

# Schlauer spionieren



## Demokratie

Warum gebiert der Liberalismus immer wieder seine eigenen Feinde, fragt Abram N. Shulsky

## Auslandseinsätze

Der Parlamentsvorbehalt hat sich bewährt, er bedarf keiner Korrektur, findet Elke Hoff

## China

Deutschland sollte und kann in der China-Politik Impulse setzen, fordert Sebastian Heilmann



## Schlauer spionieren

Der Widerspruch scheint eklatant: Seit dem 11. September 2001 sind die Kapazitäten gerade amerikanischer Geheimdienste enorm ausgebaut worden. Ihre technischen Fähigkeiten – das wurde spätestens mit den Enthüllungen Edward Snowdens klar – sind ausgeprägt, ihre Sammelleidenschaft noch ausgeprägter. Dennoch waren die meisten Beobachter überrumpelt vom rasanten Vormarsch der radikal-islamistischen Miliz „Islamischer Staat“. Und der Eroberungszug des IS war nun wirklich nicht die einzige Überraschung der jüngsten Zeit.

Ersticken Geheimdienste in Daten, unfähig, die Nadel im Heuhaufen zu finden, den sie selbst aufgeschüttet haben? Wie müsste Geheimdienstarbeit aussehen, die es ermöglicht, aus Daten Information und aus Information Wissen werden zu lassen? Eine Geheimdienstarbeit, die selbstverständlich respektieren muss, dass jede Spionage einer ordentlichen, nachvollziehbaren Legitimation und einer sinnvollen Kontrolle zu unterliegen hat. Wie also kann man schlauer spionieren?

Es geht dabei auch, aber nicht nur um rechtliche und politische Fragen, wie sie Peter Rudolf (SWP) in dieser *IP* beschreibt. Immer wieder wird darüber diskutiert, welche Art der Informationsbeschaffung die effektivste wäre. HUMINT, die gute, alte „Human Intelligence“? Die ist natürlich weit weniger glamourös, als James-Bond-Filme suggerieren – aber selbst Bond wird neuerdings von seinen Vorgesetzten als „Relikt einer alten Zeit“ bezeichnet. Im 21. Jahrhundert sind SIGINT („Signal Intelligence“) oder gar SOCMINT (die Gewinnung von Daten aus sozialen Netzwerken) wesentlich effektiver, so scheint es. Gehört die Zukunft Q, dem Erfinder-Nerd aus den neueren Bond-Filmen?

Wie immer verhält es sich mit der Wirklichkeit komplexer. Was gerade deutsche Geheimdienste betrifft, so erfuhr *IP* in zahlreichen Gesprächen mit ehemaligen Führungskräften, fehlt es eher an Ressourcen, um Informationen in und zu verschiedenen potenziellen Krisenherden zu sammeln. Und was die Arbeit der Zukunft betrifft: Entscheidend, so Peter Neumann vom King's-College, London wäre hier die Verbindung von Erfahrung und technischer Expertise. Von Mensch und Computer.



DR. SYLKE TEMPEL  
Chefredakteurin



Bild nur in  
Printausgabe  
verfügbar

20 **Schlapphutträger**  
Warum Geheimdienste kaum  
in der Lage sind, uns vor  
Überraschungen zu warnen

Bild nur in  
Printausgabe  
verfügbar

36 **Schnäppchenjäger**  
Wo sich unentdeckte Felder  
der deutsch-chinesischen  
Zusammenarbeit verbergen

4 IP-Forsa-Frage: Geheimdienste

SCHWERPUNKT

## Schlauer spionieren

8 Peter Neumann  
**Algorithmen und Agenten**  
Eine Verbindung von Mensch und  
Computer wäre entscheidend

15 Jan Guldner  
**Freundschaftsanfrage  
von der NSA**  
Freiwillig Daten verschenkt: Geheim-  
dienste nutzen die sozialen Medien

20 **Puzzle mit erheblichen Lücken**  
Sammeln und sortieren: Dafür haben die  
Dienste viel zu wenig Ressourcen

26 Peter Rudolf  
**Vertrauen wär' gut**  
Doch Amerika will Kontrolle:  
Zur Legitimität von Spionage

**Deutsche China-Politik**  
36 Sebastian Heilmann  
**Lob der Nischenpolitik**  
Deutschland spielt in Europas China-  
Politik heute die Rolle des Impulsgebers

44 Huang Jing  
**Ein guter Ausgangspunkt**  
Warum Berlin und Peking in der Ukraine-  
Krise eng zusammenarbeiten sollten

50 Falk Hartig  
**Ungeschickte Weltmacht**  
China möchte sein Image verbessern –  
und steht sich dabei selbst im Weg

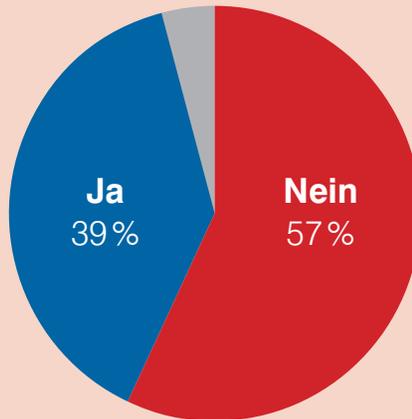
53 Eberhard Sandschneider  
**Stachel im Fleisch**  
Die Folgen der Proteste in Hongkong  
für den Führungsanspruch Pekings

## 114 Viel Feind, viel Ehr

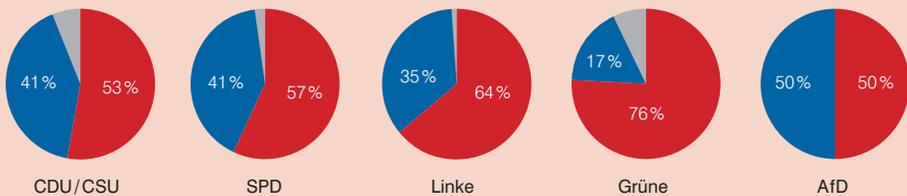
Im gleichen Maß, in dem sich die liberale Demokratie durchsetzt, wird sie durch wechselnde Gegner herausgefordert. Auf Nationalismus folgten Faschismus, Kommunismus und Islamismus. Was ist es, das dem Liberalismus immer neue Widersacher beschert?

- Gegen den Strich**  
56 Nicole Renvert  
**Think Tanks**  
Berater oder Lobbyisten?
- Ukraine-Krise**  
62 Claudia Major und Jana Puglierin  
**Eine neue Ordnung**  
Der Ukraine-Konflikt stellt die Weichen für Europas Sicherheit
- Sicherheitspolitik**  
72 Hans Kundnani  
**Unsicheres Update**  
Kann der Westen gegenüber Russland auf Eindämmungspolitik zurückgreifen?
- 78 Elke Höff  
**Zeugnis demokratischer Reife**  
Die Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen hat sich bewährt
- 84 Piotr Buras  
**Warschauer Wünsche, Berlins Bedenken**  
Das Ende der Ära Tusk und die deutsch-polnischen Verstimmungen
- Ungarn**  
88 Keno Verseck  
**Der Machtmensch**  
In Ungarn soll es nur noch ein einziges Kraftfeld geben: Viktor Orbán
- Russland**  
94 Wladislaw Inosemzew  
**Wer gehört zur „russischen Welt“?**  
Putin zählt auf professionelle Russen. Wichtiger wären Russian Professionals
- Tunesien**  
102 Mariam Salehi  
**Wahrheit und Gerechtigkeit**  
In Tunesien beginnt die offizielle Aufarbeitung der Vergangenheit
- Wirtschaftsmetropolen**  
109 Bernhard Bartsch  
**Glücklich geschieden**  
Die Trennung war unfreiwillig. Danach wurde Singapur zum Erfolgsmodell
- Essay**  
114 Abram N. Shulsky  
**Gewonnen – bis auf Weiteres**  
Gebiert der Liberalismus seine politischen Gegner selbst?
- 124 **Brief aus... Bogotá** | Alexandra Endres  
**Nahkampf auf den Straßen**
- 126 **Internationale Presse** | Patrick Keller  
**Das Obama-Debakel**
- 130 **Buch des Jahres**  
**Leseempfehlungen 2014**
- 135 **Buchkritik** | Silke Mertins, Jan Techau  
**Im Bann des Dschihad**
- 144 **Schlusspunkt** | Nana Brink  
**Geht's ein bisschen kleiner?**
- 142 Impressum

## Sollte die Arbeit der deutschen Geheimdienste ausgebaut werden?



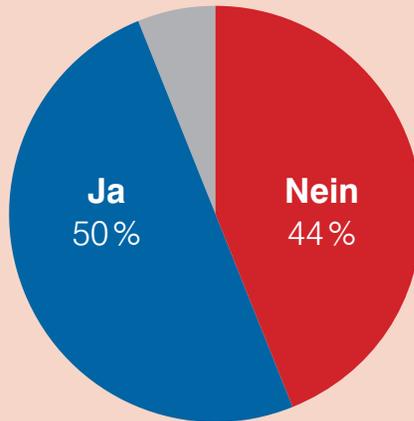
## Bewertungen nach Parteipräferenz



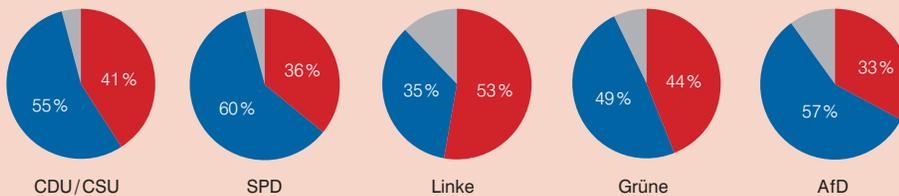
In kaum einem Land war die Empörung über die überbordenden Spionageaktivitäten des US-Geheimdiensts NSA und seines britischen Partners GCHQ so groß wie in Deutschland. Gleichzeitig aber ist Geheimdienstarbeit wichtiger denn je, um frühzeitig vor Gefahren wie der Terrormiliz IS zu warnen. Wie also halten es die Deutschen mit der Arbeit der Dienste?

Aller generellen Skepsis über die Aktivitäten der Agenten zum Trotz finden 39 Prozent der Befragten in unserer IP-Forsa-Umfrage, dass ein Ausbau der Kapazitäten notwendig wäre. 57 Prozent halten dies nicht für nötig (4 Prozent antworteten mit „weiß nicht“). Zwischen den Anhängern von CDU/CSU, SPD und der Linken sind hierbei keine großen Unterschiede festzustellen. Am eindeutigsten äußern sich Anhänger der Grünen, die einen Ausbau der Kapazitäten zu 76 Prozent ablehnen, und Anhänger der AfD, die ihn zur Hälfte befürworten. Unterschiede sind auch in den Alterskohorten zu bemerken. Die Über-60-Jährigen sprechen sich mit 45 Prozent für einen Ausbau aus,

## Sollte Deutschland enger mit ausländischen Geheimdiensten kooperieren?



### Bewertungen nach Parteipräferenz



Datenbasis: 1003 Befragte in Deutschland. Erhebungszeitraum: 14.–16. Oktober 2014.

An 100% fehlende Angaben: „weiß nicht“. Statistische Fehlertoleranz: + / - 3 Prozentpunkte. Quelle: Forsa.

während die Zustimmung in allen anderen Alterskohorten zwischen 35 und 39 Prozent und damit nahe am Durchschnittswert liegt.

Noch etwas positiver stehen die Befragten einer Zusammenarbeit von Geheimdiensten gegenüber. Eine solche Kooperation befürworteten 50 Prozent der Befragten, 44 Prozent lehnen sie ab. Am aufgeschlossensten sind in dieser Frage die Anhänger der SPD mit 60 Prozent; nur die Anhänger der Linken lehnen eine Kooperation in ihrer Mehrheit ab (53 Prozent).

Auch hier sind Unterschiede in den Alterskohorten erkennbar: Für eine stärkere Kooperation mit anderen Diensten sprechen sich vor allem die Über-45-Jährigen aus, dagegen sind vor allem die Unter-30-Jährigen.

# Bild r Printausgab

Bild aus der Blu-ray „James Bond – Skyfall“ (FOX)

nur in  
e verfügbar

# Schlauer spionieren

Wissen Geheimdienste noch, was sie wissen müssten, um rechtzeitig vor Gefahren zu warnen?  
Wer Bedrohungen erkennen will, braucht Bond und Q. – Aufklärung vor Ort und technische Stärke,  
Agent und Algorithmus. Entscheidend ist das Zusammenspiel zwischen Mensch und Computer.

## Algorithmen und Agenten

Wo es gerade in Deutschland bei der Geheimdienstarbeit hapert

Peter Neumann | **Nicht nur die National Security Agency (NSA) steht seit den Enthüllungen Edward Snowdens unter Beschuss – weltweit sehen sich Geheimdienste mit Entwicklungen konfrontiert, die ihre Leistungsfähigkeit untergräbt oder infrage stellen. Will Deutschland eine größere Rolle in der Welt spielen, führt an einem Ausbau der Kapazitäten kein Weg vorbei.**

Westliche Geheimdienste stehen in jüngster Zeit in der Kritik. Warum, so lautet zum Beispiel der Vorwurf, haben sie nicht die Annexion der Krim durch Russlands Präsidenten Wladimir Putin vorausgesehen? Oder den Vormarsch des so genannten Islamischen Staates?

### Wissen und Nichtwissen

Man muss wohl zwischen langfristigen – oder strategischen – und kurzfristigen Entwicklungen unterscheiden. Beispiel Arabischer Frühling: Dass die Situation in vielen arabischen Ländern kritisch war und ist, angesichts einer ganzen Reihe ungelöster Probleme und der tickenden demografischen Zeitbombe, wurde durchaus erkannt, ebenso Putins strategische Absicht, eine russische Quasi-Vorherrschaft über den gesamten postsowjetischen Raum zu etablieren. Bestimmte Ereignisse beziehungsweise das taktische, kurzfristige Handeln lassen sich oft kaum richtig voraussagen, was im Fall der Krim-Annexion auch daran gelegen haben mag, dass die Akteure dies selbst so nicht langfristig geplant hatten. Hier verläuft eine wichtige Linie, was Geheimdienste überhaupt leisten können und was nicht.

Allerdings ist auch richtig, dass aufgrund der geänderten Weltlage seit den Anschlägen vom 11. September 2001 in bestimmten Bereichen wie der Russland-Aufklärung abgerüstet wurde beziehungsweise ein Großteil der Ressourcen auf den internationalen Terrorismus und den Mittleren Osten konzentriert wurden – was womöglich ein Fehler war. Und wenn man nicht wie die USA gleichzeitig die Geheimdienst-Etats stark ausbaut, bedeutet das, dass man in anderen Bereichen sparen muss, und das sollte eigentlich der Vorwurf sein: Gegenüber Russland fehlt es uns schlicht an Kapazitäten. Dabei geht es nicht um die Klage, die nach dem „11. September“ oft zu hören war: Wir brauchen mehr „human intelli-

gence“ (HUMINT), also klassische Spionagearbeit mit menschlichen Quellen möglichst nah am Geschehen, und weniger „signal intelligence“ (SIGINT), also primär technische Aufklärung! Im Gegenteil: SIGINT wird sogar noch wichtiger werden, denn die Menschen kommunizieren immer mehr elektronisch.

Viele Gespräche, die früher per Festnetztelefon oder auch von Angesicht zu Angesicht geführt wurden, werden heute per Mobiltelefon und elektronisch, per E-Mail, Chat, Skype, Message Board und so weiter geführt.

Das Volumen der elektronischen Kommunikation hat unglaublich zugenommen, und zu sagen, wir sollten zukünftiger weniger in die elektronische Kommunikationsüberwachung investieren, wäre kompletter Unsinn. Natürlich ist es auch weiterhin wichtig, Informanten zu rekrutieren, klassische

HUMINT zu betreiben und Quellen zu unterhalten, die einem den Kontext liefern können, dank dem man die elektronische Kommunikation überhaupt erst verstehen kann. Aber HUMINT gegen SIGINT auszuspielen, wäre völlig falsch.

Das große Problem bei der technischen Aufklärung ist, dass wir in Daten zu ertrinken drohen – ein Vorwurf vor allem an die Adresse der NSA: Es wird unglaublich viel gesammelt, ohne dass überhaupt entsprechende analytische Kapazitäten vorhanden sind, alle diese gesammelten Informationen auch auszuwerten. Das ist aber nicht allein ein Problem der NSA, sondern ein grundsätzliches: Wir haben noch nicht die Methoden gefunden, um mit diesen speicherbaren Informationen angemessen umzugehen – und tatsächlich die Informationen zu finden, nach denen wir suchen. Dafür müssen wir zum einen in technisch leistungsstärkere Systeme investieren. Gerade Deutschland muss hier viel tun, die Amerikaner sind uns weit voraus. Zum anderen ist aber auch klar, dass es für die Suche im Heuhaufen nicht die technische Lösung gibt – der Mensch muss genauso eine Rolle spielen. Die Datensuche sollte von menschlichem Wissen, von kompetenten Analytikern geleitet werden, die sich mit den Themen auskennen. Der Computer kennt sich nicht aus, aber er kann viel Arbeit abnehmen. Man braucht also Algorithmen und menschliche Erfahrung.

Der Mensch muss da zum Zuge kommen, wo er am stärksten ist: bei der Herstellung von Kontexten, dem Erkennen „schwarzer Schwäne“, dem Einschätzen einer bestimmten Situation. Die Computerfirma oder der Nachrichtendienst, die dieses Zusammenspiel am besten lösen, werden diejenigen sein, die unglaublich viel Geld verdienen beziehungsweise über die besten Erkenntnisse verfügen werden. Für die Stecknadelsuche in immer größeren Heuhaufen brauchen wir diese Kombination von technischer Stärke, die es erlaubt, einen Heuhaufen schnell zu reduzieren, und dann die menschliche Kompetenz, das Verbleibende richtig zu deuten. Genau diese Zusammenarbeit zwischen Mensch und Computer, das ist meiner Ansicht nach eine der wichtigsten Herausforderungen überhaupt, die wir zu bestehen haben.

**Weniger in elektronische Überwachung zu investieren, wäre Unsinn**

### **Inneres und Äußeres, Kontrolle und Effizienz**

Die Unterscheidung von inneren und äußeren Angelegenheiten – was aus staatlicher Sicht insgesamt weiterhin sinnvoll ist – wird von vielen Gegnern

oder Leuten, über die wir mehr wissen wollen, nicht mehr respektiert. Mit anderen Worten: Transnationale terroristische Netzwerke scheren sich nicht darum, ob sie nun in die Kategorie „innen“ oder „außen“ fallen – und das ist ein Problem für die Geheimdienstarbeit. Deshalb muss man neue Wege finden, wie Polizei beziehungsweise Inlands- und Auslandsgeheimdienst zusammenarbeiten können – was teilweise durch gemeinsame „Zentren“ schon gelöst ist, in Deutschland beispielsweise durch das gemeinsame Terrorabwehrzentrum. Solche Zentren wird es zukünftig wohl auch für weitere Bereiche geben.

Geht es um das Ausforschen bestimmter Szenen oder Gruppierungen, die Verbindungen zum Ausland unterhalten, sind die Art und Weise, wie die Dienste derzeit vorgehen – in Deutschland der Verfassungsschutz, zum Teil auch die Polizei –, alles in allem durchaus angemessen. Die große Herausforderung ist aber, dass Szenen und „communities“ heutzutage eben nicht mehr nur tatsächlich an bestimmten Orten existieren, sondern dass es sie genauso virtu-

**Die dschihadistische  
„community“ existiert  
vor allem virtuell**

ell gibt. Menschen leben ihr Leben nicht nur an bestimmten Orten, sondern zum Beispiel auch in den sozialen Medien: Das dschihadistische Milieu existiert in manchen Städten, vor allem aber virtuell – womit wir erneut bei den großen Fragen der elektronischen Aufklärung wären: Wo verlaufen zum Beispiel die Grenzen bei der Auswertung sozialer Medien? Wie sieht es dort aus mit der Trennung nach Ausland und Inland, welche Regeln sollen gelten? Das ist noch überhaupt nicht definiert.

Denn stärker als jedes Terroristennetzwerk sprengt das Internet jegliche Definition, die wir von Staatlichkeit haben und auch davon, was privat ist und was nicht. Ist zum Beispiel eine Facebook-Seite privat, wenn sie uns allen Fotos zugänglich macht? Warum sollte sich das ein Geheimdienst nicht anschauen dürfen? Ist Facebook praktisch wie eine Zeitung, oder fallen die darauf ausgetauschten Nachrichten in den Bereich privater Kommunikation? All das ist ungeklärt und stellt Geheimdienste vor Probleme.

Den rechtlichen Rahmen zieht zudem nicht der Gesetzgeber, sondern die Gerichte – wie bei der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs, dass eine E-Mail eben nicht wie ein Brief zu werten ist, was bedeutet, dass E-Mail-Dienste wie Gmail, GMX, Yahoo oder Hotmail nicht für deren Inhalt haftbar sind. Was aber, wenn eine Website wie eine Zeitung anzusehen ist? Muss dann der Betreiber der Webseite oder die Firma, die sie hostet, auch die Verantwortung dafür übernehmen? Wie sieht es mit Diskussionsforen und Kommentarspalten aus? In bestimmten Fällen könnte das bedeuten, dass man einen Internetserviceanbieter wegen bestimmter Inhalte verklagen kann. In den Vereinigten Staaten wurde dies allerdings bereits in den neunziger Jahren rechtlich ausgeschlossen.

Die rasante Entwicklung des Internet hin zu einem sozialen Medium wirft ständig neue Fragen auf, bei denen der Gesetzgeber kaum mithalten kann. Diese Themen betreffen Geheimdienste direkt, zum Beispiel, wenn es darum geht, wer in welchem Maße abgehört oder beobachtet werden darf. Ist es entscheidend, ob die Zielpersonen in Deutschland sitzen oder ob der Chatroom in

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Deutschland gehostet ist? Ist der Chatroom beispielsweise in Amerika gehostet, handelt es sich dann um „Ausland“, mit entsprechend anderen Regeln, selbst wenn die Zielpersonen tatsächlich in Deutschland sitzen? Die gewaltigen Grauzonen, die derzeit existieren, hat sich die NSA sehr zunutze gemacht; der Klärungsbedarf ist immens.

## **Transparenz und Nachwuchssorgen**

Ein weiteres großes Thema für Geheimdienste ist Offenheit. In Großbritannien beispielsweise unterlag noch vor 20 Jahren die bloße Existenz des Inlandsgeheimdiensts MI5 der Geheimhaltung. Heute stehen die Dienste viel mehr im Licht der Öffentlichkeit und entwickeln sich langsam zu öffentlichen Institutionen. Zugleich wird Geheimdiensten gerade im Internet – häufig irrtümlich – unheimlich viel Macht zugeschrieben, und deshalb besteht heute auch ein größeres Bedürfnis, dass sich die Geheimdienste selbst erklären und ihre Schritte rechtfertigen. Dass es das lange gar nicht gegeben hat, hat meiner Meinung nach Verschwörungstheorien Vorschub geleistet. Hier müssen die Geheimdienste völlig umdenken – was in den Vereinigten Staaten zum Teil schon passiert ist und in Großbritannien gerade anfängt, während man in Deutschland und anderen kontinentaleuropäischen Ländern davon im Prinzip noch nichts gemerkt hat.

Die Offenheit ist aber auch wichtig in einer anderen Hinsicht: Geheimdienste können die ganze Expertise, die gerade im technischen Bereich gebraucht wird, nicht mehr intern bereitstellen. Ob sie wollen oder nicht: Geheimdienste müssen heute verstärkt mit der privaten Wirtschaft, beispielsweise mit Software- und Computerfirmen, zusammenarbeiten. Diese verfügen über Expertise, die so spezialisiert ist, dass man sie innerhalb einer Bürokratie nicht

so schnell nachzuchten kann. Und die Topleute in der Informatik sind übrigens oft auch nicht diejenigen, die besonders daran interessiert sind, für eine staatliche Bürokratie und 2000 Euro im Monat zu arbeiten.

Das bedeutet: Wenn Geheimdienste „up to date“ bleiben wollen, müssen sie sich dem IT-Sektor öffnen. In den USA hat das schon zu Problemen – Stichwort: Edward Snowden – geführt, denn es wurde zu weit getrieben; in Deutschland hat man genau das umgekehrte Problem, nämlich dass eine solche Öffnung bis-

### Die Geheimdienste müssen sich dem IT-Sektor öffnen

lang so gut wie gar nicht betrieben wurde. Heute müssen die Geheimdienste flexibler und offener werden und Regeln dafür entwickeln, wie sie mit privaten Dienstleistern zusammenarbeiten – und sicherstellen, dass diese Dienstleister dann keine Geheimnisse verraten. Ein anderes Problem ist, dass man Informationen an private Dienstleister weitergibt, die im Prinzip in der staatlichen Hoheit bleiben sollten. Dafür muss man Regeln schaffen, die auch vom Gesetzgeber absegnet werden müssen.

Die Geheimdienste sind dabei in einer schwierigen Lage: Auf der einen Seite will man als Bundesnachrichtendienst (BND) oder Bundesverfassungsschutz nicht abgehängt werden, auf der anderen Seite begibt man sich in Abhängigkeiten und setzt sich der Gefahr aus, viele potenzielle Snowdens zu schaffen. Aber ich glaube, dass die Nachrichtendienste kaum eine Wahl haben werden, denn sie haben nicht die Möglichkeit, solche Kapazitäten speziell im technischen Bereich selbst aufzubauen – weil starke Bürokratien nicht so besonders schnell und flexibel sind und weil man nicht so leicht die Art von Leuten rekrutieren kann, die bei großen Computerfirmen arbeiten.

Dabei wird es zukünftig auf die richtige Mischung ankommen: auf Leute mit großer Fremdsprachenkompetenz, die sich mit bestimmten Regionen sehr gut auskennen, dort auch schon mal gelebt haben, die sich auch in unterschiedlichen Kulturen wohlfühlen – oder eben im Internet, das ja praktisch eine Region für sich ist. Kurzum: Wir reden von Menschen, für die eine klassische Beamtenlaufbahn nicht unbedingt so attraktiv ist. Die Idee, dass man sich auf ein Leben in einem „Dienst“ festlegt, mit 35 Jahren bis zur Pensionierung – das ist nicht unbedingt etwas, das die heutige junge Generation anspricht, gerade die Spitzenkräfte aus der IT-Branche, die viele andere Möglichkeiten haben. Da wird man sich etwas Neues überlegen müssen, wenn man weiterhin gute Leute bekommen will.

### Kooperation und Eigenleistung

Der Grund, warum Deutschland nicht robuster gegen die NSA-Aktivitäten im eigenen Land vorgegangen ist, ist einfach: Deutschland ist von der NSA abhängig. Wie auf anderen Gebieten der kollektiven Sicherheit auch hat sich Berlin über Jahrzehnte hinweg in eine Position begeben, in der Deutschland von den Kapazitäten anderer profitiert, speziell denen der USA; so konnte die Bundesrepublik viel Geld sparen.

Das funktioniert natürlich nur so lange, wie man der Meinung ist, dass die größten Gegner die gleichen sind, und es keine Interessenkonflikte gibt. Jetzt

gab es diesen ersten Konflikt, und Deutschland war im Grunde hilflos. Wer sich aber in die Abhängigkeit anderer begibt, der darf sich nicht darüber beschweren, wenn diese Abhängigkeit auch mal ausgenutzt wird. Und wer weniger abhängig werden will, muss auch bereit sein, die eigenen Kapazitäten auszubauen. Derzeit ist es so, dass Deutschland ohne die Informationen von Partnerdiensten wahrscheinlich nicht in der Lage wäre, zum Beispiel in der Terrorismusbekämpfung das zu leisten, was es tut. Schon daraus folgt: Deutschland muss mehr in seine Dienste und insbesondere in die Kommunikationsüberwachung investieren.

Das heißt natürlich nicht, dass man weniger mit befreundeten Diensten zusammenarbeitet – im Gegenteil: Je mehr Eigenkapazität man mitbringt, desto größer ist das Interesse anderer, mit einem zu kooperieren; man kann ja etwas zum Tausch anbieten. Was wir derzeit haben, zum Beispiel im elektronischen Bereich, ist nicht „intelligence pooling“, sondern Abhängigkeit. Das heißt: Die Deutschen erhalten Informationen von den Amerikanern, die Amerikaner kommen uns entgegen, weil sie glauben, dass es auch in ihrem Interesse ist, dass es in Deutschland nicht zu Terroranschlägen kommt. Das ist gut so und soll auch lange so weitergehen – aber das ist kein „intelligence pooling“. Wenn jemand nichts anzubieten hat, dann sagt man sich doch als Brite oder Franzose: Warum soll ich überhaupt mit dem BND kooperieren?

Hinzu kommt, dass der BND keine ausreichenden Kapazitäten hat, die es ihm erlauben würden, langfristig an Länder heranzugehen, in denen momentan keine Krise herrscht und in die keine deutschen Truppen entsandt sind. Der BND kümmert sich heute in erster Linie um Länder, in denen Bundeswehrsoldaten aktiv sind, also vor allem Afghanistan und ein paar andere Länder. Auf einer zweiten Stufe stehen Länder, die wegen bestimmter Fragen oder Krisen von besonderem Interesse sind, zum Beispiel der Iran oder der Irak. Und das war es dann auch schon. Der BND verwendet so viel Energie darauf, die Situation in Afghanistan im Auge zu behalten, dass er nur noch wenig Zeit und Kapazitäten übrig hat, sich zum Beispiel anzuschauen, wo es in zehn oder 15 Jahren einen Konflikt geben könnte.

In den meisten Ländern der Welt tut der BND im Prinzip nicht mehr, als Zeitungen zu sammeln und Artikel auszuschneiden – statt Leute zu rekrutieren und jene langfristige strategische Arbeit zu leisten, die es dem Dienst im Krisenfall ermöglichen würde, auf Quellen zurückzugreifen und kompetente Antworten zu geben. Das ist mit dem Budget, das dem BND zur Verfügung steht, schlicht nicht möglich.

### Deutschlands neue Rolle

Von Deutschland wird heute mehr erwartet als noch vor 20 Jahren. Außenpolitisch heißt das, dass Berlin sich mit praktisch allen Regionen der Welt auskennen und überall Positionen vertreten können muss; und wenn es an Konflikten nicht teilnimmt, so müsste es zumindest einen kreativen Ideenbeitrag

In den meisten Ländern  
der Welt sammelt der BND  
lediglich Artikel

**Geheimdienste, die  
alles zu wissen meinen,  
verstehen oft nichts**

leisten können. Deutschlands eigene Vorstellung von Außenpolitik beschränkte sich bislang auf Folgendes: „Wir kümmern uns ein bisschen um Europa, das ist der Kontinent, wo wir involviert sind.“ Nun sagen plötzlich die Franzosen und die Briten: „Deutschland muss auch mal in Afrika aktiver werden.“ Aber worin bestehen denn zum Beispiel die deutschen nachrichtendienstlichen Kapazitäten in Afrika? Mit wie vielen Ländern kennen wir uns wirklich aus? Welche Länder außer vielleicht Somalia und Kenia hat sich denn der BND tatsächlich näher angeschaut in den vergangenen Jahren?

### **Vom Nachteil und Nutzen der Demokratie**

Geheimdienste in autoritären Staaten haben es natürlich in gewisser Weise leichter als die in demokratischen Staaten – und eine Karriere in ihnen ist ungleich prestigeträchtiger. Die Geheimdienstler sind mächtige Leute, die zur Elite eines Landes gehören, die die Politik manipulieren und mitbestimmen können und die gefürchtet werden. Als hoher Mukarabat-Beamter in Ägypten sind Sie ein unglaublich wichtiger Mann – überhaupt nicht zu vergleichen mit einem BND-Abteilungsleiter, der noch nicht einmal über seine Arbeit sprechen darf.

Aber ich denke nicht, dass das wirklich ein Wettbewerbsnachteil ist. Denn Staaten, die keine übermächtigen Geheimdienste haben, funktionieren im Großen und Ganzen besser. Zudem schützt es vor Paranoia. Wir wissen ja aus unserer eigenen Geschichte, dass gerade die Geheimdienste, die glauben, alles zu wissen, letztlich nichts verstehen. Das war im Grunde die Geschichte der DDR-Staatssicherheit: Die Stasi hat ja ihre eigene Opposition gesteuert – aber letztlich dann eben doch nicht.

Deutschland braucht dringend leistungsfähigere Geheimdienste. Aber das bedeutet nicht, dass es wünschenswert wäre, dass Geheimdienste in Deutschland übermächtig werden, zu einem Staat im Staate. Da müssen wir immer wachsam bleiben.



**Peter Neumann**  
ist Professor of Security Studies am King's College London und Gründungsdirektor des International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

# Freundschaftsanfrage von der NSA

Wie Geheimdienste die sozialen Netzwerke nutzen – und mit welchen Folgen

Jan Guldner | **Im Zeitalter von Facebook und Co. müssen Informationen zu Krisen wie in der Ukraine oder der arabischen Welt im Zweifel nicht mehr mühsam recherchiert werden, sondern werden offen geteilt. Und so geraten die sozialen Netzwerke immer stärker ins Visier der Geheimdienste, Manipulation und Infiltration inklusive. Ist die Demokratie im Netz gefährdet?**

Als Igor Girkin seinen Status aktualisierte, war die Tragödie erst ein paar Minuten alt. Girkin, im Juli noch einer der Führer der prorussischen Separatisten im Osten der Ukraine, schrieb im russischen sozialen Netzwerk VKontakte, dass seine Truppen gerade eine ukrainische Transportmaschine in der Region Torez abgeschossen hätten. Mit dreifacher Schallgeschwindigkeit waren die Boden-Luft-Raketen auf ihr Ziel zugerast. Das Flugzeug explodierte sofort. „Wir haben euch gewarnt, fliegt nicht in unseren Luftraum“, schrieb Girkin. Dass es sich nicht um einen ukrainischen Militärtransporter, sondern um eine Passagiermaschine auf dem Weg von Amsterdam nach Kuala Lumpur handelte, wusste er da noch nicht.

Was Girkin auch nicht wusste: Ein amerikanischer Geheimdienstanalyst mit russischen Sprachkenntnissen hatte seine Statusmeldung gelesen. Und mit dem Wissen um die in der gleichen Region verschwundene Passagiermaschine von Malaysian Airlines, Flugnummer MH-17, sahen die Separatisten plötzlich nicht mehr aus wie siegreiche Krieger, sondern wie die Mörder von Zivilisten. „Die ersten Indizien, wer was wohin geschossen hat, kamen in dieser Situation allesamt aus den sozialen Medien“, sagte Michael T. Flynn, bis Anfang August Direktor der amerikanischen Defense Intelligence Agency (DIA), kürzlich dem *Wall Street Journal*.

## Der Globus im Visier

Das Beispiel des MH-17-Abschusses zeigt: Die Art, wie Geheimdienste sich Informationen beschaffen, wandelt sich. Die amerikanischen Geheimdienste zapfen Leitungen auf der ganzen Welt an. Sie steuern Satelliten, mit denen sie den gesamten Globus ins Visier nehmen können. Und sie haben ein Netzwerk von Spionen und Informanten, verstreut über alle Ecken der Erde. Doch ein

paar Zeilen, gefischt aus den sozialen Netzwerken, brachten nach wenigen Minuten schon eine entscheidende Erkenntnis, und das schneller als mittels klassischer Spionagetechniken. Kein Wunder, dass die Dienste immer stärker auf die Analyse der offen zugänglichen Daten im Internet setzen.

Auch bei einem anderen aktuellen Konfliktherd stehen die sozialen Medien im Fokus und damit ganz weit oben in der Aufmerksamkeit der Geheimdienste. Der Islamische Staat (IS), der in Syrien und dem Irak mit beispielloser Grau-

samkeit für ein muslimisches Kalifat kämpft, „vermarktet“ seine Gewalttaten mit einer ausgefeilten Social-Media-Strategie. Mit Propagandabotschaften und Videos von Enthauptungen versuchen die Islamisten einerseits ihre Gegner einzuschüchtern und gleichzeitig neue Rekruten für ihren Kampf zu gewinnen. Über eine eigene App kann der IS etwa

auf die Twitter-Konten seiner Anhänger zugreifen und konzertierte Kampagnen fahren. Doch so grausam die Bilder und Texte der Milizen auch sind, die sie in den sozialen Medien teilen, sie enthalten immer auch wertvolle Informationen über Strategien, Standorte und Hierarchien innerhalb der Terrororganisation. Und deshalb lohnt sich auch deren Überwachung.

**Die IS-Propaganda  
enthält immer auch  
wertvolle Informationen**

### Gefundenes Fressen

Jeden Tag werden viele Millionen Informationsschnipsel in sozialen Netzwerken veröffentlicht. 2,5 Milliarden Statusmeldungen, Bilder und andere Inhalte wurden schon im Jahr 2012 täglich auf Facebook geteilt. 100 Stunden Videomaterial werden jede Minute bei YouTube hochgeladen, täglich werden 500 Millionen Nachrichten mit 140 Zeichen Länge über Twitter verbreitet.

Immer größere Teile des täglichen Lebens, privat wie beruflich, werden in die digitale Welt verlagert. Egal ob in der westlichen Welt, im Nahen Osten, in Afrika oder Asien – die Zahl der Menschen wächst stetig, die Zugriff auf das Internet haben und es nutzen, um sich mit anderen auszutauschen. Der Datenberg, der daraus entsteht, hat eine Dimension, die kaum noch zu fassen ist. Und all diese Daten sind größtenteils öffentlich zugängliche Texte, Bilder, Videos und Tonaufnahmen.

Für die Geheimdienste der Welt ist das ein gefundenes Fressen. Geheimdienstler wie der ehemalige DIA-Direktor Michael T. Flynn äußern sich geradezu euphorisch über die neuen Möglichkeiten zum Sammeln und Auswerten von Daten im Netz. Für David Omand, ehemaliger Direktor des britischen Government Communications Headquarters (GCHQ), könnte sogar eine neue Form der Geheimdienstarbeit in den sozialen Medien entstehen. Neben der durch Spione und Informanten gesammelten Informationen (Human Intelligence, HUMINT) und dem Abhören von Funkwellen und Datenleitungen (Signals Intelligence, SIGINT) hat Omand dafür den Begriff der Social Media Intelligence (SOCMINT) geprägt.

„Die sozialen Netzwerke und Medien werden von Geheimdiensten stark überwacht“, sagt Siegfried Beer, Historiker und Geheimdienstexperte am Austrian Center for Intelligence, Propaganda and Security Studies (ACIPSS) in

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Wien. Und nicht nur von amerikanischen oder britischen Diensten. „Alle, die das machen können, tun es“, so Beer.

Auch in Deutschland werden die sozialen Medien stärker ins Visier genommen. Die Bundeswehr hat unter dem Namen „Wissenserschließung in offenen Quellen“ ein Programm aufgelegt, das die bei Facebook offen zugänglichen Daten systematisch auswerten soll. Daneben plant der Bundesnachrichtendienst Investitionen von 300 Millionen Euro, um „in durchlaufenden Streaming-Daten von Social-Media-Plattformen mithilfe statistischer Verfahren Tendenzen, Trends und Auffälligkeiten ausfindig zu machen“, wie es heißt. Die Zusage der Mittel durch den Bundestag ist aber noch ungewiss.

Die Wissensgewinnung in den sozialen Medien hat einen entscheidenden Vorteil: Anders als bei aufwendigen Abhöraktionen oder Spionageeinsätzen benötigt man zur Erforschung der sozialen Netzwerke relativ wenig Ressourcen. „Die sozialen Netzwerke ersetzen teilweise das Einschleusen von Geheimdienstlern in die jeweilige Organisation, die ausgeforscht werden soll“, sagt der Geheimdienstexperte Erich Schmidt-Eenboom, Leiter des Forschungsinstituts für Friedenspolitik in Weilheim. Alles, was man braucht, sind – vereinfacht gesprochen – ein paar schlaue Algorithmen und die nötige Rechenkraft, diese zu lösen.

Wie genau das funktionieren kann, zeigt eine von der Enthüllungsplattform WikiLeaks 2013 veröffentlichte Datei. In den so genannten SpyFiles gelangten Informationsbroschüren und Präsentationen von hunderten von Unternehmen an die Öffentlichkeit, die sich damit bei Geheimdiensten auf der ganzen Welt um Aufträge bewarben. Darunter fand sich auch eine Broschüre des Software-Herstellers Kapow Software aus dem amerikanischen Palo Alto, die beschreibt, wie die Dienste das Internet nach offenliegenden Informatio-

## Obamas Späher hatten den Arabischen Frühling nicht kommen sehen

nen durchkämmen können. Demnach gibt es unterschiedliche Sammelstrategien für unterschiedliche Phasen der Aufklärungsarbeit: Zu Beginn wird das Netz auf einer breiten Basis durchsucht. Neben Facebook, Twitter und Co. werden auch Nachrichtenseiten und Blogs nach bestimmten Schlüsselbegriffen im Zusammenhang mit Terrorismus und anderen Bedrohungen durchsucht. Ein Daten-Schleppnetz wird dabei über tausende Seiten ausgeworfen; was darin hängen bleibt, wird gespeichert. Die Auswertung dieser Daten, das so genannte Data-Mining, könne mit der Software fast in Echtzeit geschehen, so der Hersteller in seiner Broschüre. In späteren Phasen der Informationsbeschaffung könne man dann gezielter auf bestimmte Personen eingehen, die man so aufgespürt hat. So wäre es denkbar, dass in einer breit angelegten Suche ein Terrorist ausgemacht wird; das zöge dann eine gezielte Suche nach sich, um weitere Informationen zu dieser Person „aus internen und externen Quellen“ zu sammeln.

### Meinungsbild der Gesellschaft

Doch in den Datenbergen lässt sich neben der Suche nach Personen oder Organisationen noch mehr finden, was für Geheimdienste interessant sein könnte. Einige Beispiele dafür liefert regelmäßig die Forschungsabteilung von Facebook. Anhand von bestimmten Schlüsselwörtern in Statusmeldungen zur amerikanischen Gesundheitsreform konnten die Mathematiker und Statistiker genau vorhersagen, wer eher zum republikanischen und wer eher zum demokratischen Lager tendiert. Eine weitere Erkenntnis: Kongressabgeordnete, die mehr „Gefällt mir“-Angaben von den Facebook-Nutzern bekamen, gewannen in drei von vier Fällen einen Sitz bei den Wahlen von 2010. Wertvolle Erkenntnisse für die Politik.

Und auch für die Geheimdienste schlummert in diesen Daten ein großes Potenzial. Denn was in Amerika funktioniert, ist auch in anderen Ländern machbar. „Es ist über Facebook möglich, soziale Trends aufzuspüren und ein Meinungsbild der Gesellschaft zu erstellen“, sagt Erich Schmidt-Eenboom. So könnten zum Beispiel nicht nur Terroristen ins Visier genommen werden, sondern auch Gruppen wie Naturschützer oder Gewerkschaften, die sich im Internet organisieren. Und sollte die Stimmung in den sozialen Netzwerken einmal kippen, könnte es auch in der echten Welt zu Unruhen kommen.

Im Jahr 2011 konnte man eine solche Bewegung im Entstehen beobachten. Die Jasminrevolution in Tunesien und die Proteste auf dem Tahrir-Platz in Ägypten, bei der sich die Bürger gegen korrupte und despotische Regime wehrten, wurden im Nachhinein zu Twitter- und Facebook-Revolutionen umgedichtet. Auch wenn das zu viel der Ehre für die amerikanischen Unternehmen ist, so lieferten ihre Netzwerke doch die Infrastruktur, mit der sich die Bevölkerung organisieren konnte. Auf Facebook wurden die Versammlungen und Demonstrationen geplant und publik gemacht, auf YouTube und Twitter wurden die neuesten Nachrichten in die Welt gesendet, die im Unterschied zu den staatlichen Propagandasendern echte Bilder aus den besetzten Städten zeigten. Zumindest

die amerikanischen Dienste schienen unvorbereitet auf diese neue Form der Proteste. US-Präsident Barack Obama ließ seinem National-Intelligence-Direktor James Clapper Anfang 2011 ausrichten, dass er enttäuscht darüber sei, dass seine Späher den Arabischen Frühling nicht hatten kommen sehen.

### Diffamieren, manipulieren, infiltrieren

Was passieren kann, wenn Geheimdienste solchen sozialen Bewegungen im Internet auf die Schliche kommen, nennt Erich Schmidt-Eenboom „demokratiefährdend“. Denn sollte eine politische Bewegung den Herrschenden nicht in den Kram passen, könnten die Dienste nicht nur observieren, wie es die Amerikaner tun – sie könnten sich schon online aktiv an die Zersetzung der Bewegung machen.

Der britische GCHQ sei ein Beispiel dafür, so Schmidt-Eenboom. Dieser könnte nicht nur allgemeine Trends untersuchen, sondern auch Dossiers über Führungsfiguren innerhalb sozialer Bewegungen anlegen und versuchen, diskreditierende Informationen aufzuspüren. „Der GCHQ geht gezielt zu operativen Zwecken in die sozialen Netzwerke“, so Schmidt-Eenboom. Dazu zählten auch Diffamierung, Manipulation und das Einschleusen von Facebook-Spionen in die jeweiligen Gruppen. „Die Auswertung sozialer Netzwerke ist für die Dienste unglaublich wichtig. Das gibt der Geheimdienstarbeit eine ganz neue Qualität“, sagt der Geheimdienstexperte.

**Schlüsselworte in Statusmeldungen verraten die politische Gesinnung**

Welche Auswirkungen hat die Überwachung auf die observierten Gesellschaften? Dieser Frage geht Wolfgang Bonß, Soziologe und Professor an der Universität der Bundeswehr München, in einem von der EU-Kommission geförderten Forschungsprojekt („Increasing Resilience in Surveillance Societies“) nach. Bislang sind seine Antworten eher vorläufig. „Es zeichnet sich eine Überwachungsgesellschaft ab“, so Bonß. Schützen davor könne man sich nur, wenn man sich vom Internet ganz abkoppelt. „Aber das kann heute keiner mehr wirklich machen.“ Denn das Problem sei, dass heute kaum noch jemand ohne das Internet ein normales Privat- und Berufsleben führen könne. Verabredungen laufen über Facebook, der berufliche Austausch über E-Mail. Die Technik sei so nützlich und bequem, sagt Bonß, dass insbesondere die von ihm befragten jungen Menschen überhaupt keine Alternative dazu sehen. Sein Fazit: „Wenn man im Netz lebt, muss man immer damit rechnen, überwacht zu werden.“



Jan Guldner arbeitet als freier Wirtschaftsjournalist u.a. für *Handelsblatt*, *WirtschaftsWoche* und *ZEIT* in Köln.

## Puzzle mit erheblichen Lücken

Sammeln, sortieren, schlussfolgern: Wie informiert sind die Geheimdienste?

**Arabischer Frühling, der Vormarsch des Islamischen Staates, Ukraine-Krise: Wissen die Geheimdienste eigentlich noch das, was sie wissen müssten, um sich gegen Überraschungen dieser Art zu wappnen? Können sie noch leisten, was sie leisten müssen, um die Entscheidungsträger so zu informieren, wie es nötig wäre? Nur bedingt. Und das wird sich auch so schnell nicht ändern.**

Es ist ein grundsätzliches Dilemma, in dem sich die Mitarbeiter von Geheimdiensten befinden. Im Grunde ist ihr Metier kein kurzfristiges, sondern ein ausgesprochen langfristiges Geschäft. Ob sie Zugänge zu den Entscheidungsträgern und den Entscheidungsstrukturen haben, ob sie über die richtigen und verlässlichen Quellen verfügen: All das hängt davon ab, wie langfristig sie Verbindungen aufgebaut haben. Sie müssen also sehr früh in Personen investieren, um dann irgendwann bestimmte Entwicklungen rechtzeitig mitzubekommen.

Da es aber mangels Ressourcen schlechterdings nicht möglich ist, die Geschehnisse in sämtlichen potenziellen Konfliktgebieten so ausführlich zu verfolgen, dass man rechtzeitig Warnhinweise liefern kann, passiert es immer wieder, dass die Geheimdienste die Konfliktfelder sehr kurzfristig präsentiert bekommen. Selbst das Land mit dem größten nachrichtendienstlichen Apparat der Welt, die USA, ist in den vergangenen Jahren von verschiedenen Entwicklungen überrascht worden.

### **Mehr oder weniger hineingestolpert**

Auch der deutsche Bundesnachrichtendienst musste sich jüngst mit einer Reihe von Konfliktfeldern auseinandersetzen, in die Berlin mehr oder weniger hineingestolpert ist – durch politische Entscheidungen, aufgrund militärischer Auseinandersetzungen, wie in Afghanistan und am Horn von Afrika oder durch EU-Entscheidungen, wie im Kongo. Das beraubte die Mitarbeiter des BND der Möglichkeit, auf langfristig angelegte eigene Strukturen zurückzugreifen; es galt weitgehend, sich auf Informationen der Partner zu verlassen.

Nun handelt es sich dabei allerdings um Informationen, deren Zuverlässigkeit man stets hinterfragen muss, sei es, weil sie von ehemaligen Kolonialmächten mit ihren ganz eigenen Interessen und Sichtweisen stammen, sei es, weil

sie von Staaten aus der Region geliefert werden, die ja ihrerseits einen ständigen Prozess des gegenseitigen Ausforschens und Korrumptierens betreiben.

Hinzu kommt, dass die Nachfrage nach Informationen rasant ansteigt, wenn ein Land wie Deutschland sich in einem Konflikt wie dem in Afghanistan engagiert. Damit sind Reibereien zwischen den Geheimdiensten und denen, die ebenfalls vor Ort sind, vor allem den Streitkräften, vorprogrammiert. Denn oft beurteilen sie Entwicklungen optimistischer, als die Geheimdienste sie eingeschätzt oder berichtet haben.

Da sind wir sehr schnell bei der Frage, wie die Nachrichtendienste in die politischen Entscheidungsprozesse eingebettet sind. Heute ist es eher die Regel als die Ausnahme, dass Regierungschefs und Ressortminister viel mit anderen kommunizieren und dabei durchaus relevante Informationen austauschen, ohne dass die Geheimdienste davon etwas mitkriegen. Wenn also Angela Merkel mit Wladimir Putin über die Ukraine-Krise telefoniert, dann findet das, was wir „Rücklauf“ zum Geheimdienst nennen, wahrscheinlich nicht statt. Nun wird aber andererseits vom BND erwartet, dass er die russische oder die ukrainische Position kennt und auf dieser Grundlage prognostiziert, was die nächsten Schritte sein könnten. Wenn ich ein Instrument zur Beratung in außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten sein soll, dann müsste man, idealtypisch betrachtet, diese Informationen eigentlich auch erhalten. Hat man sie nicht, sind die Möglichkeiten naturgemäß begrenzt. In den USA oder in Großbritannien dürfte das etwas anders sein. Wenn US-Präsident Barack Obama etwa mit Putin kommuniziert, spricht viel dafür, dass über den National Security Council auch die CIA, die NSA oder die DIA einen Rücklauf bekommen.

**Wenn Merkel mit Putin spricht, erfährt es der Geheimdienst selten**

Um ein stimmiges Gesamtbild zu bekommen, braucht man eben beides: Man muss wissen, was innerhalb der Gesellschaften brodelte, und man muss wissen, was auf höchster Ebene zwischen den Entscheidungsträgern besprochen wird. Wenn das nicht zusammengeführt wird, die Botschaftsberichte, die Informationen der Geheimdienste und die Gespräche auf höchster Ebene, dann bleibt das Bild notwendigerweise unvollständig, ein Puzzle mit erheblichen Lücken. Im Grunde bräuchten wir also eine solche Institution wie den National Security Council auch in Deutschland.

### **Woran es fehlt**

Und dann ist da noch das Thema Ressourcen. Der BND verfügt über eine Personalstärke von rund 6000 Mitarbeitern, davon rund 1000 in dem Bereich, den wir als „Signals Intelligence“ bezeichnen. Das ist nicht viel. Wenn wir uns nur mal das britische Government Communications Headquarters, also den technischen Dienst, anschauen, dann stellen wir fest, dass allein der ein Vielfaches an Personal hat. Nun kann man natürlich argumentieren, dass die Engländer auch globalere Interessen haben als wir; aber auch die Franzosen verfügen über eine größere Personaldecke. Im technischen Bereich wird der BND also niemals mit den Briten oder den Franzosen, geschweige denn mit den Amerikanern

konkurrieren können. Der andere Teil sind eigene Quellen. Das Gewinnen von Quellen ist eine sehr komplizierte Angelegenheit, und das „Führen“ von Quellen ebenfalls. Zudem ist es sehr personalintensiv, weil man immer wieder „unter Legende“, also mit falscher Identität, unterwegs sein muss. Manche Quellen können nicht regelmäßig reisen oder getroffen werden, manchmal nur wenige Male im Jahr, und das gilt insbesondere für Länder, in die Sie eigene Leute nur unter höchstem Risiko reinbringen können.

Schließlich gibt es noch den großen Bereich der „offenen Informationen“ aus den Netzrecherchen und der Berichte von Partnerdiensten. Auch da kommt eine erhebliche Menge an Material zusammen. Und wenn man es mit einer

### Nach 9/11 wurde der Personalbestand kurzfristig ausgeweitet

Region zu tun hat, die stark nachgefragt wird, weil es da einen aktuellen Konflikt gibt, dann kommen die Mitarbeiter mit der Produktion von Informationen kaum hinterher – geschweige denn, dass sie in der Lage wären, diesen Wust wirklich adäquat zu verarbeiten. Dafür, wirklich gediegene Arbeit zu machen und das alles auch einmal etwas genauer zu reflektieren, die Informationen in Wissen oder gar Erkenntnis umzuwandeln: dafür fehlt meistens die Zeit.

Das ist die große Sorge der Amerikaner: nicht zu wissen, was sie alles an Informationen gesammelt haben, dass sie nicht ausgewertet haben oder auswerten, um Anschläge zu verhindern – nicht nur vor dem 11. September. Ich kann sammeln, sammeln und noch mehr sammeln, aber wie organisiere ich das Verhältnis zwischen dem Eingang und dem gewünschten Ausgang und mit welchem Personal?

Auch bei uns war der 11. September ein wichtiger Markstein, weil der bis dahin kaum ausreichende Personalbestand zumindest ausgeweitet wurde. Aber dann wurde auch relativ schnell wieder abgebaut. Es passiert ganz schnell, dass man von der Politik einen neuen Prioritätsbereich aufgedrückt bekommt. Und dann gilt es wieder zu prüfen, welche eigenen Informationen man bereits hat und über welche Landeskenntnisse man verfügt.

Für die Amerikaner ist das in der Regel ein noch größeres Problem. Die USA sind auf eine kurzfristige Informationsbeschaffung aus und nicht immer auf eine langfristige Quellenführung. Langfristige Quellenführung ist mühselig. Die amerikanische Methode ist es eher, sich vergleichsweise unvorbereitet in ein Krisengebiet zu begeben, die Informationszugänge der Partner zu nutzen und dann lediglich verspätet eigene Zugänge aufzubauen. Das schafft im Zweifel böses Blut, wenn die, die über viel Personal verfügen, von denen, die sehr viel weniger Personal haben, auch noch die Beurteilung und Bewertung geliefert bekommen wollen.

Es geht also um Ressourcen – technische Ressourcen, finanzielle Ressourcen, Wissensressourcen und vor allem: personelle Ressourcen. Nur ein Beispiel: Wenn es dem Mitarbeiter eines Geheimdiensts gelingt, einen Account in Afghanistan, in Pakistan oder in China anzuzapfen, dann nützt ihm das im Zweifel nichts, wenn er das nicht mit fachlicher und landeskundlicher Expertise spiegeln und einordnen kann.

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

## **Die Konkurrenz schläft nicht**

Beim BND verfolgte man stets die Strategie, für den „Signals Intelligence“-Bereich Absolventen der Fachhochschulen und der technischen Universitäten anzuwerben. Aber die Erfahrung lehrt, dass solche Absolventen sehr schnell in die Führungspositionen streben. Hinzu kommt eine Art Standortnachteil: Im Münchner Umland gibt es jede Menge Unternehmen, die das doppelte und dreifache Gehalt bieten. Das ist schlicht eine Frage der Konkurrenzfähigkeit. Aber was wäre die Alternative? Natürlich könnte man Contractor anheuern, wie es in den USA gemacht wird. Doch das würde stets das Risiko bergen, sich im Zweifelsfall einen Edward Snowden ins Haus zu holen.

Noch vor rund 15 Jahren konnte der BND mit der Perspektive argumentieren, dass der Dienst nach Berlin umziehen wird. Damit ließen sich ausgezeichnete Nachwuchskräfte gewinnen. Aber jetzt, wo sich die Fertigstellung des Neubaus in Berlin verzögert, verliert der BND talentierte Leute, die ins Auswärtige Amt oder sonstwohin gehen, weil die Berlin-Perspektive nicht so schnell eingelöst werden kann.

Und wenn wir schon beim Thema Geld sind, dann stellt sich die Frage nach Budgets und Unterstützern. Oberster Geldeinsammler für den BND ist der Chef des Kanzleramts. Der muss dafür den Finanzminister gewinnen und natürlich den Koalitionspartner. Da sind wir sehr schnell bei dem Punkt, welchen Ruf und welchen Stellenwert Nachrichtendienste bei uns in der jeweiligen konkreten Situation haben. Und irgendwann kommt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Reaktion, dass man diesen Bereich nicht fördern könne, wenn woanders gespart werden muss. Sie bekommen für eine deutliche Erhöhung der Etats nicht immer eine politische Mehrheit zusammen, obgleich es angesichts langfristiger anhaltender Konfliktlagen notwendiger denn je wäre.

**Wir werden das Know-how der Amerikaner immer wieder brauchen**

Das hat natürlich auch damit zu tun, dass der BND derzeit keine ganz so gute Presse hat. Vor allem der Fall Snowden mit der Überwachung durch die Amerikaner und der Kooperation der deutschen Nachrichtendienste mit den Amerikanern war nichts, was man öffentlich auf der Haben-Seite verbuchen kann. Und auch wenn man jetzt sagt, man wolle das in Zukunft besser machen und sich stärker abkoppeln von den Amerikanern: So wie die Konfliktlagen sind, werden wir immer wieder in eine Situation geraten, in der wir ohne das Know-how der Amerikaner und ihre Informationen nicht weiterkommen. Zwar wird immer wieder mehr Zusammenarbeit in Europa gefordert – doch das hat natürlich seine Grenzen. Letztlich werden es nationale Dienste bleiben, und es wird keine „joint operations“ geben, wie man das bei den Militärgütern nennt. Die einen haben die Schiffe, die anderen haben die Panzer und die dritten haben dann die Flugzeuge: So etwas funktioniert bei den Geheimdiensten nicht.

Und die Snowden-Geschichte und der NSU-Skandal haben noch einen Nebeneffekt. Das Thema parlamentarische Kontrolle gewinnt an Bedeutung. Das ist zum einen richtig – wir leben in einem Rechtsstaat und eine funktionierende parlamentarische Kontrolle ist unabdingbar – zum anderen aber müssen wir immer die Gewähr haben, dass die parlamentarische Kontrolle nicht mit der Pflicht zur Geheimhaltung kollidiert. Das bleibt ein ständiger Spagat.

**Prognose und Praxis**

All das hat Auswirkungen auf die praktische Arbeit der Geheimdienste. Nehmen wir einmal Russland. Das ist ein Riesenland, aber wir schauen nach St. Petersburg und nach Moskau; viel weiter reicht unser Blick nicht. Um das, was ansonsten im Land geschieht, einordnen und bewerten zu können, bräuchten wir mehr Ressourcen, aber auch unsere Medien sind auf die Metropolen fixiert.

Oder nehmen wir den Arabischen Frühling. Natürlich, die Bilder aus Kairo spielen eine große Rolle für die Medien, aber das Land ist ein bisschen größer, die Gesellschaft ist ein bisschen traditioneller und die Muslimbruderschaft spielt eine andere Rolle. Auch das wird in der Berichterstattung für die Entscheidungsträger deutlich gemacht. Wenn ich zum Beispiel wissen will, was im Grenzgebiet Ukraine/Russland passiert, dann bin ich neben der eigenen technischen Aufklärung auf die Berichterstattung in den Medien angewiesen, oder ich greife auf Partnerdienste zurück, einschließlich der Nachrichtendienste aus der Region. Und die haben wieder ihrerseits bestimmte Interessen, ob es nun Ukrainer sind, Balten, Polen oder Russen.

Unterm Strich also keine idealen Voraussetzungen, wenn wir einschätzen sollen, wie die russische Regierung auf bestimmte Entwicklungen reagieren wird. Und dann muss man auch in der Lage sein, aus der Berichterstattung die richtigen Schlüsse zu ziehen. Denn Berichterstattung zu Russland hat es in der Vergangenheit zweifellos ausreichend gegeben. Bei der Frage der Osterweiterung der NATO in Richtung Ukraine, in Richtung Georgien etwa, da wusste man durchaus, wo für Putin die Schmerzgrenze war: dass Russland es nicht

akzeptieren wird, wenn die NATO an der russischen Grenze auftaucht. Wenn ich verstehen will, wie Putin und seine Leute denken, dann muss ich wissen, dass aus deren Sicht einem Assoziierungsabkommen der EU-Beitritt folgt und anschließend der NATO-Beitritt.

Die Frage ist also, wie wir die verschiedenen beteiligten Stellen in einen Austausch- und Erfahrungsprozess, aber auch in Frühwarnsysteme einbringen können. Das hat mit Ressortkontakten zu tun, manchmal auch mit Ressourcen. Wenn man sich etwa die Berichterstattung der Botschaften und des BND im Vorfeld des Arabischen Frühlings anschaut, dann findet man eine Fülle von Hinweisen auf innenpolitische Probleme, auf das Ansteigen der Arbeitslosigkeit, auf die Folgen des demografischen Wandels und auf die Perspektivlosigkeit der Jugend. Das heißt aber natürlich noch nicht, dass man mit Sicherheit sagen konnte, man stünde unmittelbar vor Ausbruch eines Konflikts. So etwas können Sie nicht prognostizieren, dafür bedarf es der vielbeschworenen Initialzündung. Aber man wird anschließend öffentlich scharf dafür kritisiert, dass man ein Ereignis wie den Arabischen Frühling verschlafen habe. Diese Behauptung haben Sie für die nächsten Jahrzehnte in den Archiven.

**Schnell heißt es, man habe den Arabischen Frühling verschlafen**

Der BND ist nicht überall gleich stark aufgestellt – kann es gar nicht sein –, hat nicht überall gleichermaßen gute Zugänge, aber zumindest hat er einen exzellenten Ruf in der Region, der es ihm ermöglicht, auch ungefilterte Informationen zu bekommen. Was aber, wenn es, wie in Syrien, zum Bürgerkrieg kommt, wie kommt man dann an Informationen vor Ort? Da bewegen wir uns in einem Risikobereich für Mitarbeiter und Quellen. Häufig kommt man nur tastend voran. Man hat eine Fülle der unterschiedlichsten nachrichtendienstlichen Informationen und muss die Bewertung auch immer wieder korrigieren, anpassen und aktualisieren. Man lernt dazu. Bewertungen sind nicht in Stein gemeißelt. Für die Politik ist das manchmal schwer nachzuvollziehen. Bei dynamischen Konflikten kann man sich oft nicht auf eine gültige Lageinformation für die nächsten zwei oder drei Wochen verlassen. Je nach Dynamik des Konflikts wird man mit einer Berichterstattung zunächst einmal nur bis zur nächsten Ecke kommen.

Deswegen legt der BND bei dynamischen Konflikten eine Sonderberichterstattung auf, die quasi täglich die eingegangenen Informationen ergänzt und bewertet. Das heißt konkret, dass Ressourcen zusammengelegt werden und dass sie zum Teil an anderer Stelle weggenommen werden. Und da man ja in der Regel nicht von jetzt auf gleich eine Ansammlung von Experten vor Ort hat, muss man ein Stück weit auf das Prinzip „Training on the job“ setzen. Das ist für einen Nachrichtendienst eine ungeheure Herausforderung, wenn er praktisch sieben Tage in der Woche produzieren muss. Aber diese Art von Sonderberichterstattung wird von den Empfängern wegen ihrer Aktualität sehr geschätzt.

Dieser Text ist das Ergebnis einer Reihe von vertraulichen Gesprächen mit ehemaligen führenden Geheimdienstmitarbeitern. Aufgezeichnet von der IP-Redaktion.

## Vertrauen wär' gut

... doch Amerika will Kontrolle: Zur Legitimität von Spionage

Peter Rudolf | Wenn es um die geheimdienstliche Überwachung von befreundeten Staaten geht, trennen Berlin und Washington Welten. Was sich aus Sicht der Deutschen „nicht gehört“, gehört aus Sicht der Amerikaner schlicht dazu. Was hilft gegen die US-Schnüffelei, wenn moralische Empörung und völkerrechtliche Bedenken nicht verfangen? Einige Vorschläge.

In keinem anderen Land haben die nachrichtendienstlichen Aktivitäten der USA derartigen Anstoß erregt wie in Deutschland. Zwei Aspekte stehen dabei im Mittelpunkt: erstens die massive technische Überwachungstätigkeit der National Security Agency (NSA), die weit über die gezielte Aufklärung gegen einzelne Verdachtspersonen hinausgeht und auf die Zusammenführung möglichst vieler Daten setzt; und zweitens die „klassische“ Spionage, ob auf technische Mittel oder menschliche Quellen gestützt. Diese zielt darauf, über den Zugang zu nichtöffentlichen Informationen die Absichten und Aktivitäten staatlicher, aber auch wirtschaftlicher Akteure einzuschätzen.

Bei beiden Formen handelt es sich um Spionage, da personenbezogene Informationen in verdeckter Form gesammelt werden. Sie sind aus normativer Perspektive problematisch, weil sie in die Privatsphäre von Menschen hineinwirken, um deren Verhalten und Intentionen mit verdeckten Mitteln zu ergründen. Zudem wendet die klassische Spionage Methoden an, die moralische Probleme aufwerfen: Personen werden als Mittel gebraucht, sie werden getäuscht, zu bestimmten Handlungen erpresst.<sup>1</sup> Aus Respekt vor der Würde des Menschen lässt sich ein grundsätzlicher Vorbehalt gegen Spionage postulieren. Diesen zu überwinden, bedarf es triftiger Rechtfertigungsgründe.

Die deutsche Reaktion auf die nachrichtendienstliche Tätigkeit der USA scheint sehr stark von der Enttäuschung geprägt zu sein, als befreundeter und verbündeter Staat keine Sonderstellung zu genießen und Objekt einer allgemeinen Praxis zu sein, die als unangemessen (klassische Spionage) beziehungsweise als unverhältnismäßig (massenhafte Überwachung) bewertet wird. „Aus-

---

<sup>1</sup> Zur Problematik siehe Anita L. Allen: *The Virtuous Spy: Privacy as an Ethical Limit*, University of Pennsylvania Law School, Research Paper Nr. 07-34, 2008.

spähen unter Freunden, das geht gar nicht“, so Bundeskanzlerin Angela Merkel; diese Praxis sei nicht nur „überflüssig“, sondern sie „gehört sich einfach nicht“ (Außenminister Frank-Walter Steinmeier). Oder in den Worten von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen: „US-Geheimdienste tun scheinbar, was technisch möglich ist, ohne die Grenzen des politisch Vertretbaren einzuhalten. Gerade gegenüber Verbündeten. Allen, die um die tägliche enge Zusammenarbeit mit Amerika wissen, ist unverständlich, dass US-Dienste uns Deutsche ähnlich behandeln wie suspekte Nationen.“

Es ist also eine Mischung aus moralischen und funktionalen Argumenten, mit der die Legitimität der amerikanischen Spionagepraxis gegenüber Deutschland bestritten wird. Nicht ohne Grund bedient sich die Bundesregierung dabei keiner völkerrechtlichen Argumentation. Für Spionage im Krieg greifen zwar kriegsvölkerrechtliche Regelungen; doch bis auf das Diplomaten- und Konsularrecht, das Diplomaten das Spionieren verbietet, gibt es im Friedensvölkerrecht keine Regeln für nachrichtendienstliche Tätigkeiten. Deshalb lässt sich sagen: Spionage ist zulässig, zumindest toleriert sie das Völkerrecht. So könnte die Bundesrepublik, wie manche Juristen nahelegen, die USA allenfalls wegen der vermuteten Stationierung von Abhöranlagen im Botschaftsgebäude vor dem Internationalen Gerichtshof verklagen.

Was die Überwachung durch die NSA und die Eingriffe in das Recht auf Privatleben angeht, wäre eine Staatenbeschwerde vor dem UN-Menschenrechtsausschuss denkbar. Doch es ist strittig, inwieweit die USA und Großbritannien mit der extraterritorialen Überwachung menschenrechtliche Verpflichtungen verletzen. Die Menschenrechtsdeklaration fordert den Schutz der Privatsphäre, der Familie und der Korrespondenz vor willkürlichen Eingriffen. Und das internationale Abkommen über bürgerliche und politische Rechte postuliert, dass Privatsphäre, Familie und Korrespondenz vor willkürlichen oder ungesetzlichen Eingriffen geschützt sein sollten.

**Die deutsche Entrüstung kann sich nicht auf das Völkerrecht stützen**

### **Was ist notwendig und verhältnismäßig?**

Die rechtliche Diskussion läuft also darauf hinaus, was unter ungesetzlichen und willkürlichen Eingriffen zu verstehen ist.<sup>2</sup> Sofern die Überwachungstätigkeit ausländischer Bürger nach amerikanischem Recht rechtmäßig ist, kann sich die Debatte nur um Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit drehen. Und hierauf richten sich auch die Einwände, die die deutsche Seite in politischer, nicht jedoch rechtlicher Form vorgebracht hat. Denn Deutschland kann schlecht gegen die Legalität einer Praxis argumentieren, die – in weit kleinerem Stil gewiss – auch der Bundesnachrichtendienst und die Geheimdienste einiger anderer europäischer Staaten ausüben.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: The right to privacy in the digital age, A/HRC/27/37, 30.6.2014.

<sup>3</sup> Didier Bigo u.a.: National programmes for mass surveillance of personal data in EU Member States and their compatibility with EU law, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2013.

Wie weit Deutschland und die USA in der Frage legitimer nachrichtendienstlicher Tätigkeit zwischen Verbündeten entfernt sind, zeigt sich beim Blick auf den amerikanischen Diskurs. So mancher Deutschland-Kenner mag Verständnis für die deutsche Entrüstung haben; doch für weniger empathische Kommentatoren ist die moralische Entrüstung in Deutschland bestenfalls naiv, vielleicht aber auch nur instrumentell aufgebauscht. Die moralische Aufregung dient aus einer solchen Perspektive allein dazu, die Debatte in den USA zu beeinflussen und der amerikanischen nachrichtendienstlichen Tätigkeit Fesseln anzulegen.<sup>4</sup>

Der amerikanische Diskurs über die Legitimität von Spionage ist von Prämissen geprägt, die unerschütterlich scheinen. Aus der vorherrschenden „realistischen“ Sicht ist Spionage quasi die moralische Pflicht eines Staates, um die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten. Dass jeder gegen jeden spioniere, auch unter Freunden, ist eine weitere Annahme, die sich auf die Aussage von

**Die Haltung der USA:  
Vertrauen ist gut,  
Kontrolle ist besser**

James Clapper, Director National Intelligence, vor dem Kongress stützen kann. Freundschaftsbekundungen sind aus realistischer Perspektive nur für die Öffentlichkeit gedacht. Aus realistischer Sicht ist Freundschaft ein Begriff, der in der internationalen Politik keinen Platz hat. Wirkliches Vertrauen zwischen Staaten sei nicht möglich, es sollte anderen Staaten nicht entgegengebracht werden.<sup>5</sup> Denn mit der Loyalität gegenwärtiger Verbündeter könne keineswegs immer gerechnet werden; sie seien immer auch Konkurrenten und Rivalen, die nationale Interessen verfolgen. Verbündete hätten unterschiedliche Interessen und versuchten oft, manches vor den Augen der Partner zu verbergen. Da sich die USA verpflichtet haben, verbündeten Staaten im Extremfall zu Hilfe zu kommen, müssten sie möglichst genau wissen, was deren Regierungen beabsichtigen. Zudem seien auch unter Verbündeten zusätzliche nachrichtendienstliche Informationen sinnvoll, weil sie in Verhandlungen nützlich sein können. Und auch verbündete Staaten neigten dazu, nicht alle Informationen, die sie selbst gewonnen haben, an die USA weiterzugeben.<sup>6</sup>

Sicher gibt es im außenpolitischen Establishment der USA auch Stimmen, die eher kritisch-zurückhaltend gegenüber Spionage unter Verbündeten sind. Doch das dort zu hörende Argument ist keineswegs prinzipieller Art, sondern orientiert sich eher am Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Vertrauen ist gut, Kontrolle auch über geheim gewonnene Informationen ist besser: So lässt sich die Haltung gegenüber verbündeten Staaten zusammenfassen. Wenn die USA ein besonderes Vertrauensverhältnis haben, dann – so

---

<sup>4</sup> Reuel Marc Gerecht: When to Spy on Our Friends, *The Weekly Standard*, 11.11.2013; Aube Rey Lescur: Spying on Friends, *The Yale Globalist* (Blog), ohne Datum.

<sup>5</sup> Jennifer Sims: I Spy ... Why Allies Watch Each Other, *Foreign Affairs*, 6.11.2013.

<sup>6</sup> Daniel Byman und Benjamin Wittes: Reforming the NSA: How to Spy After Snowden, *Foreign Affairs*, Mai/Juni 2014, S. 127–138; Max Fisher: Why America spies on its allies (and probably should), *Washington Post Blogs*, 29.10.2013; Elbridge Colby: The Case for Spying on Our Allies, *National Review Online*, 4.12.2013.

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

weit öffentlich bekannt – am ehesten zu den vier anderen Staaten der so genannten „Five Eyes“. Es handelt sich um den innersten der konzentrischen Kreise, mit denen die USA qualitativ unterschiedliche nachrichtendienstliche Beziehungen unterhalten. Die Zusammenarbeit zwischen den USA, Großbritannien, Kanada, Australien und Neuseeland entwickelte sich im Zweiten Weltkrieg. Diese von besonderer Loyalität getragene „Anglosphäre“ der geheimdienstlichen Kooperation hat bis heute Bestand. Die Mitgliedschaft in diesem Club scheint die einzige Garantie zu sein, dass die USA keine Spionageaktivität unternehmen – in der Regel muss man wohl sagen. Denn aus den öffentlich zugänglichen Quellen ist nicht erkennbar, ob in Ausnahmefällen auch gegen Bürger eines der Partnerländer spioniert werden darf, ohne dass die betreffende Regierung zugestimmt hat und in Kenntnis davon gesetzt ist. Außer dem engen Kreis der „Five Eyes“ gibt es offenbar noch weitere Kreise, was die Qualität der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit angeht: den der „Nine Eyes“ – zu den fünf kommen Norwegen, Dänemark, Frankreich und die Niederlande hinzu. Deutschland gehört, wenn diese Berichte zutreffen, zusammen mit Schweden, Spanien, Belgien und Italien nur zu den „14 Eyes“.

Das besondere Vertrauensverhältnis zwischen den Geheimdiensten des engsten Kreises gilt nicht für andere. Die Beziehung zum BND verglich ein pensionierter CIA-Beamter mit der zum Mossad: „Wir arbeiten mit ihnen, aber wir haben ihnen nie voll vertraut.“<sup>7</sup> Wenn von Spionage gegenüber Deutschland die Rede ist, dann heißt es von nichtgenannten früheren Geheimdienstmitarbeitern, die meisten Aktivitäten in Deutschland zielten nicht darauf ab,

---

<sup>7</sup> „We work with them, but we never fully trusted them.“ Zitiert in Eli Lake: One Big Reason The CIA Spied on Germany: Worries About Russian Moles in Berlin, The Daily Beast, 12.7.2014.

an geheime deutsche Informationen zu gelangen. Sie seien vielmehr auf russische Geheimdienstaktivitäten (Maulwürfe im Staatsapparat), ausländische Terrorgruppen und iranische Beschaffungsaktivitäten gerichtet – und dies auch, weil deutsche Spionageabwehrfähigkeiten als unzureichend gelten.

Präsident Obama hat im Januar 2013 in seiner Rede zur NSA-Reform zwar selbstkritisch konstatiert, dass unter den für die nationale Sicherheit Verantwortlichen, ihn eingeschlossen, die Tendenz bestehe, eher mehr als weniger Informationen zu sammeln. Doch an der grundsätzlichen Notwendigkeit nachrichtendienstlicher Informationen ändert dies nichts, sie dienen laut Obama „legitimen nationalen Sicherheitszwecken“. Informationen würden nicht verwendet, um amerikanischen Firmen oder Wirtschaftssektoren Vorteile zu verschaffen. Und für die Staats- und Regierungschef befreundeter und verbündeter Staaten gelte die Regel, dass ihre Kommunikation nicht mehr überwacht werde – es sei denn, „ein zwingender nationaler Sicherheitszweck“ erfordere dies.

Die USA betrachten Spionage – auch die gegenüber Verbündeten – prinzipiell als legitim. Lediglich im wirtschaftlichen Bereich unterscheiden sie zwischen einer legitimen, von den USA betriebenen Form und einer illegitimen, von anderen Staaten wie China und Frankreich praktizierten. Dass die USA gegenüber ihren europäischen Verbündeten auch im wirtschaftlichen Bereich nachrichtendienstlich aktiv sind, hatte schon im Jahre 2000 vor dem Hintergrund der Enthüllungen über das Echelon-Überwachungssystem der ehemalige CIA-Direktor R. James Woolsey bestätigt. Nach seinen Worten spionierten die USA europäische Unternehmen aus, weil sie versuchten, Aufträge in Drittstaaten durch Bestechung zu erhalten, weil sie insgeheim zivil und militärisch verwendbare Technologien an problematische Staaten lieferten und weil sie Sanktionen unterliefen. Die USA betrieben jedoch keine Industriespionage, nämlich die Ausspähung von Firmengeheimnissen, um diese an amerikanische Firmen weiterzugeben.

Als legitim im Bereich der wirtschaftlichen Spionage sehen es die Amerikaner, nachrichtendienstlich gewonnene Erkenntnisse in Handelsverhandlungen zu nutzen. Indirekt profitieren davon US-Konzerne. Auch zielen die nachrichtendienstlichen Aktivitäten auf Kenntnisse über das Wirtschaftsgebaren anderer Staaten und dessen Auswirkungen auf die Weltmärkte. Insofern ist die Trennlinie zwischen Wirtschaftsspionage für öffentliche Zwecke und Wirtschaftsspionage im Interesse und zum Nutzen einzelner Firmen so scharf nicht, wie es die USA in der Auseinandersetzung gerade auch mit China behaupten.

### Kein No-Spy-Abkommen

Angesichts der amerikanischen Haltung ist nur schwer verständlich, woraus sich die deutsche Erwartung speiste, ein No-Spy-Abkommen sei möglich. Frankreich hatte schon im Jahr 2010 die Erfahrung machen müssen, dass so etwas mit Präsident Obama nicht zu haben ist. Der Plan eines No-Spy-Abkommens zwischen den USA und Deutschland, das offenbar den Verzicht auf Regierungs- und Wirtschaftsspionage beinhalten sollte, ist vom Tisch.

**Wirtschaftsspionage gilt als legitim, wenn sie von den USA betrieben wird**

Vielleicht war das ganze Vorhaben auch nur ein einziges Missverständnis. Dieser Eindruck drängt sich auf, wenn man liest, was Barack Obama beim Besuch von Angela Merkel in Washington Anfang Mai 2014 zu diesem Thema klarstellte: „Es ist nicht ganz präzise zu sagen, dass die US-Regierung eine No-Spy-Vereinbarung anbot und sie dann zurückzog. Präzise ist zu sagen, dass wir mit keinem Land, mit keinem unserer engsten Partner ein Blanko-No-Spy-Abkommen haben.“ Und dann weiter: „Was wir haben, ist eine Reihe von Partnerschaften, Verfahren und Prozessen mit verschiedenen Geheimdiensten, und was wir mit den Deutschen – wie auch mit den Franzosen oder den Briten oder den Kanadiern oder jedem anderen – machen, ist auszuarbeiten, was genau die Regeln sind, die die Beziehung zwischen jedem der beiden Länder leiten, um sicherzustellen, dass es keine Missverständnisse gibt.“<sup>8</sup>

Wie die Verfahren konkret aussehen könnten, die Washington vorschweben, ist öffentlich nicht bekannt. Presseberichten zufolge hatte die US-Regierung im Juli 2014 der Bundesregierung ein Arrangement ähnlich dem der „Five Eyes“ vorgeschlagen. Offenbar sollte dieser Vorschlag dazu dienen, die Wogen über die Enttarnung eines mutmaßlichen amerikanischen Spions im BND zu glätten. Um eine „Mitgliedschaft“ Deutschlands im engen Kreis der Fünf sollte es nicht gehen, einer Stellungnahme aus dem Weißen Hauses war zu entnehmen, dass an eine Änderung der „Five Eyes structure“ nicht gedacht werde. Dass Deutschland aufgrund seiner gesetzlichen Regelungen an einer so engen Kooperation nicht teilnehmen kann (nicht zuletzt, weil es faktisch dann auch Informationen liefern würde, die zu gezielten Tötungen führen könnten), ist Deutschland-Kennern in Washington natürlich sehr wohl bewusst.

Ein öffentlicher Dialog  
über Nachrichtendienste  
wäre sicherlich sinnvoll

Gleichwohl kann es sinnvoll sein, weiterhin auch öffentlich den Dialog mit den USA über ihre nachrichtendienstliche Praxis zu suchen. Zu einem Dialog gehören sicher auch öffentlichkeitswirksame Signale, wie die Aufforderung an den Berliner CIA-Vertreter, das Land zu verlassen. Diese unter Verbündeten ungewöhnliche Reaktion mag Washington vielleicht beeindruckt haben und dazu beitragen, die eine oder andere nachrichtendienstliche Praxis in Deutschland sensibler zu reflektieren. Doch zu einem grundsätzlichen Überdenken der klassischen politischen Spionage wird es wohl nicht führen; und die elektronische Aufklärungstätigkeit der NSA dürfte davon nicht betroffen sein.

Notwendiger Bestandteil eines solchen Dialogs wäre sicher auch, die USA zu einem besseren Schutz der Privatsphäre ausländischer Personen zu drängen und nachzuhaken, wie das Ergebnis der Überprüfung des Umgangs mit den Daten ausländischer Personen aussieht, die Obama im Januar 2014 in Auftrag gegeben hat. Privatsphäre und bürgerliche Rechte sollen, so heißt es in der Presidential Policy Directive 28, „integrale Erwägungen“ bei der Planung der Aufklärungsaktivitäten sein.

<sup>8</sup> Zitiert in Dustin Volz: Obama – We Do Not Have a Blanket No-Spy Agreement With Any Country, National Journal, 2.5.2014.

Wer politische Spionage gegen die Regierung eines verbündeten Staates in Frage stellt, muss sich eines normativen Arguments bedienen, das prinzipiellen Charakter hat – und im amerikanischen Diskurs nicht als Ausdruck von Kränkung, Sentimentalität oder Scheinheiligkeit abgetan werden kann. Entsprechende Überlegungen hat Raphael Bitton in einem Manuskript mit dem Titel „The Legitimacy of Spying Among Nations“ (2013) niedergelegt, an das im Folgenden angeknüpft wird.

### Über die Grenzen legitimer Spionage streiten

Wie lässt sich Spionage in Friedenszeiten überhaupt rechtfertigen? Wie lässt sich eine Praxis legitimieren, deren moralische Kosten aufgrund der betriebenen Praktiken beträchtlich sein können, und es daher nicht wünschenswert sein kann, dass jederzeit alle gegen alle spionieren? Spionage im Frieden ist keine exzeptionelle, sondern eine durchgängige Aktivität, die dazu dient, Bedrohungen zu erkennen. Wie also kann derartige Spionage gerechtfertigt werden? Wie sähe das Prinzip aus, dem rationale Staaten in unparteiischer Abwägung zustimmen könnten?

Ein solches zustimmungsfähiges Prinzip wäre, so das Argument, die „Pflicht zu grundlegender Transparenz“. Fehlt es an solcher Transparenz, rechtfertigt das den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel. Im Falle demokratischer Staaten ist die notwendige Transparenz ihrer Absichten und Fähigkeiten gegeben, denn diese zeichnen sich durch ein hohes Maß an Offenheit aus, was Diskussions- und Entscheidungsprozesse angeht. Ihre „strategischen Intentionen“ sind erkennbar; es bedarf hierzu nicht der Spionage, sie ist nicht notwendig und daher nicht gerechtfertigt.

Sollte die Politik eines demokratischen Staates für einen anderen Staat bedrohlich werden, bleibt genügend Zeit, sich darauf vorzubereiten. Gegenüber illiberalen Staaten ist Spionage jedoch als Mittel gerechtfertigt, um Transparenz herzustellen.

Politische Spionage unter gefestigten liberalen Demokratien ist sicherheitspolitisch nicht notwendig und daher nicht zu rechtfertigen. Deshalb wäre es zielführend, wenn einige demokratische Staaten auf dieser normativen Grundlage einen Kodex für den Verzicht auf Spionage im politischen System der anderen Staaten entwickeln würden und dafür Sorge tragen, dass dieser nachweislich eingehalten wird. Ein solches Prinzip schließt im Übrigen nicht aus, dass problematische Entwicklungen auch in verbündeten Staaten nachrichtendienstlich verfolgt werden, etwa die grenzüberschreitenden Aktivitäten organisierten Verbrechens.

Die USA begründen ihre klassische politische Spionage gegenüber unterschiedslos allen Staaten mit ihren außen- und sicherheitspolitischen Interessen als Weltmacht. Bei der Legitimation der elektronischen Überwachungspraxis gesellt sich noch ein anderes Argument hinzu: Die USA nehmen mit ihrer geheimdienstlichen Tätigkeit eine ordnungspolitische Aufgabe wahr, die im Interesse aller Staaten liegt, insbesondere wenn es um die Abwehr von transnatio-

Gegen transparente  
Demokratien ist  
Spionage nicht legitim

nalem Terrorismus geht. Sofern die USA hier ein kollektives Gut bereitstellen, lässt sich dieses Argument kaum in Zweifel ziehen. In der Diskussion mit den USA kann es nicht um die prinzipielle Frage „Spionage unter Verbündeten – Ja oder Nein“ gehen, sondern um Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit einer in Grundrechte eingreifenden Praxis.

Überwachung im großen Stil soll der Sicherheit dienen, sie gefährdet aber die Privatsphäre vieler Bürger. Ihr Nutzen muss abgewogen werden gegen Kosten und Schaden, die sie unausweichlich mit sich bringt: die Kosten eines Überwachungsapparats, der, auch wenn er nicht außerhalb rechtlicher Regelungen operiert, diese jedoch bis an ihre Grenzen strapaziert; den Schaden, der unzähligen Bürgern nicht nur, aber vor allem außerhalb der USA daraus erwächst, dass ihre Privatsphäre verletzt wird und dass innerstaatlich geltende Garantien über den Austausch von Informationen zwischen kooperierenden Geheimdiensten faktisch ausgehöhlt werden.

Überwachungsmaßnahmen großen Stils, also nicht nur die gezielte Überwachung Verdächtiger, sollen Anschläge verhindern. Doch der Nachweis, dass die amerikanischen Programme wirkungsvoll sind, wurde bislang nicht erbracht. Wenngleich es Erfolge gibt, so kommen schon rein statistisch auf einen über die Analyse massenhafter Daten entdeckten Terroristen viele „falsche Positive“, das heißt Personen, die fälschlicherweise überwacht, festgehalten, auf die Beobachtungsliste oder auf die Flugverbotsliste gesetzt werden. Wie umfangreich diese Listen geworden sind, zeigen die von der Website The Intercept am 5. August 2014 veröffentlichten geheimen Daten: Im August 2013 standen 680 000 Personen auf der Liste bekannter oder vermuteter Terroristen, 280 000 davon waren keiner bekannten terroristischen Gruppe zugeordnet; 47 000 Personen standen auf der Flugverbotsliste.

Der amerikanische „Sicherheitsstaat“ nimmt seine Aufgaben sehr ernst. Der deutsch-amerikanische Konflikt über die Legitimität von Spionage unter „Freunden“ kann nicht auf das Verhalten vermeintlich außer Kontrolle geratener Geheimdienste oder Versagen von Politikern in Washington zurückgeführt werden. Denn die Politik möglichst umfassender Informationsgewinnung wird von einem breiten Konsens im politischen System der USA getragen. Washington ist von der grundsätzlichen Legitimität des eigenen Handelns überzeugt. Wer Staat und Bürger in Deutschland vor den nachrichtendienstlichen Aktivitäten der USA besser schützen will, wird daher nicht umhin kommen, diese Tätigkeit direkt zu erschweren und indirekt das Kosten-Nutzen-Kalkül Washingtons zu beeinflussen – etwa über die Verknüpfung mit der Zusammenarbeit in anderen Politikfeldern.

## Deutschland sollte direkte und indirekte Maßnahmen ergreifen



Dr. Peter Rudolf ist Senior Fellow der Forschungsgruppe Amerika in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Bild r  
Printausgab

nur in  
de verfügbar

## Deutsche China-Politik

In den Beziehungen zu China kommt Deutschland die Rolle des Impulsgebers zu. Die Ukraine-Krise bietet einen Ansatz, die internationale Kooperation auszuweiten. Zugleich dürfte die Zahl der Konflikte mit Peking steigen.

## Lob der Nischenpolitik

Deutschland spielt in Europas China-Politik heute die Rolle des Impulsgebers

Sebastian Heilmann | **In Peking wird unter den EU-Mitgliedern nur Deutschland wirklich ernst genommen – eine Chance für Berlin, auf Grundlage der seit Jahrzehnten erfolgreich praktizierten Nischenpolitik neue Akzente zu setzen und weitere Felder für die Kooperation mit China zu öffnen. Diese ist zugleich beweglich genug, um erwartbare Rückschläge aufzufangen.**

Das Koordinatensystem der China-Politik verändert sich gegenwärtig tiefgreifend. China fordert immer offener die von den USA nach dem Ende des Kalten Krieges angeführte internationale Ordnung heraus. Die Volksrepublik will sich vom Westen nicht mehr zu dessen Bedingungen einbinden lassen. Die chinesische Führung rückt enger mit Russland zusammen und setzt innenpolitisch auf eine harte Linie. Zugleich mehren sich die Anzeichen ökonomischer Fragilität in China. Wie soll die deutsche China-Politik auf diese Veränderungen reagieren? Ein nüchterner „Reality Check“, was die Grenzen der bisherigen EU-China-Politik angeht, lässt keinen anderen Schluss zu: Berlin kommt eine Rolle als Impulsgeber in neuen Handlungsfeldern zu.

### Ein verändertes Umfeld

Dafür gibt es viele Gründe. Mehrere miteinander verbundene Entwicklungen lassen unsere Beziehungen zu

China sehr viel störungsanfälliger werden als in dem vergangenen „goldenen Jahrzehnt“ der deutsch-chinesischen Kooperation.

Unter dem neuen Partei- und Staatschef Xi Jinping verstärken sich die Anzeichen einer politischen Verhärtung nach innen und außen. Seit Jahrzehnten etablierte Kooperationsmuster westlicher Staaten mit China – etwa mittels politischer Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen – sind unter den Generalverdacht der „Infiltration durch ausländische feindliche Kräfte“ geraten, deren Ziel die Unterminierung des chinesischen politischen Systems sei. Zu den Zeichen der Verhärtung innerhalb Chinas gehört auch eine aggressive nationale Industriepolitik, die den Druck auf ausländische Unternehmen erhöht.

Zugleich verändern sich außenpolitische Praktiken und Ambitionen: Unter Xi Jinping verfolgt Chinas Führung neue internationale Prioritäten und eröffnet mit großem diplo-

matischen und finanziellen Einsatz neue geostrategische Korridore. Besondere Ambitionen richten sich auf den Ausbau von Handelskorridoren („Seidenstraßen“), die Chinas Nachbarländer durch Infrastrukturausbau, Abbau von Handelsschranken und sicherheitspolitische Kooperation einbeziehen.

„Süd-Süd-Kooperation“ wird für China immer wichtiger: Peking baut seine wirtschaftlichen und diplomatischen Beziehungen zu Schwellen- und Entwicklungsländern gezielt aus. Die traditionellen Beziehungen zu westlichen Staaten und Märkten werden zwar weiterhin gepflegt. Aber sie nehmen im Gesamtgeflecht der globalen Aktivitäten Chinas nicht mehr die überragende Position der Vergangenheit ein.

In der asiatisch-pazifischen Region wiederum tritt die lange Zeit verdeckte Großmachtrivalität zwischen China und den USA immer offener zutage. Von beiden Seiten angetrieben wird sie sich in den kommenden Jahren noch verschärfen und neue Koordinaten für alle in der Region aktiven Staaten setzen, auch für die Europäer. China nutzt zudem konsequent die aktuellen Möglichkeiten, die sich mit Moskaus Isolation für eine Vertiefung der russisch-chinesischen Zusammenarbeit bieten – mit Russland als künftigen Juniorpartner Chinas.

Für diese Verschiebungen sind neben Entscheidungen der chinesischen Führung auch konkrete innenpolitische, gesellschaftliche und binnenwirtschaftliche Krisenanzeichen ursächlich: Chinas Wirtschaft steuert auf eine neue Entwicklungsphase mit dauerhaft niedrigeren Wachstumsraten zu. Das wird das bislang sehr er-

trageiche China-Geschäft deutscher Unternehmen in vielen Branchen zwar weniger lukrativ machen. Die Volksrepublik wird aber trotzdem unersetzbar bleiben, denn es ist weltweit schlicht kein Markt von vergleichbarer Dynamik und Größe in Sicht.

Die deutsche China-Politik wird deshalb kreativ mit einem „Gravitationsdilemma“ umgehen müssen: Selbst wenn Diplomaten und Unternehmen eine größere Distanz und Diversifizierung gegenüber China anstreben sollten, werden sie auf absehbare Zeit nicht von China loskommen.

## Unter Xi Jinping verfolgt Chinas Führung neue internationale Prioritäten

### Ziele auf dem Prüfstand

Die deutsche China-Politik muss sich den veränderten Rahmenbedingungen anpassen und traditionelle Ziele und Prioritäten überprüfen. Zentrale Ziele waren bislang erstens die Förderung eines sich schrittweise liberalisierenden Chinas: „Wandel durch Handel“ und „Wandel durch Dialog“ lauteten die Stichworte; zweitens die Einbindung Chinas in die – unter westlicher Ägide etablierten – Regeln und Organisationen der internationalen Politik, also „Wandel durch Völkerrecht“ und durch multilaterale Regelbindung.

Drittes und in der Praxis der bilateralen Beziehungen überragendes Ziel war und ist die Sicherung deutscher wirtschaftlicher Interessen als globaler Handelsmacht im chinesischen Markt – unter Einschluss von diplomatisch flankierten Verbesserungen in den Bereichen Marktzugang für ausländische Unternehmen und Schutz von deren geistigem Eigentum.

Mit Blick auf diese drei traditionellen Ziele kommen wir nach Jahrzehnten immer vielfältigeren Austauschs mit China an einem nüchternen Urteil nicht vorbei: Weder die rasante wirtschaftlich-technologische Entwicklung noch die vertiefte globale Einbindung Chinas haben zu einer innenpolitischen Liberalisierung und internationalen Einhegung Chinas nach westlichen Vorstellungen beigetragen.

Sollten wir aber deshalb die alten Ziele über Bord werfen? Nein! Deutschland muss an etablierten Mechanismen wie den vielfältigen Rechtskooperationen und dem Menschenrechtsdialog festhalten und sich

**„Dicke Bretter“ müssen  
über einen langen  
Zeitraum gebohrt werden**

darin weiter engagieren, auch wenn das Umfeld sich aktuell ungünstig entwickeln sollte.

Im Umgang mit China müssen „dicke Bretter“ über einen langen Zeitraum beharrlich gebohrt werden: Der Aufbau eines Rechtsstaats mit leistungsfähigen und unabhängigen Gerichten sowie einer gesetzestreu, verlässlichen Verwaltung wird – westliche Staaten wissen dies aus eigener Erfahrung – Jahrzehnte benötigen und auch immer wieder schwere Rückschläge erleiden.

Vor einer verbreiteten Selbstüberschätzung Deutschlands und Europas ist allerdings zu warnen: Der Anspruch oder die Hoffnung, China von Europa aus in eine Demokratie zu transformieren, ist völlig unrealistisch und sollte von der Agenda verschwinden. Eine Demokratisierung Chinas werden die Chinesen selbst, auf eigenen Wegen und mit wahrscheinlich stark abweichenden Institutionen be-

treiben müssen. Amerikaner und Europäer werden keine Patentrezepte für die innerchinesischen Erneuerungsprozesse liefern und realisieren können.

### **Impulsgeber Berlin**

Die deutsche China-Politik braucht dringend einen „Reality Check“ mit Blick auf die offenkundigen, jüngst immer stärker zutage tretenden Limitierungen einer gemeinsamen EU-China-Politik. Denn alle bisherigen Versuche, eine abgestimmte und umfassendere europäische China-Politik über die Handelsbeziehungen hinaus zu entwickeln, sind trotz einer Vielzahl von EU-Strategiedokumenten nicht über Absichtsbekundungen und wenig koordinierte Dialogmechanismen hinausgelangt.

Eine Initiativrolle Deutschlands ist dringend erforderlich. Sonst stagniert die europäische Politik gegenüber China oder wird vollständig wirkungslos. Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben gegenüber China keine Möglichkeit, die Initiative zu ergreifen, weil sie nicht über die Ressourcen oder das Standing verfügen, um in Peking tatsächlich Gehör zu finden. Deutschland aber verfügt über beides und muss deswegen Impulse geben. Eine arbeitsteilige, abgestufte europäische China-Politik kann erst wieder in den Bereich des Möglichen rücken, wenn sich die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit in anderen europäischen politischen Zentren verbessert hat.

Die Bundesregierung sollte sich deshalb konsequent darum bemühen, die bilateralen wirtschaftlichen, politischen, rechtspolitischen und gesellschaftlichen Beziehungen zu China

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

weiter auszubauen – nicht nur, um Deutschlands enge wirtschaftlichen Verflechtungen mit China abzusichern, sondern auch, um eine Verstärkung und Verbreiterung der Beziehungen über die Handelspolitik hinaus zu fördern. Hinsichtlich der politischen, rechts- und justizbezogenen sowie zivilgesellschaftlichen Beziehungen sollten – aufgrund perspektivisch nicht tragfähiger europäischer Mechanismen – die Ressourcen in den bilateralen Dialogen Deutschlands mit China konzentriert werden.

Sofern auf europäischer Ebene die Voraussetzungen für eine glaubwürdige und handlungsfähige gemeinsame China-Politik geschaffen werden sollten, können die von Deutschland verfolgte Initiativen in europäisch-chinesische Mechanismen integriert werden. Auf dem derzeitigen Stand aber muss Berlin als Impulsgeber für die europäische China-Politik fungieren, um die Türen für Kooperationen mit Peking auch auf schwierigen, konflikt-

anfälligen Feldern der bilateralen Beziehungen offenzuhalten.

## **Rückfallpositionen in Konflikten**

Die Störungs- und Konflikthanfälligkeit in den Beziehungen zu China wird wirtschaftlich und politisch voraussichtlich zunehmen. Konfliktbehaftete Themen der deutschen und europäischen Handels- und Investitionsbeziehungen mit China müssen offensiv vertreten werden: Der Schutz geistiger Eigentumsrechte gehört – trotz mancher Verbesserungen – nach wie vor auf die Agenda.

Was Zugang zu geschützten Marktsegmenten oder zu öffentlichen Ausschreibungen – also generell die Gleichbehandlung im Wettbewerb mit chinesischen Firmen – angeht, so sind unter der Regierung Xi Jinpings deutliche Einschränkungen aufgrund einer aggressiven nationalen Industriepolitik mit protektionistischen Elementen zu erkennen. Diese Fehlentwicklung muss von der Bundesregie-

rung in allen offiziellen Begegnungen immer wieder mit Nachdruck kritisiert werden.

Auch die heiklen Fragen von Cyber-Security und Wirtschaftsspionage belasten die deutsche Position im Ver-

### Heikle Themen müssen auf die Agenda diplomatischer Begegnungen

hältnis zu China – über die wirtschaftliche Zusammenarbeit hinaus – gravierend. Diese Themen müssen deshalb zur festen Agenda in diplomatischen Begegnungen mit chinesischen Regierungsvertretern gehören.

#### Konstruktive Hebelwirkungen

Welche Ressourcen und Instrumente stehen zur Verfügung, um Verhandlungsmacht gegenüber der chinesischen Seite in den Wirtschaftsbeziehungen zu gewinnen? Auf europäischer Ebene versprechen das derzeit verhandelte Investitionsabkommen mit China und der Wunsch Chinas nach einer gemeinsamen Freihandelszone eine konstruktive Hebelwirkung im beiderseitigen Interesse.

Die Deutschen und Europäer müssen darauf pochen, dass zuerst die Regeln der Welthandelsorganisation einschließlich derer zu öffentlichen Ausschreibungen in China konsequent Anwendung finden. In keinem Falle sollte die europäische Seite China zugestehen, unvermittelt zum Sprung in ein umfassendes Freihandelsabkommen mit der EU anzusetzen. China hat, was Marktzugang und Gleichbehandlung ausländischer Unternehmen angeht, nach wie vor großen Nachholbedarf. In diesen für Handel und Investitionen zentralen Fragen darf die Diplomatie nicht zurückweichen.

Auch wenn die sicherheitspolitische Rolle Deutschlands und Europas in Ostasien mangels militärischer Kapazitäten dauerhaft vernachlässigbar bleiben wird, so müssen sich Deutsche und Europäer diplomatisch stärker engagieren in einem Bereich, der sie im Nerv trifft: Sie müssen China und dessen Nachbarn immer wieder zu einer Beilegung der Streitigkeiten im Süd- und Ostchinesischen Meer auf völkerrechtlicher Basis mahnen, um die Offenheit der für den Handel ungemein wichtigen Schifffahrtswege in dieser Region zu sichern. Mit Blick auf das Seerecht und die internationale Gerichtsbarkeit besitzen europäische Stimmen mehr Glaubwürdigkeit als alle Ermahnungen aus den Vereinigten Staaten, die bislang die Seerechtskonvention selbst nicht ratifiziert haben.

In virulenten Konfliktfeldern mit China ist die Stärkung transatlantischer Abstimmungen eine zusätzliche Option. Um regelmäßigen Austausch über teils divergierende, teils gemeinsame Positionen in der China-Politik zu ermöglichen, sollte Berlin die bestehenden, sehr sporadisch genutzten Kanäle und Foren zwischen deutschen und amerikanischen China-Diplomaten und Think-Tanks verstetigen.

Eine grundsätzliche Differenz wird sich durch solche Sondierungen aber nicht ausräumen lassen: Anders als Deutschland oder Europa betrachten die USA geostrategisch Asien und Pazifik als Rivalitätsraum mit China. Für Washington ist die Verteidigung der traditionellen Führungsrolle vorrangig. Deutschland und Europa sollten sich aber nicht ohne Not in die Großmachtrivalitäten zwischen den USA und China hineinziehen lassen.

Als weitere Option sollten die Möglichkeiten einer gezielten Diversifizierung diplomatischer und handelspolitischer Initiativen – weg von China und hin zu Indien – mit mehr Nachdruck betrieben werden als bisher. Wenn es gelingt, in Indien mit westlichen Investitionen und Know-how drei bis vier prosperierende Sonderwirtschaftszonen aufzubauen, würde dies Gegengewichte zur übermäßigen wirtschaftlichen „Gravitation“ nach China schaffen.

China, Europa und die USA eint jenseits aller aktuellen Konflikte vor allem eines: Sie wollen einen Sturz der internationalen Ordnung ins Chaos unbedingt vermeiden und weltweiten Handel und Investitionen weiter fördern. China fordert zwar die alten Regeln einer amerikanisch dominierten Welt in robuster Weise heraus. Doch ein regelloses, von militärischen Konflikten, Territorialrevisionen, Bürgerkriegen und Terrorismus geprägtes Umfeld wünscht sich Peking genauso wenig wie Washington und Berlin. Auf dieser Basis werden sich auch in Zukunft zahlreiche Felder der Kooperation erschließen lassen.

### **Neue Handlungsfelder**

Der deutschen China-Politik bietet das veränderte internationale Koordinatensystem neue Handlungsfelder. Möglich ist eine Weiterentwicklung der Kooperationspolitik in einigen Bereichen mit wirtschaftlichem und zugleich zivilgesellschaftlichem Potenzial. Insbesondere die für Chinas Entwicklung elementar wichtigen Programme für nachhaltige Urbanisierung, Wasserwirtschaft und Umwelttechnologien bieten viel Raum

für deutsches Engagement, das über wirtschaftliche Interessen hinausreicht. Grundsätzlich finden die von deutschen Konzepten geprägten Themenfelder der Kreislaufwirtschaft und Raumplanung in China auf allen Verwaltungsebenen sehr reges Interesse. Neue Chancen für die wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Kooperation bieten sich in zuvor nicht vorrangigen Feldern der Gesundheitswirtschaft (einschließlich Medizintechnik und Krankenhausorganisation), sozialen Sicherungssysteme und Wohlfahrtsverbände. Hier steigt die chinesische Nachfrage nach deutscher Expertise aktuell stark an.

Zu prüfen sind neue regionale Kooperationen mit China insbesondere in Zentralasien. Der chinesische Werbefeldzug für einen „Seidenstraßen-Wirtschaftsgürtel“ als eurasischer Transportkorridor kann von deutscher Seite in ausgewählten Infrastrukturprojekten aufgegriffen werden. Hierfür gibt es Anknüpfungspunkte im Kontext mehrerer laufender, bislang aber wenig wirkungsvoller europäischer und deutscher Energie- und Transportprogramme, die zur Anbindung und Entwicklung der Region Zentralasien konzipiert wurden. Die seit den neunziger Jahren starke deutsche diplomatische Position in Zentralasien kann für die Anbahnung und Steuerung gemeinsamer deutsch-chinesischer Projekte in der Region genutzt werden.

Ebenfalls zu prüfen sind Mitwirkungsmöglichkeiten in von China geförderten neuartigen Parallelstrukturen

**Deutsche Konzepte  
finden auf allen Ebenen  
sehr reges Interesse**

## Die Zusammenarbeit mit China ist bei großen Themen zwingend

der Entwicklungs- und Regionalpolitik. Insbesondere sollte die deutsche Diplomatie aufgeschlossen gegenüber chinesischen Vorschlägen zu Beteiligungen in der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) sein. Denn diese neue Entwicklungsbank trifft auf einen massiven, durch Weltbank und Asian Development Bank nicht ausreichend bedienten Investitionsbedarf in der Energie- und Transportinfrastruktur asiatischer Länder. Zugleich wird die neue Konkurrenz den schwerfälligen etablierten Institutionen – Weltbank und Asian Development Bank brauchen regelmäßig bis zu sieben Jahre vom Antrag bis zur Bewilligung von mittelgroßen Projekten – einen dringend notwendigen Erneuerungsschub geben.

Die von China mit großer Energie vorangetriebene „Süd-Süd-Kooperation“ gewinnt immer mehr ein vom Westen unabhängiges Gewicht: als Experimentierfeld für die eigenständige Regelsetzung und Finanzierung durch Entwicklungs- und Schwellenländer. Aufhalten lassen sich die chinesischen Vorstöße nicht. Die Europäer sollten eine vorsichtige Mitwirkung in ausgewählten, entwicklungspolitisch konstruktiven Mechanismen prüfen.

Es ist absehbar, dass das Zeitalter der westlich dominierten internationalen Institutionen zu Ende gehen wird. Deutschland und Europa sollten konsequent darauf setzen, China so weit wie nur irgend möglich in die neue Regelsetzung für die Weltwirtschaft und Weltpolitik einzubeziehen. Die Zusammenarbeit mit China ist

zwingend, um die großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts – von der Regelung neuer Sicherheits- und Umweltrisiken über Freihandel und Finanzmärkte bis hin zur Entwicklung eines Cyber-Regimes – anzugehen.

## Eine bewegliche Nischenpolitik

Ambitionierte Strategiepapiere zur China-Politik mit langfristigen Zielsetzungen, linearen Annahmen und statischen Instrumentarien bieten angesichts der chinesischen Entwicklungsdynamik und volatiler internationaler Veränderungen keine tragfähige Basis. Eine zeitgemäße Außenpolitik muss die Handlungsfähigkeit in Reaktion auf unvorhergesehene Entwicklungen stärken.

Die deutsche Außenpolitik in Ostasien war und ist von der Suche nach Nischen auf den Märkten und zwischen den Großmächten geprägt. Auch die Nischenpolitik gegenüber China resultiert aus dieser jahrzehntealten wirtschaftlichen und diplomatischen Praxis; sie entspringt nicht einer reflektierten oder ausformulierten Strategie. Bei dieser Nischensuche geht es um die Identifizierung noch so kleiner, aber ausbaufähiger Handlungsspielräume für das deutsche Engagement in Ostasien und insbesondere China.

Durch die jahrelange Pflege diplomatischer Nischen konnte Deutschland gegenüber China sogar konfliktbehaftete Themen wie Rechtskooperationen aktiv verfolgen. Trotz schwacher Empfangsbereitschaft auf chinesischer Seite konnten hierdurch normative Komponenten der deutschen Außenpolitik in zurückhalten dem, aber beständigem Engagement –

konkret beispielsweise bei Chinas Strafprozessreformen – wirkungsvoll vertreten werden. Nischenpolitik ist also nicht als Opportunismus abzuqualifizieren. Vielmehr lassen sich mit ihr Handlungsmöglichkeiten eröffnen, die durch eine konfrontative Vorgehensweise versperrt wären.

Wichtig ist, dass die einzelnen Nischen jeweils für sich bearbeitet werden: Die China-Politik sollte die Verknüpfung von sachlich unterschiedlichen Aktivitätsbereichen vermeiden, auch wenn in der innenpolitischen Öffentlichkeit Appelle für eine Kopplung etwa von Handel und Menschenrechten oder von Investitionen und Umweltfragen immer wieder laut werden.

Eine erfolgreiche Politik beruht gerade darauf, dass Konflikte oder sogar Kollapse in einzelnen Nischen die Aktivitäten in anderen Nischen nicht beschädigen oder zerstören. Im Falle inakzeptabler chinesischer Vorstöße (zum Beispiel bei der Verletzung völkerrechtlicher Regeln) oder bei direkter Druckausübung seitens Chinas sollte Deutschland in der jeweiligen Nischenpolitik hartnäckig bleiben und offen Kritik üben – ohne jedoch ein Junktim zwischen unterschiedlichen Politikfeldern herzustellen, also ohne ökonomische Beziehungen durch politische Wertekonflikte aufzuladen.

Denn die wirtschaftlich-technologische Nützlichkeit Deutschlands für China ist ohne Zweifel das tragende Fundament der intensiven bilateralen Beziehungen und hat über Jahrzehnte

viele zusätzliche Nischen auch auf den Feldern der politischen und rechtlichen Dialoge eröffnet.

Deshalb sollte für die deutsche Politik gegenüber China grundsätzlich die Erkenntnis gelten: Deutschlands Nischenpolitik bietet die Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit, die für den wirtschaftlich, diplomatisch und sicherheitspolitisch volatilen Kontext der internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert mit allen unvorhersehbaren Rückschlagrisiken und Krisenreaktionen erforderlich ist.

Nur eine vorsichtige, aber beharrliche Politik- und Handelspraxis bietet die Chance, sich von Großmachtrivalitäten fernzuhalten und zugleich die eigenen Leitbilder – von Rechtsstaatlichkeit über finanzpolitische Solidarität bis hin zur Kreislaufwirtschaft – gegenüber China ohne Dominanzgehebe und mit begrenztem Ressourceneinsatz glaubwürdig zu vertreten. Zugleich bietet eine solche Nischenpolitik die erforderliche Beweglichkeit für den Fall von Veränderungen oder Rückschlägen in den Beziehungen zu China.

## Die Verknüpfung sachlich unterschiedlicher Bereiche vermeiden



**Sebastian Heilmann** ist Gründungsdirektor des Mercator Instituts für China-Studien (MERICS) in Berlin und Professor für Politik und Wirtschaft Chinas an der Universität Trier.

## Ein guter Ausgangspunkt

Warum Berlin und Peking in der Ukraine-Krise eng zusammenarbeiten sollten

**Huang Jing | Man soll sich keinen Illusionen hingeben: China mag einen Energiedeal mit Russland ausgehandelt haben. Aber es unterstützt Putins Politik nicht – ganz im Gegenteil. Auch aus innenpolitischen Gründen ist Peking an einer friedlichen Lösung der Ukraine-Krise interessiert. Die USA fallen als Partner aus. Bleibt Europa. Oder genauer: Deutschland.**

Wo steht China in der Ukraine-Krise? Mit Russlands Präsident Wladimir Putin eint die chinesische Führung eine tiefe Furcht vor einer so genannten „Farbenrevolution“. Moskau und Peking sind fest entschlossen, dergleichen in ihren Ländern zu verhindern. Aus Pekings Sicht sind alle Probleme in der Ukraine auf die „orangene Revolution“ von 2004 zurückzuführen. Und genau wie Putin halten Chinas Machthaber die Farbenrevolutionen für ein Ergebnis direkter oder indirekter westlicher Einmischung.

Die Ukraine-Krise und die Sanktionen gegen Putin haben Russland in die Arme der Chinesen getrieben. Das bringt in zweierlei Hinsicht wichtige Vorteile. Da wäre erstens der Aspekt der Energiesicherheit. Chinas schnell wachsende Wirtschaft ist immer abhängiger von Energieimporten geworden. Wenn das Land keine verlässliche und bezahlbare Energiezufuhr sicherstellen kann, werden Engpässe die wirtschaftliche Entwicklung be-

hindern. Dass China und Russland fast 30 Jahre lang über Energielieferungen verhandelt haben, ist bekannt. Dass dies lange vergeblich geschah, hatte einen einfachen Grund: Die Differenz zwischen den Preisvorstellungen Moskaus und Pekings war schlicht zu groß. Die wesentlich von den USA vorangetriebenen Sanktionen ließen Putin aber kaum eine Wahl – er musste sich an China wenden. Das Abkommen über russische Öl- und Gaslieferungen an China vom Mai 2014 im Wert von 400 Milliarden Dollar ist für die Volksrepublik sehr vorteilhaft – denn Moskau hat praktisch die chinesischen Preisvorstellungen akzeptiert.

Der zweite Aspekt ist Chinas Bedarf an Rüstungstechnologie, mit der es seine militärischen Kapazitäten stärken und ausbauen will. Nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung 1989 auf dem Platz des Himmlischen Friedens hatte der Westen unter der Führung der USA Aus-

fuhersperrern für Rüstungstechnologien nach China verhängt, von denen einige noch in Kraft sind. Russlands Rüstungsindustrie ist natürlich weniger hoch entwickelt als die amerikanische oder europäische. Trotzdem hat Russland einige Rüstungsgüter zu bieten, die besser sind als das, was die Chinesen selbst herstellen können. Putin ist heute offener und großzügiger gestimmt für einen Export von Militärgütern nach China. Die beiden Länder sprechen bereits über eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Luftfahrt und Schiffbau.

Hinzu kommt, dass die durch die Ukraine-Krise ausgelösten Spannungen zwischen dem Westen und Russland den Chinesen großen strategischen Einfluss gegenüber den Vereinigten Staaten, Japan und Europa verschafft haben. Im Kontext der Neuausrichtung der amerikanischen Außenpolitik im asiatisch-pazifischen Raum ist das besonders bedeutsam. Denn den amerikanischen „Pivot to Asia“ hat Peking als Versuch verstanden, China mithilfe von US-Verbündeten wie Japan oder den Philippinen „einzudämmen“.

Die harte Haltung der USA gegenüber Russland – und die Tatsache, dass sich Japan vor allem auf Druck der USA dem Sanktionsregime gegen Moskau angeschlossen hat – hat die pazifische Neuorientierung der USA geschwächt und China einen effektiven Hebel im Umgang mit den USA und ihren Verbündeten, vor allem Japan, in die Hand gegeben. Kaum jemand bestreitet, dass der größte Erfolg der USA darin bestand, dass sich China nach dem Besuch Präsident Richard Nixons im Jahr 1972 dem amerikanischen Lager praktisch ange-

schlossen hat. Auch wenn es nach der Krise von 1989 zahlreiche Probleme zwischen den USA und China gab, so sind die chinesisch-amerikanischen Beziehungen doch relativ stabil geblieben. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 haben sie sich sogar noch intensiviert.

In der heutigen geopolitischen Lage wäre es nicht klug, es mit Russland und China gleichzeitig aufzunehmen. Die Regierung Obama hat die potenziellen Risiken offenbar erkannt. Nun gibt es fortwährende Bemühungen, Amerikas Beziehungen zu China zu verbessern oder zumindest zu stabilisieren – was ganz bestimmt in Pekings Sinne ist.

### Chinas Dilemma

All diesen Vorteilen und dem neu gewonnenen Einfluss in der Ukraine-Krise zum Trotz steht Peking vor einem Dilemma.

Es hat ja aufmerksam registriert, dass die internationale Gemeinschaft Putins Umgang mit internationalen Konflikten nicht akzeptieren kann und will, schon gar nicht im Fall der Ukraine.

**Putins Umgang mit Konflikten ist für Peking nicht akzeptabel**

Peking insistiert auf einem „harmonischen Aufstieg“. Würde es sich in diesem Konflikt an Putins Seite stellen, dann riskierte es diesen Anspruch auf eine gewisse moralische Überlegenheit. Es würde auch seinen Beziehungen zum Westen insgesamt großen Schaden zufügen – und das liegt nicht in Chinas Interesse. Außerdem hat Peking begriffen, dass sich Putins Handeln in der Ukraine-Krise und vor allem die Annexion der Krim auf einige der heiklen innen- wie au-

## Gegenüber Russland bleibt Peking bei seinen bekannten drei Neins

ßenpolitischen Probleme Chinas auswirken könnten. In diesem Zusammenhang seien nur die Stichworte Tibet, Xinjiang, Hongkong, Taiwan und Territorialkonflikte im Süden und Osten des Chinesischen Meeres genannt. Es liegt auf der Hand, dass

China nicht daran interessiert ist, diese Probleme „à la Putin“ zu lösen. Das würde die politische Stabilität des Landes untergraben und Chinas außenpolitische Strategie der „friedlichen Entwicklung“ ruinieren.

„Keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates“ war immer eine der wichtigsten Leitlinien der chinesischen Außenpolitik. Peking kann hier nicht gegen seine eigenen Prinzipien verstoßen und war deshalb schon in der Georgien-Krise 2008 sehr vorsichtig mit seinen Äußerungen. Als Russlands Außenminister Sergej Lawrow jüngst andeutete, China und Russland würden auf Grundlage der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit ein „Sicherheitsbündnis“ eingehen, machte schon am nächsten Tag eine Sprecherin des chinesischen Außenministeriums sehr deutlich, dass China bei seinen drei Neins bleiben wird, selbst wenn es mit Russland eine „umfassende strategische Partnerschaft“ eingeht: „kein Sicherheitsbündnis, keine Konfrontation – und die Partnerschaft richtet sich nicht direkt gegen eine dritte Partei“. Ein scheinbar gradueller, tatsächlich aber ein wesentlicher Unterschied.

Noch wichtiger ist, dass Chinas Aufstieg im Rahmen einer Integration in die internationale Ordnung statt-

fand und nicht, indem es diese Ordnung infrage gestellt hätte. China ist erfolgreich, weil es seit Deng Xiaopings Reformpolitik die westlichen Spielregeln der Marktwirtschaft akzeptiert hat. Das Land hat sich geöffnet, es treibt Handel mit der Außenwelt anstatt auf Konfrontationskurs zu gehen. So ist China zur größten Handelsmacht der Welt aufgestiegen. Das Land kann es sich nicht leisten, von der internationalen Gemeinschaft politisch oder wirtschaftlich isoliert zu werden. Darum will und wird China kein spezielles Verhältnis zu Russland auf Kosten seiner Beziehungen zu Europa und den Vereinigten Staaten unterhalten. Chinas Beziehungen zum Westen sind grundlegend für die künftige Entwicklung des Landes. Deshalb hat sich Peking in der Ukraine-Krise neutral verhalten. Es hat die Konfliktparteien gedrängt, in einem „friedlichen Dialog“ nach Lösungen zu suchen, anstatt auf Konfrontation zu setzen.

Kurz: Peking hat nicht für Putin Partei ergriffen und wird es auch nicht tun. Zugleich hat sich Chinas Führung geweigert, mit den USA zu kooperieren, weil Washingtons Position wohl zu hart erschien, um durchführbar zu sein. Vor dem anstehenden Wechsel im Kongress und im Weißen Haus ist absehbar, dass auch in der zukünftigen US-Führung Falken dominieren werden. Hinzu kommt, dass für die Amerikaner in der Ukraine-Krise viel weniger auf dem Spiel steht als für die Europäer oder Russen. Die amerikanische Russland-Politik ist eher ideologiegetrieben als interessengeleitet. China kann also in der Ukraine-Frage weder mit Russland zusammenarbeiten noch mit den Amerika-

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

nern, weil es in dieser heiklen Frage kaum Übereinstimmungen zwischen Washington und Peking gibt.

## **Eine Kooperation ist alternativlos**

Für Frieden und Stabilität hat die Ukraine-Krise aber so schwere Folgen, dass internationale Bemühungen um eine Lösung vonnöten sind. In der jetzigen Lage ist eine Zusammenarbeit zwischen China und den europäischen Staaten, vor allem Deutschland, praktisch die einzige Option – und schlicht eine Notwendigkeit.

Deutschlands und Chinas Interessen konvergieren in wichtigen Punkten. Das zwingt die beiden Länder geradezu zu einer Kooperation in der Ukraine-Krise. Beide Länder müssten sich aber zunächst darauf verständigen, inwieweit Sanktionen auf Dauer wirklich funktionieren können. In der heutigen Weltwirtschaft sind Sanktionen ein zweischneidiges Schwert, und realistischerweise sollte niemand erwarten, dass sich Putin

ihrem Druck beugen wird. Wohl aber senden sie ein klares und starkes Signal, dass es dort, wo der Konflikt grundlegende Interessen und Werte berührt, keine Kompromisse geben kann. Der Dissens in den deutschen und chinesischen Auffassungen dazu besteht also nicht darin, ob Sanktionen notwendig sind, sondern in welchem Maß sie angewandt werden müssen. Zugleich sind sich beide Länder einig, dass die Ukraine dringend stabilisiert werden muss.

Putin wiederum muss begreifen, dass die Ukraine-Krise langfristig den russischen Interessen schadet, und einen Ausweg finden. Mag sein, dass es für die Russen das beste Ergebnis ist, wenn die Ukraine eine Pufferzone zwischen Russland und dem Westen bleibt. Doch eine gesplattene, zerfallende und bankrotte Ukraine wird keine Pufferzone, sondern eine Bürde für Russland sein. Putin sollte seine Ukraine-Politik so bald wie möglich ändern. Sonst droht das ukrainisch-

russische Verhältnis für immer vergiftet zu werden – und eine verzweifelte Ukraine hätte keine andere Wahl, als sich entschlossen dem Westen zuzuwenden. Es läge also auch in Russlands Interesse, die Situation in der Ukraine zu stabilisieren. Zuletzt ließ Putins Verhalten darauf schließen, dass er dies begriffen hat.

Nicht zuletzt hat Putins Vorgehen die Europäer an die Bedeutung der NATO erinnert. Wir bewegen uns auf eine multipolare Weltordnung zu,

**Bei Erfolg einer Ein-  
beziehung Chinas stünde  
Berlin glänzend da**

und eine aus der Krise heraus erstarkende NATO wäre im Kern eine europäische Sicherheitsinstitution und nicht einfach eine Neuauflage der US-geführten NATO aus der Zeit des Kalten Krieges. Die großen europäischen Staaten, insbesondere Deutschland, wären Wortführer dieser erneuerten NATO, nicht die USA. Für Russland, das sich immer stärker in Abgrenzung zu Europa definiert, ist das keine gute Nachricht.

**Eine starke Botschaft an Putin**

Vor diesem Hintergrund können und müssen Deutsche und Chinesen in der Ukraine-Frage enger zusammenarbeiten. Zunächst sollten sie eine starke Botschaft an Putin senden, dass er seine Ukraine-Politik ändern muss. Russland sollte eine Politik des Kompromisses in der Ukraine-Frage betreiben, anstatt auf Konfrontation zu setzen. Zweitens sollten Berlin und Peking einen Weg finden, wie man die Lage in der Ukraine stabilisieren und eine weitere Eskalation des Konflikts verhindern könnte. Das heißt, dass der Bürgerkrieg beendet werden muss

– und dass Russland aufhören muss, direkt oder indirekt in die inneren Angelegenheiten der Ukraine einzugreifen. Erst mit einer Stabilisierung können beide Seiten einen echten und offenen politischen Dialog über die Zukunft des Landes beginnen.

China und Deutschland bleibt also im Grunde gar keine andere Wahl als zu kooperieren, wenn sie die Ukraine stabilisieren wollen. Eine solche Zusammenarbeit ist sicher schwierig, vor allem, wenn man sich Chinas Umfeld ansieht und Pekings Wunsch, weiter eine „umfassende strategische Partnerschaft“ mit Russland zu unterhalten. Doch sie bietet der Volksrepublik auch die einzigartige Möglichkeit, sich konstruktiv für Frieden und Stabilität in der Welt einzusetzen. Die chinesische Führung sollte erkennen, dass sie so nicht nur ihre Beziehungen zu den europäischen Staaten und vor allem Deutschland substanziell verbessern, sondern auch eine belastbare und dauerhafte Beziehung zu Russland und Putin aufbauen kann. Denn wenn es mit Chinas Hilfe gelingt, die Ukraine-Krise zu lösen, und Peking seine Beziehungen zu den Europäern ausbaut, ist das langfristig auch in Russlands Interesse.

Wenn all dies erreicht werden könnte und man China als verantwortungsbewussten und konstruktiven Akteur in die Lösung der Ukraine-Krise einbeziehen könnte, stünde Deutschland glänzend und als Sieger da. Seit Beginn der Euro-Krise 2009 ist immer klarer geworden, dass – zumindest auf dem europäischen Festland – kein Problem ohne deutsche Mitwirkung gelöst werden kann. Die Briten werden in der Europapolitik immer stärker marginalisiert werden,

wenn es ihnen nicht gelingt, ihre innenpolitischen Schwierigkeiten zu überwinden und – was noch viel wichtiger ist – ihre Beziehungen zum Festland neu zu strukturieren. Die Franzosen wiederum neigen zum Opportunismus, weil das Land durch politische Fragmentierung und die andauernde wirtschaftliche Krise geschwächt ist. Aus diesen Gründen ist Deutschland zu einer europäischen Führungsmacht geworden – nicht aus Neigung also, sondern aus Notwendigkeit. Die Ukraine-Krise hat diese Entwicklung verstärkt.

### Mehr als Wunschdenken

Dass China und Deutschland in der Ukraine-Krise zusammenrücken, mag idealistisch klingen oder sich sogar nach Wunschdenken anhören. Ich behaupte nicht, dass beide Länder zusammenarbeiten wollen, sondern dass sie es müssen – gezwungen von der Interessenlage und der Situation. Wir bewegen uns auf eine multipolare Weltordnung zu, und China muss seine Beziehungen zu Europa verbessern, was ohne die Partnerschaft mit Deutschland kaum gelingen kann. Zugleich müssen die Europäer und insbesondere Deutschland sich stärker in asiatisch-pazifische Angelegenheiten einbringen, wirtschaftlich wie politisch. Ohne eine stabile und konstruktive Beziehung zu China ist das nicht möglich.

Eine deutsch-chinesische Zusammenarbeit in der Ukraine-Krise wäre ein Startpunkt; der Beginn einer tieferen, konstruktiveren und belastbaren Beziehung zwischen beiden Ländern. Deutschland könnte den Chinesen in Europa Türen öffnen, China

könnte den Deutschen eine größere Plattform für ihre Aktivitäten in Asien bieten – eine Win-Win-Situation für beide Länder, würde man in Peking sagen.

Die Schwierigkeit, eine solche Partnerschaft zwischen China und Deutschland aufzubauen, sollte man nicht unterschätzen: Es gibt Unterschiede im politischen System, im Entwicklungsstand, bei den Werten und dem Umfeld der beiden Länder. Auch sollte die chinesische Führung nicht versuchen, die europäischen Länder gegeneinander auszuspielen, denn in diesem Spiel verlieren irgendwann alle.

Natürlich, jeder sichert sich ab, jeder spielt Machtspiele, so ist die Realität, das liegt gewissermaßen in der Natur internationaler Politik. Doch in den grundlegenden Fragen, in denen Chinesen und Deutsche gemeinsame Interessen haben, müssen sie zusammenstehen – trotz ihrer Differenzen und Machtinteressen. Die Ukraine-Krise ist so eine grundlegende Frage. Nicht nur wegen der Krise selbst, sondern auch, weil beide Länder gegen den Einsatz von Gewalt sind und mit einer friedlichen Lösung allen gedient wäre.

**Peking will bessere Beziehungen zu Europa. Dafür braucht es Berlin**



**Huang Jing** ist Direktor des Centre on Asia and Globalisation und Professor am Institut für Public Policy der National University of Singapore. Er ist 2014 Fellow der Robert Bosch Academy.

## Ungeschickte Weltmacht

China möchte sein Image verbessern – und steht sich dabei selbst im Weg

Falk Hartig | **Etwa neun Milliarden Dollar hat Peking während der vergangenen Jahre in eine Medienoffensive und den Aufbau der Konfuzius-Institute investiert. Und trotzdem will das Image Chinas nicht recht besser werden. Warum? Weil Peking erst noch lernen muss, dass es mit der Außenwelt anders kommunizieren muss als mit der eigenen Öffentlichkeit.**

Kaum eine Regierung investiert so viel Zeit, Geld und Aufwand, um einer zuweilen tatsächlich tendenziösen Darstellung der Volksrepublik und einem entsprechend negativen Image entgegenzuwirken. Und kaum eine Regierung steht sich dabei mitunter so gnadenlos selbst im Weg. Knapp neun Milliarden Dollar sollen seit 2009 in den staatlichen TV-Sender CCTV, verschiedene Kontinentalausgaben der englischsprachigen Zeitung *China Daily*, in Büros der Nachrichtenagentur Xinhua oder den Aufbau von Konfuzius-Instituten im Ausland gesteckt worden sein.

Bezahlt machen sich diese enormen Investitionen bislang nicht. So empfanden laut einer Umfrage vom Beginn dieses Jahres 59 Prozent der befragten Deutschen Chinas politische Macht als Bedrohung. Ganz offensichtlich ist es mühsam und zeitaufwändig, ein positives Image aufzubauen. Umgekehrt hingegen ist das Ansehen eines Landes leicht ruiniert und ein

negatives Bild schnell geprägt. Genau dazu trägt China häufig selbst bei.

### Rabiat oder ungeschickt

Zum 25. Gedenktag der Niederschlagung der Proteste auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Peking am 4. Juni dieses Jahres wollten zwei Frauen vor der chinesischen Botschaft in London Blumen niederlegen. Doch sie wurden von Angestellten der Botschaft rüde vom Eingang weggeschubst, die Blumen warf man weg. Und das vor den Kameras zahlreicher dort versammelter Journalisten. Gerade weil diese vielleicht auf ein solches Verhalten des „offiziellen China“ gewartet hatten, war die Reaktion der Botschaftsangestellten natürlich auch die denkbar schlechteste – und nicht die einzige ungeschickte Reaktion. Die Verbalattacke eines einzelnen australischen Abgeordneten, der erklärt hatte, man werde Widerstand gegen die chinesischen „Bastarde leisten, die Australiens Rohstoffe rau-

ben“, stilisierte die englische Ausgabe der Tageszeitung *Global Times* gleich zum „Symbol für die negative Einstellung der australischen Gesellschaft gegenüber China“. Australien solle in Chinas globaler Strategie nunmehr „marginalisiert“ werden.

Die Liste solcher Kommunikationspannen lässt sich fortsetzen. So ließ Xu Lin, Vizeministerin und Chefin der Zentrale der Konfuzius-Institute, aus dem Konferenzprogramm einer wissenschaftlichen Tagung, die von den Konfuzius-Instituten mitfinanziert wurde, Seiten herausreißen, auf denen eine taiwanische Stiftung als Sponsor genannt war. Damit schien sie zu bestätigen, was Kritiker der Institute bemängeln: dass die in Joint Ventures zwischen chinesischen und ausländischen Universitäten finanzierten Institute eben nicht nur Sprache und Kultur Chinas, sondern vor allem die offizielle Linie der Kommunistischen Partei vermitteln. Zwei amerikanische Universitäten beendeten nach diesem Zwischenfall die Zusammenarbeit mit den Instituten.

Ähnlich rabiat (oder ungeschickt) trat die chinesische Regierung im Zusammenhang mit der Ausstellung „Die Kunst der Aufklärung“ auf. Nicht nur war sie mit zehn Millionen Euro bis dato die teuerste deutsche Kulturpräsentation im Ausland. Der damalige Außenminister Guido Westerwelle ließ es sich auch nicht nehmen, sie im April 2012 selbst zu eröffnen. Zwei Tage später wurde der Künstler Ai Weiwei verhaftet – was nicht gerade für eine aufgeklärte Politik Chinas zu sprechen schien. Mal verließ der ehemalige chinesische Botschafter eine Veranstaltung zum Gastland China auf der Buchmesse

2009, weil unangekündigt auch zwei regierungskritische chinesische Autoren zu Wort kamen – allerdings nicht ohne dem Publikum mitzuteilen, dass die Zeiten vorbei seien, in denen man China Demokratie lehren könne. Dann wieder verlangten offizielle Stellen das Verbot der Vorführung eines Filmes über eine uigurische Aktivistin während des Filmfestivals von Melbourne.

**Bei Kerninteressen hält Peking „Klarstellungen“ für notwendig**

### **Künstler oder Krimineller?**

Auch wenn die Meinungen innerhalb Chinas sehr viel differenzierter sind, so hält die Regierung derlei „Klarstellungen“ offensichtlich für notwendig – schließlich geht es um politisch brisante Themen wie den Aufstand von 1989, Dissidenten oder Autonomiebestrebungen von Minderheiten oder von Taiwan, das als für die Stabilität der Volksrepublik entscheidendes „Kerninteresse“ definiert wird.

Das Problem ist allerdings: Die chinesische Sicht unterscheidet sich oft fundamental von einigen Außenansichten. So gilt Ai Weiwei der chinesischen Regierung als Provokateur und Wirtschaftskrimineller; einem nicht geringen Teil des Auslands aber als gefeierter regimekritischer Konzeptkünstler, den es gegen staatliche Übergriffe zu verteidigen gilt. Die jüngsten Proteste in Hongkong wurden außerhalb Chinas nicht als Störung der öffentlichen Ruhe und gesellschaftlichen Harmonie, sondern als Einsatz für mehr Demokratie verstanden.

Es stellt sich somit die Frage, ob man sich dieser unterschiedlichen Sichtweisen in Peking nicht bewusst

**Kritik zu ignorieren oder  
pampige Reaktionen  
sind ein falscher Ansatz**

ist, oder ob man diesen keine Bedeutung beimisst. Viel spricht dafür, dass oft innenpolitische Faktoren wie innere Stabilität wichtiger genommen werden als die Frage der Außenwirkung. Peking beklagt sich regelmäßig über sein negatives Image – und sorgt mit seinem Verhalten ebenso regelmäßig dafür, seine Kritiker zu bestätigen.

**Schweigen wäre manchmal Gold**

Will China sein Image verbessern, wäre es hilfreicher, mit Kritik, auch unberechtigter, rationaler umzugehen – auch wenn dies dem Regime sichtlich schwer fällt. Neben etwas mehr Kritikfähigkeit gibt es in der internationalen Außenkommunikation eine goldene Regel, die Peking regelmäßig ignoriert: zuweilen ist es besser zu schweigen und sich still zu ärgern.

Reagieren um der Reaktion willen, koste es imagemäßig, was es wolle, ist im internationalen Wettstreit um Soft Power und positive Außendarstellung die denkbar schlechteste Option. Aber diese Grundregel der Imagearbeit wird häufig aufgrund innenpolitischer Erwägungen missachtet. Mit solchen Reaktionen signalisiert Chinas Regierung der eigenen Gesellschaft, dass man sich vom Westen nichts gefallen lasse und für Chinas Rechte einstehe. Bei allen Bemühungen und auch allem finanziellen Aufwand ist klar: Die chinesische Regierung erachtet die innenpolitische Botschaft offensichtlich für wichtiger. Den Schaden, der für Chinas Außenwirkung entsteht, schätzt sie entweder falsch ein oder erachtet ihn als weniger bedeutend.

Das jüngste Beispiel für die Priorität innenpolitischer Signale war die Berichterstattung zu den Protesten in Hongkong. So bezeichnete die *Volkszeitung*, das Sprachrohr der Kommunistischen Partei, die Demonstrationen als „antidemokratisch“ und „Farce“, denn hier wollten einige Wenige der Mehrheit ihren Willen ausdrücken. Der chinesische Leser erfuhr nur, wie unrechtmäßig sie sind. Westliche Medien sahen hingegen in den Protesten eine Erhebung der Hongkonger Jugend gegen das undemokratische Festland-China. Diese Gegensätze kollidieren dann, wenn Peking in gleicher Weise mit der internationalen wie mit der nationalen Öffentlichkeit kommuniziert.

China hat gute Gründe, selbstbewusst aufzutreten und das Recht, seine Meinung zu vertreten. Allerdings muss es dann auch damit rechnen, dass dies beim globalen Publikum nicht zum erhofften Resultat, sondern oft zum Gegenteil führt. Solche Kritik zu ignorieren, arrogant abzubürsten oder beleidigt darauf zu reagieren, ist genau der falsche Ansatz. Die teuersten Maßnahmen zur Verbesserung von Chinas Image können nicht funktionieren, wenn die kommunistische Führung aufgrund ihres Machterhaltungstriebes an innenpolitischen Maximen festhält, die Chinas globalem Image schaden.



Dr. Falk Hartig  
ist Post-Doctoral  
Research Fellow beim  
„Africa's Asian  
Options“-Programm  
der Goethe-Universität  
Frankfurt am Main.

# Stachel im Fleisch

Die Folgen der Proteste in Hongkong für den Führungsanspruch Pekings

**Eberhard Sandschneider | Die Proteste in Hongkong stehen für weit mehr als den Kampf um ein freies Wahlrecht. Sie offenbaren den Grundsatzkonflikt, der zwischen dem Führungsanspruch Pekings und dem Demokratieprinzip des Westens besteht. Das Modell „Ein Land, zwei Systeme“ ist gescheitert, direkte Wahlen wird es in Hongkong 2017 nicht geben. Noch nicht.**

Seit mehreren Wochen halten Schüler, Studenten und Aktivisten Straßen und Plätze in Hongkong besetzt. Sie protestieren gegen einen Beschluss des Nationalen Volkskongresses von Ende August 2014, die Wahl des Verwaltungschefs der Hongkonger Regierung, die für 2017 ansteht, nur zwischen handverlesenen und damit Peking genehmen Kandidaten zuzulassen.

Nachdem es zu heftigen Auseinandersetzungen mit der Polizei gekommen war, hatte die Bewegung ihren Namen schnell gefunden: Regenschirm-Bewegung nannte sie sich. Die Situation ist uns aus anderen Fällen im Prinzip vertraut. Jugendliche Protestierende stehen auf gegen die Willkür nichtdemokratischer Herrschaft. Sie schützen sich mit bunten Regenschirmen gegen Tränengas – und den echten Regen, der sintflutartig über den Straßen des Regierungsviertels niedergegangen ist. Sie sind von westlichen Medien sofort als „Demokratie-

bewegung“ erkannt und entsprechend auch von westlichen Politikern als unterstützungswürdig befunden worden. Aber worum genau geht es bei diesem Konflikt?

Seit seiner Rückgabe an China am 1. Juli 1997 herrscht in Hongkong ein hybrides politisches System – „ein Land, zwei Systeme“ heißt die Formel, auf die sich die einstige Kolonialmacht Großbritannien und China ohne Mitsprache der betroffenen Bevölkerung im Jahre 1984 geeinigt haben: Hongkong sollte seine eigene Währung, sein eigenes Wirtschafts- und Rechtssystem behalten, aber politisch der Zentralregierung in Peking unterstellt sein. So zumindest versteht es Peking.

In der auf 50 Jahre ausgelegten Übergangszeit unter diesem Systemparadox waren der Bevölkerung Hongkongs allerdings Partizipations- und vor allem Wahlrechte in Aussicht gestellt worden. Der Lackmuse steht 2017 mit der Wahl des nächsten

Chief Executive an. Und hier zeigen die Beschlüsse in Peking, dass es mit Wahlen nach westlichem Vorbild in China so seine eigene Bewandnis hat.

Eingefordert wird von den Protestierenden eine demokratiefreundliche Lesart der mit Peking im Zuge der Rückgabe Hongkongs an China getroffenen Vereinbarung, die im Original wie folgt lautet: „the ultimate aim (of)the selection of the chief executive

### Hongkongs politisches System leidet auch unter einer Vertrauenskrise

by universal suffrage upon nomination by a broadly representative nominating committee in accordance with democratic procedures“. Was aber sind akzeptierte demokratische Verfahren? An dieser Frage entzündet sich ein Grundsatzstreit um die politische Zukunft Hongkongs. Buchstäblich über Nacht wurde die Aufmerksamkeit der internationalen Medien auf einen Konflikt gelenkt, der vor allem zeigt, wie schnell Stabilitätsannahmen im Falle Chinas zur Makulatur werden können.

#### Legitimität durch Effizienz?

In diesem Sinne stehen die Ereignisse in Hongkong für weit mehr als nur eine Debatte um Wahlrechte. Auf den Straßen Hongkongs wird nämlich ein Grundsatzkonflikt ausgetragen, der weit über das Nachdenken über die Folgen des Aufstiegs von China hinausreicht. Hier treffen zwei Prinzipien antagonistisch aufeinander, die gut und gerne eine der Hauptkonfliktlinien des 21. Jahrhunderts repräsentieren könnten. Auf der einen Seite steht das Demokratieprinzip des Westens – one man, one vote – als Minimalbedingung für die Schaffung von Legiti-

mität durch Verfahren. Dieses uns so selbstverständliche Prinzip steht allerdings in offenem Gegensatz zu einem traditionellen chinesischen Systemprinzip, an dem Peking unverbrüchlich festhält: Nur ein starkes Zentrum kann auf Dauer den Wohlstand der Menschen sichern und damit Legitimität durch Effizienz garantieren. Zwischen beiden Prinzipien sind nur begrenzt Kompromisse möglich. Darin besteht die Dramatik der Situation in Hongkong und die bleibt auch nach dem wohl nur vorläufigen Ende der Proteste virulent.

Hongkongs politisches System leidet also nicht nur unter einer Verfassungs- und Führungskrise, es leidet vor allem unter einer mehrfachen Vertrauenskrise. Den Menschen in Hongkong fehlt das Vertrauen, dass sie von den Satrapen Pekings angemessen regiert werden. Alle bisherigen Chief Executives waren von der Gnade Pekings abhängig und haben sich entsprechend als Sprachrohr Chinas und nicht als Interessenvertreter Hongkongs in Peking verstanden.

Aber auch die Hongkonger Bevölkerung ist in sich gespalten. Unterstützung für die Studenten gab es zu deren Schutz, aber nicht für eine dauerhafte Störung des Geschäftsbetriebs, der für Hongkongs Selbstverständnis so zentral ist. Auch dieser Nimbus hat Schaden genommen. Hongkong ist ab sofort mehr als nur ein wirtschaftliches Kraftzentrum auf der Suche nach politischer Distanz zu einer übermächtigen Zentralregierung. Die Stadt ist zum Stachel im Fleisch politischer Stabilität in China geworden.

Die Vertrauenskrise hat aber noch eine andere Seite: Keine kommunistische Partei der Welt hat es bislang ge-

schaft, dem von ihr angeblich vertretenen Proletariat das notwendige Vertrauen entgegenzubringen, unkontrolliert politische Entscheidungen per Mehrheitsbeschluss zu treffen. Schon Lenin wusste: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Seit in China aus dem Proletariat eine aufsteigende Mittelschicht mit bürgerlichen Charakteristika, Statussymbolen und Auslandskontakten wird, ist dieses Problem aus der Sicht Pekings nicht einfacher geworden.

Wenn es um Stabilitäts- und Kontrollfragen geht, ist deshalb ein Nachgeben der politischen Führung schlicht ausgeschlossen. Sie hat es mehrfach betont, neu ist diese Nachricht nicht. Insofern wissen die Protestierenden in Hongkong um ihr persönliches Risiko. Sie stellen Peking die Systemfrage, und auf diese Frage hat Peking in der Vergangenheit immer kompromisslos und hart geantwortet.

### Hoffen auf Einsicht

Allerdings hat die politische Führung in Peking auch gelernt. Der Einsatz von Knüppeln und Tränengas mag berechtigte Kritik provozieren; aber dass es „nur“ Tränengas und geschulte Polizei sind, ist gewissermaßen ein Fortschritt – im Juni 1989 stand den Sicherheitskräften nur das Militär mit scharfer Munition zur Verfügung. Die Katastrophe war damals vorprogrammiert.

Die Folgen der Proteste mit Regenschirmen werden nicht spurlos am politischen Gefüge Hongkongs vorübergehen – und sie werden weitreichende Konsequenzen für China haben. Das Modell „Ein Land, zwei Systeme“ kann als gescheitert gelten, vor allem hat es seinen Modellcharak-

ter für eine eventuelle Wiedervereinigung mit Taiwan eingebüßt.

Mit ihren unmittelbaren Forderungen ist die Demokratiebewegung gescheitert; verloren hat sie deshalb noch lange nicht.

Von demonstrierenden Studenten kann man schlecht Geduld erwarten, ihre Erwartungen

an das Ausland sind verständlich hoch. Aber vielleicht wäre es sinnvoll, statt der üblichen wohlfeilen Sympathiebekundungen von außen auf die Protestierenden einzuwirken, es zumindest für den Augenblick gut sein zu lassen. Sie haben erreicht, was sie momentan erreichen können. Das Thema ist benannt, die Herausforderungen allen Beteiligten klar.

Jetzt wäre es an der Zeit, auf den sprichwörtlichen Pragmatismus der chinesischen KP zu setzen. Immerhin ist sie die einzige KP, der es gelungen ist, Wohlstand (durch ein starkes Zentrum) zu schaffen. Gleichzeitig hat sie immer wieder unter Beweis gestellt, dass sie auch in der Lage ist, ideologische Zöpfe abzuschneiden und in den Mülleimer der Geschichte zu befördern. Auf diese Einsicht kann und muss Hongkong hoffen. Direktwahlen wird es 2017 nicht geben. Fünf Jahre später könnte das alles schon ganz anders aussehen.

### Die Proteste werden auch Konsequenzen für China haben



Prof. Dr. Eberhard Sandschneider ist Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP und hat den Lehrstuhl für Politik Chinas und Internationale Beziehungen an der FU Berlin inne.

## Think Tanks

Nicole Renvert | **Ukraine, IS, Ebola: Immer schneller müssen sich Entscheider zu außenpolitischen Krisen äußern. Da ist guter Rat gefragt. Doch wer soll ihn erteilen? Zu groß die Macht der Politikberater, heißt es, zu groß der Einfluss von Lobbyisten, zu intransparent Politikberatung insgesamt. Ein Versuch, Ordnung ins Konzert der widerstreitenden Meinungen zu bringen.**

---

### *Außenpolitik braucht keinen externen Beratungsapparat*

Das ist gleich doppelt falsch. „We’ve got think tanks the way other towns have firehouses“, pflegt man in Washington zu sagen – in Deutschland ist die Zahl der politikberatenden Institutionen im Vergleich dazu überschaubar. Das liegt an den unterschiedlichen politischen Systemen, das liegt aber auch daran, dass die Entscheidungsträger sich in den USA nach einem Regierungswechsel oft als Fellows bei Think Tanks inhaltlich auf eine neue Amtszeit vorbereiten oder Bücher schreiben und so meinungsbildend bleiben.

US-Think Tanks werden oft als „government in exile“ betrachtet. Und so gibt es neben den renommierten Institutionen wie CSIS oder Brookings auch immer wieder Neugründungen von Denkfabriken durch ehemalige Politiker. Dieses „Drehtürenprinzip“ funktioniert in Deutschland nur in Einzelfällen.

Bei der Anzahl der Think Tanks belegt Deutschland derzeit weltweit mit knapp 190 Institutionen (die Zahlen variieren) den fünften Platz. Dabei handelt es sich keineswegs um einen monolithischen Apparat, sondern um eine durchaus bunte Beratungslandschaft, in der Mehrheit um akademische Think Tanks mit überparteilicher Ausrichtung.

Wissenschaftliche Politikberatung wird in Deutschland von so unterschiedlichen Institutionen wie dem Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags und Forschungseinrichtungen wie der vom Bund finanzierten Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und dem Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) geleistet, die neben politischen Entscheidungsträgern auch die Wissenschaft als

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Partner und Zielgruppe bedienen. Zu den akademischen Think Tanks zählen auch universitäre oder halbuniversitäre Einrichtungen und die politischen Stiftungen. Zudem wächst die Zahl der nicht öffentlich geförderten Institutionen wie privaten oder Unternehmensstiftungen.

Private Initiativen und neue Akteure fordern etablierte Einrichtungen heraus und gewinnen an Einfluss. Stiftungen oder Privatunternehmen, die früher vornehmlich Gelder für bestimmte Projekte vergeben oder reines Sponsoring betrieben haben, führen in steigendem Maß eigene Projekte durch. Die Beratungsszene in Deutschland verändert sich und folgt damit einem internationalen Trend. Vor allem im europäischen Ausland, aber auch im Nahen und Mittleren Osten oder in Asien ist eine Welle von Think Tank-Neugründungen zu beobachten. Think Tanks werden hier als Fortschrittsmotoren angesehen, die alternative Ideen und Konzepte entwickeln und die Politik anspornen, jenseits der Tagespolitik zu denken.

Das steigende Angebot hat eben mit einer steigenden Nachfrage zu tun. Die Herausforderungen durch Krisen, die nahezu zeitgleich eine Antwort erfordern, die nahezu zeitgleich stattfinden und für dringende Lösungen gefunden werden müssen, sind heute so komplex, dass sie nur mit Unterstützung von außen erfasst und bearbeitet werden können.

In der Außenpolitik gibt es oft nur die Wahl zwischen Pest und Cholera. Die Folgen des Handelns, etwa durch militärische Unterstützung, aber auch die Kosten des Nichthandelns – Tote, Flüchtlinge, Destabilisierung – sind schwer abschätzbar. Dennoch muss die Politik Positionen beziehen – und das immer rascher, denn auch die Öffentlichkeit will informiert und in die Diskussion einbezogen werden. Für die Politik eröffnen sich in dem immer größer und

vielfältiger werdenden Beratungsmarkt neue Möglichkeiten, Informationen zu erhalten, es erhöht aber auch den Druck, aus der neuen Vielzahl die richtige Beratung auszuwählen.

---

## *Politikberater tragen keine Verantwortung für ihre Prognosen*

**Falsch.** Das Mantra, dass nur diejenigen, die sich einer Wahl stellen müssen, eine Verpflichtung tragen, Wissenschaftler oder Experten aber von politischer Verantwortung frei seien, greift, vorsichtig formuliert, zu kurz. Denn als Experten tragen sie zur Entstehung von Meinungs- und Stimmungsbildern bei, die letztlich auch das Wahlverhalten mit beeinflussen. Und natürlich befinden auch sie sich in einer Wettbewerbssituation, wenn auch nicht in Gestalt eines Kampfes um Wählerstimmen.

Wer Politikberatung macht, der muss sich an bestimmten Kriterien messen lassen: Wie intensiv wird meine Expertise nachgefragt? Welchen Ruf genieße ich national wie international? Dienen meine Studien und Analysen als Referenz? Und schließlich: Finden meine Empfehlungen Eingang in die Politik?

Der letzte ist gleichzeitig der umstrittenste Punkt, da Einflussnahme auf die Politik in der Regel keine sonderlich gute Presse hat. Wo hört unabhängige Beratung auf und fängt einseitiger Lobbyismus an? Vermutlich wird man sich darauf einigen können, dass wir immer dann ein Problem haben, wenn Prozesse über Gebühr intransparent sind oder wenn Entscheidungsträger auf der Grundlage falscher oder schlecht recherchierter Informationen ihr Votum abgeben – oder wenn ihre Entscheidung auf nur einer Informationsquelle beruht. Wie immer die Empfehlungen zu den Entscheidungsträgern gelangen: Sichtbar werden sie vor allem durch die Resonanz in Politik und Medien.

Schwieriger ist es, die Wirksamkeit zu messen, wenn die Beratung in vertraulicher Atmosphäre stattfindet und eben nicht explizit von Multiplikatoren darauf hingewiesen wird, auf welcher – und wessen – Grundlage bestimmte Entscheidungen getroffen wurden. Politische Entscheidungsträger müssen darauf vertrauen können, dass die Überlegungen, die sie im Dialog mit der Wissenschaft entwickeln, nicht ohne ihr Wissen veröffentlicht werden – denn sie befinden sich oft noch am Anfang ihres Entscheidungsprozesses. Szenarien durchzuspielen, unterschiedliche Maßnahmen zu prüfen und zu hinterfragen – das sind wichtige Angebote, die Think Tanks machen können. Ihre Mitarbeiter verfügen im Idealfall über jahrzehntelange Länder- oder Regionalexpertise.

Think Tanks können Räume bieten, in denen Fragen gestellt werden, die in der Öffentlichkeit ziemlich unpopulär wären – oder eben noch nicht spruch- und veröffentlichungsreif sind. Und das ist mitunter eben auch zunächst wenig transparent.

In der wissenschaftlichen Politikberatung muss es darum gehen, denjenigen, die in der politischen Verantwortung stehen, eine optimale Wissensgrundlage zu schaffen, auf der sie ihre Entscheidungen treffen können. Ob diese als wirksam und relevant erachtet wird, zeigt sich eher in langfristigen Entwicklungen und in der Frage, ob bestimmte Institutionen und ihre Akteure dauerhaft als „Sparringspartner der Politik“ gesehen und genutzt werden.

---

## *Think Tanks betreiben Lobbyismus unter dem Deckmantel der Wissenschaftlichkeit*

**Nein.** Wenn seriöse Think Tanks einseitig berieten und vorgefertigte Positionen verträten, würden sie an dem Ast sägen, auf dem sie sitzen. Um langfristig relevant zu bleiben und als Berater geschätzt zu werden, müssen Think Tanks sich an Regeln halten.

Natürlich müssen sie die Erfordernisse des politischen Alltags berücksichtigen, der nach einem anderen Zeit- und Entscheidungsdruck funktioniert als der wissenschaftliche. Gleichzeitig aber dürfen sie nicht vergessen, wissenschaftlich sauber zu arbeiten. Dazu gehört, dass die Experten ihr Fachwissen erweitern, sich mit anderen Kollegen aus dem wissenschaftlichen Umfeld und der Politik austauschen, Erkenntnisse abgleichen, vor Ort recherchieren, reisen und die Erkenntnisse ihrer Forschungen selbst kritisch hinterfragen.

Dieses Prinzip des „sauberen Arbeitens“ gilt nicht nur für die beteiligten Think Tanks, sondern auch für Verbände, Lobbyisten oder andere NGOs. Denn ob Greenpeace oder Deutscher Gewerkschaftsbund: Sie sind Teil des demokratischen Prozesses, sie müssen sich auf bestimmte Regeln einlassen und diese respektieren.

Nichtsdestotrotz wird Think Tanks immer wieder vorgeworfen, politische Entscheidungen einseitig zu beeinflussen oder Gefälligkeitsgutachten zu erstellen – für ausländische Regierungen, für Unternehmen, für Politiker. Doch wäre zu fragen, wozu denn Politikberatung gut sein sollte, wenn nicht dazu, politische Entscheidungen zu beeinflussen.

Oder, anders formuliert: Warum sollten kluge Gedanken und gut recherchierte Konzepte nicht Eingang in politische Papiere und letztlich in Gesetze finden? Zudem scheint die Gefahr, für eine ausländische Regierung Position zu beziehen, allein durch die hohe Anzahl externer Förderer weitgehend gebannt – davon abgesehen wäre sie auch nicht im Interesse eines seriösen Forschungs- und Beratungsinstituts.

Und ganz allgemein entkräftet das Wachsen des Beratungsmarkts das Argument eines übergroßen Einflusses einzelner Akteure. Gerade weil die Politik inzwischen auf sehr unterschiedliche Quellen und Informationen zurückgreifen kann, findet quasi en passant eine Demokratisierung des Politikberatungsprozesses statt. Und damit wird der Einfluss des Einzelnen oder der einzelnen

Institution deutlich eingeschränkt – es sein denn, sie verdienen ihn sich aufgrund der Qualität ihrer Beratung.

Natürlich, schwarze Schafe gibt es überall. Doch mag der latente Verdacht des einseitigen Lobbyismus von Think-Tanks auch damit zu tun haben, dass mittlerweile eine kaum noch überschaubare Menge an PR- oder Lobbying-Agenturen, Verbänden und anderen Nichtregierungsorganisationen auf den Markt drängt, die in der Tat eine sehr eindeutige Agenda verfolgen und sich eben auch Politikberater nennen. Das dürfen sie auch; es muss nur deutlich werden, wie sich dies von wissenschaftlicher Politikberatung unterscheidet.

---

## *Unabhängigkeit wird nur durch öffentliche Förderung garantiert*

**Teils, teils.** Lange galt in Deutschland die These, dass Think Tanks durch öffentliche Mittel finanziert werden müssten und dass nur so ihre Unabhängigkeit, auch gegenüber privaten Einflüssen, gesichert werden könne. In den USA dagegen sah man es umgekehrt: Nur durch private Unterstützung ließen sich Think Tanks vor staatlicher Einflussnahme schützen.

Auf den ersten Blick scheint die Kritik, der sich renommierte amerikanische Institutionen wie Brookings derzeit zu erwehren haben, die „deutsche“ Sichtweise zu bestätigen. Von Auftragsforschung mit vorher festgelegten Ergebnissen ist da die Rede und, mehr noch, von Wissenschaftlern, die ihre Posten verlören, wenn sie nicht die gewünschten Ergebnisse lieferten. Wenn private Finanzierung dazu führt, dass Berater die Ergebnisse ihrer Forschungen an die Wünsche ihrer Förderer anpassen oder gar ausländischen Regierungen die Möglichkeit geben, Einfluss auf Gesetzgebungsprozesse im eigenen Land zu nehmen, dann muss man sich in der Tat Gedanken machen.

Nun richtet sich eine ähnliche Kritik allerdings auch gegen vergleichbare Institutionen in Deutschland. Auch hier gibt es den Vorwurf der unkontrollierten politischen Einflussnahme und Bedenken bei der Förderung durch Drittmittel – und wir beobachten derartige Sorgen ebenfalls in Bezug auf staatlich finanzierte Institutionen. Die Formel von der staatlichen Förderung als notwendige Garantie gegen private Einflussnahme gilt in Deutschland in ihrer Ausschließlichkeit inzwischen nicht mehr. Man ist offener geworden im Umgang mit Unterstützern aus der Privatwirtschaft. Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass durch globale Veränderungen neue Themenfelder in den Fokus gerückt sind, die der Expertise und der Einordnung bedürfen. Hier besteht oft eine Lücke, die nur durch neue Projekte geschlossen werden kann. Und dazu bedarf es in steigendem Maß einer Finanzierung von außen.

Nicht nur das: Es sind eben oft die externen Förderer selbst, die Wissenslücken und neue Problemlagen erst erkennen, die für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft von Interesse sind – und die dann auch über die finanziellen Ressour-

cen verfügen, mit denen aus einer Idee ein Forschungsprojekt wird. Nur darf und kann unabhängige wissenschaftliche Politikberatung keine Wunschergebnisse liefern und auch eine Einflussnahme seitens der Geldgeber nicht zulassen. In der Praxis führt das immer wieder zu Auseinandersetzungen und Verstimmungen. Mitunter entscheiden sich die Financiers einer Studie dagegen, die Ergebnisse zu veröffentlichen – oder aber die Gutachten werden so überarbeitet, dass sich die Autoren davon distanzieren. So muss bei jedem Angebot genau abgewogen und neu entschieden werden, ob sich eine Institution oder ein Wissenschaftler auf einen Deal mit externen Förderern einlässt. Eine Förderung durch private Akteure oder Zuwendungen von ausländischen Regierungen kategorisch abzulehnen hieße allerdings, eine wichtige Chance zu verpassen.

Warum sollte sich ein Think Tank nicht seine Bibliothek extern finanzieren lassen, wenn die Wissenschaftler dadurch bessere Bedingungen für ihre Arbeit erhalten? Problematisch wird die Sache erst, wenn der Förderer auswählt, welche Bücher in den Regalen stehen dürfen. Und dann ist natürlich, gerade in der Zusammenarbeit mit autokratischen Staaten, stets die Kosten-Nutzen-Abwägung zu treffen, ob der Preis für ein bestimmtes Förderungsangebot darin besteht, dass politische Bedingungen hingenommen werden sollen, die im Grunde nicht akzeptabel sind.

Sollte etwa ein Think Tank Geld von Katar annehmen, wenn dafür Themen ausgeklammert werden wie die Situation der ausländischen Arbeiter auf den Baustellen oder die angebliche katarische Finanzierung der Terrorgruppe IS? Wohl eher nicht. Andererseits gibt es keinen Grund, Katar als möglichen Financier abzulehnen, wenn sich die Regierung einer solchen Diskussion stellt. Und wenn die norwegische Regierung einen Think Tank mit einer Studie zur Rohstofferschließung beauftragt, dann wird sie es wohl oder übel akzeptieren müssen, wenn die Wissenschaftler von bestimmten Vorhaben abraten. Dabei muss sich die Forderung, dass die Unabhängigkeit der Forschung und der politischen Beratung zu akzeptieren ist, nicht allein an Partner oder private Förderer von außeruniversitären Forschungseinrichtungen oder Think Tanks richten, sondern auch an die politischen Entscheider selbst.

Eine funktionierende und lebendige Beratungslandschaft setzt die Bereitschaft von Politikern voraus, die Aneignung von Expertise finanziell und ideell unterstützen. Dazu gehören ausreichende öffentliche Mittel für die Wissenschaftler, dazu gehören die Drittmittel, auch aus privaten Töpfen, die den Wissenschaftlern erst die Beschäftigung mit bestimmten, oft neuen Problemfeldern ermöglichen.

Wer die außenpolitische Expertise im eigenen Land fördert, trägt dazu bei, die Fähigkeiten zur Analyse zu stärken und die eigene Deutungshoheit zu bewahren. Wissen zu schaffen ist ein mühsamer, langwieriger Prozess; ein Prozess, der Zeit kostet, Geduld und – Geld.



**Dr. Nicole Renvert**  
 forscht am Käte Hamburger Kolleg der Uni Duisburg-Essen und veröffentlichte: *Machtmakler in schwierigen Zeiten? Die Rolle der dt. pol. Stiftungen in den transatlantischen Beziehungen.*

## Eine neue Ordnung

Der Ukraine-Konflikt stellt die Weichen für Europas Sicherheit

**Claudia Major und Jana Puglierin | Die Ukraine-Krise hat die Grundlagen der europäischen Sicherheitsordnung dauerhaft verändert. Die Nationalstaaten sowie NATO, EU und OSZE müssen diese neue Ordnung nun gestalten und dabei eine sinnvolle Arbeitsteilung entwickeln. Gleichzeitig gilt: Sicherheit gibt es nur mit, nicht ohne Russland.**

Fast 24 Jahre lang basierte die Sicherheitsordnung in Europa auf den Prinzipien der Unverletzbarkeit der Grenzen, des Gewaltverzichts, der friedlichen Beilegung von Konflikten und des Respekts der Souveränität der europäischen Staaten. Diesem regelbasierten Ordnungssystem, das alle Seiten vertraglich mehrfach anerkannt haben, sei es in der KSZE-Schlussakte von 1990, dem Budapest Memorandum von 1994 oder der NATO-Russland-Grundakte von 1997, hat Wladimir Putin seit März 2014 eine krachende Absage erteilt. Für Europa sind das schlechte Nachrichten – mit tiefgreifenden politischen, militärischen und wirtschaftlichen Folgen.

Auf politischer Ebene läutet Russlands Vorgehen das Ende einer halbwegs kooperativen Sicherheitsordnung und den Beginn einer konfrontativen und instabilen Ära ein. Denn mit der Annexion der Krim und der bis heute andauernden politischen, wirtschaftlichen und militärischen

Unterstützung der prorussischen Separatisten im Osten der Ukraine hat Putin nicht nur die Grundprinzipien der europäischen Sicherheitsarchitektur mit Füßen getreten. Er hat im gleichen Atemzug klargestellt, dass er sich auch in Zukunft nicht mehr länger an ihre Regeln gebunden fühlt, wenn sie russischen Interessen zu wider laufen.

Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass Putin die territoriale Integrität seiner Nachbarn im postsowjetischen Raum und die Unverletzbarkeit ihrer Grenzen nur so lange respektiert, wie diese nicht auf die Idee kommen, sich von russischem Einfluss lösen zu wollen. Das Recht der postsowjetischen Staaten auf freie Bündniswahl lässt Moskau nur dann gelten, wenn die Wahl auf Russland fällt, wie etwa in Zentralasien. Dies bedeutet aber auch, dass sich die Europäer auf weitere Regelbrüche einstellen müssen, nämlich immer dann, wenn die Regeln russischen Vorstel-

lungen zufolge stören, etwa bei der Rüstungskontrolle.

Die Basis jedweder vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Russland und dem Westen ist durch die Ukraine-Krise somit auf lange Zeit gestört. Denn selbst wenn sich die Lage in der Ostukraine nun beruhigen sollte: In Europa herrschen große Zweifel daran, dass Putin zukünftig diejenigen Verträge auch einhält, die Russland mitverhandelt und ratifiziert hat. Darüber hinaus ist ein fast in jeder Hinsicht autoritärer Staat, dessen Präsident seine Zustimmung zu großen Teilen aus einer nationalistischen, antiwestlichen und revisionistischen Politik zieht, ein schwieriger Partner für eine Sicherheitspartnerschaft von Vancouver bis nach Wladiwostok, sowohl für die NATO als auch für die EU. Doch auf eine Politik in der unmittelbaren Nachbarschaft, die nicht auf Partnerschaft beruht, sondern mit Störern und Gegnern umgehen muss, ist die Europäische Union schlecht vorbereitet.

### **Mehr Unsicherheit, mehr Kosten**

Putin hat Europa unversehens in einen (Groß)konflikt mit Russland katapultiert, an dessen schiere Möglichkeit eigentlich fast niemand im Westen mehr glauben wollte. Für Europa bedeutet eine konfrontative Sicherheitsordnung ganz simpel mehr Unsicherheit, weniger Stabilität und mehr Kosten. Denn die europäischen Staaten verstehen Russlands Politik immer weniger. Und mehr Unsicherheit im Verhalten eines Akteurs bedeutet mehr Unsicherheit für alle Beteiligten. Die Europäer müssen sich

nun für ein breites Spektrum an Risiken wappnen und ihre Gesellschaften darauf vorbereiten, von Engpässen in der Energieversorgung über Cyberattacken hin zu militärischen Bedrohungen – das erhöht auch die Kosten für Sicherheit.

Die politische Veränderung bezieht sich auch darauf, dass die Wertvorstellungen für eine globale Sicherheitsordnung, auf die die europäische und die transatlantische Zusammenarbeit in EU und NATO aufbauen, von außen in Frage gestellt werden. Nämlich eine vom Respekt der Grundrechte bis zur Achtung des Prinzips nationaler Souveränität reichende regelbasierte Ordnung. Dramatisch ist dabei, dass diese Wertebasis nicht nur im Osten durch das russische Vorgehen bedroht wird, sondern auch an der Südflanke durch den Islamischen Staat (IS). Und nicht zuletzt – wenn auch in einer anderen Dimension – mitten im Westen selbst.

**Die EU ist auf eine Politik mit Störern und Gegnern schlecht vorbereitet**

Hier wurde im Zuge der Ukraine-Krise deutlich, wie viele Europäer, mit Verweis auf eigenes Fehlverhalten – von Abu-Ghraib, Guantánamo bis NSA – bereit sind, universale Maßstäbe aufzugeben. Jakob Augstein scheint den Nerv vieler Deutscher zu treffen, wenn er das „normative Projekt des Westens“ eine „totalitäre Ideologie“ und den „Anspruch des Westens, für die ganze Welt zu sprechen“, eine „historische Anmaßung“ nennt, die nicht auf einer „höheren Moral“, sondern auf einer „stärkeren Macht“ beruhe.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Jakob Augstein: Auferstehung West?, Spiegel online, 21.4.2014.

Auf militärischer Ebene bedeutet die Ukraine-Krise, dass Streitkräfte und militärische Mittel wieder an Bedeutung gewinnen. Allerdings werden sie anders eingesetzt als noch etwa im Georgien-Krieg 2008: In der Ukraine agiert das russische Militär verdeckt, in Form der kleinen grünen Männchen und mittlerweile halb offiziell,

### In der Ostukraine kann man „hybride Kriegsführung“ beobachten

wenn Moskau Separatisten in der Ostukraine personell und materiell unter die Arme greift. Konventionelle Kräfte sind auch beteiligt, übernehmen aber neue Aufgaben: Die bis zu 40 000 Soldaten, die Russland an der ukrainischen Grenze postiert hatte, sind vor allem Drohkulisse, Schild und Versorgungspunkt für die unkonventionellen Kräfte, die in der Ukraine kämpfen.

Putin zeigt, wie er derzeit gedenkt, Konflikte auszutragen: scheinbar überraschend, als eine Art moderner Stellvertreterkrieg, ohne gekennzeichnete Kombattanten, aber mit Spezialkräften, Angriffen auf Informationssysteme, dem gezielten Einsatz von Propaganda, Wirtschaftssanktionen, Cyberangriffen und der Instrumentalisierung von ethnischen Minderheiten. In der Ostukraine kann man diese Form „hybrider Kriegsführung“ wie im Reagenzglas beobachten: Sie steht Modell für einen von außen erzeugten und gesteuerten scheinbar innerstaatlichen Konflikt, in dem ein vormals stabiler Staat in wenigen Monaten in eine Arena für erbitterte bewaffnete Auseinandersetzungen verwandelt werden kann.

Zusammengenommen offenbart Putins Vorgehen auf der Krim wie

auch in der Ostukraine, wie zentral militärische Macht als Instrument zur Durchsetzung russischer Interessen ist. Militär wird nicht erst dann eingesetzt, wenn alle Möglichkeiten friedlicher Konfliktlösung ergebnislos verlaufen sind, sondern ist Mittel erster Wahl. Dies zwingt auch die Europäer dazu, wieder intensiver über Militär und den Einsatz von Streitkräften nachzudenken. Aber darauf sind nur wenige europäische Staaten vorbereitet.

### Kein Wandel durch Handel

Auch auf wirtschaftlicher Ebene hat Russland den europäischen Staaten ihre eigene Verwundbarkeit und Abhängigkeit in mehreren Bereichen vor Augen geführt. Dies gilt besonders für den Energiesektor. Denn die meisten Unternehmen haben in den vergangenen Jahren keinen Anlass gesehen, die Energieversorgung zu diversifizieren, um die Abhängigkeit von Russland zu reduzieren. Einige EU-Länder hängen zu 100 Prozent von russischen Gaslieferungen ab, etwa Litauen und Finnland. Diese Abhängigkeit zu reduzieren dauert Zeit – denn so schnell lassen sich weder die Verträge ändern noch die technischen Voraussetzungen für alternative Versorgung schaffen. Und Diversifizierung kostet Geld, etwa, wenn alternative Energiequellen oder Zugänge erschlossen oder neue Terminals gebaut werden müssen. Vor allem aber haben die meisten Staaten in dem liberalisierten europäischen Energiemarkt nur begrenzte Steuerungsfähigkeit gegenüber den Energieunternehmen.

Wirtschaftlich bedeutet die Ukraine-Krise für die Europäer also auch hier mehr Unsicherheit und potenzi-

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

ell zusätzliche Kosten aufgrund höherer Preise. Außerdem entlarvt sie einen fundamentalen Trugschluss westeuropäischer Wirtschaftspolitik gegenüber Russland: Denn diese basierte spätestens seit den siebziger Jahren auf dem Glauben, durch wirtschaftliche Verflechtung, gegenseitige Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten militärische Eskalationen unmöglich zu machen. Das Konzept von „Wandel durch Handel“ verfolgte das Ziel, politische und wirtschaftliche Reformen in der Sowjetunion und später in Russland anzustoßen, die eine Annäherung an den Westen zur Folge hätten.

Die Ukraine-Krise lehrt uns, dass diese Annahme hier nicht zutrifft. Offensichtlich führen wirtschaftliche Interdependenz und gegenseitige Verwundbarkeit nicht immer zu stabilen und friedlichen Kooperationsbeziehungen. Die enorme wirtschaftliche Verflechtung zwischen Russland und dem Westen verhindert jedenfalls

nicht, dass Konflikte auch militärisch ausgetragen werden. Sie erschwert aber sehr wohl, dass die Europäer auf diese Eskalation geschlossen und schlagkräftig reagieren können, weil die heimischen Industrien Sturm laufen gegen geplante Sanktionen oder den Bevölkerungen potenzielle Erhöhungen der Energiepreise nicht vermittelbar sind. Die Interdependenz mit Russland beeinträchtigt gerade den Einsatz der besten und schlagkräftigsten Mittel der EU: Wirtschaftssanktionen. Denn die EU-Staaten würden selber darunter leiden.

Die Reaktionen der EU, OSZE, NATO und ihrer Verbündeten schwanken bislang zwischen Entschlossenheit und Hilflosigkeit. Insbesondere aber wirkt es, als ob die westliche Welt lediglich reagiert, während Russland den Takt vorgibt. Die Europäer scheinen die Konfliktentwicklung kaum steuern zu können, sondern hinken hinterher. Gemeinsam mit den USA haben sie von Anfang an

versucht, Einigkeit in der Unterstützung für die Ukraine und der Verdammung des russischen Vorgehens zu demonstrieren. Gleichzeitig haben die USA den Europäern schnell klar gemacht, dass sie die Ukraine-Krise als europäisches Problem betrachten, entsprechendes europäisches Engagement erwarten und sich eher in der zweiten Reihe sehen.

### **Fragile Einigkeit**

Einfach war und ist so ein gemeinsamer europäischer Ansatz allerdings nicht: Als die EU Anfang September endlich die dritte Stufe der Wirtschaftssanktionen gegen Russland beschließen wollte, ließen sich nicht

wenige Mitgliedstaaten sehr bitten, ehe sie zustimmten. Frankreich setzte die Lieferung hochmoderner

Hubschrauberträger der Mistral-Klasse an Russland erst Anfang September, kurz vor dem NATO-Gipfel, aus, nachdem zahlreiche Partner wiederholt Druck gemacht hatten. Aufgekündigt ist die Lieferung dieser Angriffsschiffe bis heute nicht.

Einige Staaten, etwa die Slowakei und Ungarn, halten die Kritik an Putin für übertrieben und scheren aus der vereinbarten EU-Linie aus. Ende September 2014 hat Ungarn überraschend Gaslieferungen an die Ukraine gestoppt. Für viele südliche EU-Staaten scheint die Wirtschaftskrise eine weitaus größere existentielle Bedrohung zu sein als die in der Ukraine. Und am anderen Ende des Spektrums fühlen sich Staaten wie Polen angesichts der russischen Bedrohungen mit ihren Ängsten allein

gelassen und sehen sich dem Vorwurf ausgesetzt, die Situation zu eskalieren und zu laut nach militärischen Antworten zu rufen.

Innerhalb der europäischen Bevölkerungen gibt es mitunter eher Verständnis für Russland als Kritik. Nicht nur bei Anhängern der extremen Rechten, etwa dem Front National in Frankreich oder Jobbik in Ungarn, und der extremen Linken, wie etwa Die Linke in Deutschland. Bis weit in die Mitte der europäischen Gesellschaften hinein wird Putin nicht als Aggressor gesehen, sondern als vom Westen in die Enge getriebener und durch NATO und EU provoziertes Staatsoberhaupt.

Die europäische politische Einigkeit ist also fragil. Und sie riskiert, in die Brüche zu gehen, etwa wenn die Folgen der Wirtschaftssanktionen auch in der EU zu spüren sein werden, Russland die Energielieferungen reduziert oder die ukrainische Regierung Entscheidungen trifft, die den westlichen Partnern schwer vermittelbar sind. Es wird enormen politischen Willen brauchen, alle EU-Staaten langfristig auf gemeinsamem Kurs zu halten. Dies gilt umso mehr, wenn die politische Unterstützung in den Mitgliedsländern wegbriecht, weil die Bevölkerungen diesen Kurs nicht gut heißen oder die Kosten dafür nicht tragen wollen. Oder aber, weil einige europäische Unternehmen weniger Probleme mit Russlands widerrechtlicher Landnahme haben als mit eventuellen Gewinneinbußen.

Gleichzeitig hat die Ukraine-Krise die bereits bestehenden Tendenzen zur Renationalisierung der Außenpolitik deutlicher zu Tage treten lassen und möglicherweise verstärkt. Denn

## **Viele Europäer bringen Putin eher Verständnis als Kritik entgegen**

die wichtigsten Akteure in Verhandlungen und Gesprächen sind nicht die EU, OSZE oder NATO, sondern die Staaten selbst. So haben Deutschlands, Polens und Frankreichs Außenminister federführend den Rücktritt Janukowitschs im Februar 2014 verhandelt. Die deutsche Bundeskanzlerin hat zahlreiche Gespräche mit dem russischen Präsidenten geführt. Die Europäische Union und ihr Führungspersonal hingegen haben hier nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Lediglich im wirtschaftlichen Bereich konnten sie sich durch weitreichende Sanktionen Gehör verschaffen.

Diese Renationalisierung ist wenig hilfreich, denn allein können die europäischen Nationalstaaten (und auch die USA) weder militärisch noch wirtschaftlich etwas bewirken. Gerade weil dem russischen Präsidenten ohnehin daran gelegen zu sein scheint, die Divergenzen im westlichen Bündnis weiter zu schüren, um Europa zu spalten, ist Einigkeit jetzt umso notwendiger. Wichtig wäre daher, eine sinnvolle Arbeitsteilung und damit Bündelung der Kräfte zu gewährleisten zwischen dem, was die Staaten (als von Russland respektierte Akteure) gegenüber Moskau erreichen können, und dem, was die EU als geballte europäische Kraft bewirken kann.

### **Neue Verteidigungspläne**

Die veränderte Sicherheitsordnung hat im militärischen Bereich dazu geführt, dass die NATO als Verteidigungsbündnis und Lebensversicherung wieder ganz hoch im Kurs steht. Die EU wurde hier nicht einmal ins Spiel gebracht. Vielmehr fordern gerade die östlichen NATO-Staaten die

klassische Bündnisverteidigung nach Artikel 5 ein.

Die Allianz hat bislang dreigleisig auf die Ukraine-Krise reagiert: Erstens hat sie ihre Mitglieder militärisch und politisch rückversichert. Konkret umgesetzt wird dies vor allem durch verstärkte Luftraumüberwachung im Baltikum, Marine-Einsätze, AWACS-Flüge und bilaterale Truppenentsendungen. Zweitens hält das Bündnis trotz deutlicher Kritik am Kreml die politische Zusammenarbeit mit

Russland aufrecht und hat lediglich die zivile und militärische Kooperation eingestellt. Drittens hat die Allianz militärische Planungen begonnen, um auf die neue Bedrohungslage zu reagieren. Zentrales Steuerungsdokument ist der Readiness Action Plan, den die Allianz auf dem Gipfel im September 2014 beschlossen hat. Er soll die Einsatz- und Reaktionsfähigkeit sowie die Ressourcen des Bündnisses verbessern.

Allerdings muss die NATO einiges nachholen, was sie in den vergangenen Jahren vernachlässigt hat, um ihre Fähigkeit zum gegenseitigen militärischen Beistand so weit auszubauen, dass weder die eigenen Mitglieder noch potenzielle Gegner am sicheren Schutz durch das Bündnis zweifeln. Konkret heißt das, dass sie neue militärische Pläne erarbeiten muss, wie sie ihre östlichen Mitglieder im Notfall verteidigen will. Sie muss auch schneller handlungsfähig sein. Dafür will sie nicht nur ihre schnelle Eingreiftruppe, die NATO Response Force, umstrukturieren, sondern auch die chronischen Defizite bei der Auf-

**Die Kräfte von Staaten  
und von der EU müssen  
gebündelt werden**

klärung abbauen, also bei der Beschaffung und Auswertung von Informationen über potenzielle oder tatsächliche Gegner und deren Streitkräfte. Die NATO will zudem Ausrüstungslager in Osteuropa aufbauen, um schneller vor Ort einsatzbereit zu sein, und Truppen dort rotieren und üben zu lassen.

So beeindruckend das klingen mag – die Grenzen dieser NATO-Antwort liegen auf der Hand. Es besteht eine gewisse Ironie darin, dass die Bündnisverteidigung zwar wiederbelebt wurde, es aber gleichzeitig offenkundig schwierig ist, wirksame Bündnis-

### Die europäische Russland-Politik ist vorerst gescheitert

verteidigung gegen hybride Szenarien zu organisieren und in bestimmten exponierten Regionen, insbesondere im Baltikum, glaubhaft zu gewährleisten. Denn um eine umfassende konventionelle Verteidigung zu garantieren, müssten die Alliierten viel mehr investieren, vor allem in traditionelles schweres Gerät, und das dauerhaft an den NATO-Grenzen positionieren. Für hybride Szenarien verfügt die NATO nicht über alle notwendigen Kapazitäten. Denn militärische Mittel, wie Panzer oder Raketen, helfen nur wenig gegen Cyberangriffe, grüne Männchen, Propaganda oder Störung der Infrastruktur.

Eine glaubwürdige Abschreckung ist zudem nicht umsonst zu haben. Die NATO-Mitglieder haben zwar angekündigt, für die notwendigen Investitionen mehr Geld bereitzustellen und ihre Verteidigungsetats auf 2 Prozent zu steigern (bzw. diese nicht weiter zu reduzieren) – allerdings gestreckt über zehn Jahre. Gleichzeitig

wird eine „schwarze Null“ beispielsweise im Bundeshaushalt dann nicht mehr zu haben sein.

### Schmerzhafte Erkenntnisse

Der Ukraine-Konflikt stellt für lange Zeit die Weichen für Europas Sicherheit. Die Veränderung ist zwar noch nicht abgeschlossen, die Parameter der neuen europäischen Sicherheitsordnung zeichnen sich aber bereits ab. Damit verbunden ist ein schmerzhafter Erkenntnisprozess: Die bisherige deutsche und europäische Russland-Politik, basierend auf gemeinsamen Regeln, Kooperation und Integration, ist vorerst gescheitert. Russland ist kein Partner für Stabilität in der europäischen Nachbarschaft mehr.

Stattdessen ist Europa deutlich unsicherer geworden und seine Sicherheitsordnung instabiler, konfrontativer und weniger berechenbar. Bei der Gestaltung der neuen europäischen Sicherheitsordnung steht Deutschland moralisch, aber auch als wirtschaftlich und politisch starkes Land in der Mitte Europas in der Pflicht. Zumal es überdurchschnittlich globalisiert wie kaum ein anderes Land von einer friedlichen, offenen und freien Weltordnung profitiert und daher auch besonders abhängig von und verantwortlich für das Funktionieren dieser Ordnung ist.

Das überragende strategische Ziel Deutschlands sollte es daher sein, gemeinsam mit seinen europäischen und transatlantischen Partnern wieder eine stabile, kooperative und inklusive Sicherheitsordnung in Europa zu etablieren. Dies geht nicht ohne eine zumindest halbwegs berechenbare Interaktion mit Russland, in der Eskalation, ob gewollt oder ungewollt,

durch Kontakt, Transparenz und Regeln eingehengt wird, und die zu einem belastbaren, planbaren und konfliktfreien gesamteuropäischen Modus Vivendi führt. Denn es bleibt wahr, dass Sicherheit in Europa nur mit und nicht gegen Russland erzielt werden kann.

### Deutscher Gestaltungsanspruch

Simpel formuliert heißt das für Deutschland, die deutsche und europäische Geschlossenheit zu bewahren und Widerstandsfähigkeit zu stärken, Russland bei aller Kritik nicht zu isolieren, und die Ukraine und Länder in vergleichbarer Lage (wie Moldawien, Georgien) zu unterstützen.

Erstens sollte die Bundesregierung bei der eigenen Bevölkerung für ihre Ziele werben. Denn diese Unterstützung bestimmt ihre strategische Handlungsfähigkeit. Darauf aufbauend gilt es, militärische Verlässlichkeit zu demonstrieren. Konkret bedeutet das, dass Deutschland seinen Verpflichtungen in der NATO glaubhaft nachkommen muss, sei es in der Bereitstellung von Flugzeugen für die baltische Luftüberwachung oder der Beteiligung an der schnellen Eingreiftruppe. Mehrausgaben im Verteidigungsbereich dürfen nicht klein geredet werden, sondern müssen der Öffentlichkeit gegenüber überzeugend und sicherheitspolitisch begründet werden.

Darüber hinaus sollte die Bundesrepublik ihre Verwundbarkeit im wirtschaftlichen, infrastrukturellen und Energiebereich reduzieren und ihre Resilienz stärken. Dabei muss Deutschland aber auch anerkennen, dass sich die asymmetrische Abhängigkeit Europas von russischem Gas kurzfristig nicht verändern lassen

wird und dass der Staat hier nur geringen Spielraum hat: Schlüsselfiguren sind die Unternehmen; sie entscheiden, ob sie ihr Gas aus Russland beziehen oder nicht.

So gestärkt, kann die Bundesregierung ihre anerkannte internationale diplomatische Rolle in der Ukraine-Krise ausbauen. Die deutsche Bewerbung für den OSZE-Vorsitz 2016 verdeutlicht den deutschen Gestaltungsanspruch. Ein wichtiger Schritt bei der Wiederherstellung einer europäischen Sicherheitskooperation wird darin bestehen, die konventionelle Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen zu modernisieren und krisenfester zu gestalten.

Die fast vergessene OSZE könnte dafür einen Rahmen bieten und, wie schon einmal während des Kalten Krieges, helfen, die Parteien zusammenzubringen. Dies würde aber voraussetzen, dass alle Akteure die OSZE wieder ernster nehmen, als dies seit Ende des Kalten Krieges der Fall war.

Die EU ist ein Forum, das Deutschland und die Europäer noch besser zur Bündelung ihrer Kräfte nutzen können. Dabei geht es vor allem darum, die europäische Einigkeit zu wahren und mit intensiven politischen Konsultationen zu verhindern, dass Russland einen Keil zwischen die Europäer treibt. Praktisch geht es darum, die Widerstandsfähigkeit der EU-Staaten zu stärken. So wird die traditionell militärische Idee der Abschreckung, also den Gegner von Angriffen abzuhalten, in Zukunft keine reine Militärpolitik mehr sein, sondern zunehmend Wirtschafts-, Infra-

**Abschreckung wird  
künftig auch Wirtschafts-  
und Sozialpolitik sein**

**Die Widerstandsfähigkeit  
der EU-Staaten  
muss gestärkt werden**

struktur- und Sozialpolitik. Denn Szenarien wie in der Ostukraine und auf der Krim kann man am besten vorbeugen, indem man zum Beispiel ethnische Minderheiten so gut integriert werden, dass sie gegen Aufstachelung immun sind und schlecht als Vorwand für eine Intervention instrumentalisiert werden können, oder wenn die Länder wirtschaftlich nicht erpressbar sind aufgrund einseitiger (Energie-)Abhängigkeiten.

Der EU kommt hier eine Schlüsselrolle zu, da sie über Instrumente in der Wirtschafts-, Infrastruktur-, Sozial- und Energiepolitik verfügt. Damit kann sie sowohl Druck auf Russland ausüben (z.B. Sanktionen) als auch die eigenen Mitglieder unterstützen (z.B. Infrastruktur). Mittel- bis langfristig sollte Europa alles daran setzen, Anreize für eine breite Diversifizierung in der Energieversorgung zu setzen, um außenpolitische Handlungsspielräume zu erweitern. Tatsächlich liegt die Stärke der EU in der Prävention und im langfristigen Engagement, und darin, für die 28 Mitglieder einen Organisationsrahmen zu schaffen, in dem sie Politik gemeinsam organisieren. Diese Stärke gilt es besser zu nutzen.

Gleichzeitig sollte Deutschland zusammen mit den europäischen und transatlantischen Partnern überlegen, über diese bekannten Institutionen hinaus neue, auch informelle Verhandlungsformate zu erschließen. Denn die bestehenden Formate, sei es die OSZE oder die EU, haben bislang nur zu mäßigen Erfolgen geführt. Situationsbezogen sollten kleinere Run-

den genutzt werden, die Rahmen zum Gespräch bieten und beispielsweise Übereinkünfte vorbereiten können.

Schließlich gilt es, auch weiterhin den Schulterchluss mit den USA zu suchen. Ohne Einbindung der USA ist die Verhandlungsposition der Europäer in jeglicher Hinsicht geschwächt; politisch und militärisch. Einigkeit ist daher nicht nur das Gebot und Voraussetzung für Gestaltungsfähigkeit innerhalb Europas, sondern auch im transatlantischen Verhältnis.

**Neue Nachbarschaftspolitik**

Zweitens sollte es ein zentrales Ziel der EU-Staaten sein, diejenigen Länder, die zwischen Russland und der EU liegen, zu stärken und die Attraktivität des europäischen Modells zu verdeutlichen. Das bedeutet ehrlicherweise keinen schnellen EU- oder NATO-Beitritt, sondern intensive, klar definierte und konditionierte Zusammenarbeit unter der Schwelle der Mitgliedschaft. Nachdem die Europäische Nachbarschaftspolitik weitgehend als gescheitert angesehen wird, kann die neue EU-Kommission unter Präsident Juncker mit einer neuen Nachbarschaftspolitik hier eine Schlüsselrolle spielen.

Russland hat der EU bereits den Rücken gekehrt und definiert seine Zukunft in expliziter Abgrenzung zum westlichen Modell. In Ländern wie der Ukraine, Georgien und Moldau aber möchte sich eine breite Masse gen Westen orientieren. Die EU sollte diesen Ruf nicht ignorieren und sich unter Berufung auf Nichtmitgliedschaft hinter den Mauern westlicher Bündnisse verstecken. Ihre Glaubwürdigkeit und ihr Gestaltungs-

anspruch blieben dauerhaft erschüttert, ihre Außengrenzen würden unsicherer. Eine demokratische, rechtsstaatliche Ukraine, die auch wirtschaftlich auf soliden Beinen steht, wäre das beste Gegenmittel gegen das Erstarken alter Großmachtansprüche und das Aufkommen eines neuen Nationalismus in Europa. Dies würde die europäischen Staaten über lange Zeit viel Engagement und Geld kosten, aber die Sicherheit und Stabilität Europas dauerhaft stärken – was den Preis rechtfertigt.

Drittens gilt es, den Kontakt zu Russland nicht abbrechen zu lassen. Niemand in Europa kann ein Interesse daran haben, Russland zu isolieren. Dabei sollten sich die europäischen Staaten keinen Illusionen hingeben: Putin wird nicht allein deshalb wieder Partner, weil die Europäer es so wollen. Aber sie können darauf hoffen, dass auch Russland daran gelegen ist, wieder eine gemeinsame Basis mit der Europäischen Union und der NATO herzustellen. Denn die momentane Außenpolitik bringt für Russland enorme Kosten mit sich, die das Land dauerhaft nicht tragen kann.

Zwar war es für die EU problematisch, schlagkräftige europäische Wirtschaftssanktionen zu verhängen. Aber nun hat sie ein wirksames Instrument in der Hand, gerade weil der europäische und der russische Wirtschaftsraum so eng miteinander verflochten sind. Die Sanktionen verbreiten ein langsames Gift, gegen das auch Russland langfristig nicht immun ist. Die Europäer sollten Putin deshalb Kooperationsangebote jenseits des Ukraine-Konflikts machen: Die Atom-Verhandlungen mit dem Iran, der Syrien-Konflikt, der Kampf gegen IS

oder Maßnahmen gegen den globalen Klimawandel bieten sich an, um mit Russland wieder ins Gespräch zu kommen. Bei der Bewältigung all dieser Probleme sind Russland und der Westen aufeinander angewiesen.

Wichtig bleibt auch, weiter mit der russischen Zivilgesellschaft im Dialog zu bleiben.

Alle Kooperationsangebote an Russland dürfen aber nicht dazu führen, dass der Westen eine neue Politik der Einflussphären in Europa akzeptiert und die eigenen Grundsätze über Bord wirft. Die Unverletzbarkeit der Grenzen als Basis des Völkerrechts und Garant für Frieden auf dem europäischen Kontinent ist nicht verhandelbar. Weil die Ukraine-Krise die Weichen für Europas Sicherheit neu stellt, sind die Europäer gut beraten, dafür zu sorgen, dass sie in die richtige Richtung weisen.

**Niemand in Europa hat ein Interesse daran, Russland zu isolieren**



**Dr. Claudia Major** ist stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

---



**Dr. Jana Puglierin** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

---

## Unsicheres Update

Kann der Westen gegenüber Russland auf Eindämmungspolitik zurückgreifen?

Hans Kundhani | **Seit der Krim-Annexion ist gegenüber Russland eine härtere Linie gefragt, zugleich will der Westen keinen Krieg: Das Dilemma erinnert an die späten vierziger Jahre, als US-Diplomaten die Politik des „containment“ erfanden. Ob sie für die Gegenwart taugt, ist fraglich; womöglich zerstört sie, was sie retten soll. Eine Wahl hat der Westen aber nicht.**

Seit der russischen Militärintervention in der Ukraine wird in den Debatten über den Umgang mit Putins Russland ein Konzept aus dem Kalten Krieg wiederbelebt: die Eindämmungspolitik („containment“). So twitterte der amerikanische Russland-Experte Strobe Talbott kurz nach der Krim-Annexion: „Containment is back“. Und im April berichtete die *New York Times*, die Regierung Obama arbeite an einer neuen Russland-Politik, die „eine modernisierte Form der Eindämmungspolitik des Kalten Krieges“ sei.<sup>1</sup> Politiker in ganz Europa – und nicht nur in Polen und im Baltikum – greifen wieder zu George F. Kennans „Langem Telegramm“ und sprechen davon, man müsse Russland eindämmen.

Klar ist, dass der Westen seit der Annexion der Krim eine sehr viel härtere politische Linie gegenüber Russland braucht. Gleichzeitig möchte

aber niemand einen Krieg mit Russland. Daraus ergibt sich das gleiche Dilemma, vor dem amerikanische Politiker in den späten vierziger Jahren standen und das sie auf die Idee der Eindämmungspolitik brachte. Aber was „Eindämmung“ bedeutet, ist heute noch unklarer als es während des Kalten Krieges schon war. Der Begriff wird oft als Antithese zur Annäherung mit Russland verwendet. Aber ergibt er in Zeiten gegenseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeit überhaupt noch einen Sinn? Falls ja, was bedeutet er? Wichtiger noch: Kann Eindämmungspolitik gegenüber Russland funktionieren oder würde sie die internationale Ordnung zerstören, die sie aufrechterhalten soll?

Kennan schickte sein „Langes Telegramm“ 1946 aus Moskau an das US-Außenministerium, im Juli 1947 erschien es anonym („Mr. X“) unter der Überschrift „The Sources of So-

---

<sup>1</sup> Peter Baker: In Cold War Echo, Obama Strategy Writes Off Putin, *New York Times*, 19.4.2014.

viet Conduct“ in *Foreign Affairs*. Kennan wurde später Planungsstabschef und war maßgeblich an der Ausarbeitung des Marshall-Plans beteiligt. Er argumentierte, dass die Vereinigten Staaten „die Sowjetunion als einen Rivalen, nicht als einen Partner in der politischen Arena“ ansehen sollten, und forderte eine „langfristige und geduldige, aber nachdrückliche und wachsame Eindämmung der russischen Expansionstendenzen“ – durch den „geschickten und wachsamem Einsatz von Gegenkräften an einer Reihe sich ständig verschiebender geografischer und politischer Punkte, in Reaktion auf das Umschalten und Manövrieren der sowjetischen Politik“. Kennans Telegramm wurde zur Grundlage amerikanischer Politik im Kalten Krieg.

### Was bedeutet „Eindämmung“?

Allerdings blieb „Eindämmung“ stets ein recht vager Begriff. Es gab Meinungsverschiedenheiten über die Ziele. Was schlicht als Konzept zur Eindämmung weiterer sowjetischer Expansion begann, vor allem in Europa, verwandelte sich später in einen aggressiveren Ansatz, mit dem der sowjetische Einfluss weltweit zurückgedrängt werden sollte („rollback“). Weiterhin bestanden Differenzen über die Mittel. Kennan erklärte in seinen 1967, vor dem Hintergrund der US-Eskalation im Vietnam-Krieg veröffentlichten Memoiren, der Begriff „containment“ sei missverstanden worden: Er hätte den sowjetischen Expansionismus eher durch politische als durch militärische Mittel verhindern wollen.

Hinzu kommt, dass man sich schon damals nicht einig war, wo das

Hauptaugenmerk der Eindämmungspolitik liegen und welche Dimensionen sie annehmen sollte. In seiner Studie „Strategies of Containment“ macht Yale-Professor John Lewis Gaddis fünf Versionen von Eindämmungspolitik aus: Kennans ursprüngliche Strategie, die von der Regierung Truman 1947 bis 1949 umgesetzt wurde; die Ideen in Paul Nitzes 1950 verfasstem geheimen Strategiepapier NSC-68, das zu einem massiven Anstieg der Verteidigungsausgaben führte; Eisenhowers „New Look“-Politik in den späten fünfziger Jahren; Kennedys Politik der „flexible response“ sowie die Entspannungspolitik unter Nixon und Kissinger in den siebziger Jahren. Laut Gaddis pendelte die US-Politik zwischen „symmetrischer“ (die Reaktionen auf sowjetische Expansion an jedem Ort und mit allen Mitteln) und „asymmetrischer“ Eindämmung (Konfrontation der Sowjetunion zu Zeiten und an Orten der eigenen Wahl).

Der größte Unterschied zu den Zeiten des Kalten Krieges ist das Ausmaß ökonomischer Interdependenz zwischen Russland und dem Westen – und insbesondere zwischen Russland und Europa. Die wirtschaftlichen Abhängigkeiten sind eine Folge der Globalisierung, aber auch Ergebnis einer wohlüberlegten Strategie. Seit den neunziger Jahren weitete der Westen den Handel immer mehr aus und versuchte, Mächte wie Russland und China in das internationale System zu integrieren. Das fußte auf zwei Überlegungen: Erstens würden gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkei-

Nicht nur in Polen greift man nach Kennans „Langem Telegramm“

ten langsam, aber sicher zur Demokratisierung der Handelspartner führen; und zweitens würden sie diese Mächte zu „verantwortungsvollen Stakeholdern“ machen, wie Robert Zoellick es 2005 in einer Rede zum amerikanisch-chinesischen Verhältnis formulierte. Als Beweis der Richtigkeit dieses Ansatzes galten die Beitritte Chinas (2001) und Russlands (2012) zur Welthandelsorganisation.

### Kein Wandel durch Handel

Die Vorstellung, dass Handel eine Systemänderung bewirken würde, war im ganzen Westen, einschließlich der USA, weit verbreitet – besonders vor-

herrschend aber war sie in Deutschland. Die Rhetorik des Friedens und Willy Brandts Entspannungspolitik

### Wie soll man mit „verantwortungslosen Stakeholdern“ umgehen?

der siebziger Jahre beschwörend, gaben sich gerade deutsche Politiker dieser „Ostpolitik-Illusion“ hin.<sup>2</sup> Die Annahmen, auf denen diese Politik basiert, wurden durch die Krim-Annexion zunichte gemacht. Und bemerkenswerterweise befürworteten derzeit selbst deutsche Außenpolitiker eine Eindämmung Russlands. Die Frage für westliche Politiker ist heute, wie mit „verantwortungslosen Stakeholdern“ umgegangen werden sollte.

In den vergangenen Monaten unternahm der Westen vorsichtige Schritte, die Integration Russlands in das internationale System wieder rückgängig zu machen. Nach der Annexion der Krim wurde Russland so-

fort aus der G-8 ausgeschlossen. Nachdem Russland mit der Destabilisierung der Ostukraine noch einen Schritt weiter ging, erhob der Westen nach und nach immer schärfere Wirtschaftssanktionen. Treibende Kraft waren zunächst die Vereinigten Staaten, die sehr viel weniger Handel mit Russland treiben als die Europäer und deshalb weniger zu verlieren hatten. Dennoch sind die Europäer, wenn auch widerstrebend, gefolgt und haben die eigenen Sanktionen verschärft. Nach dem Abschuss von MH-17 setzte die EU im August Sanktionen der „Stufe 3“ in Kraft, die auf Russlands Energie-, Banken- und Verteidigungssektoren zielen.

Die Frage ist, was als Nächstes geschieht. Es gilt als unwahrscheinlich, dass Sanktionen das Verhalten Russlands in nächster Zeit verändern werden,<sup>3</sup> obwohl diese der russischen Wirtschaft schaden können. Immerhin wurden in russischem Staatsbesitz befindliche Banken größtenteils von den europäischen Kapitalmärkten abgeschnitten. Doch Putin ist laut Umfrageergebnissen so beliebt wie nie, und es gibt kaum Anzeichen dafür, dass sich die russische Politik ändern könnte. Vor allem ist es beinahe unvorstellbar, dass Russland die Annexion der Krim rückgängig machen könnte, die ja der Auslöser der Sanktionen war. Aber gerade weil die Sanktionen Putin nicht zu schaden scheinen und weil der Westen nicht einfach nachgeben kann, sieht es nach einem langwierigen Patt aus – deshalb auch die Rückbesinnung auf

<sup>2</sup> Hans Kundnani: The Ostpolitik Illusion, IP Journal, 17.10.2013; deutsche Fassung: Die Ostpolitik-Illusion. Beim Umgang mit autoritären Staaten macht es sich Berlin zu leicht, IP 1/2014, S. 74–79.

<sup>3</sup> Siehe Clifford G. Gaddy und Barry W. Ickes: Can sanctions stop Putin? Brookings Institution, 3.6.2014.

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

die Eindämmungspolitik des Kalten Krieges.

Ein Versuch zu definieren, wie Eindämmung in Zeiten ökonomischer Interdependenz aussehen könnte, war 2007 das „Power Audit of EU-Russia Relations“ von Mark Leonard und Nicu Popescu.<sup>4</sup> Darin erklärten die Autoren, dass die EU beim Umgang mit Russland stark gespalten sei. Am einen Ende des Spektrums stünden Mitgliedstaaten wie Deutschland, die Russland als potenziellen Partner sähen, der durch einen Prozess der „schleichenden Integration“ in den Einflussbereich der EU gelangen könnte. Am anderen Ende rangierten Staaten wie Polen, die Russland als eine Bedrohung betrachteten und ein „soft containment“ befürworteten, um Moskaus expansionistische Tendenzen einzudämmen.

Laut Leonard und Popescu gehörte zur „weichen Eindämmung“, „Russ-

land aus der G-8 auszuschließen, Georgien in die NATO aufzunehmen, antirussische Regierungen in der Region zu unterstützen, Raketenabwehrsysteme zu errichten, eine Energie-NATO zu entwickeln und russische Investitionen vom europäischen Energiesektor auszuschließen“. Sie unterschieden „weiche Eindämmung“ ganz klar von der militärischen Eindämmung während des Kalten Krieges; eher ging es um geoökonomische Eindämmung: Die EU sollte „ihre wirtschaftlichen Hebel gegenüber Russland offener anwenden, während sie mit dem Land nur in ausgewählten Bereichen zusammenarbeitet und negative Entwicklungen in Russland deutlich kritisiert“.

Allerdings erschien der Power Audit vor dem Georgien-Krieg von 2008, von der Krim-Annexion ganz zu schweigen. Tatsächlich gehen die Maßnahmen, die der Westen in den

---

<sup>4</sup> Mark Leonard und Nicu Popescu: A Power Audit of EU-Russia Relations, ECFR, November 2007.

## Die neue Politik hat einen ökonomischen und einen militärischen Strang

vergangenen Monaten ergriffen hat, weit über die Forderungen europäischer „Falken“ von 2007 hinaus. Sie umfassen nicht nur Elemente geökonomischer Eindämmung wie Sanktionen und Schritte zur Reduzierung der Abhängigkeit von russischem Gas, sondern auch Elemente militärischer Eindämmung wie die Entsendung von Truppen in die baltischen Staaten und Polen sowie Manöver an der russischen Grenze. Auf dem NATO-Gipfel in Wales im September einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine verbesserte Mobilisierung der Schnellen Eingreiftruppe und sie beschloss, keine Kürzungen der Verteidigungsausgaben mehr vorzunehmen. Einige westliche Länder ziehen sogar in Erwägung, Waffen an die Ukraine zu liefern.

Demnach fußt die noch in den Anfängen steckende neue Eindämmungspolitik des Westens auf zwei Strängen, die parallel verlaufen: ein ökonomischer und ein militärischer. Jeder dieser beiden Stränge hat seine eigene Dynamik der Eskalation und Deeskalation. Bei beiden ist unklar, wie sie sich entwickeln werden oder ob westliche Politiker sie überhaupt kontrollieren können – nicht zuletzt, weil wir nicht wissen, wie Putin auf die Schritte des Westens reagieren wird. Darüber hinaus können sich beide Stränge auf komplexe Weise miteinander verknüpfen. Deshalb ist es so dringend, die Funktionsweise

von Eindämmungspolitik in Zeiten ökonomischer Interdependenz zu verstehen.

### Präzedenzfall Iran

Der beste Präzedenzfall für „economic containment“ ist der Iran. Während des vergangenen Jahrzehnts haben Europa und die USA immer härtere Sanktionen gegen das Land verhängt, die es nach und nach aus dem internationalen Finanzsystem ausgeschlossen und seine Wirtschaft gelähmt haben. Anders als traditionelle Handelssanktionen zielten diese „smart sanctions“ darauf ab, den Privatsektor und vor allem Banken auszuhebeln – sie gewissermaßen von den Lebensadern des Finanzsystems abzuschneiden.<sup>5</sup> Insbesondere ging es darum, eine Entwicklung in Gang zu setzen, bei der Unternehmen wegen der hohen Kosten und der Komplexität des Vorhabens freiwillig davon abrückten, mit dem Iran Geschäfte zu machen. 2012 wurde iranischen Banken sogar der Zugang zu SWIFT verweigert, dem Zahlungssystem, mit dem internationale Geldtransfers abgewickelt werden und das seinen Sitz in Belgien hat.

Obwohl die russische Wirtschaft viel größer ist als die des Iran, ist sie ähnlich verwundbar für solche „intelligenten“ Sanktionen – nicht zuletzt, weil Russland wie der Iran stark abhängig von Energieexporten ist und diese in Dollar oder Euro verrechnet werden. Die Sanktionen, die von der EU und den USA verhängt wurden, haben bereits Handel und Investitionen zwischen Europa und Russland

<sup>5</sup> Dazu aus Insider-Sicht Juan Zarate: Treasury's War. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare, New York 2013.

eingeschränkt und ein Klima der Unsicherheit geschürt. Aber es gibt noch weitere Maßnahmen, auf die der Westen zurückgreifen kann – zum Beispiel den russischen Zugang zu SWIFT einzuschränken.<sup>6</sup> Noch ist unklar, ob die Europäer bereit sind, die Sanktionen unbegrenzt fortzusetzen, von weiteren Verschärfungen ganz abgesehen. Auch im Fall des Iran leisteten einige EU-Mitglieder lange Widerstand gegen harte Sanktionen.

Wenn die Europäer allerdings bereit sind, die Sanktionen aufrechtzuerhalten und vielleicht sogar noch weiter zu gehen, den Kosten zum Trotz, könnten sich die Dinge ähnlich wie im Fall des Iran entwickeln. Europäische Unternehmen könnten beginnen, sich von Russland abzuwenden (und umgekehrt), selbst wenn sie von den Sanktionen nicht direkt betroffen sind. Mit anderen Worten: Die Umkehrung der ökonomischen Interdependenz könnte eine ganz eigene Dynamik entfalten – vor allem, wenn Russland in der Lage ist, Alternativen zu den europäischen Kapital- und Energiemärkten zu finden.

Zudem besteht die Gefahr, dass die Sanktionen gegen Russland der Welt Handelsorganisation schaden könnten (Putin behauptete, die EU-Sanktionen verstießen gegen WTO-Regeln). Manche haben die Sanktionen gegen Russland sogar als ein Symptom der „De-Globalisierung“ ausgemacht.<sup>7</sup> Russland und China haben schon die Entwicklung einer Alternative zu SWIFT angekündigt und könnten ein Inter-

se daran haben, noch weitere Paralleleinrichtungen zu gründen.

Und um die Dinge noch mehr zu verkomplizieren, findet derzeit im Osten der Ukraine ein Krieg statt – wenn auch einer, der „hybride“ Kriegstechniken nutzt. Der militärische Strang der westlichen, noch unausgereiften Eindämmungspolitik basiert auf den

Erfahrungen aus dem Kalten Krieg und vor allem auf dem Konzept der Abschreckung. Es

ist aber nicht geklärt, ob dieser Ansatz im aktuellen Kontext der irregulären und unkonventionellen Kriegsführung anwendbar ist.

Es stellt sich allerdings die Frage – egal, welcher Fall eintritt: Ist es wirklich möglich, ökonomische Interdependenz in einer solchen Situation aufrechtzuerhalten? Oder wird der Konflikt selbst – und mit ihm die Möglichkeit weiterer Sanktionen – für weitere „Entflechtung“ sorgen? Der Westen hat wohl keine Alternative zu einer Eindämmungspolitik gegenüber Russland. Wohin diese Politik führen wird, ist aber äußerst ungewiss.

## Führen Sanktionen gegen Russland zur De-Globalisierung?



Hans Kundnani  
ist Research Director  
des European Council  
on Foreign Relations  
in London.

<sup>6</sup> Nach Medienberichten schlug die britische Regierung im August einen solchen Schritt vor, was diese aber dementierte. Siehe Robert Hutton und Ian Wishart: U.K. Wants EU to Block Russia From SWIFT Banking Network, Bloomberg, 29.8.2014.

<sup>7</sup> Mark Leonard: Clashes with Russia point to globalization's end, Reuters, 30.7.2014; Philip Stephens: The world is marching back from globalisation, Financial Times, 4.9.2014.

## Zeugnis demokratischer Reife

Die Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen hat sich bewährt

Elke Hoff | **In Deutschland wird nicht nur über mögliche neue Auslandseinsätze der Bundeswehr diskutiert. Eine Kommission soll nun auch das Parlamentsbeteiligungsgesetz prüfen. Dabei hat sich das Gesetz vielfach bewährt: Weil es eine offene Debatte über Ziel und Zweck eines Einsatzes ermöglicht. Und weil es auch praktischen Nutzen für die Truppe besitzt.**

Es ist wieder einmal so weit: In der deutschen Politik wird – teils noch hinter vorgehaltener Hand – über neue Auslandseinsätze der Bundeswehr diskutiert. Eine gute Gelegenheit, eine Zwischenbilanz über die Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr zu ziehen.

Denn vor 20 Jahren, genauer, am 12. Juli 1994, hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Deutsche Bundestag über den bewaffneten Auslandseinsatz der Bundeswehr zu entscheiden hätte. Und vor fast zehn Jahren, am 24. März 2005, trat nach langen und teilweise kontrovers geführten juristischen und politischen Diskussionen das Parlamentsbeteiligungsgesetz in Kraft. Es regelt Form und Ausmaß der parlamentarischen Beteiligung bei der Entsendung bewaffneter Streitkräfte, nicht jedoch die Ausgestaltung und Durchführung von Auslandseinsätzen. Der Geltungsbereich des Gesetzes betrifft dabei nicht nur konkrete bewaffnete Bun-

deswehreinsätze, sondern auch solche Einsätze, bei denen mit einer Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen zu rechnen ist. Ausgenommen sind vorbereitende Maßnahmen und Planungen sowie humanitäre Hilfseinsätze. Das bedeutet: Vorbereitungs- und Planungsarbeit in multinationalen Stäben wird erst dann mandatspflichtig, wenn multinationale Hauptquartiere und Stäbe eigens für einen konkreten bewaffneten Auslandseinsatz gebildet werden.

Der Bundestag hat ausdrücklich nicht das Recht, einen auf Initiative der Bundesregierung vorgelegten Mandatsentwurf zu verändern, sondern er kann lediglich über den Mandatsantrag im Ganzen abstimmen. Bei Gefahr im Verzug oder bei Rettungseinsätzen aus besonderen Gefahrensituationen kann die Bundesregierung ohne vorherige Parlamentsbeteiligung entscheiden, muss den Deutschen Bundestag aber unverzüglich informieren und zwingend im Nachhinein

beteiligen. Außerdem besitzt der Deutsche Bundestag ein Rückholrecht. Er kann damit seine bereits getroffenen Entscheidungen revidieren.

So weit, so gut, so bewährt. Dennoch sah sich die amtierende Große Koalition bemüßigt, im März dieses Jahres eine Parlamentskommission zur Überprüfung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes zu berufen. Dieser Kommission gehören neben Parlamentariern der Regierungsfractionen auch ehemalige Führungskräfte der Bundeswehr sowie Vertreter aus Wissenschaft und Verwaltung an. Abgeordnete der Opposition haben auf eine Teilnahme verzichtet, weil sie damit einen ersten Schritt zur Aushöhlung der Parlamentsbeteiligung befürchteten. Es soll in dieser Kommission überwiegend um eine Überprüfung der Praktikabilität gemischter Verbände auf NATO- und EU-Ebene und um die alte Leier einer angeblich mangelnden Bündniszuverlässigkeit Deutschlands bei multinationalen bewaffneten Einsätzen gehen.

### Kein Korrekturbedarf

Erstaunlicherweise kamen in der Vergangenheit derartige Bedenken nicht nur aus den Reihen der NATO-Bürokratie und einiger Partnernationen, sondern gerade auch von christdemokratischen Parlamentariern, die dem Parlament schon lange angehören und eigentlich aus Erfahrung wissen müssten, dass bisher keiner der zahlreichen und langjährigen Auslandseinsätze der Bundeswehr an der Parlamentsbeteiligung gescheitert ist. Das beweist in meinen Augen, dass sich dieses Gesetz in der Praxis in vollem Umfang bewährt hat und keiner weiteren gesetzlichen Korrekturen bedarf.

Die Parlamentsbeteiligung in ihrer jetzigen Form ist im Gegenteil ein Ausdruck von demokratischer Reife. Regierung und Abgeordnete müssen sich in einer der elementarsten Fragen eines Staates, nämlich derjenigen von Krieg und Frieden, einer öffentlichen Debatte im Parlament stellen. Durch das abschließende parlamentarische Votum wird deutlich gemacht, dass sich die Soldatinnen und Soldaten, die in einem Einsatz ihr Leben und ihre Gesundheit aufs Spiel setzen, auf eine breite politische Rückendeckung stützen können.

So müssen bei der jährlich erforderlichen Debatte über eine Mandatsverlängerung sowohl Regierung als auch Parlament Rechenschaft über das bisher Geleistete ablegen und die Notwendigkeit einer Fortsetzung der Auslandseinsätze gegenüber der Öffentlichkeit begründen.

Das mag in den Augen derjenigen, die eine schlüssige politische und militärische Begründung abliefern müssen, lästig sein. Aber die Bürger unseres Landes und unsere Soldaten haben ein Recht darauf zu erfahren, welche politischen Ziele mit der Entsendung der eigenen Streitkräfte verbunden sind und wie sie erreicht werden sollen. Gerade bei den so genannten Out-of-Area-Einsätzen, deren Notwendigkeit sich für das eigene nationale (Sicherheits-)Interesse nicht immer auf den ersten Blick erschließen mag, ist es wichtig, genau hinzusehen und eine Beteiligung der eigenen Streitkräfte politisch sauber zu begründen. So wichtig und unverzichtbar internationale Bündnisfähigkeit auch sein mag,

### Eine Frage wie die von Krieg und Frieden bedarf der öffentlichen Debatte

sie ist kein Selbstzweck und bedarf einer ausreichenden demokratischen Kontrolle und Legitimation.

Die meisten Partner eines Bündnisses vertreten auch dort ihre jeweils eigenen nationalen Interessen, die nicht immer mit denen der anderen Partner übereinstimmen müssen. Die Bündniseinsätze von NATO und EU

**Bündnisfähigkeit ist wichtig. Aber sie kann kein Selbstzweck sein**

beispielsweise in Libyen und Mali waren in erster Linie durch französische Interessen geprägt. Ihnen lag

kein Angriff auf die nationale Souveränität des NATO-Mitglieds Frankreich zugrunde, der einen Bündnisautomatismus hätte auslösen können. Deshalb müssen Partner gerade in solchen speziellen Fällen von Krisen- und Konfliktbewältigung in der Lage sein, eine souveräne politische Entscheidung über eine Beteiligung oder eben auch Nichtbeteiligung zu treffen. Gerade Bündniseinsätze, die nicht dem ureigenen Zweck der Landes- und Bündnisverteidigung dienen und in der Regel in einem asymmetrischen Umfeld mit nichtstaatlichen Gegnern stattfinden, müssen zwingend einer souveränen und individuellen politischen Risikoabwägung unterliegen.

Die Notwendigkeit, diese Entscheidungen im Einvernehmen mit dem Parlament zu treffen, verhindert, dass Regierungen (vertreten durch ihre Bürokrationen) nur „um des lieben Friedens willen“ oder auf politischen Druck hin einem bewaffneten Einsatz zustimmen, auch wenn er sich gegen die eigenen Interessen richtet oder nicht über eine angemessene Akzeptanz in der eigenen Bevölkerung verfügt. In der politischen Praxis kann

man hin und wieder den Eindruck gewinnen, dass sowohl Spitzenbeamte als auch Spitzenmilitärs die deutsche Parlamentsbeteiligung als ein willkommenes Abwehrargument a priori – oder freundlicher ausgedrückt: in weiser Voraussicht – gegen jeweilige militärische Überlegungen innerhalb von NATO und EU ins Feld führen, noch bevor das Parlament überhaupt etwas von diesen Überlegungen erfahren konnte.

Kritiker einer Parlamentsbeteiligung, die als Beispiel mangelnder Bündniszuverlässigkeit gerne auch den Abzug deutscher AWACS-Besatzungen in Afghanistan und Libyen ins Feld führen, vergessen dabei häufig, dass diese Entscheidungen eben nicht aufgrund einer Beteiligung und Ablehnung durch das Parlament, sondern durch die jeweilige Bundesregierung zustande kamen. Die Bundesregierung hätte jederzeit die Möglichkeit gehabt, dem Parlament einen Mandatsantrag zeitnah vorzulegen und für diesen zu werben. Dies geschah aus offensichtlich wohlherwogenen politischen Gründen nicht.

### **Reicht ein Rückholrecht?**

Wiederholt wurde in der Diskussion über die Parlamentsbeteiligung das Argument vorgebracht, ein Rückholrecht des Parlaments wäre als Beteiligung ausreichend und grundgesetzkonform. Doch eine solche Praxis wäre im Ernstfall weltfremd und kaum zu verantworten. Gerade in einem bereits laufenden bewaffneten Einsatz, wo die gegenseitige Abhängigkeit der Partnernationen sehr konkret über Erfolg oder Misserfolg eines Einsatzes und damit auch über Leben und Tod der betroffenen Soldaten entscheidet,

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

würde die Anwendung dieses Rückholrechts erst recht die Bündniszuverlässigkeit infrage stellen. Als konkrete Beispiele mögen der unerwartete Abzug französischer Streitkräfte aus Afghanistan dienen oder der Beschluss des niederländischen Parlaments, die eigenen Truppen aus dem Süden Afghanistans abzuziehen. Diese Entscheidungen haben den anderen Partnern und ihren Soldaten massive Schwierigkeiten bereitet, denn sie waren gezwungen, mit den eigenen, bereits an anderer Stelle gebundenen Streitkräften die entstandenen Lücken während des laufenden Einsatzes zu schließen.

Die notwendigen politischen Debatten über Sinn und Zweck eines Einsatzes müssen deshalb vor dessen Beginn geführt werden, damit Klarheit herrscht. Die Vorstellung, dass Soldaten in einem Kampfeinsatz Leben und Gesundheit riskieren, während zu Hause auf offener Bühne munter über diesen Einsatz gestritten

wird, müsste jedem politisch verantwortlich Handelnden – ganz zu schweigen von den Angehörigen der Soldaten – den Schlaf rauben.

Niemand lässt seine Zuverlässigkeit in einem Bündnis gerne durch andere in Frage stellen, und schon gar nicht in aller Öffentlichkeit. Deshalb ist es für Deutschland wichtig und längst überfällig, die eigenen nationalen Sicherheitsinteressen realistisch zu definieren und sich über die dafür zur Verfügung stehenden Mittel, aber auch über deren Grenzen im Klaren zu sein. Bei einer notwendigen Einsatzplanung müssen die jeweils unterschiedlichen Stärken und Begrenzungen der Bündnispartner in Rechnung gestellt werden. Dafür muss die politische Ausgangslage der Partner klar und die zugesagten Mittel – zivile und militärische – verfügbar sein.

Die aktuellen Krisen und Konflikte haben häufig genug unter Beweis gestellt, dass es mit dem Einsatz militärischer Mittel alleine nicht getan ist.

Militärische Intervention kann unter Umständen einen zeitlichen Korridor für politische Verhandlungen eröffnen. Aber die tiefer reichenden gesellschaftlichen Ursachen für die aktuellen Krisen und Umwälzungen können militärisch nicht gelöst werden. Des-

**Konfliktnachsorge ist so bedeutend wie ein militärischer Einsatz**

halb wäre es viel zu kurz gedacht, wenn sich Bündnispartner öffentlich gegenseitig der Unzuverlässigkeit

beziichtigen, statt anzuerkennen, dass es für den Einsatz militärischer Mittel klare Grenzen gibt und weitere politische und diplomatische Bausteine bei der Krisen- und Konfliktbewältigung in einem Bündnis vonnöten sind.

Es wäre an der Zeit, eine tatsächliche Vernetzung der unterschiedlichsten Stärken militärischer, ökonomischer oder administrativer Art im Sinne einer Gesamtstrategie innerhalb der NATO oder innerhalb Europas anzupacken. Konfliktnachsorge hat sich als mindestens genauso bedeutend herausgestellt wie ein militärischer Einsatz selbst. Das zeigen die Beispiele Afghanistan, Irak oder Libyen.

Kritische Stimmen heben auch immer wieder hervor, die Parlamentsbeteiligung würde zu viel Zeit in Anspruch nehmen und die Reaktionsfähigkeit eines Bündnisses beeinträchtigen bzw. man müsse in der Vorbereitung eines weiteren Einsatzes die eigenen Soldaten aus den Stäben des Bündnisses abziehen. Gerade in einem schwerfälligen Bündnis wie der NATO fällt kein Einsatz „vom Himmel“. Er bedarf einer UN-Resolution, einer Vielzahl planerischer und logistischer Vorbereitungen, aufwändiger und zeitraubender Truppensteller-

konferenzen und der politischen und diplomatischen Abstimmung mit den betroffenen Einsatzländern. Zeit genug also, in dieser Phase den Deutschen Bundestag auch innerhalb weniger Tage inhaltlich zu überzeugen und parlamentarisch zu beteiligen. Keine noch so prestigeträchtige Stabsarbeit in Bündnissen kann so wichtig sein, dass sie die demokratische Legitimation eines neuen oder zu erweiternden Auslandseinsatzes infrage stellen könnte.

**Praktischer Nutzen für die Truppe**

Weder Bürger noch Soldaten unterscheiden bei der elementaren Frage von Krieg und Frieden zwischen Regierungs- oder Parlamentszuständigkeit. Für sie ist es immer „die Politik“, die in der Lage sein muss, Sinn und Zweck eines Einsatzes zu erklären. Wenn man dem rasanten Verfall der politischen Autorität gewählter Volksvertreter und einer allgemeinen Demokratieverdrossenheit nicht weiter Vorschub leisten will, müssen die Abgeordneten in der Lage sein, verantwortlich an diesen Entscheidungen mitzuwirken und ihre Wähler umfassend darüber zu informieren.

Auch die zurzeit verstärkte öffentliche Debatte über Rüstungsexporte, deren Genehmigung de jure in der Alleinzuständigkeit der Bundesregierung liegt, zeigt, dass der Bürger hier keine Unterscheidung zwischen Parlament und Regierung trifft, sondern die Verantwortung bei allen politisch Betroffenen verortet. Es ist nachvollziehbar, dass auch hier der Ruf nach demokratischer Kontrolle und Transparenz angesichts der weltweiten Zunahme von bewaffneten Konflikten immer lauter wird. Dem Gewinn an Informationen

durch die Medien darf in heutiger Zeit nicht ein Verlust an demokratischer Kontrolle gegenüberstehen.

Die Parlamentsbeteiligung hat aber auch einen sehr praktischen Nutzen für die Truppe selbst. Die öffentliche Aufmerksamkeit für die Bundeswehr war noch nie so groß wie seit der umfassenden Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen. Fragen über Fähigkeiten, Ausrüstung und Struktur der Bundeswehr hielten nach und nach Einzug in die parlamentarische und mediale Debatte. Waren frühere Rüstungsvorhaben überwiegend industriepolitischen Überlegungen von Regierungen und Regionen geschuldet, so steht heute immer auch die Frage im Raum, ob die Beschaffung von militärischem Gerät und Systemen den tatsächlichen Einsatzanforderungen gerecht wird.

Auf diese wichtigen Fragen können aber nur dann sinnvolle Antworten gefunden werden, wenn das für den Haushalt und die Entsendung zuständige Parlament die Anforderungen kennt, die an Truppe und Material gestellt werden, weil es eben unmittelbar mitverantwortlich ist. Bei einer Reihe solcher einsatzrelevanten Beschaffungen – wie der Beschaffung geschützter Fahrzeuge, Schutz gegen Sprengfallen sowie die Bereitstellung von Forward Air Medevac – war in jüngster Vergangenheit das Parlament die treibende Kraft, obwohl es de jure eigentlich „nicht zuständig“ war. Auch die Tatsache, dass Deutschland inzwischen über eines der besten Gesetze zur Versorgung von im Einsatz an Körper und Seele verwundeter Soldaten verfügt, ist der besonderen Nähe zwischen Parlament und Bundeswehr zu verdanken.

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz hat sich bewährt und bedarf keiner Korrekturen. Es hat dabei geholfen, die Aufgaben der Bundeswehr an die speziellen Anforderungen durch weltweite Krisen und Konflikte zu Beginn des 21. Jahrhunderts anzupassen, die Verantwortung für den Einsatz von Streitkräften auf eine breite demokratische Basis zu stellen und das Interesse an dem Schicksal unserer Streitkräfte im Einsatz zu wecken und aufrecht zu erhalten.

Das Parlament muss in der Lage sein, vor einem möglichen Bundeswehreinsatz all die Fragen zu stellen, die auch an die Abgeordneten in ihren Wahlkreisen gestellt werden. Es muss auf klare Antworten dringen, um den Wählerinnen und Wählern das Handeln ihres Staates in Krisenzeiten schlüssig zu erklären. Es muss die Beteiligten immer wieder daran erinnern, dass alle gemeinsam eine hohe Verantwortung für die Soldaten und ihre Familien vor, während und nach einem Einsatz tragen und dafür die richtige Vorsorge treffen müssen. Und es muss einer Regierung selbstbewusst aufzeigen, dass es auch in deren eigenem Interesse liegt, sich im Krisenfall auf eine breite demokratische Legitimation berufen zu können.

## Das Parlament muss klare Fragen stellen, um antworten zu können



Elke Hoff ist  
Verteidigungsexpertin.

## Warschauer Wünsche, Berlins Bedenken

Das Ende der Ära Tusk und die deutsch-polnischen Verstimmungen

Piotr Buras | **Der Abgang von Donald Tusk und Radosław Sikorski markiert das Ende einer erfolgreichen Epoche in der polnischen Politik. Doch an ungelösten Problemen, die das Erfolgstandem seinen Nachfolgern hinterlassen hat, mangelt es nicht. Das betrifft die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, seine Rolle in Europa und vor allem das Verhältnis zu Deutschland.**

Mit dem Wechsel in der Führungsriege wird zweifelsohne nicht alles anders in der polnischen Politik. Ewa Kopacz, die neue Ministerpräsidentin, gehört zu den engsten Vertrauten ihres Vorgängers Donald Tusk. Ob Grzegorz Schetyna, der die Nachfolge von Sikorski antritt, einen Kurswechsel plant, lässt sich noch nicht sagen. Er gilt einerseits als außenpolitisch unerfahren, andererseits als Gegenspieler Tusks; ihm werden Ambitionen auf den Stuhl des Premierministers nachgesagt.

Das Ende der Ära Tusk/Sikorski geht jedoch mit der Erkenntnis einher, dass einige Prämissen, auf denen Polens Politik und Erfolg in der EU in den vergangenen Jahren ruhten, ihre Gültigkeit verlieren. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise war Polen als das einzige EU-Land, das keinen wirtschaftlichen Einbruch erlitt, zu einem wichtigen Mitspieler geworden. Vor allem Donald Tusk und Angela Merkel verstanden sich glänzend, aber auch Radosław Sikorski und Frank-

Walter Steinmeier pflegten ein vertrauensvolles Verhältnis. Das frühere Misstrauen zwischen Warschau und Berlin ist einer pragmatischen und engen Zusammenarbeit gewichen.

Die Quellen des rasanten Wirtschaftswachstums des vergangenen Jahrzehnts scheinen allmählich zu versiegen. Das bisherige Wachstumsmodell, das auf der Nutzung von EU-Fördergeldern, der Flexibilität der Unternehmen, niedrigen Löhnen und einem flexiblen Wechselkurs beruht, ist keine Zukunftsoption. Polens Wirtschaft ist heute effizienz-, nicht innovationsgetrieben. Sie braucht dringend einen Modernisierungsschub.

### Ende der Konfliktfreude?

Auch die Fähigkeit Warschauer, seinen Platz im Machtzentrum der EU zu wahren, wird immer öfter auf die Probe gestellt. Vor allem die Ukraine-Krise hat die Grenzen der bisherigen Strategie gnadenlos aufgezeigt, und insbesondere in der Ostpolitik wird

Polen sich neu positionieren müssen. Dass Sikorski das Außenministerium verlassen hat, ist hie und da als das Ende der Konfliktfreude gegenüber Russland interpretiert worden und als das Ende einer Politik, die die Heranführung der Ukraine an die EU um beinahe jeden Preis zum wichtigsten Ziel Polens erklärt.

Die ersten, etwas unglücklichen Äußerungen der neuen Regierungschefin Ewa Kopacz, die sich selbst mit einer Mutter verglich, die zunächst die eigenen Kinder beschützen muss, bevor sie anderen zu Hilfe kommt, ließen den Eindruck entstehen, dass Polen seine Rolle im Ukraine-Konflikt weniger aktiv als bisher wahrnehmen werde. Der neue Außenminister Szczytna unterstrich in einem Interview, dass Polen keine Alleingänge wagen, sondern sich eng mit den europäischen Partnern abstimmen werde. Leitet diese Akzentverschiebung eine neue Politik ein? Der Falke ist weg – bricht jetzt die Ära der Tauben an?

Auch hier gilt: Sikorskis Abgang dürfte eher eine symbolische Wirkung haben. Polen wird weiterhin auf der territorialen Integrität der Ukraine bestehen, ihre Assoziierung mit der EU vorantreiben und gegen eine Rückkehr zum Tagesgeschäft in den Beziehungen zu Russland plädieren.

Doch wie die Beziehungen zur Ukraine künftig gestaltet werden, hängt von einer Reihe von Unbekannten ab. Da ist – natürlich – die Unberechenbarkeit Putins, da ist aber auch die Ungewissheit, was die künftigen Entwicklungen in Kiew angeht. Wie zuverlässig sind die alt-neuen politischen Eliten als Partner für Polen und die EU? Wird die neue ukrainische Regierung über die Energie

und den notwendigen Rückhalt in der Bevölkerung verfügen, um notwendige Reformen in Angriff zu nehmen, die oligarchischen Strukturen aufzubrechen und einen Rechtsstaat aufzubauen? Oder werden wir wieder eine Situation wie nach der ersten Maidan-Revolution 2004 erleben, als die Chance auf einen wirklichen Neuanfang verpasst wurde?

### Herber Prestigeverlust

Die zweite Herausforderung für die neue polnische Regierung betrifft das Verhältnis zu Deutschland. Es ist kaum zu übersehen, dass sich in den vergangenen Monaten im europäischen Krisenmanagement eine erhebliche Kräfteverschiebung ereignet hat. Bildete Polen früher quasi die Speerspitze der EU-Ostpolitik – als Ideengeber der Östlichen Partnerschaft und als einer der Architekten des Machtwechsels in Kiew im Februar 2014 –, so spielte Warschau bei der Konfliktlösung in der Ukraine zuletzt keine größere Rolle mehr.

Die Führung in der EU-Politik gegenüber Russland und der Ukraine übernahm de facto Deutschland. Berlin prägte das so genannte Normandie-Format, an dem – beginnend mit dem Treffen während der Feierlichkeiten anlässlich des 70. Jahrestags des D-Day in der Normandie – Vertreter Deutschlands, Frankreichs, Russlands und der Ukraine teilnahmen. Dieses Vierer-Format wurde mit der Zeit zum zentralen Ort der Verhandlungen mit Russland; hier wurde auch Anfang September die – nach wie vor labile – Waffenruhe ausgehandelt.

### Im Ukraine-Konflikt spielte Polen zuletzt keine große Rolle mehr

Dass Warschau nicht zur Teilnahme an den Gesprächen eingeladen wurde – auf Betreiben Moskaus, wie man in Polen vermutet –, war ein herber Prestigeverlust für das Land, das zuvor wie kein anderes für die EU-Ostpolitik stand und dessen Sicherheitsinteressen in diesen Verhandlungen in besonderer Weise berührt werden. Polen gab unmissverständlich zu verstehen, dass Deutschland nun die

**Man warf Berlin vor,  
einen bilateralen Deal mit  
Moskau anzustreben**

alleinige Verantwortung für die weiteren Ereignisse tragen werde. Ausdruck der Verbitterung waren heftige Reaktionen in den polnischen Medien. Der Vorwurf: Berlin wolle einen bilateralen Deal mit Moskau; die legitimen Interessen Polens und der Ukraine seien ihm gleichgültig.

Diese Reaktionen, so überzogen sie teilweise waren, reflektieren den Meinungsstand eines Teiles der polnischen Elite und zeigen auf, in welchem Maß das deutsch-polnische Verhältnis im Zug der Ukraine-Krise Schaden genommen hat. Die Frage, ob Polen zu seiner Führungsrolle in der EU-Ostpolitik zurückfinden kann, hat viel damit zu tun, ob die deutsch-polnische Zusammenarbeit künftig wieder besser funktionieren wird.

**Berlin und Paris als Bremser**

Noch deutlicher traten die deutsch-polnischen Spannungen im Vorfeld des NATO-Gipfels in Wales zutage. Warschau erwartete von diesem Gipfel ein starkes Signal der Geschlossenheit gegenüber Russland; doch das blieb nach Meinung vieler Beobachter aus.

Als Konsequenz aus der Ukraine-Krise wurde zwar die Schaffung einer

schlagkräftigen „Speerspitze“, der Schnellen Eingreiftruppe mit 3000 bis 5000 Soldaten, vereinbart. Auch beschlossen die NATO-Staats- und Regierungschefs einen so genannten „Readiness Action Plan“ sowie eine Aufstockung des Stettiner NATO-Stützpunkts auf 400 Mann.

Was andere Beschlüsse freilich angeht (besonders die, die eine eindeutig deutsche Handschrift trugen), so blieben die Ergebnisse unter den polnischen Erwartungen. Vor allem die Tatsache, dass die Gründungsakte des NATO-Russland-Rats von 1997 in Kraft bleiben sollte, die u.a. eine permanente Stationierung der NATO-Truppen in Mittel- und Osteuropa ausschließt, wurde als unangemessen empfunden – zumal angesichts einer russischen Politik, die fundamentale Prinzipien dieses Dokuments mit der Aggression gegen die Ukraine verletzt hatte. So blieb unterm Strich der un-gute Eindruck, dass das Bündnis eine unmissverständlich abschreckende Antwort auf das russische Vorgehen schuldig geblieben sei.

Die polnische Kritik richtete sich dabei gegen die europäischen Verbündeten, allen voran Deutschland und Frankreich. Natürlich, auch von den Amerikanern waren keine Forderungen nach noch weiter gehenden Reaktionen gegenüber Russland zu vernehmen. Doch zumindest wirkten sie bei ihren Erklärungen, die Sorgen der mittel- und osteuropäischen NATO-Mitglieder ernst zu nehmen, weit glaubwürdiger als Berlin und Paris. Dazu trugen auch konkrete Schritte wie die Entsendung von Soldaten und Kampfflugzeugen nach Polen bei.

Überhaupt verfestigte sich im Laufe der Ukraine-Krise in Polen der

Eindruck, dass in sicherheitspolitischen Fragen nur Amerika einen wirklich verlässlichen Rückhalt bietet. Das hatte mit der als allzu vorsichtig empfundenen Haltung Berlins gegenüber Russland zu tun, aber auch mit der grundsätzlichen deutschen Skepsis gegenüber allem Militärischen und dem desolaten Zustand der Bundeswehr. Auch das lange Zögern Frankreichs, den Mistral-Hubschrauberträger-Deal mit Russland auszusetzen, war nicht gerade dazu angetan, die Bedenken Warschauer zu zerstreuen.

### Im Militärkonzert der Großen

Nach Jahren der sicherheitspolitischen Hinwendung Polens nach Europa schaut man nun also wieder über den Atlantik. Auch wenn Warschau wohl nicht in die Situation geraten wird, sich zwischen Amerika und Europa entscheiden zu müssen, so wird der Stimmungsumschwung doch Konsequenzen für Warschauer Politik und Position innerhalb der EU haben.

Dies betrifft insbesondere die Verteidigungspolitik und die Modernisierung der polnischen Armee. Aufgrund der Krise im Osten sollen wichtige Aufträge bis Frühling 2015, und damit schneller als ursprünglich geplant vergeben werden. Die jüngsten Äußerungen des Verteidigungsministers Tomasz Siemoniak deuten darauf hin, dass man dabei aus politischen Gründen eher auf amerikanische als auf europäische Anbieter setzen will.

Das hätte zweierlei Folgen für Polen und Europa. Zum einen für das Modernisierungsprogramm der polnischen Armee, das stets auch unter dem Gesichtspunkt des Technologietransfers diskutiert wurde. Das

34 Milliarden Euro starke Programm soll der Modernisierung der polnischen Wirtschaft und ihrer Umstellung auf innovative und wissensbasierte Entwicklungsträger dienen. Ausgerechnet in diesem Punkt gelten nun allerdings die

europäischen Anbieter als die geeigneteren Partner – US-Firmen schützen den Zugang zu eigenen Technologien weitaus stärker. Damit würde das ursprüngliche Ziel des Programms konterkariert und der für Polens Zukunft unerlässliche Anstoß zur Transformation des Wirtschaftsmodells bliebe aus.

Zweitens würde eine starke langfristige Anbindung des polnischen Militärkomplexes an die amerikanischen Partner ein anderes Ziel Polens aufs Spiel setzen – den Wunsch, in der europäischen Rüstungsindustrie eine entscheidende Rolle zu spielen. Polens Rüstungssektor ist heute noch zu schwach, um es mit den Großen in der EU aufzunehmen. Deswegen kommt den bevorstehenden Entscheidungen eine strategische Bedeutung zu: Sollte sich der Verteidigungssektor zu einem wichtigen Integrationsprojekt der EU entwickeln, müsste Polen, wenn es seine europapolitischen Ambitionen nicht aufgeben will, dabei sein – ohne Wenn und Aber.

**Bei Rüstungsprojekten setzt Polen eher auf amerikanische Anbieter**



**Piotr Buras** ist Leiter des Warschauer Büros des European Council on Foreign Relations und arbeitet als Kommentator für mehrere Zeitungen.

## Der Machtmensch

In Ungarn soll es nur noch ein einziges Kraftfeld geben: Viktor Orbán

**Keno Verseck | Er hat restriktive Pressegesetze erlassen, Rivalen in seiner Partei ausgeschaltet und eine neue Verfassung eingeführt. Ungarns Premier Viktor Orbán hat das einstige Reformmusterland gründlich umgebaut. Was er will, legte er jüngst in einer Rede deutlicher denn je dar: einen Staat, der sich an nichtdemokratischen Ländern wie Russland oder China orientiert.**

Viktor Orbán gilt als ultrarechter Konservativer, Nationalist und Populist, der Ungarn auf antidemokratische, autoritäre Abwege geführt habe. Die meisten seiner Amtskollegen in EU-Ländern meiden ihn; ausländische Medien nennen ihn „Viktator“ oder „Pusztá-Putin“, der Ungarn zur „Gulasch-Diktatur“ gemacht habe.

Kürzlich bestätigte Orbán seine Kritiker, als er weit offener denn je aussprach, was seine Verteidiger immer als böswillige Unterstellungen abtaten: In einer Rede am 26. Juli im rumänischen Băile Tușnad wettete Orbán gegen die liberale Demokratie. Der Liberalismus sei gescheitert, weil er nicht fähig und willens sei, nationale Interessen und Gemeinschaften zu schützen, so Orbán. In Ungarn seien die liberale Demokratie westlichen Zuschnitts und der Wohlfahrtsstaat nunmehr abgeschafft. Stattdessen würden ein „illiberaler Staat“, eine „illiberale nationale Demokratie“ und eine „Arbeitsgesellschaft“ aufge-

baut; ein Staat, der sich mehr an „nichtliberalen oder nichtdemokratischen Erfolgsnationen“ wie Russland, China oder der Türkei orientieren werde als an der EU.

Noch vor zwei bis drei Jahren hätten nach einer solchen Rede vermutlich Zehntausende demonstriert, und Orbán hätte mit Protesten der EU, möglicherweise mit Sanktionen rechnen müssen. Doch inzwischen ist Ungarns demokratische parlamentarische Opposition resigniert und zerstritten; die außerparlamentarische Opposition existiert nicht mehr, in ausländischen Medien wurde Orbáns Rede kaum zur Kenntnis genommen, und die EU – wie auch die meisten Regierungen ihrer Mitgliedsländer – haben im Augenblick andere Prioritäten, als sich mit dem quasiautoritären Regierungschef eines kleinen osteuropäischen Landes herumzustritten. Auch die Mehrheit des EU-Parlaments lehnte es kürzlich ab, eine Plenardebatte über Orbáns Rede zu führen.

Noch vor zwei Jahren hingegen hatte Orbán den Europaparlamentariern Rede und Antwort stehen müssen.

### Chauvinistisch und autoritär

Dabei gibt es durchaus Stimmen, die davor warnen, Orbáns Rede zu unterschätzen. Der linke Philosoph G. M. Tamás bewertet sie als „Bruch mit dem gesellschaftlichen Konsens der so genannten freien Welt“, als „Bruch mit dem Geist von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit“. „Mit dieser Rede hat die Demokratie in Ungarn aufgehört zu existieren“, sagt Tamás – sie sei „autoritär, chauvinistisch, fremdenfeindlich und rechtsextrem“. Charles Gati, Professor an der Johns Hopkins School of Advanced International Studies, einst Mentor Viktor Orbáns und von ihm hoch verehrt, stellte jüngst fest: „Orbán hat seine demokratische Maske fallengelassen. Die Rede bestätigt, was Kritiker über seine gelenkte Demokratie behaupteten, Propagandisten und loyale Gefolgsleute jedoch kategorisch verneinten.“ Die scheidende EU-Kommissarin für Justiz und Grundrechte, Viviane Reding, in der EVP immerhin Parteifreundin von Orbán und seinem „Bund Junger Demokraten“ (Fidesz), spricht von einer „Putinisierung Ungarns“ und einer „systematischen Gleichschaltung, wie sie in totalitären Regimen stattfindet“. Noch weiter geht die scheidende schwedische EU-Ministerin Birgitta Ohlsson. Sie wirft der EU „Feigheit“ gegenüber Ungarn vor, Brüssel reagiere „viel zu zahm“ auf den fragwürdigen Umgang Orbáns und seiner Regierung mit Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit.

Tatsächlich ist Viktor Orbán kein vorübergehend wild gewordener Po-

tentat eines kleinen Staates, den die EU mehr oder weniger im Zaum halten kann. Auch die saloppen Bezeichnungen „Pusztá-Putin“ und „Gulasch-Diktatur“ sind fehl am Platz.

Viele ungarische und ausländische Beobachter sind sich einig: Viktor Orbán hat es mit großem Geschick und Machtbewusstsein geschafft, das einstige Muster-

**Orbán hat es geschafft,  
Ungarn politisch  
völlig umzukrempeln**

reformland Ungarn in kürzester Zeit komplett umzukrempeln, ihm ein völlig neues Modell überzustülpen und seine sowie die Vorherrschaft seiner Partei „Fidesz“ für mindestens zwei Jahrzehnte in einer Weise zu zementieren, die bis an die Grenzen dessen geht, was demokratisch noch legitimiert und rechtsstaatlich vertretbar ist – manchmal auch darüber hinaus. Und auch außerhalb Ungarns sei es Viktor Orbán gelungen, die Europäische Union in der Frage der gemeinsamen demokratischen und rechtsstaatlichen Grundwerte gewissermaßen in die Knie zu zwingen und sie in ihrer Machtlosigkeit vorzuführen.

Orbán mag in den osteuropäischen EU-Staaten nur wenige wirkliche Freunde haben. Dafür aber eine Reihe mehr oder weniger offener Verbündeter. Selbst führende Politiker aus völlig entgegengesetzten Lagern können manchmal ihre Bewunderung für den ungarischen Regierungschef nicht verhehlen. Gerade weil die EU-Skepsis in Osteuropa wächst, verfolgen alle politischen Kräfte der Region gespannt, wie Orbán die Europapolitik beeinflussen und die EU-Institutionen vorführen wird. Das kleine Orbán-Ungarn wird letztlich keine exis-

tenzielle Bedrohung für die EU sein, aber Orbán befördert mit seiner fundamentalen Europaskepsis, mit seiner prorussischen Politik und seiner „Öffnung nach Osten“ zentrifugale Tendenzen in der EU. Schon allein deshalb ist es wichtig, seinen politischen Werdegang und sein Denken besser zu verstehen.

### Ein Platz in der Mitte

Viktor Orbán, Jahrgang 1963, gehört zu jener Generation, deren Studien- und erste Berufsjahre in eine Zeit fielen, in der sich das Ende der kommunistischen Diktatur abzeichnete; eine Generation, die gegen den Totalitarismus aufzubegehren begann, bevor sie sich dessen Mechanismen gänzlich angepasst hatten. Aufgewachsen

### Vermeintliche oder wirkliche Rivalen drängte Orbán aus seiner Partei

in sehr einfachen, fast ärmlichen Verhältnissen in einem kleinen nordwestungarischen Dorf, schaffte es Viktor Orbán aufs Gymnasium, studierte Jura und gründete 1988 zusammen mit einem kleinen Kreis von Freunden die Partei Fidesz, der damals ein bunt zusammengewürfelter Haufen von Radikalliberalen und jungen Bürgerrechtlern, Alternativen, Grünen und antikommunistischen Linksradi-kalen angehörte.

Viktor Orbán wurde europaweit schlagartig bekannt, als er am 16. Juni 1989 in Budapest eine spektakuläre Rede hielt. An diesem Tag wurde Imre Nagy, der 1958 hingerichtete und mit vier Mitstreitern in namenlosen Gräbern beerdigte Ministerpräsident während der antikommunistischen Revolution, in einer feierlichen Zeremonie neu bestattet. Dies war –

ein Jahr vor dem offiziellen Ende – das symbolische Ende der kommunistischen Diktatur in Ungarn. In seiner Rede vor 250 000 Menschen prangerte Orbán die Verlogenheit der kommunistischen Machthaber an und forderte den Abzug der sowjetischen Truppen. Anders als es der Mythos später haben wollte, war er damit zwar nicht der Erste an diesem Tag. Aber er war der mitreißendste Redner. Er verzichtete auf nationales Pathos und forderte keine nationale Versöhnung. Er konstatierte schlicht, dass die Kommunisten niemals freiwillig auf die Macht verzichten würden, dass Ungarns Jugend für die Verwirklichung der europäischen bürgerlichen Demokratie kämpfe und dass Ungarn einen Ausweg aus der „asiatischen Sackgasse“ finden müsse. Seine Zuhörer quittierten Orbáns Rede mit frenetischem Beifall.

Orbán war früh ein Machtmensch; schon in der unmittelbaren Wendezeit gab es im Fidesz Auseinandersetzungen um straffere Führungsstrukturen und mehr Einfluss für Orbán und den engen Kreis seiner Getreuen. Wirkliche oder vermeintliche Rivalen drängte er allesamt aus der Partei. Politisch versuchte Fidesz, sich sowohl vom „großen Bruder“, dem liberalen „Bund Freier Demokraten“ (SZDSZ) ehemaliger Bürgerrechtler und antikommunistischer Intellektueller, als auch von konservativ-nationalen Parteien abzugrenzen. Doch der Versuch, sich einen festen Platz in der Mitte der ungarischen Parteienlandschaft zu erobern, misslang und resultierte 1994 in einer herben Wahlniederlage für Fidesz.

Allerdings verschwanden auch Ungarns konservativ-nationale Parteien nach vier größtenteils erfolglosen

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Regierungsjahren nahezu von der Bildfläche. Orbán erkannte die Chance und verordnete seiner Partei eine scharfe Wende nach rechts, um das dort entstandene Vakuum auszufüllen und Fidesz zu einer Volkspartei zu machen. Fast über Nacht warf Orbán damals seinen politischen Liberalismus über Bord und schwenkte auf eine national-konservative Linie um. Viele Kritiker mochten ihn für einen reinen Machtmenschen halten, der seine Prinzipien und Überzeugungen je nach Bedarf anpasst und wechselt. Bei den Wählern hatte er Erfolg: Mit nur 35 Jahren wurde er 1998 jüngster Ministerpräsident Ungarns.

Gewonnen hatte Orbán mit einem Wahlkampf, in dem er eine Atmosphäre des verbalen Bürgerkriegs erzeugt hatte – was den Wirtschaftswissenschaftler und Essayisten László Lengyel zu einer fast prophetischen Charakterisierung des Fidesz-Chefs hinriß: „Viktor Orbán ist eine Tigernatur. Unbarmherzig reißt er seine

Opfer. Er besitzt keine inneren Grenzen. Keine Opposition kann ihn aufhalten. Die seiner Gewalt entgegengesetzte Gewalt kann nichts ausrichten. Jeden Dialog hat er suspendiert – also kann er auch mit Argumenten nicht besiegt werden.“

## **Warten auf den Sieg**

Die Wiederwahl im Frühjahr 2002 glaubte Orbán sicher – und verlor dann doch völlig überraschend. „Die Heimat kann nicht in der Opposition sein“, kommentierte er das Ergebnis. Dass er danach eine tiefe politische – und persönliche – Krise erlebte, hat ihn nachhaltig geprägt.

Im Herbst 2006 scheiterte Orbán mit dem Versuch, die sozialistisch-liberale Regierungskoalition durch Massenproteste zu stürzen. Dabei hatte sich seine Partei nicht gescheut, sich auch mit rechtsextremen Hooligans zu verbünden, die in Budapest massive gewalttätige Krawalle veranstaltet hatten. 2010 schließlich, nach

quälendem achtjährigen Warten, kam Orbán zurück an die Macht – und das mit Nachdruck, nämlich einer komfortablen Zwei-Drittel-Mehrheit. Die „Revolution in den Wahlkabinen“, so Orbán, nutzte er, um sein Land radikal umzukrempeln.

Bereits im Herbst 2009 hatte Orbán enge Parteifreunde und einflussreiche, ihm nahestehende Intellektuelle in einer nichtöffentlichen Rede darauf eingestimmt, was ihm für Ungarns Zukunft vorschwebte:

**In Ungarn soll nur noch  
„ein einziges Kraftfeld“  
alle Fragen regeln**

„Ich schlage vor, dass wir anstelle einer auf permanenten Kampf ausgerichteten Politik eine Politik der

permanente Regierung wählen. Natürlich werden schlussendlich die Wähler entscheiden. Aber die Frage ist, welche Alternativen wir ihnen anbieten: die Fortsetzung einer Zwei-Parteien-Herrschaft mit ihren ständigen Wertedebatten in einem dualen Kraftfeld? Oder wollen wir unser Verhalten und unsere Ziele in der Öffentlichkeit als die einer großen Regierungspartei erscheinen lassen, die nach permanenter Regierung strebt?“ Die Antwort gab er sich selbst. Langfristig sollte „ein einziges großes zentrales Kraftfeld die politischen Fragen Ungarns regeln“.

Und das begann er nach seinem Wahlsieg im April 2010 umzusetzen. Im Staats- und Verwaltungsapparat fand ein radikaler, flächendeckender Eliten- und Personalwechsel statt. Die öffentlich-rechtlichen Medien wurden gleichgeschaltet, Lokalverwaltungen und öffentlicher Dienst stark zentralisiert und weitgehend unter Regierungskontrolle gestellt. Die Unabhängigkeit

der Justiz wurde beschnitten, das Verfassungsgericht mit regierungstreuen Richtern besetzt, ein Wahlgesetz geschaffen, das Orbáns Partei Fidesz begünstigt. Und mit dessen Hilfe konnte Fidesz bei den Parlamentswahlen im Frühjahr dieses Jahres mit nur 45 Prozent der abgegebenen Stimmen eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament erreichen.

Auch aus dem Programm der rechtsextremen Jobbik-Partei nahm Orbán Anleihen. Daraus entstanden eines der strengsten europäischen Strafgesetzbücher, ein Gesetzespaket zur drastischen Disziplinierung von Sozialhilfeempfängern, zu denen viele Roma gehören, Kompetenzerweiterungen für Bürgerwehren und eine neue Verfassung, die den Geist des autoritär-nationalistischen Horthy-Regimes der Zwischenkriegszeit beschwört.

### **An der Macht, um zu bleiben**

Dass Orbán an die Macht gekommen ist um zu bleiben, machte er unmissverständlich am 10. Mai dieses Jahres deutlich, als er im Parlament nach seiner erneuten Vereidigung als Ministerpräsident eine programmatische Rede hielt, in der er zugleich den verbindlichen Wertekanon Ungarns darlegte: „Wir haben genug debattiert, jetzt ist es an der Zeit zu arbeiten. Die Epoche der Taten und des Handelns muss fortgesetzt werden. Kein Gegenstand von Debatten mehr sind für mich das Grundgesetz, die auf dem Respekt der menschlichen Würde aufbauende Organisation der Gesellschaft, eine Politik, die Freiheit und Verantwortung verknüpft, die arbeitsbasierte Wirtschaft und die Politik der nationalen Vereinigung. Die Wähler

ler haben die Debatten darüber mit ihrem Votum abgeschlossen. So haben sie bekräftigt, dass die ungarische Wirtschaft nicht auf Spekulation, sondern auf Arbeit basieren soll. Dass wir statt nach den Doktrinen des Liberalismus im Geiste der gegenseitigen Verantwortung handeln. Dass wir für die Bewahrung unserer nationalen Unabhängigkeit kämpfen, statt uns den globalen Kräften zu unterwerfen. Dass wir unsere Kinder zur Heimatliebe statt zum Internationalismus erziehen. Ich werde jede Politik, die das tausendjährige Ungarn auf dem Altar der Vereinigten Staaten von Europa opfern will, als gefährlich für das ungarische Volk und als extremistisch betrachten.“

Diese Rede zeigt, womit die ungarische Gesellschaft und die EU zu rechnen haben. Dass Orbán ernst meint, was er sagt, zeigt das aktuelle Vorgehen gegen Nichtregierungsorganisationen: Anfang September stürmten Einheiten der Bereitschaftspolizei die Büros der Stiftung Ökotárs und einer kleinen NGO; Beamte des Landeskriminalamts beschlagnahmten Unterlagen und Computer, denn es bestehe der Verdacht der Untreue und illegaler Kreditvergabe.

Der Hintergrund: Die Ökotárs-Stiftung vergibt im Auftrag des norwegischen Staatsfonds Norway Grants, der osteuropäische NGOs unterstützt, Projektgelder an ungarische Aktivisten, unter denen sich, laut ungarischer Regierung, vor allem Regierungskritiker befänden.

Orbán selbst hatte ungarische NGO-Mitarbeiter in seiner Rede in Băile Tușnad als „bezahlte politische Aktivisten“ bezeichnet, die in Ungarn „ausländische Interessen verwirkli-

chen wollen“. Beim Umbau Ungarns von einem liberalen zu einem nationalen Staat solle deutlich werden, wer die wirklichen Charaktere hinter den Masken von NGO-Mitarbeitern seien.

Für den Wirtschaftswissenschaftler und Politologen László Lengyel bezeichnet das alles ein Ende der Demokratie in Ungarn: „Orbán hat in den vergangenen vier Jahren das Maximum seiner Ziele erreicht:

Seine Machtordnung steht ohne Lücken und Gegengewichte. Er kann souveräne Entscheidungen gegen Europa und die USA treffen, ohne Gegenmaßnahmen fürchten zu müssen. Er kann nach Belieben über die Fortsetzung seiner Ordnung und die Ausdehnung seiner Macht entscheiden.“ Für den Philosophen G. M. Tamás ist deutlich: „Orbán hat mit seiner Rede von Băile Tușnad klargestellt, dass er seine Macht freiwillig nicht mehr aus den Händen geben wird.“

Die scheidende EU-Kommissarin Viviane Reding richtet deshalb einen eindringlichen Appell an die neue EU-Kommission: „Sie darf die Auflösung der Grundrechte in Ungarn nicht hinnehmen. Wenn wir das geschehen lassen, macht das Beispiel Ungarn Schule. Die neue Kommission muss Druck machen, nur so geht es.“

### Dass Orbán meint, was er sagt, zeigt sein Vorgehen gegen NGOs



**Keno Verseck** arbeitet als freier Journalist in mittel- und südosteuropäischen Ländern mit Schwerpunkt Ungarn und Rumänien.

## Wer gehört zur „russischen Welt“?

Putin zählt auf professionelle Russen. Wichtiger wären Russian professionals

Wladislaw Inosemzew | **Es gibt zwei Gruppen von Russen im Ausland: Die einen sind enorm erfolgreich, geben aber nicht viel auf ihre „Russischkeit“. Die anderen gerieren sich als Berufsrussen, fordern Moskaus Unterstützung, haben aber kaum Qualifikationen zu bieten. Mit seiner Doktrin der „russischen Welt“ setzt Wladimir Putin auf die Berufsrussen. Das ist fatal.**

Für Staatspräsident Wladimir Putin sind „alle Russen nicht nur durch ihre Kultur, sondern auch durch genetische Abstammung miteinander verbunden“. Für Kirill I., Oberhaupt der russisch-orthodoxen Kirche, gehören all diejenigen zur „russischen Welt“, die die „russische spirituelle und kulturelle Tradition als Grundlage oder zumindest als einen wesentlichen Teil ihrer nationalen Identität empfinden“. Inzwischen berufen sich viele russische Politiker und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens auf eine solche Doktrin, um die besondere Rolle Russlands im postsowjetischen Raum und darüber hinaus zu betonen.

Doch eine solche Definition von Identität ist ebenso provokant wie gefährlich. Sie nimmt Anleihen an die Ideologie des Panslawismus, mit dem Russland im 19. Jahrhundert wiederholt die Einmischung in die Angelegenheiten der Länder Südosteuropas rechtfertigte. Nur ist diese Definition einer „russischen Welt“ heute spätes-

tens mit der EU-Erweiterung und der ukrainischen Zurückweisung russischer Integrationsexperimente überholt. Was bleibt, ist die Berufung auf eine „russische Abstammung“, die als letztes Argument herangezogen wird, um den Einfluss Moskaus in den einstmaligen sowjetischen Regionen zu gewährleisten.

### Unrealistisch und gefährlich

Die zur Doktrin erhobene Idee der „russischen Welt“ ist theoretisch nicht haltbar, unrealistisch und politisch gefährlich. De facto wird mit einer solchen Doktrin die Rückkehr in einen Zustand vor dem westfälischen Konzept der Souveränität und der Entstehung der Nationalstaaten gefordert. Die Beziehungen zwischen den Staaten sind nunmehr fest im Prinzip der Staatsbürgerschaft und damit auch in dem Grundsatz verankert, dass es dem Staat zufällt, die Rechte und Interessen seiner Bürger zu schützen und das eigene Territorium innerhalb der in-

ternational anerkannten Grenzen zu verteidigen. Der Ansatz, den Moskau gerade wählt, geht jedoch von besonderen Rechten für russische Minderheiten in anderen Ländern aus; fordert konsequenterweise enorme Änderungen in deren politischen Systemen (zum Beispiel durch eine „Föderalisierung“, die Moskau von der Ukraine verlangt); besteht auf Freiheiten für die russisch-orthodoxe Kirche, die aber als Ideologie-Abteilung des Kremls auftritt und insistiert auf besondere Rechte nicht nur für ethnische Russen, sondern für alle, die sich, zum Beispiel als Russischsprachige, als Teil dieser so weit gefassten Idee der „russischen Kultur“ sehen.

### Wer ist Russe?

Man könnte die russische Haltung ja vielleicht nachvollziehen: Immerhin sahen sich 4,5 Millionen ethnische Russen gezwungen, nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums vor einem Vierteljahrhundert in die neu gegründete Russische Föderation umzusiedeln. Dies war bei weitem die größte postkoloniale Migration der Weltgeschichte. 8,5 Millionen Russen leben heute in neuen Staaten, die auf ehemals sowjetischem Territorium entstanden sind. Für weitere 19 Millionen Menschen ist Russisch Muttersprache. Und dennoch bleibt diese Neuauflage einer „Russkij-mir“-Doktrin gefährlich, denn sie könnte eine Kettenreaktion auslösen und internationale Konflikte heraufbeschwören.

Wenn Moskau die Interessen der russischen Muttersprachler in Moldawien bis hin zur Bildung eines QuasiStaats „schützen“ darf, was spräche dann gegen eine Intervention Frankreichs in den ehemaligen frankopho-

nen Kolonien Kamerun oder Senegal? Wenn Moskau in seinen Nachbarländern Pässe an russischsprachige Bürger verteilt, warum kann China nicht das Gleiche mit seiner Diaspora in Übersee tun, die bei weitem größte im Ausland lebende Minderheit? Kurzum, die Logik der „Russkij mir“ widerspricht in jeder Hinsicht dem derzeitigen internationalen System. Will Moskau daran festhalten, muss der Rest der Welt in Alarmbereitschaft sein.

Dabei ist Putins „Russkij mir“ extrem heterogen. Rund elf Millionen Menschen, die die Sowjetunion oder Russland freiwillig verlassen haben, leben nun außerhalb der Russischen Föderation – und die Zahl wächst stetig. Verließen zwischen 2008 und 2011 im Durchschnitt 35 500 Auswanderer jährlich das Land, so lag die Zahl 2012 und 2013 bei 309 100. Darüber hinaus gibt es mehr als acht Millionen ethnische Russen weltweit, die nie in Russland gelebt haben.

Weitere 13,5 Millionen Menschen bilden die „Gemeinschaft der Russischsprachigen“, einschließlich der ehemaligen sowjetischen Bürger, die keine ethnischen Russen sind, aber sich als zugehörig zur russischen Kultur empfinden. Und schließlich müssten noch sechs bis elf Millionen Menschen aus der ehemaligen Sowjetunion hinzugezählt werden, die sich zwar als russisch bezeichnen, aber aus unterschiedlichen Gründen nie in ihr Heimatland zurückgekehrt sind. Es gibt also keine homogene russische Welt. Vielmehr lässt sie sich grob in zwei Gruppen unterteilen.

### Die Logik der „Russkij mir“ widerspricht allen internationalen Regeln

### Freiwillig emigriert

Beginnen wir mit der Gruppe jener, die im weitesten Sinne den Entschluss gefasst haben, Russland zu verlassen. Es mag zynisch klingen, aber dazu ließen sich auch die Flüchtlinge des Bürgerkriegs nach den Revolutionen von 1917 zählen, jüdische Sowjetbürger, die in den siebziger Jahren

### Die „russische Welt“ kann in zwei Gruppen unterteilt werden

flohen und viele Deutschstämmige, die seit 1987 emigrierten. Zu dieser Gruppe gehören aber auch jene, die in den neunziger Jahren auswanderten, sowie die jungen und erfolgreichen Fachkräfte, die das Land heute in großer Zahl verlassen. Ihnen ging und geht es nicht darum, russische Kultur in die Welt zu tragen oder etwa die Einflussphäre Russlands zu vergrößern. Sie wollen ein besseres Leben für sich selbst. Notwendige Voraussetzungen dafür sind gute Bildung, Eigeninitiative und vor allem die Bereitschaft, sich in die Gesellschaften ihrer neuen Heimatländer zu integrieren.

Soziologische Untersuchungen zeigen, dass die meisten Auswanderer in all diesen Punkten erfolgreich waren. Das berühmte Brighton Beach in New York City, das entstanden ist, weil es bereits andere ethnisch geprägte Stadtviertel gab und weil schlicht Sozialbauten für die Einwanderer aus der Sowjetunion fehlten, ist eine Ausnahme. Nirgendwo sonst auf der Welt gibt es eine russische Version der in vielen amerikanischen Städten bis heute existierenden „Chinatowns“.

Russische Migranten verfügen häufig über ein höheres Bildungsniveau, sie zeigen mehr Eigeninitiative und wählen nach ihrer Einbürge-

rung eher konservative Parteien, die dafür stehen, staatliche Hilfen zu reduzieren und lieber wirtschaftliche Freiheit zu fördern. In den USA verfügen Einwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion im Schnitt über 14,1 Jahre Ausbildungszeit; der amerikanische Durchschnitt liegt bei 12,2 Jahren. Auch ihr Einkommen liegt 39 Prozent über dem Durchschnitt.

Das weist schon darauf hin: Zuwanderer aus den postsowjetischen Staaten integrieren sich schneller und besser, weil sie die jeweilige Landessprache schnell lernen und meist nicht innerhalb ihrer eigenen Bevölkerungsgruppe Partnerschaften eingehen (dies gilt nur für 25 bis 30 Prozent der russischen Migranten).

### Mehr Nobelpreise als Russland

All dies hat dazu geführt, dass sich in westlichen, aber vermehrt auch in östlichen Ländern wie China, Kambodscha und den Vereinigten Arabischen Emiraten zahlreiche hochqualifizierte russische Migranten ansiedeln. Sie pflegen ihre kulturellen Traditionen und erzielen mit ihrer Arbeit beeindruckende Erfolge. In Wien, Prag, Berlin, London, Paris und New York haben sie einen Anteil von 2 bis 8 Prozent an der Gesamtbevölkerung.

Über zehntausend Wissenschaftler und Professoren arbeiten an Universitäten und Forschungszentren in den USA und Europa: darunter die Nobelpreisträger Andre Geim, Konstantin Novoselov und Alexei Abrikosow, die renommierten Wissenschaftler Wladimir Wapnik und Maxim Konzewitsch, Eugene Koonin und Andrei Linde, um nur die bekanntesten zu nennen. Ein Witz, den fast alle Rus-

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

sen kennen, drückt dieses Erfolgsbewusstsein russischer Migrantinnen auch aus: „Was ist eine amerikanische Universität? Ein Ort, an dem russische Professoren chinesische Studenten unterrichten.“

Dutzende hervorragende Künstlerinnen waren und sind in den USA und Europa tätig: Dazu gehören Musikerinnen und Sängerinnen wie Msitslaw Rostropowitsch und Galina Wischnewskaja, Waleri Gergijew und Denis Mazujew, Mikhail Baryschnikow und Anna Netrebko; Schriftstellerinnen wie Edouard Limonov; die Malerinnen Ilja Kabakow und Dmitri Wrubel; die Sportlerinnen Alexander Owetschkin und Pavel Bure sowie der ehemalige Schachweltmeister Garri Kasparow.

Doch so stark die Verbundenheit dieser Menschen mit einer russischen „Kultur-DNA“ auch zu sein scheint: Das, was die meisten von ihnen antreibt, ihre Aspirationen, ihre Adaption an neue Umgebungen und der Hang, weniger auf eine „russische

Seele“ zu rekurrieren als vielmehr rationale Entscheidungen für ihr eigenes Leben zu treffen, macht sie zu echten Kindern der europäischen Moderne. Ihre Identität basiert eher auf ihrem beruflichen Erfolg, der ihnen zu Wohlstand verholfen hat, als auf ihrer Nationalität. Dementsprechend stellen sie auch keine Forderungen an den russischen Staat. Das ist der Schlüssel zum wirtschaftlichen Erfolg solcher hoch qualifizierter russischer Auswandererinnen wie des Google-Mitbegründers Sergei Brin, des Malers Igor Oleinikow oder des Unternehmers Valentin Gaponzew.

Spräche man von diesen Russian professionals in den USA und Europa als einer Gemeinschaft, dann läge in deren Händen ein Vermögen von schätzungsweise über einer Billion Dollar. Es wäre keineswegs eine Übertreibung zu behaupten, dass diese „community“ wirtschaftliche, intellektuelle oder künstlerische Leistungen erbringt, die sich durchaus mit

jenen der Russischen Föderation messen lassen können. Das, was in dieser Gemeinschaft an Technologie und Waren produziert wird, liegt über der Wirtschaftsleistung Russlands. Auch der Anteil an Nobelpreisträgern und renommierten Wissenschaftlern ist unter russischen Migranten im Ausland höher als in Russland selbst.

### **Unfreiwillig geblieben**

Die zweite Gruppe der „russischen Welt“ stellen jene, die gegen ihren Willen außerhalb Russlands leben. Dieser weitaus kleinere Anteil ist vor allem nach dem Zerfall der UdSSR aus unterschiedlichen Gründen nicht aus den postsowjetischen Staaten nach Russland zurückgekehrt.

Für diese Menschen ist die russische Identität wichtiger Teil ihres Selbstverständnisses, das sie aktiv nach außen tragen und verteidigen. Sie eint die Überzeugung, dass ihre neuen Heimatländer als ehemalige russische Kolonien kulturell minderwertig sind; eine wehmütige Sehnsucht nach dem verlorenen Imperium; und die Überzeugung, dass ihnen die Unterstützung Russlands unbedingt zustehe.

Aber auch innerhalb dieser Gruppe lassen sich Unterschiede feststellen. Der größere Teil der Russen, die in postsowjetischen Staaten leben, hat sich dort weitgehend in das öffentliche Leben integriert, besitzt volle Bürgerrechte und akzeptiert die neue Identität. Daneben aber gibt es nicht nur in den postsowjetischen Ländern eine Gruppe, die man als äußerst „russlandtreu“ bezeichnen kann und

die als verlängerter Arm Russlands in diesen Ländern dient. Diese „professionellen Russen“ integrieren sich sehr bewusst nicht in die Gesellschaft des Landes, dessen Bürger sie nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wider Willen geworden sind. Zugegeben: Die Regierungen in Estland, Moldawien, Lettland und der Ukraine neigen manchmal zu einer nationalistischen Politik. Das sollte aber nicht überraschen in Staaten, die erst jüngst ihre Unabhängigkeit wieder gewonnen haben. Nationalismus ist postkolonialen Gesellschaften inhärent, und in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion keineswegs extrem.

Der Unterschied zwischen den integrationsbereiten Russen in westlichen EU-Ländern oder den USA und jenen Menschen, die in der Ukraine oder Lettland auf einer „einzigartigen russischen Identität“ bestehen, ist eklatant. Weil die Moskau-Anhänger auf ihrer kulturellen Einzigartigkeit beharren, manövrieren sie sich noch weiter an den Rand des öffentlichen Lebens und entfremden sich von der Gesellschaft, in der sie leben.

In den wirtschaftlich erfolgreichen Jahren 1999 bis 2007 gewannen die im Ausland lebenden „Landsleute“ für Moskau wieder an Bedeutung. Und weil man die Beziehungen zu ihnen stärker pflegen wollte, etablierte man 2008 ein staatliches Komitee; ein Jahr zuvor war bereits die Stiftung „Russkij Mir“ gegründet worden, die mittlerweile Vertretungen in zahlreichen Ländern unterhält (darunter mit Dresden, Nürnberg und neuerdings Hamburg auch in Deutschland) und die „Verbreitung der russischen Sprache und Kultur“ fördern soll. Bereits 2006 wurde ein Programm für russischspra-

**Die „Russland-Treuen“  
sind der verlängerte Arm  
Moskaus im Ausland**

chige Rückkehrer aufgelegt – das man allerdings als weitgehend gescheitert bezeichnen kann. Nur 80 000 Menschen entschlossen sich zu einer Rückkehr nach Russland, das sind weniger als 1 Prozent aller Russischsprachigen im Ausland. Zum Vergleich: Das deutsche Rückführungsprogramm der Jahre 1987 bis 2000 brachte mehr als 70 Prozent der Deutschstämmigen aus der ehemaligen Sowjetunion in die Bundesrepublik.

### Die fünfte Kolonne

Die Beziehungen zwischen Russland und seinen in anderen Staaten lebenden „Landsleuten“ sind weitgehend von ideologischen und politischen Ansprüchen geprägt: Pro-russische Aktivisten sollen das offizielle russische Geschichtsbild propagieren, dazu beitragen, dass der russisch-orthodoxen Kirche der entsprechende Respekt als Staatsreligion gezollt wird und den besonderen Status der russischen Sprache fördern. Dabei agitieren diese professionellen Russen häufig für eine Integration ihrer „Heimatländer“ mit Russland – und haben doch für diese Länder oft nichts als Verachtung übrig. Zum Erfolg führt das nicht unbedingt. In Lettland, wo ethnische Russen, Ukrainer und Weißrussen 32,8 Prozent der Bevölkerung ausmachen, ist die Unterstützung für pro-russische Parteien bei den jüngsten Europawahlen wesentlich geringer als in den Vorjahren ausgefallen.

Trotzdem sind Wladimir Putin und sein engster Führungszirkel davon überzeugt, dass die Russland-Nostalgiker eine wichtige Rolle für ihre Politik spielen. Das zeigt die Annexion der Krim Anfang 2014: Sie

wurde zwar nicht mit starker Unterstützung, aber mit dem stillschweigenden Einverständnis der lokalen Bevölkerung hingenommen. Was folgte, war ein Musterbeispiel für das Verhalten und Vorgehen der russlandtreuen Gemeinschaft. Zum aktiven Teil dieser Gruppe gehören Menschen, die für die ethnische Mehrheit des Landes, in dem sie leben, nur Hass übrig haben; sie sind bereit, ihre Ansprüche auch mit gewaltsamen und verbrecherischen Mitteln durchzusetzen; und sie sind überzeugt, dass Russland ihnen zu Hilfe kommen sollte, um „das russische Reich wieder zu vereinen“.

Die Ereignisse in der Ostukraine zeigen, dass die Angst in den postsowjetischen Staaten vor einer politischen Destabilisierung durch eine „fünfte Kolonne“ vollkommen begründet ist. Auch in Zukunft ist damit zu rechnen, dass sich diese Gruppe weiter von der Mehrheitsgesellschaft entfremdet und dabei immer aggressiver wird. Der „Schutz“ für diese Bevölkerungsgruppe gefährdet nicht nur die stabile Entwicklung dieser Länder; die Begründung für einen solchen „Schutz“ – nämlich die angebliche Unterdrückung russischer Kultur – ist auch zutiefst verlogen. In Lettland werden zahlreiche russischsprachige Zeitungen und Magazine publiziert. In Russland hingegen gibt es kein einziges Medium in einer der baltischen Sprachen. In der Ukraine konnte man bis vor kurzem noch kostenlos russische TV-Sender empfangen. In Russland, wo Millionen ethnische Ukrainer leben, ist kein einziger ukraini-

**Der Konflikt in der Ostukraine beweist, dass Sorgen berechtigt sind**

## Die hochqualifizierten Auswanderer sind ein ungenutztes Potenzial

scher Fernsehsender frei zu empfangen. Neuerdings verdammt Moskau die „Ukrainisierung“ der Ukraine. Aber man hat vollkommen vergessen, dass 1863 der Druck von Büchern in ukrainischer Sprache im Russischen Reich verboten wurde; 1876 wurde

die Aufführung ukrainischer Lieder und Theaterstücke untersagt und ab 1888 durfte in der Öffentlichkeit nicht mehr ukrainisch gesprochen und Kinder durften nicht mehr auf ukrainische Namen getauft werden. Wenn Russland schon nicht fähig ist, seine Attitüde gegenüber den früheren Kolonien zu ändern, dann sollte es wenigstens akzeptieren, dass es jetzt mit den Ergebnissen seiner imperialen Politik konfrontiert ist.

### Rückführung oder Kooperation

Die zwei Gruppen der „russkij mir“ unterscheiden sich nicht nur in ihrem Verhalten, sondern auch in ihrer Bedeutung für Russland. Die hochqualifizierten russischen Auswanderer sind heute das größte ungenutzte Potenzial Russlands. Sie verfügen über wertvolle Berufserfahrung und Qualifikationen, sie kennen sich in internationalen Institutionen aus und sind in globale Netzwerke eingebunden. Zudem lehnen die meisten von ihnen Korruption und Clanstrukturen ab. Sollte Russland sich jemals in Richtung eines normalen europäischen Staates entwickeln, könnte diese Gruppe sicherlich entscheidende Beiträge zum Reformprozess leisten.

Die russischen Nationalisten im Ausland hingegen, die sich der Russischen Föderation ach so verbunden

fühlen, können meist keinerlei besondere Qualifikationen aufweisen. Im Gegenteil: Sie stellen Forderungen an Russland, ohne dafür Leistungen zu erbringen. Für den Fall, dass sie nach Russland zurückkehrten, würden sie zu einer neuen Unterschicht gehören oder Propagandisten eines extremen Nationalismus werden. Das Ukraine-Abenteuer Wladimir Putins könnte zum Beweis für diese Annahme werden. Russland hat zwei Millionen neue „Bürger“ auf der Krim hinzugewonnen, die schon jetzt ungehalten darüber sind, dass die russische Regierung wesentlich weniger für sie tut, als sie erwartet hatten. Obendrein könnten zahlreiche militante Separatisten, darunter auch Kriegsverbrecher, nach Russland kommen, die schon existierenden nationalistischen Bewegungen verstärken und politische Instabilität verursachen.

Russland braucht heute mehr denn je einen verantwortungsvollen Umgang mit den russischen Gemeinschaften im Ausland, um die hochqualifizierten Russen weiter zu fördern und gleichzeitig nationalistische Russland-Verbundenheit einzudämmen. Statt weiterhin den eigenen Einfluss in den ehemaligen Sowjetstaaten durch die Finanzierung von Russland-Getreuen auszubauen – zumal der wirtschaftliche und geopolitische Wert dieser Gebiete mehr als fraglich ist –, sollte Moskau sich auf zwei andere Politikbereiche konzentrieren.

Moskau sollte beginnen, eine Politik der verantwortungsvollen Rückführung zu betreiben. Das Land verfügt über ausreichende – allerdings oft sinnlos verschleuderte – Ressourcen, um nicht auf halblegalem Weg Abchasiern oder Moldawiern Pässe aus-

zustellen, sondern vielmehr jedem die russische Staatsbürgerschaft zu garantieren, der russische Vorfahren hat. Wenn Russland sich als Verteidiger aller Russen sieht, die auf der Welt verstreut leben, dann müsste das jus sanguinis in die russische Gesetzgebung aufgenommen werden.

Um eine größtmögliche Zahl ethnischer Russen aus den ehemaligen Sowjetrepubliken in die Russische Föderation zurückzuholen, könnte man sich an den Rückkehrer- oder Einwanderungsprogrammen Israels und Deutschlands orientieren. Die Eingliederung qualifizierter Migranten wäre auf jeden Fall günstiger als die Art der Unterstützung, die derzeit den Landsleuten in der Donezk-Region gewährt wird. Von einer solchen Rückführung würde Russland wesentlich mehr profitieren als von der „gesteuerten Instabilität“ in postsowjetischen Ländern, durch die Massen schlecht ausgebildeter Migranten aus den Nachbarstaaten angelockt werden.

Zudem wäre eine Politik der Kooperation mit den russischen und russischsprachigen Auswanderern notwendig, die das Land freiwillig verlassen haben. Moskau sollte die doppelte Staatsbürgerschaft anerkennen und über die Berufung derjenigen in den Staatsdienst nachdenken, die moderne Managementfähigkeiten besitzen und Erfahrung im öffentlichen Dienst weniger korrupter Länder aufweisen können. Diese Menschen haben sich in fremden Gesellschaften unter weit höherem Wettbewerbsdruck durchgesetzt, während andere, weniger profilierte Bürger von der komfortablen Situation in Russland profitiert haben, die durch hohe Rohstofflöse ermög-

licht wurde. Die denkbar beste Modernisierungpartnerschaft bestünde im Zusammenwirken eines aufstrebenden Russlands mit den unabhängigen, hochqualifizierten Russen im Ausland.

Leider hat man in Wladimir Putins Russland den genau entgegengesetzten Weg eingeschlagen. Vor kurzem wurde ein neues Gesetz verabschiedet, das die Rechte von Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft einschränkt; das gilt auch für Russen mit Aufenthaltsgenehmigung im Ausland. Programme zur Kooperation im Bildungsbereich werden zurückgefahren, während mehr Gelder für die Unterstützung der „ideologisch befreundeten“ prorussischen Bewegungen in den Nachbarländern bereitgestellt werden.

Das Ergebnis ist vorhersehbar: Russland könnte beide im Ausland lebenden Gruppen verlieren. Die Russian professionals, weil sie die Politik Russlands nicht mehr mit ihrem Gewissen vereinbaren können. Und die professionellen Russen, wenn dem Kreml das Geld für ihre Aktivitäten ausgeht. Angesichts der jüngsten Ereignisse könnte das recht bald der Fall sein.

### Die im Ausland lebenden Russen werden sich bald von Moskau abwenden



Prof. Dr. Wladislaw Inosemzew ist Direktor des Center for Post-Industrial Studies in Moskau und Visiting Fellow am Center for Strategic and International Studies in Washington.

## Wahrheit und Gerechtigkeit

In Tunesien beginnt die offizielle Aufarbeitung der Vergangenheit

Mariam Salehi | **Viele Tunesier haben konkrete Erwartungen an den Prozess der Transitional Justice: Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantie der Nichtwiederholung sollen gewährleistet werden. Aber ist die neue Wahrheitskommission überhaupt in der Lage, dies zu leisten? Oder besteht die Gefahr, dass das Vorgehen eher politischen Interessen nutzt?**

Tunesien gilt bislang als Musterbeispiel auf dem Weg zu einer stabilen Demokratie unter den Staaten des Arabischen Frühlings. Dennoch geht es nach der Revolution im Jahr 2011 nun darum, die Vergangenheit aufzuarbeiten und das zukünftige „Gesicht“ des tunesischen Staates zu gestalten. Denn wie die Vergangenheit gedeutet wird, ist von großer Bedeutung für Gegenwart und Zukunft.

Welche Verbrechen der Vergangenheit als relevant eingestuft und welche Maßnahmen als angemessen angesehen werden, darüber gibt es höchst unterschiedliche Auffassungen. Ebenso gehen die Meinungen darüber, wie der offizielle Transitional-Justice-Prozess und andere postrevolutionäre Gerechtigkeitsmechanismen im Verhältnis zueinander stehen sollten, weit auseinander. Die Eliten ringen genau um diese Deutungshoheit und Politiker sowie zivilgesellschaftliche Akteure unterschiedlicher Ausrichtungen treten in einen Wettbewerb um

„wahre“ Opferschaft. Denn es geht um Entscheidungen, die große politische Auswirkungen haben – nicht nur auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sondern auch auf Ressourcenverteilung für potenzielle Wähler und Unterstützer.

### „Normale“ Justiz reicht nicht aus

Zwar haben Militärgerichte direkt im Nachgang der Revolution angefangen, Mitgliedern des alten Regimes den Prozess zu machen und sie für Tod und Verletzungen von Demonstranten zur Verantwortung zu ziehen. Doch werden diese so genannten Verfahren der Märtyrer und Verwundeten der Revolution, die vor Militärgerichten verhandelt wurden, oft nicht als Teil einer Übergangsjustiz wahrgenommen.

Für viele Tunesier ist Transitional Justice nur, was auch offiziell so bezeichnet wird, und es wird klar unterschieden zwischen „normaler“ Justiz und Transitional Justice. Folglich be-

ginnt für diese Menschen der Transitional-Justice-Prozess erst richtig, wenn die eigens eingerichtete Instanz ihre Arbeit aufnimmt, obwohl bereits 2011 alte Kader vor Gericht gestellt und auch schon Entschädigungszahlungen geleistet wurden.

Im Dezember 2013 hat die Verfassungsgebende Versammlung ein Gesetz zur Einrichtung und Organisation von Transitional Justice erlassen. Das Gesetz sieht als Ziel für Transitional Justice einen Übergang von einem autoritären Regime zu einem demokratischen Staat vor sowie den Schutz der Menschenrechte. Laut Gesetz soll sich eine Wahrheitskommission, die in Tunesien „Instanz für Wahrheit und Würde“ heißt, mit der Aufarbeitung von Verbrechen seit 1955 befassen. Ihr Mandat umfasst damit die Amtszeiten beider tunesischer Präsidenten, Habib Bourguiba und Zine El Abidine Ben Ali. Man versuchte einen möglichst umfassenden Gerechtigkeitsansatz zu wählen, indem das Gesetz die Instanz mit der Untersuchung von Menschenrechtsverbrechen, Korruption und dem Missbrauch öffentlicher Gelder beauftragt.

Eine Besonderheit ist, dass nicht nur Individuen und Rechtskörperchaften Opfer nach dem Gesetz sein können, sondern auch ganze Regionen, die marginalisiert und systematisch ausgeschlossen wurden. Die Instanz kann nicht nur über Reparationen entscheiden, sondern auch darüber, Fälle schwerer Menschenrechtsverletzungen, Wahlbetrug, Korruption, Veruntreuung öffentlicher Gelder und Zwangsmigration an noch einzurichtende Spezialkammern zu überweisen. Dabei können nicht nur

wie bisher unverhandelte Fälle von den Spezialkammern aufgenommen werden, sondern das Gesetz bietet auch die Möglichkeit zur Wiederaufnahme von Verfahren.

Im Mai 2014 wurden die 15 Mitglieder der Wahrheitskommission nominiert. Die Vorgaben für die Zusammensetzung besagen, dass Frauen und Männer jeweils mindestens zu einem Drittel vertreten sein müssen. Außerdem müssen zwei Vertreter von Opfer- und zwei von Menschenrechtsorganisationen dieser Instanz angehören sowie ein Zivilrichter, ein Verwaltungsrichter, ein Experte für religiöse sowie einer für Finanzfragen. Alle Mitglieder sollten unter Persönlichkeiten ausgewählt werden, die „bekannt für ihre Neutralität, Integrität und Kompetenz“ sind, so sagt es das Gesetz. Die Mitglieder wurden von einem parlamentarischen Gremium ausgewählt, das nach politischem Proportional besetzt war.

Derzeit befindet sich die Wahrheitskommission in der Konstituierungsphase. Die Mitglieder sind zwar berufen, doch Räumlichkeiten müssen noch bezogen und Personal eingestellt werden, bevor die Arbeit tatsächlich aufgenommen werden kann. Angesichts der begrenzten Zeit und Ressourcen, die der Instanz für Wahrheit und Würde zur Verfügung stehen, und des umfassenden Mandats, mit dem sie ausgestattet ist, heißt es für die Kommissionsmitglieder, höchste Sensibilität walten zu lassen, wenn es darum geht zu entscheiden, welche Themen behandelt werden sollen. In den fünf Jahren, auf die die Instanz

### Das Gesetz ermöglicht auch die Wiederaufnahme von Verfahren

angelegt ist, wird es kaum gelingen, sämtliche Fälle von Menschenrechtsverletzungen seit 1955 aufzuarbeiten.

Die Entscheidung, welche Fälle bearbeitet werden und auf welche Bereiche den Schwerpunkt bilden sollen, ist eine höchst politische, weil da-

**Es ist eine höchst politische Entscheidung, was verhandelt wird**

rüber nicht nur der Blick auf und die Interpretation der Vergangenheit bestimmt wird, sondern auch, wer in Zukunft auf der politischen Bühne eine Rolle spielen kann und wie materielle Ressourcen verteilt werden.

### **Eliten ringen um Deutungshoheit**

Es wird deutlich, dass sich Auffassungen, was Transitional Justice ist und was sie leisten soll, stark unterscheiden, nicht nur zwischen politischen Akteuren, wie zum Beispiel der islamistisch geprägten Ennahda oder den eher links angesiedelten Parteien wie Al-Masar und Ettakatol.

In der Zivilgesellschaft beschäftigen sich sowohl alteingesessene Organisationen wie die tunesische Menschenrechtsliga oder die Anwaltskammer, die zusammen mit Anwälte ohne Grenzen das Netzwerk zur Beobachtung von Transitional Justice bilden, als auch neuere Nichtregierungsorganisationen, wie das Kawakibi Democracy Transition Center sowie diverse neugegründete Organisationen und Netzwerke mit dieser Frage.

Während die zivilgesellschaftlichen Vertreter zwar gemeinsam um Einfluss, auch gegenüber der Politik ringen, unterscheiden sich ihre Prioritäten für Aufarbeitung und Gerechtigkeit doch erheblich, zum Beispiel zwischen Folteropfern der beiden alten

Regime, ökonomisch Marginalisierten und den Opfern der Revolution. Die Konfliktlinien sind hier oft nicht ganz eindeutig zu bestimmen und verlaufen nicht immer klar entlang politischer Couleur. Zu den Opfern von Folter und politischer Haft gehören so unterschiedliche Persönlichkeiten wie die Präsidentin der Wahrheitskommission, Sihem Bensedrine, die als Journalistin mehrfach inhaftiert wurde, oder aber die ehemaligen Militärs der „Barraket Essahel“-Affäre, denen vorgeworfen wurde, sie würden einen Putsch planen.

Viele Tunesier haben eine ganz genaue Vorstellung davon, was Transitional Justice leisten soll – nämlich möglichst die vier Prinzipien Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantie der Nichtwiederholung erfüllen, die von dem UN-Sonderberichterstatter Pablo de Greiff vorgeschlagen werden.

Doch hinsichtlich der Rangfolge dieser Prinzipien gibt es unterschiedliche Vorstellungen. Während von Teilen der Islamisten die sozioökonomischen Auswirkungen des autoritären Regimes am gravierendsten und folglich die Einführung von Reparationen zu deren Wiedergutmachung als dringendste Aufgabe angesehen werden, liegt bei anderen Opfern eher der Schwerpunkt darauf, politische Haft und Folter aufzuarbeiten.

Im linken Spektrum wird dieser Ruf nach Reparationen kritisch gesehen. Man fühlt sich moralisch überlegen, weil es den „eigenen“ Opfern nicht um materiellen Ausgleich geht, sondern darum, die Verantwortlichen für geschehenes Unrecht zur Rechenschaft zu ziehen. Die Opfer von Gewalt während der Aufstände 2010/11

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

haben wiederum andere Interessen. Ihnen liegen die Verurteilung der Verantwortlichen des alten Regimes sowie die Vermeidung einer Rückkehr autokratischer Strukturen am Herzen. Die Jugend, die oft als Treiber der Revolution gesehen wird, hat allerdings begrenzte Einflussmöglichkeiten im Transitional-Justice-Prozess – denn das Mindestalter für Mitglieder der Wahrheitskommission ist auf 30 Jahre festgelegt – und die Menschenrechtsverletzungen, die während der Revolution verübt wurden, werden von den Opfern jahrelanger Gewaltherrschaft oft als marginal abgetan.

Die Einschätzung, welche Verbrechen am gravierendsten – und damit am dringendsten – aufzuarbeiten sind, hat unmittelbare Folgen auf aktuelle politische Maßnahmen und die Gestaltung des „neuen“ tunesischen Staates. Generell besteht großes Interesse daran, die „Wahrheit“ über das alte Regime und seine Gewaltherr-

schaft herauszufinden. „Am Anfang muss es Wahrheit geben“, so eine unabhängige Abgeordnete der Verfassungsgebenden Versammlung. Anschließend, so die Erwartungen, sollen dann die Verantwortlichen juristisch zur Rechenschaft gezogen werden.

Wahrheit und Gerechtigkeit werden in Tunesien als komplementär angesehen, und Wahrheit gilt nicht als Substitut für Rechenschaftspflicht vor Gericht. Amnestien als Gegenleistung für Wahrheit auszusprechen, wie es zum Beispiel in Südafrika praktiziert wurde, ist keine Option.

## **Angst vor politischem Konflikt**

Das Ziel in Tunesien kann nicht sein, dass es keine gesellschaftspolitischen Konflikte geben soll. Im Gegenteil, politischer Wettbewerb ist wünschenswert und Konflikt kann stets auch produktiv sein. Die Frage ist, wie es Tunesien schafft, mit diesen Gegensätzen umzugehen. Ringen

Politiker und Zivilgesellschaft demokratisch um Einfluss oder gibt es einen Rückfall in alte Muster der Gewaltherrschaft und Klientelpolitik? Dies beschreibt wahrscheinlich am besten die Angst der zivilgesellschaftlichen Akteure vor einer „Politisierung“ des Aufarbeitungsprozesses.

Die Einrichtung eines Transitional Justice-Ministeriums (das inzwischen in das Justizministerium integriert wurde) und die Auswahl der Mitglieder der Instanz für Wahrheit und Würde durch eine parlamentarische Kommission verdeutlichen zwar

### Nur mit Glück gab es Entschädigung von Regierungsstellen

zunächst die Wichtigkeit, die dem Thema auch von politischer Seite beigemessen wird, und erscheinen im Rahmen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auch nicht ungewöhnlich. Doch wird dies insbesondere durch die Zivilgesellschaft, aber auch innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung stark kritisiert. Ängste wurden geäußert, der jeweilige Minister könne das Ministerium für seine politische Agenda instrumentalisieren. Da die Zivilgesellschaft bereits in dem technischen Komitee vertreten war, das das Transitional Justice-Gesetz erarbeitet hat, waren die Erwartungen hoch, dass dieser partizipative Ansatz fortgeführt würde. Mit der Entscheidung für eine parlamentarische Auswahlkommission wurden diese Erwartungen enttäuscht. „Mitglieder [der Wahrheitskommission]

wurden auf Grund von Loyalität und Vetternwirtschaft ausgewählt. Wir hätten neutrale Kandidaten bevorzugt“, so ein Vertreter der Unabhängigen Nationalen Koordination für Transitional Justice.

Auch voreilige Maßnahmen der sogenannten Troika-Regierung<sup>1</sup> unter Ennahda-Führung, die Entschädigungsleistungen einführte, die hauptsächlich ihrer Wählerschaft zugute kamen – so der Tenor sowohl unter lokalen politischen Konkurrenten als auch internationalen Beobachtern – führten zu einem Gefühl der Ungerechtigkeit unter anderen Bevölkerungsgruppen. Ein UN-Mitarbeiter stellt hierzu fest: „Die Reparationen, die von der Ennahda-Regierung eingeführt wurden, sind ein großes Chaos. Sie sind zu kompliziert, sogar für die ‚eigenen‘ Opfer. Man brauchte Glück, um etwas zu bekommen, insbesondere wenn man weit weg von Tunis war.“ Selbst eine junge Ennahda-Politikerin, die im europäischen Exil aufgewachsen ist, glaubt nicht daran, dass Reparationen gerecht verteilt, sondern nach Einfluss vergeben würden.

### Mangelndes Vertrauen in die Justiz

Die Erwartungen an die Transitional Justice-Instanz und die noch einzurichtenden Spezialkammern sind dennoch hoch. Dies liegt unter anderem auch am mangelnden Vertrauen in die reguläre Justiz. Zwar wurden vereinzelt Richter entlassen, doch eine systematische Überprüfung aller Richter fand nicht statt, und eine umfassende

<sup>1</sup> Die Troika-Regierung unter moderat-islamistischer Führung war ein Zusammenschluss der drei stärksten Parteien der Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung: Ennahda, Kongress für die Republik (CPR) und Ettakatol. Die Regierung trat nach den Attentaten auf zwei Oppositionspolitiker zurück, ihr folgte eine Technokratenregierung, die bis zu den Wahlen im Oktober und November 2014 im Amt war.

Justizsektorreform lässt noch auf sich warten.<sup>2</sup>

Angesichts des Misstrauens gegenüber dem Justizsektor, selbst aus den Reihen der Regierung, wird die Einrichtung von Spezialkammern weitgehend begrüßt. Das Gesetz sieht vor, dass die Spezialkammern mit Richtern besetzt werden, die an keinerlei Prozessen „politischer Natur“ beteiligt waren und die speziell im Bereich Transitional Justice ausgebildet werden. Man erwartet folglich größere Unabhängigkeit und bessere Sachkenntnis von den Juristen, als es die reguläre Justiz zu leisten vermag.

Wie genau die Spezialkammern aufgebaut sein werden, wie sie agieren und wie ihre Arbeit mit der Wahrheitskommission zusammenhängen wird, bleibt allerdings zunächst unklar.<sup>3</sup> Außerdem, so der Einwand eines UN-Mitarbeiters, müsste es konsequenterweise auch eine Spezialpolizei beziehungsweise ein spezielles Investigativorgan geben, um ein faires, unabhängiges Verfahren zu garantieren. Dies deckt sich mit den Einschätzungen des „Labo Démocratique“, einer zivilgesellschaftlichen Organisation, die sich mit dem Zugang zu Archiven befasst: „Beweise sind nicht immer vertrauenswürdige Beweise“, umso wichtiger also, wer die Sichtung der Beweise leitet und die Untersuchungen durchführt.

### **Kehren die alten Kräfte zurück?**

Die Ben-Ali-Periode scheint auf den ersten Blick abgehakt. Als ich nach

seinem Verbleib und seinem Strafverfahren fragte, erntete ich Erstaunen, warum ich mich für jemanden interessiere, der nicht im Land ist und aller Wahrscheinlichkeit nach auch nicht aus seinem Exil in Saudi-Arabien zurückkehren wird. Doch als im Mai diesen Jahres der ehemalige Sicherheitschef Ben Alis, Ali Seriati, nach drei Jahren Haft auf freien Fuß gesetzt wurde, machte sich Beunruhigung unter den postrevolutionären Akteuren breit und es wurden Zweifel an der Neutralität und Integrität der Militärgerichte geübt. Zwar dachte zu der Zeit noch keiner an eine Rückkehr alter Regimekräfte in die erste Reihe aktiver Politik, sondern vermutete sie eher als Strippenzieher im Hintergrund. Doch neueste Entwicklungen zeigen, dass die alten Kräfte nicht vorhaben, sich in Zurückhaltung zu üben.

Ein Artikel im Wahlgesetz, der es früheren Mitgliedern der „Konstitutiven Demokratischen Sammlung“ (RCD), der Partei Ben Alis, verboten hätte bei Wahlen anzutreten, wurde von der Verfassungsgebenden Versammlung abgelehnt. Mehrere ehemalige Regierungsmitglieder haben nun ihre Kandidatur für die anstehenden Wahlen angekündigt. Mondher Zenaidi zum Beispiel, der verschiedene Ministerposten unter Ben Ali innehatte und Vorstandsmitglied der RCD war, ist am 14. September aus dem selbst

### **Ehemalige Minister lassen sich wieder bei Wahlen aufstellen**

<sup>2</sup> Nach Informationen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen ist eine Justizsektorreform aber inzwischen mit internationaler Unterstützung in Planung.

<sup>3</sup> Siehe hierzu die Einschätzung des International Center for Transitional Justice: Tunisia's Specialized Judicial Chambers: Q&A with Judge Walid Melki, insbesondere Absatz 2, <http://www.ictj.org/news/tunisia-specialized-judicial-chambers-walid-melki>

## Die Aufarbeitung steckt noch in den Kinderschuhen

gewählten Exil in Frankreich zurückgekehrt und hat angekündigt, bei den Präsidentschaftswahlen im November anzutreten.<sup>4</sup> Auch der ehemalige Verteidigungs- und Außenminister unter Ben Ali, Kamil Morjane, dessen Partei Al-Mubadara („Die Initiative“) bereits in der Verfassunggebenden Versammlung vertreten war, stellt sich für das Präsidentenamt zur Wahl. Und die Partei Nidaa Tunis („Der Ruf Tunesiens“), der bei den nächsten Wahlen die besten Chancen eingeräumt werden, womöglich Ennahda zu schlagen, sieht sich zwar selbst als „modernistisch“ und eher in der Tradition der Destour-Partei von Staatsgründer Habib Bourguiba. Doch steht sie in dem Ruf, alten RCD-Kadern eine neue politische Heimat zu bieten.<sup>5</sup>

Zwar hat Tunesien in den vier Jahren seit der Revolution mit dem Verfassungsprozess und den anstehenden zweiten Wahlen Enormes geleistet, doch die Aufarbeitung steckt noch in den Kinderschuhen. Dies ist nicht ungewöhnlich, insbesondere wenn man einen Vergleich mit Aufarbeitungsprozessen in anderen Län-

dern zieht, in denen es – wenn überhaupt – oft viel länger gedauert hat, bis ein solcher Prozess in Angriff genommen wurde.

Angesichts der Möglichkeit, dass alte Kräfte auf die politische Bühne zurückkehren, und angesichts des mangelnden Vertrauens in Justiz- und Sicherheitssektor, die immer noch als mit dem alten Regime verbunden wahrgenommen werden, versteht man allerdings die Enttäuschung, sowohl bei zivilgesellschaftlichen als auch bei politischen Akteuren, dass der Transitional-Justice-Prozess zu langsam vorangeht.

Die Instanz für Wahrheit und Würde, aber auch die Politik haben nun vor allem die große Aufgabe, Vertrauen in der Bevölkerung zu gewinnen: einerseits im Hinblick auf die eigene Arbeit, andererseits aber auch Vertrauen in staatliche Instanzen, insbesondere in die Justiz.



**Mariam Salehi**  
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsnetzwerk „Re-Konfigurationen. Transformationsprozesse im Mittleren Osten und Nordafrika“ an der Uni Marburg.

<sup>4</sup> Hierzu Asma Ghribi: Unpleasantly Familiar Faces in Tunisia, Foreign Policy: [http://transitions.foreignpolicy.com/posts/2014/10/02/unpleasantly\\_familiar\\_faces\\_in\\_tunisia](http://transitions.foreignpolicy.com/posts/2014/10/02/unpleasantly_familiar_faces_in_tunisia)

<sup>5</sup> Siehe hierzu Monika Marks und Omar Belhaj Salah: Uniting for Tunisia? Carnegie Endowment for International Peace Online Journal Sada: <http://carnegieendowment.org/sada/2013/03/28/uniting-for-tunisia/fu2q>

# Glücklich geschieden

Die Trennung war unfreiwillig. Aber danach wurde Singapur zum Erfolgsmodell

**Bernhard Bartsch | Noch vor einem halben Jahrhundert galt die ehemalige britische Kolonie als so unregierbar, dass sie von Malaysia kurzerhand aus dem gemeinsamen Staatenbund verstoßen wurde. 50 Jahre später ist Singapur, der einzige Staat, der je durch den Rauswurf aus einem anderen Land entstanden ist, der wohl wirtschaftsfreundlichste Standort der Welt.**

Bei Nacht sind Megacities malerisch. Graue Hochhausburgen verwandeln sich dann in glitzernde Lichtermeere; erdrückende Bevölkerungsdichte wird zum ästhetischen Erlebnis. Aus gutem Grund sind nächtliche Skylines beliebte Postkartenmotive.

Doch wohl nur eine Metropole hat für ihre Beleuchtung jährlich einen mehrstündigen Live-Sendeplatz mit rund 450 Millionen Fernsehzuschauern: Singapur. Jeden September findet in dem Inselstaat das einzige Nachtrennen der Formel 1 statt, ausgetragen auf einem eigens dafür errichteten Stadtparcours, vorbei an spektakulär illuminierten Wolkenkratzerkonturen, futuristischer Architektur und einem 165 Meter hohen Riesenrad.

Der PS-Zirkus, teils aus Steuergeldern finanziert, ist geschicktes Standortmarketing. Denn Tourismus ist für die Stadt ein wichtiger Wirtschaftszweig, und wer sich für schnelle Autos interessiert, dürfte auch für das Werbeversprechen von Singapurs pulsie-

rendem Nachtleben empfänglich sein. Egal, welches Auto an diesem Abend das Rennen macht – Singapur gewinnt auf jeden Fall.

## Beste Handelsbedingungen

Die Fähigkeit, sich immer neue Märkte zu erschließen – häufig aus dem Nichts – hat Singapur zu der Wirtschaftsmetropole gemacht, die es heute ist. Der Stadtstaat, kleiner als die Insel Rügen, ist nicht nur ein beliebtes Touristenziel, in das jährlich mehr als 15 Millionen Besucher kommen. Singapur ist auch Finanzzentrum, Handelsknotenpunkt, Luftfahrt-drehkreuz, Wissenschaftshochburg, Messestandort – und nicht zuletzt Städtebaupionier, denn die Fünf-Millionen-Einwohner-Stadt ist eine der wenigen Megacities, die sich auch bei Tag nicht zu verstecken braucht.

Und das, obwohl die ehemalige britische Kolonie noch vor einem halben Jahrhundert als so unregierbar galt, dass sie von Malaysia kurzer-

hand aus dem gemeinsamen Staatenbund verstoßen wurde. Im Nachhinein keine kluge Entscheidung, wie diverse Rankings zeigen: Auf der Liste der Länder mit dem höchsten Bruttoinlandsprodukt pro Kopf liegt Singa-

## Für seine Anhänger ist Lee die moderne Form eines klugen Königs

pur heute auf Rang sechs. Den gleichen Platz belegt die Stadt auf dem Where-to-be-born-Index des *Economist*, der Länder danach bewertet, wo ein Neugeborenes die besten Chancen auf ein friedliches, gesundes und wohlhabendes Leben hat.

Laut Weltbank bietet Singapur seit Jahren das geschäftsfreundlichste Umfeld der Welt. Das World Economic Forum attestiert der Stadt den besten Schutz von geistigem Eigentum und die besten Handelsbedingungen. Auf dem Globalisierungsindex von *Foreign Policy* liegt Singapur ebenfalls auf Platz eins. Im „Corruption Perception Index“ von Transparency International genießt der Stadtstaat eine Spitzenposition. Und in der aktuellen Pisa-Studie belegten seine Schüler Rang zwei.

### Nur formal eine Demokratie

Diese Erfolgsgeschichte, die Singapur 2015 zum 50. Jahrestag seiner unfreiwilligen Unabhängigkeit vom malaysischen Staatenbund mit großem Pomp feiern wird, ist die Geschichte kluger Politik – und sie hat Singapur zu einem Vorbild für viele andere Regierungen gemacht, nicht zuletzt solche, die gerne die wirtschaftlichen Kräfte ihres Landes entfesseln wollen, ohne dabei die politische Kontrolle zu verlieren. Singapur ist das Musterbeispiel einer funktionierenden Entwicklungsautokratie: wirtschaftlich ein

Vorreiter, politisch ein quasi-monarchisches System.

Formal gesehen ist Singapur eine Demokratie. De facto herrscht seit 1959 die Familie Lee, mittlerweile in zweiter Generation. Premier Lee Hsien Loong ist der älteste Sohn des inzwischen 91-jährigen Staatsgründers Lee Kuan Yew, der nun den Titel „Minister Mentor“ trägt und noch immer als mächtigster Mann im Staat gilt. Für seine Anhänger ist er die moderne Form eines klugen Königs, der über sein Volk herrscht wie ein guter Vater. Kritiker sind verhaltener.

Zu den Denkmälern, die Lee sich schon zu Lebzeiten gesetzt hat, gehört die Lee Kuan Yew School of Public Policy, ein moderner Institutskomplex inmitten von gut gepflegtem tropischem Grün. Die Studenten sind so multikulturell wie die Stadt (ethnische Gruppen in Singapur: Chinesen 74 Prozent, Malaysier 13 Prozent, Inder 9 Prozent). Die Lee Kuan Yew School gehört zu den weltweit führenden Adressen für angehende Spitzenbeamte, die lernen wollen, wie man Verwaltungsapparate effektiv aufstellt oder Staatsfinanzen sinnvoll strukturiert. Renommierter ist wohl nur die Kennedy School of Government in Harvard, doch die Namensgeber sind Staatsmänner sehr unterschiedlicher Natur: John F. Kennedy, knapp drei Jahre lang US-Präsident, war vor allem ein Mann großer Hoffnungen. Lee Kuan Yew hat dagegen in einem halben Jahrhundert aus einem verlassenen Außenposten des britischen Empires eine Weltstadt gemacht.

1963, im Jahr als Kennedy erschossen wurde, war der in England ausgebildete Jurist Lee bereits vier Jahre Premierminister und glaubte, sein

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

wichtigstes Ziel erreicht zu haben: Die jüngst aus der britischen Kolonialherrschaft entlassene Insel wurde Teil von Malaysia. Doch der Zusammenschluss hielt nicht lange. Blutige Konflikte zwischen Singapurs ethnischen Gruppen veranlassten Malaysia, den neu gewonnenen Landesteil zwei Jahre später wieder abzustoßen. Für Lee eine herbe Niederlage: Er blieb zurück mit einer Insel, deren einzige nennenswerte Ressource ein tief gespaltenes, überwiegend schlecht ausgebildetes Volk war.

Was danach passierte, beschreibt Lee in zwei dicken Memoirenbänden mit den Titeln „From Third World to First“ und „The Singapore Story“. Darin erzählt der Patriarch, wie er die sozialen Spannungen löste, indem er Englisch zur verbindlichen Verkehrssprache und die unterschiedlichen ethnischen Gruppen zu Nachbarn machte. In den subventionierten Wohnanlagen, in denen die überwiegende Mehrheit der Singapurianer

lebt, wurde ein bestimmter Anteil jeweils an die Angehörigen der verschiedenen Volksgruppen vergeben. Künftig kauften sie in den gleichen Supermärkten ein und schickten ihre Kinder auf gemeinsame Schulen.

Um die Wirtschaft anzukurbeln, entwickelten staatlich finanzierte Think-Tanks Geschäftsstrategien, mit denen Singapur einen Platz in Südostasien finden konnte. So wurde Singapur zum größten Frachthafen, zum Raffineriestandort, zum Bankenplatz. Damit der Verwaltungsapparat dabei nicht Bremsklotz, sondern effektiver Dienstleister wurde, schuf Lee ein System von Leistungsanreizen und machte seine Beamten zu den höchstbezahlten der Welt.

Vor allem aber investierte Lee in Bildung. Singapur baute Universitäten für zukunftssträchtige Disziplinen wie Ingenieurs- und Naturwissenschaften oder Wirtschaft. Hunderte Singapururer wurden mit staatlichen Stipendien ins Ausland geschickt.

Innerhalb weniger Jahrzehnte entwickelte sich in Singapur eines der härtesten, aber auch besten Ausbildungssysteme der Welt. Internationale Konzerne nahmen das Angebot gerne an, denn so sehr sie nach Asien strebten, so schwer war es, in der Region eine Basis zu finden, die sich für anspruchsvolle Fertigungsprozesse und Dienstleistungen eignete. Mehr als 6000 multinationale Unternehmen haben heute einen Sitz in Singapur.

Einer der Gründe, warum sie kommen, liegt im Süden der Insel auf einem grünen Hügel und sieht aus der Ferne aus wie eine Science-Fiction-Burg: Biopolis. In dem 200 000-Quadratmeter-Komplex, dessen Gebäude Namen wie Genome, Matrix, Chromos oder Nanos tragen, wird Medizin- und Biotechnik entwickelt, eine von neun Branchen, die Singapur für sich als Schlüsselindustrien identifiziert hat (weitere sind u.a. Feinchemie, Nanotechnologie, Elektronik, Informationstechnologie und Medien).

In der staatlich finanzierten Wissensfabrik bietet die Regierung ausländischen Investoren harte und weiche Infrastruktur. Sie finanziert Labore und teure Technologie und fördert den Aufbau eines Pools an kompetenten Mitarbeitern, sowohl von eigenen Universitäten als auch aus dem Ausland. Im Idealfall werden Technologien und Patente der staatlichen Institute gemeinsam mit internationalen Unternehmen zur Marktreife gebracht. Dass Singapur als das Land mit dem besten Schutz von geistigem Eigentum gilt, schafft bei den Konzernen Vertrauen. Für die Stadt geht die Stra-

tegie auf: Gab es zur Jahrtausendwende noch so gut wie keine biomedizinische Industrie in Singapur, so beschäftigt die Branche inzwischen rund 20 000 Mitarbeiter und erwirtschaftet etwa 6 Prozent des Bruttoinlandprodukts.

Ein anderes Forschungscluster ist das einige Kilometer entfernte „Waterhub“, an dem Singapur sich als Standort für Wassertechnologie etablieren will. Dass die Versorgung mit sauberem Trinkwasser weltweit eine Zukunftsherausforderung ist, gerade für Megacities, weiß die Stadt aus eigener Erfahrung. Schon in den neunziger Jahren prüfte die Regierung neue Methoden und baute eine der weltweit ersten großen Wiederaufbereitungsanlagen, in der aus Abwasser wieder Trinkwasser gewonnen wird. In der Öffentlichkeit ist diese technische Revolution allerdings so umstritten, dass Singapurs Versorgungsbetrieb das gereinigte Wasser nur für Industriezwecke verwendet.

Im „Waterhub“ lässt die Regierung alternative Arten der Frischwassergewinnung erforschen. Insbesondere in der Entwicklung einer kostengünstigen und energieeffizienten Methode zur Entsalzung von Meerwasser sieht sie Potenzial für eine bahnbrechende neue Technologie. Dafür stellt die Stadt Unternehmen Millionenzuschüsse, modernste Labore, Zugang zu gut ausgebildetem Personal und Möglichkeiten für Feldversuche. Seit 2008 hat Singapur mit der „International Water Week“ außerdem eine der Leitmesse der Branche ins Leben gerufen.

### **Kritiker werden verklagt**

Doch die Singapur Story hat auch ihre Schattenseiten. So sehr die Stadt zum

## **In kurzer Zeit entstand eine biomedizinische Industrie in Singapur**

Inbegriff effektiver Planung und effizienter Umsetzung geworden ist, so sehr haften ihr auch die Adjektive „steril“, „unkreativ“ und „autoritär“ an. Als Symbol übertriebener Kontrolle galt jahrelang das Kaugummiverbot. Zweifelhaften Ruhm erlangte Singapur auch mit der noch immer praktizierten Prügelstrafe und der laut Amnesty International wohl höchsten Pro-Kopf-Hinrichtungsrate der Welt.

Wer Singapurs offizielle Erfolgsgeschichte in Frage stellt, muss sich in Acht nehmen, dass es ihm nicht ähnlich ergeht wie Andy Xie, einflussreicher Ökonom und einst Asien-Analyst der US-Bank Morgan Stanley. 2006 warnte Xie seine Bankkollegen in einer E-Mail davor, Singapur zu überschätzen. „In Wahrheit hat Singapur seinen Erfolg hauptsächlich darauf aufgebaut, ein Geldwäschezentrum für korrupte indonesische Unternehmer und Beamte zu sein“, schrieb Xie.

Dieses Geschäftsmodell werde seit dem Jahr 2000 um Kasinos erweitert, um Schwarzgeld aus China anzuziehen. Als Xies Mail in Singapur bekannt wurde, verlangte die Regierung von Morgan Stanley den Rauswurf des Analysten. Die Bank erfüllte den Wunsch prompt, offenbar aus Angst um ihr Geschäft in dem Stadtstaat.

Gegen unbequeme Wahrheiten geht die Regierung entschieden vor. Zwar werden Kritiker nicht weggesperrt wie in härteren Autokratien. Stattdessen überzieht die Regierung sie mit Verleumdungsklagen in Millionenhöhe, und da es in Singapur keine echte Gewaltenteilung gibt, hat die Regierung bisher jeden Prozess gewonnen.

Angriffe auf das politische System, das seit jeher von Lees People's Action Party (PAP) dominiert wird, sind hei-

kel. Obwohl es Wahlen und eine politische Opposition gibt, sind die Regeln der Stimmabgabe so gesteckt, dass die PAP stets gewinnt.

Schon zu Beginn seiner Karriere gab Lee zu Protokoll, wie er seine Rolle sah: „Wenn ich in Singapur für immer die Macht hätte und diejenigen, über die ich regiere, nicht fragen müsste, ob sie mit Handlungen zufrieden sind, dann hätte ich nicht den geringsten Zweifel, dass ich noch viel effektiver nach ihren Interessen regieren könnte.“

Erst recht tabu sind Korruptionsverdächtigungen gegen die Familie Lee. Ho Ching, die Ehefrau von Premierminister Lee Hsien Loong, kontrolliert mit der Holdinggesellschaft Temasek ein gewaltiges Firmenkonglomerat, dessen Macht in alle Bereiche von Singapurs Wirtschaft reicht; doch das bleibt in staatlich kontrollierten Medien unkommentiert.

Dass wirtschaftliche Dynamik in Singapur nicht auch mit politischer Freiheit einhergeht, bringt der Stadt neben all ihren Spitzenrankings auch negative Werte ein: Auf dem Pressefreiheitsindex der Organisation Reporter ohne Grenzen rangiert Singapur etwa auf Rang 150 von 180 Staaten, knapp hinter Russland und nur wenig vor dem Irak oder der Türkei.

## Erfolgreicher Standort oder geheimes Zentrum für Geldwäsche?



**Bernhard Bartsch** ist Senior Project Manager im Programm „Deutschland und Asien“ der Bertelsmann Stiftung. Zuvor lebte er zehn Jahre als Ostasien-Korrespondent in Peking.

## Gewonnen – bis auf Weiteres

Gebiert der Liberalismus seine ideologischen Gegner selbst?

Abram N. Shulsky | **Im gleichen Maße, in dem sich die liberale Demokratie weltweit durchsetzt, wird sie durch wechselnde Gegenbewegungen herausgefordert. Auf Nationalismus folgten Faschismus und Kommunismus, auf das vermeintliche „Ende der Geschichte“ der Islamismus. Was ist es, das dem Liberalismus immer neue Widersacher beschert?**

Es ist mittlerweile 25 Jahre her, dass der Zusammenbruch des Kommunismus einen Diskurs wiederbelebt hat, der 80 Jahre lang in Vergessenheit geraten war: dass nämlich die Menschheit in ihrer Geschichte grundsätzlich voranschreitet, dass die liberale Demokratie Frieden und Wohlstand fördert und dass sie folglich dazu bestimmt ist, weltweit zu triumphieren.

Bücher wie Francis Fukuyamas „The End of History“ oder Max Singers und Aaron Wildavskys „The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil“ trugen entscheidend dazu bei, diese optimistische Erwartungshaltung neu zu beleben, die charakteristisch war für viele Denker des 19. Jahrhunderts – bis sie aber spätestens in den Schützengräben des Ersten Weltkriegs für immer verschüttet zu sein schien. Das letzte Hallelujah auf den Optimismus des 19. Jahrhunderts hatte nur wenige Jahre vor dem Ersten Weltkrieg Norman Angell in seinem Buch „The Great Illusion“ gesungen. Für Angell bestand die große Illusion in der Idee, dass ein Staat seine militärische Macht doch tatsächlich einsetzen könne, um seine ökonomischen und sonstigen Interessen durchzusetzen. Angesichts einer „globalisierten“ Ökonomie aber, behauptete Angell, sei Krieg ein Anachronismus und militärische Macht entsprechend irrelevant für das Wohlergehen einer Gesellschaft.

### Ende der Geschichte

Dem Ersten folgte ein Zweiter Weltkrieg und diesem ein vier Jahrzehnte andauernder Kalter Krieg. Der Optimismus eines Norman Angell gehörte offenbar einer längst vergangenen Welt an. Als aber der Kommunismus Ende der achtziger Jahre so unerwartet rasch zusammenbrach, schien sich doch zu bestätigen: Die liberale Demokratie hat über ihre ideologischen Widersacher triumphiert und würde nun auf der ganzen Welt Verbreitung finden.

Jetzt nämlich, so ließen sich Fukuyamas Annahmen wohl zusammenfassen, hatte sich Hegels Vision eines „Ende der Geschichte“ erfüllt, es sei also ein Zustand erreicht, der den Menschen ein wünschenswertes und somit auch stabiles Leben verschafft hat. Weil es Ziel und Zweck liberaler Demokratien sei, das Leben ihrer Bürger auch aufgrund ihrer technischen Innovationsfähigkeiten beständig zu verbessern, gäbe es keine vernünftigen Gründe mehr, miteinander Krieg zu führen. Staaten, die keine liberalen Demokratien sind, würden sich entweder technologisch nicht weiter entwickeln. Wenn ihnen das aber doch gelänge, dann würden deren Bürger das Recht auf Teilhabe am politischen Prozess einfordern und das politische System in Richtung liberale Demokratien verändern. In jedem Fall aber würde die Möglichkeit von Kriegen zwischen fortgeschrittenen Staaten praktisch verschwinden.

Die These vom „Ende der Geschichte“ mag sich vielleicht nicht völlig bewahrheitet haben. Aber genauso wenig behielten die Pessimisten vor allem der „realistischen Schule“ recht. Sie waren ja davon überzeugt, dass die Koalition der westlichen Mächte auseinanderbricht, wenn erst die sowjetische Bedrohung Geschichte sei. Aber die alten Bruchlinien innerhalb Europas – oder auch zwischen Japan und den USA – sind nicht wieder aufgetaucht und Alliierte der USA, die während des Kalten Krieges keine eigenen Atomwaffen besaßen, wollten auch nach 1989 nicht Atommacht werden. Es gab keine Kriege zwischen größeren Mächten, Akademiker diskutierten über Immanuel Kants These des „demokratischen Friedens“, die wirtschaftliche Globalisierung verdichtete sich – und dass die Welt in konkurrierende Wirtschaftsböcke zerfallen würde, bewahrheitete sich ebenfalls nicht.

Zugegeben: Länder wie China und Russland zeigen keinerlei Verlangen, sich auf den Weg einer politischen Liberalisierung zu begeben. Aber (bislang) haben sie auch noch keine ernstzunehmende ideologische Alternative zur liberalen Demokratie formuliert, die für Intellektuelle im eigenen Land (ganz zu schweigen von westlichen Intellektuellen) so attraktiv sein könnte, wie dies einstmals Kommunismus oder auch Faschismus waren.

## Widerlegt der Aufstieg des Islam die These vom Triumph der Demokratie?

### Religion ist Privatsache. Wirklich?

Natürlich: Dem „Ende der Geschichte“ zum Trotz waren die vergangenen zwei Jahrzehnte alles andere als friedlich. Der Großteil der Konflikte der neunziger Jahre war auf ungelöste ethnische Spannungen zurückzuführen, die noch im westlichen Kolonialismus oder aber in der Unterdrückung in den kommunistischen Staaten wurzelten. Die Konflikte des 21. Jahrhunderts wiederum haben in gewisser Weise alle ihren Ursprung im Erstarken extremistischer Ideologien in der islamischen Welt, die alle unter der Bezeichnung „Islamismus“ firmieren. Gleich aber in welcher Spielart der Islamismus auftritt, so ist er dem Wesen nach eine politische Ideologie, deren Grundfrage lautet: Wie müssen eine Gesellschaft und eine Regierung organisiert sein, um den religiösen Ansprüchen des Islam zu genügen? Der französische Soziologe Olivier Roy hat das so beschrieben: „Die Islamisten sehen den Islam nicht nur als

Religion, sondern als politische Ideologie, die alle Aspekte der Gesellschaft (Politik, Recht, Wirtschaft, Soziales, Außenpolitik etc.) umformen soll. Das traditionelle Verständnis vom Islam als einer allumfassenden Religion wird ausgeweitet auf die Komplexität der modernen Gesellschaft.“ Es mag den Anschein haben, als wolle der Islamismus die scheinbar heile und makellose Welt des 7. Jahrhunderts wiederherstellen. „Die Islamisten glauben, sie stünden für Tradition“, so Roy. „In Wirklichkeit aber spiegelt ihr Islamismus eine negative Form der Westernisierung wider.“

Widerlegt der Aufstieg des Islamismus damit die These, wonach die liberale Demokratie triumphiert habe? Denn wenn das Konzept der liberalen Demokratie überhaupt eine Bedeutung hat, dann doch wohl die, dass der Glaube als Privatangelegenheit zu gelten hat, aus der sich der Staat so weit wie möglich heraushalten soll. Die Fähigkeit des Islam dagegen, große Mengen von Anhängern zu mobilisieren, scheint auf der genau entgegengesetzten Auffassung zu beruhen. Sind also die ideologischen Fundamente der „Ende-der-Geschichte“-These nicht ganz so solide, wie es ihre Verfechter behaupten?

### **Gemeinwohl vor Eigennutz**

Es ist dem „Sieg“ des Liberalismus etwas Bemerkenswertes zu eigen: Ihm sind in den zwei Jahrhunderten seiner Geschichte trotz seines relativen Erfolgs beständig Gegner entstanden. All diese Gegner wurden am Ende zwar geschlagen – doch zuweilen zu einem hohen Preis. Der Faschismus und die verschiedenen Formen von Kommunismus und Linksextremismus waren die großen ideologischen Gegner im 20. Jahrhundert, im 19. und frühen 20. Jahrhundert waren es verschiedene Spielarten eines extremen Nationalismus. Andere Gegenbewegungen waren in ihrer Wirkung nicht vergleichbar, aber auch nicht ganz bedeutungslos – etwa der Romantizismus des frühen 19. Jahrhunderts, zu dem man auch dessen Artverwandte wie Bohème und Avantgarde zählen kann.

Bei allen Unterschieden einte diese ideologischen Gegenbewegungen ein gemeinsames Gefühl: dass die besondere Bedeutung, die der Liberalismus dem

**Der Liberalismus:  
ungerecht, chaotisch –  
und letztlich schwach**

Eigeninteresse des Einzelnen im Gegensatz zum Gemeinwohl zuweist (wie auch immer das zu definieren wäre), ihm etwas Unedles verleiht. Dass er potenziell oder tatsächlich Ungerechtigkeit, außerdem Chaos oder sogar Anarchie Vorschub leistet – auf jeden Fall aber die Gesellschaft schwächt. Das wird noch deutlicher, wenn man sich die negative Konnotation eines Begriffs wie „bourgeois“ vor Augen führt. „Bourgeois“ ist dieser Lesart zufolge jemand, der so beschäftigt mit dem Erwerb belangloser materieller Dinge ist, dass er für die höheren Bedürfnisse der Seele oder für soziale Gerechtigkeit gänzlich unempfänglich wird.

Grob gesprochen gibt es zwei Idealtypen der ideologischen Gegenbewegungen: Ein Teil beruht auf der Annahme, dass der Liberalismus viel zu unorganisiert ist, um vernünftig funktionieren zu können. Die andere „Denkschule“ wiederum fürchtet, dass er zwar erfolgreich sein werde (oder es sogar schon sei). Aber dass das menschliche Dasein damit im Grunde herabgewürdigt und

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

banalisiert werde. Zunächst mag es scheinen, als schlössen diese Varianten einander aus. Doch handelt es sich bei ihnen um Idealtypen. Tatsächlich beinhalten die meisten ideologischen Gegenbewegungen Elemente von beidem: Man lehnt den Liberalismus ab, weil er die Menschen so erfolgreich dazu zwingt oder sie dazu verführt, ein geistig und moralisch verarmtes Leben zu führen. Aber gleichzeitig will man in den ihm immanenten Fehlern die Garantie für dessen eigenes Scheitern erkennen.

## **Auf dem Weg ins Wissenschaftsparadies**

Die ideologischen Gegenbewegungen zum Liberalismus und der liberalen Demokratie haben über die Jahre, wenn nicht Jahrhunderte ganz unterschiedliche Formen angenommen. Der Franzose Auguste Comte sah den Menschen ganz sicher auf einem Weg in Richtung „Positivismus“, also einem Verständnis der Welt auf rein wissenschaftlich nachprüfbarer Basis. Nach Comte markiert der Liberalismus ein notwendiges Übergangsstadium zwischen dem „theologischen“ Verständnis des menschlichen Lebens und dem künftigen „positiven“ Zeitalter. Er gehöre zur „metaphysischen“ Phase, weil er auf abstrakten Konzeptionen wie „Rechten“ oder „Konsens der Regierten“ beruht. Aber diese „metaphysischen“ Begriffe verhinderten eben auch die Anwendung „pragmatischer“ wissenschaftlicher Herangehensweisen an politische und soziale Probleme.

Karl Marx' „wissenschaftlicher Sozialismus“ war die am gründlichsten durchdachte – und erfolgreichste – ideologische Gegenbewegung dieser Art. In seiner Analyse des Mehrwerts und verwandter ökonomischer Konzepte wurde klar: Solange es keine zentrale Planung gibt, würde der Kapitalismus mit seinem Eintreten für Privateigentum und die Unverletzlichkeit von Verträgen notwen-

digerweise eine generelle und systemimmanente Wirtschaftskrise produzieren. Und diese würde ihn letztlich auch völlig zerstören. Da Marx ein unerschütterlicher Hegelianer war, sollte es nicht weiter verwundern, dass sein „wissenschaftlicher Sozialismus“ dem Kapitalismus eine zunächst durchaus progressive Rolle als Zerstörer alles Überkommenen zusprach (was der „Neuen Linken“ später enorme Probleme bereitete, die in der liberalen Demokratie plus Marktwirtschaft ja lieber eine inhärente Ungerechtigkeit, denn eine gewisse Undurchführbarkeit sehen wollte).

Auch der Faschismus hielt den Liberalismus für ein zum Scheitern verurteiltes Konzept. Eben weil er das individuelle Bedürfnis nach materiellem Gewinn freisetzte, sahen die Faschisten im Liberalismus eine Kraft, die den

**Alle Feinde des  
Liberalismus glaubten,  
er sei zu anarchisch**

Sinn der Menschen für gesellschaftliche (oder gar völkische) Einheit, moralische Stärke und ihre Wehrhaftigkeit unterminierte. Dermaßen geschwächte Völker könnten in kriegerischen Auseinandersetzungen nur scheitern. Rassistische Elemente kommen hinzu. Eine Ideologie wie der Liberalismus, der nun einmal auf dem Konzept des Individualismus beruht, ignoriere ja notwendigerweise die Unterschiede, die Faschisten zwischen überlegenen und unterlegenen Rassen und Ethnien erkennen wollten. Und das, so waren sie überzeugt, würde den Weg für eine rassistische Durchmischung bereiten. Die Nazis bezeichneten die amerikanische Gesellschaft als „bastardisiert“, die die Völker physisch und genetisch schwächen würde.

### **Willkommen im Tollhaus**

Generell glaubten alle Feinde des Liberalismus, dass er zu unorganisiert und anarchisch sei um zu überleben, denn er lasse den Individuen zu große Freiheiten, ihre Interessen auf Kosten des Gemeinwohls zu verfolgen. Damit unterschätzten sie freilich eine ausgesprochene Stärke der Demokratie: Ein weniger stark politisch und wirtschaftlich zentralisiertes System kann, wenn es denn einmal durch eine Bedrohung von außen auf die Probe gestellt wird, besseren Gebrauch von den verschiedenen Begabungen aller Mitglieder der Gesellschaft machen.

Die zweite große Linie der Kritik geht davon aus, dass das Leben in einer bourgeois-kapitalistischen Welt an Attraktivität und Wert verliert. Diese Lesart lässt sich bis zum Romantizismus des frühen 19. Jahrhunderts und den unterschiedlichen Formen von Bohème und Avantgarde zurückverfolgen. Die Rede von Nietzsches Zarathustra über den „letzten Menschen“ bringt diese Kritik auf den Punkt. Er zeichnet ein Bild von Wesen, denen außer ihren grundlegenden menschlichen Funktionen nichts Menschliches mehr zu eigen ist: „Kein Schäfer und eine Herde! Jeder will, jeder ist dasselbe: Wer auch immer anders fühlt, begibt sich wissentlich in ein Tollhaus.“

Eine ähnliche Kritik am Liberalismus findet sich im extremen Nationalismus an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert. Hier hieß es, dass der Liberalismus die Unterscheidbarkeit von Nationen zerstöre; er propagiere eine ho-

mogene globale bourgeoise Kultur, die das Leben ärmer mache. Daher rührte die Sorge der Slawophilen im Russland des 19. Jahrhunderts, dass ihr Land zu einer Imitation Englands und Frankreichs werden und seine russische Seele verlieren könnte. Ähnlich sahen viele deutsche Nationalisten ihre Aufgabe darin, die deutsche Kultur gegen die geistige Armut und Lasterhaftigkeit von britischem Kapitalismus und französischer „Zivilisation“ zu verteidigen.

In der Gedankenwelt der „Neuen Linken“ der sechziger Jahre spiegelt sich viel von genau dieser Kritik. Zunächst glaubte die linke Intelligenzia noch an Marx „wissenschaftlichen Sozialismus“, demzufolge der Kapitalismus ja schon wegen seiner inhärenten ökonomischen Widersprüche zum Scheitern verurteilt sei. Später setzte sich die Auffassung durch, dass der Kapitalismus den Menschen allzu erfolgreich zum Sklaven seiner materiellen Bedürfnisse degradiere. Man bezog sich dabei gerne auf Marx' frühe Werke, in denen er sich noch ausführlich mit dem Liberalismus als Kraft beschäftigte, die den Menschen von seiner wahren Natur entfremde, weil sie ihn auf ein Dasein als Produzent und Konsument materieller Güter reduziere. Genau das mache den Menschen ja so anfällig für den Materialismus, den der Liberalismus in uns hervorbrächte.

**Der Islamismus motiviert seinen Widerstand gegen den Liberalismus religiös**

### **Prahlerei und Propaganda**

Auf diesem Hintergrund können wir auch den Islamismus besser verstehen – als eine von vielen ideologischen Bewegungen gegen den Liberalismus. Im Unterschied zu den anderen Gegenbewegungen jedoch nimmt der Islamismus eine göttliche Legitimation für seine Opposition in Anspruch. Dennoch klingen viele seiner Klagen ganz ähnlich wie die, die von anderen vorgebracht werden. So schrieb etwa Hassan al-Banna, Gründer der ägyptischen Muslimbruderschaft, im Jahre 1947: „Wir stellen fest, dass die Zivilisation des Westens, der lange Zeit mit seinen wissenschaftlichen Errungenschaften gegläntzt und die Welt unterjocht hat, im Abstieg begriffen ist.“

Dieser Abstieg wurde direkt auf den Liberalismus zurückgeführt, von dem al-Banna meinte, dass er auch Ägypten bedrohe: „Eine Woge der Auflösung, die alle festen Überzeugungen unterminierte, überflutete Ägypten im Namen der intellektuellen Emanzipation. Ein Angriff auf Moral und Tugend, und das unter dem Mäntelchen der persönlichen Freiheit ... Ich sah den gesellschaftlichen Zusammenhalt meiner Ägypter in Gefahr, hin- und hergerissen zwischen dem Islam, ihrer geliebten Religion, und dieser westlichen Invasion, bewaffnet mit den zerstörerischen Einflüssen von Geld, Macht, Prahlerei und Propaganda.“

Auch Sayyid Qutb, einer der wichtigsten Denker des politischen Islam in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, war davon überzeugt, dass sich der Westen im unaufhaltsamen Abstieg befinde. Wenn man sich westliche Gesellschaften anschau, so Qutb, dann sehe man die Zukunft, die muslimische Gesellschaften erwarte: ungezügelter Individualismus, Auflösung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Verderbtheit und schließlich: moralischer und sozialer Abstieg.

Der Islam sei dazu berufen zu siegen, so Qutb, weil die Moderne aus sich heraus unfähig dazu sei, den Durst der Menschen nach Spiritualität zu stillen.

Im gleichen Maße, in dem der Westen weltweit an Einfluss gewinnt, wird er durch immer neue ideologische Gegenbewegungen herausgefordert. Diese Gegenbewegungen genießen häufig den Zuspruch von weiten intellektuellen Kreisen in den liberalen Staaten – das galt (auch wenn es heute oft vergessen wird) für den Faschismus, das galt mit Sicherheit für den Marxismus. Beim Islam ist das in weit geringerem Maße der Fall: Auch wenn im Islamismus viele Leitmotive (westlicher) Gegenbewegungen enthalten sind, so limitiert sein Rekurs auf islamische Geschichte und Befindlichkeiten das Interesse an ihm und die Unterstützung für ihn außerhalb der islamischen Welt doch empfindlich.

### **Technologie versus Spiritualität**

Wir können verschiedene Gründe für das Aufkommen immer neuer ideologischer Gegenbewegungen zum Liberalismus ausmachen. Zwei von ihnen sind für das, was den Liberalismus in seinem Kern ausmacht, eher nebensächlich, zwei andere sind dafür essenziell. Zu den nebensächlichen zählen, erstens, die negative Reaktion auf den Liberalismus als Import aus einer anderen Kultur und, zweitens, die Schwierigkeiten des Übergangs von einer traditionellen zu einer modernen, liberalen Gesellschaft.

Zum Import-Argument haben wir schon etwas gesagt. Demzufolge sahen deutsche Nationalisten und slawophile Russen im 19. und frühen 20. Jahrhundert den Liberalismus als Bedrohung für das geistige Leben in ihren Ländern. Aber auch in Japan und China gab es Versuche, das Interesse an westlicher Technologie gegen den Wunsch auszuspielen, eine östliche Spiritualität zu erhalten, von der man das Gefühl hatte, dass sie im Westen fehlte.

Der Liberalismus stößt zudem da auf Widerstand, wo sich der Übergang in die Moderne besonders schwierig gestaltet. In England geschah der Übergang zu einer modernen liberalen Gesellschaft im gleichen Tempo, in dem die Er-

### **Der Liberalismus galt als unerwünschter Import aus einer anderen Kultur**

findungen gemacht wurden, die Industrialisierung und Urbanisierung ermöglichten. Wer diesen Übergang aber später vollzieht, der findet das Paradigma einer entwickelten Gesellschaft und die notwendigen Technologien bereits vor. Investitionen aus dem Ausland können den Übergangsprozess zusätzlich beschleunigen. Folglich wird sich der gesellschaftliche Wandel bei den „Spätkommern“ weit rasanter vollziehen als bei den Etablierten. Das schafft größere soziale Spannungen und Reibungen, was wiederum die Akzeptanz und die Glaubwürdigkeit des Liberalismus empfindlich schwächt.

Andere Schwierigkeiten sind auf Probleme oder Schwächen zurückzuführen, die tatsächlich mit dem Wesenskern des Liberalismus zu tun haben. Zu diesem Wesenskern gehören bestimmte philosophische Prämissen, die nirgendwo so präzise ausbuchstabiert sind wie in den „Wahrheiten“ der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung. Das betrifft etwa die unveräußerlichen Rechte, mit denen alle Menschen ausgestattet sind, und die Einsetzung von Regie-

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

rungen durch Konsens der Regierten zum Schutz dieser Rechte. Diese Rechte wurden seinerzeit, wie es in der Erklärung steht, als „selbstverständlich“ erachtet; heute könnte man wohl mit Recht behaupten, sie seien heiß umstritten.

In welchem Ausmaß der Glauben an diese Prinzipien über die Jahre verlorengegangen ist, zeigt sich etwa in den Arbeiten von Auguste Comte und seiner These, dass das Denken der Menschheit voranschreite von einem theologischen Stadium über ein metaphysisches in ein „reifes“, vom wissenschaftlichen Positivismus geprägtes Stadium. In diesem Stadium glaubt der Mensch nicht mehr daran, dass er das Wesen der Dinge erkenne, sondern gibt sich mit der Kenntnis des Modells der modernen Naturwissenschaft zufrieden – mit der Kenntnis des „Wie“, nicht mehr mit der Frage nach dem „Warum“ oder „Zu welchem Zwecke“.

## **Management statt Glaubenssätze**

In dem Maße, in dem die Sozialwissenschaften sich in Richtung einer „positiven“ Phase entwickeln, beschäftigen sie sich nicht mehr mit Rechten oder Werten, sondern nur mit den „objektiven“ Beziehungen zwischen Variablen. Der Wandel hin zu einer „positiveren“ Sozialwissenschaft bietet die Möglichkeit eines effizienteren und effektiveren Managements der Gesellschaft. Doch das geschieht um den Preis einer möglichen Schwächung liberaler Kernglaubenssätze über die Gesellschaft als Ganzes.

Es ist schwer zu sagen, ob oder in welchem Ausmaß der geschwundene Glauben an die dem Liberalismus zugrundeliegenden philosophischen Prinzipien ihn auch tatsächlich schwächt. Denn ungeachtet des Relativismus, der das moderne Denken durchzieht, haben ja die Menschenrechte in einem weit höheren Ausmaß Eingang ins internationale Recht gefunden, als man es je für

möglich gehalten hätte. Dieser Schritt markiert einen bedeutsamen Sprung von einem Verständnis des internationalen Rechts, das auf Abkommen zwischen souveränen Mächten fußt, hin zu einem Verständnis, das auf kategorischen Verpflichtungen basiert, die letztlich transsoverän sind.

Und doch zeigen die liberalen Gesellschaften heute immer wieder eine gewisse Unsicherheit, was ihre vermeintlichen Fundamentalüberzeugungen angeht. Ihre Begeisterung für das Konzept des „Multikulturalismus“ etwa wird letztlich zu einer Rechtfertigung illiberaler Praktiken, die sich in der Mitte ihrer eigenen Gesellschaft einnisten. Das Mindeste, das wir feststellen können, ist: Der Verlust des Glaubens an die philosophischen Grundlagen des Liberalismus begünstigt die Entstehung und Verbreitung ideologischer Gegenbewegungen.

Schließlich müssen wir uns die Frage stellen, ob der Liberalismus nicht selbst daran schuld ist, wenn er zumindest teilweise daran scheitert, den Bedürfnissen der menschlichen Seele gerecht zu werden. Nun mag man fragen,

### Bei der Suche nach dem Glück stößt die Politik an ihre Grenzen

was die Erwähnung der Seele in einer politischen Diskussion zu suchen hat – doch genau das ist der entscheidende Punkt. Die Dekonstruktion des Konzepts der Seele, wie es in der antiken Philosophie entwickelt wurde, war ein wichtiger Aspekt innerhalb des Projekts der Moderne. Ursprünglich Zentrum des Körpers und treibende Kraft für Bewegung und Entwicklung, schrumpfte die Seele immer weiter, bis sie schließlich nur noch das bewusste „Selbst“ war, das sich weigerte, durch eine mechanistische Interpretation des menschlichen Lebens ganz aufgehoben zu werden.

### Die Sorge um die Seele zähmen

Die Moderne und mit ihr die moderne Naturwissenschaft, die in ihrem Gefolge entstand, sind darauf angewiesen, tiefe menschliche Grundfragen herunterzuspielen: Vor allem die Frage nach einem Leben nach dem Tod oder die Unsterblichkeit der Seele – und damit eine Sorge, die selbstverständlich im Zentrum des Christentums stand, das Europa für Jahrhunderte beherrschte.

Politisch bedeutet das, dass alle Fragen zum Thema Erlösung entweder, wie bei Thomas Hobbes, „von oben“ vorgegeben werden oder wie bei John Locke an die private Sphäre verwiesen werden mussten. In beiden Fällen musste die individuelle Sorge um das Schicksal der unsterblichen Seele gezähmt oder kontrolliert werden; sie durfte das Handeln der Menschen im öffentlichen Raum nicht bestimmen – zumindest durfte sie nicht zu Handlungen führen, die sich nicht auf einer nichtreligiösen Basis motivieren und rechtfertigen ließen.

Als Alternative zur religiös verstandenen Unsterblichkeit brachten die Denker der Frühen Neuzeit die Aussicht auf ewigen oder doch zumindest langlebigen Ruhm ins Spiel. Für Machiavelli etwa war das der Ruhm, den der Begründer einer neuen politischen Ordnung erwerben könne. Für Francis Bacon gab es noch eine wichtigere Form des Ruhmes: die Anerkennung, die einem Erfinder als einem Wohltäter der Menschheit zukomme. In beiden Fällen darf man sich allerdings fragen, ob derlei Lösungen die Aussicht auf die Unsterblichkeit der Seele wirklich ersetzen konnten.

Eine gut regierte Republik, schrieb Abraham Lincoln vor etwa 175 Jahren, „wird immer wieder Männer von Ehrgeiz und Talent hervorbringen. Und natürlich werden sie danach streben, ihr Bedürfnis nach Herrschaft zu befriedigen, wie es andere vor ihnen getan haben. Die Frage ist dann: Kann diese Sehnsucht befriedigt werden, indem man ein Gebäude pflegt, das von anderen erschaffen wurde? Ganz bestimmt nicht. Natürlich, es mag herausragende und rechtschaffene Männer geben, deren Ehrgeiz nach nichts Höherem strebt als nach einem Sitz im Kongress, nach einem Gouverneurs- oder Präsidentenamt – aber solche Leute gehören nicht der Familie des Löwen oder dem Stamme des Adlers an. Was! Glaubt ihr, solche Posten würde den Ehrgeiz eines Alexanders, eines Cäsars, eines Napoleons befriedigen?“

**Ist liberale Politik schlicht langweilig und spirituell zu anspruchslos?**

Mit anderen Worten: Könnte es sein, dass die normale, vernünftige, liberale demokratische Politik schlicht zu langweilig, uninteressant oder spirituell zu anspruchslos ist für diejenigen, die nach höheren Weihen streben? Ähnliches gilt für die Wissenschaft: Ist Bacons Vorstellung des Ruhmes, der Erfindern als Wohltätern der Menschheit winkt, in dem Maße obsolet geworden, in dem der Forschungsbetrieb sich weiterentwickelt hat und die Prozesse, durch die bedeutende wissenschaftliche Erkenntnisse gewonnen werden, komplexer geworden sind? Vor hundert Jahren erlangte Thomas Edison auf seine Weise Heldenstatus; aber ist so etwas immer noch möglich? (Derzeit sind wohl die einzigen Menschen, die Edisons seinerzeitigem Status als geradezu „unsterbliche Berühmtheit“ nahe kommen, die Gründer der großen Hightech-Unternehmen wie Bill Gates oder der verstorbene Steve Jobs.)

Um also abschätzen zu können, wie es um die liberale Demokratie steht, müssen wir zwei gegensätzliche Gedanken im Kopf behalten: Sie ist stark, weil sie den meisten Menschen die Möglichkeit eröffnet, ihre Bedürfnisse und Sehnsüchte zu erfüllen. Gleichzeitig ist sie letzten Endes schwach, weil ihre eigenen Intellektuellen nicht mehr so recht an sie glauben und weil es offenbar tiefsitzende Sehnsüchte in der menschlichen Seele gibt, die Moderne und Liberalismus ignorieren. Wobei in einer liberalen Demokratie sich jeder ermuntert fühlen darf, genau diese Sehnsüchte zu artikulieren.

Die „nebensächlichen“ Schwächen des Liberalismus (das „Nicht-hier-erfunden“-Syndrom und die Schwierigkeiten des Übergangs) werden sich vielleicht mit der Zeit erledigen, mancherorts zweifellos langsamer als anderswo. Aber die inhärenten Schwächen des Liberalismus sind eine andere Angelegenheit. Unsere einzige Möglichkeit, ihnen beizukommen, besteht langfristig gesehen darin, einen Sinn für Mäßigung zu entwickeln, der die Grenzen verdeutlicht, die der Politik bei der Suche nach dem menschlichen Glück gesetzt sind.



Dr. Abram N. Shulsky ist Senior Fellow beim Hudson-Institut in Washington D.C.

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Brief aus ... Bogotá

## Nahkampf auf den Straßen

Im öffentlichen Raum zeigen sich die Auswirkungen des Bürgerkriegs

Alexandra Endres | Die Bogotanos brauchen Kraft und Nerven: Sobald sie auf die Straße treten, empfängt ihre Stadt sie mit kaum verhohlener Aggressivität, und für den täglichen Weg zur Arbeit brauchen sie Durchsetzungsvermögen und große innere Ruhe. Der Kampf um Platz beginnt schon auf dem Bürgersteig. Nie treten Fußgänger zur Seite, um andere vorbeizulassen, sie gehen stattdessen einfach immer weiter geradeaus.

Besonders schlimm ist das Gedränge im öffentlichen Nahverkehr. In Bogotá gibt es ein Bussystem, das nach dem Vorbild eines U-Bahn-Netztes aufgebaut ist. Es heißt Transmilenio und ist der Stolz der Kommunalpolitik. Die Haltestellen liegen wie Bahnsteige etwas erhöht in der Mitte der großen Autostraßen, für die Busse sind eigene Spuren reserviert, Plexiglaswände trennen die Haltestellen von der Fahrbahn. Fährt ein Bus vor, öffnen sich Schiebetüren in der Wand, um ein reibungsloses Ein- und Aussteigen zu ermöglichen. Dann schließen die Türen sich wieder, zur Sicherheit und damit niemand unbefugt die Haltestellen betritt.

Soweit die Theorie. Im Alltag aber hat das Gedränge zwischen den Schie-

betüren viel von einem Nahkampf. Besonders schlimm ist es in der Rush-Hour, die in Bogotá fast den ganzen Tag dauert. Dann stehen die Türen des Transmilenio weit offen, weil sich so viele Menschen zwischen ihnen drängen. Von hinten schiebt die Masse, selbst wenn weit und breit noch kein Bus zu sehen ist, und vorne halten sich die Wartenden mit den Fingerspitzen am Türrahmen fest, damit sie nicht dem nächsten Fahrzeug vor die Räder fallen. Glücklicherweise ist außerdem, wer am Ende einer Reise mit dem Transmilenio noch all seine Wertsachen bei sich hat. Und mit dem Taxi zu fahren, ist auch nicht nervenschonender.

Es ist schon merkwürdig: An der Kasse im Supermarkt warten die Menschen geduldig, bis das alte Mütterchen vor ihnen die Münzen aus seiner Börse gefriemelt hat. Den Ausländern begegnen sie freundlich und hilfsbereit und tun alles Erdenkliche, um Gästen den Aufenthalt in ihrer Stadt so angenehm wie möglich zu machen – aber nur, solange sie sich in geschützten Innenräumen befinden. Auf der Straße jedoch sind Geduld, Freundlichkeit und Rücksicht wie weggeblasen.

Woher kommt das nur? Vielleicht liegt es am Bürgerkrieg, obwohl dessen direkte Gewalt in Bogotá kaum zu spüren ist. So sieht es eine Freundin; sie sagt, in den Straßen der Hauptstadt spiegele sich der Zustand der kolumbianischen Gesellschaft: „Wir sind alle traumatisiert.“ Es gebe keine Familie, die nicht vom Krieg betroffen sei. Jeder Einzelne schlepe seine Verletzungen mit sich herum. Und alle wüssten, dass sie im Zweifel ganz alleine damit klarkommen müssten.

Hilf Dir selbst, sonst hilft Dir keiner – das scheint gut zu beschreiben, was auf Bogotás Straßen passiert. Überhaupt scheint das Einzelkämpfertum in Kolumbien weit verbreitet. Die Sprache ist in dieser Hinsicht sehr aufschlussreich. Eine typisch kolumbianische Redewendung warnt davor, Spitzbuben Gelegenheit zu bieten: „Gib keine Papaya!“ Zugleich wird man gerne ermahnt, die eigenen Chancen nicht zu vergeben, selbst wenn man dadurch anderen schadet: „Verschenk Deine Papayas nicht!“

Anders gesagt: Das Misstrauen ist allgegenwärtig, und jeder ist sich selbst der Nächste. Vermutlich ist das eine ganz normale Haltung in einem Land, in dem der Staat nie in der Lage war, all seinen Bürgern Rechtssicherheit zu bieten, in dem die wirtschaftliche Ungleichheit so hoch ist wie kaum sonstwo in Lateinamerika, und in dem es seit seiner Entstehung üblich ist, Konflikte mit Gewalt zu lösen, ganz unabhängig vom aktuellen Bürgerkrieg.

Eine friedliche Gesellschaft zu schaffen, ist unter diesen Voraussetzungen natürlich kompliziert – alle Fortschritte bei den Friedensverhandlungen hin oder her. Dennoch gibt es viele Kolumbianer, die der ewigen

Kämpfe müde sind: Die Dorfvorsteherin zum Beispiel, deren Familie von Guerilleros ermordet wurde, die selbst von Paramilitärs gefoltert wurde, und die heute dennoch landauf, landab für Versöhnung wirbt.

Der Balletttänzer, der Kinder aus einem Slum ausbildet, weil er findet:

„Wenn wir ihnen keine Zukunft bieten, wird dieses Land nie zur Ruhe kommen.“ Oder der Unternehmer, der wochenlang in der Gewalt der Guerilla war, und der heute einem Ex-Guerillero Arbeit gibt.

Auch der Bürgermeister Bogotás war ein Guerillero. Gustavo Petro gehörte zur M-19, die allerdings schon lange die Waffen niedergelegt hat. Viele seiner ehemaligen Kampfgefährten sind heute in der Politik aktiv. Ob das auch den Kämpfern von der Farc gestattet werden soll, ist eine der schwierigsten Fragen des Friedensprozesses.

Petro hat gerade einen Plan vorgestellt, der wenigstens die Straßen Bogotás zu einem friedlicheren Ort machen könnte. Nach mehr als 60 Jahren Planung soll endlich eine U-Bahn gebaut werden. Täglich eine Million Passagiere soll sie befördern und so den Nahkampf auf den Straßen deutlich entspannen. In zwei Jahren, so hofft er, könnten die Bauarbeiten beginnen.

**Das Misstrauen ist allgegenwärtig, jeder ist sich selbst der Nächste**



Alexandra Endres  
ist Wirtschafts-  
redakteurin bei  
ZEIT ONLINE.

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Internationale Presse

## Das Obama-Debakel

Die Kritik an der Außen- und Sicherheitspolitik des Präsidenten wächst

Patrick Keller | Die Zeithistoriker reiben sich die Hände: Nun führt er also doch Krieg – der narrative Bogen ist vollendet! Fast sechs Jahre lang hat US-Präsident Barack Obama „nation-building at home“ zur höchsten Priorität erklärt und eine Außenpolitik des Rückzugs und Sich-Heraushaltens praktiziert.

Im Kern ließ sich seine sicherheitspolitische Doktrin auf einen Dreiklang bringen: Erstens die in jeder Hinsicht teuren Kriege seines Vorgängers im Irak und in Afghanistan beenden – oder zumindest die US-Kampftruppen heimholen. Zweitens jede ähnlich aufwändige Intervention vermeiden – wer gewaltsam gegen die Diktatoren Gaddafi und Assad rebellierte, musste auf die (schwächelnde) militärische Unterstützung Frankreichs und Großbritanniens hoffen oder eben sehen, wo er blieb. Drittens intensivierter Obama den unter Bush begonnenen Krieg auf Distanz – gezielte Tötungen mutmaßlicher Terroristen mittels Drohnen im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet, Cybersabotage an iranischen Nuklearanlagen.

Und nun das: Den Kampf gegen die Terrorbanden des Islamischen

Staates im Irak erklärt Obama zur „Generationenaufgabe“, ganz wie weiland Condoleezza Rice den zwischenzeitlich ausgemusterten GWOT, wie seine Freunde den Global War On Terror zärtlich nannten.

Während die Bundeswehr marodes Material zur Ertüchtigung fragwürdiger Verteidiger entsendet, steht Obama im Krieg, einem richtigen diesmal, inklusive massiver Luftschläge und ausbildenden „Militärberatern“ am Boden. Dass amerikanische Kampftruppen folgen, scheint gegenwärtig nur eine Frage der Zeit zu sein. Sonst droht der IS den letzten Anschein von Stabilität und Fortschritt im Nachkriegs-Irak zu zerstören; eine Katastrophe für die Region und ein Malus, den kein US-Präsident auf seinem Zeugnis ertragen will.

### Ein Traum stirbt

Mit diesem erzwungenen Kurswechsel hat sich die Geschichte der Außenpolitik Obamas geschlossen. Vom Anti-Bush, der alles anders machen wollte und schon für die deklaratorische Absicht einen Friedensnobelpreis einsammelte, zum Getriebenen der Zwänge des Amtes und der immer noch einzigartigen internationalen

Verantwortung Amerikas. Dass Obama nun endlich die Icebucket-Challenge der internationalen Wirklichkeit angenommen hat, honoriert die Öffentlichkeit jedoch nicht. Derzeit sind nur 32 Prozent der Amerikaner mit Obamas Außenpolitik zufrieden, 62 Prozent nicht. Diese Zahlen von NBC sind um 5 Prozent schlechter als noch im Juni.

Auch die amerikanische Presselandschaft verbreitet, selten genug, weitgehende Einigkeit in ihrem Urteil: Obamas Außenpolitik ist ein Debakel, das sich, so Bret Stephens in *Commentary* (September), mit der Halbfinal-Niederlage Brasiliens bei der Fußballweltmeisterschaft vergleichen lässt: „Dies war nicht die Niederlage einer Mannschaft. Es war das Sterben eines Traums. (...) Der Präsident sollte o jogo bonito zeigen, das schöne Spiel – Kriege beenden, Neuanfänge starten, neue Prioritäten setzen und Amerikas guten Ruf in der Welt wiederherstellen. Stattdessen ist ihm alles zerfallen.“

In schmerzlichen Details zählt Stephens die außenpolitischen Misserfolge der vergangenen Jahre auf. Sein besonderes Augenmerk gilt dabei Obamas Unfähigkeit, die zum Ende der Ära Bush erzielte Stabilisierung des Irak und Afghanistans zu verstetigen und weiterzuentwickeln.

Aber auch Obamas Weigerung, der iranischen Opposition nach der gestohlenen Wahl 2009 wenigstens rhetorisch beizuspringen, den schlechten Zustand des deutsch-amerikanischen Verhältnisses sowie die flatterhafte Politik im syrischen Bürgerkrieg wirft Stephens dem Präsidenten vor – und hält sich dabei noch zurück: „Der Kürze wegen schweige

ich vom illusorischen Schwenk nach Asien, vom nichtsnutzigen Neustart der Beziehungen zu Russland, von der falschen Handhabung der israelisch-palästinensischen Gespräche, den totgeborenen Genfer Syrien-Konferenzen, der De-facto-Aufgabe der US-Freihandelsagenda, der überbewerteten Öffnung Myanmars, dem verwaisten Sieg in Libyen, der vergifteten Beziehung zu Ägypten und den desaströsen Kürzungen im Verteidigungshaushalt.“

Man muss Stephens nicht in jeder Einschätzung beipflichten, um angesichts der Vielzahl verfahrenerer Situationen und ergebnisloser Initiativen an den außenpolitischen Fähigkeiten Obamas zu zweifeln.

### Keine Ausreden mehr

Weil die neue Politik die Schwächen der bisherigen offenbart, sinkt Obamas außenpolitische Reputation, obwohl die IS-Kehrtwende breite Zustimmung in den Kommentarspalten erfährt.

Und selbst Unterstützer Obamas, wie die *New York Times*, kritisieren die derzeitige Konzeptlosigkeit. „We don't have a strategy yet“, die Stellungnahme des Präsidenten kurz vor Beschluss der (Re-)Intervention im Irak, formt mit „Don't do stupid shit“, Obamas schulterzuckender Kurzfassung seiner außenpolitischen „Doktrin“, und dem libyschen „leading from behind“ inzwischen den Dreiklang zahlreicher Meinungsbeiträge.

Woher rührt die vielbeklagte Kraftlosigkeit der amerikanischen Außenpolitik der vergangenen Jahre?

## Selbst Unterstützer Obamas kritisieren seine Konzeptlosigkeit

Die Ausreden des „schweren Erbes“ der Bush-Jahre der chaotischen Welt- und düsteren Finanzlage besitzen kaum Erklärungskraft, zumal Franklin Roosevelt (Great Depression), Richard Nixon (Vietnam und Gegenkultur) und Ronald Reagan (Stagflation, Iran, sowjetischer Vormarsch) trotz schwierigster Hinterlassenschaften mehr Erfolge verbuchen konnten als Obama bislang. Und Stephens' parteiische Verdammung der „liberalen Träumerei“ ist mehr Ideologie als Argument.

### Schlecht geführtes Haus

Eine interessantere Perspektive bietet David Rothkopf, Herausgeber von *Foreign Policy*, in der September/Okttober-Ausgabe. Rothkopf ist einer der besten Kenner des amerikanischen National Security Council (NSC), des Entscheidungsapparats im Weißen Haus, und seine Analyse richtet sich

weniger auf politische Präferenzen und Umstände denn auf strukturell-bürokratische Faktoren. Ähnlich

wie James Mann in seinem Porträt des sicherheitspolitischen Teams („The Obamians“, Viking 2012) zeichnet Rothkopf das Bild eines zersplitterten, schlecht geführten Hauses.

Um die 370 Mitarbeiter zählt Obamas NSC, fast zehnmals mehr als in den siebziger Jahren und doppelt so viele wie in den frühen George W. Bush-Jahren. Parallel zum Wachstum sinkt aber der Einfluss des NSC: Obama umgibt sich in der Entscheidungsfindung mit nur wenigen Vertrauten, zu denen in der Regel die zuständigen Minister und die Exper-

ten des NSC nicht zählen – auch weil seine Sicherheitsberater James Jones (2009–2010), Tom Donilon (2010–2013) und Susan Rice (seit Juli 2013) die ausufernde Abteilung nicht immer im Griff haben. So berichtet Rothkopf beispielsweise, wie Obamas Vier-Augen-Gespräch mit seinem Stabschef Denis McDonough am 30. August 2013 den von Kerry und Rice angestoßenen Zug in Richtung einer Intervention in Syrien endgültig und für die außenpolitischen Berater überraschend stoppte.

Vor diesem Hintergrund fallen persönliche Schwächen führender Mitarbeiter umso mehr ins Gewicht, weil sie ein schlecht organisiertes Team noch ineffektiver machen. Das illustriert Rothkopfs Anekdote vom G20-Gipfel 2013, bei dem die Amerikaner die deutsche Delegation bedrängt haben sollen, sich innerhalb der EU stärker für eine harte Linie gegenüber Assad einzusetzen. Unzufrieden über die deutsche Zurückhaltung soll Rice unflätig geworden sein: „einschließlich eines seltenen Falls des diplomatischen Gebrauchs des Wortes motherfucker“.

Der deutsche Sicherheitsberater Christoph Heusgen habe anschließend verärgert vom schlechtesten Treffen seiner Karriere gesprochen; deshalb sei im Sommer 2014 der eigentlich nicht zuständige Stabschef Dennis McDonough wegen der NSA-Affäre nach Berlin gereist, nicht Rice.

Nicht nur solche Schmankele machen Rothkopfs Text zur Pflichtlektüre. Er zeigt, wie wenig stringent Außenpolitik unter Obama gedacht und entwickelt wird; nicht zuletzt, weil Obama selbst so viel Distanz zu seinen Mitarbeitern und den alltäglichen

Mit einem schweren Erbe hatten auch andere Präsidenten zu kämpfen

Entscheidungsprozessen hält. Interesse an der Optimierung bürokratischer Prozesse oder grundlegender Veränderung politischer Ergebnisse kann Rothkopf beim Präsidenten nicht feststellen – ganz im Gegensatz zu George W. Bush, der in der zweiten Amtszeit Veränderungen durchsetzte, die zu Erfolgen führten.

So ist der Aufsatz am Rande auch ein weiterer Mosaikstein in der fälligen Rehabilitation der Außenpolitik Bushs, wenn Rothkopf über Obama urteilt: „Es gibt in der jüngeren Vergangenheit keinen Präsidenten, der im Amt so wenig an Statur gewonnen hat.“

### Kein Reagan in Sicht

Rothkopfs Ansatz macht Mut, dass unter neuer Führung eine andere US-Außenpolitik möglich ist. Wo aber soll die herkommen? In einem unsortierten republikanischen Feld dominieren isolationistische Positionen wie die des Senators Rand Paul, der im *Wall Street Journal* (27. August) die Ursache für die Stärke des Islamischen Staates im zu großen (!) Engagement Washingtons im syrischen Bürgerkrieg sieht.

Manchmal wird die gleiche Position pseudo-pragmatisch aufgehübscht wie bei den Betonrealisten vom *National Interest*, wo Paul Saunders (September/Oktober) empfiehlt, sich auf die Beziehungspflege mit anderen Großmächten zu beschränken. Und auf demokratischer Seite steht Hilla-

ry Clinton im Wind ihrer verpufften Amtszeit als Außenministerin und klammert sich an das Phrasenmaterial des liberalen Internationalismus.

So zitiert Jamie Kirchick (*Commentary*, September) in einem herrlichen Verriss der zweiten Hillary-Memoiren den Clintonschen Ansatz zur Bekämpfung des Terrorismus in Afghanistan: „Das erfordert kühne Militäreinsätze, sorgfältige Geheimdienstarbeit, beharrliche Strafverfolgung und geschickte Diplomatie – kurz gesagt: smart power.“ Kurz gesagt: Adjektive.“

Vielleicht ist es kein Zufall, dass Amerika derzeit über kein politisches Buch so intensiv diskutiert wie über „The Invisible Bridge“, Rick Perlsteins 850-Seiten-Wälzer über Ronald Reagans erste Präsidentschaftskampagne 1976. Mit keinem Präsidenten wird Obama häufiger verglichen als mit Jimmy Carter, was keiner von beiden schmeichelhaft finden dürfte. Ein Reagan ist aber nicht in Sicht.

**Mit keinem Präsidenten wird Obama häufiger verglichen als mit Carter**



Dr. Patrick Keller ist Koordinator für Außen- und Sicherheitspolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

## Pflichtlektüren

Leseempfehlungen zur Außenpolitik



### Thomas Bagger

Leiter des Planungsstabs im  
Auswärtigen Amt

Eine packende und sehr persönliche Reise durch Israels Anfänge und Gegenwart, voller Empathie und zugleich scharfer Analyse, voller Bewunderung und zugleich tiefer Verzweiflung. Ein Buch, das über alle Klischees des Nahost-Konflikts hinausführt und hilft zu verstehen.

Ari Shavit: My Promised Land: The Triumph and Tragedy of Israel, Spiegel & Grau 2013

### Marieluise Beck

Mitglied des Auswärtigen  
Ausschusses für Bündnis  
90/Die Grünen

Die Schilderung der 1930er Jahre, als Europa die heraufziehende Ag-gression nicht wahrhaben wollte, ist derzeit wieder brandaktuell.

Stefan Zweig: Die Welt von Gestern. Erinnerungen eines Europäers, Bermann-Fischer Verlag zu Stockholm 1944



### Klaus-Dieter Frankenberger

Leiter Außenpolitik, FAZ

Akribisch und kenntnisreich wie gewohnt

durchmisst der große Historiker die Jahre des Kalten Krieges bis zum Fall der Mauer 1989. Noch überwältigender als der Triumph des Westens war der Freiheitswille der Ostdeutschen, der Ostmitteleuropäer und Balten. 25 Jahre später betreibt Russland, die Nachfolgemacht der Sowjetunion, kalten Revisionismus. Schon deswegen wird das Werk zur lohnenden Lektüre.

Heinrich August Winkler: Geschichte des Westens – Vom Kalten Krieg zum Mauerfall, C.H. Beck Verlag 2014

### Ulrike Guérot

Senior Associate, Open  
Society Initiative for Europe

Ein ebenso hinreißendes wie herzerreißendes Buch: George Packer beschreibt anhand der Biografien von sechs sehr unterschiedlichen US-Amerikanern – arm/reich, schwarz/weiß, Stadt/Land – den Zerfall des Amerikas, wie wir es kennen: Welthegemon, Dollar-Imperium, Land der steten Erneuerung, Land des amerikanischen Traumes. Das Buch kündigt den Zerfall eines Westens an, den es so nicht mehr gibt – und macht alle traurig, die ihn und das alte Amerika geliebt haben.

George Packer: Die Abwicklung. Eine innere Geschichte d. neuen Amerikas, S. Fischer 2013





**Emily Haber**

Staatssekretärin im Bundesministerium des Inneren

Der Physiker C.P. Snow beschreibt die erbitterte Auseinandersetzung um die Wahl eines Collegepräsidenten im Cambridge des Jahres 1937. Die akademische Welt, in die Snow seine Protagonisten platziert, ist längst untergegangen, privilegiert und patriarchalisch, wie sie war. Dennoch ein glänzender Roman darüber, wie Politik funktioniert – und wie Interaktion dazu führen kann, dass das Interesse an der eigenen Rolle das eigentliche Ziel ins Glied rückt. Keine unwichtige Beobachtung für alle, die mit Verhandlungen zu tun haben.

Charles Percy Snow: The Masters, Macmillan Publishers 1951



**Josef Joffe**

Herausgeber der ZEIT

Abgesehen vom Hype des Untertitels (der im Original fehlt), ist dies eines der wichtigsten Werke seit A. J. P. Taylors „Struggle for Mastery in Europe“ (1954). Den „Germanozentrismus“ haben erst der Autor, dann der Verlag übertrieben. Bis zum Aufstieg Preußen-Deutschlands war Europas Mitte nicht Spielmacher, sondern „der Ball, den die Großen einander zugeworfen“ haben, wie Leibniz notierte. Dennoch ein grandioses Buch, das der Diplomatiegeschichte wieder den ihr gebührenden Platz an der Universität verschaffen könnte.

Brendan Simms: Kampf um die Vorherrschaft. Eine deutsche Geschichte Europas, DVA 2014

**Christoph Heusgen**

Außenpolitischer Berater der Bundeskanzlerin



Vor dem Hintergrund des maroden und korrupten russischen „Justizsystems“ zeichnet Chodorkowski wunderbare Porträts einfacher Russen, zumeist Kleinkrimineller, die in die Mühlen dieser „Justiz“ geraten sind, dabei aber ihre Prinzipien und Wertvorstellungen – ihr Gewissen und ihre Ehre – nicht verraten. Etwa Nikolaj, der lieber für Jahre ins Gefängnis geht als einem Handel zuzustimmen, bei dem er hätte zugeben müssen, einer alten Frau die Handtasche gestohlen zu haben. Ein tröstendes Büchlein aus einem Land, aus dem sonst derzeit nur deprimierende Nachrichten kommen.

Michael Chodorkowski: Meine Mitgefangenen, Galiani 2014

**Hans-Ulrich Klose**

ehem. stellvertr. Vorsitzender Auswärtiger Ausschuss des Deutschen Bundestags



Ein Buch über Amerika, die Geschichte eines Landes im Abstieg. Kein vergnügliches Buch für Menschen wie mich, die sich dem Land persönlich verbunden fühlen. Aber es stimmt ja: Amerika ist derzeit nicht in bester Verfassung, und die Politiker scheinen unfähig, die Lage zum Besseren zu wenden. Kann sich das ändern? Das Buch macht wenig Hoffnung, wären da nicht die Erinnerungen an ähnlich schwierige Zeiten, die überwunden wurden, weil es Menschen gab, die dem Land Wege aus Gefahr und Verzweiflung gewiesen haben. Vielleicht ist Packer einer von ihnen.

George Packer: Die Abwicklung. Eine innere Geschichte d. neuen Amerikas, S. Fischer 2013



**Stefan Kornelius**

Leiter Außenpolitik,  
*Süddeutsche Zeitung*

Aus gegebenem Anlass  
nachgelesen: Arthur  
Koestlers „Darkness at

Noon“. Wer den eiskalten Griff autori-  
tärer Regime spüren will – Koestler hat  
ihn in Worte gekleidet. Nach jeder  
Seite schätzt man die offene Gesell-  
schaft ein Stückchen mehr.

Arthur Koestler: *Darkness at Noon*,  
MacMillan 1941

**Joachim Krause**

Direktor des Instituts  
für Sicherheitspolitik an  
der Universität Kiel



Kissinger setzt seine  
Überlegungen zum Wer-  
den und Vergehen internationaler  
Ordnung fort, die er 1957 angestoßen  
und nie so richtig weiter verfolgt hat.  
Das Buch liest sich – wie alles von Kis-  
singer – gut und vermittelt eine  
Vielzahl von interessanten Einsichten,  
wenngleich manches im Lichte der  
neueren wissenschaftlichen Diskussi-  
on überholt erscheint. Alles in allem  
ein Buch, das gerade heute wichtig ist,  
weil es einen übergreifenden Blick auf  
die internationale Politik vermittelt.

Henry A. Kissinger: *World Order: Reflections  
on the character of nations and the course of  
history*, Allen Lane 2014



**Stefan Liebich**

Mitglied im Auswärtigen  
Ausschuss für Die Linke

Dieser ungeschönte  
Blick auf das Plenum  
des Bundestags lädt

ein, das eigene Handeln zu hinterfra-

gen. Willemsen deckt aus demo-  
kratischer Perspektive die Schwächen  
unseres Parlamentarismus auf. Wir  
können es besser!

Roger Willemsen: *Das hohe Haus – Ein Jahr  
im Parlament*, S. Fischer 2014



**Hanns W. Maul**

Senior Distinguished Fellow  
SWP

Dies ist ein ebenso kri-  
tischer wie kenntnis-  
reicher und empathischer Blick auf die  
deutsche Außenpolitik – mit großer  
historischer Tiefenschärfe. Man muss  
sich die Einschätzung des Autors nicht  
zu eigen machen, aber man sollte seine  
Interpretation ernst nehmen.

Hans Kundnani: *The Paradox of German  
Power*, Hurst & Co 2014

**Philipp Mißfelder**

Außenpolitischer Sprecher  
der CDU



Erneut gelingt Henry  
Kissinger eine ein-  
drucksvolle Analyse,  
diesmal der Gegenwart, in der das  
Chaos droht – durch ökologische Ver-  
wüstung, durch sich auflösende  
Staaten, durch Kräfte jenseits bekann-  
ter staatlicher Ordnungen. Ein Beispiel  
hierfür ist der Islamische Staat, der, mit  
Waffen und Geld bestens versorgt, eige-  
ne Strukturen jenseits bekannter  
Staatlichkeit entwickelt. Um diesen  
Gefahren begegnen zu können, muss  
Amerika neue Allianzen mit regio-  
nalen Mächten suchen.

Henry A. Kissinger: *World Order: Reflections  
on the character of nations and the course of  
history*, Allen Lane 2014



**Hildegard Müller**

Hauptgeschäftsführerin  
Bundesverband Energie- und  
Wasserwirtschaft

Für mich ist das Buch von Dieter Vieweger eines der wichtigsten Bücher der vergangenen Jahre. Weil es die Frage, worum es eigentlich geht beim Konflikt zwischen Israel und Palästina, betrachtet, ohne eine eigene Wertung vorzunehmen: von den historischen Wurzeln des Konflikts bis hin zu den aktuellen Reibungspunkten. Besonders hilfreich für das Verständnis ist die Schilderung der Traditionen der verschiedenen in Israel lebenden Volksgruppen.

Dieter Vieweger: Streit um das Heilige Land. Was jeder vom israelisch-palästinensischen Konflikt wissen sollte, Gütersloher Verlags- haus 2010

**Rolf Mützenich**

Außenpolitischer Sprecher  
der SPD

Knappe, aber grundlegende Darstellung einer globalen Macht- und Gewaltgeschichte im Kontext europäischer Expansionen und Interventionen in den vergangenen 500 Jahren. Vor diesem Hintergrund verliert manches liebgewonnene Argument über neue Konfliktmuster und westliche Verantwortung an Plausibilität. Die jüngsten Militäreinsätze westlicher Streitkräfte in Drittweltländern wie Afghanistan, Irak oder Mali sind keine „neuen Kriege“. Vielmehr stehen sie in einer 500-jährigen Tradition transkultureller Gewaltkonflikte.

Dierk Walter: Organisierte Gewalt in der europäischen Expansion: Gestalt und Logik des Imperialkrieges, Hamburger Edition HIS 2014



**Omid Nouripour**

Sicherheitspolitischer  
Sprecher von Bündnis 90/  
Die Grünen

Durch die aktuellen Entwicklungen in und um Russland (Sotschi, Krim, Ukraine, NGO-Gesetzgebung, Einschränkung der Pressefreiheit) hat dieses Buch enorm an Relevanz gewonnen. Obwohl es bereits 2011 verfasst wurde, findet sich darin eine Vielzahl treffender Analysen, die helfen, die heutige Situation zu verstehen, und die eine klare Botschaft an westliche Politiker beinhalten: Das Drängen auf die Einhaltung der Menschenrechte muss wieder vor energiepolitische Interessen gestellt werden. Nicht die autoritäre Staatsmacht, sondern die Bürger und ihre Rechte müssen gestärkt werden.

Lev Gudkov, Victor Zaslavsky: Russland. Kein Weg aus dem postkommunistischen Übergang?, Wagenbach 2011

**Thomas Paulsen**

Leiter Internationale Politik  
Körber-Stiftung



Das Buch ist auch 25 Jahre nach seinem Ersterscheinen eine ebenso faszinierende wie instruktive Lektüre. Heute werden wir Zeugen des Zerfalls jener Strukturen, deren Entstehung der Historiker Fromkin nachzeichnet. Wer die heutigen Konflikte der Region verstehen will, darf ihre Geschichte nicht ausblenden.

David Fromkin: A Peace to End All Peace: The Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle East, Holt & Company 1989

**Volker Perthes**

Direktor Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)



Nicht das beste Buch des Jahres, aber 200 Jahre nach dem Wiener Kongress ein Gedankenanker zu der Frage, wie konkurrierende Staaten nach Jahren des Krieges versuchen können, Ordnung wiederherzustellen, ohne Sieger und Verlierer zu produzieren.

Thierry Lentz: 1815. Der Wiener Kongress und die Neugründung Europas, Siedler 2014



**Ruprecht Polenz**

ehem. Vorsitzender Auswärtiger Ausschuss des Deutschen Bundestags

Das Buch zeigt, warum und wie Religionen weltweit politische Macht gewinnen. Graf schreibt über den globalen Markt der Sinnangebote und dessen Tendenz zum Fundamentalismus – eine Pflichtlektüre für alle, die wissen wollen, woraus sich Perzeptionen speisen.

Friedrich Wilhelm Graf: Götter global. Wie die Welt zum Supermarkt der Religionen wird, C.H.Beck 2014

**Norbert Röttgen**

Vorsitzender Auswärtiger Ausschuss des Deutschen Bundestags



Der Konflikt in der Ukraine hat es gezeigt: Jervis' Buch trifft auch heute noch ein Grundproblem der internationalen Politik. Das Handeln politischer Entscheidungsträger ist stark von ihrer Weltsicht abhängig. Unterschiedliche Hintergründe und Erfahrungen schaffen unterschiedliche Wahrnehmungen, die zu Missver-

ständnissen auf höchster Ebene führen können.

Robert Jervis: Perception and Misperception in International Politics, Princeton University Press 1976.



**Eberhard Sandschneider**

Direktor des Forschungsinstituts der DGAP

Wachsende Komplexität verständlich und dadurch bewältigbar zu machen, ist eine der vornehmsten Aufgaben anwendungsbezogener Sozialwissenschaften. Acemoglu und Robinson gelingt das in beeindruckender Weise. Ihre Kernthese lautet: Erfolgreich sind Gesellschaften nur, wenn es ihnen gelingt, die Grundregeln von Inklusion zu beachten – Pflichtlektüre für alle, die wissen wollen, wie Wohlstand geschaffen wird.

Daron Acemoglu & James A. Robinson: Warum Nationen scheitern, S. Fischer 2013

**Constanze Stelzenmüller**

Robert Bosch Senior Fellow, Brookings



Eine elektrisierende Lektüre zum Gedenkjahr 1914–2014: Karl Kraus' „Die letzten Tage der Menschheit“, entstanden 1915–22. Ein unspielbares Theaterstück in mehr als 200 Szenen, mit einer unsterblichen Hauptfigur, dem „Nörgler“; eine bitterböse, tödlich präzise Realsatire auf den „tragischen Karneval“ des Ersten Weltkriegs; und eine Vorwarnung auf den Zweiten. Eine Lehre auch für unsere Tage.

Karl Kraus: Die letzten Tage der Menschheit – Tragödie in fünf Akten mit Vorspiel und Epilog, Jung und Jung 2014

## Im Bann des Dschihad

Neuerscheinungen zu islamistischem Terrorismus und dem Aufstieg des IS

Silke Mertins | **Irak, Syrien, Afghanistan: Lange fanden diese Länder nur noch in Kurzmeldungen statt. Der Aufstieg des „Islamischen Staates“ (IS) traf die westliche Öffentlichkeit unvorbereitet. Zwei neue Bücher erklären den Erfolg der Extremisten, was junge Deutsche in den Dschihad ziehen lässt und warum Europa mit einem Anschlag rechnen muss.**

Als im Juni die irakische Großstadt Mossul in die Hände der Terrormiliz „Islamischer Staat“ (IS) fiel und das ganze Ausmaß der Katastrophe im Irak und in Syrien sichtbar wurde, reagierte die westliche Öffentlichkeit völlig überrascht. Denn der Irak war seit Jahren vom Radar verschwunden; selbst Syrien und Afghanistan sind nur noch Randnotizen gewesen.

Zwei herausragende Neuerscheinungen erhellen nun die Hintergründe des IS-Eroberungsfeldzugs, der die Welt nachhaltig verändern wird. Guido Steinberg, Nahost- und Terrorismusexperte der SWP, beschreibt die Entstehung der islamistischen Bewegung bis hin zu den jüngsten Entwicklungen in Syrien und im Irak. Und Patrick Cockburn von der britischen Zeitung *Independent* erzählt die Geschichte aus der Perspektive eines Korrespondenten vor Ort.

Die Stärke des Islamwissenschaftlers Steinberg sind nicht allein seine guten Arabischkenntnisse, die ihm

direkten Zugang zu den Originalquellen der dschihadistischen Literatur und zum Propagandamaterial ermöglichen. Er ist zugleich regelmäßig als Gutachter für die Bundesstaatsanwaltschaft in Terrorismusverfahren tätig. Steinberg kennt daher besser als jeder andere die Vernehmungsprotokolle und Details der Anschlagversuche, etwa die des „Sauerland-Komplots“ und des „Kofferbombers“. Er gehört damit zu den sehr wenigen ernstzunehmenden Terrorismusexperten in Deutschland.

### So einfach war Dschihad noch nie

Wer kannte vor wenigen Monaten schon den Islam-Konvertiten Denis Cuspert? Und doch ist der deutschghanaische Ex-Rapper aus Berlin-Kreuzberg heute im deutschsprachigen Raum das wichtigste Aushängeschild des IS. In Propagandafilmen mit blumigen Titeln wie „Aus der Dunkelheit ans Licht“ ruft er zum Kampf im Namen des „Islamischen Staates“ auf.



Guido Steinberg:  
**Al-Qaidas deutsche Kämpfer. Die Globalisierung des islamistischen Terrorismus.**  
Hamburg: Edition Körber-Stiftung  
2014, 464 Seiten,  
18,00 €

Hunderte junger Europäer sind diesem und anderen Aufrufen gefolgt. Mindestens 450 sind es derzeit laut Verfassungsschutz allein aus Deutschland, viele davon frisch übergetretene Muslime wie Cuspert selbst.

Steinberg schildert, wie sich die dschihadistische Szene in den vergangenen 15 Jahren verändert hat. Vor dem 11. September 2001 gehörten ihr typischerweise ausländische Studenten aus der arabischen Welt an, wie der Ägypter Mohammed Atta und seine Mitverschwörer aus der ersten Hamburger Zelle, die als Piloten die Flugzeuge in die New Yorker Zwillingtürme lenkten. Im Jahrzehnt darauf erlebte der Terrorismus eine Internationalisierung: Dschihadistische Organisationen sind mittlerweile nicht mehr allein von Arabern dominiert. Auch Südasiaten, etwa aus Pakistan, Afghanistan, Tschetschenien und Usbekistan, mischen inzwischen mit. Bei der Rekrutierung in Deutschland, die Steinberg ausführlich und aufschlussreich erläutert, spielen insbesondere usbekische Extremistenorganisationen eine wichtige Rolle.

Neben dieser Internationalisierung hat es noch ein anderer Umstand deutschen Extremisten Steinberg zufolge sehr erleichtert, in den Kampf zu ziehen: Die Schlachtfelder der Dschihadisten sind heute viel leichter zu erreichen. Die erste Generation wollte vor allem nach Tschetschenien. Weil die Kampfzonen dort kaum zugänglich waren, entschieden sich viele der verhinderten Krieger für das pakistanische Grenzgebiet zu Afghanistan. Aber selbst dorthin zu gelangen erforderte eine aufwändige Reiselogistik.

Ganz anders der Krieg in Syrien und im Irak. Der Dschihadist aus

Deutschland kann eine Neckermann-Reise in die Türkei buchen, mit dem Personalausweis einreisen und sich dann nach Syrien oder Irak absetzen. So einfach war Dschihad noch nie.

Angesichts der enorm gewachsenen Dschihadistenszene in Deutschland ist Steinbergs Einschätzung der deutschen Aufklärungsfähigkeit erschreckend: Die Nachrichtendienste sind bis heute, 13 Jahre nach 9/11, ihren Aufgaben nicht gewachsen. Ohne die Amerikaner hätte es womöglich bereits mehrere Anschläge gegeben. „In mindestens zwei wichtigen Fällen stammten die ersten Informationen von US-Behörden.“

Die Bundesrepublik braucht stärkere Geheimdienste, lautet Steinbergs dringender Appell an die Politik. Der IS ist entschlossen, das Erbe Osama Bin Ladens anzutreten. Um Al-Kaida endgültig in den Schatten zu stellen, braucht die Terrormiliz einen großen Anschlag in den USA oder Europa, warnt Steinberg. „Deutschland sollte nicht auf den ersten großen Terroranschlag hierzulande warten, bis es seine Sicherheitsarchitektur auf den Stand bringt, den die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts notwendig machen.“ Solche Forderungen sind nach dem NSA-Abhörskandal nicht gerade populär. Aber Steinberg mangelt es nicht an Mut, gegen den Mainstream Stellung zu beziehen. So lobt er etwa die amerikanischen Drohnenangriffe als „das vielleicht wirksamste Instrument im Kampf gegen das Epizentrum des Dschihadismus in Pakistan“.

Vernichtend fällt Steinbergs Urteil über den Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr aus. Deutschland sei zum „schwächsten Glied in der Kette der großen Truppenkontingente“ gewor-



Patrick Cockburn :  
**The Jihadis Return. ISIS and the New Sunni Uprising.**  
 New York: OR Books 2014,  
 150 Seiten, 15,00 \$

den – und damit zum idealen Ziel für Terroranschläge auch im Land selbst.

Steinbergs Buch ist weit mehr als eine Darstellung der deutschen Dschihadistenszene. Wer bei den Debatten um die Verschärfung der Gesetze gegen Extremisten und einen Bundeswehreininsatz in Syrien oder im Irak mitreden will, für den ist Steinbergs Analyse unverzichtbar.

### Mit Samthandschuhen

Weniger an Fachleute gerichtet ist das Buch des Journalisten Patrick Cockburn. Seine elegant geschriebene Analyse fasst auf knapp 150 Seiten alles zusammen, was außenpolitisch interessierte Leser über den Konflikt in Syrien und im Irak wissen müssen.

Wer weiß in Europa schon, dass der IS 2013 Einbrüche in eine Vielzahl von Gefängnissen unternommen hat, darunter auch in Abu Ghraib, und dort mindestens 500 Gefangene befreit hat? Oder dass ausgerechnet die Stadt Falludscha, von US-Truppen unter hohen Verlusten 2004 (wieder) unter ihre Kontrolle gebracht, von den Truppen des IS bereits im Januar 2014 eingenommen wurde? Seitdem ist es den irakischen Sicherheitskräften nicht gelungen, die nur 50 Kilometer von Bagdad entfernte Stadt zurückzuerobern. Das zeige die „wirkliche Schwäche“ der Sicherheitskräfte im Irak, konstatiert Cockburn.

Einen Grund hat der Autor schnell ausgemacht: Korruption. Um einen Job bei der Armee oder Polizei zu bekommen, müsse ein Bewerber bezahlen. Dieses Geld versuche er wieder hereinzubekommen – durch die Erhebung von Wegezöllen an Straßensperren und dergleichen. Ein irakischer Parlamentarier, den Cockburn zitiert,

sagt, die Armeeangehörigen seien „Investoren, keine Soldaten“. Cockburn hat zudem bei seinen Recherchen erfahren, dass die Truppen teilweise ohne ausreichend Munition, Treibstoff und Verpflegung in die Schlacht geschickt werden, weil ihre Vorgesetzten das Geld dafür in der eigenen Tasche verschwinden lassen.

Cockburn zufolge funktioniert der Kampf gegen den Terror deshalb nicht, weil zwei Hauptakteure mit Samthandschuhen angefasst werden: Saudi-Arabien und Pakistan, „die zwei Länder, die den Dschihadismus als Credo und als eine Bewegung gepflegt haben“. Und auch der westliche Verbündete Katar rüste bis heute Oppositionsgruppen auf, die mit dschihadistischen Organisationen wie der Al-Nusra-Front – ein mit dem IS inzwischen verfeindeter Al-Kaida-Zweig – zusammenarbeiten.

Wirkliche Lösungen für den Umgang mit dem Aufstand in Syrien und der Eskalation in der Region können beide Autoren nicht anbieten. Cockburn zählt die ganze Bandbreite westlicher Verfehlungen auf, und Steinberg warnt: „Direkte militärische Interventionen wird man möglichst vermeiden müssen.“ Fest steht in jedem Fall, dass die Lage im Irak, wo eine US-geführte Koalition einmarschierte, ebenso katastrophal aussieht wie in Syrien, wo der Westen nur tatenlos zuschaut.



**Silke Mertins**  
ist Deutschland-Korrespondentin der *NZZ am Sonntag*. Zuvor war sie lange Jahre Korrespondentin der *Financial Times Deutschland* in Jerusalem.

## Wer wir sind und was unsere Aufgabe ist

Heinrich August Winkler schreibt weiter an der Geschichte des Westens

Jan Techau | **Mit dem dritten Band seiner „Geschichte des Westens“ wird die sensationelle Leistung Heinrich August Winklers so langsam voll begreifbar: Hier leistet ein Deutscher Großarbeit am Konzept des Westens. Leider wird auch dieser Band international nicht den Einfluss haben, den er haben sollte – und das liegt schlicht daran, dass er nicht auf Englisch geschrieben ist.**

Nebeneinander aufgereiht liegen sie da, und der Rezensent glückt vor Freude. Drei dicke Bände, Neuerscheinungen, von großen Autoren. Und alle verheißungsvoll in ihrem Anspruch, den Nebel der internationalen Politikunordnung zu lichten. Neben Henry Kissingers „Global Order“ liegt da Francis Fukuyamas „Political Order and Political Decay“, und daneben, fast dicker als die beiden anderen zusammen, der dritte Band von Heinrich August Winklers „Geschichte des Westens“.

Man kann enorm punkten im Thinktank-Gewerbe, wenn man glaubwürdig so tut, als leide man darunter, dass man das alles nicht gelesen hat. Aber diesmal ist da nicht nur Freude über so viel geballte Geisteskraft, es ist auch Wehmut dabei. Darüber, dass eins von den dreien, der Winkler nämlich, mit großer Sicherheit nicht den Einfluss haben wird, den es haben sollte, und dass das schlicht daran liegt, dass es nicht auf

Englisch geschrieben ist. An Winkler wird die Tragik der sprachlichen Randlage deutlich, in die die deutsche Gelehrsamkeit in den vergangenen Jahrzehnten abgerutscht ist. Da ist ein Historiker von Weltrang, der es mit den Kollegen aus der angelsächsischen Fachwelt mehr als aufnimmt, der noch dazu so erzählen kann, dass man wieder weiß, warum Geschichte Geschichte heißt, und nicht einfach Vergangenheit, und dann bleibt seine Wirkung praktisch ausschließlich auf Deutschland beschränkt.

### Eingeschränkter Wirkungskreis

Außerhalb der Fachzunft, auf dem internationalen öffentlichen Marktplatz der Ideen, der weitgehend ein englischsprachiger ist und auf dem die anglophone kosmopolitische Deutungselite den Diskurs definiert, finden Gelehrte wie Winkler einfach nicht statt. Ähnlich geht es anderen deutschen Großhirnen wie Herfried Münkler. Fragt man im Ausland nach

relevanten deutschen Intellektuellen, dann fällt den Leuten gerade noch Jürgen Habermas ein, dessen normative Mahnliteratur aber so weit von der politischen Realität entfernt ist, dass sie zwar zur akademischen Sollensdebatte beklatschte Beiträge leistet, für das politische Verständnis der Jetztzeit oder gar für die Problemlösung aber praktisch irrelevant ist.

Im Falle Winklers ist der eingeschränkte Wirkungskreis besonders bedauerlich, denn hier leistet ein Deutscher Großarbeit am Konzept des Westens, dieser Schicksalsgröße sowohl der deutschen Geschichte als auch des amerikanischen Zeitalters, in dem wir leben. Und es würde der internationalen Debatte über aktuelle außenpolitische Themen und über die Frage nach globaler Ordnung guttun, wenn auch ein deutsches Schwergewicht darin gehört würde.

Aber wie die Dinge liegen, wird die sensationelle Leistung Winklers, die mit dem dritten Band seiner „Geschichte des Westens“ so langsam voll begreifbar wird, bestenfalls im deutschen Sprachraum ein Echo erzeugen, während die Meinungsbildner, Kommentarschreiber, Analysten und Doktoranden der Welt ihre Grundkategorien weiterhin ausschließlich aus den Werken von Fukuyama, Kissinger und Samuel Huntington beziehen. Keine schlechte Lektüre, natürlich, aber eben ohne deutsche Beteiligung.

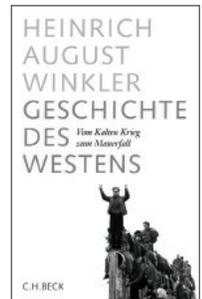
Warum wäre es so nützlich, wenn Deutschlands wichtigster Historiker da mitmischen könnte? Erstens, weil Deutschland der außenpolitische „Swing state“ Europas ist, dessen Ge-

dankenwelt mehr und mehr Menschen verstehen wollen. Zweitens, weil hier etwas Rares zu entdecken wäre, nämlich ein deutscher Akademiker, der eine klare Idee hat von dem, was wir sind und was unsere Aufgabe ist. Und drittens, weil es den Deutschen gut täte, wenn ihre Beiträge sich stärker dem rauhen Wind der internationalen Debatte aussetzen müssten, statt immer nur im intellektuellen Eigenheim getestet zu werden.

Hinzu kommt, wie der irische Oxford-Historiker Brendan Simms so großartig klar gemacht hat, dass die europäische Politik seit Jahrhunderten vor allem ein Sich-um-Deutschland-Sorgen ist, und dass also die Einbeziehung der Deutschen in die Debatte durchaus ihren Nutzen haben könnte.

Der dritte Teilband der auf vier Bände angelegten Geschichte des Westens fokussiert auf die Geschehnisse zwischen 1945 und 1989, führt Winklers Handlungsstrang also in die Zeitgeschichte. Seit dem ersten Band, der 2009 erschien, betrachtet der Autor die Geschichte durch einen selbstgebauten Filter: Inwieweit waren die Geschehnisse wichtig für das „normative Projekt des Westens“, also das Bestreben westlicher Kulturen, das Individuum, Menschenrechte, Rechtsstaat, Demokratie und liberales Wirtschaften zum bestimmenden Merkmal ihres Handelns zu machen?<sup>1</sup>

Dies ist das Alleinstellungsmerkmal Winklers, und im dritten Band wird endgültig klar, dass er ein so starkes und zugespitztes Grundthema auch dringend braucht, um die Fülle des Stoffes halbwegs beisammen zu



Heinrich August Winkler: **Geschichte des Westens. Vom Kalten Krieg zum Mauerfall.** München: C.H.Beck 2014, 1258 Seiten, 39,95 €

<sup>1</sup> Jan Techau: Unseren Niedergang besorgen wir selbst. Buchempfehlungen für das Nachdenken über den Westen, IP September/Oktober 2012, S. 136–140.

halten. Er schafft es, aber nur gerade so eben. Im dritten Band geht es um den Kalten Krieg, also um die Zeit nach der Kernschmelze des Westens, die dann mit seinem Triumph endete. Warum sollte man Winkler lesen und nicht eine der zahllosen anderen Darstellungen dieses Zeitabschnitts? Winkler liefert beides: einerseits eine umfassende, faktenreiche und tiefenreflektierte Gesamtdarstellung der Epoche, die aber, andererseits, eingebettet ist in ein größeres Konzept. Sie kann deshalb nicht nur aus dem überbordenden Erzählrohstoff dieser Periode schöpfen, sondern auch aus dem langen Atem der zivilisatorischen Gesamterzählung. Das Resultat ist Geschichtsschreibung von einer Souveränität, wie es sie nicht oft gibt.

### **Der Riemen knirscht mächtig**

Aber in diesem Band wird das Konzept des „normativen Projekts“ auch bis an seine maximale historiografische Leistungsfähigkeit gedehnt. Zwar hält der Riemen, den Winkler um das ganze Ding geschlungen hat, aber er knirscht mächtig. Die massive Ausdifferenzierung der Geschichte in der Moderne ist nämlich nicht immer so ohne weiteres in ein Gesamtkonzept hineinpressbar, ohne dass dieses entweder dem Stoff seinen Willen aufzwingt und dadurch rigide Gewolltheit erzeugt, oder immer mal wieder aufgegeben werden muss, damit der Stoff voll zur Geltung kommen kann.

Winkler hat sich gottlob für die zweite Variante entschieden, lässt den Stoff also atmen, und hält nicht jeden Teilabschnitt und nicht jede Wegmarke an die Messlatte des „normativen Projekts“. Er muss es auch gar nicht, denn Erfolg und Scheitern dieses Pro-

jekts tropfen von ganz allein aus jeder Seite dieses Buches. Dennoch stellt sich die Frage, ob Winklers Erzählung davon hätte profitieren können, wenn er sie statt auf rund 1100 Erzählseiten auf 600 komprimiert hätte. Die Antwort lautet: wahrscheinlich ja. Manche Teile seines Buches bleiben für die Kernthese folgenlos, sind also streng genommen analytisch nicht relevant. Die Entwicklung des Wesenskerns des Westens hätte man auch pointierter herausarbeiten können.

Aber dann wären drei Dinge passiert: Erstens wäre es keine Universalgeschichte des Westens mehr gewesen, auf deren Schaffung das Gesamtprojekt so sichtbar abzielt. Zweitens wären dem Leser hunderte Seiten Lesevergnügen entgangen, denn als solches muss man das Werk wegen seines so wunderbar lesbaren Stils und seiner niemals bleiernen Gelehrsamkeit mit vollem Recht bezeichnen.

Und drittens wäre ein überaus nützlicher Nebeneffekt ausgeblieben. Das Werk ist nämlich nicht nur Groß-erzählung, es ist im Grunde auch Enzyklopädie. Winkler hat den Gesamtstoff so geschickt in viele Einzelkapitel unterteilt, dass man das Buch wie ein Nachschlagewerk benutzen kann. Die Kapitel selbst lesen sich wie abgeschlossene Kleinmonografien, was diesen Effekt noch verstärkt. Und so ist der dritte Teilband unterm Strich, wie schon seine zwei Vorgänger, trotz der angsteinflößenden Seitenzahl von maximaler Nutzerfreundlichkeit.

Eine Schwäche bleibt. Winkler ist kein Ideengeschichtler, obwohl er die Gesamterzählung über vier Bände unter das Zeichen einer Idee stellt. Dies führt zu einem dazu, dass er mit dieser Idee flexibel umgehen muss,

damit sie vom Material nicht gesprengt wird. Zum andern heißt das aber auch, dass ihm Dinge entgehen – nicht unbedingt wichtige Geschehnisse, eher die darunterliegenden Geistesströmungen, die Ideengeschichte eben.

Hier hätte man sich, jenseits der Chronologie, Einordnungskapitel gewünscht, die Zwischenbewertungen des Geschehens für die Entwicklung des Westens vornehmen. Hin und wieder sind solche Abschnitte eingeflochten und gelingen auch gut. So gibt etwa die vergleichende Betrachtung der 68er-Revolution in den verschiedenen westlichen Gesellschaften vertieften Einblick in das intellektuelle Klima der Zeit und markiert den Stellenwert der Revolution für die kulturelle Entwicklung des Westens.

Auch das letzte Kapitel, das die westliche Debatte über die Bedeutung der 1989er-Zeitenwende reflektiert (natürlich anhand von Fukuyama und Huntington), liefert diese Form der Einordnung. Aber andere ideengeschichtliche Grundfragen, die Kernprobleme westlicher Entwicklung betreffen, werden nur unzureichend erörtert. Dazu gehört etwa der alte ideologische Grundsatzstreit zwischen Realpolitik und wertebasiertem Handeln. Winkler streift dieses Thema im Zusammenhang mit dem griechischen Staatsstreich 1967 und der darauf folgenden Militärdiktatur. Vertieft wird diese für den Westen so maßgebliche Grundfrage jedoch nicht.

Ein anderes Beispiel ist der Konflikt zwischen staatlicher Souveränität und Integration, der Europa seit dem Westfälischen Frieden 1648, spätestens aber seit den europäischen Verträgen der 1950er Jahre in Streitparteien teilt. Winkler lässt ihn an-

klingen, um der schillernden Person Charles de Gaulles habhaft zu werden, vertieft die Problematik aber nicht. Sie ist längst als urwestliche Frage auch für das Völkerrecht und Global Governance entscheidend, hätte also mehr Aufmerksamkeit verdient.

Ein drittes Beispiel kommt aus Amerika. Nur ganz en passant wird Barry Goldwater genannt, der Vater des modernen amerikanischen Konservatismus. Die gescheiterte Präsidentschaftskandidatur des Hardliners aus Arizona im Jahre 1964 läutete die so genannte Reagan-Revolution ein und gebahr die neokonservative Bewegung in den USA – eine der entscheidenden ideengeschichtlichen Wegmarken für die innerwestliche Debatte und für die Wahrnehmung des Westens in der Welt.

Heinrich August Winkler schreibt derzeit am vierten Band seines Opus magnum. Er wird die Geschichte des Westens bis in unsere Tage fortsetzen. Es wäre wünschenswert, wenn der Autor diesen Band für das Herausarbeiten einiger dieser für den Westen so wichtigen Grundkonflikte und Ideenentwicklungen nutzen würde. Vielleicht klingt dieser Wunsch vermessen angesichts der Großleistung, die Winkler schon jetzt vollbracht hat. Angesichts seines selbst gewählten Anspruchs erscheint er aber nicht unangebracht.



**Jan Techau**  
ist Direktor von Carnegie Europe, Brüssel,  
und Associate Fellow  
der DGAP.

---

**INTERNATIONALE POLITIK** ist die Zeitschrift der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

Die DGAP versteht sich als nationales Netzwerk für deutsche Außenpolitik an den Schnittstellen zwischen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft und Medien. Sie begleitet als unabhängiger, überparteilicher, gemeinnütziger und privater Verein mit mehr als 2500 Mitgliedern aktiv die politische Meinungsbildung zu allen relevanten außenpolitischen Themen. Ihre international besetzten Vortragsveranstaltungen, Konferenzen und Studiengruppen sind ein wichtiges Berliner Debattenforum. Im Forschungsinstitut der DGAP arbeitet ein Team von Wissenschaftlern an praxisbezogenen Analysen; mit ihrer außenpolitischen Spezialbibliothek, ihren Internetseiten [www.dgap.org](http://www.dgap.org), [www.internationalepolitik.de](http://www.internationalepolitik.de) und [www.ip-journal.org](http://www.ip-journal.org) bietet die DGAP umfassende und aktuelle Informationen zu allen Fragen der Außenpolitik.

Die Zeitschrift INTERNATIONALE POLITIK, 1945 von Wilhelm Cornides unter dem Namen „Europa-Archiv“ gegründet, erscheint alle zwei Monate. Die IP verfolgt das Ziel, außenpolitische Debatten auf hohem internationalen Niveau zu führen, aktuelle Entwicklungen durch sorgfältige Analysen einzuordnen und so zur Kursbestimmung der deutschen Außenpolitik beizutragen. Die in der Zeitschrift geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

#### **Vorstand der DGAP**

Dr. Arend Oetker, *Präsident*; Dr. Harald Kindermann, *Generalsekretär*; Dr. Tessen von Heydebreck, *Schatzmeister*; Jutta Freifrau von Falkenhausen, *Syndika*; Dr. Michael J. Inacker, Hagen Graf Lambsdorff, Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, *Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts*; Dr. Sylke Tempel, *Chefredakteurin INTERNATIONALE POLITIK*; Dr. Elke Dittrich, *Leiterin der Bibliothek und Dokumentationsstelle und Verwaltung*

#### **Präsidium**

Niels Annen, Dr. Stefanie Babst, Prof. Dr. Roland Berger, Elmar Brok, Sevim Dagdelen, Dr. Thomas Enders, Prof. Dr. Lars P. Feld, Dr. Stephan Goetz, Prof. Dr. Armin Grunwald, Dr. Werner Hoyer, Wolfgang Ischinger, Dr. Christian Jacobs, Bertram Kawlath, Eckart von Klaeden, Prof. Dr. Joachim Krause, Prof. Dr. Charles A. Kupchan, Prof. Dr. Klaus Mangold, Philipp Mißfelder, Hildegard Müller, Prof. Dr. Günther Nonnenmacher, Christopher Freiherr von Oppenheim, Dr. Bernhard Reutersberg, Prof. Dr. Thomas Risse, Herbert J. Scheidt, Dr. Frithjof Schmidt, Stephan Steinlein, Karsten D. Voigt, Dr. Ludolf G. von Wartenberg, Dr. Heinrich Weiss, Prof. Dr. Michael Zürn

---

## Impressum

---

### Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik:  
Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher  
Prof. Dr. Joachim Krause  
Dr. Harald Kindermann  
Dr. Arend Oetker  
Prof. Dr. Eberhard Sandschneider

### Chefredakteurin

Dr. Sylke Tempel (Vi.S.d.P.)

### Redaktion

Dr. Henning Hoff, Uta Kuhlmann-Awad,  
Dr. Joachim Staron  
Redaktionelle Mitarbeit:  
Sophie Charlotte Fischer, Kerstin Funck  
Projektmanagerin: Charlotte Merkl

### Beirat

Prof. Timothy Garton Ash, Oxford University  
Dr. Guido Goldman, Harvard University  
Dr. Richard Herzinger, Welt-Gruppe  
Dr. Michael J. Inacker, WMP-EuroCom AG  
Dr. Josef Joffe, DIE ZEIT, Stanford University  
Prof. Dr. Dr. h.c. Karl Kaiser, Harvard University  
Stefan Kornelius, Süddeutsche Zeitung  
Prof. Dr. Paul Nolte, Freie Universität Berlin  
Prof. Dr. Günther Nonnenmacher,  
Frankfurter Allgemeine Zeitung  
Prof. Dr. Volker Perthes,  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Prof. Dr. Helmut Reisen, Berlin  
Dr. Gary Smith, American Academy  
Markus Spillmann, Neue Zürcher Zeitung  
Prof. Angela Stent, Georgetown University  
Daniel Vernet, Le Monde  
Dr. Bernhard von Mutius, Potsdam

[www.internationalepolitik.de](http://www.internationalepolitik.de)

ISSN 1430-175X

### Redaktionsanschrift

Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin  
Tel.: + 49 (0)30 25 42 31-46  
Fax: + 49 (0)30 25 42 31-67  
[ip@dgap.org](mailto:ip@dgap.org)

### Marketing und Anzeigen

DGAP Consulting GmbH  
Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin  
Stefan Dauwe  
[dauwe@dgap-consulting.com](mailto:dauwe@dgap-consulting.com)  
Tel.: + 49 (0)30 26 30 20 65

### Layout

Thorsten Kirchhoff

### Verlag/Abonnement-Service

BVA Bielefelder Verlag / Standort Köln  
Friesenplatz 16 | 50672 Köln  
Tel.: + 49 (0)221 2587 248  
Fax: + 49 (0)221 2587 249  
[ip@internationalepolitik.de](mailto:ip@internationalepolitik.de)

### Druckerei

Media-Print Group GmbH  
Eggertstraße 30 | 33100 Paderborn

### Pressevertrieb

SI special-interest MD & M Pressevertrieb  
Nordendstraße 2 | 64546 Mörfelden-Walldorf

### Erscheinungsweise

zweimonatlich

### Bezugspreise

Einzelpreis IP	14,90 €
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 Abonnementpreise 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.

---

## IP im Internet

---

Weitere aktuelle Beiträge und  
Hintergrundanalysen finden Sie unter  
[www.internationalepolitik.de](http://www.internationalepolitik.de)

Beachten Sie auch unser  
englisches Online-Journal  
[www.ip-global.org](http://www.ip-global.org)

## Geht's ein bisschen kleiner?

Das derzeit in Mode gekommene Türkei-Bashing ist völlig fehl am Platz

Es ist beruhigend, dass Außenminister Frank-Walter Steinmeier eher zu verbaler Mäßigung neigt. Denn kluge Zurückhaltung ist manchen Außenpolitikern hierzulande völlig fremd. Jüngstes Beispiel: das Türkei-Bashing – also gewissermaßen das Gegenstück zum Russland-Verstehen. Beiden Unarten wohnt etwas sehr Deutsches inne: die isolierte Betrachtungsweise eines Konflikts, gefolgt von einem moralischen Aufschrei. Das alles am besten gepaart mit dem Mantra: Also den Einsatz der Bundeswehr schließen wir natürlich kategorisch aus!

Die Kritik an der Türkei steht gerade hoch im Kurs. Die türkische Regierung dürfe dem Treiben des „Islamischen Staates“ nicht weiter zusehen, posaunt es aus Reihen der SPD. Flankiert von Forderungen aus der CDU-Fraktion, die nach türkischen Bodentruppen rufen. Während die grüne Opposition lieber gleich den türkischen Botschafter in Deutschland einbestellen möchte. Um ihm was zu sagen? Ihm vielleicht nahe zu legen, dem Aufruf des französischen Philosophen Bernard-Henri Lévy zu folgen, der die NATO-Mitgliedschaft der Türkei infrage stellen möchte? Geht's auch ein bisschen kleiner?

Man kann den Schlingerkurs der Türkei gegenüber den IS-Terroristen kritisieren, die sie womöglich als Bollwerk gegen das Assad-Regime lange unterstützt haben. Man muss es sogar. Ebenso, dass die Türkei den angebli-

chen „Friedensprozess“ mit der PKK momentan desavouiert. Aber das ist gerade nicht nur kontraproduktiv, sondern auch mehr als wohlfeil. Natürlich müssen die USA und gerade Deutschland den NATO-Partner Türkei unter Druck setzen. Allerdings am besten hinter den Kulissen. Und aufeinander abgestimmt. Nur das beeindruckt autokratisch geführte Staaten wie die Türkei. Niemand in der Allianz hat ein Interesse, dass die NATO in einen nicht enden wollenden Konflikt gezogen wird. Jemand wie US-Außenminister John Kerry weiß das. Sein deutscher Kollege auch. Kobane ist von symbolischer, nicht von „strategischer Priorität“.

Und so ist es denn auch wohlfeil, nach einer UN-Militärmission unter Beteiligung der Bundeswehr zu rufen, wie es eine grüne Bundestagsfraktionsvorsitzende getan hat. Das ist ein echter Blindgänger: Es gibt dafür keine Mehrheit im UN-Sicherheitsrat und sowohl die USA wie auch alle Europäer sind sich einig, keine Bodentruppen zu schicken in absehbarer Zukunft. Ganz abgesehen davon: Auch die Kurden wollen keine „boots on the ground“ auf ihrem Territorium, schon gar keine türkischen.

Also: Vielleicht sollte man ein paar deutsche Außenpolitiker einbestellen für ein Seminar zum Thema: Realpolitik.

NANA BRINK ist freie Journalistin in Berlin