

## Außenpolitische Herausforderungen für die nächste Bundesregierung

### Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken

*Christian Mölling und Daniela Schwarzer (Hrsg.)*

Die neue Bundesregierung wird ab Herbst 2017 im nationalen wie im europäischen Rahmen wichtige Entscheidungen treffen müssen. Expertinnen und Experten der DGAP skizzieren in zwölf außenpolitischen Themenfeldern, wo Deutschland jeweils steht, welche Interessen die Bundesregierung mit welchen Partnern verfolgen sollte und welchen Zielen anderer Akteure diese entgegenstehen könnten.

Es zeichnet sich eine Reihe übergreifender Entwicklungen ab: Deutschland ist in der Sicherheitspolitik ebenso wie bei Finanz- und Wirtschaftsthemen von regelbasierten Ordnungsstrukturen abhängig, die unter wachsenden Druck geraten. Gleichzeitig verwischen neue Sicherheitsrisiken die Grenzen von Innen und Außen. Die Bundesregierung muss deshalb den umfassenden sicherheitspolitischen Ansatz, der unter dem Stichwort „neue Verantwortung“ eingeleitet wurde, konsequent umsetzen.

Von Russland gehen weiterhin maßgebliche Destabilisierungsrisiken aus, nicht nur in der Ukraine und in Syrien, sondern auch durch Intervention in westlichen Demokratien. Die EU bleibt der wichtigste, multilaterale Handlungsrahmen Berlins. Die Bundesregierung sollte die Legislaturperiode 2017 bis 2021 nutzen, um die europa- und außenpolitische Kooperation mit Frankreich so weit wie möglich auszubauen – in nahezu allen Politikfeldern. Die Gefahr besteht, dass die USA die auf Institutionen basierende internationale Ordnung maßgeblich schwächen und ihre Macht für kurzfristige Vorteile nutzen. Trotzdem sollte der Umgang mit Washington darauf abzielen, die Partnerschaft zu erhalten: Die USA sind mehr als ihr derzeitiger Präsident. Der wachsende Wettbewerb zwischen den USA und China kann derweil den asiatischen Raum destabilisieren, während im Nahen und Mittleren Osten und der Golfregion das Konfliktpotenzial wächst.

# Inhalt

## **3 Einleitung**

*Christian Mölling und Daniela Schwarzer*

## **7 Stagnierender Welthandel, Protektionismus und Anti-Globalisierungsstimmung gefährden die Wirtschaftsmacht Deutschland**

*Claudia Schmucker*

## **10 Deutschlands Führungsaufgaben in Europa**

*Claire Demesmay und Jana Puglierin*

## **13 Handlungsspielräume im Westlichen Balkan jetzt nutzen**

*Sarah Wohlfeld*

## **16 Deutschland im Übergang zu einer neuen EU-Russland- und Osteuropapolitik**

*Stefan Meister*

## **19 Eine dauerhafte Verpflichtung: Die Ukraine**

*Wilfried Jilg*

## **22 Die Lastenteilung in der NATO: Deutsche Führung bleibt gefragt**

*Svenja Sinjen*

## **25 Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine gesamtstaatliche Sicherheitspolitik zum Erhalt der europäischen Ordnung**

*Christian Mölling*

## **28 Sicherheit und Wirtschaft verwoben: Deutschland zwischen den USA und China**

*Josef Braml und Henning Riecke*

## **31 Die Scheinstabilität im Nahen Osten und Nordafrika: Eingeschränkte Handlungsoptionen für Deutschland**

*Dina Fakoussa*

## **34 Die deutsche und europäische Türkei-Politik**

*Laura Lale Kabis-Kechrid*

## **37 Deutsche Iran-Politik jenseits des Atomdeals: Außen- und entwicklungspolitische Neujustierungen**

*Ali Fathollah-Nejad*

## **40 Eine deutsche Strategie gegenüber Saudi-Arabien: Regionale Stabilität und Terrorismusbekämpfung als Eckpfeiler**

*Sebastian Sons*

## Einleitung

*Christian Mölling und Daniela Schwarzer*

Deutschlands internationale und europäische Rolle ist in den vergangenen Jahren erheblich wichtiger geworden. Das deutsche Engagement in der Europäischen Union, die Führungsfunktion gegenüber Russland, Bundeswehreinsätze im Nahen und Mittleren Osten und in UN-Einsätzen in Afrika, die Stationierung deutscher Truppen auf dem Territorium von NATO-Alliierten – all dies sind konkrete Beispiele für die Bereitschaft der Bundesregierung, mehr Verantwortung für Stabilität, Frieden und Sicherheit in der Welt zu übernehmen. Diese neue Rolle wird im In- und Ausland heftig debattiert.

In der innerdeutschen Diskussion haben die Review des Auswärtigen Amts (2014) und das Weißbuch zur Verteidigungspolitik (2015) zur Klärung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen und Strategien beigetragen. Auch international hat Deutschland maßgeblichen Einfluss auf die Strategieentwicklung genommen, etwa beim NATO-Gipfel 2014 in Wales, der zur umfangreichsten Reform der NATO führte, in den Vereinten Nationen, die 2015 die Agenda 2030 definierte, oder bei der 2016 veröffentlichten EU-Globalstrategie. Folglich trägt Deutschland nun für die Umsetzung Mitverantwortung.

Die neue Bundesregierung, die im Herbst 2017 ihre Aufgaben übernimmt, wird in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor wichtigen Entscheidungen stehen, im nationalen wie im europäischen Rahmen. In der vorliegenden Studie haben Expertinnen und Experten der DGAP in zwölf Themenfeldern skizziert, wo Deutschland jeweils außenpolitisch steht, welche Interessen die Bundesregierung mit welchen Partnern verfolgen sollte und welchen Zielen anderer Akteure diese entgegenstehen könnten. Aus der Zusammenschau der Beiträge lassen sich sieben übergreifende Entwicklungen und einige grundsätzliche Handlungsempfehlungen herausarbeiten.

### Das Umfeld bleibt instabil und krisenhaft

Krisen und Konflikte, auch in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU, gehören zum Alltag deutscher und europäischer Außenpolitik. Dennoch muss angenommen werden, dass die neue Bundesregierung noch komplexeren Risiken gegenübersteht. Sie muss in einem sich rapide wandelnden internationalen Umfeld Handlungsoptionen entwickeln und die nötigen Ressourcen aufbringen, um wirksam agieren zu können.

Neue Sicherheitsrisiken lassen nicht nur die Grenzen von Innen und Außen verschwimmen. Sie stellen auch die Fähigkeit von Regierungen in Frage, ihren Gesellschaften Schutz zu gewähren. Das mit dem Resilienzbegriff verbundene Ziel von Innen- wie Außenpolitik ist, technische, aber auch gesellschaftliche und politische kritische Infrastrukturen so zu stärken, dass sie sich rasch von kaum zu verhindern Angriffen erholen. Verwundbarkeit wird damit als Grundbedingung angenommen. Schon allein, weil diese Infrastrukturen nicht an staatlichen Grenzen enden, hat ihr Schutz immer eine außenpolitische Dimension.

### Umbrüche in der Weltordnung: Mehr als ein theoretisches Problem für Deutschland

Die Außenpolitik der Bundesrepublik basiert traditionell auf drei Säulen:

- die Einbindung in westlich geprägte, regelbasierte globale Ordnungsstrukturen, deren Stärkung erklärtes Interesse deutscher Politik ist;
- die europäische Integration in Form der EU, die Deutschlands Interessen wahrt und seine heutige politische und wirtschaftliche Stärke erst möglich gemacht hat;
- die enge Zusammenarbeit mit den USA als Sicherheitsgaranten, der die globalen und europäischen Ordnungsstrukturen maßgeblich und aus Eigeninteresse gestaltet beziehungsweise gestärkt und unterstützt hat.

Diese Abhängigkeit von regelbasierten Ordnungsstrukturen betrifft die Sicherheitspolitik ebenso wie Finanz- und Wirtschaftsthemen. Deutschland versucht, Sicherheit durch Institutionalisierung und Verrechtlichung herzustellen: In Europa über die EU, die NATO und die OSZE, aber auch über die Vereinten Nationen als Motor globaler Normsetzung. Neben der Außenpolitik ist auch das deutsche Wirtschaftsmodell seit Jahrzehnten auf eine regelbasierte Ordnung ausgerichtet. Wie kaum ein anderer Staat ist Deutschland gleichzeitig gestärkt durch und abhängig von einem funktionierenden, multilateralen Handelssystem und dem europäischen Binnenmarkt.

Doch diese Ordnung steht unter Druck. Das liegt nicht nur daran, dass aufstrebende Mächte westliche Ordnungsvorstellungen hinterfragen, oder dass in Regionen wie dem Nahen Osten internationale Regelsysteme weniger ausgeprägt sind. Auch in Europa selbst finden

sich immer mehr Spoiler und Trittbrettfahrer. Neben dem regelbasierten multilateralen System wächst ein Ad-hoc-System. Wenn transaktionale Beziehungen und kurzfristige Interessendurchsetzung überhandnehmen, bedeutet dies für Politik und Wirtschaft eine noch größere Unberechenbarkeit, bei volatileren Rahmenbedingungen. Ein Schwenken hin zu den Extremen ist wahrscheinlicher geworden. Zudem gewinnen klassische Machtkategorien an Bedeutung für die Durchsetzungsfähigkeit von Staaten: Wirtschaftskraft und Militär – Soft Power allein reicht nicht mehr aus.

### **Politischer und wirtschaftlicher Risikofaktor USA**

Die wohl wichtigste Veränderung der strategischen Gesamtlage Deutschlands im Jahr 2017 ist die Politik der Vereinigten Staaten unter Präsident Donald Trump. Der Republikaner hatte bereits im Wahlkampf bestehende Ordnungsstrukturen, normative Grundsätze westlicher Politik und das Verhältnis zu seinen wichtigsten Alliierten infrage gestellt. Seit seiner Amtsübernahme sind die USA zu einem maßgeblichen Unsicherheitsfaktor geworden – auch wenn Präsident Trump nicht alle Ankündigungen des Kandidaten Trump umgesetzt. Sichtbar untergräbt der US-Präsident den westlich-liberalen Wertekonsens. Im Inneren geschieht dies durch seinen Umgang mit der Presse, der Justiz, dem Geheimdienst und einem gebrochenen Verhältnis zu Fakten. In der Außenpolitik stehen die USA unter Trump nicht mehr für einen Staat, der die liberale Weltordnung im eigenen Interesse weiterentwickeln und verteidigen will.

Unsere Beiträge arbeiten Risiken wie die Stärkung von Protektionismus und die Destabilisierung des Welthandelssystems heraus, die Gefahr einer Eskalation im Verhältnis zwischen China und den USA sowie eine weitere Destabilisierung in der Golf-Region. Auch das Untergraben der inneren Einheit der EU, etwa durch einen Schulterschluss Trumps mit Staaten wie Polen, Ungarn oder dem Vereinigten Königreich gegen den breiten europäischen Konsens ist zum realen Risiko geworden. Es besteht die Gefahr, dass die USA die auf Institutionen und internationalem Recht aufbauende Ordnung verlassen und ihre Macht für kurzfristige Vorteile nutzen.

### **Unsicherheitsquellen und Unfallrisiken: Russland und Asien**

Maßgebliche Destabilisierungsrisiken gehen weiterhin auch von Russland aus, in der östlichen Nachbarschaft sowie insbesondere in der Ukraine und in Syrien, aber auch durch externe Intervention in westlichen Demokratien.

Wachsen die autoritären Tendenzen im Inneren weiter, dürfte Moskau nach Außen noch aggressiver auftreten. Es wird eine wichtige Aufgabe für die deutsche und europäische Politik bleiben, Russland gleichzeitig sowohl einzuhegen als auch über institutionalisierte Dialoge im Rahmen der OSZE und NATO einzubinden. Auch im Umgang mit Russland sind die USA ein bedeutender Unsicherheitsfaktor: Je nachdem, wie sich das Verhältnis zwischen Washington und Moskau entwickelt, verändern sich der Handlungsrahmen und Rückhalt für deutsche und europäische Positionen gegenüber Moskau. Gefährliche Szenarien ergeben sich darüber hinaus aus dem Risiko militärischer Unfälle an der Grenze zwischen Russland und der NATO.

Ähnliche Risiken entstehen für den asiatischen Raum durch den wachsenden Wettbewerb zwischen den USA und China. Hier besteht neben der sicherheitspolitischen eine ökonomische Konfliktdimension bezüglich Handels- und Währungsfragen. Aufgrund der vielfältigen Abhängigkeiten und Interdependenzen mit beiden Partnern liegt es hierbei im Interesse Deutschlands und der EU, einen potenziellen Konflikt zwischen den USA und China, in dem sie Partei ergreifen müssten, zu vermeiden.

### **Wirtschaftlicher Riese, (sicherheits-)politischer Zwerg**

Insbesondere in der MENA-Region erscheinen die EU und mit ihr Deutschland als ökonomischer Riese und politischer Zwerg. Sowohl sicherheits- als auch wirtschaftspolitisch hat Deutschland große Interessen in der Region. Und wie die EU insgesamt ist Deutschland von den Regierungen der MENA-Staaten sicherheitspolitisch abhängig, bei der Terrorismusbekämpfung und bei der Verminderung von Migration.

Wirtschaftlich und wirtschaftspolitisch hingegen sind Deutschland und einige EU-Staaten von großer Bedeutung für die MENA-Region. Gerade Deutschland gilt als angesehener und vertrauenswürdiger Partner. Doch die Bundesregierung zieht daraus politisch bislang wenig Nutzen; unter anderem, weil die regionalen Akteure zwar gern mit Deutschland ökonomisch zusammenarbeiten, sich aber politischen Einfluss weitgehend verbitten. So wurde bislang wirtschaftlichen Interessen der Vorzug gegeben – auch weil Berlins potenzielle sicherheitspolitische Angebote im Vergleich zur Einflussnahme der USA und Russlands wenig bedeutsam sind. Auf das weiter wachsende Konfliktpotenzial im Mittleren Osten und die Sicherheitsrisiken, die damit für Deutschland bestehen, hat Berlin folglich bislang nahezu keinen Einfluss.

## Europa als wichtigster, multilateraler Handlungsrahmen

Nicht nur angesichts der Fülle an internationalen Herausforderungen bleibt die Europäische Union der wichtigste, multilaterale Handlungsrahmen Berlins. Deutschland profitiert enorm von der wirtschaftlichen und politischen Stabilität, die die europäische Integration über die vergangenen Jahrzehnte garantiert hat. Seine gewachsene politische und wirtschaftliche Stärke ist durch die europäische Einbindung erst möglich geworden.

Diese Stabilität kann allerdings nicht mehr als gegeben angesehen werden. Im Laufe der Legislaturperiode 2017 bis 2021 wird deutlich werden, ob die Fliehkräfte in der EU überhandnehmen, oder ob die EU unter deutscher und französischer Führung zumindest partiell vertieft werden kann. Der Austritt des Vereinigten Königreichs sowie äußere Bedrohungen und Spoiler wie Russland, China und die USA, die auch im Inneren der EU destabilisierend wirken können, bieten politischen Bezug genug, um zumindest einige der EU-Mitgliedstaaten noch näher zusammenzubringen. Allem voran steht die Frage, ob die Regierungen der EU-Staaten und deren Bevölkerungen bereit sind, die Konsequenzen aus ihrem stetigen Verlust nationalstaatlicher Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit zu ziehen, etwa im Bereich der Sicherheit oder des sozio-ökonomischen Gestaltungsspielraums in der Globalisierung. Geben sie formal Souveränität ab, um auf EU-Ebene gemeinsam Souveränität zurückzugewinnen, können die EU-Staaten eine Politik globaler Einflussphären, die bis nach Europa hineinwirken, verhindern. Nur so können sie Gestaltungsmacht zurückerlangen.

## Mehraufwand für Außenpolitik und die internationale Ordnung

Wenn an die Stelle multilateraler, regelbasierter Zusammenhänge ein stärker interessengeleitetes, machtpolitisches Agieren tritt, braucht deutsche und europäische Außenpolitik mehr Ressourcen und Personal. Die Fähigkeiten in der Abwägung und im Management von Krisen müssen gestärkt werden, wenn internationale Politik unberechenbarer wird und die Risiken für die innere und äußere Sicherheit so maßgeblich wie derzeit ansteigen.

An verschiedenen Stellen fordern unsere Autorinnen und Autoren, dass Institutionen gestärkt oder sogar neu gebildet werden müssten, etwa innerhalb der EU, für den Westlichen Balkan oder auch im Verhältnis zu Russland. Dies entspricht dem Muster deutscher Außenpolitik in der Nachkriegszeit und hat nachweislich Erfolge gezeigt. Es ist sicherlich der mit der Geschichte der Bundesrepublik

kompatibelste Ansatz. Allerdings müssen auch Handlungsoptionen für den Fall entwickelt werden, dass internationale und regionale Institutionen und Ordnungsmechanismen scheitern und nicht kurzfristig neu, anders oder mit anderen Partnern wiederaufgebaut werden können. Ein machtpolitisches Agieren würde Veränderung im mentalen Koordinatensystem deutscher Außenpolitiker erfordern, selbst beim Anspruch, diese nationale Machtoption immer nur als Ultima Ratio zu wählen.

## Handlungsansätze

Fasst man die Politikempfehlungen dieser Studie zusammen, ergeben sich prioritäre Handlungsfelder und Vorschläge, in welche Richtung die Politik der nächsten Bundesregierung arbeiten sollte:

- **Enge europa- und außenpolitische Kooperation mit Frankreich:** Seit der Wahl Emmanuel Macrons zum Präsidenten Frankreichs und der Ankündigung des Brexits ist eine enge Partnerschaft Deutschlands mit Frankreich notwendige Voraussetzung für den Erhalt der EU und die Bündelung ihrer Kräfte. Die kommenden vier Jahre sollte die Bundesregierung nutzen, um diese Kooperation so weit wie möglich auszubauen – mit europäischem Bezug und in nahezu allen Politikfeldern: in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Eurozone, in der MENA-Region, in der Ukraine sowie in der Politik gegenüber Russland vor allem mit Blick auf das Minsker Abkommen.
- **Sicherheit und Verteidigung zum umfassenden Ansatz ausbauen:** Unter dem Stichwort „neue Verantwortung“ hat die Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode eine Wende in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingeleitet. Diese zeigt erste positive Ergebnisse. Doch mit der Unsicherheit über die Rolle der USA und dem Krisenbogen um Europa steigen die Risiken weiter. Deshalb sollte die Bundesregierung den eingeschlagenen Kurs beibehalten, aber die notwendigen Voraussetzungen dafür schaffen, dass der umfassende sicherheitspolitische Ansatz auch wirklich umgesetzt wird. Hierzu gehören die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrats, sowie eine verstärkte Kooperation in der EU und Europa bei Streitkräften und Rüstung, Polizei und Geheimdiensten. Zudem regt der verstärkte Aufbau von Militärpotenzialen in Asien und in der MENA-Region dazu an, Rüstungskontrollinitiativen ins Auge zu fassen.

- **Macht und Ordnung:** Deutschland hat mit dem Wandel der europäischen und globalen Ordnung zu kämpfen. Beide pendeln von der Stärke des Rechts durch Institutionen hin zum Recht des Stärkeren, wo militärische und ökonomische Macht bedeutsam sind. Einerseits ist es in Deutschlands Interesse, die EU als seinen wichtigsten Ordnungsrahmen gegen innere und äußere Zentrifugalkräfte zu erhalten. Gleichzeitig muss es in jenen Regionen und Bereichen Einfluss erhalten, in denen Institutionen nicht oder kaum wichtig sind, um dort seine Interessen zu vertreten und die Institutionalisierung des Interessensaustauschs zu ermöglichen. Deshalb muss die deutsche Außenpolitik hier auf drei Säulen stehen:
  - die EU als Akteur durch den Ausbau der politischen Einheit erhalten und stärken;
  - die Institutionalisierung auf globaler Ebene (Handel) und regionaler Ebene (Sicherheit) erhalten und ausbauen. In der Sicherheitspolitik sollte neben der MENA-Region und Asien Russland im Mittelpunkt stehen. In der MENA-Region sollte eine Art KSZE vor allem Iran und Saudi-Arabien einbinden;
  - dort, wo Institutionen nicht vorhanden sind und die Institutionalisierung von Konfliktlösungen wenig aussichtsreich erscheint, muss Deutschland zur Wahrung seiner Interessen Einfluss- und Machtpositionen durch neue Partnerschaften ausbauen.
- **Wertebasierte Außenpolitik:** Deutschland sollte durch klare Positionen auf nationaler und auf EU-Ebene seine Möglichkeiten stärken, in einem sich wandelnden internationalen Umfeld weiterhin eine wertebezogene Außenpolitik umzusetzen. Die Stimmen Deutschlands und der EU werden in dem Maße wichtiger, in welchem die USA, zumindest unter Präsident Trump, in den Hintergrund treten. Dabei ist es legitim, wirtschaftliche Hilfe und Beziehungen an politische Bedingungen zu knüpfen, etwa gegenüber der Türkei oder im MENA-Raum. Einseitige Abhängigkeiten vor allem gegenüber der MENA-Region, der Türkei und Russland sollten Deutschland und die EU abbauen und so ihre politische Handlungsfähigkeit stärken.

▪ **Die USA als Partner:** Der Umgang mit Washington sollte darauf abzielen, die Partnerschaft zu erhalten und deshalb auch dafür zu werben: Die USA sind mehr als ihr derzeitiger Präsident. Im Verteidigungsbereich werden mehr Investitionen nötig sein, um die nach wie vor unabdingbare transatlantische Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig sollte Deutschland gegen US-Protektionismus angehen. Ähnliches gilt in der MENA-Politik, denn die einseitige Positionierung der USA steht im Spannungsverhältnis zu einer Verantwortung für den ganzen Nahen Osten. Hier muss Deutschland unter Umständen mit anderen Partnern Alternativen aufzeigen.

▪ **Die Basis für Außenhandeln in Deutschland sicherstellen**, denn Außenpolitik ist in zweierlei Hinsicht Innenpolitik:

- **Außenpolitik wird in Deutschland gemacht:** Bis heute bestehen erhebliche Probleme für Berlin, Krisen früh zu erkennen und angemessen auf sie zu reagieren. Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik braucht angesichts des veränderten internationalen Umfelds mehr Ressourcen, aber auch eine bessere und diversifizierte Sensorik an möglichen Krisenpunkten des Weltgeschehens. Diese sollte nicht nur staatlich organisiert sein, damit beim Aufzeigen neuer, oft unliebsamer Entwicklungen bürokratische und politische Blockaden umgangen werden können. Die Herausforderungen und Chancen, aber auch die Wirksamkeit von nationalen und europäischen Politiken sollten strukturiert analysiert werden.
- **Außenpolitik wird für Deutschland gemacht:** Sie muss die Interessen Deutschlands vertreten und deshalb die Bevölkerung von der Richtigkeit des Vorgehens überzeugen. Deshalb muss die Bundesregierung die Zivilgesellschaft viel früher in die außenpolitische Willensbildung einbinden und über die Mechanismen von Außenpolitik informieren.

**Dr. Christian Mölling** ist Forschungsdirektor der DGAP.

**Dr. Daniela Schwarzer** ist Direktorin der DGAP und Otto Wolff-Direktorin des Forschungsinstituts der DGAP.

## Stagnierender Welthandel, Protektionismus und Anti-Globalisierungsstimmung gefährden die Wirtschaftsmacht Deutschland

Claudia Schmucker

### Wirtschaftliche Herausforderungen und deutsche Interessen im Handel

Nach Jahrzehnten zunehmender Verflechtung von Staaten und Volkswirtschaften weltweit werden die Vorteile von Globalisierung und Freihandel immer stärker infrage gestellt. Der damit einhergehende Anstieg nationaler und protektionistischer Positionen, ein niedriges globales Wachstum und steigende soziale Ungleichheit stellen schwierige Voraussetzungen für den internationalen Handel dar.

Deutschland ist aufgrund seiner engen Verflechtung im Welthandel besonders abhängig von einem regelbasierten multilateralen Handelssystem und von offenen Märkten. Dadurch ist es gleichzeitig auch besonders gefährdet durch eine zunehmende Abschottung von Märkten sowie einen Zerfall des liberalen Wirtschafts- und Handelssystems.

Deutschland hat daher ein starkes Interesse daran, die Welthandelsorganisation (WTO) als Hüterin des Welt handels zu stärken. Die Arbeit der WTO basiert auf drei Pfeilern: erstens der Überwachung der Handelspolitik

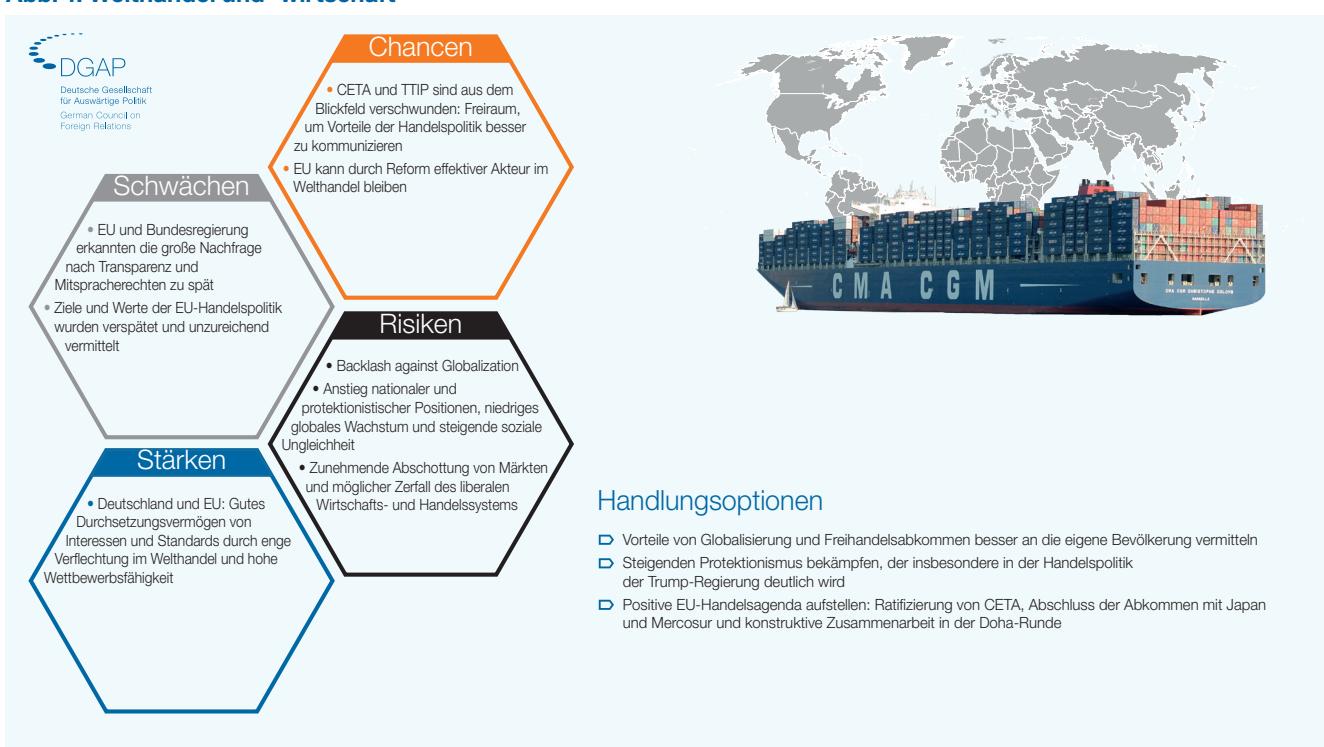
der Mitgliedstaaten, zweitens der Streitschlichtung und drittens der Handelsliberalisierung, zurzeit in Form der Doha-Runde.

Während die ersten beiden Pfeiler bislang gut funktionierten, stand die WTO aufgrund der stagnierenden Doha-Runde stark in der Kritik. Abgesehen vom Abschluss des Abkommens über Handelerleichterungen sind die multilateralen Regeln seit 1995 nicht grundlegend überarbeitet worden. Wichtige Themen wie digitaler Handel oder Wertschöpfungsketten deckt die WTO nicht ab.

Zudem könnte US-Präsident Donald Trump den zweiten WTO-Pfeiler, die Streitschlichtung, untergraben. In seinem Handelsausblick für 2017 betonte er, dass internationale Schiedsurteile nicht notwendigerweise zu Änderungen amerikanischer Gesetze führen müssten. Wenn das größte Mitgliedsland die WTO-Urteile nicht mehr anerkennt, könnten bald auch andere Länder folgen.

Die WTO ist somit in Gefahr. Da sie die multilateralen Regeln im Handel garantiert, will Deutschland als große Handelsnation die Organisation stärken und reformieren.

**Abb. 1: Welthandel und -wirtschaft**



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0, Containerschiff: Huhu Uet (Eigenes Werk), CC BY 3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>]), via Wikimedia Commons

Daneben verfolgt Deutschland/EU das Ziel, internationale Märkte für deutsche und europäische Produkte zu öffnen und den Handel durch gemeinsame Standards zu erleichtern. Da im Rahmen der Doha-Runde zurzeit kein Fortschritt möglich ist, ist die EU auf bilaterale und regionale Freihandelsabkommen angewiesen, insbesondere mit den Schwellenländern in Asien und Lateinamerika. Dies ist nach der WTO nur die zweitbeste Option, aber derzeit der einzige Weg, um Handelsliberalisierung voranzutreiben. Deutschland (und die EU) haben daher ein starkes Interesse daran, die Abkommen mit Kanada (CETA) und Singapur zu ratifizieren und die Verhandlungen über Abkommen mit Japan, Mexiko und MERCOSUR so schnell wie möglich abzuschließen. Das Rahmenabkommen mit Japan kurz vor dem G20-Gipfel in Hamburg im Juli 2017 war hierfür ein wichtiger Schritt.

### Bedenken der Bevölkerung wurden zu lange ignoriert

Die gemeinsame Handelspolitik galt lange als der erfolgreichste externe Politikbereich der EU. Sie war einer der ersten Bereiche, die in die Verantwortung der EG/EU übergingen und es dieser ermöglichten, als globaler Akteur im Welthandel aufzutreten. Aufgrund dieser jahrzehntelangen Erfolge und der Tatsache, dass Handelspolitik nur selten Gegenstand der öffentlichen Debatte wurde, kam das Interesse und die Kritik der Bevölkerung an den Abkommen mit Kanada (CETA) und den USA (TTIP) für die Europäische Kommission und die Bundesregierung überraschend.

Beide erkannten zu spät, dass plötzlich eine große Nachfrage nach Transparenz, Informationen und Mitspracherechten bestand. Die so entstandene Kommunikationslücke nutzten unter anderem Freihandelsgegner dazu, Falschinformationen zu verbreiten (Import von Chlorhühnchen) und Ängste zu schüren, etwa dass Geheimverhandlungen unvermeidlich Standards senken würden. Die teilweise berechtigte Kritik wiederum – beispielsweise an der Ausgestaltung der Schiedsgerichte – führte letztendlich zu einer Änderung der europäischen Handelspolitik, die in die EU-Handelsstrategie „Trade for All“ mündete.

Diese Schwächen in der Kommunikation mit der Bevölkerung müssen nun nachhaltig wieder ausgeglichen werden. Die beiden umstrittenen Abkommen CETA und TTIP sind aus dem Blickfeld verschwunden. Dies verschafft sowohl der Kommission als auch Deutschland einen Freiraum, sich in der europäischen Handelspolitik neu aufzustellen und deren Vorteile besser zu kommunizieren.

### Handlungsoptionen

#### Antworten auf Globalisierungsängste finden

- Deutschland und die EU müssen die Bedenken gegen Globalisierung und Freihandel in der eigenen Bevölkerung und auch auf globaler Ebene angehen. Ansatzpunkte hierfür sind vor allem nationale Initiativen wie lebenslanges Lernen, Verbesserung der Sozialsysteme und Arbeitsmarktinitiativen. **Das Schlagwort „inklusives Wachstum“ muss gerade in Bezug auf Freihandel mit Leben gefüllt werden.** Freihandelsabkommen müssen grundsätzlich mit sozialer Absicherung einhergehen. So könnte sich die neue Bundesregierung zusätzlich dafür stark machen, dass europäische Sozialfonds wie der European Globalisation Adjustment Fund (EGF) ausgeweitet und enger an die Abkommen gekoppelt werden.
- Daneben müssen die Vorteile der Globalisierung und der Freihandelsabkommen besser an die Bevölkerung vermittelt werden. Dazu ist es wichtig, die in der „Trade for All“-Handelsstrategie aufgelisteten Werte und Prinzipien besser zu kommunizieren, um Ängsten entgegenzutreten, dass Freihandelsabkommen eine Verschlechterung von Standards und Lebensqualität mit sich bringen. Hier sollte die Europäische Kommission stärker mit den Abgeordneten des Europäischen Parlaments zusammenarbeiten, die direkt gewählt wurden und somit eine hohe Legitimität besitzen.
- Auch die Bundesregierung muss sich öffentlich für die Vorteile der Globalisierung und der europäischen Handelspolitik einsetzen. **Der/die neue Bundeskanzler/in sollte so früh wie möglich eine Grundsatzrede zu den Vorteilen von freiem Handel und Handelsabkommen halten**, möglicherweise gemeinsam mit dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron. Dies hätte großes politisches Gewicht. Dabei muss verdeutlicht werden, dass europäische Freihandelsabkommen in erster Linie das Ziel verfolgen, Globalisierung zu gestalten, und nicht Arbeits-, Sozial-, Umwelt- und Verbraucherstandards zu senken.

#### Protektionismus bekämpfen

- Deutschland muss den steigenden Protektionismus weltweit bekämpfen, der insbesondere in der Handelspolitik der Trump-Regierung deutlich wird. Hier ist vor allem die Ebene der EU entscheidend: Diese muss als zentraler Akteur im Handel deutlich machen, dass sie keine protektionistischen Maßnahmen gegenüber europäischen Staaten und Unternehmen dulden wird.
- Deutschland ist durch seine G20-Präsidentschaft auf dieser Ebene der zentrale Gegenspieler zur

merkantilistischen Handelspolitik von Präsident Trump. Die Bundesregierung hat es geschafft, in der Abschlusserklärung von Hamburg einen Kompromiss zu finden: Die G20 spricht sich für offene Märkte und gegen Protektionismus aus. Gleichzeitig wird jedoch auch der Aspekt der „unfairen Handelspraktiken“ erwähnt, um die USA mit an Bord zu bekommen. Der G20-Gipfel fand zwar bereits im Juli 2017 statt, allerdings wird Deutschland im nächsten Jahr auch Teil der Troika-Länder sein. **Die neue Bundesregierung hat somit weiterhin Einfluss auf wichtige G20-Themen im Handelsbereich, für die sie sich stark machen sollte.**

- Gleichzeitig muss sich Deutschland auf globaler Ebene **dafür einsetzen, dass die Möglichkeiten der WTO verbessert werden, protektionistische Maßnahmen zu klassifizieren und ihren Einfluss auf Wachstum und Arbeitsplätze zu analysieren.** Zusätzlich müssen auch die Überwachungsmechanismen in der WTO gestärkt werden.

#### **Positive externe und interne Handelsagenda aufstellen**

- Daneben sollte sich Deutschland für eine positive Handelsagenda engagieren. Dies umfasst sowohl die Unterstützung einer effektiven europäischen Handelspolitik (die Ratifizierung von CETA, ein Abschluss der Abkommen EU-Japan und EU-Mercosur) als auch die konstruktive Zusammenarbeit im Rahmen der Doha-Runde. Mit einer **Wiederbelebung der liberalen Handelspolitik** kann auch der steigende Protektionismus bekämpft werden.
- **Zugleich muss sich die deutsche Regierung für einen umfassenden Binnenmarkt mit allen vier Grundfreiheiten einsetzen**, um die positiven Aspekte des freien Handels auch innerhalb Europas zu nutzen. Vor allem im Dienstleistungsbereich sind zahlreiche Reformen nötig. Das Vereinigte Königreich hatte dieses Ziel seit einiger Zeit – vergeblich – verfolgt und ist häufig am Widerstand Deutschlands gescheitert. Hier sollte sich Deutschland grundlegend bewegen.

**Dr. Claudia Schmucker** leitet das Programm Globalisierung und Weltwirtschaft der DGAP.

## Deutschlands Führungsauflagen in Europa

Claire Demesmay und Jana Puglierin

Nach den Siegen von Mark Rutte in den Niederlanden und Emmanuel Macron in Frankreich steht die Europäische Union besser da, als viele nach 2016 zu hoffen wagten. Doch die jetzige Situation gewährt der EU nur eine Atempause: Der Brexit, der Aufstieg der Populisten und Nationalisten in vielen Mitgliedstaaten, Terroranschläge, fehlende Antworten auf die Migrationskrise und das Auseinanderdriften der Eurostaaten lassen ein Scheitern des europäischen Projekts immer noch möglich erscheinen. Zudem wird die Union von außereuropäischen Staaten herausgefordert. Mit Donald Trump regiert ein amerikanischer Präsident, der der EU bestenfalls gleichgültig gegenübersteht. Russlands Präsident Wladimir Putin und der türkische Präsident Recep Tayyip Erdogan haben sich von Europa abgewendet; zumindest ersterer versucht aktiv, die EU-Mitgliedstaaten zu spalten.

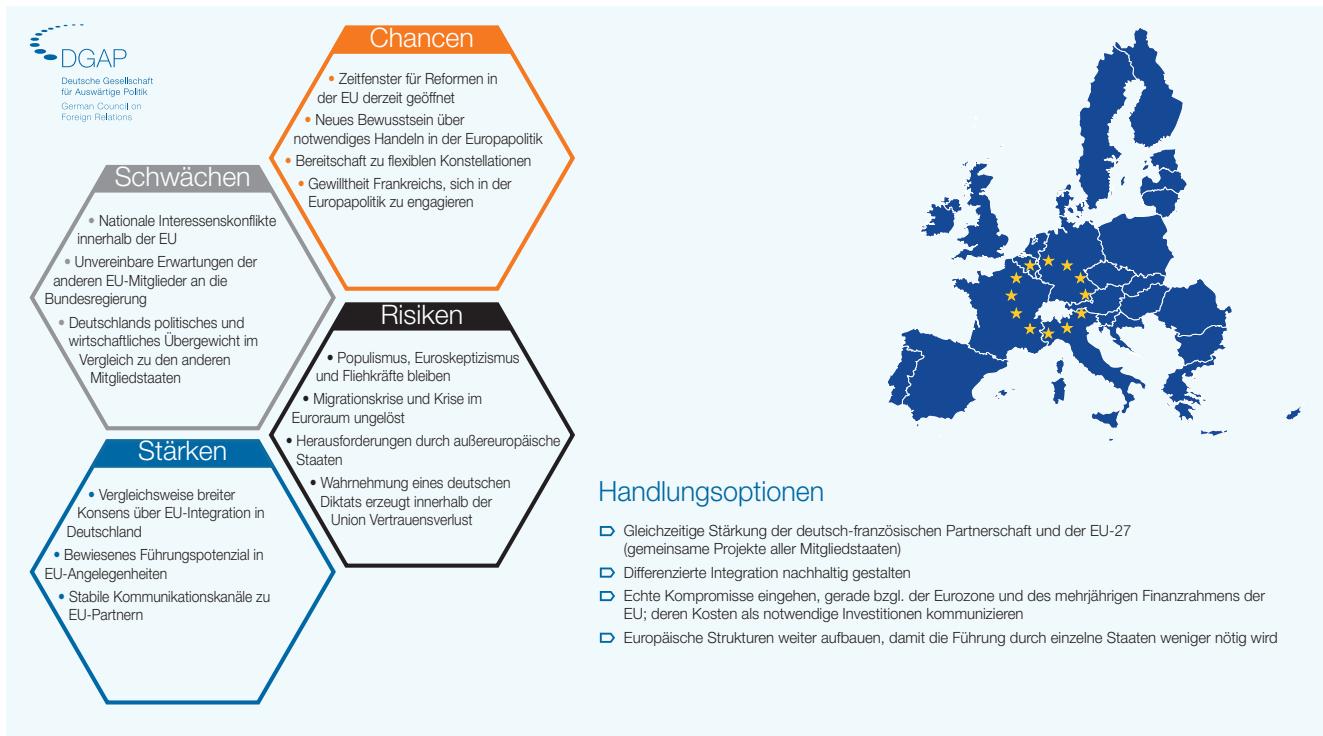
### Den EU-Zusammenhalt sichern

Angesichts dieser Herausforderungen hat die Bundesregierung den Zusammenhalt der EU-27 zur obersten Priorität erklärt. Für Deutschland ist der europäische

Ordnungsrahmen von überragendem Interesse: Erst der europäische Integrationsprozess hat die „deutsche Frage“ friedlich gelöst und es dem wiedervereinigten Deutschland erlaubt, seinen Platz unter den europäischen Demokratien zu finden. Durch die EU kann Berlin sowohl innerhalb der Union als auch global Führung ausüben. Deutschlands Wirtschaftsmodell und Wettbewerbsfähigkeit hängen wesentlich von der gemeinsamen Währung und dem Binnenmarkt ab. Das Streben nach einem vereinten Europa ist im Grundgesetz als deutsches Staatsziel verankert. Und Deutschland sieht die EU nicht nur als Vehikel eigener Interessen, sondern immer mehr auch als Bollwerk gegen äußere Bedrohungen.

Nach der Bundestagswahl, bei der mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ein/e Proeuropäer/in ins Kanzleramt einziehen wird, besteht die Chance, die Situation in der EU zu stabilisieren und zu verbessern. Fortschritte bei der Konsolidierung der Eurozone, der Weiterentwicklung der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Bewahrung des Schengenraums können die Legitimation der EU erhöhen, da diese aus Sicht der Bürger wieder bessere Ergebnisse liefern kann.

**Abb. 2: Deutsche Europapolitik**



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0, EU28-Karte: Kolja21 (Eigenes Werk), CC BY 3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>), via Wikipedia Commons

## Deutschlands Führungsfunktion ist Teil der Lösung

Für Deutschlands zentrale Rolle bei der Konsolidierung und Weiterentwicklung der EU sprechen drei Gründe. Erstens hat die Bundesrepublik seit ihrem Bestehen den Souveränitätsverzicht zugunsten der europäischen Integration zum außenpolitischen Leitmotiv erhoben. Die Überzeugung, Anwalt der EU zu sein, ist breiter außenpolitischer Konsens. Zwar ist seit dem Entstehen der rechtspopulistischen AfD der europaskeptische Diskurs auch hierzulande präsent – und könnte bald im Bundestag zu hören sein. Doch im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten der Union hat die Anti-EU-Haltung bislang nicht die politische Mitte erreicht. Dadurch bleibt der Handlungsspielraum der Bundesregierung in der Europapolitik relativ groß.

Zweitens hat die Bundesregierung in den letzten Jahren wiederholt ihr Führungspotenzial bewiesen, etwa mit ihrem Engagement in der Eurozone oder im Rahmen des Normandie-Formats zur Lösung des Konflikts zwischen Russland und der Ukraine. Sie kann also auf Erfahrungen in der Kompromissbildung und Überzeugungsarbeit zurückgreifen.

Drittens verfügt Deutschland über solide Kommunikationskanäle zu allen Partnern der EU. Trotz aller Kritik an ihrer Führungsrolle ist die Bundesregierung seit dem Ausbruch der Finanzkrise in allen europäischen Fragen zum unumgänglichen Akteur geworden, mit dem dazugehörigen Netzwerk auf allen Ebenen der Entscheidungsprozesse.

## Deutschlands Dominanz ist Teil des Problems

Trotz dieser Position der Stärke steht Deutschland in Europa vor zwei Schwierigkeiten. Zum einen erschweren divergierende Kulturen in der Wirtschafts- und Außenpolitik, materielle Interessenskonflikte und unterschiedliche Vorstellungen über die anzustrebende Tiefe der EU-Integration es Berlin, die anderen EU-Staaten von den eigenen Lösungsansätzen zu überzeugen.

Dazu kommt, dass aufgrund solcher Interessenskonflikte oft miteinander unvereinbare Erwartungen an die Bundesregierung gestellt werden: Während beispielsweise Griechenland und Italien das deutsche Handeln in der Migrationskrise begrüßten, stieß es in Mittel- und Osteuropa auf tiefere Ablehnung.

Zum anderen stößt der deutsche Führungsanspruch insbesondere da auf Widerstand, wo er als „deutsches Diktat“ gesehen wird. Diese Wahrnehmung wird dadurch verstärkt, dass die anderen EU-Staaten im Vergleich zu Deutschlands politischem und

wirtschaftlichem Gewicht relativ schwach sind. Der Brexit verstärkt diese Tendenz noch.

Und selbst wenn in Frankreich ein Proeuropäer regiert, bleiben viele der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme des Landes ungelöst. Die Kehrseite von Berlins neuer Unumgänglichkeit ist, dass Mitgliedstaaten wie Griechenland und Polen mit Frustration, Ablehnung und manchmal sogar mit deutschlandfeindlichen Parolen reagieren. Deutschland wird es in Zukunft nur gelingen, die EU wesentlich weiterzuentwickeln, wenn es an Glaubwürdigkeit gewinnt, seine Partner einbezieht und den Vorwurf der Dominanz und der Alleingänge entkräftet.

## Handlungsoptionen

### *Flexible Konstellationen um die deutsch-französische Partnerschaft*

- Die Bundesregierung muss echte Kompromisse eingehen, insbesondere mit Blick auf die Eurozone und den mehrjährigen Finanzrahmen der EU. Im Dialog mit der Öffentlichkeit sollte sie betonen, dass die dabei entstehenden Kosten **notwendige Investitionen für die Prosperität Deutschlands** sind, die untrennbar mit der Stabilität Europas zusammenhängt.
- Bezüglich einer Stärkung der deutsch-französischen Zusammenarbeit darf Deutschland nicht zulassen, dass sich das Zeitfenster der nächsten vier Jahre ungenutzt schließt; denn **die Kooperation mit einem selbstbewussteren und proeuropäischen Frankreich würde helfen, Führungsfunktionen zu teilen**. Dadurch würde die Bundesregierung nicht nur weniger dominant auftreten. Auch Kompromisse, die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der EU berücksichtigen, würden die Akzeptanz der vorgeschlagenen Lösungen erhöhen.
- Selbst wenn sich beide Länder gut miteinander abstimmen, hat das bilaterale Verhältnis in den letzten Jahren unter einer wachsenden Asymmetrie und mangelndem Vertrauen gelitten. Außerdem verfolgen Deutschland und Frankreich nach wie vor unterschiedliche Interessen, etwa in Bezug auf die Gestaltung der Eurozone und Verteilungsmechanismen. Daher sollte sich die neue Bundesregierung **schnell auf eine grundsätzliche Diskussion über die Kooperation mit Paris einlassen**.
- Die Stärkung der deutsch-französischen Zusammenarbeit kann nicht alle Probleme lösen. Mit der Vertiefung der Eurozone besteht sogar die Gefahr, dass die Kluft zwischen Euro- und Nicht-Euro-Mitgliedern weiter wächst. Deutschland muss also **neben der bilateralen Kooperation mit Paris auch den Zusammenhalt der EU-27 stärken**. Dafür muss es sich zusammen mit

Frankreich darum bemühen, weitere Mitgliedstaaten in flexiblen Konstellationen einzubeziehen.

#### **Differenzierte Integration gestalten**

- Die Bundesregierung erwägt seit geraumer Zeit eine Ausgestaltung dieser flexiblen Konstellationen als Alternative zur immer engeren Union des Maastrichter Vertrags. Die Vertiefung der Eurozone eignet sich für eine solche Strategie insofern, als bereits jetzt nur ein Teil der EU-Mitgliedstaaten betroffen ist. Dabei dürfen die EU-27 nicht ihre gemeinsame Klammer verlieren, gerade angesichts der wachsenden sicherheitspolitischen Bedrohungen in unserer unmittelbaren Nachbarschaft: Neben der Ausgestaltung des Binnenmarkts wären somit **weitere gemeinsame Projekte aller Mitgliedstaaten**, die EU-Grenzsicherung zu verbessern und die gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik weiterzuentwickeln.
- Um nicht in die Rolle des Hegemons zu geraten, was Deutschlands Kapazitäten übersteigen würde, sollte die Bundesregierung **zur Schaffung europäischer Strukturen beitragen, die die Führung durch einzelne Staaten weniger nötig machen**. Zudem sollte

verhindert werden, dass die Mitgliedstaaten differenzierte Integration als „Rosinenpickerei“ miss verstehen und sich nicht mehr auf Kompromisse im Rahmen von Paketlösungen einlassen.

- **Zunehmende Differenzierung kann nur erfolgreich sein, wenn gleichzeitig die Konditionalität gestärkt wird**, um nationalistische Reflexe zu bekämpfen und es Spoiler-Staaten in der EU unmöglich zu machen, den Prozess zu stören – etwa indem die Vergabe von Fördergeldern verstärkt davon abhängig gemacht wird, ob die EU- und Rechtsstaatsregeln eingehalten werden. Wenn die Bundesregierung einen solchen Differenzierungsprozess gezielt vorantreibt, muss sie sich selbst klar verorten und definieren, wie ihre Aufgaben in einem „modularen“ EU-System aussehen sollen. Es ist qua Größe und Gewicht kaum denkbar, dass Berlin bei wesentlichen Initiativen außen vor bleibt.

---

**Dr. Claire Demesmay** leitet das Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen der DGAP.

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

## Handlungsspielräume im Westlichen Balkan jetzt nutzen

Sarah Wohlfeld

Instabilität im Westlichen Balkan betrifft Deutschland direkt. Dies zeigte sich zuletzt im Zuge der Migrationskrise: Nicht nur nutzten Migranten aus dem Nahen und Mittleren Osten die Region als Transitroute. Auch kam über ein Viertel aller 2015 in Deutschland gestellten Asylanträge von Bürgern des Westlichen Balkans. Im Unterschied zu den 1990er Jahren waren nicht Kriege die Fluchtursache, sondern Hoffnungen auf Wohlstand und politische Stabilität.

### Nur die EU-Beitrittsperspektive eint die Region

Mittlerweile ist die Balkanroute geschlossen, Deutschland hat die Länder der Region als sichere Herkunftsstaaten eingestuft und die Anzahl der hiesigen Asylanträge aus dem Westbalkan ist drastisch zurückgegangen. Die Lebensumstände vor Ort haben sich jedoch nicht verbessert. In den vergangenen Monaten ist es vermehrt zu Spannungen innerhalb und zwischen den Westbalkanstaaten gekommen. So hat sich der Konflikt zwischen Serbien und Kosovo verschärft, in Bosnien und Herzegowina erodiert der Zusammenhalt des Landes weiter und

in Mazedonien haben die Auseinandersetzungen rund um die Parlamentswahlen im Dezember 2016 gezeigt, wie fragil das friedliche Zusammenleben zwischen der albanischen Minderheit und der mazedonischen Mehrheitsbevölkerung ist.

Der EU-Beitrittswunsch aller Staaten des Westlichen Balkans ist die gemeinsame Klammer, die bislang ein gewaltsames Aufbrechen alter Konflikte verhindert. Es ist daher ein grundlegendes deutsches Interesse, die Stagnation im EU-Erweiterungsprozess zu überwinden.

### Der Einfluss anderer internationaler Akteure

Dieses Interesse ist in Anbetracht geopolitischer Entwicklungen besonders dringlich: Seit der Annexion der Krim versucht Russland seinen Einfluss im Westlichen Balkan auszuweiten. Dort hat die fehlende EU-Perspektive zu Frustration und Enttäuschung geführt, nachhaltige wirtschaftliche und politische Reformen sind ausgeblieben. Das bereitet den Nährboden für russische Propaganda, die sich hauptsächlich an die slawisch-orthodoxen Bevölkerungsgruppen richtet. Mit gezielter

**Abb. 3: Deutsche und EU-Politik gegenüber dem Westlichen Balkan**



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0

Desinformation und der Unterstützung prorussischer Kräfte versucht der Kreml innergesellschaftliche Spannungen sowie Konflikte zwischen den Staaten anzutreiben, um so deren euroatlantischen Integrationsprozess zu behindern.

Auch die Rolle der Türkei im Westlichen Balkan wird für die EU problematischer. Ankara stilisiert sich als Schutzmacht der Muslime in der Region. Die muslimischen Bevölkerungen, und insbesondere in Bosnien und Herzegowina Teile der politischen Eliten, fühlen sich mit der Türkei kulturell eng verbunden. Dieser Einfluss war unproblematisch, solange Ankara den EU-Kurs der Westbalkanstaaten unterstützte. Einhergehend mit dem antieuropäischen Kurs Recep Tayyip Erdoğans präsentiert sich die Türkei jedoch verstärkt als Alternative zur EU und neo-osmanische Ambitionen gewinnen an Bedeutung.

Daneben versucht China die desolate Situation im Westlichen Balkan für seine Zwecke zu nutzen: Peking baut mit Großinvestitionen, vor allem in Infrastruktur, seine Präsenz in der Region kontinuierlich aus. Es schafft so Abhängigkeiten, die eine gemeinsame europäische Politik gegenüber China in Zukunft untergraben könnten.

Noch ist die EU der einflussreichste Akteur im Westlichen Balkan; anders als Russland, die Türkei und China kann sie den dortigen Bevölkerungen ein sowohl wirtschaftlich als auch politisch attraktives Modell anbieten. Die deutsche Rolle ist hierbei zentral. Im Westbalkan schaut man vor allem nach Deutschland als dem wirtschaftlich stärksten und einflussreichsten EU-Mitgliedstaat; und auch, weil die deutsche Regierung die EU-Perspektive des Westlichen Balkans dezidiert unterstützt.

So versuchte die Bundesregierung in den vergangenen Jahren ihren Einfluss geltend zu machen und ein neues Momentum in den wirtschaftlichen Reformprozess und regionale Kooperationsformate zu bringen. Dies geschah durch die deutsch-britische Initiative für Bosnien und Herzegowina sowie im Rahmen des 2014 gestarteten „Berlin-Prozess“ – eine Serie von Treffen aller Regierungschefs, Außen- und Wirtschaftsminister der Westbalkanstaaten sowie relevanter Stakeholder aus der EU und internationalen Institutionen, um den Reformprozess in der Region voranzubringen.

### **Falsche Freunde: Autokratische Führer im Westlichen Balkan**

Doch um entscheidenden Wandel herbeizuführen, muss das Kernproblem im Westlichen Balkan angegangen werden: In den letzten Jahren gab es besorgniserregende Rückschritte in der Demokratisierung der Region. Ihre

politischen Führer haben zwar auf der internationalen Bühne eine proeuropäische Rhetorik perfektioniert und präsentieren sich als Garanten für Stabilität, missachten aber gleichzeitig auf nationaler Ebene liberale und demokratische Werte.

Serbien und Montenegro sind Beispiele für diese Entwicklungen. In Serbien regiert Aleksandar Vučić, seit 2014 Ministerpräsident und im Frühjahr 2017 zum Präsidenten gewählt. Vučić hat die weitestgehend von staatlichen Zuschüssen abhängigen Medien unter seine Kontrolle gebracht. Opposition und Zivilgesellschaft leiden unter Repressionen. Dass Vučić dennoch das Ansehen des Westens genießt, liegt an seiner vergleichsweise konstruktiven Haltung zu Kosovo. Zwei Wochen vor den Präsidentschaftswahlen lud Angela Merkel ihn nach Berlin ein; er nutzte das Treffen maximal, indem er sich als bester Freund der Kanzlerin inszenierte.

In Montenegro wird vor allem Milo Đukanović vom Westen gestützt. Seine Partei regiert das Land seit über 25 Jahren, er hat Montenegros NATO-Beitritt gegen den Widerstand der prorussischen Opposition und eines beträchtlichen Teils der Bevölkerung durchgesetzt und verspricht einen proeuropäischen Kurs. Aus diesem Grund zeigen sich die EU und Deutschland bereit, das zweifelhafte Verhältnis Đukanovićs und seiner Vertrauten zur Rechtsstaatlichkeit weniger deutlich zu kritisieren. Montenegro gilt als das korrupteste Land der gesamten Region.

Deutschland riskiert mit dieser Politik seine Glaubwürdigkeit – die dank der strikten Auslegung der Beitrittskriterien und dem Bestehen auf Konditionalität bislang eine Stärke war. Zugunsten einer oberflächlichen Stabilität und sicherheitspolitischer Erwägungen benennt die Bundesregierung die Missachtung von rechtstaatlichen und demokratischen Prinzipien nicht klar genug.

Dabei hat sie durchaus erkannt, dass es aufgrund der fragilen Lage in der Region notwendig ist, sich stärker zu engagieren. Zuletzt forderte Außenminister Sigmar Gabriel mehr finanzielle Hilfen für den Westlichen Balkan und versprach im Rahmen eines „Berlin-Prozess reloaded“ zusätzliche Förderung unter anderem für Infrastruktur- und IT-Projekte. Auch in Anbetracht chinesischer Investitionen sind diese zusätzlichen Mittel wichtig. Doch an der eigentlichen Ursache der Probleme gehen sie vorbei; zudem stützen höhere Hilfsgelder die autokratisch regierenden Führer und bieten keine Anreize für demokratische Reformen.

## Handlungsoptionen

- **Mehr Konsequenz in der Wertepolitik:** Die Verankerung europäischer liberaler Werte in den Staaten des Westlichen Balkans ist das einzige wirksame Mittel, um die Region nachhaltig zu stabilisieren und so auch den Einfluss externer Akteure zurückzudrängen. Bundesregierung und EU müssen antidemokratische Tendenzen klar kritisieren und die Rhetorik der Demokratisierung in Einklang mit ihrem konkreten politischen Handeln bringen. Fortschritte im Integrationsprozess müssen unabdingbar mit rechtsstaatlichem Handeln verknüpft und autoritäre Politikstile bloßgestellt werden. Auch Sanktionen gegen Politiker sind als Ultima Ratio denkbar. Mit einer konsequenten Wertepolitik kann die Bundesregierung der EU wieder Strahlkraft verleihen, und auch dem eigenen Anspruch einer größeren internationalen Verantwortung gerecht werden.
- **Zivilgesellschaftliche Unterstützung für die EU sichern:** In Reaktion auf einen strikter wertebasierten Ansatz besteht zwar ein reales Risiko, dass sich Regierungen von der EU abwenden, nationalistische Töne anschlagen und etwa eine nähere Anbindung an Russland oder die Türkei suchen. Doch die Bevölkerungen in der Region wollen eine Zukunft in der EU. Dies birgt enormes Potenzial: Eine verstärkte Zusammenarbeit

Deutschlands und der EU mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und ein Ausbau der lokalen Kommunikationskanäle, etwa durch ein Medienangebot in den jeweiligen Landessprachen, würden die zivilgesellschaftliche Unterstützung für einen europäischen Kurs sichern und die Handlungsspielräume der nationalen Politiker verringern. Das Risiko, mit einer weiteren Unterstützung autoritär agierender Führer eine wirklich demokratische Transformation der Region zu verhindern, ist weitaus höher.

- **Deutschland muss sich neue Partner für einen gesamteuropäischen, wertebasierten Ansatz in der Region suchen.** Mit dem Vereinigten Königreich verliert die EU einen starken Befürworter einer aktiven Erweiterungspolitik. Die USA, bislang wichtiger Partner im Westlichen Balkan, haben seit Donald Trumps Präsidentschaft ihre Politik gegenüber der Region noch nicht definiert. Insbesondere Frankreich, in der Erweiterungspolitik bislang eher passiv, bietet sich hier nach der Wahl des proeuropäischen Präsidenten Emmanuel Macron an.

---

**Sarah Wohlfeld** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der DGAP.

## Deutschland im Übergang zu einer neuen EU-Russland- und Osteuropapolitik

Stefan Meister

Russlands Annexion der Krim und der Krieg in der Ostukraine waren eine Realitätsprüfung für die deutsche Russland- und Osteuropapolitik. Die Folgen sind ein tiefer Vertrauensverlust in den bilateralen Beziehungen und eine Prioritätenverschiebung im Verhältnis zu Russland, weg von der Wirtschaftspolitik hin zu einer Sicherheitslichung fast aller Bereiche. Die russische Führung hat mit ihrer Politik der Destabilisierung und Nichtanerkennung der Grenzen der Ukraine die Prinzipien der europäischen Sicherheitsordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts infrage gestellt.

Als Reaktion, und um eine weitere Eskalation im Krieg in Teilen der Ostukraine zu beenden, hat die Bundesregierung beim Erlass von Sanktionen gegenüber Russland innerhalb der EU eine Schlüsselrolle und gemeinsam mit Frankreich die Führung im Normandie-Format eingenommen. Auch für die russische Führung ist Deutschland in Europa bestimmd und bleibt wichtiger Handelspartner. Gleichzeitig ist sie in der Ukraine und in Syrien zu keinen Kompromissen bereit, da sie annimmt, dass sich ihre Verhandlungsposition weiter verbessern wird. Das setzt mittelfristig einen begrenzten Rahmen für die Russland- und Osteuropapolitik Deutschlands und der EU.

### Institutionalisierung versus Machtpolitik

Die Bundesregierung beschloss im Zuge des „Review 2014“ des Auswärtigen Amts, internationale Institutionen und globales Krisenmanagement zu stärken. Dagegen hat sich die russische Führung insbesondere seit der Rückkehr von Wladimir Putin ins Präsidentenamt 2012 zu einem Störfaktor in den internationalen Beziehungen entwickelt, indem sie internationale Institutionen schwächt und Konflikte nutzt, um die russische Nachbarschaft zu destabilisieren und so unter Kontrolle zu halten. Putin sieht die EU nicht mehr als Partner und Modell für eine Modernisierung Russlands an, sondern (ähnlich wie die NATO) aufgrund der EU-Assoziierungsabkommen als Bedrohung für Russlands Einfluss in der gemeinsamen Nachbarschaft.

Für die russische Führung besitzt nur der UN-Sicherheitsrat die Legitimität, rechtswirksame Entscheidungen in den internationalen Beziehungen zu treffen. Gleichzeitig blockiert Moskau immer wieder Beschlüsse, die Verstöße gegen internationales Recht sanktionieren wollen, wie etwa im Fall von Giftgasangriffen durch das Assad-Regime in Syrien. Es versucht dabei, u. a. China und postsowjetische Staaten zu instrumentalisieren.

**Abb. 4: Russland dauerhaft managen**



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0

Trotz enormer Investitionen der deutschen Politik in den OSZE-Vorsitz 2016 ist es dem Auswärtigen Amt bislang nicht gelungen, Russlands Unterstützung für eine verbesserte Handlungsfähigkeit der OSZE zu erhalten. Die russische Führung schwächt nicht nur die OSZE als zentrales Instrument kollektiver Sicherheit in Europa, sondern auch internationale Verträge über Rüstungskontrolle und Abrüstung.

Gleichzeitig stellt auch US-Präsident Donald Trump die Bedeutung internationaler Institutionen und Abkommen infrage und möchte u. a. das „New START“-Abkommen mit Russland zur Reduzierung strategischer Nuklearwaffen neu verhandeln. Die russische Führung ist durch Trumps Unberechenbarkeit und sein geringes Interesse an neuen Sicherheitsabkommen verunsichert. Das könnte sie dazu provozieren, durch Aktionen in Konflikten (Syrien) oder im Grenzgebiet zur NATO die eigene Verhandlungsposition verbessern zu wollen.

## Deutschlands Schlüsselrolle in der EU gegenüber Russland

Bei der Entwicklung der gemeinsamen vier Räume mit Russland – Wirtschaft, Freiheit, Sicherheit und Forschung – sowie in der EU-Modernisierungspartnerschaft war Deutschland wesentlich. Doch mit dem Ukrainekonflikt und der wachsenden russischen Desinformation gegen Deutschland und andere EU-Staaten ist die Politik des Wandels durch Annäherung gegenüber dem System Putin gescheitert. Basierend auf Erfahrungen aus dem Kalten Krieg hat die Bundesregierung einen neuen Doppelansatz entwickelt, der „Abschreckung, wo nötig – und Kooperation, wo möglich“ vorsieht. Kooperationen in Bereichen wie Wirtschaft und Bildung bestehen fort, doch momentan fehlt ein Rahmen, um die Kooperation auch in anderen Bereichen an die neuen Realitäten anzupassen.

In der Vergangenheit waren Wirtschafts- und Energiebeziehungen die Basis des deutsch-russischen Verhältnisses. Dabei hat sich herausgestellt, dass der Ansatz wachsender Interdependenz mit Russland auch zu einer höheren beiderseitigen Verletzlichkeit führt. Die deutschen Exporte nach Russland hatten sich mit der Wirtschaftskrise in Russland und den Ukraine-Sanktionen nahezu halbiert und erholt sich erst seit Ende 2016 langsam wieder. Der Handel mit Russland wird aufgrund der fehlenden Modernisierung und der Investitionsbedingungen in den kommenden Jahren nicht wesentlich wachsen. Trotzdem wird Russland auf absehbare Zeit der wichtigste Öl- und Gaslieferant für Deutschland und andere EU-Staaten bleiben.

Das Interesse der russischen Führung an guten Handelsbeziehungen mit Deutschland als wichtigstem Handelspartner in der EU eröffnet Möglichkeiten, die eigene Verhandlungsposition zu verbessern. Gleichzeitig muss die neue Bundesregierung aufpassen, dass sie sich durch prestigeträchtige Infrastrukturprojekte wie Nord Stream 2 nicht gegen andere EU-Staaten instrumentalisieren lässt.

Russlandpolitik ist ein zentraler Bereich, in dem viele Verbündete Führung von Deutschland einfordern und die Bundesregierung tatsächlich bereit ist, Verantwortung zu übernehmen. Eine neue Bundesregierung sollte die aktuell eher reaktive, projektbasierte deutsche Politik (Minsker Format, Sanktionen) in eine umfassendere, langfristige (EU-)Strategie gießen; diese sollte die russische Gefahr realistisch einschätzen, in ihrer Kommunikation die Verbündeten wie die eigene Bevölkerung ansprechen und die US-Führung unter Trump als Störfaktor einberechnen.

## Handlungsoptionen

Da sich die internationalen Beziehungen, das Verhältnis zu Russland und die Entwicklung der EU in einer Übergangsphase befinden, ist die Zeit nicht reif für ein umfassendes Konzept einer neuen Russland- und Ostpolitik. Kurz- bis mittelfristig heißt das für eine neue Bundesregierung, das Verhältnis zu Russland managen sowie russische Politik einhegen und einbinden. Gleichzeitig muss sie ab sofort langfristige institutionelle Grundlagen für den Vertrauensaufbau legen.

- Der Ordnungskonflikt ist kurzfristig nicht lösbar. Durch die wachsenden autoritären Tendenzen im Inneren wird Moskau nach Außen eher noch aggressiver auftreten. **Die Bundesregierung muss sich sicherheitspolitisch auf unterschiedliche Szenarien einer aggressiven russischen Politik vorbereiten, ohne dabei zu provozieren.** Deshalb kann das mittelfristige Ziel deutscher Russlandpolitik im Moment nur friedliche Koexistenz sein, auf Basis eines von beiden Seiten akzeptierten Status quo. Dieser sollte klare rote Linien, Handlungsoptionen in Krisensituationen sowie Kommunikationskanäle enthalten.
- Die gefährlichsten Szenarien können im Moment durch militärische Unfälle an der Grenze zwischen Russland und der NATO erfolgen. Deshalb sollte die neue Bundesregierung daran mitwirken, **im Rahmen der OSZE und des NATO-Russland-Rats Kommunikations- und Handlungsmechanismen mit der russischen Führung zu vereinbaren**, um Überreaktionen oder Eskalationen zu verhindern.

- In der OSZE findet ein strukturierter Dialog über Rüstungskontrolle statt. Die Bundesregierung rief im Zuge ihres Vorsitzes 2016 eine Initiative für Abrüstung und Rüstungskontrolle ins Leben. Trotz eines US-Präsidenten mit nur geringem Interesse an einer solchen Politik und eines russischen Präsidenten, der seine Waffensysteme prioritätär modernisiert, sollte die Bundesregierung zentral dabei mitwirken, **Rüstungskontrolle im multilateralen Rahmen mit Russland zu stärken**. Hierfür sollte sie bei den Verbündeten wie bei der russischen Führung werben und Plattformen für Verhandlungen unterstützen.
- Die russische Führung knüpft in ihrer Desinformationskampagne daran an, dass das Verhältnis zu Russland in der deutschen Gesellschaft historisch und emotional besetzt ist. Deshalb bleibt es sehr schwierig, **die eigene Bevölkerung von der Notwendigkeit eines stärker sicherheitspolitisch orientierten Umgangs mit Russland zu überzeugen**. Hierfür bedarf es einer verbesserten Kommunikation, die die aktuellen Gefahren erklärt, Ängste und den historisch gewachsenen Schuldkomplex gegenüber Russland ernst nimmt und

diese im Kontext des Systems Putin diskutiert. Bei einer solchen Strategie übernehmen Medien, Think-Tanks und Bürgerdiskussionen eine wichtige Aufgabe.

- **Deutsche Russlandpolitik muss europäisch eingebunden bleiben.** Die Bedeutung Frankreichs in der Ost- und Russlandpolitik der EU wird mit dem Brexit weiter wachsen. Das gilt sowohl für das Normandie-Format als auch für die Verlängerung der Sanktionen gegenüber Russland. Die Stärkung der EU-Ostpolitik sollte eng mit dem französischen Partner abgestimmt werden und jene kleineren Mitgliedstaaten einbeziehen, die sich besonders von der russischen Führung bedroht fühlen. Die Resilienz der EU muss wachsen, um die Einflussmöglichkeiten der russischen Führung zu begrenzen; dies kann nur geschehen, indem die Mitgliedstaaten die notwendigen Reformen in den Bereichen Finanz-, Wirtschafts- und Außenpolitik angehen.

---

**Dr. Stefan Meister** leitet das Robert Bosch-Zentrum für Mittel- und Osteuropa, Russland und Zentralasien der DGAP.

## Eine dauerhafte Verpflichtung: Die Ukraine

Wilfried Jilge

Die Ukraine wird auch mittel- bis langfristig die Aufmerksamkeit der deutschen Außenpolitik beanspruchen. Die Sicherheitsimplikationen sind zu groß, als dass es sich eine Bundesregierung leisten könnte, der Lage in der und um die Ukraine keine Beachtung zu schenken.

Erstens ist der Status quo weder ethisch noch moralisch hinnehmbar. Im Konflikt in der Ostukraine sind nach UN-Schätzungen bereits 10 000 Menschen zu Tode gekommen, die Seiten stehen sich hochgerüstet gegenüber, weiter sterben fast täglich Soldaten und Zivilisten und es werden gravierende Menschenrechtsverletzungen begangen. Es besteht das Risiko weiterer Eskalation; durch die Kampfhandlungen wird Infrastruktur (Wasser, Elektrizität, Fabriken, Lagerstätten) zerstört, womit wiederum Umweltrisiken verbunden sind (Überflutung von Kohleschächten, Freisetzung von Chemikalien). All dies könnte zu erneuten Fluchtbewegungen führen, auch in Richtung EU.

Zweitens droht der Konflikt, die Ukraine dauerhaft zu destabilisieren. Das Land ist nach Russland der größte Flächenstaat im eurasischen Raum, hat eine Bevölkerung von 45 Millionen Menschen und grenzt u. a. an Polen, die Slowakei und Rumänien. Instabilität könnte regional

ausgreifen und es könnte sich die Gefahr wirtschaftlicher Einbußen und organisierter Kriminalität erhöhen.

Drittens wäre auch das Entstehen eines „gefrorenen Konflikts“ risikoreich, allein schon wegen der Größe des betroffenen Gebiets, das dann jeglicher internationalen Kontrolle entzogen wäre; Schwarzgeld würde generiert, der Waffenschmuggel blühen und mafiöse Strukturen könnten sich verfestigen.

Viertens hat Russland durch die illegale Annexion der Krim und seine militärische Intervention im Osten der Ukraine das Völkerrecht gebrochen und die regelgebundene Sicherheitsordnung in Europa infrage gestellt; eine solche liegt aber im grundlegenden Staatsinteresse Deutschlands.

### Voraussetzungen für die Konfliktlösung

Es bleibt unerlässlich, dass sich die Bundesregierung mit Nachdruck für Fortschritte bei der Konfliktlösung einsetzt. Gefragt sind dabei Standfestigkeit, was den Grundsatz einer regelbasierten Sicherheitsordnung angeht, sowie Kreativität und Verhandlungsgeschick darin, Kompromisse für Fortschritte im Minsker Prozess aufzuzeigen.

**Abb. 5: Deutschlands Politik gegenüber der Ukraine**



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0

Die USA unter Präsident Trump betrachten das Problem als ein europäisches, das zwar im Sinne der USA, aber ohne deren größeres Engagement gelöst – oder eingehetzt – werden sollte. Nach dem Sieg Emmanuel Macrons in Frankreich steht dagegen fest, dass die enge Zusammenarbeit im „N-2-Format“ (Deutschland und Frankreich, im Gegensatz zu den „Normandie-4“ mit Russland und der Ukraine) beibehalten werden kann. Wichtig bleibt, die Interessen der osteuropäischen EU-Mitglieder zu berücksichtigen und gleichzeitig auch diejenigen an Bord zu halten, die wegen ökonomischer Abhängigkeiten von und historischer Verbundenheit mit Russland – oder schlicht aufgrund ihrer geografischen Lage im Süden der Union – eher geneigt scheinen, zum „business as usual“ zurückzukehren und die Ukraine mit dem Konflikt alleinzulassen.

Deutschland gilt innerhalb von EU und NATO als verlässlicher Partner, der sich für eine regelbasierte Ordnung einsetzt. Es ist politisch und wirtschaftlich durchsetzungsfähig. Es pflegt traditionell gute Kontakte zu Russland wie zur Ukraine. Hierdurch wie durch sein Engagement in der Konfliktlösung seit 2014 verfügt es über die diplomatische Erfahrung, um den Minsker Prozess voranzubringen.

### Russland: Kein Interesse an einer unabhängigen Ukraine

Ohne Russland lässt sich der Konflikt in der und um die Ukraine nicht beenden. Doch eine Rückkehr zu uneingeschränkt partnerschaftlichen Beziehungen zu Russland und der erste Schritt einer Aufhebung der Sanktionen kann erst nach Überwindung des Konflikts geschehen. Dies ist ein starker Anreiz für Russland, den Minsker Verhandlungsprozess nicht offen scheitern zu lassen.

Russland wird jedoch bis auf Weiteres alles daran setzen, nur eine Lösung nach seinen Vorstellungen zuzulassen. Die Entwicklung in der Ukraine ist für die herrschenden Eliten in Russland von überragender Bedeutung, würde doch eine europäische, rechtstaatliche Ukraine als Gegenentwurf zur autoritären „russischen Welt“ ihr Machtmodell ernstlich infrage stellen. Seit im Februar 2014 mit der Flucht von Präsident Janukowytsch endgültig klar wurde, dass sich das Ziel einer auf Russland ausgerichteten Ukraine nicht mehr erreichen lässt, unternimmt Russland alles, um zu verhindern, dass die Ukraine erfolgreich den Weg europäischer Transformation und Annäherung an die EU beschreitet. Dazu gehören die illegale Annexion der Krim und die militärische Aggression im Osten der Ukraine.

### Der Minsker Prozess

Im Osten der Ukraine hat Russland zumindest eine Involviering der OSZE erlaubt, die mit einem Sonderbeauftragten des Vorsitzes (Heidi Tagliavini, 2015 abgelöst durch Martin Sajdik) und einer über tausendköpfigen Beobachtermission (SMM) vor Ort ist. Daneben existiert seit 2014 das Normandie-Format aus Deutschland, Frankreich, Russland und der Ukraine. Die sogenannten Minsker Vereinbarungen (das Memorandum/Protokoll vom September 2014 und das unter aktiver Beteiligung Deutschlands und Frankreichs verhandelte Maßnahmenpaket vom Februar 2015) bleiben die Grundlage für eine politische Lösung des Konflikts.

Doch mittlerweile ist unübersehbar, dass Russland und die Ukraine sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber haben, wie die politischen Vereinbarungen umgesetzt werden sollen. Während Russland eine Konföderation nach dem Modell von Bosnien und Herzegowina oder dem (nicht umgesetzten) „Kosak-Plan“ für Moldau anstrebt, will die Regierung in Kiew nicht die von der Mehrheit der Ukrainer getragene europäische und transatlantische Ausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik von einer Minderheit – beziehungsweise von Russland – konterkarieren lassen.

### Tendenzen in der Ukraine

Von Russland befördert vollzieht sich in der Ukraine zum einen eine schleichende wirtschaftliche und politische Abtrennung der Separatistengebiete. Außerdem schwindet die politische Akzeptanz für eine Implementierung der Minsker Vereinbarungen und eine Reintegration der abtrünnigen Gebiete – Stimmen häufen sich, dass man ohne diese Gebiete und die dort verbliebenen Menschen auf dem Weg nach Europa leichter vorankäme.

### Handlungsoptionen

#### Bilateral und im Rahmen der EU

- **Die Ukraine muss durch Unterstützung wichtiger Reformen innenpolitisch weiter stabilisiert werden;** zentral sollten dabei die Korruptionsbekämpfung, die Unabhängigkeit der Justiz und die Sicherung der Presse- und Meinungsfreiheit sein.
- **Die ukrainische Zivilgesellschaft muss durch finanzielle Förderung und politische Unterstützung weiter gestärkt werden;** es gilt, die Errungenschaften des Maidan zu bewahren; bedenklichen Tendenzen wie Populismus, übersteigertem Nationalismus und Gewaltbereitschaft muss durch Dialog entgegengewirkt werden.

- Die ukrainischen Eliten und die Gesellschaft sollten dazu ermutigt werden, **eine tragfähige Vision für die Ukraine unter Einschluss der abtrünnigen Gebiete zu entwickeln**. Hierzu sollte ein intensiver Dialog auf politischer wie gesellschaftlicher Ebene stattfinden, mit besonderem Fokus auf Parlamentskontakte.
- **Die Rechtsschutz- und Justizorgane im von Kiew kontrollierten Teil des Donbass müssen gestärkt und personell erneuert werden**, um eine von Russland mittels korrupter regionaler (Donbasser) Klans betriebene Einflussnahme zurückzudrängen.

#### **Im Rahmen der OSZE**

- **Die Instrumente der OSZE müssen gestärkt werden, insbesondere die Beobachtermission SMMU;** Russland muss immer wieder aufgefordert werden, sich öffentlich für einen sicheren und ungehinderten Zugang der SMM-Beobachter zum gesamten Konfliktgebiet auszusprechen und diesbezüglich auch Einfluss auf die Separatisten auszuüben. Das Mandat der Mission muss jährlich verlängert werden und diese mit den notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet bleiben.
- Mit dem derzeitigen und den künftigen OSZE-Vorsitzenden (Österreich, Italien, Slowakei, voraussichtlich Norwegen) sollte die Bundesregierung an Konzepten arbeiten,

**wie die Sicherheit von Lokalwahlen gemäß Minsk gewährleistet werden kann**, und wie die OSZE künftig die Übergabe der Kontrolle über die Grenze an die Ukraine unterstützen könnte.

- Den Spaltungstendenzen muss durch **Vertrauensbildende Maßnahmen auch im Wirtschafts- und Umweltbereich** entgegengewirkt werden.

#### **Gemeinsam mit Frankreich („N-2“)**

- Deutschland und Frankreich sollten weiter mit Russland und der Ukraine an der „Road-Map“ zur **Implementierung der Minsker Vereinbarungen** arbeiten, wobei ein tragfähiger Waffenstillstand Voraussetzung für weitere Schritte ist.

#### **Gegenüber Russland**

- Bilateral sowie im Rahmen von EU, NATO, G7/G20 und OSZE sollte Deutschland im Dialog mit Russland die Rückkehr zur regelgebundenen Ordnung einfordern. Auch wenn die Konfliktlösung im Osten der Ukraine im Vordergrund steht, darf die illegale Annexion der Krim dabei nicht vergessen werden.

**Wilfried Jilge** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Robert Bosch-Zentrum für Mittel- und Osteuropa, Russland und Zentralasien der DGAP.

## Die Lastenteilung in der NATO: Deutsche Führung bleibt gefragt

Svenja Sinjen

Debatten über eine faire Lastenteilung in der NATO sind nicht neu. Nahezu alle amerikanischen Präsidenten haben die europäischen Mitglieder aufgefordert, mehr für ihre eigene Verteidigung aufzuwenden und damit einen größeren Beitrag im Bündnis zu leisten. Obwohl die Europäer sich stets einsichtig gezeigt haben, sind entsprechende Taten meist ausgeblieben. Mit Donald Trump hat die Debatte nun eine neue Qualität angenommen. Seine Regierung besteht vehement darauf, dass alle europäischen NATO-Mitglieder jährlich mindestens 2 Prozent des BIP für Verteidigung aufbringen und einen entsprechenden Umsetzungsplan vorlegen. Sollten sie die berechtigte Zwei-Prozent-Forderung nicht erfüllen, besteht die Gefahr, dass die USA ihr Engagement für Europa reduzieren. Dies hätte fatale Folgen für die europäische Sicherheit.

### Deutschlands zentrale Rolle

Deutschland hat nicht nur ein erhebliches Interesse am Erhalt der NATO und der strategischen Allianz mit den USA, sondern nimmt auch eine zentrale Bedeutung in der Debatte über die Lastenteilung ein. Die aktuelle

deutsche Debatte hierüber verkennt sowohl die Dimension der verteidigungspolitischen Aufgaben und die militärische Abhängigkeit der Europäer von den USA als auch die Funktion Deutschlands in der NATO und die Erwartungen der Bündnispartner an Deutschland.

Als Reaktion auf die russische Annexion der Krim beschloss die NATO bereits 2014, sich wieder verstärkt auf die Landes- und Bündnisverteidigung zu konzentrieren. Diese Neuausrichtung ist vor allem für die europäischen Bündnismitglieder ein Kraftakt, der Jahre dauern wird. Die chronische Unterfinanzierung hat dazu geführt, dass sich die meisten europäischen Streitkräfte in einem desolaten Zustand befinden. Bis 2024 wollen sich nun alle NATO-Mitglieder dem Ziel nähern, jährlich 2 Prozent des BIP für Verteidigung auszugeben, und hiervon wiederum 20 Prozent für die Modernisierung und den Ausbau der Streitkräfte.

Die Rückbesinnung auf die Landes- und Bündnisverteidigung der NATO entspricht Deutschlands zentralem Interesse an der Stabilität der europäischen Friedensordnung. Die europäischen NATO-Partner können Russland nicht ohne die USA von potenziellen Übergriffen auf das

Abb. 6: Deutschland in der NATO



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0

Bündnisgebiet abschrecken. Die konventionellen und nuklearen Fähigkeiten der USA bilden das Rückgrat, an das sich die europäischen Partner mit ihren Streitkräften anlehnen.

Deutschland erhält dabei aufgrund seiner geografischen Lage sowohl die Rolle eines Brückenkopfes als auch die einer logistischen Drehscheibe für amerikanische Verstärkungskräfte. Gleichzeitig erwarten die nord- und osteuropäischen Verbündeten erhebliche militärische Unterstützung von der Wirtschaftsmacht Deutschland. Ohne den Rückhalt aus Washington und Berlin besteht die Gefahr, dass diese Länder in eine Appeasement-Politik gegenüber Russland gedrängt werden könnten.

Um diese Funktionen zu erfüllen, hatte Deutschland im Vorfeld des NATO-Treffens im Mai 2017 umfangreichen Fähigkeitszielen für die Bundeswehr zugestimmt. Will es diese umsetzen, wird es Schätzungen zufolge bereits Mitte der 2020er Jahre jährlich etwa 2 Prozent des BIP für Verteidigung ausgeben müssen. Der deutsche Verteidigungsetat beläuft sich derzeit auf circa 1,2 Prozent des BIP. Der Fähigkeitsaufbau selbst wird vermutlich bis in die 2030er Jahre dauern.

## Risiken und Schwächen

Präsident Trump dürfte von seiner Forderung nach höheren Verteidigungsausgaben kaum abrücken. Er fordert damit nur das, was die Europäer selbst mit beschlossen haben und was in ihrem eigenen Interesse ist. Sollten sie die Erhöhung nicht erreichen, besteht die Gefahr, dass die USA tatsächlich ihr Engagement für Europa reduzieren. Deutschland steht dabei als größtes und wirtschaftlich stärkstes europäisches NATO-Mitglied in einem besonderen Fokus. Angesichts der Vorstellung, dass die Europäer alleine Russland ausbalancieren müssten, Krisenmanagement im Nahen Osten betreiben sollten oder für den Schutz internationaler Handelswege zuständig wären, erscheint die Zwei-Prozent-Forderung vergleichsweise moderat.

Die größte Schwäche Deutschlands ist hierbei die kritische Einstellung der eigenen Bevölkerung gegenüber militärischer Macht in der Außen- und Sicherheitspolitik. Jüngste Umfragen zeigen beispielsweise, dass die Mehrheit der Bevölkerung nicht bereit wäre, die baltischen Staaten gegen einen militärischen Angriff Russlands zu verteidigen. Diese Haltung mag sich aus der deutschen Geschichte erklären, schwächt aber Deutschlands Glaubwürdigkeit als militärische Führungsnation in

Europa. Zudem ist derzeit nicht klar, ob die deutsche Politik tatsächlich bereit ist, die Rolle der stärksten konventionellen Kraft in Europa anzunehmen und die Erhöhung des Verteidigungshaushalts auch gegen mögliche Widerstände in der Bevölkerung durchzusetzen.

Auch Donald Trump gefährdet in den Augen vieler NATO-Mitglieder den Zusammenhalt und die Handlungsfähigkeit des Bündnisses. Seine Aussagen im vergangenen Wahlkampf über die NATO, sein spätes Bekenntnis zur Beistandsverpflichtung, der Rückzug aus internationalen Abkommen und seine grundsätzliche Sprunghaftigkeit haben bei den Bündnispartnern zu erheblichen Zweifeln an der Verlässlichkeit der USA unter Trump geführt.

## Chancen und Stärken

Die Veränderung der sicherheitspolitischen Lage hat den europäischen NATO-Mitgliedern verdeutlicht, dass militärische Macht in der internationalen Politik nach wie vor wichtig ist. Für politische Probleme mag es letztlich keine militärischen Lösungen geben, wobei man hiervon bislang weder Wladimir Putin noch den IS hat überzeugen können. Dieser Umstand hat zusammen mit der Verunsicherung durch Donald Trump die Bereitschaft der Europäer erhöht, wieder mehr in die Verteidigung zu investieren, um dringend benötigte militärische Fähigkeiten aufzubauen. Gleichzeitig bietet sich die Chance, dass Europa die militärische Zusammenarbeit intensiviert und so seine Verteidigung effizienter gestaltet.

Der Fähigkeitsaufbau würde es zum einen ermöglichen, den USA glaubwürdig zu signalisieren, dass die Europäer die Neuverteilung der Lasten in der NATO ernsthaft betreiben und die sicherheitspolitischen Probleme partnerschaftlicher bewältigen wollen. Nur so kann die dringend benötigte Solidarität der USA auch weiterhin gesichert werden. Zum anderen könnten die Europäer hierdurch ihre eigenständige militärische Handlungsfähigkeit langfristig erhöhen und sich für den Fall absichern, dass die USA in einem konkreten militärischen Szenario nicht oder nur begrenzt mit ihnen agieren wollen.

Die wichtigsten Stärken Deutschlands sind dabei seine Größe und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie seine politische Gewicht in Europa. Auf dieser Grundlage kann Deutschland sein militärisches Gewicht substantiell erhöhen, die europäische Verteidigungsfähigkeit verbessern und sich weiteren Einfluss in der NATO und der EU sichern.

## Handlungsoptionen

Um die traditionelle Doppelstrategie zwischen transatlantischer und europäischer Orientierung weiterzuverfolgen, sollte die Bundesregierung folgende Punkte umsetzen:

- **Der Bevölkerung die Aufgabe militärischer Macht in der Außen- und Sicherheitspolitik besser erklären:** Dabei sollte verdeutlicht werden, dass das Ziel der Abschreckung eines potenziellen Gegners eine glaubwürdige Unterfütterung mit militärischen Fähigkeiten sowie den politischen Willen zum Einsatz dieser Mittel erfordert.
- **Erneut klar zum Zwei-Prozent-Ziel der NATO bekennen, die Erhöhung des Verteidigungshaushalts konsequent vorantreiben und die Bundeswehr weiter stärken:** Der drastische Abbau der Fähigkeiten der Bundeswehr hat dazu geführt, dass die Politik sich selbst militärische Handlungsoptionen genommen hat. Der Fähigkeitsaufbau wird nun anderthalb bis zwei Jahrzehnte dauern. Um eine vergleichbare Situation zukünftig zu verhindern, sollte die Bundeswehr *auf Dauer* gestärkt werden.
- **Den Ausbau europäischer militärischer Fähigkeiten vorantreiben und Effizienzsteigerungen durch verstärkte Zusammenarbeit anstreben:** Der Verweis

auf mangelnde Kooperation in Europa darf jedoch nicht als Argument dafür genutzt werden, um überfällige Investitionen in die Bundeswehr zu verschieben.

- **Die deutsche Funktion als Anlehnungsmacht weiter stärken:** Deutschland ermöglicht es kleineren europäischen Partnern, sich in größere militärische Strukturen einzubringen und durch diese Integration die Effizienz zu steigern. Große Nachbarn wie Polen erwarten von Deutschland Rückhalt. Beides erfordert militärische Stärke, von der Deutschland noch weit entfernt ist. Die Sorge vieler Nachbarn ist nicht ein militärisch zu starkes Deutschland, sondern ein militärisch zu schwaches Deutschland.
- Präsident Trump hat das Vertrauen der deutschen Bevölkerung in die USA erschüttert. Sein umstrittener innen- wie außenpolitischer Kurs verstärkt den hiesigen latent vorhandenen Antiamerikanismus. Um dem entgegenzuwirken, sollte die Bundesregierung bei aller berechtigten Kritik an Trump **in der Öffentlichkeit stärker betonen, dass Deutschland und die USA eine Jahrzehntelange Partnerschaft verbindet**, die auch die aktuelle Krise überstehen sollte.

---

**Svenja Sinjen** leitet das Berliner Forum Zukunft der DGAP.

## Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine gesamtstaatliche Sicherheitspolitik zum Erhalt der europäischen Ordnung

Christian Mölling

Die Bundesregierung hat in der vergangenen Legislaturperiode unter dem Schlagwort „neue Verantwortung“ eine Wende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik eingeleitet, mit ersten positiven Ergebnissen. Durch den sich intensivierenden Krisenbogen um Europa und die Unsicherheit bezüglich der USA entwickeln sich die Risiken jedoch weiter. Deshalb sollte die nächste Bundesregierung den gewählten umfassenden Ansatz in der Sicherheitspolitik weiter vorantreiben.

### Ordnungsrahmen unter Druck

Deutschland ist in der Mitte Europas zum „Frontstaat“ geworden. Neben Gegenspielern im Inneren wie den derzeitigen Regierungen Polens und Ungarns greifen Akteure wie Russland und Terrororganisationen die liberale Ordnung an, die dem Individuum viele Freiheiten gibt und Pluralismus unter politischen und gesellschaftlichen Systemen zulässt. Die Angriffe zielen auf die bekannten Verwundbarkeiten Europas: vor allem die politische

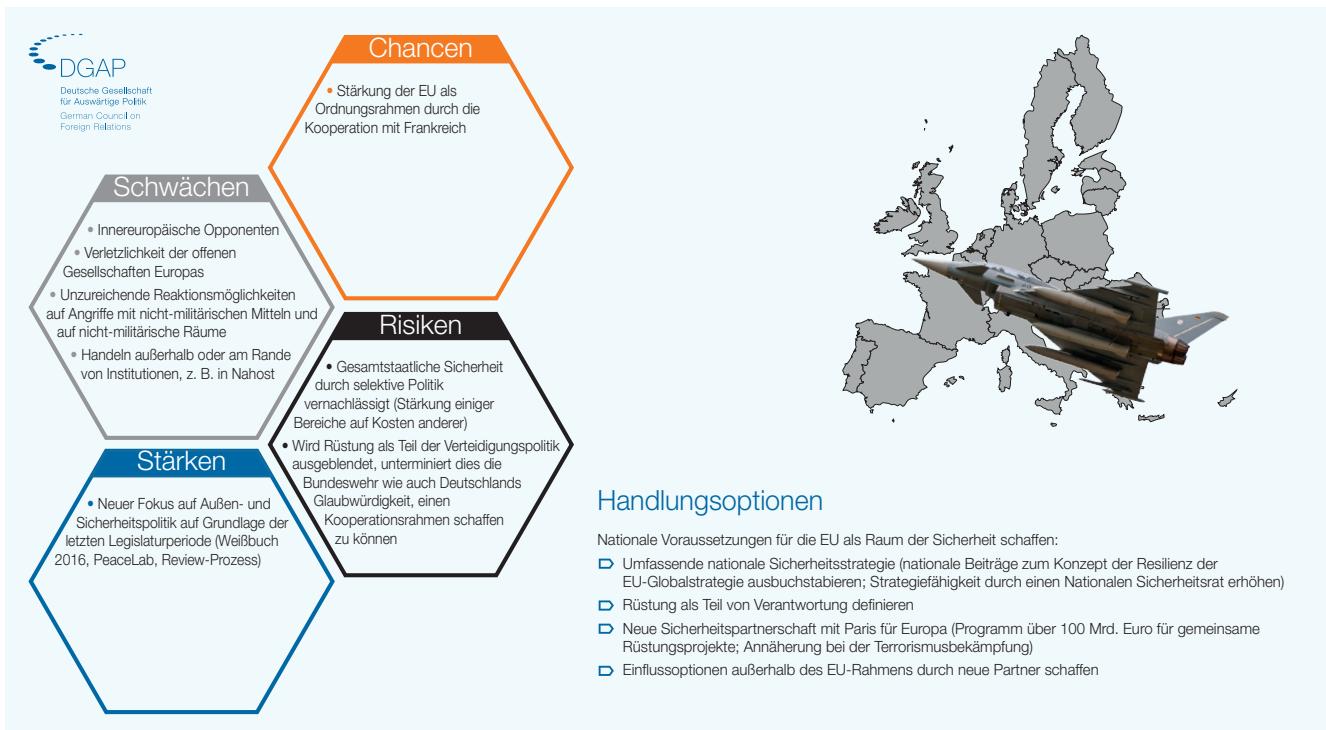
Geschlossenheit der Union und die Verletzlichkeit offener Gesellschaften.

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen gehen weit über das militärische hinaus. Mit Cyberangriffen, Migration und Desinformation vollzieht sich jener tiefgreifende Wandel der Sicherheitspolitik, vor dem Experten seit den 1990er Jahren gewarnt haben. Dabei gehen Sicherheit und Verteidigung eine neue Verbindung ein.

Die Bereiche und Räume innerer und äußerer Risiken verschmelzen. Zudem erweitert sich die Grauzone zwischen Krieg und Frieden, vor allem hinein in „nicht-militärische“ Felder wie Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auch die Mittel sind nicht mehr ausschließlich militärische: Gewalt kann in ganz unterschiedlichen Formen auftreten, sei es Erpressung durch wirtschaftliche Abhängigkeiten oder Cyberangriffe, bei denen Daten gestohlen werden, die aber auch Infrastrukturen gefährden.

Dieser Konflikttauftrag findet weit unterhalb der Schwelle eines Krieges statt. Dies erschwert eindeutige Reaktionen und fordert die deutsche Politik auf, neue

**Abb. 7: Deutschlands Sicherheits- und Verteidigungspolitik**



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0, Eurofighter: Julian Herzog, CC BY 4.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>]), via Wikimedia Commons

Kategorien und Zuständigkeiten sicherheitspolitischen Handelns zu erwägen.

### **Das Problem politischer Leerstellen**

Die Neuausrichtung deutscher Sicherheitspolitik muss auch dort stattfinden, wo politische, ministerielle oder gesellschaftliche Widerstände dies bislang verhindern: In der „gesamtstaatlichen Sicherheit“ und der Rüstungspolitik. Eine selektive Politik erhöht Risiken, weil eine unausgewogene Stärkung in einigen Bereichen zugleich andere relativ schwächt und damit zum wahrscheinlicheren Ziel für Angriffe macht: Das alleinige Anheben der militärischen Abschreckungsfähigkeit weist Angreifern den Weg hin zu den nicht-militärischen Feldern, etwa dem gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die wichtigste sicherheitspolitische Frage für die Jahre 2017 bis 2021 ist, wie Deutschland mit gesamtstaatlichen Herausforderungen in der Sicherheitspolitik umgehen will: Zwar diagnostizieren Regierungsdokumente zutreffend die Herausforderungen an der Schnittstelle von innerer und äußerer Sicherheit: Terrorismus, Cyberraum, kritische Infrastruktur, aber auch Migration. Aufgrund des politischen Dissenses über die richtigen konzeptionellen Antworten und institutionelle Zuständigkeiten bleibt es bei der Unterscheidung zwischen Mitteln der inneren und äußeren Sicherheit.

Die zweite politische Aufgabe ist, einen Konsens darüber herzustellen, wie sich ein verantwortungsvoller sicherheitspolitischer Umgang mit Rüstung gestaltet und welche Funktion der deutschen und europäischen Industrie darin zukommt. Rüstung ist bislang Gegenstand tagespolitischer Skandalisierung und erheblicher Berührungsängste. Dies schränkt nicht nur die Möglichkeiten ein, Rüstungsexporte und -kooperation als sicherheitspolitische Gestaltungsmittel zu nutzen. Es schadet sogar: Partner wie Indien und Allierte wie Frankreich sehen darin auch die mangelnde Bereitschaft Deutschlands, verlässliche Zusagen zu geben und Beiträge zu ihrer Sicherheit zu leisten. Rüstung als Teil der Verteidigungspolitik auszublenden gefährdet auch den Zugang der eigenen Streitkräfte zu Material und somit deren Einsatzbereitschaft. Dies unterminiert Deutschlands verteidigungspolitische Rhetorik als Staat, der einen dauerhaften militärischen Kooperationsrahmen für Partner schafft.

### **Chancen: Mit Frankreich für Europa**

Nach dem Brexit-Votum ist Frankreich der wichtigste sicherheitspolitische Partner in der EU. Der deutsch-französische Ministerrat vom 13. Juli 2017 und vor allem das

Generationenprojekt eines gemeinsamen Kampfflugzeugs eröffnen die Möglichkeit, in den nächsten Jahren gemeinsam mit Frankreich das politische Rückgrat für wirkliche Fortschritte in der europäischen Sicherheitskooperation zu bilden.

### **Schwächen jenseits der Institutionen**

Deutschlands Einfluss beruht im Wesentlichen auf seiner bewussten Einbindung in internationale Institutionen, allen voran die EU. Dennoch wird die deutsche Politik immer wieder gezwungen sein, außerhalb oder am Rande von Institutionen zu handeln, etwa durch Akteure wie Russland oder die USA, die diese Rahmen meiden oder verlassen. Bislang erweist sich Deutschland in diesen nicht-institutionalisierten Handlungskontexten als sehr schwach, wie sich beispielsweise in seiner Nahostpolitik zeigt.

### **Handlungsoptionen**

- **Nationale Voraussetzungen für die EU als Raum der Sicherheit schaffen:** Die Bundesregierung könnte einen Diskussionsprozess zwischen Exekutive, Parlament, Zivilgesellschaft und Wirtschaft um die EU als Raum der Sicherheit anstoßen. Ziel wäre es, auf die Veränderungen der sicherheitspolitischen Ordnung mit einer umfassenden Sicherheitspolitik auf nationaler und europäischer Ebene zu reagieren. Dies würde an die Diskussionsprozesse um das Weißbuch 2016, das PeaceLab und den Review-Prozess des Auswärtigen Amtes anknüpfen.
- Ein wichtiges Ergebnis dieses Prozesses könnte eine **umfassende nationale Sicherheitsstrategie** sein. Prozess und Sicherheitsstrategie würden zwei Ziele verfolgen:
  - **Konzeptionell – die nationalen Beiträge zum Konzept der Resilienz der EU-Globalstrategie ausbuchstabieren:** Risiken und Bedrohungen würden nicht mehr nach inneren und äußeren unterscheiden, sondern vor allem nach dem negativen Einfluss auf Gesellschaft und politisches System – Staaten wie das Vereinigte Königreich tun dies bereits. Die Frage nach den Mitteln ist dann entlang von Effektivität und Angemessenheit zu beantworten, nicht nach der traditionellen Trennung von Innen- und Außenpolitik.
  - **Institutionell – Strategiefähigkeit durch einen Nationalen Sicherheitsrat erhöhen:** Resilienz erfordert die Zusammenarbeit der Exekutive mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Deshalb kann

kein einzelnes Ministerium diesen Prozess anstoßen. Das Kabinett sollte einen nationalen Sicherheitsrat zwischen den Ministerien anlegen und den Zugang hierzu auch für Akteure außerhalb der Regierung sicherstellen. Dies könnte Alternativen zum Denken und Handeln jenseits von „Geschäftsbereichen der Ministerien“ befördern. Ein auf Dauer angelegter Prozess, der regelmäßige Ergebnisse fordert, dürfte bei allen Beteiligten zu mehr Routine im Umgang mit sicherheitspolitischen Fragen führen.

- **Rüstung als Teil von Verantwortung definieren:** Es kann keine nachhaltige Verteidigungspolitik geben, die auch Verantwortung für andere übernimmt, ohne eine Rüstungspolitik, die dieses Ziel unterstützt. Eine ständige und strukturierte europäische Verteidigungskooperation setzt verlässliche Aussagen hinsichtlich deutscher Beiträge in der Rüstung voraus. Eine Rüstungsstrategie sollte Rüstung im nationalen, europäischen und globalen sicherheitspolitischen Kontext verorten und klare Zuständigkeiten innerhalb der Regierung für die sicherheitspolitische Gesamtbewertung schaffen.
- **Neue Sicherheitspartnerschaft mit Paris für Europa:** Ein Europa der Sicherheit wird es nur geben, wenn Paris und Berlin ein gemeinsames politisches Projekt

auf den Weg bringen. Deutschland und Frankreich sollten in der nächsten Dekade ein Programm über 100 Milliarden Euro für die Sicherheit und Verteidigung Europas auflegen, das die positiv besetzte Kooperation aus den 1950er und 1960er Jahren damit verbindet, für Sicherheit in ihren heutigen Dimensionen zu sorgen. Im Verteidigungsbereich lassen sich neben dem europäischen Kampfflugzeug weitere wesentliche Zukunftsprojekte identifizieren, doch für alle muss früh die Frage der Rüstungsexporte geklärt werden. Im Sicherheitsbereich sollten die Regierungen die Annäherung bei der Terrorismusbekämpfung forcieren, etwa über die Auswertung bisheriger Strategien.

- **Einflussoptionen erweitern:** Deutscher Einfluss beruht dort, wo keine Institutionen vorhanden sind, auf individuellen Partnerschaften. Doch Partnerschaften mit Indien oder afrikanischen Staaten verlangen Deutschland Kompromisse ab, die an die Grenzen des in der EU vereinbarten politischen Acquis gehen. Deutschland kann nicht in Konkurrenz zur EU treten. Dennoch gibt es Beispiele wie das Atomabkommen mit Iran, bei denen neben der Beteiligung der Institutionen erfolgreich minilaterale Formate bestehen.

---

**Dr. Christian Mölling** ist Forschungsdirektor der DGAP.

## Sicherheit und Wirtschaft verwoben: Deutschland zwischen den USA und China

Josef Braml und Henning Riecke

Die US-Regierung unter Präsident Donald Trump durfte sich noch intensiver als die Vorgängerregierung dem asiatisch-pazifischen Raum zuwenden, um dem wachsenden Einfluss Chinas zu begegnen und die amerikanische militärische und wirtschaftliche Führungsmacht in dieser Wachstumsregion zu wahren. In diesem Zuge könnte Präsident Trump auch versuchen, in bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit seinen Alliierten Kapital aus Amerikas Schutzmachtrolle zu schlagen.

Als Handelsnation mit umfangreichen Wirtschaftsverbindungen zu beiden Staaten und anderen Akteuren im asiatisch-pazifischen Raum hat Deutschland ein großes Interesse daran, dass es zu keiner militärischen Eskalation oder einem Handelskrieg kommt. Um das deutsche Interesse an Freihandel und sicheren Handels- und Seewegen zu schützen, sollte die Bundesregierung in multilateralen Formaten auf eine Entschärfung der Spannungen zwischen den USA und China wirken.

### Rivalität zwischen den USA und China

Es besteht die Gefahr, dass die Rivalität zwischen den USA und China um die Vorherrschaft in der Region Asien-Pazifik zu militärischen Auseinandersetzungen führt. Durch die Militarisierung des Südchinesischen Meeres und die Aufschüttung künstlicher Inseln unterstreicht China seine Ansprüche auf Territorien, Gewässer und die darunterliegenden Ressourcen. China baut zudem Fähigkeiten zur maritimen Machtprojektion jenseits seiner Hoheitsgebiete aus. Chinas Nachbarn – Verbündete wie Partner der Amerikaner – sehen ihre Interessen bedroht und erwarten von den USA Unterstützung.

Die USA selbst wollen ihre Bewegungsfreiheit im Pazifik nicht durch Chinas Territorialansprüche einschränken lassen und kreuzen regelmäßig in den umstrittenen Gewässern, um Chinas Handeln symbolisch zurückzuweisen. Zwar haben beide Seiten kein Interesse an kriegerischen Auseinandersetzungen, doch das Kräftemessen kann, auch durch unbeabsichtigte Zusammenstöße, eskalieren.

Abb. 8: Deutschlands Position gegenüber den USA und China



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0

Selbst das Zusammenspiel zwischen den USA und China gegenüber Nordkorea könnte zum Konflikt führen. Nordkoreas Nuklear- und Raketenprogramm entwickelt sich für die USA zu einer ernstzunehmenden Bedrohung. So versucht Donald Trump Peking dazu zu bewegen, mehr Druck auf Nordkorea aufzubauen und hat im Gegenzug darauf verzichtet, China als Währungsmanipulator zu brandmarken.

Doch China wird von Maßnahmen absehen, die Nordkoreas Stabilität gefährden: Es fürchtet Flüchtlingsströme ebenso wie ein vereintes proamerikanisches Korea. Die USA könnten China deshalb ein Scheitern der Bemühungen anlasten und – wie schon jetzt angedroht – mit einem Präventivschlag gegen Nordkoreas Anlagen vorgehen. Nordkoreas Gegenschlag wiederum könnte Deutschlands Wirtschaftspartner Südkorea treffen, aber auch die Handelswege in Ostasien blockieren.

### **Geopolitik und Geoökonomie**

Um der bereits unter der Regierung Obama forcierten „Rebalancing“-Strategie zur Eindämmung Chinas mehr Glaubwürdigkeit zu verschaffen, setzt Präsident Trump weiterhin auf militärische Stärke und fordert seine Verbündeten Japan, Südkorea und Australien auf, mehr für die Verteidigung auszugeben. Dabei spielt auch das US-Interesse eine Rolle, Waffen nach Asien zu exportieren. So wird Südkorea wegen seiner Entscheidung, zugunsten Chinas aus der gemeinsamen Raketenabwehr auszusteigen, unter amerikanischen Druck geraten.

Auch in der Handels- und Währungspolitik werden von den US-Alliierten im asiatischen Raum Zugeständnisse gefordert, etwa dass sie ihre Märkte für amerikanische Automobile und Agrargüter öffnen und noch mehr US-Staatsschulden in der Dollar-Leitwährung finanzieren. Dazu sind sie aber nicht bereit, solange sie nicht sicher sein können, dass die USA sie im Ernstfall wirklich verteidigen würden und die Trump-Regierung die wirtschaftlichen Vereinbarungen der Vorgängerregierung einhält.

Das Misstrauen in der Region ist groß: Indem er die Transpazifische Partnerschaft (TPP) unilateral aufkündigte, stellte Präsident Trump bereits die Verbündeten in Asien-Pazifik bloß, die sich im TPP-Verbund an die Seite der USA und gegen China gestellt hatten. Sollte er zudem Handelsbarrieren errichten, könnte dies Chinas Nachbarn dazu bewegen, sich in Wirtschafts- und Währungsfragen noch mehr mit China zu arrangieren. Ein möglicher Rahmen dafür besteht

mit der von China gegen die USA etablierten Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).

### **Dollardominanz in Gefahr**

Auch im Bereich der Währungspolitik gibt es Anzeichen für eine Abkehr. China und Japan, die beiden Hauptfinanciers der anschwellenden US-Staatsschulden, nehmen seit Längerem sukzessive ihre Anlagen aus dem Dollar. China hat bereits Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung von Währungen mit Japan und Südkorea getroffen. Früher oder später dürften die Währungsmärkte die Kräfteverhältnisse im internationalen Handel abbilden – nämlich eine multipolare Ordnung mit drei Kraftzentren: Der Dollar wird auf absehbare Zeit seine Leitfunktion mit dem Euro und dem chinesischen Yuan teilen müssen. Damit bedroht insbesondere China das kreditfinanzierte Wirtschaftsmodell und die militärische Aufrüstung der USA.

China nutzt seine Währungsreserven, die es früher den USA zugutekommen ließ, nunmehr dazu, die eigene Wirtschaft stärker auf Binnenkonsum umzustellen und den Export mit seiner Seidenstraßeninitiative („One Belt, One Road“) auch Richtung Europa zu diversifizieren. Dies erlaubt es China, sich vom bisherigen Hauptabnehmer USA zu emanzipieren und strategischen Einfluss in Europa zu gewinnen. Entsprechend wird die Seidenstraßeninitiative in Washington als ökonomische und politische Gegenmachtbildung zu der von den USA geprägten Wirtschafts- und Weltordnung wahrgenommen. Dagegen übt Trumps „America-First“-Politik gleichwohl wenig Anziehungskraft auf US-Alliierte in Asien und Europa aus, um den Handel mit den USA zu stärken und auf diesem Wege Chinas wachsender Soft Power etwas entgegenzusetzen.

Im Gegenteil: Internationale Unternehmen interessieren sich für Chinas weltweite Infrastrukturpläne – so beabsichtigen etwa die Deutsche Bank und die China Development Bank innerhalb der nächsten fünf Jahre Projekte der Seidenstraßeninitiative mit drei Milliarden Euro gemeinsam zu finanzieren. Global handelnde Unternehmer benötigen Alternativen, sollte ihnen der Zugang zu ihrem wichtigsten Exportmarkt USA durch Handelsbarrieren erschwert werden.

### **Deutschlands und Europas Handlungsoptionen**

Die Gefahr, dass Präsident Trump seine „America First“-Drohungen wahr macht, stärkt das Interesse Deutschlands und Europas, die Handelsbeziehungen in der wirtschaftlichen Wachstumsregion Asien auszubauen. Unabdingbar

dafür ist, dass die Handels- und Seewege nicht durch militärische Konflikte blockiert werden.

- **Wirtschaftliche Integration würde gegenseitige Abhängigkeiten und Chancen schaffen, die auch nationalistische und militärische Gefahren in der Region eindämmen helfen.** Denkbar wäre, dass Europa die Idee einer westlich-asiatischen Handels- und Investitionspartnerschaft weiterdenkt als es die Transpazifische Partnerschaft (TPP) vorsah. So könnten Europa und im besten Fall auch die USA asiatische und pazifische Staaten für ein mega-regionales Freihandelsabkommen gewinnen und dabei auch Indien und China einbinden. In Asien stehen die Zeichen dafür nicht schlecht, zumal die Beteiligten nach dem Ausstieg der USA aus TPP darum bemüht sind, das Freihandelsprojekt am Leben zu erhalten. Mit dieser Diversifizierungsstrategie würde sich Deutschland auch gegenüber amerikanischem Protektionismus weniger verwundbar machen.
- Deutschland sollte in Abstimmung mit asiatischen Partnern darauf hinwirken, dass die **Gewährleistung freier Handels- und Seewege nicht nur im UN-Rahmen, sondern auch verstärkt in der G20 und selbst innerhalb der NATO mit China beraten wird,**

vielleicht in einem NATO-China-Rat. Dabei könnte es nützlich sein, dass die NATO außerhalb ihrer Partnerschaften kaum als Akteur in Asien-Pazifik auftritt.

- **Die EU kann ihre operativen Fähigkeiten in der Konfliktprävention einbringen**, oder sich als **Impulsgeber für Rüstungskontrolle oder vertrauensbildende Maßnahmen** anbieten, etwa durch gemeinsame Forschungsprojekte im Südchinesischen Meer. Die Nordkorea-Krise sollte wieder in einen Verhandlungsrahmen überführt werden. Mit einem Beitrag zur Entschärfung der sino-amerikanischen Rivalität könnten Deutschland und Europa aus der vermeintlichen Schwäche eine Stärke entwickeln, nämlich dem Rüstungswettlauf in Asien als Vermittler zu begegnen und amerikanische Aufrüstungsforderungen zu entkräften: Sicherheit kann nur miteinander und nicht gegeneinander geschaffen werden.

---

**Josef Braml** ist geschäftsführender Herausgeber des DGAP-Jahrbuchs und leitet dessen Redaktion.

**Henning Riecke** leitet das Programm USA/Transatlantische Beziehungen der DGAP.

## Die Scheinstabilität im Nahen Osten und Nordafrika: Eingeschränkte Handlungsoptionen für Deutschland

Dina Fakoussa

Deutschlands Hauptinteressen in der Region Naher Osten und Nordafrika (MENA) sind seit Langem sicherheitspolitische Stabilität, um primär wirtschaftliche Interessen umzusetzen und die Sicherheit Israels zu garantieren. In den letzten Jahren konkretisierten sich weitere Ziele: Migration nach Europa soll verhindert und islamistischer Terrorismus eingedämmt werden. Liberale demokratische Werte konnte Deutschland in der Region kaum realisieren, einerseits aufgrund geringer Einflussmöglichkeiten, aber auch wegen eines mangelnden politischen Willens, vor 2011 vorhandene Druckmittel einzusetzen. Die normative Dimension deutscher Außenpolitik rückte folglich immer mehr in den Hintergrund.

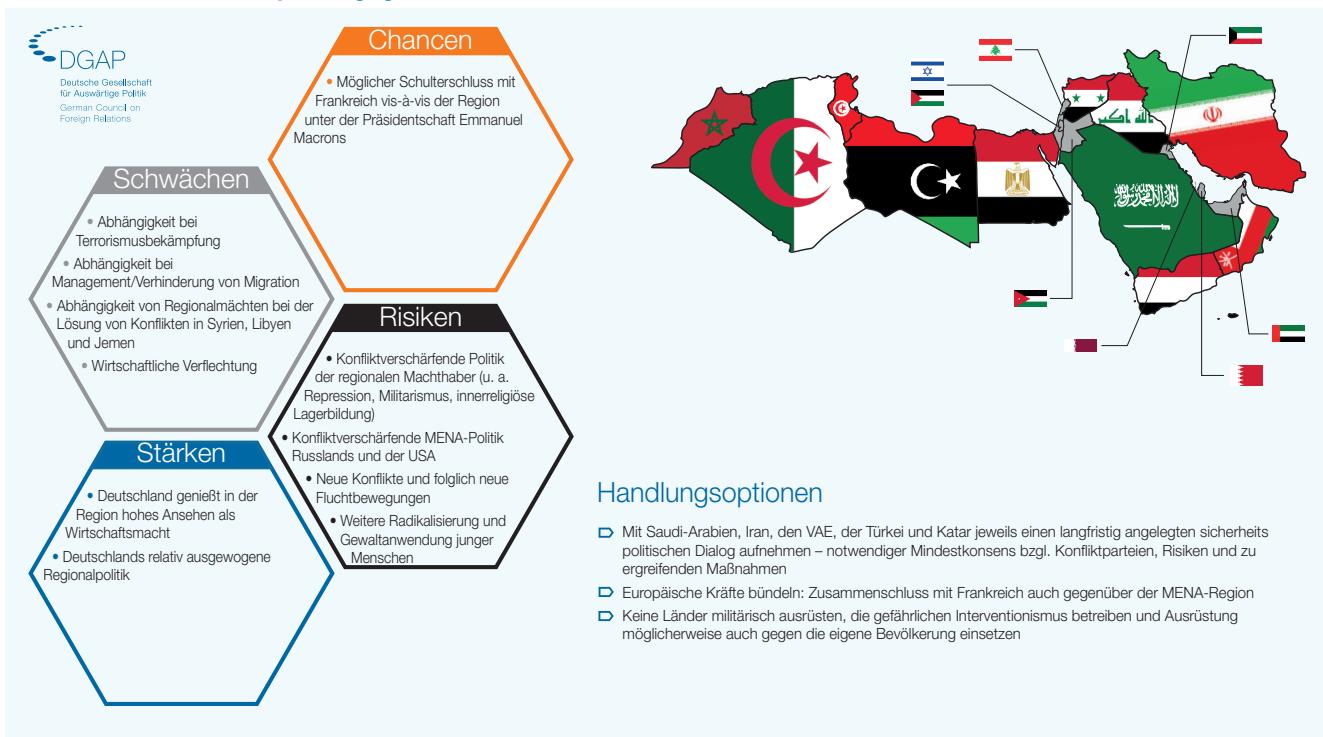
Zwar riefen nach 2011 auch deutsche Entscheidungsträger dazu auf, Stabilität in der Region nachhaltiger zu definieren und vor allem sozioökonomische Gerechtigkeit, politische Teilhabe sowie die Achtung der Menschenrechte zu den Hauptpfeilern eines neuen Stabilitätsverständnisses zu befördern – und die eigene Außenpolitik dementsprechend anzupassen. Doch die deutsche Regierungspolitik ist weiterhin nicht nachhaltig gestaltet. Die

Bundesregierung stuft Länder wie Ägypten oder Saudi-Arabien als relativ stabil ein; sie kooperiert mit ihnen und anderen MENA-Ländern ungeachtet ihrer autoritären politischen Verhältnisse, teils alarmierenden Menschenrechtslage oder konfliktverschärfenden Regionalpolitik.

### Abhängigkeiten

Deutschlands Zusammenarbeit mit den MENA-Staaten steht vor einem Dilemma. In einigen Bereichen ist Kooperation zwingend notwendig, etwa bei der Terrorismusbekämpfung und Migration. Vor dem Hintergrund der Schlüsselrolle dieser Länder bei der Lösung diverser Konflikte sollte die Bundesregierung auch keineswegs ihre diplomatischen Dialogkanäle gefährden. Dies wäre etwa dann denkbar, wenn sie strikte Konditionalität anwenden sollte, also jegliche Zusammenarbeit prinzipiell an Fortschritte bei der Gewährung politischer Freiheiten und der Achtung von Menschenrechten knüpfen würde. Regierungen in der Region würden dies als Verletzung der eigenen Souveränität werten. Bei zentralen

**Abb. 9: Deutsche Außenpolitik gegenüber dem MENA-Raum**



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0

Konflikten wie in Syrien, Libyen oder Jemen wäre dies nicht im Sinne einer Lösungsfindung.

Gleichzeitig stellt die Region weiterhin einen hochlukrativen Markt dar; Wohlstand und Fortschritt in der Bundesrepublik sind eng verflochten mit wirtschaftlichen Beziehungen zu autoritären Staaten weltweit, nicht nur im MENA-Raum. Wenn wirtschaftliche Zusammenarbeit an Konditionen im politischen Bereich geknüpft werden soll, müssten die Bundesregierung wie auch die deutsche Gesellschaft bereit sein, wirtschaftliche Verluste einzugehen.

Darüber hinaus haben sich maßgebliche außenpolitische Koordinaten verschoben, wie etwa die konfliktverschärfende MENA-Politik Russlands und der USA; auch deshalb sollte Deutschland weiterhin in der Region engagiert bleiben.

### **Unabwendbare Risiken: Auch Deutschland steht in der Verantwortung**

Viele Regierungen in Nahost und Nordafrika ergreifen politische Maßnahmen, die Radikalisierung eher antreiben als eindämmen. Durch Repression und eine unzureichende Verteilung von Ressourcen und Chancen bereiten sie weiterhin den Boden für neue und womöglich gewaltvolle Konflikte. Länder wie Saudi-Arabien, Iran und Ägypten, aber auch die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), Katar und die Türkei betreiben eine teilweise hoch militarisierte, konfliktverschärfende Regionalpolitik. Für friedliche Konfliktbeilegung und die Einbindung unterschiedlicher Konfliktparteien räumt diese Politik kaum Platz ein. Neue Flucht- oder Migrationswellen sind somit sehr wahrscheinlich.

Es ist Deutschland bedingt möglich, Risiken und Gefahren aus der MENA-Region abzuwehren – deren Ursachen kann es aber fast nicht bearbeiten. Die Kooperation der Sicherheitsdienste und Militärs bei der Terrorismusbekämpfung hat zur Abwendung terroristischer Anschläge in Europa und der partiellen Zerschlagung terroristischer Gruppen wie dem IS geführt. Es hat immer wieder eine punktuelle Gefahrenabwehr gegeben und dies wird weiterhin geschehen. Doch solange die politischen Eliten selbst nicht bereit sind, in ihren jeweiligen Ländern soziale Ungleichheit zu beheben und Pluralismus und Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten, wird die Region konfliktträchtig bleiben.

Auch Deutschland stärkt und legitimiert durch wirtschaftliche Zusammenarbeit autokratische Regierungen. Beispielsweise führte der milliardenschwere Siemens-Auftrag über den Bau von Gaskraftwerken in Ägypten, der größte der Unternehmensgeschichte, dazu,

dass die neuen Kraftwerke die Stromversorgung im Land stellenweise verbessert oder zumindest gewährleistet haben. Dies kommt einerseits der Bevölkerung zugute, aber auch dem Ansehen der ägyptischen Machthaber. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit Deutschlands mit den besagten Regimen kann diese zwar kurz- bis mittelfristig stabilisieren, indem sie in gewissem Maß deren Fähigkeit verbessert, wirtschaftliche und soziale Veränderungen herbeizuführen. Doch nachhaltig stabilisiert werden die gesellschaftlichen Verhältnisse damit nicht.

### **Chancen: eine deutsch-französische Initiative**

Deutschland genießt in Nahost und Nordafrika aufgrund seiner Wirtschaftsmacht und relativ ausgewogenen Politik gegenüber der Region weiterhin hohes Ansehen. Es sollte diese Stärke aber ergänzen: Die Präsidentschaft Emmanuel Macrons bietet hier den beiden Schwerpunktspielen Europas eine Chance, auch vis-à-vis dem MENA-Raum gemeinsam zu handeln. Für eine Initiative auf zwischenstaatlicher Ebene spricht vieles: Bilaterale Beziehungen prägen die Politik in Nahost und Nordafrika viel stärker als die der EU. Vor allem für die Golfstaaten ist die EU ein schwer verständliches Konstrukt, und Gespräche auf direkter nationalstaatlicher Ebene genießen in diesen Ländern einen höheren Stellenwert. Zudem hat die EU bislang keine kohärente, koordinierte Nahostpolitik betrieben. Versuche, dies nun nachzuholen, dürften in Anbetracht der inneren Spaltungen der Union zurzeit geringe Erfolgsaussichten haben, was ihr politisches und diplomatisches Gewicht weiter verringern würde.

### **Handlungsoptionen**

Die Herausforderungen in Nahost und Nordafrika sind so heterogen und komplex, dass es nicht die eine Strategie für die Region geben kann. Aber es besteht die Möglichkeit, sinnvolle und notwendige länderübergreifende Maßnahmen zu ergreifen.

- **Ein langfristiger Sicherheitsdialog:** Die unterschiedlichen Perzeptionen und Ansätze der einzelnen MENA-Länder und die Deutschlands müssen angehährt werden – für effektive, nachhaltige Lösungen ist ein Mindestkonsens bei der Identifizierung von Konfliktparteien, Gefahren und Risiken sowie bei zu ergreifenden Maßnahmen Grundvoraussetzung. Die Bundesregierung sollte mit Saudi-Arabien und Iran, aber auch den VAE, der Türkei und Katar jeweils einen langfristig angelegten sicherheitspolitischen Dialog in Gang setzen. In einem ersten Schritt gälte es, gemeinsam Gefahren zu identifizieren, Risiken zu analysieren

und Vertrauen zu vertiefen. Mit der Türkei dürfte sich ein solches Vorhaben wegen der derzeitigen Eskalation in den Beziehungen am schwierigsten gestalten.

- **Europäische Kräfte bündeln:** Um mehr Geschlossenheit und folglich Stärke gegenüber den Regierungen vor Ort zu demonstrieren, müssen Frankreich und Deutschland ihren Zusammenschluss als Verfechter der liberalen Weltordnung auch in Bezug auf die MENA-Region als Chance nutzen.
- **Wirtschaftliche Zusammenarbeit austarieren:** Die Bundesregierung darf keine Länder militärisch

ausrüsten, die einen gefährlichen Interventionismus betreiben und bei denen nicht auszuschließen ist, dass sie Ausrüstung (in einigen Fällen erneut) gegen die eigene Bevölkerung einsetzen. Daraus entstehende materielle Verluste sind weitaus geringer als die Kosten von noch mehr Krieg und Zerstörung in der Region.

---

**Dina Fakoussa** leitet das Programm Naher Osten und Nordafrika der DGAP.

## Die deutsche und europäische Türkei-Politik

Laura Lale Kabis-Kechrid

Über Jahrzehnte prägte eine prowestliche und proeuropäische Orientierung die türkische Außenpolitik. Dies ging mit einer Einbindung in wichtige westliche Organisationen und Abkommen einher – von der Mitgliedschaft in Europarat und NATO über das Ankara-Abkommen bis hin zum Status als EU-Beitrittskandidat. Doch in den vergangenen Jahren hat sich die Türkei nicht nur außenpolitisch stärker dem arabischen und asiatischen Raum zugewandt, sondern auch innenpolitisch weit von den rechtlichen und politischen Normen der EU entfernt. Noch zu Beginn der Umbrüche im Nahen Osten 2011 wurde das Land aufgrund seiner vermeintlich erfolgreichen Vereinigung einer parlamentarischen Demokratie und westlichen Orientierung unter Führung einer islamisch-konservativen Regierung wiederholt als mögliches Modell für die Länder der Region gesehen. Doch die Türkei ist mittlerweile selbst auf dem Weg in die Autokratie.

Die Umwandlung des politischen Systems in ein Präsidialsystem, die Erosion demokratischer Strukturen und der rechtstaatlichen Verfasstheit sowie die eskalierende Rhetorik der türkischen Regierung gegenüber der EU und einzelnen EU-Staaten werfen grundlegende Fragen

hinsichtlich der zukünftigen Beziehungen Deutschlands und der EU zur Türkei auf. Zusätzlich wird das Verhältnis dadurch erschwert, dass die türkische Außenpolitik immer mehr durch innenpolitische Interessen bestimmt wird. So ist die antieuropäische Rhetorik der türkischen Regierung unter anderem dadurch motiviert, Wählerstimmen aus dem konservativen und nationalistischen Lager zu gewinnen.

### Deutsche und europäische Interessen

Trotz der vielen Streitpunkte zwischen Deutschland und der Türkei bleibt das Land ein wichtiger Partner für Deutschland und die EU. Dies gilt vor allem in der (1) Sicherheitspolitik, (2) der Terrorismusbekämpfung, in der (3) Flüchtlingspolitik und mit Blick auf (4) wirtschaftliche Interessen.

#### Sicherheitspolitik

Aufgrund ihrer geostrategischen Lage und als NATO-Mitglied hat die Türkei eine wichtige Funktion hinsichtlich der sicherheitspolitischen Stabilität und Ordnung im

**Abb. 10: Deutsche Außenpolitik gegenüber der Türkei**



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0

Nahen Osten inne. Dabei kann sie, besonders in Syrien, sowohl konfliktlösend als auch konfliktverschärfend wirken. Eine weitere Entfernung der Türkei von der EU würde die Gefahr bergen, dass die NATO geschwächt würde, und dass die Türkei sich sicherheitspolitisch Russland stärker annähern und vermehrt gegen deutsche und europäische Interessen agieren würde.

### **Terrorismusbekämpfung**

Die Türkei ist ein wichtiger Partner in der geheimdienstlichen Kooperation wie auch in ihrer Unterstützung der internationalen Koalition gegen den IS. Der Streit mit Deutschland über den Besuch der deutschen Truppen in Incirlik und deren geplante Verlegung belastet nicht nur die bilateralen Beziehungen, sondern erschwert auch die effektive Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus.

### **Flüchtlingspolitik**

Im Bemühen der deutschen Regierung und der EU, Migrationsbewegungen aus dem Nahen Osten und Afghanistan zu kontrollieren, ist die Türkei als Transitland an der EU-Außengrenze von entscheidender Bedeutung. Das Fortbestehen des ohnehin umstrittenen Flüchtlingsabkommens steht mehr und mehr infrage. Darüber hinaus haben die innenpolitischen Entwicklungen in der Türkei zu einer Zunahme an Asylgesuchen türkischer Staatsbürger geführt, besonders in Deutschland und Griechenland. Eine Stabilisierung und Befriedung der politischen Lage in der Türkei sowie die Wahrung der Menschenrechte ist daher für Deutschland und die EU auch migrationspolitisch von Interesse.

### **Wirtschaftliche Interessen**

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Türkei ist ein Kerninteresse Deutschlands. Das bilaterale Handelsvolumen belief sich 2016 auf 37,3 Milliarden Euro, wovon 21,9 Milliarden Euro auf deutsche Exporte in die Türkei entfielen. Außerdem ist Deutschland innerhalb der EU nach den Niederlanden der zweitgrößte ausländische Investor in der Türkei. Daneben ist die Türkei als Transitland für die europäische Energieversorgung aus dem Nahen Osten und der kaspischen Region wichtig.

### **Realpolitische Interessen vs. Werte und Normen**

Für Deutschland und die EU wird es immer schwieriger, gegenüber der Türkei gleichzeitig ihre Interessen und ihre eigenen Werte und Normen glaubwürdig zu vertreten. Man besitzt kaum noch Instrumente, um den Entwicklungen in der Türkei entgegenzuwirken und Anreize für Reformen zu schaffen.

Der seit Jahren im besten Fall sehr schleppend laufende Beitrittsprozess hat bereits dazu geführt, dass eines der wichtigsten politischen Instrumente der EU gegenüber der Türkei kaum noch Wirkung hat. Dennoch ist der Prozess wichtig, um diplomatische Kanäle offenzuhalten. Ein offizieller Abbruch der Beitrittsgespräche würde nicht nur diese Kanäle schließen, sondern hätte auch eine fatale Außenwirkung: Die Türkei wäre das erste Land, dessen Beitrittsprozess als gescheitert erklärt würde. Auch ist ungewiss, welche Folgen eine weitere Entzweigung zwischen der Türkei und ihren westlichen Partnern für andere Ordnungsstrukturen wie die NATO oder die Mitgliedschaft der Türkei im Europarat hätte.

Gleichzeitig dürfen Deutschland und die EU ihre Werte und Normen nicht ihren realpolitischen Interessen opfern. Die größte Herausforderung für die nächste Bundesregierung wird somit sein, eine klar definierte, kohärente Position auf nationaler wie auf europäischer Ebene zu entwickeln. Es ist entscheidend, die richtigen Anreize für die türkische Regierung zu schaffen, ohne ihr zu stark nachzugeben.

### **Wirtschaftsinteressen der Türkei als Ansatzpunkt**

Die wirtschaftliche Entwicklung der Türkei – bislang ein wichtiger Faktor für die kontinuierlichen Wahlerfolge der AKP – ist für Erdoğan und die AKP auch mit Blick auf die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2019 entscheidend. Das türkische Wirtschaftswachstum hat spürbar nachgelassen und die im April veröffentlichten Wirtschaftszahlen zeigen deutliche Schwächen auf. In Anbetracht des knappen Ausgangs des Referendums zur Verfassungsänderung ist es der türkischen Regierung umso wichtiger, die wirtschaftliche Situation des Landes zu verbessern.

Aufgrund der Tiefe der über Jahrzehnte entwickelten wirtschaftlichen Integration zwischen der EU und der Türkei wird sich die wirtschaftliche Bedeutung Deutschlands und der EU für die Türkei ungeachtet Erdogans Rhetorik kaum ändern, selbst wenn die Türkei eine verstärkte Kooperation mit Russland und China suchen mag. So sagte Erdoğan kurz vor dem Referendum, dass die Türkei nach dem Referendum alle politischen und administrativen Beziehungen zur EU überprüfen würde, an den wirtschaftlichen Beziehungen jedoch festhalten wolle. Pragmatische wirtschaftliche Überlegungen könnten also zu einer erneuten Annäherung an die EU und Deutschland führen. Ob solche Interessen schwerer wiegen werden als die bisherige populistische Strategie, wird letztlich von Erdogans Abwägung abhängen, welche Strategie für die Wahlen 2019 erfolgsversprechender scheint.

## Handlungsoptionen

▪ **Wirtschaftliche Anreize an klare politische Anforderungen knüpfen:** Deutschland und die EU mögen an der Umwandlung des politischen Systems der Türkei nichts ändern können; doch sie können Anreize schaffen, die den Grad der autokratischen Ausprägung etwas eindämmen und gleichzeitig die Beziehungen in versöhnlichere Bahnen lenken. **Die Modernisierung der Zollunion zwischen der Türkei und der EU könnte hierbei ein wichtiges Instrument sein.** Die türkische Regierung hat beispielsweise ein starkes Interesse daran, die Zollunion auf den Dienstleistungs- und Agrarsektor auszuweiten. Auch wenn es für eine effektive Umsetzung einer gemeinsamen EU-Linie bedarf, kann Deutschland hierbei eine tragende Rolle zukommen. Zusätzlich zu seiner besonderen historischen und migrationspolitischen Beziehung zur Türkei ist Deutschland deren wichtigster Handelspartner in

der EU und einer der größten Geber ausländischer Direktinvestitionen.

- **Klare Grenzen definieren:** Auf nationaler wie europäischer Ebene bedarf es gegenüber der Türkei einer kohärenten Position, die auch konsequent umgesetzt wird, gerade bei Punkten wie der Wiedereinführung der Todesstrafe.
- **Verstärkte Zusammenarbeit an einer innereuropäischen Lösung zur Aufnahme und Verteilung von Flüchtlingen:** Dies scheint momentan zwar äußerst schwierig, wäre aber wichtig, um sich in diesem Punkt aus der vermeintlichen Abhängigkeit von der Türkei zu lösen und der türkischen Regierung ein Druckmittel zu nehmen.

---

**Laura Lale Kabis-Kechrid** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programm Naher Osten und Nordafrika der DGAP.

## Deutsche Iran-Politik jenseits des Atomdeals: Außen- und entwicklungspolitische Neujustierungen

Ali Fathollah-Nejad

Das im Juli 2015 erreichte Atomabkommen beendete vorerst den jahrzehntelangen Streit über das iranische Atomprogramm und eröffnete die Möglichkeit, die deutsch-iranischen Beziehungen wiederzubeleben. Mit dem Joint Comprehensive Plan of Action akzeptierte Iran umfangreiche Maßnahmen, die verhindern sollen, dass das Land zur Atommacht wird. Im Gegenzug haben die fünf UN-Vetomächte plus Deutschland die nuklear-bezogenen Wirtschaftssanktionen gegen Iran auf.

Entgegen europäischer Hoffnungen hat sich das Abkommen jedoch nicht positiv auf die iranische Innen- und Außenpolitik ausgewirkt. Die Menschenrechtslage und die sozioökonomische Situation im Land haben sich weiter verschlechtert. Außenpolitisch verfolgt Iran seine regionalen Interessen des Machterhalts und -ausbaus unnachgiebiger als zuvor. Diese Entwicklungen befeuern die Konflikte in Irak, Syrien und Jemen, und sind zugleich wichtigen Partnern Deutschlands wie Saudi-Arabien und Israel ein Dorn im Auge. Für Deutschland ist der Spagat zwischen unverändert engen Beziehungen

zu diesen Partnern und einer gleichzeitigen Annäherung an Iran schwieriger geworden.

### Deutsche Interessen

Der im Zuge des Atomdeals eingeleitete Annäherungsprozess mit Iran basiert auf zwei Pfeilern: erstens Wirtschaft und Energie und zweitens Außenpolitik. Deutschlands Interessen gegenüber Iran bestehen vornehmlich in der Stabilität am Persischen Golf, der nach wie vor zentral für die weltweite Ölzufluss ist; in einer Befriedung der Konflikte im Mittleren Osten, um etwa weitere Fluchtbewegungen nach Europa zu vermeiden; in der Diversifizierung der Energielieferungen durch höhere Importe beispielsweise aus Iran, um die große Abhängigkeit gegenüber Russland zu reduzieren; sowie im Export industrieller Güter und dem Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen. Die Wiederbelebung wirtschaftlicher und politischer Beziehungen wurde als Teil einer Politik des „Wandels durch Handel und Annäherung“ rationalisiert,

**Abb. 11: Deutschland und Iran**



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0

muss jedoch zumindest vorerst als gescheitert betrachtet werden.

### Irans Funktion als Stabilitätsanker im Mittleren Osten neu bewerten

Angesichts dieser Interessen sollte Deutschland seine Iran-Politik überprüfen, denn diese vernachlässigt bereits bekannte Risiken. So steht etwa die nach Hegemonie in der Region strebende Politik Irans dem deutschen Ziel regionaler Stabilität entgegen: Sie hat die Beziehungen zu den Nachbarn maßgeblich verschlechtert.

In Anbetracht der Faktoren, die 2010/11 die Umbrüche in der arabischen Welt auslösten, sollte man zudem Irans Funktion als Stabilitätsanker in der Region neu einschätzen: Angesichts der sozioökonomischen Misere und des reformresistenten politischen Systems der Islamischen Republik stellt sich das Land eher fragil als stabil dar.

### Deutschlands Stärken und Schwächen

Deutschlands Stärken in seinen Beziehungen zu Iran bestehen in seiner zentralen Position bei der Modernisierung der iranischen Industrielandschaft, in seiner guten Reputation bei allen Fraktionen der iranischen politischen Elite und in seiner maßgeblichen Rolle bei der Wiederaufwertung Irans in den internationalen Beziehungen.

Die Schwäche der deutschen Politik hingegen liegt in einer beschönigenden Betrachtung der iranischen Innen- und Außenpolitik seit 2015. Berlin bewertet den Wandel unter Präsident Rohani über und vernachlässigt die besorgniserregenden Kontinuitäten. Zudem wurde zu wenig beachtet, dass auch wenn sich die inner-iranischen Fraktionen im politischen Tagesgeschäft einander entgegenstehen, ein übergeordneter gemeinsamer Nenner sie eint: Regimesicherheit und -überleben. Die deutsche Außenpolitik hat die Tendenz, von Teherans „konstruktivem Engagement“ in Sachen Atomprogramm auf die iranische Regionalpolitik zu schließen. Diese Schieflage in der deutschen Iran-Perzeption und die kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen haben bisher verhindert, dass Berlin sein Gewicht für eine Mäßigung der iranischen Politik einsetzt.

### Chancen und Risiken für Deutschland

Deutschland und die EU nutzten die unter US-Präsident Obama freigewordenen Spielräume, um selbst einen Annäherungskurs gegenüber Teheran einzuleiten. Präsident Trumps Absage an einen versöhnlichen Kurs gegenüber

Iran hat Stimmen in der EU für eine von den USA emanzipiertere Iran-Politik laut werden lassen. Dies eröffnet die Chance, eine Neubestimmung deutscher Iran-Politik im europäischen Kontext vorzunehmen.

### Zusammenarbeit an Bedingungen knüpfen

Um den genannten deutschen Interessen gerecht zu werden, wären Kernbestandteile einer Neustellung der Iran-Politik:

- Der Ausgangspunkt einer erfolgreichen deutschen oder EU-Politik in der Region ist eine **Politik der Äquidistanz gegenüber Iran und Saudi-Arabien**. Konkret bedeutet dies, die regionalen Rollen Riads und Teherans gleichermaßen kritisch zu thematisieren, um bei den Kontrahenten den Eindruck zu vermeiden, Deutschland würde den jeweils anderen bevorzugen. Dies würde wiederum Berlins Status bei der Lösung jener regionalen Konflikte stärken, bei denen Iran und Saudi-Arabien entscheidend sind. Hierdurch ließe sich die Gewaltspirale zwischen den beiden Ländern ansatzweise aufbrechen. Konkret müssten Deutschland und die EU folgende Korrekturen anstreben: In der Terrorismusbekämpfung muss auch Irans sektiererische Regionalpolitik in Syrien und Irak sowie seine Unterstützung des Assad-Regimes Gegenstand von Kritik werden. Diese beiden Faktoren bereiten den Boden für den Zulauf zu gewalttätigen extremistischen sunnitischen Gruppierungen wie dem IS.
- Die neue Bundesregierung sollte konsequent die fatale Menschenrechtssituation in Iran (das Land hat die weltweit höchste Exekutionsrate) sowie die anhaltende politische Repression von Menschenrechtlern, Andersdenkenden, Frauenrechtlern, Gewerkschaltern und Minderheiten auf die Agenda der bilateralen Beziehungen setzen. Gegenwärtig bildet Iran eines der zugangsstärksten Herkunftsländer von Geflüchteten in Deutschland. Würde die Bundesregierung eine **Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen an die Wahrung der Menschenrechte koppeln**, würde dies ihre Einflussmöglichkeiten erhöhen.
- Berlin sollte sich für eine **gemeinsame europäische Iran-Politik** starkmachen, die Prinzipien nachhaltiger Stabilität mit Wirtschaftsinteressen verknüpft. Die EU-Globalstrategie formuliert bereits Eckpunkte einer europäischen Iran-Politik: ein ausgewogenes Engagement in der Golf-Region; ein vertiefter Dialog mit Iran und den Ländern des Golf-Kooperationsrats über regionale Konflikte, Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung; und das Ziel, die Ausbreitung bestehender Krisen zu verhindern. Eine erfolgreiche Europäisierung

könnte verhindern, dass Iran im Rahmen bilateraler Beziehungen die EU-Staaten gegeneinander ausspielt. Im Zentrum sollte eine deutsch-französische Initiative stehen. Trotz wirtschaftlicher Interessen betrachtet die französische Regierung Irans Regionalpolitik mit Sorge. Italien, ein weiterer wichtiger Wirtschaftspartner Irans, könnte ein dritter zentraler Partner sein.

- Deutschland und die EU sollten eine **Initiative für eine inklusive Sicherheitsarchitektur in der Region** lancieren. Kurzfristig sollte diese verhindern, dass die iranisch-saudische Rivalität eskaliert. Eine Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittleren und Nahen Osten (KSZMNO) würde die vielschichtigen regionalen Herausforderungen einer nachhaltigen Lösung näherbringen. Im Zentrum sollte das Konzept gemeinsamer Sicherheit als neues Paradigma etabliert werden; neben vertrauensbildenden Maßnahmen sollten „harte“ und „weiche“ Themen gleichermaßen behandelt werden. Würden Deutschland oder die EU eine

KSZMNO lancieren, wäre der politisch-diplomatische Aufwand groß. Doch ohne eine solche Initiative kämen voraussichtlich höhere Kosten infolge endemischer Konflikte auf die europäischen Staaten zu.

- Eine **Harmonisierung der Außen- mit einer Entwicklungspolitik**, die das Wohl der Bevölkerungsmehrheit im Blick hat, käme Deutschlands Interesse an Stabilität im Nahen und Mittleren Osten dauerhaft nach. Dabei muss das Ziel sein, eine inklusive und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu befördern. Der von der Rohani-Regierung betriebene Wirtschaftskurs hat lediglich die sozioökonomische Misere in Iran verschärft und dadurch dem Rechtspopulismus Vorschub geleistet. Dies könnte bei den nächsten Präsidentschaftswahlen 2021 zu einem Rechtsruck im politischen System führen.

---

**Dr. Ali Fathollah-Nejad** ist Associate Fellow im Programm Naher Osten und Nordafrika der DGAP.

## Eine deutsche Strategie gegenüber Saudi-Arabien: Regionale Stabilität und Terrorismusbekämpfung als Eckpfeiler

Sebastian Sons

Deutschlands Interessen in Saudi-Arabien beschränkten sich in der Vergangenheit hauptsächlich auf wirtschaftliche Zusammenarbeit und Rüstungsexporte. Allerdings haben die Umbrüche in der arabischen Welt 2011 dazu geführt, dass das Königreich in Deutschland mittlerweile als Partner im Kampf gegen den Terrorismus und potenzieller Stabilisator im Nahen und Mittleren Osten wahrgenommen wird: Je tiefer ehemals bedeutende Regionalmächte wie Ägypten oder Syrien in die politische Krise rutschten, desto mehr wurde Saudi-Arabien zur wichtigsten arabischen Ordnungsmacht.

### Deutsche Interessen

Deutschland ist bewusst, dass Stabilität und Sicherheit in der Region ohne Kooperation mit Saudi-Arabien nicht zu erreichen sind. Es zeigt daher verstärktes Interesse, nicht nur im wirtschaftlichen, sondern auch im politischen und geheimdienstlichen Bereich enger mit dem Königreich zusammenzuarbeiten. Dabei wird in der deutschen Politik mittlerweile kontrovers darüber diskutiert, ob

und inwiefern Rüstungsexporte den übergeordneten Zielen Terrorismusbekämpfung und Stabilität widersprechen.

### Risiken durch neue US-Politik

Die interventionistische Politik der saudischen Führung in der Region bedroht deutsche Interessen: Der Militäreinsatz in Jemen, die Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land und die Rivalität mit Iran destabilisieren die Region zusehends und kommen dschihadistischen Gruppierungen wie dem IS zugute. Das militärische Vorgehen Saudi-Arabiens in Jemen seit März 2015 ließ ein Sicherheitsvakuum entstehen, das sich Dschihadisten zunutze machen. Deren Ideologie wird dabei auch von der saudischen Islamauslegung des Wahhabismus inspiriert.

Die deutsche Außenpolitik sieht diese Entwicklungen ebenso kritisch wie die einseitige Parteinahme des US-Präsidenten Donald Trump für den saudischen Verbündeten. Weiterhin befördert der Abschluss von milliardenschweren US-Waffendeals die Hochrüstung in

**Abb. 12: Eine deutsche Strategie gegenüber Saudi-Arabien**



Grafik: DGAP/Reiner Quirin, CC BY-NC-ND 4.0

einer volatilen Region. Trump schürt so die Eskalation mit Iran. Dies widerspricht deutschen sicherheitspolitischen Interessen und könnte den von Deutschland mitinitiierten Nukleardeal mit Iran gefährden.

### Chancen als ehrlicher Makler

Die saudische Politik nimmt deutsche Kritik an den Menschenrechtsverletzungen als mangelnden Respekt und Einmischung in interne Angelegenheiten wahr. Gleichzeitig ist der deutsche Einfluss auf saudische Politik im Vergleich zu den USA, Frankreich oder Großbritannien durchaus limitiert. Dies liegt daran, dass Saudi-Arabien für die deutsche Außenpolitik erst seit wenigen Jahren an geostrategischem Interesse gewonnen hat, keine historisch gewachsenen Beziehungen existieren und persönliche Netzwerke fehlen. Grundsätzlich verfügt Deutschland aber auf saudischer Seite über hohe Akzeptanz als „ehrlicher Makler“, der in der Vergangenheit als ausgleichender und vertrauenswürdiger Vermittler in Regionalkonflikten aufgetreten ist. So betonen etwa saudische Politiker und Diplomaten, dass ein Stopp der deutschen Rüstungslieferungen akzeptabel sei, um die politischen Beziehungen nicht zu riskieren.

Deutschland sollte dieses Vertrauen noch stärker nutzen, indem es eine kohärente Strategie im Umgang mit dem schwierigen Partner Saudi-Arabien entwickelt, die auf den beiderseitig priorisierten Bereichen (1) regionale Stabilität und (2) Terrorismusbekämpfung beruht.

### Handlungsoptionen

#### Regionale Stabilität

- **Die nächste Bundesregierung sollte auf eine vorsichtige Annäherung zwischen Iran und Saudi-Arabien hinarbeiten.** Dazu würden unter anderem bildungspolitische Veranstaltungen beitragen, bei denen iranische und saudische Nachwuchskräfte aus Politik, Medien, Wissenschaft und Wirtschaft unter deutscher Moderation zusammenkommen. Das deutsche Verhältnis zu den beiden Kontrahenten am Golf sollte dabei noch stärker als bisher von Äquidistanz geprägt sein. Dies würde bei der saudischen Führung Vertrauen schaffen, da sie eine Benachteiligung gegenüber Iran fürchtet.
- **Deutschland sollte Waffenlieferungen einstellen.** Saudi-Arabien ist direkt in einen militärischen Konflikt in Jemen verstrickt. Dieser Krieg verschlechtert die humanitäre Situation der Zivilbevölkerung. Weiterhin geht die saudische Regierung im eigenen Land repressiv gegen Menschenrechtsaktivisten und die

schiitische Minderheit vor. Daher sollte die nächste Bundesregierung auf Waffenlieferungen nach Saudi-Arabien verzichten. Deutschland würde so klarmachen, dass es die Aktivitäten Saudi-Arabiens nicht honoriert.

- **Deutschland sollte gemeinsam mit anderen europäischen Partnern die USA dazu anregen, eine einseitige Parteinahme für Saudi-Arabien zu vermeiden, um den Regionalkonflikt mit Iran nicht zu verschärfen.** Sollte Deutschland konstatieren müssen, dass die US-Regierung einen solchen Kurs nicht unterstützt, könnte es gemeinsam mit europäischen Partnern wie Frankreich und zusammen mit möglichen regionalen Vermittlern wie Kuwait oder Oman versuchen, eine Annäherung zwischen Iran und Saudi-Arabien zu initiieren.

#### Terrorismusbekämpfung

- **Der Kampf gegen den Terrorismus sollte nicht nur auf geheimdienstlicher und sicherheitspolitischer, sondern auch verstärkt auf präventiver Ebene geführt werden.** Deutschland sollte die konstruktive Rolle Saudi-Arabiens im sicherheitspolitischen Kampf gegen den Terrorismus zwar weiter betonen, aber auch auf zukünftige Potenziale in der ideologischen Prävention hinweisen. Dafür sollte es Kooperationen in der Deradikalisierung anregen. So könnten saudische und deutsche Akteure etwa miteinander Erfahrungswerte in der Identifikation sowie in der psychologischen und sozialen Reintegration von Dschihadisten austauschen. Allerdings muss sich die deutsche Außenpolitik bewusst sein, dass ein solches Vorgehen Grenzen hat, da saudische und deutsche Terrorismusdefinitionen nicht immer übereinstimmen. Dies zeigt sich vor allem beim saudischen Vorgehen gegen Menschenrechtsaktivisten, die als „Terroristen“ bezeichnet werden, sowie beim Vorgehen gegen Iran.

Um die beiden Hauptinteressen regionale Stabilität und Terrorismusbekämpfung in konkreten Handlungsfeldern zu stärken, sollte die neue Bundesregierung zudem folgende Bereiche ausbauen:

#### Kooperation im Bildungs- und Kulturbereich

- **Deutschland sollte seine bildungspolitische Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien intensivieren.** Das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem wird in Saudi-Arabien sehr geschätzt. Das umfassende Reformvorhaben „Vision 2030“, das das vom Erdöl abhängige Wirtschaftssystem des Königreichs diversifizieren soll, bietet neue Möglichkeiten, um Projekte im schulischen oder universitären Bildungs- und Ausbildungsbereich zu initiieren.

- **Deutschland sollte seine Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien im Kulturbereich intensivieren.** In der Vergangenheit haben Träger wie das Goethe-Institut oder die Konrad-Adenauer-Stiftung erfolgreich Kunst- und Kulturprojekte in und mit Saudi-Arabien durchgeführt. Saudische und deutsche Kulturakteure sollten regelmäßig in einem der beiden Länder zusammentreffen können. Es sollte darauf hingearbeitet werden, saudische und deutsche zivilgesellschaftliche Akteure noch enger miteinander über sensible Themen wie die Stellung der Frau und politische Öffnung sowie sozioökonomische Herausforderungen in Austausch zu bringen.

#### **Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit**

- **Deutschland sollte die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien intensivieren.** Bei der Entwicklungszusammenarbeit ist Saudi-Arabien eines der wichtigsten arabischen Geberländer. Vor allem in Syrien und Jemen arbeitet es eng mit UN-Organisationen zusammen. In diesem Rahmen könnten sich die deutsche und saudische Regierung in ihren entwicklungspolitischen Maßnahmen enger abstimmen.

#### **Zusammenarbeit in den Bereichen Energie und Klimaschutz**

- **Der geplante Ausbau von erneuerbaren Energien und in der Energieeffizienz könnte Geschäftsfelder für deutsche Unternehmen erweitern.** Saudi-Arabien muss seinen Energiemix diversifizieren. Deutsche Unternehmen und Forschungseinrichtungen könnten die saudische Energiewende mit vorantreiben.
- **Deutschland sollte saudische Initiativen zum Klimaschutz fördern und unterstützen.** Saudi-Arabien trägt enorm zum weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoß bei. Gleichzeitig ist das Königreich aufgrund seines trockenen Klimas sowie der Luft- und Wasserverschmutzung besonders vom Klimawandel betroffen. Dies hat das Land mittlerweile erkannt und engagiert sich in internationalen und multilateralen Klimaschutzinitiativen. Nachhaltige Erfolge blieben jedoch bislang aus. Deutschland könnte in diesem Bereich stärkere politische und wirtschaftliche Unterstützung anbieten.

**Sebastian Sons** ist Associate Fellow  
im Programm Naher Osten und Nordafrika der DGAP.

