

# AUSLANDSINFORMATIONEN



# Konflikt- bereit?

Westliche Außenpolitik in  
Zeiten der Systemrivalität



# AUSLANDSINFORMATIONEN

4 | 2022

Liebe Leserinnen und Leser,

mehr als neun Monate ist es nun her, dass der russische Überfall auf die Ukraine die Bedrohungswahrnehmung vieler Menschen in Europa radikal verändert hat. Bürgerinnen und Bürger auch in Deutschland haben sich die Frage nach Krieg und Frieden, die über Jahrzehnte weit entfernt erschien, in diesen Monaten auf einmal sehr konkret gestellt, viele zum ersten Mal in ihrem Leben.

Wie würden *wir* auf einen Angriff reagieren? Können wir als Deutsche, Europäer und als Partner im westlichen Bündnis einem inzwischen offen imperialistischen Russland militärisch beikommen? Was wäre, wenn in dieser Lage eine andere Person im Weißen Haus regierte? Haben wir uns wirtschaftlich zu abhängig gemacht von autoritären Staaten und droht uns neues Ungemach auch aus China? Solche Probleme, noch kurz zuvor ein fast exklusives Spielfeld für Fachpolitiker und Akademiker, werden seit diesem Jahr intensiv öffentlich diskutiert, wirken nicht mehr abstrakt, sondern für viele Menschen existenziell. Sicherheitsexperten sind die neuen Virologen.

Wie konfliktbereit die deutsche Gesellschaft ist, das haben wir in dieser Ausgabe der Auslandsinformationen den Militärhistoriker Sönke Neitzel gefragt und mit ihm ein Gespräch über kennntnisfreie Friedensappelle, die mangelnde Auseinandersetzung mit Krieg als leider fortbestehendem Mittel der Politik, aber auch über Bürgerinnen und Bürger geführt, die womöglich widerstandsfähiger sind, als ihre Regierung ihnen zutraut.

Ein Ausrufezeichen hat die deutsche Bundesregierung in Person des Kanzlers kurz nach Russlands Angriff auf die Ukraine mit der Proklamation einer sicherheitspolitischen „Zeitenwende“ gesetzt, einschließlich eines 100-Milliarden-Euro-Pakets für die Bundeswehr. Dies war wichtig, schreibt Philipp Dienstbier, doch hat das Projekt einen Schönheitsfehler: Es holt lediglich die Investitionen nach, mit denen Deutschland endlich halten kann, was es den westlichen Bündnispartnern schon nach der Krim-Annexion vor acht Jahren versprochen hatte. Die NATO hat indes die Erwartungen an ihre Mitglieder im Juni noch einmal nach oben geschraubt – und so droht Deutschland einmal mehr, seine eben erst gemachten Zusagen zur Bündnisverteidigung zu brechen.

Die Glaubwürdigkeit und Effektivität dieses Bündnisses wiederum hängt ganz wesentlich vom Einsatz der Vereinigten Staaten ab. Der Blick nach Westen über den Atlantik ist derzeit geprägt von Erleichterung über die enge Abstimmung der Biden-Administration mit den europäischen Partnern angesichts des Krieges in der Ukraine, aber auch von der Sorge über das, was nach 2024 kommen mag. Nicht nur auf Trump schauen! Das ist der Appell von Paul Linnarz, der in seinem Beitrag den Fokus auf strukturelle Veränderungen in der US-amerikanischen Wählerschaft legt. Insbesondere unter den Anhängern der Republikaner wächst die Zahl derer, die das internationale Engagement ihres Landes zurückfahren wollen. Die Europäer sind dementsprechend gut beraten, ihre Sicherheit stärker in die eigenen Hände zu nehmen.

Dies gilt nicht zuletzt auch, weil die USA in China längst den eigentlichen Hauptrivalen der kommenden Jahrzehnte sehen und ihre Aufmerksamkeit von Europa nach Asien verlagern. Welche Rolle die Volksrepublik im Verhältnis zu den westlichen Staaten spielen könnte und was wir aus den Erfahrungen mit Russland für unsere künftigen Beziehungen mit Peking lernen können, analysiert Johann Fuhrmann in seinem Beitrag.

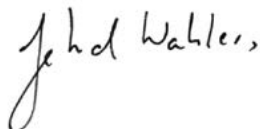
Gerade auch die wirtschaftlichen Verflechtungen mit China sind zuletzt immer wieder kritisch hinterfragt worden. Befindet sich Deutschland wirtschaftlich in den Fängen von Autokraten? Jan Cernicky wägt in seinem Artikel die Risiken und Vorteile einer international eng verwobenen Volkswirtschaft ab und formuliert ein klares Plädoyer: so viele Einschränkungen wie unbedingt nötig, so viel Freihandel wie möglich.

Magdalena Jetschgo-Morcillo, Sebastian Enskat und Maximilian Römer schließlich blicken auf die Rolle demokratischer Schwellenländer in der Auseinandersetzung über den russischen Krieg gegen die Ukraine. Sie unterstreichen, dass Staaten wie Brasilien, Indien und Südafrika nicht ohne Weiteres bereit sind, diesen Konflikt als Auseinandersetzung zwischen Demokratie und Autokratie zu lesen und klar Position zu beziehen. Die westlichen Staaten müssten im Bemühen um diese Schwellenländer auf deren konkrete Bedürfnisse und Interessen eingehen, statt sie in eine Wahl zwischen „Gut“ und „Böse“ zu drängen, so die Autoren.

Die Ereignisse in der Ukraine entwickeln sich weiter dynamisch. Wann und wie der Krieg dort endet, ist kaum vorherzusehen. Der grundlegende Konflikt zwischen unseren freien Gesellschaften und einem nach innen immer autoritäreren, nach außen aggressiven Russland aber dürfte bleiben – als Teil einer größeren Auseinandersetzung zwischen den Staaten, die unsere bisherige liberale Weltordnung etabliert haben, und revisionistischen Mächten, die diese Ordnung einreißen wollen. Und obwohl es sich dabei auch um einen Systemkonflikt zwischen Demokratien und Autokratien handelt, müssen wir uns die Frage stellen, ob wir klug beraten sind, allein über dieses Kriterium zwischen Gegnern und Verbündeten zu unterscheiden. Denn um in diesem Konflikt zu bestehen, müssen wir einerseits unsere Wehrhaftigkeit stärken und unsere freiheitlichen Werte weiter selbstbewusst vertreten. Wir werden aber eben auch Partner gewinnen müssen, die diese Werte heute nicht in Reinform verkörpern. Sich hierüber ehrlich zu machen und dann danach zu handeln: Das ist derzeit vielleicht *die* Aufgabe westlicher Außenpolitik.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr

A handwritten signature in black ink that reads "Gerhard Wahlers," with a stylized, cursive script.

---

**Dr. Gerhard Wahlers** ist Herausgeber der Auslandsinformationen (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).

# Konfliktbereits?

## Westliche Außenpolitik in Zeiten der Systemrivalität

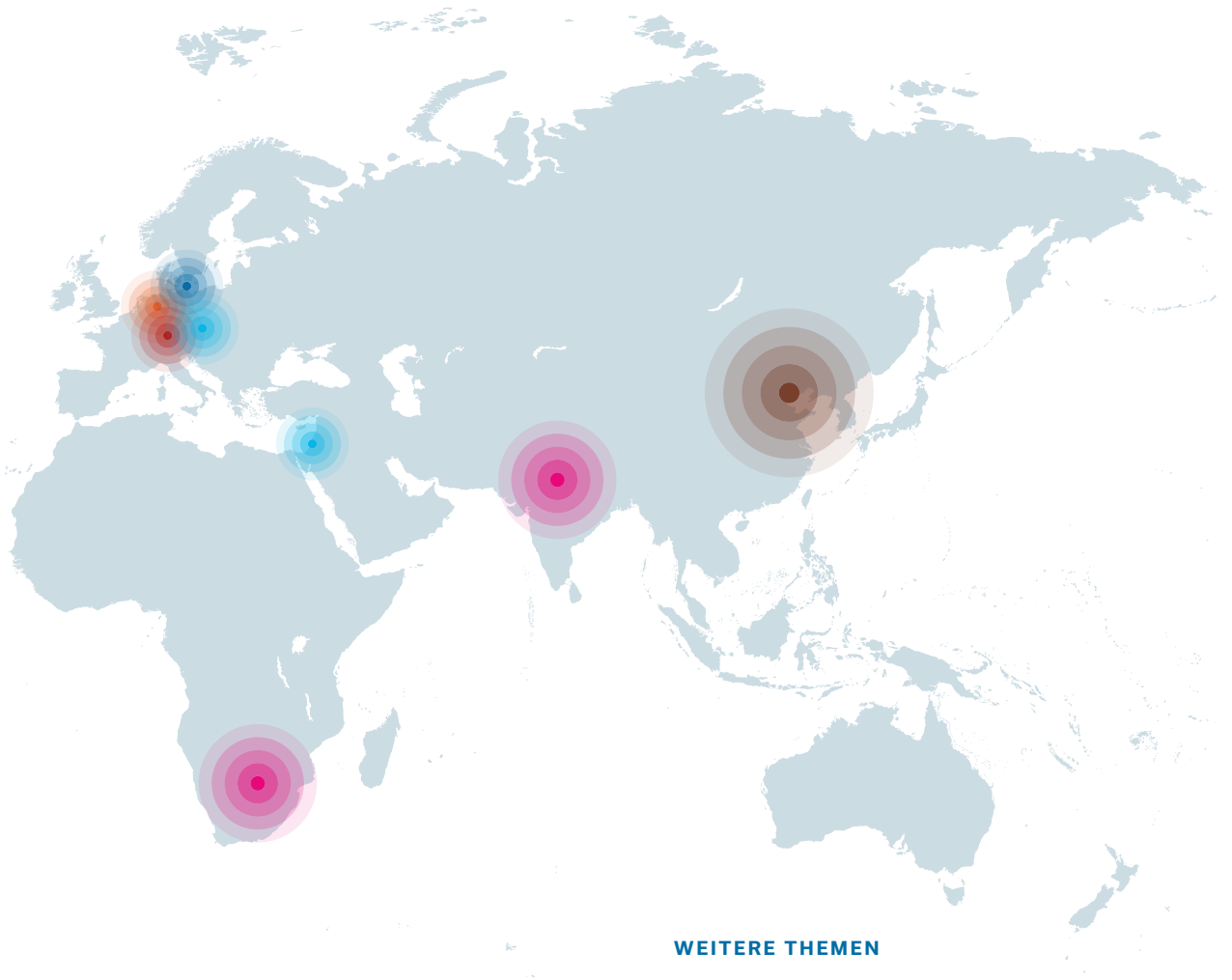
6 ● *Im Gespräch*  
„Wir haben völlig verlernt, Kriege zu lesen“  
Die sicherheitspolitische Kultur in Deutschland und der Krieg in der Ukraine  
[Ein Gespräch mit Professor Sönke Neitzel](#)

16 ●  
Immer einen Schritt hinterher?  
Deutsche Sicherheitspolitik nach dem NATO-Gipfel von Madrid  
[Philipp Dienstbier](#)

27 ●  
Druck von unten rechts  
Den traditionellen Internationalisten gehen in den USA die Unterstützer aus  
[Paul Linnarz](#)

42 ●  
Vom Biss des Bären lernen, den Drachen zu bändigen?  
Implikationen des russischen Angriffskrieges für Deutschlands neue Chinastrategie  
[Johann Fuhrmann](#)

52 ●  
In den Fängen der Diktatoren?  
Warum wir wirtschaftliche Abhängigkeiten reduzieren, aber Abschottungstendenzen widerstehen müssen  
[Jan Cernicky](#)



61 ●

### Zwischen den Stühlen

Demokratische Schwellenländer im sich verschärfenden Systemkonflikt

[Sebastian Enskat](#) / [Magdalena Jetschgo-Morcillo](#) / [Maximilian Römer](#)

## WEITERE THEMEN

75 ●

### Keine Experimente

Chile lehnt Entwurf für neue Verfassung in Volksabstimmung ab, der Reformbedarf aber bleibt

[Hartmut Rank](#)

85 ●

### Wie umgehen mit neuen Arten der Kriegsführung?

Die Debatte über bewaffnete Drohnen in Israel und Deutschland

[Idit Shafran Gittleman](#) / [Eyal Berelovich](#)



Im Gespräch

Konfliktbereit? Westliche Außenpolitik in Zeiten der Systemrivalität

# „Wir haben völlig verlernt, Kriege zu lesen“

Die sicherheitspolitische Kultur in Deutschland  
und der Krieg in der Ukraine

Ein Gespräch mit Professor Sönke Neitzel



## Der Militärhistoriker Sönke Neitzel spricht im Interview mit den Auslandsinformationen über realitätsferne Sehnsüchte nach Frieden und die Verkümmerng des sicherheitspolitischen Denkens in Deutschland – und er erläutert, warum nur die USA das Überleben der Ukraine sichern können.

---

*Auslandsinformationen (Ai): Herr Neitzel, Sie sind derzeit der einzige Professor für Militärgeschichte in Deutschland. Sagt das etwas über das Land aus?*

**Sönke Neitzel:** Ja, das sagt schon etwas über das Land aus.

Wir haben etwa 200 Professuren für Gender Studies – und eine für Militärgeschichte. Im Bereich der Politikwissenschaften sind es genau drei, die sich im engeren Sinne mit Sicherheitspolitik beschäftigen. Dass ich mir in diesem Bereich mehr wünschen würde, ist klar.

*Ai: Woran liegt es, dass die Verteilung so ausfällt?*

**Neitzel:** Das universitäre Milieu ist an Fragen von Krieg und

Frieden nicht wirklich interessiert. Und wenn, dann zumeist hochnormativ. Wir haben seit den 1970er-Jahren sehr üppig geförderte Institute für die Friedens- und Konfliktforschung, die lange Zeit einem allzu idealisierten Blick auf die Welt das Wort redeten. Der Referenzrahmen des akademischen Milieus zeigt sich zweifellos auch in der Denomination von Lehrstühlen. Wie soll es auch anders sein.

*Ai: Sieht das in anderen Ländern denn gänzlich anders aus?*

**Neitzel:** Ja und nein. Wenn wir nur auf Lehrstühle schauen, die

Militärgeschichte explizit als Teil ihres Arbeitsbereichs ausweisen, gibt es in ganz Europa nur sehr wenige. Aber: Häufig befassen sich andere Professuren mit dem Thema, obwohl sie nicht so denominiert sind. Am besten ist die Lage sicher in Großbritannien, wo es auch eine lange Tradition des Fachs War Studies gibt. Das Besondere in Deutschland ist weniger, dass es nur eine Professur für Militärgeschichte gibt, sondern dass das Thema insgesamt in der Geschichtswissenschaft eine so geringe Rolle spielt.

*Ai: Blicken wir weg von der Universität, hin zur Gesamtgesellschaft. Wie würden Sie das Verhältnis der deutschen Bevölkerung zum Militärischen beschreiben?*

**Neitzel:** Wir müssen unterscheiden zwischen der Bundes-

wehr im Speziellen und dem Militärischen im Allgemeinen. Zum Militärischen ist das Verhältnis sicherlich zurückhaltend, vor allem im historischen Rückblick. Wenn sich die Deutschen mit Militär befassen, dann dominieren der Zweite Weltkrieg, der Holocaust, die nationalsozialistischen Verbrechen. Wenn wir aber nach der Einstellung der Bevölkerung zur Bundeswehr fragen, zeigen die Umfragen, dass die Deutschen zumindest in den letzten Jahrzehnten ein positives bis sehr positives Verhältnis zu ihr haben.

*Ai: Sie haben von einer Zurückhaltung dem Militärischen gegenüber gesprochen. Kann man das nicht auch als Stärke betrachten – etwa, weil damit eine hohe Wertschätzung von Diplomatie einhergeht?*

**Neitzel:** Es war nie so, dass die deutsche Bevölkerung generell

gegen das Militär war. Wir nehmen häufig vor allem diejenigen wahr, die Kritik geäußert haben – denken Sie etwa an den NATO-Doppelbeschluss. Dabei übersehen wir die Hunderttausenden, die zur Bundeswehr gegangen sind und gesagt haben: Wir brauchen das Militär, um uns zu verteidigen. Und wenn wir sehen, was der deutsche Staat zu Zeiten des Kalten Krieges fürs Militär ausgegeben hat – drei bis vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts –, so kann man nicht sagen, dass dieser Staat zum Militärischen generell ein distanzierendes Verhältnis hat.

Nun zum Punkt der Diplomatie: Die Diplomatie allein kann es zumeist nicht richten. Das Herauskürzen des Militärischen aus dem politischen Denken hat in den 1990ern eingesetzt. Und über den Erfolg dieser Ausrichtung kann man unterschiedlicher Meinung sein. Ich würde sagen: Der Westen und Deutschland haben in Jugoslawien jämmerlich versagt. Wir haben letztlich Massakern wie in Srebrenica zugehört. Europa hat es – obwohl es eine Millionen Mann unter Waffen und tausend Kampfflugzeuge hatte – nicht geschafft, diesen Bürgerkrieg zu beenden. Das waren die Amerikaner. Dabei braucht man immer alles in der Toolbox. Eine kluge Politik besteht aus Diplomatie, wirtschaftlichen Maßnahmen und militärischen Mitteln – und man muss sehen, was man in welcher Situation anwendet.



Ambivalentes Verhältnis: Während viele Deutsche mit dem Militärischen insgesamt fremdeln, haben sie zur Bundeswehr mehrheitlich ein gutes bis sehr gutes Verhältnis. *Quelle:* © Hannibal Hanschke, Reuters.

*Ai: Und diese Toolbox ist in Deutschland nicht voll bestückt?*

**Neitzel:** Es ist ja das eine, zu sagen, dieses Land will auf Krieg verzichten. Aber das andere ist die Frage, wie wir eigentlich damit umgehen, wenn andere Länder Krieg als Mittel der Politik einsetzen. Wir haben – das sehen wir mit Blick auf Wladimir Putin – völlig verlernt, Krieg als eine reale Möglichkeit einzukalkulieren. Wenn wir auf die Situation in der Ukraine schauen, dann war der Fehler ja nicht, dass man Putin die Hand ausgestreckt und ihm Kooperationen angeboten hat. Der Fehler ist, dass man keine Vorsorge für den Worst Case getroffen hat – für den Fall also, dass Putin den Weg des Krieges geht.

*Ai: In der deutschen Öffentlichkeit gab es in den Monaten nach Beginn des Überfalls eine Diskussion über die richtige Reaktion auf den Krieg. Geführt wurde diese auch über offene Briefe, in denen mal für, mal gegen ein stärkeres Engagement Deutschlands und seiner Verbündeten zugunsten der Ukraine argumentiert wurde – vor allem mit Blick auf die Lieferung von Waffen. Sie selbst haben in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung im Juli gemeinsam mit anderen Experten in einer Stellungnahme für eine harte Haltung gegenüber Russland plädiert. Warum?*

**Neitzel:** Zunächst: Wir wissen alle nicht, wie sich die Lage entwickelt. Wir können nur mit Plausibilitäten und Annahmen arbeiten, die natürlich auch von unserer Profession und unseren Einstellungen ausgehen. Für mich ist die entscheidende Frage: Glauben wir, dass wir mit Verhandlungen momentan etwas erreichen können? Ich sehe überhaupt nicht, dass Putin derzeit bereit wäre, ernsthaft zu verhandeln. Er hat da auch gar keine Notwendigkeit. Zudem wäre ein Festschreiben der jetzigen Situation für die Ukraine schlicht nicht zu akzeptieren. Man würde sie Russland ausliefern. Putin würde das lediglich als Bestätigung sehen, dass sich ein Angriffskrieg eben doch lohnt und er diesen Lohn sogar noch von einem ängstlichen Westen sanktioniert bekommt.

Dazu kommt: Wenn Deutschland jetzt mit dem Vorschlag für Verhandlungen käme, würde es sich in Europa völlig isolieren. Man würde Europa spalten und bei den ostmitteleuropäischen Staaten den letzten Kredit verspielen. Es wäre ein Geschenk für Putin, wenn wir das machen würden.

*Ai: Die Debatte um ein mögliches Ende des Krieges ist – so zumindest unser Eindruck – vielfach von Wunschenken und einer gehörigen Portion Naivität geprägt. Wissenschaftliche Erkenntnisse über die Frage, welche Bedingungen überhaupt erfüllt sein müssen für erfolgversprechende Verhandlungen, werden wenig beachtet. Sehen Sie das auch so? Und wenn ja, haben Sie eine Erklärung dafür?*

**Neitzel:** Es geht in der Debatte ja nicht um wissenschaftliche Erkenntnis, sondern um Emotionen. Was da deutlich wird, ist der Wunsch, es möge Frieden geben. Das ist sehr verständlich, hat aber mit der Realität meines Erachtens wenig zu tun. Die meisten argumentieren kenntnisfrei, unabhängig vom Forschungsstand zu Themen wie der Dynamik und dem Ende von Kriegen. Wenn man, wie

ich, den Krieg über Jahrzehnte studiert hat, ist man über manche Position doch ein wenig verwundert.

**Ai:** *Inwiefern?*

**Neitzel:** Bei Kriegen geht es zunächst darum, dem Gegner mit militärischen Mitteln seinen Willen aufzuzwingen. Und Kriege enden, vereinfacht gesagt, wenn das erreicht ist oder die militärischen Mittel für die Erreichung des Ziels nicht mehr ausreichen. Dann kann es zu einem Kompromiss kommen, etwa einem Friedensschluss oder einem Waffenstillstand, wobei wir da in der Geschichte verschiedenste Varianten kennen. Ich sehe keine Anzeichen, dass dieser Punkt für Russland gekommen ist. Und das ist das, was ich meine: Wir haben völlig verlernt, Kriege zu lesen. Dass wir alle für Frieden sind, ist klar. Aber die Fähigkeit, uns mit dem Gegenstand Krieg auseinanderzusetzen, ist nicht besonders ausgeprägt. Da haben wir vergleichsweise wenig Expertise in diesem Land. Das gilt für die Wissenschaft wie für die Politik.

**Ai:** *Einer, der zweifelsohne Expertise in diesem Bereich besitzt, ist Carlo Masala, Professor an der Universität der Bundeswehr in München. Er hat im Sommer angesichts der Forderungen, nun endlich mit Russland zu verhandeln, um „Frieden“ zu schaffen, auf Twitter geschrieben: „Mir macht es schon ein wenig Angst, wie wenig wehrhaft Teile der Gesellschaft sind.“ Teilen Sie diese Angst?*

**Neitzel:** Deutschland ist natürlich in einer anderen Lage als die Ukraine. Die russische Armee steht nicht östlich von Berlin an den Seelower Höhen. Wenn das so wäre, wäre auch die Diskussion eine andere. Aber insgesamt teile ich die Sorge meines Kollegen. Ich verbinde das mit dem Befund, dass wir uns die Dinge einfach viel zu lang schöneredet und in einer „Pippi-Langstrumpf-Welt“ gelebt haben. Das Aufwachen ist jetzt sehr schmerzhaft – und manch einer will an der „Pippi-Langstrumpf-Welt“ festhalten.

**Ai:** *Es gibt Umfragen, nach denen die Deutschen mehrheitlich durchaus bereit sind, Einschränkungen wie höhere Energiepreise zu akzeptieren, wenn es der Ukraine nutzt. Andererseits hat der European Council on Foreign Relations Menschen in zehn europäischen Ländern zu ihrer Meinung zum Krieg in der Ukraine befragt. Das Ergebnis: Wenn man die Menschen fragt, ob sie lieber sofortigen „Frieden“ auf Kosten von Zugeständnissen der Ukraine möchten oder aber glauben, dass Frieden mittel- und langfristig nur gesichert werden kann, wenn man Russland nun entschieden Einhalt gebietet, dann gewinnt das „Frieden-um-jeden-Preis-Lager“ in allen Ländern bis auf Polen – und ist nur in Italien noch stärker als in Deutschland. Können wir als Gesellschaft gegen Putins Russland bestehen oder muss man im Kreml nur in Ruhe abwarten, bis die demokratischen Mechanismen wirken und eine Friedenssehnsucht in der Bevölkerung sich vollends in Regierungspolitik übersetzt?*

**Neitzel:** Ich denke, dass die Deutschen belastbarer sind, als es mancher Politiker glaubt. Es hängt aber viel vom Krisenmanagement ab, von der Kommunikation und der Klarheit im Handeln. Dass wir in unserer Haltung zu Russland insgesamt gespalten sind als beispielsweise Großbritannien, ist offensichtlich. Wir haben gerade im Osten historisch bedingt einfach ein Stück weit eine andere Haltung dazu. Ich glaube dennoch, dass die Mehrheit der Bevölkerung durchaus bereit ist, Belastungen zu tragen, wenn sie den Sinn versteht und den Eindruck hat, dass die Regierung sie geschickt durch den Sturm lenkt.

*Ai: Stichwort Kommunikation: Muss in diesem Zusammenhang denn vielleicht auch deutlicher gemacht werden, warum die Unterstützung der Ukraine gegen die russische Aggression so wichtig und auch im eigenen Interesse ist?*

**Neitzel:** Das wird durchaus gemacht. Die Argumente sind ja bekannt. Wenn wir den Regelbruch akzeptieren, kann das zu einer Lawine werden. Wir können nicht ausschließen, dass dann auch die Republik Moldau und Georgien oder vielleicht sogar NATO-Staaten in ihrer Souveränität bedroht werden. Das ist, glaube ich, den meisten klar.

Aus meiner Sicht ist es aber auch wichtig, dass man die Diskussion nicht überdreht und auch unterschiedliche Argumente zulässt. Man muss beispielsweise auch ein kritisches Wort über die Ukraine – etwa den Einfluss der dortigen Oligarchie – verlieren dürfen, ohne als Verräter gebrandmarkt zu werden. Es darf benannt werden, dass die Ukraine in manchen Punkten andere Vorstellungen hat als wir. Ich glaube, das stärkt die Glaubwürdigkeit der Diskussion. Mein Argument ist aber auch: Wenn wir als NATO-Staaten die Ukraine nicht mehr unterstützen, wird es sie nicht mehr geben. Dann ist das ein Präzedenzfall, der ohne Beispiel ist in der jüngeren Geschichte Europas. Das sollten wir nicht zulassen.

*Ai: Deutschland wird vielfach vorgeworfen, gegenüber Russland in der Vergangenheit zu zögerlich aufgetreten zu sein. Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar setzte Kanzler Scholz dann ein Ausrufezeichen mit seiner „Zeitenwende-Rede“. Die dadurch auch im Ausland geweckten Erwartungen wurden indes in der Wahrnehmung nicht weniger Beobachter alsbald wieder enttäuscht. Teilen Sie diesen Eindruck?*

**Neitzel:** Die Rede von Scholz war eine große Rede, die auch in Europa und bei der NATO Eindruck gemacht hat. Dazu dann die 100 Milliarden für die Bundeswehr – das war schon ein Pfund, mit dem Deutschland wuchern konnte. Mittlerweile aber merkt man: Die 100 Milliarden sind zwar gut, aber die Deutschen verhalten sich eigentlich wie immer. Sie schauen, was die anderen machen, die anderen sollen vorangehen. Im Diplomatsprech heißt das dann: „Wir stimmen uns ab.“ Wenn die Niederländer fünf Panzerhaubitzen liefern, liefern die Deutschen sieben. Man redet monatelang von einem Ringtausch, und was dann zustande kommt, sind sage und schreibe 14 Leopard-Panzer. Deutschland tut etwas, aber es macht gemessen an seiner Größe, seiner Finanzkraft und

Bedeutung zu wenig. Das ist zumindest die Wahrnehmung in Mitteleuropa und – hinter vorgehaltener Hand – auch die in der NATO. Und es ist auch meine persönliche Meinung: Deutschland könnte deutlich mehr machen.

*Ai: Sie wünschen sich also ein deutlich aktiveres Deutschland, das selbst die Initiative ergreift?*

in sicherheitspolitischen Fragen war es das nie. Denken Sie an die Eurokrise und welche starke Rolle der damalige Finanzminister Schäuble da gespielt hat. Und vergleichen Sie das mit der Rolle des Landes in der derzeitigen Krise. Da gibt es schon einen großen Unterschied. Gerade für Ostmitteleuropäer, die wirklich Angst haben, ist das ein riesiges Problem. Ob die Ukraine diesen Krieg überlebt oder nicht, hängt von den USA ab, vielleicht noch von Großbritannien. Aber nicht von den EU-Europäern und erst recht nicht von Deutschland. Das ist, bei 450 Millionen EU-Europäern, ein Befund, der beschämend ist.

**Neitzel:** Deutschland könnte eine treibende Kraft sein. Aber



*Ai: Nun ist aber eines dann doch unverkennbar: Mit dem russischen Überfall auf die Ukraine sind sicherheitspolitische Themen zumindest in der öffentlichen Debatte in Deutschland deutlich präsenter als zuvor. Menschen sind bereit, alte Gewissheiten zu überdenken, zum Beispiel, wenn sie die Bedeutung militärischer Abschreckung für die Vermeidung von Kriegen und Gewalt zunehmend anerkennen. Andere wiederum tun sich da nach wie vor sehr schwer oder fallen gänzlich in alte Denkmuster zurück. Im Extremfall wird der sicherheitspolitische Diskurs dann rundheraus als „Bellizismus“ diskreditiert. Glauben Sie, der Angriff Russlands wird dazu führen, dass Sicherheitspolitik im öffentlichen Diskurs auch in Zukunft eine stärkere Rolle spielt?*



**Neitzel:** Diese Frage zielt ja letztlich darauf ab, ob wir eine Veränderung in der politischen Kultur in Deutschland erleben werden. Politische Kulturen können sich verändern, in unserem Land ist das in den vergangenen 150 Jahren mehrfach geschehen. Aber mich würde es sehr wundern, wenn wir im Bereich der Sicherheitspolitik – sozusagen im kulturellen Niemandsland – eine wirkliche Zeitenwende erleben würden. Der derzeitige Diskurs ist getriggert von den aktuellen Ereignissen. Wenn die Aktualität eine andere ist, werden sich die Nachrichten auf andere Themen richten. Die Frage wird dann sein, ob sicherheitspolitische Themen in den Universitäten, innerhalb der gesellschaftlichen Eliten und in den Parteien wirklich verankert wurden, ob ein neues Bewusstsein da ist, ob wir gar eine Neuausrichtung an wichtigen politischen oder auch wissenschaftlichen Positionen sehen werden. Das würde mich sehr wundern. Diejenigen, die derzeit über Neubesetzungen in den Universitäten oder Posten in den Parteien bestimmen, werden ja ihre Meinung nicht über Nacht verändern. Dass sich grundlegend etwas ändert, wäre sehr wünschenswert, aber mir fehlt da wirklich die Fantasie.

Präsident Wolodymyr Selenskyj wendet sich an Mitglieder des US-Kongresses. „Ob die Ukraine diesen Krieg überlebt oder nicht, hängt von den USA ab“, unterstreicht Professor Sönke Neitzel. [Quelle: © Adama Diarra, Reuters.](#)

*Ai: Zum Abschluss, Herr Professor Neitzel, noch einmal der Blick nach vorne: Sie haben ja bereits gesagt, dass leider nicht zu erwarten ist, dass der Krieg in der Ukraine sehr bald aufhört. Und selbst wenn es zu einer Art Waffenstillstand käme, wäre der Konflikt mit Russland ja nicht beendet. Viele sind der Ansicht, dass der Konflikt strukturell erst dann beendet werden kann, wenn das Regime in Russland ein anderes ist – eines, das stärker auf Kooperation setzt statt auf imperiale Ausdehnung und Feindschaft zum Westen...*

**Neitzel:** ... oder wenn es eine Niederlage der russischen Streitkräfte gibt und sie auseinanderfallen. Aber das ist selbst nach den ukrainischen Erfolgen der letzten Wochen auf absehbare Zeit nicht zu erwarten...

*Ai: ...das heißt also, dass wir uns darauf einstellen müssen, dass diese Auseinandersetzung die nächsten Jahre, im schlimmsten Fall sogar die nächsten Jahrzehnte prägen wird. Und dann gibt es mit China noch eine weitere Macht, die den Westen herausfordert. Kann uns die Geschichte lehren, wie wir in der Auseinandersetzung mit diesen autoritären Revisionisten bestehen können?*

**Neitzel:** Jeder Konflikt ist anders und findet unter neuen Rahmenbedingungen statt – und wir lernen aus der Geschichte, was wir lernen wollen und was unseren politischen Einstellungen entspricht. Wir sehen die Geschichte in gewisser Weise als Wühltisch, von dem man sich das Argument raussucht, das einem gerade passt.

Was kann man als Historiker also raten? Es kommt sicher auf die Geschlossenheit der NATO-Staaten an, in der ganzen Breite des Handelns: wirtschaftlich, politisch, militärisch. Und wir brauchen einen realistischen Blick auf die Welt. Was können wir erreichen? Was nicht?

Das klingt erstmal trivial, ist aber extrem schwer umzusetzen. Denn: An Geschlossenheit und einem realistischen Blick mangelt es der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik seit Jahrzehnten. Europa ist sicherheitspolitisch nach wie vor völlig von den USA abhängig. Und ich kann nicht erkennen, dass es etwa in Rüstungsfragen vorankommt. Man kann nur hoffen, dass das so gut geht. Sollten die USA Europa eines Tages den nuklearen Schutzschild entziehen, ist Europa erpressbar. Die Briten und Franzosen können uns da nicht wirklich schützen.



*Ai: Was kann denn getan werden, um diese wenig Mut machende Ausgangslage zu verbessern?*

**Neitzel:** Man kann etwas tun.  
Die Geschichte ist offen. Es

braucht etwa eine entschlossen handelnde Bundesregierung. Die Bundeswehr muss fähig sein, einen Verteidigungskrieg zu führen. Und wir müssen auf europäischer Ebene den gordischen Knoten zerschlagen. Europa gibt ja genug für Verteidigung aus, aber es müsste sich anders organisieren. Dafür brauchen wir einen großen Europäer – einen Helmut Kohl, Charles de Gaulle oder Konrad Adenauer –, der die Kraft aufbringt, das unmöglich Scheinende zu erreichen. Wir brauchen Führungsfiguren, die endlich im Großen handeln.

*Die Fragen stellten Sören Soika und Fabian Wagener.*

---

**Dr. Sönke Neitzel** ist Professor für Militärgeschichte/  
Kulturgeschichte der Gewalt an der Universität  
Potsdam.



Quelle: © Ludovic Marin, Reuters.

Konfliktbereit? Westliche Außenpolitik in Zeiten der Systemrivalität

# Immer einen Schritt hinterher?

Deutsche Sicherheitspolitik nach dem NATO-Gipfel von Madrid

Philipp Dienstbier

Der Krieg gegen die Ukraine wirkt wie ein Katalysator für die seit 2014 voranschreitende Neuordnung der transatlantischen Sicherheitspolitik. Die deutsche „Zeitenwende“ legt wichtige Grundsteine, um endlich zu erfüllen, was den Verbündeten seit acht Jahren versprochen wurde. Doch noch während die Bundesregierung zu diesem Sprung ansetzt, hat die NATO die Latte bei ihrem Gipfel in Madrid im Juni 2022 noch einmal höher gehängt. Es werden weitere große Anstrengungen nötig sein, will Deutschland nicht erneut seine Zusagen brechen.

---

Als Bundeskanzler Olaf Scholz in seiner Grundsatzzrede am vierten Tag des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges der Russischen Föderation gegen die Ukraine vor dem deutschen Bundestag eine Zeitenwende proklamierte und mit Blick auf die Rückkehr eines offenen Krieges in Europa feststellte, „[d]ie Welt danach ist nicht mehr dieselbe wie die Welt davor“<sup>1</sup>, dürfte in den Hauptstädten deutscher Partner von Warschau bis Washington die Erleichterung und Freude über den strategischen Sinneswandel Berlins überwogen haben. Bei den Planern in den NATO-Hauptquartieren und -Kommandos in Brüssel, Mons oder Brunsum muss der vermeintliche deutsche Realitätsschock hingegen eher Verwunderung ausgelöst haben. Schließlich hatte das Bündnis bereits nach der Krim-Annexion durch Russland 2014 und dem folgenden Beginn der verdeckten russischen Kriegsführung in der Ostukraine festgestellt, dass Russland wieder ein ernstzunehmender Gegner ist, Bündnisverteidigung und Abschreckung erneut an die Spitze der NATO-Prioritätenlisten zurückkehren müssen und eine grundlegende militärische Neuaufstellung der Allianz notwendig geworden ist.

Schon auf dem NATO-Gipfeltreffen in Wales 2014 sowie dem darauffolgenden Warschau-Gipfel 2016 hatte das Bündnis angesichts eines bereits damals erkennbaren Wandels der Bedrohungslage vereinbart, dass Alliierte zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung aufwenden müssen – spezifisch zum Wiederaufbau ihrer nach Ende des Kalten Krieges verlorengegangenen Fähigkeiten, militärische

Großverbände in hoher Einsatzbereitschaft vorzuhalten und Fähigkeiten zur Kräfteunterstützung sowie eine funktionierende Logistik zur schnellen Verlegung von Truppen an die Ostflanke der NATO bereitzustellen. Auch Deutschland hatte auf diesen Gipfeltreffen der NATO zugesagt, seine Fähigkeiten zur Landes- und Bündnisverteidigung wiederaufzubauen; hatte aber bis zum 27. Februar 2022 nie ausreichend politischen Willen aufgebracht, die gemachten Versprechen tatsächlich und vollumfänglich umzusetzen. Mit den ambitionierten Plänen des Kanzlers und seiner Bundesregierung, nun „eine leistungsfähige, hochmoderne, fortschrittliche Bundeswehr“<sup>2</sup> aufzubauen, und dem gemeinsam mit der parlamentarischen Opposition ausgehandelten Sondervermögen von 100 Milliarden Euro scheint die deutsche Politik nun endlich ihre fast ein Jahrzehnt zuvor bei der NATO getätigten Zusagen einlösen zu wollen.

Dem umfangreichen Maßnahmenpaket liegt jedoch ein grundlegender Fehlschluss zugrunde: Nicht 2022, sondern 2014 markiert eine Zeitenwende in der europäischen Sicherheitspolitik; mit dem Sondervermögen, der nun versprochenen Modernisierung der Bundeswehr und der Refokussierung auf Landes- und Bündnisverteidigung würde Deutschland somit lediglich den seit 2014 verschleppten Anpassungen in der Verteidigungspolitik nachkommen. Die NATO hat im Juni auf ihrem jüngsten Gipfeltreffen in Madrid in Reaktion auf den Krieg in der Ukraine aber bereits die nächsten Schritte vereinbart und unter anderem die umfassendste




Die eigentliche „Zeitenwende“: Bereits nach der russischen Annexion der Krim im Jahr 2014 beschloss die NATO, ihre Fähigkeiten zur Bündnisverteidigung zu erhöhen. Es brauchte jedoch acht Jahre und Russlands Angriff auf die Gesamtukraine, bis Deutschland den politischen Willen aufbrachte, die damals gemachten Zusagen auch zu erfüllen. [Quelle: © Artur Bainozarov, Reuters.](#)

Neuaufstellung ihrer Streitkräfte seit Ende des Kalten Krieges beschlossen. Dies schafft neue, zusätzliche Anforderungen an die Beiträge der NATO-Mitgliedstaaten. Deutschland hinkt mit der im Februar verkündeten sicherheitspolitischen „Zeitenwende“ bereits jetzt wieder einen Schritt hinterher.

Zusätzlich müsste die deutsche Politik nun weitere wegweisende Entscheidungen auf den Weg bringen, um die gewichtige Rolle, die Deutschland aufgrund seiner Lage, Größe und Wirtschaftskraft in der NATO zukommt, adäquat auszufüllen. Diese grundlegende Problematik wird zusätzlich verschärft, weil sich bereits jetzt abzeichnet, dass viele der von Scholz angekündigten Maßnahmen zögerlich bis gar nicht umgesetzt werden und Deutschland erneut

Gefahr läuft, seine vollmundigen Versprechen bei der NATO nicht einzulösen. Sollten die von der Grundsatzrede des Kanzlers bei deutschen Partnern geweckten Erwartungen erneut enttäuscht werden, würde Deutschland internationales Vertrauen und Glaubwürdigkeit vollends verspielen.

Hinzu kommt, dass es letztendlich die Vereinigten Staaten mit ihrem umfassenden Engagement zur Unterstützung der Ukraine und ihrer militärischen Rückversicherung osteuropäischer NATO-Partner waren, die den wichtigsten und entscheidendsten Beitrag dafür geleistet haben, dass ein russischer Sieg in der Ukraine und ein Ausgreifen des Konflikts auf europäische Nachbarn bisher verhindert wurden. Ohne die USA wäre Europa dem Worst-Case-Szenario einer



Besetzung der Gesamtukraine und eines weiteren russischen Angriffs auf Georgien, die Republik Moldau oder andere Länder gefährlich nahekommen.

Doch der europäischen Sicherheitspolitik steht eine weitere „Zeitenwende“ ins Haus, die ebenfalls schon seit Jahren absehbar ist: Dies dürfte das letzte Mal gewesen sein, dass Washington einen solchen Grad an militärischem Ressourceneinsatz und politischer Aufmerksamkeit für die europäische Sicherheit aufbringt, denn der strategische Fokus der Vereinigten Staaten liegt längst im Indopazifik. Die rasante Geschwindigkeit der militärischen Aufrüstung Pekings zwingt die USA, die Ausbalancierung Chinas immer stärker in den strategischen Fokus zu rücken, verbunden mit einem teilweisen militärischen Rückzug aus der europäischen Arena.

Dies lässt ein extrem knappes Zeitfenster – wohl gerade einmal bis Ende der 2020er-Jahre –, in dem europäische Alliierte, allen voran Deutschland, die Verantwortung für die konventionelle Verteidigung Europas größtenteils selbst übernehmen müssen. Dieser strategische Horizont lässt keine Zeit für eine schleppende „Zeitenwende“ oder eine erneute unvollständige Umsetzung der bei der NATO getätigten Zusagen. Stattdessen muss die deutsche Politik erkennen, dass die von Scholz verkündeten Maßnahmen allein nicht ausreichen werden, um die nötigen Weichenstellungen in der Sicherheitspolitik vorzunehmen und Deutschland wieder zum Rückgrat der konventionellen Verteidigung Europas zu machen.

### **Die NATO-Beschlüsse von Madrid: Mehr Verteidigung, höhere Lasten**

Der russische Angriff auf die Ukraine wirkte wie ein Katalysator für den 2014 angestoßenen Wandel innerhalb der NATO zurück zu kollektiver Verteidigung und Abschreckung. Damals hat die Allianz nach Jahren der Schwerpunktsetzung auf internationalem Krisenmanagement einen Ausbau ihrer Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeiten vor allem an der Ostflanke der NATO, von den baltischen Staaten über Ostmitteleuropa

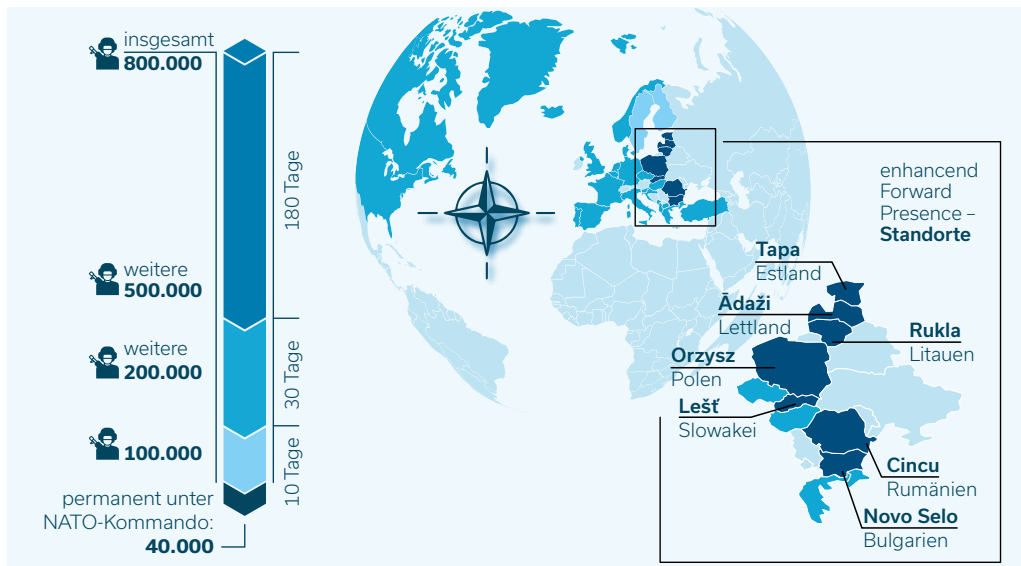
bis hin zur Schwarzmeerregion, vorgenommen. Die Beschlüsse des NATO-Gipfels vom Juni 2022 in Madrid gehen quantitativ und qualitativ noch einmal weit über den Streitkräfteeinsatz und das Fähigkeitsprofil der nach 2014 bereits grundsätzlich angepassten NATO-Planung hinaus. Damit schaffen die jüngsten NATO-Beschlüsse von Madrid auch zusätzliche Anforderungen an die militärischen Beiträge, welche die Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, einbringen müssen.

### **Die Fähigkeit der NATO, einen Angriff tatsächlich abzuwehren, soll gestärkt werden.**

---

Den Kern der neuesten Reform der alliierten Streitkräftestruktur bildet das neue NATO-Streitkräftemodell (NATO Force Model, NFM), welches die bisherigen Planungsstrukturen der 40.000 Mann starken NATO-Eingreifkräfte (NATO Response Force, NRF) konzeptionell ablöst. Das NFM legt zuvorderst einen gegenüber früheren Planungen deutlich erhöhten Truppenansatz von insgesamt 800.000 der NATO zugeordneten Kräften zugrunde. Davon sollen 100.000 Soldaten in zehn Tagen und weitere 200.000 Truppen innerhalb von 30 Tagen mobilisiert werden können, graduell kommen weitere 500.000 Soldaten hinzu, die in einem Zeitraum von 180 Tagen einsatzbereit sein müssen. Zusätzlich dazu soll eine neue Struktur, die alliierten Reaktionskräfte (Allied Reaction Force, ARF), entstehen, in der die bisherige NATO-Speerspitze und andere schnell verlegbare Truppen aufgehen. Die 40.000 Soldaten umfassende ARF wird künftig ständig dem Oberbefehlshaber der NATO unterstellt – ein planerischer Meilenstein, der erstmalig seit Ende des Kalten Krieges eine Eingreiftruppe dieser Größenordnung bereits vor dem Ausbruch einer Krise dem Oberbefehlshaber der alliierten Streitkräfte unterstellt und damit eine schnellstmögliche Reaktion in einer sich entwickelnden Krise erlaubt.<sup>3</sup>

Abb. 1: Neues NATO-Streitkräftemodell: Mobilisierungszeiträume und Truppenstärke



Truppenmobilisierung im Krisenfall einschließlich der Allied Reaction Force (ARF) und Standorte der enhanced Forward Presence (eFP) in osteuropäischen Mitgliedsländern. Quellen: NATO 2022, N. 3; Major / Swistek 2022, N. 4; NATO 2022: NATO's Eastern Flank: Stronger Defence and Deterrence, 06/2022, in: <https://bit.ly/3fSTs7b> [07.10.2022].

Mit dem neuen NFM geht die NATO konzeptionell zu einer Abschreckung durch gestärkte Vorverteidigung über. Nach 2014 fokussierte sich die Allianz zunächst darauf, mit zahlenmäßig geringen, rotierend vorwärtsstationierten Truppen einen „Stolperdraht“ zu spannen, der im Falle eines Angriffs zwar schnell überrannt, jedoch politisch wirksam den Bündnisfall nach Artikel 5 und somit eine militärische Gegenoffensive der NATO auslösen würde. Die NATO sieht dieses Konzept, an dessen Glaubhaftigkeit und Wirksamkeit bereits vor dem Ausbruch des Krieges gegen die Ukraine Zweifel bestanden, im Lichte der gestiegenen Bedrohungslage nicht mehr als ausreichend an. Stattdessen soll mit einer substanzielleren Truppenpräsenz in potenziellen Konfliktregionen in Osteuropa und einer Vorausstationierung von Gerät, Material und Munition in den „Frontstaaten“ die Fähigkeit der NATO, einen Angriff tatsächlich abzuwehren und dadurch Abschreckungswirkung zu erzielen, gestärkt werden. Dafür sollen die NATO-Battlegroups nun aufgewertet werden und im Ernstfall mit schnell verlegbaren, zusätzlichen Streitkräften der Alliierten zu

multidomänenfähigen Brigaden (Verbände mit jeweils etwa 5.000 Soldaten) aufwachsen können – also Großverbänden, die im Verbund mit See- und Luftstreitkräften sowie weiteren Unterstützungstruppen kämpfen können. Neben den bestehenden vier *Battlegroups* in den baltischen Staaten und Polen werden zudem die nach dem Kriegsausbruch neu geschaffenen Verbände in Bulgarien, Rumänien und der Slowakei als drei weitere *Battlegroups* verstetigt. Großverbände der Alliierten im rückwärtigen Raum werden in Zukunft zudem teilweise geografischen Fokusgebieten in Europa zugeordnet, für die sie im Kriegsfall zuständig wären.<sup>4</sup>

Damit schafft sich die Allianz eine Streitkräftestruktur mit beachtlichen Truppenstärken und hohen Einsatzbereitschaftsgraden, die wirksam Abschreckungswirkung erzielen könnte, wenn sie mit adäquaten Zusagen der NATO-Mitglieder hinterlegt wird – aber gleichzeitig auch hohe Anforderungen an die Quantität und Qualität der militärischen Beiträge stellt. Künftig müssen die Alliierten umfassend Truppen in Divisionsgröße<sup>5</sup> mobilisieren können; dies schlägt

auch auf die deutschen Aufgaben im Rahmen der NATO durch. Bisher kommt das Gros der Hochwertfähigkeiten<sup>6</sup> und Großverbände von den amerikanischen Streitkräften, in Zukunft sollen europäische NATO-Staaten hingegen 50 Prozent der militärischen Beiträge selbst leisten können. Das bedeutet, dass die Zusagen europäischer NATO-Mitgliedstaaten an Brüssel deutlich angehoben werden müssen. Deutschland hatte unter der alten Streitkräftestruktur nach 2014 im Rahmen der NRF noch etwa 14.200 Soldaten sowie 34 Flugzeuge und Schiffe zugesagt; unter dem neuen NFM müssen die deutschen Beiträge ab 2025 nun aber auf mehr als das Doppelte, insgesamt 30.000 Soldaten sowie 85 Flugzeuge und Schiffe, die innerhalb von maximal 30 Tagen der NATO bereitgestellt werden müssen, anwachsen.<sup>7</sup>

### **Die im Februar in Aussicht gestellten Maßnahmen zur Ausrüstung und Befähigung der Bundeswehr reichen bereits nicht mehr aus.**

---

Um dies zu gewährleisten, musste Deutschland seine bisher schon ambitionierte Zusage, der NATO bis 2027 eine mechanisierte Division mit drei voll ausgestatteten Kampfbrigaden zur Verfügung zu stellen, auf das Jahr 2025 vorziehen. Die dafür vorgesehene 1. Panzerdivision verfügt bisher jedoch lediglich über einen Großverband, die Panzergrenadierbrigade 37, welche im kommenden Jahr die NATO-Speerspitze stellen wird, die voll ausgestattet und einsatzbereit wäre. Zwei weitere vorgesehene Verbände, die 12. Panzerbrigade und die deutschen Anteile der Deutsch-Französischen Brigade, müssten innerhalb von drei Jahren zusätzlich personelle und materielle Vollausrüstung erreichen. Vor dem Hintergrund, dass es Deutschland seit 2014 nicht gelingt, der NATO eine einzige Brigade zu stellen, ohne dies jahrelang vorbereiten und unter anderem Material und Ausstattung aus anderen Truppenteilen zusammenziehen zu müssen, ist die Gestellung zwei weiterer Brigaden innerhalb des

kurzen verbleibenden Zeithorizonts ein gewaltiger Kraftakt.

Zudem steht Deutschland, das als Rahmennation die *Battlegroup* in Litauen führt, vor der Herausforderung, künftig zusätzlich eine Brigade für das Baltikum permanent in höchster Einsatzbereitschaft bereitzuhalten. Dass der Großverband größtenteils in Deutschland verbleibt und nur Teile der Kampftruppen sowie Stabselemente als verstärkte *Battlegroup* und vorgeschobener Gefechtsstand direkt in Litauen stationiert werden, ist bereits ein von Deutschland ausgehandelter Kompromiss, da die Bundeswehr derzeit faktisch keine voll ausgerüstete Heeresbrigade vorwärts stationieren könnte. Umso mehr ist Deutschland gefordert, schnellstmöglich die restlichen Elemente der zuständigen Panzergrenadierbrigade 41 zu befähigen, damit diese künftig ständig in Abrufbereitschaft zur Verfügung stehen und regelmäßig im Einsatzgebiet üben können.

All dies bedeutet nichts Geringeres, als dass Berlin nun weit umfassendere Beiträge zur Verteidigungsplanung der NATO – noch dazu weit früher als geplant – leisten muss. Nur wenige Monate nachdem die deutsche Politik mit einer Reihe von Grundsatzentscheidungen und einem Sondervermögen von 100 Milliarden Euro eine Modernisierung der deutschen Streitkräfte zusagte, reichen die am 27. Februar in Aussicht gestellten Maßnahmen zur Ausrüstung und Befähigung der Bundeswehr bereits nicht mehr aus. Mit dem geplanten Ausbau der Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeiten der NATO liegt nun auch die Messlatte für eine erfolgreiche „Zeitenwende“ in der deutschen Sicherheitspolitik noch einmal deutlich höher.

### **Nachbesserungsbedarf bei der geplanten Modernisierung der Bundeswehr**

Die gestiegenen Anforderungen der NATO an die deutschen Streitkräfte erfordern einen Quantensprung bei der angekündigten Modernisierung der Bundeswehr im Rahmen des Sondervermögens. Ein genauerer Blick in die avisierte Verteilung und vor allem die geplanten Verausgabungshorizonte der 100 Milliarden bringen





jedoch erhebliche Defizite ans Licht. Dabei sieht das Sondervermögen durchaus richtige und sinnvolle Schritte vor, damit Deutschland seine Beiträge im Rahmen der NATO künftig erfüllen kann.

Dazu gehören die Ausgaben von etwa zwei Milliarden Euro zur Verbesserung der persönlichen Ausrüstung der Soldaten sowie Investitionen von über 20 Milliarden Euro in die Führungsfähigkeit der Bundeswehr. Beides sind wichtige Bausteine für die Wiederherstellung der Fähigkeit der deutschen Streitkräfte, mit voll ausgestatteten Großverbänden die Verteidigung an der NATO-Ostflanke zu gewährleisten. Auch in der Dimension Luft (insgesamt über 40 Milliarden Euro) umfasst das Sondervermögen dringend benötigte Beschaffungsvorhaben, wie schwere Transporthubschrauber, Seefernaufklärer, Eurofighter ECR für den elektronischen Kampf und nicht zuletzt die F-35. In der Dimension See (insgesamt knapp 20 Milliarden Euro) werden wegweisende Projekte, wie die gemeinsam mit Norwegen zu entwickelnden U-Boote U212 CD oder die neue Mehrzweckfregatte F126, mit Finanzierungszusagen abgesichert. Damit hinterlegt das Sondervermögen die getätigten Bündniszusagen Deutschlands an die NATO, sieht eine Reihe zentraler Rüstungsvorhaben vor und stellt vor allem in den Dimensionen Luft und See endlich ausreichend Mittel für die Beschaffung dringend gebrauchter Großwaffensysteme zur Verfügung.<sup>8</sup>

Die Dimension Land bleibt jedoch mit gut 16 Milliarden Euro im Sondervermögen vergleichsweise knapp bemessen. Zwar hinterlegt der Sonderhaushalt auch im Bereich der Landstreitkräfte wichtige geplante Modernisierungsvorhaben, wie die Beschaffung eines noch zu entwickelnden Kampfpanzers für die Panzertruppe oder eines neuen Radpanzers für die mittelschweren Kräfte, mit ausreichender Finanzplanung. Dass

die Landdomäne aber den geringsten Anteil des Sondervermögens erhält, ist vor allem deshalb bedenklich, weil es insbesondere auf das deutsche Heer ankommt, um mit einer Division ab 2025 und einer weiteren ab 2027 die dringend benötigten Großverbände und somit das Rückgrat der konventionellen Verteidigung der NATO in Nordosteuropa zu stellen. Gerade in diesem Bereich haben sich mit den Gipfelbeschlüssen aus Madrid die Anforderungen an Deutschland massiv erhöht.

## Derzeit könnte der Luftwaffe in einem symmetrischen Krieg bereits am zweiten Tag die Munition ausgehen.

---

Beispielsweise benötigen die aufzubauenden kaltstartfähigen und voll ausgestatteten Großverbände des Heeres, die Deutschland der NATO zugesagt hat, für ihren Auftrag, autark das Gefecht der verbundenen Waffen führen zu können, Unterstützungskräfte in großem Umfang, die bisher aber überhaupt nicht existieren. Es fehlt vor allem an weitreichender Radartillerie, welche die mechanisierte Infanterie mit indirektem Feuer unterstützt, und an einer mobilen Heeresflugabwehr, die gepanzerte Verbände gegen Bedrohungen aus der Luft schützt – beides sind für die Kriegsführung kritische Fähigkeiten, wie nicht zuletzt die Erfahrungen aus dem Krieg in der Ukraine gelehrt haben. Obwohl die Bundeswehr sowohl ihre Heeresflugabwehr als auch die Radartillerie für ihre mittelschweren Kräfte komplett neu beschaffen muss, kommen beide Posten im Sondervermögen bisher kaum vor. Eine zügige Ausplanung, Ausschreibung und Auslieferung der dafür nötigen Systeme muss eine erhöhte Priorität haben, damit Deutschland den umfassenderen Anforderungen der NATO-Beschlüsse von Madrid nachkommen kann.<sup>9</sup>

Des Weiteren hat die Bundeswehr ein zweites erhebliches Defizit: die Munitionsbevorratung, welche im Sondervermögen nicht abgebildet ist. Jenseits enormer Modernisierungsvorhaben sind

← Im Regen stehen gelassen? Obwohl es die Hauptlast der Zusagen zu tragen hat, die Deutschland der NATO beim Gipfeltreffen in Madrid gegeben hat, ist der Anteil des Heeres am 100-Milliarden-Sondervermögen für die Bundeswehr vergleichsweise gering. Quelle: © Johannes Eisele, Reuters.

die größten Schwachpunkte der Bundeswehr nach wie vor ihre über Jahrzehnte ausgedünnten Munitions- und Ersatzteillager. Gegenwärtig hat die Bundeswehr derart knappe Bestände, dass in einem hochintensiven Krieg gegen einen symmetrischen Gegner einigen Teilstreitkräften wie der Luftwaffe bereits am zweiten Kriegstag die Munition ausgehen würde. Obwohl der Generalinspekteur der Bundeswehr, General Eberhard Zorn, im Vorfeld der Verhandlungen über das Sondervermögen den Investitionsbedarf bei der Bundeswehr für Munition und Ersatzteile mit etwa 20 Milliarden Euro bezifferte, findet sich dieser Posten nicht im Sondervermögen wieder, sondern soll künftig über den regulären Verteidigungshaushalt abgedeckt werden. Damit besteht die Gefahr, dass die dringend benötigte Wiederauffüllung der Munitions- und Ersatzteillager der Bundeswehr künftigen Haushaltsverhandlungen zum Opfer fällt und die Durchhaltefähigkeit der deutschen Streitkräfte damit weiterhin beeinträchtigt wird.<sup>10</sup>

## 2022 wird kein einziger Cent aus dem Sondervermögen abfließen, 2023 wahrscheinlich weniger als zehn Prozent des Gesamtvolumens.

### Erhebliche Defizite bei der Umsetzung des Sondervermögens

Neben den Planungslücken im Sondervermögen liegt die größte Gefahr für die Erfüllung deutscher Zusagen bei der NATO vor allem auch in der schleppenden Umsetzung und Verausgabung des Sondervermögens. Das schwerfällige und ineffiziente militärische Beschaffungswesen bleibt dabei der Flaschenhals einer beschleunigten Modernisierung der Bundeswehr. Um die umfassenden, teils vorgezogenen Verpflichtungen in der NATO erfüllen zu können, müssten Beschaffungsvorhaben entsprechend beschleunigt auf den Weg gebracht werden. Dass im Jahr 2022 aber kein einziger Cent aus dem Sondervermögen abfließt und im Jahr 2023 laut derzeitiger Haushaltsplanung weniger

als ein Zehntel der verfügbaren Mittel – gerade einmal 8,5 Milliarden Euro – ausgegeben werden soll, zeigt, dass der Politik dies absehbar nicht gelingen wird. Ob die bis 2025 zu erfüllenden militärischen Beiträge an die NATO so umsetzbar sind, ist mehr als fraglich. Die von Kanzler Scholz persönlich zugesagte Zielmarke von zwei Prozent des BIP bei den Verteidigungsausgaben wird voraussichtlich bis 2024, möglicherweise sogar deutlich länger, nicht erreicht werden.<sup>11</sup>

Die Gründe für das bürokratische Beschaffungswesen der Bundeswehr liegen zum Teil in den komplizierten rechtlichen Rahmenbedingungen, die mit der Verabschiedung eines Gesetzes zur Beschleunigung von Vergabeverfahren bereits angegangen wurden. Dass die Bundeswehr das Sondervermögen nur scheinbar und in vollkommen unzureichender Geschwindigkeit investiert, hat aber auch strukturelle Gründe. Das zuständige Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) kommt mit der Vergabe von Beschaffungsaufträgen an die Industrie nicht schnell genug nach und bedarf einer organisatorischen Neuaufstellung, um effizienter den Abfluss des Sondervermögens zu gewährleisten. Außerdem fehlen dem BAAINBw mit circa 1.300 unbesetzten Dienstposten etwa elf Prozent seiner Gesamtbelegschaft, weshalb die Behörde das erhöhte Auftragsvolumen mit seinen unzureichenden personellen Kapazitäten momentan nur schleppend abwickeln kann. Hier ist dringend zusätzliches Personal gefordert.<sup>12</sup>

Zuletzt mangelt es insbesondere auch an der praktischen Umsetzung gemeinsamer europäischer Rüstungsvorhaben. Beispielhaft für diese Problematik steht das von Scholz in seiner Grundsatzzrede am 27. Februar erwähnte deutsch-französisch-spanische Projekt zur Entwicklung eines zukünftigen Luftkampfsystems (FCAS), das vor allem ein Kampfflugzeug der neuesten Generation hervorbringen soll. FCAS ist aufgrund von Streitigkeiten der beteiligten Unternehmen über den Austausch sensibler Technologien gegenwärtig derart festgefahren, dass viele Beobachter ein komplettes Scheitern des Projekts nicht mehr ausschließen. Hier wäre die

deutsche Politik, zuvorderst das Bundeskanzleramt, gefordert, nicht nur bei der Ankündigung, sondern auch der Umsetzung wegweisender gemeinsamer Rüstungsprojekte, welche die europäische Technologieführerschaft und Verteidigungsfähigkeit auf Jahrzehnte sichern würden, Verantwortung zu übernehmen und sich für die erfolgreiche Durchführung und Abwicklung solcher Projekte einzusetzen.

### **Jenseits der 100 Milliarden: Eine kulturelle „Zeitenwende“ ist gefordert**

Um die deutschen Verpflichtungen gegenüber der NATO zu erfüllen, ist nicht nur eine Nachbesserung hinsichtlich Umsetzung und Gestaltung des Sondervermögens gefordert, sondern ein grundlegender Wandel in der deutschen Sicherheitspolitik und eine strategische Neuaufstellung Deutschlands vonnöten. Daher darf sich die deutsche „Zeitenwende“ nicht allein auf die finanz- und rüstungspolitischen Aspekte der Modernisierung der Bundeswehr beschränken, sondern muss nachhaltiger und umfassender gestaltet werden. Dazu gehört neben der angestoßenen materiellen Trendwende auch eine personelle Trendwende bei den deutschen Streitkräften und ein grundlegendes sicherheitspolitisches Umdenken, ein Wandel in der strategischen Kultur sowie eine engere Verzahnung zwischen Militär, Politik und Gesellschaft.

### **Die deutsche Politik muss erklären, dass Frieden und Stabilität wo nötig auch mit militärischer Härte verteidigt werden müssen.**

---

Während die materielle Einsatzbereitschaft der Bundeswehr trotz der Defizite des Sondervermögens mit dessen Umsetzung in den kommenden Jahren eine deutliche Verbesserung erleben dürfte, ändert das derzeitige Maßnahmenpaket der Bundesregierung nichts an dem eklatanten Personal-mangel, mit dem die deutschen Streitkräfte seit

Jahren kämpfen. An der grundlegenden Situation, dass in den deutschen Streitkräften durch die Bank etwa 20.000 Dienstposten unbesetzt sind, hat sich angesichts stagnierender Personalzahlen seit Jahren wenig geändert. Zusätzlich steuert die Bundeswehr auf eine demografische Abbruchkante Ende des Jahrzehnts hin, wenn geburtenstarke Jahrgänge aus dem Dienst ausscheiden und aus den deutlich geringeren Zahlen an Schulabgängern nicht ersetzt werden können. Der Idee eines verpflichtenden Gesellschaftsjahres, die vor allem aus christdemokratischen Kreisen eingebracht wird, steht die Bundesregierung trotzdem kritisch gegenüber.

Dabei ginge es bei der Einführung eines Dienstes junger Menschen in der Bundeswehr weniger darum, die unbesetzten Posten für gut ausgebildete Spezialisten mit Wehrdienstleistenden zu füllen. Dennoch könnte ein Gesellschaftsjahr ein Transmissionsriemen sein, der größere Teile kommender Geburtenjahrgänge mit der Bundeswehr in Kontakt bringt und eine neue Berufswelt erschließen lässt. Die Wehrpflicht hat gezeigt, dass sich größere Anteile der jungen Bevölkerung ausgehend von den Erfahrungen und Perspektiven danach für einen längeren Dienst als Zeit- oder Berufssoldaten in der Bundeswehr weiterverpflichten. Hierin liegt die Chance für die personelle Trendwende der Bundeswehr – das Gesellschaftsjahr könnte somit auch dazu beitragen, die gesuchten Spezialisten für die deutschen Streitkräfte zu gewinnen. Zudem könnte durch den verpflichtenden Dienst auch die Reserve aufwachsen. Diese muss angesichts der erhöhten Zusagen Deutschlands an die NATO künftig tief in die aktiven Verbände integriert werden, um beim Einsatz der für die NATO vorgemerkten Großverbände in potenziellen Konfliktgebieten beispielsweise Sicherungsaufgaben im rückwärtigen Raum zu übernehmen.

Zudem könnte ein Gesellschaftsjahr der Nukleus für eine engere Verzahnung zwischen der Bundeswehr und der deutschen Gesellschaft und die Etablierung einer strategischen Kultur sein. Nach Jahren der Entfremdung der deutschen Öffentlichkeit von sicherheitspolitischen Realitäten bedarf es einer breiten Auseinandersetzung der Gesellschaft mit den Streitkräften und Fragen

der Verteidigungspolitik. Dies müsste flankiert werden durch politische Führung, die der Öffentlichkeit auch unbequeme Wahrheiten vermittelt und mit der Kultur der extremen militärischen Zurückhaltung aufräumt. Stattdessen muss die deutsche Politik kommunizieren, dass die weltweite Bedrohungslage durch zunehmende globale Großmachtrivalitäten massiv gestiegen ist, Frieden, Stabilität und die internationale Ordnung durch autokratische Systeme herausgefordert werden und nicht nur durch Deeskalation und Diplomatie, sondern wo nötig auch mit militärischer Härte verteidigt werden müssen. Eine strategische Kultur muss daher Abschreckung und Verteidigung als politische Grundaufgabe begreifen und darin auch den Daseinszweck von Streitkräften in demokratischen Staaten erkennen. Nur wenn diese Erkenntnis wieder verfängt, kann die deutsche „Zeitenwende“ auch nachhaltig gelingen.

Russlands Krieg gegen die Ukraine und die folgende Neuaufstellung in der NATO erfordern von der deutschen Politik einen großen Wurf in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Sondervermögen und die angestoßenen Maßnahmen zur Modernisierung der Bundeswehr stellen dafür lediglich den ersten Schritt dar. Zwar löst Deutschland mit den am 27. Februar angekündigten Vorhaben seine Zusagen von 2014 endlich ein – gleichzeitig sind die Anforderungen an europäische NATO-Mitglieder, zuvorderst Deutschland, mit der im Juni 2022 beschlossenen Neuaufstellung der NATO zur Stärkung von Verteidigung und Abschreckung aber gestiegen. Dies erfordert neben Nachbesserungen beim Sondervermögen und bei seiner bisher schleppenden Umsetzung auch eine personelle und kulturelle „Zeitenwende“. Nur so wird es gelingen, die nötigen Weichenstellungen in der Sicherheitspolitik einzuleiten und der deutschen Rolle als Rückgrat der konventionellen Verteidigung an der NATO-Ostflanke gerecht zu werden.

---

**Philipp Dienstbier** war bis Oktober 2022 Referent für Transatlantische Beziehungen in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Deutscher Bundestag 2022: Plenarprotokoll 20/19. Stenografischer Bericht, 19. Sitzung, 27.02.2022, in: <https://bit.ly/3Lb6Hvy> [12.09.2022].
- 2 Ebd.
- 3 NATO 2022: New NATO Force Model, in: <https://bit.ly/3d2yfGR> [28.09.2022].
- 4 Major, Claudia / Swistek, Göran 2022: Die Nato nach dem Gipfel von Madrid, SWP-Aktuell 2022/A 49, 28.07.2022, in: <https://bit.ly/3ddYE4h> [12.09.2022].
- 5 Zum Vergleich: Die Divisionen der Bundeswehr umfassen momentan zwischen 14.500 und 19.000 Soldaten.
- 6 Hierunter fallen vor allem technisch aufwendige oder militärisch anspruchsvolle Fähigkeiten, wie etwa (Satelliten-)Aufklärung, Cyberfähigkeiten, Luftbetankung, schwerer Lufttransport, Luftverteidigung sowie Raketenabwehr, das Operieren von strategischen Bombern, atomgetriebenen Jagd-U-Booten oder Flugzeugträgern und Angriffe mit (strategischer) Präzisionsmunition, über welche nur die Vereinigten Staaten momentan in ausreichender Menge verfügen oder mit deren Umgang in erster Linie die USA substanzielle Erfahrung gesammelt haben.
- 7 Vieth, Amina 2022: New Force Model: Wie Deutschland sich ab 2025 in der NATO engagiert, Bundesministerium der Verteidigung, 25.07.2022, in: <https://bit.ly/3QBlPn0> [12.09.2022].
- 8 Griephan Briefe 58: 22/22, 03.06.2022.
- 9 Müller, Björn 2022: Neue Heeresstruktur weist den Weg in die Zukunft, loyal, 08.08.2022, in: <https://bit.ly/3RFsCgy> [12.09.2022].
- 10 Griephan Briefe 58: 20/22, 20.05.2022.
- 11 Röhl, Klaus-Heiner / Bardt, Hubertus / Engels, Barbara 2022: Zeitenwende für die Verteidigungswirtschaft?: Sicherheitspolitik und Verteidigungsfähigkeit nach der russischen Invasion der Ukraine, IW-Policy Paper 4, 15.08.2022, in: <https://bit.ly/3BzxuOH> [12.09.2022].
- 12 Griephan Briefe 58: 36/22, 09.09.2022.



Konfliktbereit? Westliche Außenpolitik in Zeiten der Systemrivalität

# Druck von unten rechts

Den traditionellen Internationalisten gehen  
in den USA die Unterstützer aus

Paul Linnarz

Der Appetit auf „Nation Building“ und eine Rolle als „Weltpolizist“ ist den US-Amerikanern vergangen – die Probleme im eigenen Land wachsen ihnen über den Kopf. Ihren weltweiten Führungsanspruch verteidigen die USA trotzdem, entweder mit „aufgeklärtem Nationalismus“ oder „America First“. Europa sollte sich zur Vorbereitung auf die Zeit nach der nächsten Präsidentschaftswahl nicht nur mit Donald Trump beschäftigen.

---

Donald Trump, einer der wohl umstrittensten US-Präsidenten aller Zeiten, geht erneut ins Rennen. Nach den Kongresswahlen am 8. November hat der 76-jährige angekündigt, bei den Präsidentschaftswahlen 2024 erneut als Kandidat antreten zu wollen. Die eigenen Anhänger jubeln, die politischen Gegner sind entsetzt. In Europa werden Befürchtungen einer neuerlichen „Eiszeit“ laut.

Während seiner vier Jahre im Weißen Haus hat Präsident Donald Trump die transatlantischen Beziehungen auf einen Tiefpunkt manövriert – die Schäden wären damals bei einer Fortsetzung seiner Präsidentschaft nach Ansicht vieler Beobachter irreparabel gewesen. Die Trump-Administration hatte sich einseitig aus internationalen Abkommen und der Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen verabschiedet. Handelsstreitigkeiten wurden von den USA mit Importzöllen beantwortet, verbündete Staaten per Twitter brüskiert und autokratische Machthaber umgarnt. Das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Vereinigten Staaten lagen in vielen Ländern der Welt in Trümmern. Die Deutschen waren nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts YouGov Ende 2019 sogar der Meinung, Donald Trump sei ein größeres Risiko für den Weltfrieden als Russlands Präsident Wladimir Putin oder der chinesische Staatschef Xi Jinping. Während 41 Prozent der Befragten den damaligen US-Präsidenten als besonders gefährlich ansahen, waren nur acht beziehungsweise sieben Prozent der Meinung, Putin oder Xi würden den Frieden am stärksten bedrohen.<sup>1</sup>

Nachdem Präsident Biden den Amtseid abgelegt hatte, stieg das Ansehen der USA auch in Deutschland erheblich. Längst verfestigt sich aber die Befürchtung, dass Donald Trump mehr sein könnte als eine schmerzhaft Episode im Verhältnis zu den USA. Bereits seit Monaten vergeht in Washington kein Gespräch über die transatlantischen Beziehungen, ohne dass die politischen Gäste aus Deutschland ihren US-amerikanischen Ansprechpartnern wenigstens am Schluss mit sorgenvoller Miene noch schnell die Frage stellen: „Kommt Trump wieder ins Weiße Haus?“

Obwohl sein Twitter-Konto @realDonaldTrump Anfang Januar 2021 nach dem Sturm auf das Kapitol „dauerhaft suspendiert“ wurde,<sup>2</sup> steht der Ex-Präsident spätestens seit dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine wieder im Rampenlicht. Dabei war über Monate hinweg nicht einmal klar, ob Trump bei der Präsidentschaftswahl 2024 erneut kandidieren würde. Auf zahllosen Kundgebungen hatte er seinen begeisterten Anhängern nur andeuten müssen, für die Republikaner „vielleicht“ wieder ins Rennen zu gehen – schon brach der Jubel los! Die Süddeutsche Zeitung verwies im Sommer darauf, dass der Ex-Präsident, „so unglaublich das klingen mag“, an jedem Tag durchschnittlich eine Viertelmillion US-Dollar an Spenden einsammle. „Sollte Trump in absehbarer Zeit seine Präsidentschaftskandidatur für 2024 erklären, wäre sie ihm wohl nicht mehr zu nehmen“, konstatierte das Blatt Ende August.<sup>3</sup>

Dass Trump seit Monaten wieder in aller Munde ist, zeigt, wie unsicher, ablehnend und verständnislos nicht nur die politischen Gegner im

eigenen Land, sondern auch der überwiegende Teil der ausländischen Verbündeten der USA einem möglichen Comeback des Ex-Präsidenten bereits entgegenblicken. Gleichzeitig verstellt der Fokus auf die Person und den Politikstil des Ex-Präsidenten den Blick auf eine ganze Reihe anderer Probleme: So ist es, trotz der bisherigen vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den westlichen Verbündeten auf einer ganzen Reihe an Politikfeldern, naiv anzunehmen, dass unter einer von den Demokraten gestellten US-Regierung neue Auseinandersetzungen im transatlantischen Verhältnis gänzlich ausgeschlossen sind. Jedenfalls haben sich viele außenpolitische Prioritäten der USA von Trump zu Biden in der Sache grundsätzlich deutlich weniger verändert, als es den Anschein haben mag. Die Auseinandersetzung mit China ist dafür ein Beispiel. Auch die jetzige Administration knüpft ihr Wohlwollen und ihre Kooperationsbereitschaft überdies an ganz bestimmte Erwartungen und Leistungen. Der Wunsch nach „Verlässlichkeit“ bei der Bewältigung internationaler Herausforderungen ist und bleibt keine Einbahnstraße.

## **Die Biden-Administration konnte es sich nicht leisten, alle Festlegungen der Vorgängerregierung über Bord zu werfen.**

---

Schon der Begriff „Trumpism“ greift als Etikett für alle Konflikte im transatlantischen Verhältnis außerdem zu kurz. Er suggeriert durch seine Fixierung auf ein Individuum, dass die US-Politik mit dem republikanischen Präsidenten auf allen Feldern eine Kehrtwende vollzogen habe und zuvor keine Probleme bestanden hätten. Natürlich markierte dessen Amtszeit schon deshalb eine Zäsur, weil Trump Forderungen nach „America First“ oder einem „Austrocknen des [politischen] Sumpfes“ („drain the swamp“) in einem Maße und einer unsäglichen Art und Weise Gehör verschafft hat wie keiner seiner Vorgänger. Aber erstens waren das keine neuen Parolen und zweitens

wird „Trumpism“, um bei dem Begriff zu bleiben, die politische Auseinandersetzung in den USA auch dann prägen, wenn dessen Namensgeber nicht wiedergewählt werden sollte. Es macht – bei allen Unwägbarkeiten – also Sinn, sich nicht nur mit dem Ex-Präsidenten zu beschäftigen, sondern mit Positionen und Trends in der Bevölkerung insgesamt und insbesondere innerhalb der Republikanischen Partei. Der Politologe Torben Lütjen, bis 2020 Visiting Associate Professor an der Vanderbilt University in Nashville, Tennessee, bemerkte mit Blick auf Trump zu Recht, „indem wir uns so ungeheuer auf ihn fokussiert haben, haben wir bisweilen übersehen, dass er nur das Symptom, nicht die Ursache vieler Probleme ist“<sup>4</sup>. Sollte statt Donald Trump ein anderer republikanischer Präsidentschaftskandidat ins Weiße Haus einziehen, müsste sich das Ausland insofern wohl auf sehr ähnliche Prioritäten einstellen. Trotz ihrer von allen Seiten mit Aufatmen aufgenommenen Rückbesinnung auf eine professionelle und respektvolle Zusammenarbeit mit den Verbündeten konnte es sich auch die Biden-Administration angesichts der innenpolitischen Anforderungen und der Kräfteverhältnisse im Kongress nicht leisten, alle Festlegungen der Vorgängerregierung über Bord zu werfen.

### **Biden-Administration: Keine Garantin für endlose Flitterwochen**

Obwohl viele Kandidatinnen und Kandidaten für wichtige Regierungs- und Botschafterposten erst nach Monaten vom Senat bestätigt wurden und daraufhin endlich ihre Arbeit aufnehmen konnten, hat die Biden-Administration gleich nach dem Amtsantritt damit begonnen, die Risse im transatlantischen Verhältnis zu kitten. Strittige Themen, darunter im Verhältnis zu Deutschland der Weiterbau und Betrieb der Gaspipeline Nord Stream 2, wurden ausgespart, andere Konflikte am Verhandlungstisch zumindest vorläufig beigelegt. Die US-Regierung lässt auch keinen Zweifel daran, dass sie mit ihren Sanktionen gegen Russland und ihrer milliardenschweren Unterstützung für die Ukraine seit Ausbruch des Krieges in engster Abstimmung und im völligen Einvernehmen mit den europäischen Verbündeten agiert.



Doch auch die Biden-Regierung berücksichtigt die Handlungszwänge ihrer Verbündeten nur unter der Voraussetzung, dass sich die Partner nach Kräften einbringen. „Wenn unsere Verbündeten ihren gerechten Anteil an der Last tragen, werden sie vernünftigerweise erwarten, dass sie bei Entscheidungen ein Mitspracherecht haben. Wir werden das honorieren“, versprach US-Außenminister Antony Blinken zwei Monate nach dem Amtsantritt.<sup>5</sup> Wer umgekehrt keinen „gerechten Anteil“ erbringt, kann also nicht erwarten, überall mitreden zu dürfen.

Eine kaum zu überschätzende Verbesserung ist natürlich, dass die Biden-Administration jetzt mit den Verbündeten auch für ergebnisoffene Abstimmungsprozesse wieder vertrauensvoll an einem Tisch sitzt, wenn daraus Vorteile erwachsen (könnten), die mit einseitig verhängten Maßnahmen nicht zu erzielen wären. Dafür ist der US-EU Trade and Technology Council (TTC)<sup>6</sup> ein gutes Beispiel. Wenn jedoch eine umfängliche Einbindung aller Beteiligten entweder hinsichtlich des damit verbundenen Zeitaufwands oder der angestrebten Ergebnisse





Alleingänge nicht ausgeschlossen: Auch wenn die Biden-Regierung die Abstimmung mit den US-Verbündeten insgesamt deutlich verbessert hat, traf der kurzfristige Rückzug der USA aus Afghanistan die Partner unvorbereitet. Quelle: © U.S. Air Force, Taylor Crul via Reuters.

Indopazifik verkündet wurde, fiel die französische Regierung aus allen Wolken. Im Rahmen des Bündnisses soll Australien atomar angetriebene U-Boote von den USA erhalten – Frankreich war damit als Lieferant vom Tisch. Der mit Paris schon 2016 unterzeichnete milliardenschwere Vertrag zur Lieferung von zwölf französischen U-Booten wurde von der australischen Regierung nur Stunden nach Bekanntgabe des AUKUS-Bündnisses aufgekündigt. Präsident Biden räumte zur Schadensbegrenzung ein: „Was wir getan haben, war ungeschickt und nicht sehr elegant.“<sup>7</sup>

### **Außenpolitisch traf Trump mit seiner brachialen Haltung fast durchgängig den Geschmack seiner Anhängerinnen und Anhänger.**

---

den eigenen Interessen zuwiderläuft, agiert auch die Biden-Regierung notfalls im „Alleingang“.

So erzeugen die auch nach mehr als einem Jahr nur teilweise bekannten Details über den Abzug der US-Truppen aus Afghanistan keineswegs den Eindruck, dass Washington dabei in enger Abstimmung mit den Partnerländern stand. Und als im September 2021 zwischen den USA, Australien und Großbritannien die neue trilaterale Sicherheitspartnerschaft AUKUS für den

Beim diesjährigen Gipfel der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) sollte es unter anderem um Lösungen für Flüchtlingsbewegungen gehen; einige der davon in Zentral- und Südamerika betroffenen Länder saßen aber nicht mit am Tisch. Die USA – erstmals seit dem Auftakttreffen 1994 wieder Gastgeber der Zusammenkunft – hatten Kuba, Nicaragua und Venezuela die Teilnahme verwehrt. Kolumbiens damaliger Präsident Iván Duque unterstützte die Entscheidung: „Ich denke, dass keine Diktatur am Gipfel der Amerikas teilnehmen sollte.“<sup>8</sup> Der mexikanische Präsident Andrés Manuel López Obrador blieb dem Spitzentreffen aus Protest hingegen fern. Auch Honduras, El Salvador, Guatemala, Bolivien und Uruguay fehlten in Los Angeles. Im Ergebnis habe die US-Administration den „improvisierten“ Gipfel

streng nach innen- und parteipolitischen Zwängen ausrichten müssen, argumentierte William Neuman in *The Atlantic*: „Hätte Biden Kuba, Nicaragua und Venezuela eingeladen, wäre in Florida und im Kongress die Hölle los gewesen.“<sup>9</sup>

### **US-Bevölkerung: Kriegsmüde und zur Hälfte „Jeffersonian“**

Auch Trump hat als Präsident nicht im luftleeren Raum agiert. Innenpolitisch hat er die Coronapandemie und deren beispiellose Auswirkungen zu lange unterschätzt. Außenpolitisch traf der Republikaner mit seiner brachialen Haltung selbst gegenüber verbündeten Staaten aber fast durchgängig den Geschmack seiner Anhängerinnen und Anhänger. Die Hoffnung des Auslands, dass Trump an seinem Amt wachsen würde, hatte sich nach dessen Regierungsantritt rasch als Trugschluss erwiesen. Stattdessen blieb der Republikaner während seiner gesamten Amtszeit (und darüber hinaus bis heute) kontinuierlich im Wahlkampfmodus und hat genau das gesagt und gemacht, was die eigene Klientel von ihrem Präsidenten erwartete.

### **Die Erwartung an ein größeres Engagement der Europäer zur Verteidigungsbereitschaft war auch unter den Demokraten verbreitet.**

Allenfalls hinter vorgehaltener Hand räumen politische Gegner ein, dass Trump mit so mancher außenpolitischen Forderung in der Sache grundsätzlich einen Punkt getroffen habe. „Deutschland“, so der damalige Präsident 2018 in seiner Rede vor der UN-Vollversammlung, „wird vollständig von russischer Energie abhängig werden, wenn es nicht sofort seinen Kurs ändert. Hier in der westlichen Hemisphäre sind wir verpflichtet, unsere Unabhängigkeit vor den Übergriffen expansionistischer ausländischer Mächte zu bewahren.“<sup>10</sup> Die Reaktionen des

internationalen Publikums bei der UN-Vollversammlung sind unter den Anhängern Trumps nicht vergessen. Dean Karayanis erinnerte nach dem russischen Angriff auf die Ukraine: „Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben [damals] gelacht. Heute erfahren sie, wie recht er [Trump] hatte, denn sie zahlen einen hohen Preis dafür, dass sie die Warnung nicht beachtet haben.“<sup>11</sup> Längst vergessen ist natürlich, dass Trump sich noch 2015 im Wahlkampf zu der Behauptung verstieg, Wladimir Putin „wird nicht in die Ukraine gehen, OK, nur damit Sie es verstehen. Er wird nicht in die Ukraine gehen, in Ordnung? Sie können es aufschreiben. Sie können es abhaken.“<sup>12</sup> Dass der Republikaner seine Bestrebungen des „Great again“, wie es Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier 2020 bei der Münchner Sicherheitskonferenz ausdrückte, „notfalls auch auf Kosten der Nachbarn und Partner“ betreibe, hat die loyalen Trumpisten ohnehin nie bekümmert.<sup>13</sup>

Aber auch Biden war immer gegen Nord Stream 2 und eine zu große Abhängigkeit Europas von Energieimporten aus Russland. 2014 war er US-Vizepräsident, als die NATO-Mitgliedstaaten bei ihrem Gipfel in Wales überdies das Verteidigungsausgabenziel von zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts beschlossen. Im selben Jahr hatten russische Spezialtruppen ohne Rang- und Hoheitsabzeichen strategisch wichtige Punkte auf der Krim besetzt. Eine kritische Haltung gegenüber Russland und die Einforderung eines größeren finanziellen Engagements der Europäer zur Verteidigungsbereitschaft waren mithin auch unter den Demokraten verbreitet. Im Wahlkampf fragte Trump 2016: „Warum handeln andere Länder, die sich in der Nähe der Ukraine befinden, nicht? Warum sind wir immer derjenige, der den potenziellen Dritten Weltkrieg mit Russland anführt?“<sup>14</sup> Zumindest die zweite Frage stellten sich schon damals auch viele Progressive, nicht nur mit Blick auf Russland, sondern hinsichtlich des weltweiten militärischen Engagements der USA. Dieser Trend hat sich seit 2016 fortgesetzt.

Kurz nach dem Abzug der US-Truppen aus Afghanistan im Sommer 2021 veröffentlichte die Eurasia Group Foundation (EGF) die Ergebnisse

einer Umfrage, nach der Militärinterventionen unter Führung der USA zur Beendigung von Menschenrechtsverletzungen unter den Anhängern der Demokratischen Partei zunehmend skeptisch gesehen werden.<sup>15</sup> Stattdessen stieg die Unterstützung dafür, dass internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen die Führung übernehmen, allein zwischen 2020 und 2021 um fast 30 Prozent. Unter den Republikanern fiel die Zustimmung für humanitäre Interventionen des US-Militärs im gleichen Zeitraum sogar um 32 Prozent.

Knapp ein Drittel der Befragten sprach sich bei der Umfrage dafür aus, die Zahl der in Europa, Asien und im Nahen Osten stationierten US-Truppen beizubehalten oder zu erhöhen und dort auch in Zukunft eine erhebliche Verantwortung für die regionale Sicherheit zu übernehmen. Deutlich größer (42,3 Prozent) war jedoch die Zahl derer, die eine Verringerung der im Ausland stationierten Truppen und eine sukzessive Übertragung der regionalen Sicherheitsverantwortung auf die Verbündeten befürwortete. Etwa ein Viertel der Befragten hatte keine Meinung dazu.

Für junge US-Amerikaner im Alter zwischen 18 und 29 Jahren ist die Bekämpfung der Folgen des Klimawandels (33,2 Prozent) ohnehin deutlich wichtiger als militärische Unterstützung (7,2 Prozent). Aus dieser Bevölkerungsgruppe vertraten immerhin 45 Prozent der Befragten die Ansicht, „Frieden lässt sich am besten dadurch erreichen, dass der Fokus auf die Bedürfnisse im Inland und die Gesundheit der amerikanischen Demokratie“ gerichtet wird.

In ihren Erläuterungen zu den Umfrageergebnissen unterteilt die EGF die Befragten in vier Gruppen: „Traditionelle Internationalisten“, die sich zur militärischen wie diplomatischen Lösung globaler Probleme für ein starkes Engagement und eine enge Zusammenarbeit mit anderen Ländern aussprechen; „Globale Botschafter“, die zwar eine enge diplomatische Zusammenarbeit mit dem Ausland befürworten, ein militärisches Primat hingegen ablehnen und die US-Truppenpräsenz im Ausland reduzieren wollen; „Hard

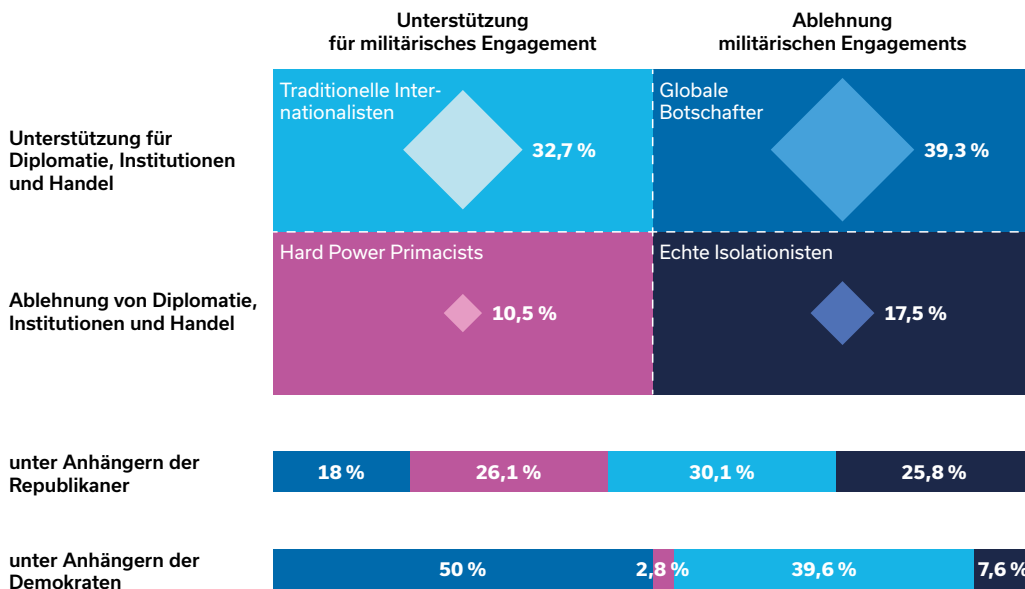
Power Primacists“, nach denen die Vereinigten Staaten ihre weltweite Militärpräsenz und ihre Sicherheitsverpflichtungen beibehalten, dafür jedoch die diplomatische Zusammenarbeit in multilateralen Organisationen und die Einbindung in internationale Abkommen reduzieren sollten; sowie als vierte Gruppe die „Echten Isolationisten“. Letztgenannte lehnen sowohl ein militärisches als auch diplomatisches Engagement ab. Sie sprechen sich dafür aus, dass sich die USA auf der Weltbühne insgesamt weniger einbringen sollten.

### **Während „Wilsonians“ sich für die weltweite Förderung von Demokratie einsetzen, wollen „Jeffersonians“ sie primär im eigenen Land festigen.**

---

Die größte Gruppe innerhalb der US-Bevölkerung sind nach der Umfrage die „Globalen Botschafter“ (39,3 Prozent), gefolgt von den „Traditionellen Internationalisten“ (32,7 Prozent). 17,5 Prozent dürfen sich zu den „Echten Isolationisten“ zählen, und gut ein Zehntel darf als „Hard Power Primacists“ gelten. Anders sieht das Bild aus, wenn man die vier Gruppen danach gewichtet, welche Partei von den Befragten gewählt wird. Demnach darf sich die Hälfte der Demokraten zu den „Globalen Botschaftern“ zählen. Unter den Republikanern vertreten hingegen nur 18 Prozent diese außenpolitische Linie. Stattdessen können fast 26 Prozent der Konservativen als „Echte Isolationisten“ gelten. Isolationistische Positionen werden bei den Demokraten wiederum nur von 7,6 Prozent vertreten. Gleichzeitig ist der Anteil der „Hard Power Primacists“ bei den Wählerinnen und Wählern der Demokratischen Partei verschwindend gering (2,8 Prozent). In den Reihen der Republikaner finden sich – neben der vergleichsweise hohen Zahl an Isolationisten – immerhin 26,1 Prozent, für die außenpolitisch das US-Militär den Ton angeben sollte.<sup>16</sup>

**Abb. 1: Haltung der US-amerikanischen Bevölkerung zum internationalen Engagement ihres Landes**



Unschlüssige Antworten wurden in der Umfrage nicht berücksichtigt. Quelle: Hannah/Gray/Robinson 2021, N. 15.

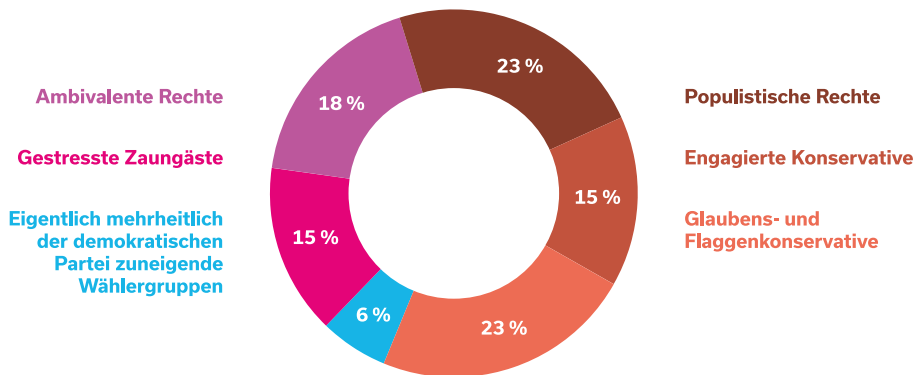
Nach einer etwas anderen Klassifikation dürfen die traditionellen Internationalisten der vergangenen drei Jahrzehnte auch als „Wilsonians“ bezeichnet werden, weil sie sich ganz im Geiste des ehemaligen Präsidenten Woodrow Wilson für die weltweite Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie für die Verbreitung amerikanischer Werte einsetzen. „Jeffersonians“ (benannt nach Ex-Präsident Thomas Jefferson) wollen die Demokratie statt auf der Weltbühne vor allem im eigenen Land festigen und verteidigen. Donald Trump passt in keine der beiden Kategorien; Joe Biden ist zumindest insofern kein „Wilsonian“, als „Nation Building“ auf der Grundlage amerikanischer Werte für den US-Präsidenten nach eigener Aussage „nie einen Sinn ergeben“ hat.<sup>17</sup> Bereits 2003 sprach er von einem „aufgeklärten Nationalismus“<sup>18</sup>, der sich in der US-Außenpolitik widerspiegeln müsse, und von einem „nachhaltigen Engagement für die Ausbreitung der liberalen Demokratie – nicht, indem sie von außen aufgezwungen wird, sondern indem sie von innen aufgebaut wird“<sup>19</sup>. Die US-Bevölkerung scheint nach der Umfrage der EGF inzwischen jedenfalls fast zur Hälfte aus „Jeffersonians“ zu bestehen, für die es jetzt erstmal um die eigene Demokratie geht.

### **Konservative Wähler: Traditionelle Prägung verblasst**

Die Wahlkampfstrategie der Konservativen wird vom Republican National Committee koordiniert. Ein Mitglied des Gremiums sagte kürzlich im Gespräch, drei Gruppen seien für einen Wahlsieg ausschlaggebend: die Unternehmer, die Evangelikalen und die Trump-Anhänger. Republikanische Kandidatinnen und Kandidaten, die 2024 bei der Präsidentschaftswahl eine Chance haben wollen, müssten wenigstens zwei dieser Gruppen mehrheitlich hinter sich versammeln. Natürlich gibt es viele republikanische Wählerinnen und Wähler, die sich in zwei oder alle drei Schubladen einsortieren lassen. Hilfreicher zum Verständnis der parteiinternen Lager kann deshalb die Typologie des Pew Research Center in Washington von 2021 sein<sup>20</sup>, die hier stark vereinfacht dargestellt wird.

Die für Trump wohl wichtigste Gruppe sind die „**Glaubens- und Flaggenkonservativen**“. Sie markieren 23 Prozent aller Anhängerinnen und Anhänger der Republikaner, 14 Prozent aller Wählerinnen und Wähler (2020) und zehn Prozent

**Abb. 2: Politische Typologie der Anhänger der Republikanischen Partei**



Die Daten wurden im Juli 2021 erhoben. Quelle: Pew Research Center 2021, N. 20.

der US-Bevölkerung. Sie sind sehr bis extrem konservativ, überwiegend religiös (mehr als 40 Prozent Evangelikale) und älter (ein Drittel älter als 65 Jahre; nur acht Prozent jünger als 30 Jahre). 85 Prozent sind Weiße („non-Hispanic White“), fast 60 Prozent Männer. 39 Prozent leben auf dem Land. Aus dieser Gruppe sagen drei Viertel – und damit mehr als in jeder anderen politischen Gruppe –, ein starkes US-Militär sei in den internationalen Beziehungen wichtiger als Diplomatie. Fast 70 Prozent sind überzeugt, die USA stünden „über allen anderen Ländern in der Welt“. Auch dieser Wert ist höher als in den sonstigen Milieus. „Kompromisse“ seien „eigentlich nur ein Ausverkauf dessen [...], woran man glaubt“, meinen 53 Prozent. In keiner anderen Gruppe hat Donald Trump größere Unterstützung gefunden. Die Hälfte dieser Gruppe meint, er sei der beste Präsident der vergangenen 40 Jahre gewesen. 55 Prozent möchten, dass der Republikaner 2024 erneut antritt. 86 Prozent sind davon überzeugt, Trump sei 2020 „wahrscheinlich“ oder „mit Sicherheit“ der tatsächliche Wahlsieger gewesen. Neben der „Progressiven Linken“, dem äußeren Spektrum auf der demokratischen Seite, sind die „Glaubens- und Flaggenkonservativen“ von allen Gruppen politisch am stärksten engagiert. Ihre Wahlbeteiligung lag 2020 bei 85 Prozent und damit deutlich über dem landesweiten Durchschnitt. Die Spendenbereitschaft ist in dieser Gruppe höher als in allen anderen republikanischen Milieus. Politische Themen werden regelmäßig in den Medien verfolgt. Die ausschließliche

oder hauptsächliche Quelle ist für fast 75 Prozent Fox News. Fast 80 Prozent meinen, die politische und juristische Aufarbeitung des Sturms auf das Kapitol am 6. Januar 2021 finde zu viel Aufmerksamkeit. Einzig die „Glaubens- und Flaggenkonservativen“ sind mehrheitlich der Auffassung, dass die Täter zu hart bestraft würden.

Die „**Engagierten Konservativen**“ sind, wenn man so will, die „traditionellen“ Republikaner alter Prägung. Sie stellen 15 Prozent aller Anhänginnen und Anhänger der Republikaner, neun Prozent aller Wählerinnen und Wähler (2020) und sieben Prozent der US-Bevölkerung. Die Gruppe teilt die politischen Kernpositionen der Grand Old Party (GOP) seit der Zeit von Präsident Ronald Reagan: unternehmerfreundlich, für freien Handel und niedrige Steuern, gegen zu weitreichende staatliche Befugnisse. In der Außenpolitik befürwortet die Gruppe eine enge diplomatische Zusammenarbeit mit den Verbündeten und gleichzeitig einen ausreichenden militärischen Einfluss. 68 Prozent sind der Meinung, dass die USA in der Außenpolitik die Interessen ihrer Partnerländer berücksichtigen sollten. Dem Thema Einwanderung stehen die „Engagierten Konservativen“ etwas weniger kritisch gegenüber. 49 Prozent halten Reagan für den besten Präsidenten der vergangenen 40 Jahre, Trump kommt „nur“ auf 35 Prozent. Vier von zehn wollen, dass der Immobilienmilliardär 2024 erneut zur Wahl antritt. Auch diese Gruppe ist politisch sehr engagiert: Die Wahlbeteiligung war 2020

überdurchschnittlich hoch. 42 Prozent informieren sich regelmäßig über politische Themen (im Vergleich zu 34 Prozent aller US-Erwachsenen). 80 Prozent in dieser Gruppe sind Weiße, zehn Prozent sind Hispanics. Der Anteil der Asiaten (drei Prozent) und der Schwarzen (ein Prozent) ist verschwindend gering. Knapp 60 Prozent sind Männer und rund ein Drittel ist über 65 Jahre alt. Unter den verschiedenen Gruppen der Republikaner haben die „Engagierten Konservativen“ das höchste Bildungsniveau und das höchste durchschnittliche Einkommen. Anders als in allen anderen republikanisch orientierten Gruppen sagen zwei Drittel, Impfungen seien das beste Mittel zum Schutz gegen COVID-19.

Fast ebenso wichtig wie die eingangs erwähnte konservativste Gruppe ist für Donald Trump die „**Populistische Rechte**“. Dieses Milieu markiert 23 Prozent aller Anhängerinnen und Anhänger der Republikaner, zwölf Prozent aller Wählerinnen und Wähler (2020) und elf Prozent der US-Bevölkerung. Die Hälfte der „Populistischen Rechten“ fordert nicht nur ein Ende der illegalen, sondern auch der legalen Einwanderung. Eine Besonderheit in dieser Gruppe ist die lautstarke Kritik am US-amerikanischen Wirtschaftssystem: 82 Prozent sagen, große Konzerne hätten einen negativen Einfluss auf das Land, etwa die Hälfte befürwortet höhere Steuern für Wohlhabende und Unternehmen. Fast 90 Prozent finden überdies, die Regierung sei „fast immer verschwenderisch und ineffizient“. In dieser Gruppe sind 85 Prozent Weiße. Nur circa 20 Prozent haben einen Hochschulabschluss. Im Unterschied zu den anderen Gruppen stellen hier mit 54 Prozent jedoch die Frauen die Mehrheit. Die Wahlbeteiligung in dieser Gruppe entsprach 2020 dem landesweiten Durchschnitt. 70 bis 80 Prozent glauben, dass Trump die Wahl „mit Sicherheit“ oder „wahrscheinlich“ gewonnen habe. Fast 60 Prozent wollen, dass der Republikaner erneut antritt. Das Einkommensniveau entspricht dem Durchschnitt der US-Bevölkerung insgesamt. Das Gleiche gilt für das Interesse an Medieninformationen über politische Themen. Fox News ist für 64 Prozent der „Populistischen Rechten“ die hauptsächliche oder einzige Informationsquelle unter insgesamt 26 abgefragten

Medienangeboten. 53 Prozent dieser Gruppe sind Protestanten, weitere 27 Prozent evangelikale Protestanten. Der Anteil der voll gegen COVID-19 Geimpften ist in dieser Gruppe (analog zu den „Glaubens- und Flaggenkonservativen“) deutlich geringer als im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. 60 Prozent der „Populistischen Rechten“ befürworten Kandidatinnen und Kandidaten, die öffentlich die Meinung vertreten, Trump habe die Wahl 2020 gewonnen.

### Die Gruppe der „Gestressten Zaungäste“ ist bei sozialen Themen eher konservativ, in ökonomischen Fragen aber links eingestellt.

---

Zur „**Ambivalenten Rechten**“ gehören immerhin 18 Prozent aller Anhängerinnen und Anhänger der Republikaner, neun Prozent aller Wählerinnen und Wähler (2020) und zwölf Prozent der US-Bevölkerung. Diese Gruppe ist vor allem in sozialen Fragen (legale Abtreibung, gleichgeschlechtliche Ehen, legale Einwanderung) moderater als die zuvor genannten Gruppen. Ein Viertel hat 2020 für Joe Biden gestimmt. Die Gruppe ist jünger – 63 Prozent sind unter 50 Jahre – und auch weniger weiß als die anderen: 17 Prozent sind Hispanics, acht Prozent Schwarze und fünf Prozent Asiaten. Überdies ist sie weniger religiös. Das Einkommen und das Ausbildungsniveau entsprechen dem landesweiten Durchschnitt. Bei den „Ambivalenten Rechten“ sind 63 Prozent nicht damit einverstanden, dass Donald Trump „noch viele Jahre lang eine wichtige nationale politische Persönlichkeit“ bleibt. Fast ebenso viele – und damit mehr als in allen anderen republikanischen Milieus – sind davon überzeugt, Präsident Biden habe die Wahl 2020 rechtmäßig gewonnen. Die Gruppe ist politisch aber deutlich weniger engagiert als die anderen: Nur 55 Prozent gingen 2020 zur Wahl. Die „Ambivalente Rechte“ ist auch weniger als andere an der Medienberichterstattung über politische Themen interessiert. Zwar ist für diese Gruppe ebenfalls Fox News



die hauptsächliche Nachrichtenquelle; daneben werden aber stärker als in allen anderen Gruppen auch sonstige Medienangebote konsumiert.

Zuletzt die „**Gestressten Zaungäste**“ (*Stressed Sideliners*): Anders als die „Ambivalente Rechte“, die viele traditionelle republikanische Positionen vertritt, ist diese Gruppe bei sozialen Themen zwar eher konservativ, in ökonomischen Fragen aber progressiv – in Deutschland würde man sagen: links – eingestellt. Drei Viertel sind beispielsweise für eine Erhöhung des Mindestlohns; 83 Prozent meinen, das Wirtschaftssystem würde „die Mächtigen unfair bevorzugen“. Sowohl das Ausbildungsniveau als auch das Einkommen ist in dieser Gruppe niedriger als im landesweiten Durchschnitt. 56 Prozent sind Frauen; der Anteil der Weißen liegt unter 60 Prozent, dafür sind die Hispanics mit 21 Prozent, Schwarze mit zehn Prozent und

Asiaten mit fünf Prozent stärker vertreten. Die Republikaner und die Demokraten „teilen“ sich diese Gruppe. 2020 hat von den „Gestressten Zaungästen“ knapp die Hälfte für Biden, die andere für Trump gestimmt. Die Bezeichnung der Gruppe hängt mit dem vergleichsweise niedrigen Durchschnittseinkommen zusammen. Gleichzeitig handelt es sich um die Gruppierung mit der niedrigsten Wahlbeteiligung (2020: 45 Prozent). Aus dieser Gruppe verfolgen überdies weniger als 20 Prozent regelmäßig die politische Berichterstattung in den Medien. 15 Prozent der US-Bevölkerung zählen zu den „Gestressten Zaungästen“. 2020 kamen immerhin zehn Prozent aller Wählerinnen und Wähler aus dieser Gruppe. Die Republikaner rechnen 15 Prozent ihrer Anhängerinnen und Anhänger dazu, die Demokraten 13 Prozent. Weitere sechs Prozent der republikanischen Anhänger verteilen sich nach der Typologie des Pew Research Centers



Auslaufmodell? Die „traditionellen Reagan-Republikaner“ sind in ihrer Partei heute in der Minderheit.  
Quelle: © Mark Leffingwell, Reuters.

hinsichtlich ihrer Werte und Einstellungen auf Gruppen, deren Mitglieder hauptsächlich der Demokratischen Partei angehören.

## Republikaner „alter Schule“ werden sich im parteiinternen Wettbewerb gegenüber der „Populistischen Rechten“ reichlich verbiegen müssen.

---

Der prozentuale Anteil der jeweiligen Gruppen an der Gesamtanhängerschaft der Grand Old Party mag sich innerhalb der vergangenen Monate verschoben haben; im Kern bilden die verschiedenen Gruppierungen aber die Kräfteverhältnisse unter den Parteimitgliedern und Anhängern ab. Diese Strömungen entscheiden, welcher Kandidat und welche Kandidatin für die Präsidentschaftswahl 2024 die besten Chancen auf eine Nominierung hat.

### Republikanische Partei: Treueschwüre und Truppenaufbau

Klar ist, dass überzeugte „Wilsonians“ und traditionelle „Reagan-Republikaner“ bei den Vorwahlen keine Aussicht auf Erfolg haben dürften: Ihre wichtigste Klientel, die „Engagierten Konservativen“, stellt nur noch 15 Prozent aller Anhängerinnen und Anhänger. Wer in der „Populistischen Rechten“ (23 Prozent) Zustimmung finden will, muss sich bei der Einwanderungspolitik von der traditionell moderateren Ausrichtung der Partei verabschieden. Mehr noch: In wirtschaftlichen Fragen, beim Freihandel und bei der Unternehmensbesteuerung erwartet diese Gruppe politische Positionen, die bis zum Amtsantritt von Donald Trump eigentlich nur vom politischen Gegner im „progressiven“ (linken) Lager besetzt wurden. Republikaner „alter Schule“, die sich im parteiinternen Wettbewerb mit dem Ex-Präsidenten um eine Nominierung für 2024 bewerben, müssten sich gegenüber der „Populistischen Rechten“ also reichlich verbiegen. Die politisch ebenfalls stark engagierten und

spendenfreudigen „Glaubens- und Flaggenkonservativen“ (23 Prozent) haben 2020 praktisch ausnahmslos für Trump gestimmt. Die Hälfte dieser sehr bis extrem Konservativen hält Trump aber weiterhin nicht für den besten Präsidenten der vergangenen vier Jahrzehnte. Der Anteil derer, die sich ein Comeback des Ex-Präsidenten wünschen, ist in dieser Gruppe geringer als bei der „Populistischen Rechten“. Klar ist darüber hinaus, dass die Republikaner für einen Sieg bei der Präsidentschaftswahl in zwei Jahren vor allem in den entscheidenden Swing States auch auf die Stimmen der schwarzen und hispanischen Bevölkerungsminderheit angewiesen sind. Hier gilt es, bei den Vorwahlen zur Nominierung allen voran die „Ambivalenten Rechten“ (18 Prozent) zu überzeugen und zur Stimmabgabe zu motivieren. Im Unterschied zu den „Glaubens- und Flaggenkonservativen“ ist diese Gruppe nicht der Auffassung, dass die USA kompromisslos über allen anderen Ländern der Welt stehen sollten.

Angesichts dieser zwar zunehmend von stark konservativen und populistischen Strömungen dominierten, aber keineswegs homogenen republikanischen Landschaft muss man sich fragen, warum Donald Trump in den eigenen Reihen über lange Zeit gar nicht oder nur von ganz wenigen Abweichlern offen kritisiert worden ist. Der Grund ist, dass nicht nur die Polarisierung der amerikanischen Gesellschaft und die zwischen Republikanern und Demokraten bereits seit vielen Jahren zunimmt, sondern der Machtkampf zwischen den moderaten und sehr konservativen Lagern auch innerhalb der republikanischen Partei lange vor dem Wahlsieg des Ex-Präsidenten begonnen hat. Strömungen im Sinne von: „Wer nicht für mich ist, ist gegen mich!“, finden unter den Anhängerinnen und Anhängern der Republikaner spätestens seit dem Aufkommen der Tea-Party-Bewegung 2009 starke Verbreitung. Trump hat sich das zunutze gemacht; „Trumpism“ gibt dieser Linie einen Namen.

So skandierten radikale Trump-Anhänger „Stop the Steal!“ („Stoppt den Diebstahl!“) ja nicht erst, als sie im Januar 2021 das Kapitol stürmten.



Ursprünglich richtete sich der mit dem Slogan erhobene Vorwurf des Wahlbetrugs auch nicht gegen Joe Biden oder die Demokraten. Stattdessen zogen die loyalen Fans Trumps damit zu Beginn gegen die eigenen Reihen zu Felde. „Stop the Steal!“ war bereits im Wahlkampf 2016 eingeführt worden.<sup>21</sup> Die Zielscheibe war Trumps gefährlichster parteiinterner Konkurrent Ted Cruz. Mit wilden Behauptungen, dieser habe die Vorwahlen in Colorado gestohlen, sollte damals eine mögliche Nominierung des texanischen Senators verhindert werden.

### **Als Donald Trump 2016 die Wahl gewonnen hatte, kam er ohne eigene „Truppen“ nach Washington. Das soll nicht noch einmal passieren.**

---

Zuletzt waren selbst unter den „klassischen“ Republikanern („Engagierte Konservative“) gut 60 Prozent der Auffassung, Donald Trump dürfe von gewählten Amtsträgern öffentlich nicht kritisiert werden. Unter den „Glaubens- und Flaggenkonservativen“ und den „Populistischen Rechten“ war 2021 diese Auffassung mit 75 bis 80 Prozent sogar noch deutlich stärker verbreitet. Selbst in der Gruppe der „Gestressten Zaungäste“ äußerte nur knapp die Hälfte Verständnis für offene Kritik am Ex-Präsidenten. Die einzige republikanische Gruppe, in der eine Mehrheit kein Problem damit hatte, dass Trump von einem Parteifreund oder einer Parteifreundin verbal angegriffen wird, war die „Ambivalente Rechte“.<sup>22</sup> Nicht nur Donald Trump verlangt unbedingte Loyalität; auch die Wählerinnen und Wähler lehnten Abweichler in den eigenen Reihen mithin ab. Offene Kritik oder gar erklärte (parteiinterne) Gegnerschaft bedeutete bisher mit großer Sicherheit das Ende der politischen Karriere. Da half es auch nicht, im Kongress ansonsten verlässlich fast alle politischen Positionen der Republikanischen Partei mitgetragen zu haben. Liz Cheney, die wohl prominenteste Trump-Kritikerin, ist dafür das beste Beispiel.

In Wyoming wurde die Kongressabgeordnete bei den Vorwahlen in diesem Jahr geradezu abgestraft. Sie unterlag der von Donald Trump unterstützten, bis jetzt eher unbekanntem Harriet Hageman deutlich. Es dürfte wenig überraschen, dass eine kontroverse programmatische Diskussion über die verschiedenen parteiinternen Lager hinweg in diesem Klima bisher nicht geführt werden konnte.

Stattdessen wird im Hintergrund bereits seit Monaten intensiv daran gearbeitet, die aus Sicht Donald Trumps und seiner engsten Weggefährten wohl größte Schwachstelle des Ex-Präsidenten auszubügeln: Als er zur Überraschung fast aller Beobachter 2016 die Wahl gewonnen hatte, kam der politische Außenseiter ohne eigene „Truppen“ nach Washington. Das soll nicht noch einmal passieren, weshalb schon jetzt treue Anhänger wie Mark Meadows, Jeffrey Clark und Russ Vought eifrig passende Namen für eine mögliche neue Trump-Administration sondieren. Neue Akteure wie die Organisation American Moment stehen im Kontakt mit Universitäten und den Büros republikanischer Senatoren und Abgeordneter, um Studenten und jüngere Kongressmitarbeiter für die Zeit nach der Präsidentschaftswahl 2024 als Nachwuchskräfte einer neuen Regierung aufzubauen.<sup>23</sup> Wer „lockere Grenzen, Freihandelsabsolutismus“ und „außenpolitisches Abenteuerertum“ befürwortet, passt eher nicht ins Anforderungsprofil. „Jahrzehntelang stagnierte die amerikanische Rechte unter einem alten Konsens“, meint American Moment. Dahin würden die Konservativen „nicht zurückgehen“.<sup>24</sup>

Wie beispielsweise, fragte im Juni Danielle Pletka vom American Enterprise Institute in diesem Kontext, werde sich die Republikanische Partei im Falle eines „chinesischen Angriffs zur Verteidigung Taiwans“ verhalten? „Werden die Isolationisten auf der linken und rechten Seite tatsächlich die Macht haben, den Kurs zu steuern?“ Pletka verneint die Frage, aber der Teufel stecke sprichwörtlich im Detail: „Sanktionen gegen China würden die republikanische Basis hart treffen und die Kosten für grundlegende Güter noch weiter in die Höhe treiben.“<sup>25</sup> Im Hudson Institute verwies Mike Pompeo darauf,



Politischer Selbstmord: Wer sich wie Liz Cheney aus den republikanischen Reihen heraus offen gegen Ex-Präsident Donald Trump stellt, durfte bisher mit einem raschen Ende der politischen Karriere rechnen.  
Quelle: © Sarah Silbiger, Reuters.

dass er in seiner Heimatgemeinde oft gefragt werde, ob die USA in den Krieg in der Ukraine einbezogen sein sollten? Er antwortete dann: „Wir sind nicht die Weltpolizei.“ Im gleichen Atemzug erläuterte der frühere US-Außenminister, der noch immer „stolz“ ist, unter Donald Trump „in einer einzigartigen Administration gedient“ zu haben: Mit seiner Unterstützung für die Ukraine „stärkt Amerika seine eigene Sicherheit, ohne eigene Soldaten in den Kampf zu schicken“. Wenn Menschen für ihre eigene Freiheit kämpften, müssten die USA zur Unterstützung bereit sein. Jedoch sollten sie „nie wieder den Krieg eines anderen Landes führen“, bekräftigte Pompeo.<sup>26</sup> International dürften die USA die Freiheit im eigenen Interesse also auch künftig verteidigen. Aber die Verbündeten müssen sich auch selbst schützen können. Karin von Hippel, Generaldirektorin des sicherheitspolitischen

Royal United Services Institute in Großbritannien, riet den Europäern, „weniger selbstgefällig“ zu sein. Denn schon bald könne „Trump oder ein Politiker wie er“ wieder die Präsidentschaft übernehmen. Die NATO-Verbündeten müssten sich deshalb „eine Welt vorstellen, in der die USA nicht die ganze Zeit präsent sind“.<sup>27</sup>

---

**Paul Linnarz** ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung für die USA in Washington, D.C.

- 1 Stockler, Asher 2019: Donald Trump Is ‚Greatest Threat to World Peace,‘ Ahead of Putin and Kim Jong Un, Germans Say in New Poll, Newsweek, 26.12.2019, in: <https://bit.ly/3KCYf7R> [29.08.2022].
- 2 Twitter 2021: Permanent suspension of @realDonaldTrump, Twitter Blog, 08.01.2021, in: <https://bit.ly/3cwazKx> [29.08.2022].
- 3 Zäschke, Christian 2022: Es regnet Geld für Donald Trump, in: Süddeutsche Zeitung, 20./21.08.2022, S.8.
- 4 Lütjen, Torben 2020: Alles wird bleiben, wie es ist, Deutschlandfunk Kultur, 27.10.2020, in: <https://bit.ly/3ec1d7m> [29.08.2022].
- 5 Blinken, Antony 2021: „Reaffirming and Reimagining America’s Alliances“ – Speech by Secretary Blinken at NATO Headquarters, U.S. Embassy & Consulates in Russia, 24.03.2021, in: <https://bit.ly/3RjJO16> [29.08.2022].
- 6 U.S. Department of State 2022: U.S.-EU Trade and Technology Council (TTC), in: <https://bit.ly/3wF0ku2> [29.08.2022].
- 7 Epstein, Jennifer / Sink, Justin 2021: Biden Admits to Macron That Sub Deal Handling Was ‚Clumsy‘, Bloomberg, 29.10.2021, in: <https://bloom.bg/3RnKpIu> [29.08.2022].
- 8 Laco, Kelly / Evansky, Ben / Trulio, David 2022: Colombian president calls for ‚no dictators‘ at Summit of the Americas; Cuba, Venezuela reportedly excluded, Fox News, 06.06.2022, in: <https://fxn.ws/3PU4ncY> [29.08.2022].
- 9 Neuman, William 2022: What’s Behind American Decline: Domestic Dysfunction, The Atlantic, 13.06.2022, in: <https://bit.ly/3wJwNj1> [29.08.2022].
- 10 Noack, Rick 2018: Trump accused Germany of becoming ‚totally dependent‘ on Russian energy at the U.N. The Germans just smirked., The Washington Post, 25.09.2018, in: <https://wapo.st/3Ky3u8F> [29.08.2022].
- 11 Karayanis, Dean 2022: Europeans Laughed at Trump Over Russian Gas. No Longer., The New York Sun, 21.06.2022, in: <https://bit.ly/3pRyWp8> [29.08.2022].
- 12 Bradner, Eric / Wright, David 2016: Trump says Putin is ‚not going to go into Ukraine,‘ despite Crimea, CNN Politics, 01.08.2016, in: <https://cnn.it/3R3bEbQ> [29.08.2022].
- 13 Steinmeier, Frank-Walter 2020: Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz, Bundespräsidialamt, 14.02.2020, in: <https://bit.ly/3QZn28l> [30.09.2022].
- 14 Rucker, Philip / Costa, Robert 2016: Trump questions need for NATO, outlines noninterventionist foreign policy, The Washington Post, 21.03.2016, in: <https://wapo.st/3CDagZ3> [29.08.2022].
- 15 Hannah, Mark / Gray, Caroline / Robinson, Lucas 2021: Inflection Point: Americans’ Foreign Policy Views After Afghanistan, Eurasia Group Foundation, 09/2021, S.14, in: <https://bit.ly/3TsEpQz> [29.08.2022].
- 16 Ebd., S.9 f.
- 17 Kessler, Glenn 2021: Biden’s claim that nation-building in Afghanistan ‚never made any sense to me‘, The Washington Post, 23.08.2021, in: <https://wapo.st/3Q272kX> [29.08.2022].
- 18 Tomkins, Richard 2003: Biden wants new foreign policy approach, United Press International, 09.09.2003, in: <https://bit.ly/3pXvGZs> [29.08.2022].
- 19 Quinones 2004: Biden calls for ‚enlightened nationalism‘, Princeton University, 24.02.2004, in: <https://bit.ly/3VmB461> [22.11.2022].
- 20 Pew Research Center 2021: Beyond Red vs. Blue: The Political Typology, 09.11.2021, in: <https://pewrsr.ch/3e9HVzr> [29.08.2022].
- 21 Hayden, Michael 2020: Far Right Resurrects Roger Stone’s #StopTheSteal During Vote Count, Southern Poverty Law Center, 06.11.2020, in: <https://bit.ly/3pV2KRJ> [29.08.2022].
- 22 Pew Research Center 2021, N.20.
- 23 The Economist 2022: In preparation for power, America’s new right builds new institutions, 05.07.2022, in: <https://econ.st/3Tlx8B> [29.08.2022].
- 24 Sharma, Saurabh / Solheim, Nick / Mercier, Jake 2020: We Will Not Go Back, American Moment, 09.11.2020, in: <https://bit.ly/3Aq6gZa> [29.08.2022].
- 25 Pletka, Danielle 2022: The Republicans Could Win the U.S. Midterms. Here’s What that Means for the World., Foreign Policy, 02.06.2022, in: <https://bit.ly/3AWC0q5> [29.08.2022].
- 26 Hudson Institute 2022: Virtual Event | War, Ukraine, and a Global Alliance for Freedom, Transkript, 24.06.2022, in: <https://bit.ly/3cvTv7n> [29.08.2022].
- 27 Sabbagh, Dan 2021: Joe Biden to use Nato summit to atone for damage of Trump years, The Guardian, 14.06.2021, in: <https://bit.ly/3KzMZcy> [29.08.2022].



Quelle: © Reuters.

Konfliktbereit? Westliche Außenpolitik in Zeiten der Systemrivalität

# Vom Biss des Bären lernen, den Drachen zu bändigen?

Implikationen des russischen Angriffskrieges  
für Deutschlands neue Chinastrategie

Johann Fuhrmann

Das kommunistische China wird in Deutschland und Europa zunehmend als systemischer Rivale gesehen. Und dennoch steigen die deutschen Investitionen in der Volksrepublik, bereits seit Jahren ist China der wichtigste bilaterale Handelspartner der Bundesrepublik sowie der EU. Wie kann die angekündigte Chinastrategie der Bundesregierung den Herausforderungen und Abhängigkeiten – auch vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine – begegnen?

---

Seit Wladimir Putins Angriffskrieg gegen die Ukraine steht Deutschland vor den Trümmern seiner Russlandpolitik. Von Naivität, Blauäugigkeit und der misslungenen Einhegung Russlands durch enge Wirtschaftsbeziehungen ist die Rede. Gleichzeitig haben Chinas ambivalente Haltung zum Krieg in Europa sowie Drohungen einer militärischen Einverleibung Taiwans in Medien und Politik eine neue Debatte zum Umgang Deutschlands mit der Volksrepublik entfacht. Unter Federführung des Auswärtigen Amtes erarbeitet die Bundesregierung zurzeit erstmals eine Chinastrategie. Welche Lehren kann man dafür aus dem russischen Angriffskrieg und dessen Folgen ziehen? Um diese Frage zu beantworten, wird der Fokus auf die wachsende Partnerschaft zwischen Peking und Moskau sowie auf Chinas internationale Rolle und Ambitionen gerichtet. Anschließend wird die Frage erörtert, welche Schlussfolgerungen sich daraus für den künftigen Umgang mit der Volksrepublik ergeben. Zunächst aber wird der Entstehungskontext des angekündigten Chinapapiers der Bundesregierung skizziert.

### **Neue Chinastrategie: Vorsicht, Falle!**

„Die Erfahrungen der vergangenen Monate haben Deutschland gelehrt, wie gefährlich es ist, von einzelnen Handelspartnern abhängig zu sein. Und auch wenn sich dieser Tage alles darum dreht, wie möglichst schnell möglichst viel Ersatz für russisches Gas beschafft werden kann – es steht immer auch die Frage im Raum, ob Deutschland nicht an anderer Stelle viel

verwundbarer ist. Das Land, aus dem Deutschland mit Abstand die meisten Waren importiert, ist China“<sup>1</sup>, analysierte unlängst die Wirtschaftskorrespondentin Julia Lühr für die Frankfurter Allgemeine Zeitung. Und so stehen auch zwei angekündigte Strategiepapiere des Auswärtigen Amtes, die derzeit erarbeitet werden, ganz im Zeichen wachsender internationaler Spannungen und ökonomischer Abhängigkeiten. So soll auf eine „umfassende Nationale Sicherheitsstrategie“ im Frühjahr 2023 die Veröffentlichung einer Chinastrategie folgen. Derweil mehrten sich die Anzeichen, dass sich die Bundesregierung mit beiden Papieren auf ein Zeitalter der verstärkten systemischen Rivalität vorbereitet. „*Just in time* hat ausgedient. Unser Leitbild sollte *just in case* sein“<sup>2</sup>, fasst die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundeswirtschaftsministerium, Franziska Brantner, den Ansatz zusammen. Im Klartext: Unvorbereitet, wie im Falle Russlands, möchte man keinesfalls in einen möglichen Konflikt mit China hineingeraten.

Dass die Bundesregierung erstmals eine Chinastrategie verabschieden wird, ist bereits im Koalitionsvertrag vom Dezember 2021 festgelegt worden. Die Zerschlagung der Demokratiebewegung in Hongkong, Berichte über Menschenrechtsverletzungen, Folter und Zwangsinternierungen in Xinjiang sowie die offene Drohung einer militärischen Einverleibung Taiwans – all diese Faktoren mehrten die Befürchtungen einer zunehmenden Rivalität zwischen Peking und dem Westen. Chinas Unwille, den völkerrechtswidrigen Krieg Russlands gegen

die Ukraine als solchen zu verurteilen, und die ungefilterte Verbreitung russischer Propaganda durch chinesische Diplomaten sowie die Staatsmedien haben die Spannungen zuletzt weiter verschärft.

### **China und Russland – Vereint gegen den Westen?**

Seit einigen Jahren inszenieren, ja zelebrieren Russland und China eine Annäherung in den bilateralen Beziehungen. So kam es bereits zu annähernd 40 Treffen zwischen dem chinesischen Präsidenten Xi und Wladimir Putin. Anfang Februar 2022 reiste Russlands Präsident zur Eröffnung der Olympischen Winterspiele nach Peking. Die Gespräche mit Xi mündeten in einer mehr als 5.000 Wörter umfassenden Erklärung. In dem Text erläuterten beide Seiten, dass man „eine weitere Ausdehnung der NATO“ ablehne. Moskau revanchierte sich, indem es Taiwan zum „unveräußerlichen Teil Chinas“ erklärte. Zudem äußerten beide Parteien deutliche Kritik an der Sicherheitspartnerschaft der USA mit Australien und Großbritannien (AUKUS) im Indopazifik, die Mitte September 2021 geschlossen wurde.<sup>3</sup> Umstritten ist, ob Moskau sogar seine Kriegspläne gegen die Ukraine vor dem Angriff mit Peking abgesprochen hat. Fest steht: Experten fürchten schon seit geraumer Zeit einen immer engeren Schulterschluss zwischen dem bevölkerungsreichsten Land und dem größten Flächenstaat der Welt.

Dieser zeichnet sich etwa im militärischen Bereich ab. 2016 und 2017 hielten Russland und China gemeinsame Raketenabwehrübungen in Form von Computersimulationen ab und 2019 enthüllte Moskau, dass Russland die Volksrepublik beim Aufbau eines Raketenangriff-Frühwarnsystems unterstützt.<sup>4</sup> Bereits seit 2005 führen beide Staaten gemeinsame Militärmanöver durch. Aufmerksamkeit erregte etwa ein gemeinsames Kampffjetmanöver Ende Mai 2022. Bei der provokanten Aktion drangen chinesische und russische Kampffjets in die südkoreanische Luftverteidigungszone ein und kamen dem japanischen Luftraum nahe.<sup>5</sup> Sicherheitsexperten wie Brian G. Carlson sehen

derweil auch Belege für eine zunehmende chinesisch-russische Kooperation im Bereich der nuklearen Abschreckung.<sup>6</sup>

Zur Annäherung beigetragen haben dabei gemeinsame Interessen, allen voran die Ablehnung der westlichen Ordnung und eines unipolaren US-amerikanischen Führungsanspruchs. So gründeten beide Staaten gemeinsam zwei multinationale Entwicklungsbanken, die als Gegengewicht zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds fungieren sollen. Zum Ärger Washingtons traten 103 Länder, darunter auch Deutschland, der von Peking initiierten Asiatischen Infrastrukturinvestmentbank bei. Die Schaffung solcher Parallelstrukturen ist ein Dorn im Auge der Vereinigten Staaten. China drängt mit diesen Mitteln auf eine Rolle, die spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges den USA vorbehalten schien, und untermauert seine globalen Führungsansprüche. Für China und Russland sind derlei Institutionen ein bedeutsames Vehikel. So präsentieren sich die Autokratien als seriöse Alternativen zum Westen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der Infrastrukturentwicklung.

### **Trotz aller Warnungen aus der Politik wuchsen die deutschen Investitionen in China zuletzt weiter kräftig.**

---

Um ein formelles Bündnis zwischen den beiden Autokratien handelt es sich jedoch zum jetzigen Zeitpunkt – noch – nicht. So betont Peking, dass es sich bei den Beziehungen zu Moskau um eine Partnerschaft, aber eben kein Bündnis handle. Zweifellos versucht China, die aktuelle Situation bestmöglich für sich auszunutzen: So hat das Land die Bundesrepublik Deutschland im Juni 2022 als größter Importeur russischer Energieträger überholt.<sup>7</sup> Aber nahezu gleichzeitig verkündeten offizielle Quellen aus den USA laut Tagesspiegel, dass es bislang „keine Hinweise darauf [gibt], dass China Russland direkte militärische Unterstützung im Ukraine-Krieg gibt oder dabei hilft, Sanktionen zu



umgehen.“<sup>8</sup> China scheint bemüht, sich alle Optionen offenzuhalten. Für diese Politik spricht aus chinesischer Sicht auch, dass es sich zwischen Peking und Moskau keineswegs um eine Partnerschaft auf Augenhöhe handelt. Demzufolge glaubt China, die zweitgrößte Wirtschaftsmacht der Welt, sich nicht eindeutig positionieren zu müssen. Dass es sich dabei um einen Trugschluss handelt, scheint keineswegs ausgemacht: Denn trotz aller Warnungen aus der Politik wuchsen die deutschen Investitionen in China zuletzt weiter kräftig. Allein im ersten Halbjahr 2022 wurde ein Anstieg um 26 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum verzeichnet.<sup>9</sup> Und zahlreiche deutsche Firmen erarbeiten neue Großprojekte. So investiert allein BASF derzeit zehn Milliarden Euro in den neuen Verbundstandort Zhanjiang in der südchinesischen Provinz Guangdong. Der

Autozulieferer Hella plant, seine Fertigungskapazitäten mit einem neuen Lichtwerk in Changzhou auszubauen. Zugleich verkündete der Discounter Aldi seine Absicht, Hunderte neue Geschäfte in China zu eröffnen.

### Xis Ambitionen

Die Bilder gingen um die Welt: Offenbar gegen seinen Willen wurde Chinas ehemaliger Staatspräsident Hu Jintao beim 20. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas in Peking Mitte Oktober aus dem Saal eskortiert. Seinen Nachfolger Xi Jinping ließ der beispiellose Vorgang anscheinend regungslos in seinem Sessel zurück. Eine Machtdemonstration vor den Augen der Weltöffentlichkeit? Von „Xina“ sprach die Tagesschau und der Spiegel schrieb vom „Allmächtigen“.<sup>10</sup> Spätestens seit Beendigung des



Lautes Säbelrasseln gegenüber Taiwan: Im August 2022 führte die Volksbefreiungsarmee großangelegte Manöver in der Nähe der aus Pekinger Sicht „abtrünnigen“ Insel durch. [Quelle: © Tingshu Wang, Reuters.](#)

Parteitag hat Xi seine Alleinherrschaft innerhalb der Kommunistischen Partei Chinas dauerhaft zementiert und die innerparteiliche Opposition aus deren Machtzentren, dem Politbüro und dessen Ständigem Ausschuss, entfernt. Doch wohin steuert Xi sein Land und inwieweit ergibt sich daraus Konfliktpotenzial mit den westlichen Staaten und ihren Partnern im Indopazifik?

Keine Frage: Unter Xi ist China in den vergangenen zehn Jahren wohlhabender und autoritärer, selbstbewusster und aggressiver geworden.

Die Unterdrückung der Uiguren in der Provinz Xinjiang und die Niederschlagung der letzten demokratischen Freiheiten in Hongkong sind zu Symbolen einer wachsenden Aggression Pekings geworden. Zudem hat die Rückendeckung für Putins Angriffskrieg gegen die Ukraine dem Ansehen Chinas nicht nur in Europa immensen Schaden zugefügt. Drohungen gegenüber Taiwan haben zusätzliche Ängste vor einem offenen Systemkonflikt geschürt. Gebietsansprüche erhebt Peking auch in der direkten Nachbarschaft. So erkennt China einen Spruch des Ständigen





Schiedshofs in Den Haag aus dem Jahr 2016 nicht an: Im Südchinesischen Meer beansprucht China – im Widerspruch zum Urteil des Schiedshofs – weiterhin praktisch das gesamte Gebiet für sich, erschafft künstliche Inseln und errichtet militärische Infrastruktur.

Wohin Xi sein Land steuert, hat er früh dargelegt: Die chinesische Journalistin Gao Yu leakte nur wenige Monate nach seinem Amtsantritt das sogenannte Dokument Nummer 9. In dem Schreiben warnt die Parteispitze ihre Kader vor

„antichinesischen Kräften“ aus dem Westen, vor dem Glauben an „universelle Werte“, „Zivilgesellschaft“ sowie der „westlichen Vorstellung von Journalismus“.<sup>11</sup> Unter Chinafachleuten gilt das Dokument als politische Roadmap Xis. So verdeutlicht das Schreiben, dass China seine Rivalen im Westen verortet, mit Washington als Garanten einer Weltordnung, deren Untergrabung und Überwindung erklärtes Ziel Pekings ist. Mithilfe multilateraler Organisationen, etwa der Schanghai Organisation für Zusammenarbeit und des Schwellenländerclubs BRICS, ist die Volksrepublik darum bemüht, ihrer Stimme in der Welt Gewicht zu verleihen und die etablierten Institutionen des Westens auszuhöhlen. Und das durchaus mit Erfolg: So verurteilten die BRICS-Staaten, denen auch Brasilien, Indien und Südafrika angehören, Putins Angriffskrieg bei ihrem 14. Gipfeltreffen nicht. Unter Punkt 22 sprachen sich die Staatsoberhäupter in ihrer Abschlusserklärung im Juli lediglich für „Gespräche zwischen Russland und der Ukraine“ aus.<sup>12</sup> Ein ungeheurer Vorgang, der ohne den politischen und wirtschaftlichen Druck Pekings wohl kaum denkbar wäre.

### **Dass China bereit ist, seine Wirtschaftsmacht politisch zu instrumentalisieren, hat Xi mehrfach unter Beweis gestellt.**

China ist wie erwähnt schon heute die zweitgrößte Wirtschaftsmacht der Welt. Bereits 2017 war China der Haupthandelspartner für 120 Länder. Die Volksrepublik ist wichtigster bilateraler Geldgeber für Entwicklungsländer und hält rund 21 Prozent der Schulden aller afrikanischen Länder. Seit 2013 verfolgt China systematisch das Ziel, mit der Seidenstraßen-Initiative Handelswege nach Europa, Südost-

Tritt auf die Bremse? Die Bundesregierung hat Volkswagen zuletzt erstmals Bürgschaften für eine Teilerneuerung seiner Werke in der chinesischen Provinz Xinjiang verweigert. [Quelle: © China Daily via Reuters.](#)



asien, Afrika und Lateinamerika zu erschließen. Mehr als 100 Länder haben Kooperationsverträge mit der Volksrepublik für den Bau von Bahnlinien, Straßen, Häfen und Flughäfen unterzeichnet. Rund eine Billion US-Dollar hat die Führung in Peking bis 2025 für dieses umfassende Programm eingeplant und einen Großteil dieser Summe bereits investiert.

Auch aufgrund anhaltender US-Sanktionen ist China wirtschaftlich darum bemüht, unabhängiger vom Westen zu werden. Dabei zielt die „Dual-Circulation“-Strategie, die das Zentralkomitee Ende Oktober 2020 verkündete, insbesondere auf eine Förderung des Binnenmarkts sowie auf eine technologische Entkopplung. Dass China bereit ist, seine Wirtschaftsmacht politisch zu instrumentalisieren, hat Xi mehrfach unter Beweis gestellt. So blockiert China seit einem Jahr nahezu sämtliche Einfuhren aus Litauen. Auslöser war die Einrichtung eines „Taiwanbüros“ in der litauischen Hauptstadt Vilnius. Die Reaktion Pekings erfolgte prompt.

## Der Angriff auf die Ukraine hat gezeigt, dass Deutschland und Europa die Spielregeln im Umgang mit autoritären Staaten überdenken sollten.

---

Derweil sind sich Beobachter einig, dass das größte militärische Konfliktpotenzial zwischen China und dem Westen der von China angestrebten „Wiedervereinigung“ mit Taiwan innewohnt. So hält der australische Ex-Premier und Sinologe Kevin Rudd ein militärisches Eingreifen der USA im Konfliktfall für wahrscheinlich: „Wenn die Vereinigten Staaten Taiwan nicht mit militärischen Mitteln verteidigen würden, dann würde nach dem Kalkül der USA die eigene Glaubwürdigkeit Risse bekommen, ein guter Verbündeter Japans, Südkoreas und anderer Länder in Asien zu sein.“<sup>13</sup> Somit stellen Xis Ambitionen den Westen vor immense Herausforderungen, denen zu begegnen auch Aufgabe Deutschlands und der EU ist.

## Ein neuer Blick auf China

„Wie kommen wir von China los?“, titelte Mitte August die Wochenzeitung Die Zeit. Und gerade vor dem Hintergrund des Krieges in der Ukraine scheint momentan kaum eine andere Frage die Chinastrategen im Auswärtigen Amt und im Bundeswirtschaftsministerium stärker umzutreiben. So zeigt ein Blick auf die Statistik, wie wichtig China als Handelspartner für Deutschland ist: Das Gesamtvolumen des Außenhandels mit China lag im Jahr 2021 bei knapp 246 Milliarden Euro – jenes mit Russland bei weniger als 60 Milliarden.<sup>14</sup> Damit nicht genug: Die Abhängigkeit Deutschlands ist im Falle Chinas viel komplexer als im Falle Russlands. „Sie betrifft wichtige Rohstoffe (etwa Seltene Erden und die Grundstoffe für den Bau von Batterien), neue Technologien (wie künstliche Intelligenz und 5G-Funktechnik) und schließlich den riesigen chinesischen Markt, an dem vor allem deutsche Großkonzerne hängen.“<sup>15</sup>

Bereits im Mai führte Bundesaußenministerin Annalena Baerbock im Auswärtigen Amt Gespräche mit Siemens-Chef Roland Busch und BASF-CEO Martin Brudermüller, um auszuloten, ob die Unternehmen notfalls in der Lage wären, sich innerhalb weniger Jahre vom Chinageschäft unabhängig zu machen. Laut Medienberichten fielen die Reaktionen verhalten aus. Denn vielen Unternehmen ist der chinesische Markt mit seinen potenziellen 1,4 Milliarden Kunden schlichtweg zu wichtig. So verkaufte allein Volkswagen 2021 rund 3,3 Millionen Fahrzeuge in China und erzielte einen Gewinn von zwölf Milliarden Euro. 28 Prozent seines Umsatzes erzielt Puma in China, Infineon 27 Prozent und auch bei Airbus waren es zuletzt 19 Prozent.<sup>16</sup> Doch reicht das Problem viel tiefer: Fast die Hälfte aller Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes in Deutschland sind einer Befragung des ifo Instituts zufolge auf Vorleistungen aus China angewiesen und „[d]ie Abhängigkeit von chinesischen Rohstoffen ist in vielen Fällen sogar noch höher als bei Industrieprodukten“<sup>17</sup>. So werden für Elektromotoren etwa 65 Prozent der Rohstoffe aus China importiert; bei Seltenen Erden

ist Deutschland sogar zu mehr als 93 Prozent auf Lieferungen aus China angewiesen.<sup>18</sup>

Der russische Angriff auf die Ukraine hat gezeigt, dass Deutschland und Europa die Spielregeln im Umgang mit autoritären Staaten grundsätzlich überdenken sollten. Es gilt, die Lieferketten und Abhängigkeiten systematisch zu überprüfen. In einem Positionspapier wirbt das ifo Institut insbesondere dafür, dass Deutschland und die EU sich verstärkt um Freihandelsabkommen bemühen, um die Diversifizierungsbestrebungen deutscher Unternehmen politisch wirkungsvoll zu unterstützen.<sup>19</sup> Das Ende Juni geschlossene EU-Abkommen mit Neuseeland kann da nur der Anfang sein. Strategische Partnerschaften und Freihandelsabkommen mit gleichgesinnten Nationen wie den USA zu schließen, sollte Ziel deutscher und europäischer Bemühungen sein. Darüber hinaus gilt es, die Allianzen mit unseren Wertepartnern zu stärken, etwa den demokratischen Mitgliedern der BRICS-Gruppe – Brasilien, Indien und Südafrika. Zudem sollte der Westen seine Partner und potenziellen Verbündeten weltweit stärker in den Blick nehmen. Das im April 2022 überraschend zustande gekommene Sicherheitsabkommen zwischen China und den Salomonen im Südpazifik sollte dem Westen als Beispiel dafür dienen, dass der Wettbewerb um strategische Allianzen bereits in vollem Gange ist.

Die größte Herausforderung besteht jedoch darin, die China-Abhängigkeit einzelner deutscher Großkonzerne zu reduzieren. Die Folgen eines Totalausfalls – etwa im Falle einer militärischen Auseinandersetzung um Taiwan – wären verheerend. Deshalb ist die starke Fokussierung einzelner Großkonzerne auf den chinesischen Markt nicht nur ein unternehmerisches Risiko. Die Politik hat das Problem offensichtlich erkannt, aber ihre Mittel sind begrenzt. So verweigerte das Bundeswirtschaftsministerium im Juni erstmals dem Automobilhersteller Volkswagen Hermes-Bürgschaften für die Teilerneuerung seiner Werke in Xinjiang. „Die Begrenzung von Investitionsgarantien, wie sie im Wirtschaftsministerium diskutiert wird, ist ein erstes Signal, dürfte aber Großkonzerne nicht

davon abhalten, weiter zu investieren“<sup>20</sup>, so die ehemalige China-Korrespondentin des Handelsblatts, Dana Heide. Dementsprechend wird über die Frage der ökonomischen Abhängigkeiten von der Volksrepublik wohl auch künftig vor allem in den Vorstandsetagen der Unternehmen entschieden werden.

## Zweifellos zielen China und Russland darauf ab, die westliche Ordnung zu untergraben.

---

### Einordnung und Ausblick

Die Afrikareise des russischen Außenministers Sergej Lawrow Ende Juli hat abermals aufgezeigt, dass es sich bei dem Systemkonflikt Moskaus und Pekings mit dem Westen auch um einen Wettstreit um Partner und Narrative handelt. So haben chinesische Diplomaten und die Staatsmedien das russische Kriegsnarrativ übernommen, demzufolge die NATO-Osterweiterungen Hauptursache des Krieges in der Ukraine sind. Ein weltweiter Medienmonitor zum Krieg in der Ukraine, den die Konrad-Adenauer-Stiftung über Monate erstellt hat, verdeutlicht eindrucksvoll, dass das russisch-chinesische Kriegsnarrativ in Teilen Asiens, Afrikas und Lateinamerikas durchaus verfängt. So werden etwa vielerorts die westlichen Sanktionen für die sich verstärkende Nahrungsmittelkrise und steigende Preise verantwortlich gemacht. Im Rahmen des angekündigten Chinapapiers der Bundesregierung gilt es deshalb auch, eine Strategie zu erarbeiten, die deutsche und europäische Medien einbezieht, um dem westlichen Diskurs und der europäischen Perspektive auf weltweite Entwicklungen eine stärkere Stimme zu verleihen. Naheliegender Partner für die Erarbeitung einer solchen Strategie ist die Deutsche Welle. Doch auch hier gilt es, europäisch zu denken und voranzugehen.

Keine Frage: Ökonomische Abhängigkeiten und Klumpenrisiken in Bezug auf China zu reduzieren, ist ein richtiger und wichtiger Schritt zur

Reduzierung deutscher und europäischer Verwundbarkeiten. Doch sollte die neue deutsche Chinastrategie den Mut aufbringen, mehr zu leisten. Es gilt, deutsche und europäische Interessen klar zu definieren und China die immensen Kosten aufzuzeigen, die im Konfliktfall folgen würden. Darüber hinaus sollte die Chinastrategie entschlüsseln, in welchen Bereichen China tatsächlich Rivale oder gar Gegner des Westens ist und in welchen Bereichen Wettbewerb besteht – der im Zweifel beiden Seiten nützt. Auch sollte der Frage nachgegangen werden, wo wir China als Partner brauchen, etwa beim globalen Kampf gegen den Klimawandel.<sup>21</sup>

Zweifellos zielen China und Russland darauf ab, die westliche Ordnung zu untergraben. Die Drohungen Pekings gegenüber Taiwan müssen ernst genommen werden. Dennoch handelt es sich bei dem Verhältnis zwischen Peking und Moskau um kein formales Bündnis. Alle innewohnenden Chancen dieser Uneindeutigkeit auszuloten, sollte weiterhin Ziel deutscher und europäischer Bemühungen sein. Dass seine erste Asienreise Bundeskanzler Olaf Scholz nach Japan führte, ist als ein deutliches Signal verstanden worden – sowohl an China als auch an die Partner in der Region. Und so liegt es zweifellos vor allem in den Händen Pekings, einen Systemkonflikt mit den USA und dem Westen abzuwenden.

Dennoch: Der sogenannte „Kompromiss“ um den Einstieg des chinesischen Staatsunternehmens Cosco im Hamburger Hafen, den Scholz gegen das Ansinnen von sechs Bundesministerien durchgeboxt hat, ist in diesem Zusammenhang ein fatales Signal – eine Absage an die von ihm eigens verkündete Zeitenwende. Nebenbei hat er auch sämtliche Bemühungen um eine Reduzierung von Abhängigkeiten, die Kern des Chinapapiers des Auswärtigen Amts sein sollen, untergraben. Denn nur eine konsequente Haltung hätte auch gegenüber Peking deutlich gemacht, dass es ein „Weiter so“ in der deutschen Chinapolitik nicht geben wird. Statt die richtigen Lehren zu ziehen, steht die Bundesregierung strategisch mit leeren Händen dar. Dabei werden wir den Wettbewerb um

unsere Werte nur mit weniger Naivität, noch mehr Dialog und einer gehörigen Portion Härte bestehen.

---

**Johann Fuhrmann** ist Leiter des Auslandsbüros China der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Peking.

- 1 Lühr, Julia 2022: Ein neues Geschäftsmodell für die Deutschland AG, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.07.2022, in: <https://faz.net/-gqe-au1sg> [08.09.2022].
- 2 Haerder, Max 2022: Wie Deutschland seine fatale Abhängigkeit von China reduzieren will, Wirtschaftswoche, 25.07.2022, in: <https://bit.ly/3BxjYLv> [08.09.2022].
- 3 President of Russia 2022: Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, Presidential Executive Office, 04.02.2022, in: <https://bit.ly/3XVHXNM> [30.11.2022].
- 4 Carlson, Brian G. 2022: Die chinesisch-russische Kooperation im Bereich der nuklearen Abschreckung, SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen 6: 2, in: <https://bit.ly/3xkfAwP> [08.09.2022].
- 5 Tagesschau 2022: Kampfjet-Manöver empört Japan und Südkorea, 24.05.2022, in: <https://bit.ly/3U4mFeG> [08.09.2022].
- 6 Carlson 2022, N. 4.
- 7 Handelsblatt 2022: China überholt Deutschland als größter Importeur russischer Energie, 13.06.2022, in: <https://handelsblatt.com/28421598.html> [08.09.2022].
- 8 Der Tagesspiegel 2022: Erleichterung in Washington: USA sehen keine Hinweise auf chinesische Hilfe für Russlands Krieg, 04.05.2022, in: <https://bit.ly/3U7pf3O> [08.09.2022].
- 9 Lau, Jörg et al. 2022: An der goldenen Kette, Zeit Online, 14.08.2022, in: <https://bit.ly/3eLGoZ0> [08.09.2022].
- 10 Fahrion, Georg / Giesen, Christoph 2022: Der Allmächtige, in: Der Spiegel 42/2022, 14.10.2022, S.10-16; Anthony, Tamara 2022: Wie aus China Xina wird, Tagesschau, 16.10.2022, in: <https://bit.ly/3AfypTh> [16.11.2022].
- 11 Fahrion / Giesen 2022, N.10.
- 12 Sieren, Frank 2022: Brics suchen den Konsens, G7 zeigen sich bissig, China.Table, 07.07.2022, in: <https://bit.ly/3stbPTa> [25.10.2022].
- 13 Rudd, Kevin 2022: „Xi sieht sich wie Putin als einen großen Mann der Geschichte“, Interview, in: Der Spiegel 42/2022, 14.10.2022, S.17-19.
- 14 Rudnicka, J. 2022: Wichtigste Handelspartner Deutschlands nach dem Gesamtvolumen des Außenhandels (Exporte + Importe) im Jahr 2021, Statista, 24.08.2022, in: <https://bit.ly/3B8A4Kh> [08.09.2022].
- 15 Lau et al. 2022, N.9.
- 16 Ebd.
- 17 Baur, Andreas / Flach, Lisandra 2022: Deutsch-chinesische Handelsbeziehungen: Wie abhängig ist Deutschland vom Reich der Mitte?, ifo Schnelldienst 75: 4, 13.04.2022, S. 60, in: <https://bit.ly/3Du3sgp> [25.10.2022].
- 18 Jesberg, Lena 2022: Neue China-Strategie: Wie Deutschland sich aus der Abhängigkeit vom wichtigsten Handelspartner lösen will, Handelsblatt, 02.09.2022, in: <https://handelsblatt.com/28652854.html> [08.09.2022].
- 19 Baur / Flach 2022, N.17.
- 20 Heide, Dana 2022: Drei Kriterien für eine neue China-Strategie, Handelsblatt, 01.09.2022, in: <https://handelsblatt.com/28649872.html> [30.11.2022].
- 21 Siehe auch: Priess, Frank / Fischer-Bollin, Peter 2022: Sicherheit zum Nulltarif wird Deutschland nicht mehr kriegen, t-online, 19.08.2022, in: [https://t-online.de/id\\_100040016.html](https://t-online.de/id_100040016.html) [08.09.2022].



Konfliktbereit? Westliche Außenpolitik in Zeiten der Systemrivalität

# In den Fängen der Diktatoren?

Warum wir wirtschaftliche Abhängigkeiten reduzieren,  
aber Abschottungstendenzen widerstehen müssen

Jan Cernicky

Die fatale Abhängigkeit von russischen Energielieferungen hat die Handels- und Wirtschaftspolitik vollkommen zu Recht ins Zentrum der deutschen Diskussion katapultiert. Die Kritik an der deutschen Energiepolitik der vergangenen Jahrzehnte darf indes nicht dazu führen, isolationistischen Illusionen Vorschub zu leisten. Schädliche Abhängigkeiten müssen identifiziert und reduziert werden, eine auf breiten Handel ausgerichtete Wirtschaftspolitik aber bleibt für Deutschland und Europa zentral.

---

Die aktuelle Debatte um die Auswirkungen wirtschaftlicher Verflechtungen mit dem Ausland konzentriert sich vor allem auf die damit verbundenen politischen Risiken – und leider kaum auf die Chancen. Natürlich sollten die Risiken nicht ignoriert werden. Wichtig aber ist ein differenzierter Blick, der zwischen schädlichen Abhängigkeiten und nutzbringenden Wirtschaftsbeziehungen unterscheidet.

Immer dann, wenn ein Unternehmen sich entscheidet, benötigte Waren nicht selbst herzustellen, sondern bei einem anderen Unternehmen einzukaufen, entsteht eine Abhängigkeit von diesem Lieferanten. Diese Abhängigkeit ist jedoch prinzipiell durch möglichst langfristige Lieferverträge und einen funktionierenden Rechtsstaat beherrschbar. Sie lässt sich zudem abmildern, indem Unternehmen bei mehreren unterschiedlichen Lieferanten einkaufen und so den Ausfall eines Lieferanten verkraften können.

Schwieriger wird es, wenn es nur wenige Lieferanten gibt und diese ihren Sitz im Ausland haben. Denn hier gibt es für den deutschen Staat im Konfliktfall kaum Möglichkeiten, die Einhaltung der Verträge dort zu erzwingen. Dies lässt sich durch Handelsverträge mit anderen Staaten adressieren. Sofern dort langfristige Rechtssicherheit besteht, wie etwa in Staaten der EU, ist es einfacher, Verträge durchzusetzen. Nun trifft aber diese Voraussetzung in autoritären Staaten am wenigsten zu. Hier bestehen meist massive Defizite bei der Rechtssicherheit.

Daher ist es nicht überraschend, dass gerade in solchen Staaten die größten Risiken auftreten. Das umfasst nicht nur Geschäftsrisiken für einzelne Firmen, sondern kann, wenn die Abhängigkeiten konzentriert auftreten, auch das ganze deutsche Wirtschaftssystem beeinträchtigen. Dies wurde eindrucksvoll am Beispiel russischen Gases deutlich. Dass sich auf Geschäftsbeziehungen mit Autokratien und anderen problematischen Partnern aber zumindest kurzfristig nicht so leicht verzichten lässt, zeigte der Besuch von Wirtschaftsminister Robert Habeck in Katar – sicher keine Musterdemokratie –, wo er Ersatz für Gaslieferungen aus einem anderen autoritären Staat – Russland – zu organisieren versuchte.

Es gibt allerdings auch eine ganze Menge nicht-politischer Risiken, die ebenso in befreundeten Staaten – oder im Inland – auftreten können: Naturkatastrophen, Pandemien, die Blockade von Lieferwegen und Weiteres. Auch in einer Welt, in der wir nur von befreundeten Staaten kaufen würden, wären die Risiken also nicht eliminiert. Und selbst die politischen Risiken in Handelsbeziehungen bestehen nicht nur mit autoritären Staaten: Der mittlerweile fast schon vergessene Brexit, durch den sich die Regeln im Handel mit dem Vereinigten Königreich sehr schnell geändert haben, hat das deutlich aufgezeigt.

Allerdings, und das wird aktuell oft übersehen, beinhaltet wirtschaftliche Verflechtung neben Risiken auch immer Chancen. Das hatte schon



Bundeskanzler Olaf Scholz besuchte im September 2022 Saudi-Arabien und weitere Golfstaaten: In seinem Bemühen um Rohstoffunabhängigkeit von Russland kann Deutschland bis auf Weiteres nicht nur auf demokratische Partner zurückgreifen. [Quelle: © Andreas Rinke, Reuters.](#)

der klassische Ökonom David Ricardo vor 200 Jahren in seiner berühmten Theorie des komparativen Kostenvorteils erkannt: Wenn Unternehmen aus unterschiedlichen Staaten miteinander Handel betreiben, können sie sich jeweils auf die Produktion der Güter konzentrieren, mit welchen sie am konkurrenzfähigsten sind. So werden in beiden Ländern Ressourcen effizienter genutzt, der Wohlstand steigt. Es ist dabei egal, welches Land wettbewerbsfähiger ist, beide profitieren. Daneben führt Handel auch zum Austausch von Innovationen und Wissen, was für ein führendes Industrieland wie Deutschland von Bedeutung ist.

Handel ist – solange er nicht mit militärischen Mitteln erzwungen und damit zum Raub wird – auf mittlere Sicht wirtschaftlich immer vorteilhaft – sonst würden die beteiligten Partner ihn auch nicht betreiben. Handel mit autoritären Staaten ist dabei im Durchschnitt sogar besonders lukrativ: Da er für die beteiligten Unternehmen mit höheren Risiken verbunden ist, betreiben sie ihn nur dann, wenn auch die Gewinne entsprechend hoch ausfallen. Handel umfasst also immer Risiken und immer wirtschaftlichen Gewinn. Je höher das Risiko, dass ein Geschäft ausfällt, desto höher im Erfolgsfall der Gewinn. Nun nimmt in der aktuellen Debatte das Risiko, von autoritären





Staaten abhängig zu sein, besonders viel Platz ein. Wie groß ist dieses Risiko wirklich und wie kann man darauf reagieren?

### Das Ausmaß der Abhängigkeiten

Zuerst lohnt es sich, das Ausmaß und die Struktur der wirtschaftlichen Verflechtung mit autoritären Staaten zu betrachten: Denn nur bei einem hohen Anteil einzelner autoritärer Staaten mag es zu problematischen Abhängigkeiten kommen. Teilt sich das Gesamthandelsvolumen dagegen auf mehrere solcher Staaten auf, ist das in der Gesamtschau zumindest wirtschaftlich unproblematisch, da in diesem Fall der Handel mit einem problematischen Lieferanten durch den mit einem anderen ersetzt werden kann. Theoretisch könnten sich die Autokraten untereinander absprechen und ein „Kartell der autoritären Staaten“ bilden. Doch das erscheint unwahrscheinlich, da autoritäre Herrscher nicht zu langfristig funktionierender Kooperation neigen – auch nicht mit anderen Autokraten.

Wirtschaftliche Verflechtungen können dabei in drei unterschiedliche Dimensionen unterteilt werden:

1. mit Blick auf Absatzmärkte;
2. mit Blick auf Importe von Zulieferteilen;
3. mit Blick auf den Import von Roh- und Grundstoffen.

Bei den Absatzmärkten sticht China nach den USA als zweitwichtigster Einzelmarkt für Deutschland heraus, dicht gefolgt von Frankreich und den Niederlanden. Würde man die EU als ein Land betrachten, wäre sie jedoch mit großem Abstand der wichtigste Exportmarkt Deutschlands. Der Export Deutschlands in Staaten der EU ist etwa siebenmal so groß wie derjenige nach China.

Will man den Anteil der autoritären Staaten an den deutschen Exporten abschätzen, so stößt man erst einmal auf die Schwierigkeit, klar zu definieren, was ein autoritärer Staat ist. Es gibt keine eindeutige und allseits anerkannte Definition eines autoritären Staats. Wir nutzen hier daher den viel beachteten Indikator der Nichtregierungsorganisation Freedom House<sup>1</sup>, der Staaten nach den

Kategorien „frei“, „teilweise frei“ und „nicht frei“ klassifiziert, und betrachten die nichtfreien Staaten als autoritäre Staaten.

Unter den 100 wichtigsten Exportdestinationen Deutschlands finden sich 22 Staaten, die als nicht frei eingestuft werden. Zusammen machen sie knapp 13 Prozent des Werts der Exporte in die 100 wichtigsten Länder aus. Wirklich bedeutend war hier neben China nur die Russische Föderation, die 2021 auf Platz 14 stand. Als nächste nichtfreie Staaten folgen die Vereinigten Arabischen Emirate auf Platz 34, Saudi-Arabien auf Platz 38 und Thailand auf Platz 43. Ohne China beträgt der Anteil der autoritären Staaten an den Exporten in die 100 wichtigsten Länder nur fünf Prozent. Eine bedeutende Abhängigkeit von diesen scheint sich hieraus also nicht zu ergeben.

### Beim Bezug von wichtigen Industriemetallen besteht eine Konzentration auf wenige Lieferländer.

Nun sagt die Gesamtschau nicht alles. Einzelne große Unternehmen, und mit ihnen ihre Zulieferer, sind stark vom chinesischen Markt abhängig. Die Datenbasis zu dieser Frage ist dürftig, man spricht offenbar nicht gern darüber. Eine umfangreiche Recherche des Handelsblatts<sup>2</sup> aus dem Februar 2021 kam zu dem Ergebnis, dass China für BMW, Daimler, Infineon, Adidas und VW der größte Einzelmarkt sei. VW verkaufte dort 41 Prozent seiner Fahrzeuge. Die 40 DAX-Konzerne erzielten im Schnitt jedoch nur 16 Prozent ihrer Umsätze in der Volksrepublik. Daraus lässt sich schließen, dass andere wichtige deutsche Unternehmen deutlich weniger stark vom Chinageschäft abhängen als zum Beispiel die Volkswagen AG. Auch wenn also die Gesamtwirtschaft nur zu einem moderaten Maße vom chinesischen Absatzmarkt abhängt – und von anderen autoritären Staaten überhaupt nicht –, stimmt es also durchaus, dass sich einzelne – durchaus bedeutende – Unternehmen in den Fängen der Kommunistischen Partei Chinas befinden.



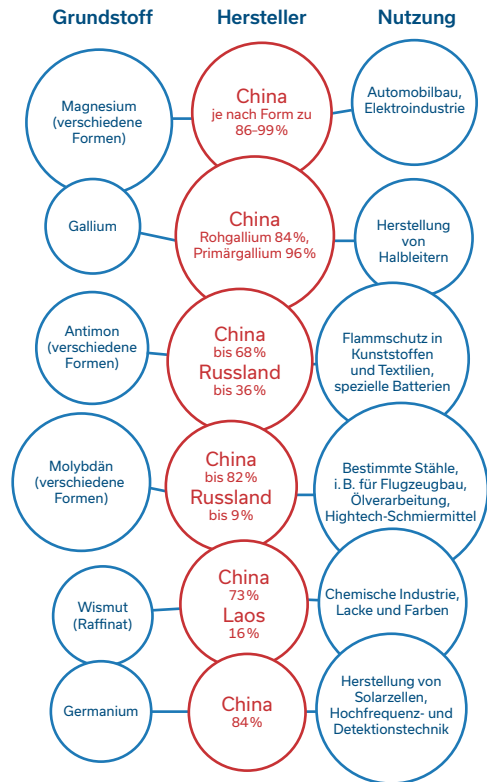
Förderung Seltener Erden in China: Bei den Vorkommen, mehr noch aber bei der Verarbeitung von für die Industrie wichtigen Rohstoffen hat die Volksrepublik eine dominante Stellung. [Quelle: © Reuters.](#)

Die Frage nach den Importabhängigkeiten ist dagegen deutlich komplexer. Auf der einen Seite wird die Abhängigkeit von Zulieferteilen aus China regelmäßig überschätzt: Zwar ist auch hier der Anteil der gesamten Importe aus China recht hoch, wie eine Studie des Instituts der Wirtschaft zeigt.<sup>3</sup> So beträgt der Anteil Chinas an der Wertschöpfung der EU 13,6 Prozent. Jedoch zeigt eine von der Konrad-Adenauer-Stiftung beim ifo Institut für Wirtschaftsforschung in Auftrag gegebene Studie<sup>4</sup>, dass ein Großteil dieser Importe relativ einfach aus anderen Ländern bezogen oder durch ähnliche Teile ersetzt werden kann. Nur bei deutlich unter einem Prozent der entsprechenden Importe liegen problematische Abhängigkeiten von China oder einem anderen autoritären Staat vor.

Auf der anderen Seite fällt die Antwort auf die Frage nach Importabhängigkeiten bei Rohstoffen deutlich beunruhigender aus. Dass Deutschland fast alle fossilen Brennstoffe aus dem Ausland – bisher zu einem bedeutenden Anteil aus Russland und zukünftig verstärkt aus anderen Autokratien wie den Golfstaaten – einführt, ist allgemein bekannt. Jedoch besteht beim Bezug von wichtigen Industriemetallen eine noch größere Konzentration auf wenige Lieferländer, vor allem auf China, wie Abbildung 1 zeigt.

Ein Großteil der Konzentration auf China ist nicht darauf zurückzuführen, dass die aufgeführten Metalle in China besonders geballt vorkämen. China verfügt zwar als flächenmäßig großes Land über viele Rohstoffvorkommen. Die Dominanz bei den daraus hergestellten Grundstoffen ist aber darin begründet, dass es China in den vergangenen 20 Jahren gelungen ist, einen Großteil der globalen Verarbeitungskapazitäten auf sich zu konzentrieren. Dies gelang durch staatliche Unterstützung und aggressive Exportsubventionen. Hierdurch wurden die Grundstoffe aus China so billig, dass es sich in anderen Teilen der Welt schlicht nicht mehr lohnte, diese selbst herzustellen. Dieser Zusammenhang fällt besonders bei Magnesium ins Auge, welches eines der auf der Erde am häufigsten vorkommenden Elemente ist.

**Abb. 1: Herkunft und Verwendung ausgewählter Grundstoffe in der deutschen Industrie**



Quelle: Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) 2022: Analyse bestehender Abhängigkeiten und Handlungsempfehlungen, 27.05.2022, in: <https://bit.ly/3SFb6t1> [29.09.2022].

Trotzdem kommen viele Magnesiumprodukte fast ausschließlich aus China. Das Land wäre theoretisch nicht nur in der Lage, die Quasi-Monopolstellung durch hohe Monopolpreise auszunutzen, sondern könnte diese Stellung auch für politische Manöver nutzen. Bisher geschieht dies gegenüber der EU jedoch kaum. Doch auch bei dieser Betrachtung liegen Vor- und Nachteile eng beieinander, denn durch die Subventionen Chinas standen der deutschen Industrie billige Rohstoffe in fast unerschöpflichen Mengen zur Verfügung. Indirekt hat die Kommunistische Partei damit die deutsche Industrie über die Jahre hinweg mit vielen Milliarden Euro subventioniert.

## Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen?

Wie kann man nun hierauf reagieren? In Bezug auf die Absatzmärkte ließen sich etwa Anreize zu einer Diversifizierung schaffen, indem die durchaus erfolgreichen Programme der Auslandshandelskammern (AHK) zur Markterschließung nicht nur weiter ausgebaut, sondern auch unkomplizierter und stärker auf kleine und mittelgroße Unternehmen ausgerichtet würden. Es wäre durchaus lohnenswert, sich stärker auf Staaten der „Peripherie“ zu konzentrieren. Denn in Staaten, in denen deutsche Firmen ohnehin schon sehr aktiv sind, wie etwa in China oder Vietnam, liegen ausreichende Erfahrungen vor, sodass zusätzlicher Beratungsbedarf nicht besteht. Eine solche Diversifizierung muss nicht im Sinne eines *Friendshorings* darauf abzielen, neue Lieferbeziehungen nur mit Demokratien aufzubauen. Auch eine „unpolitische“ Diversifizierung, im Besonderen zulasten Chinas, senkt die Wahrscheinlichkeit, von einzelnen autoritären Staaten abhängig zu sein.

### Auf längere Sicht müssen Deutschland und die EU dazu beitragen, dass Produktionskapazitäten außerhalb Chinas geschaffen werden.

---

Eine solche Diversifizierungsstrategie schließt auch Wirtschaftspartnerschaften und Freihandelsabkommen ein. Denn alles, was den Markteinstieg im Ausland erleichtert, führt zu mehr Handel. Partnerschaften mit Indien, den südostasiatischen ASEAN-Staaten und dem südamerikanischen Mercosur sowie eine ambitioniertere Handelspolitik gegenüber Afrika sollten auf der Agenda ganz oben stehen. Jeder Fortschritt im Freihandel mit den USA wäre ebenfalls zu begrüßen. Auf der Importseite würden solche Abkommen ebenfalls helfen, denn sie erleichtern auch ausländischen Exporteuren das Geschäft in Deutschland. Die AHKs sollten ihr Mandat daher stärker in beide Richtungen auslegen und ausländischen Firmen Exporte nach Deutschland erleichtern.

Gleichwohl löst dies die oben skizzierten Probleme der Importabhängigkeit bei Roh- und Grundstoffen nur zu einem sehr kleinen Teil, denn sie sind mit einer Konzentration von Produktionskapazitäten in wenigen Ländern verbunden. Hierbei erscheint das aktuelle Problem mit russischem Gas zumindest mittelfristig lösbar, da auch andere Lieferanten im Prinzip genug Gas – wenn auch nicht zum gleichen Preis – liefern können. Bei den oben genannten Grundstoffen aus China sieht dies jedoch anders aus. Kurzfristig lässt sich das Problem mit gezielter und im Notfall staatlich unterstützter Lagerhaltung minimieren. Doch auf längere Sicht müssen Deutschland und die EU dazu beitragen, dass neue Kapazitäten außerhalb Chinas geschaffen werden. Das heißt nicht zwangsläufig, dass diese Kapazitäten auf europäischem Boden aufgebaut werden. Länder wie Chile oder Argentinien, aber auch nordafrikanische Staaten bieten sich nicht nur wegen der Verfügbarkeit von Bodenschätzen, sondern auch dank ihres Potenzials für erneuerbare Energien als Partner für die Produktion kritischer Metalle an. Dies alles läuft auf eine staatliche Industriepolitik und auf massive Subventionen in diesen Branchen hinaus.

Damit solche ordnungspolitisch hochproblematischen Instrumente aber nur dann angewendet werden, wenn der Markt wirklich und auf lange Sicht keine anderen Lösungen bietet, sollte erst einmal ein umfassendes Screening von Abhängigkeiten beim Bezug wichtiger Rohstoffe investiert werden. Dies würde objektiv nachprüfbar Daten liefern, auf deren Grundlage transparent über Subventionen für einzelne Branchen entschieden werden kann.

Ein alternativer, theoretisch möglicher Weg, um zu mehr heimischen Kapazitäten in der Produktion von Rohstoffen zu gelangen, wäre, deren Import durch Zölle so zu verteuern, dass teure lokale Produktion wieder konkurrenzfähig würde. Dies hat aber neben der Möglichkeit chinesischer Gegenreaktionen den Nachteil, dass die bisher importierten Güter dann deutlich teurer und gegebenenfalls knapper werden. Für die Energiewende sind Zulieferungen aus China mittelfristig unverzichtbar, auch wenn heute mit dem

Aufbau großer Kapazitäten von Grundstoffen für Solarmodule und Batterien außerhalb des Landes begonnen würde. Es erscheint daher ratsam, vorerst weiter die immer noch relativ billigen Metalle aus China einzukaufen, während möglichst schnell alternative Kapazitäten aufgebaut werden.

Ein Aufbau von Verarbeitungskapazitäten für strategisch bedeutsame Metalle löst aber nicht das Problem, dass die Vorkommen der Erze, als welche die genannten Metalle ursprünglich aus der Erde geholt werden, in einigen Fällen auf wenige Länder konzentriert sind. Die Demokratische Republik Kongo etwa vereint die Hälfte der weltweiten Reserven an Kobalt auf sich, weitere wichtige Reserven liegen in Kuba und Russland. Kasachstan kontrolliert fast die Hälfte der weltweiten Vorkommen an Chrom, die Hälfte der Vorkommen an Wismut und Wolfram liegt in China.<sup>7</sup>

## Am Ende werden wir nicht am Handel mit unangenehmen Partnern vorbeikommen.

Die Konzentration auf wenige Länder ist deutlich geringer als beim oben geschilderten Problem der Verarbeitungskapazitäten. Es verhält sich aber durchaus so, dass in vielen Fällen auch hier autoritäre Staaten die Hauptlieferanten einiger – wenn auch nicht aller – Rohstoffe sind. Hier helfen nur enge und idealerweise vertraglich fixierte Handelsbeziehungen – insbesondere mit autoritären Staaten, denn gerade im Austausch mit diesen besteht hoher Regelungsbedarf. Am Ende werden wir nicht am Handel mit unangenehmen Partnern vorbeikommen. Das nun auf Eis liegende Handels- und Investitionsabkommen CAI zwischen der EU und China war ein Versuch, mit einem autoritären Regime Mindeststandards zu vereinbaren. Es gibt gute Gründe für das politische Scheitern dieses Abkommens. So etwa die 2021 von China gegen Abgeordnete des EU-Parlaments verhängten Sanktionen oder das Ziel, die jetzt schon problematisch hohe Konzentration einiger Branchen auf China nicht

weiter zu steigern. Doch im Kern ist die Idee richtig. Denn mit solchen Abkommen – selbst wenn sie von undemokratischen Regimen nur zum Teil umgesetzt werden – befinden sich deutsche Unternehmen in autoritären Staaten in einer deutlich stärkeren Position und können so zur Versorgungssicherheit in Deutschland beitragen. Denn auch autoritäre Regime haben Interesse an funktionierenden Handels- und Wirtschaftsbeziehungen. Wenn sie ein Abkommen mit der EU unterschreiben, können sie allein im Interesse der Reputation ihres Standorts nicht dabei zusehen, wie es gebrochen wird, da dies öffentlich würde und die Neigung potenzieller Partner zu Handel mit und Investitionen in diesen Staaten in der Folge deutlich reduzieren würde.

### Fazit

Auf mittlere Sicht ist es in vielen Fällen durchaus möglich, unerwünschte Verflechtungen, die als Abhängigkeiten wahrgenommen werden, zu reduzieren. Das ist aber aus zwei Gründen ein teures Unterfangen: Erstens verzichtet man damit auf die bisherigen, günstigen Lieferanten. Und zweitens sind hohe Investitionen nötig, um Ersatz selbst herzustellen. Gerade zu Zeiten hoher Inflation sollte daher genau abgewogen werden, welche Verflechtung mit dem Ausland als zu großes Risiko angesehen wird und wo man daher bereit ist, für den Bezug eines Rohstoffs einen höheren Preis zu bezahlen.

Zu dieser Abwägung auf gut informierter Basis in der Lage zu sein, ist besonders wichtig, gerade weil viele Rohstoffe vor allem in autoritären Staaten vorkommen und Deutschlands Wohlstand von Exporten in alle Welt abhängt. Daher sind pauschale Konzepte wie *Friendshoring*, bei denen versucht wird, nur noch mit politisch genehmen Staaten Handel zu betreiben, sicher keine gute Idee. Eine solche politische Konditionierung von Handelsbeziehungen ist darüber hinaus auch theoretisch ein schwieriges Unterfangen. Denn wie soll transparent und nach festen Kategorien entschieden werden, welcher Staat die Anforderungen an Demokratie, Menschenrechte und Nachhaltigkeit erfüllt? Allein für die genannten Kategorien gibt es eine Vielzahl von Indikatoren,

die alle zu graduell unterschiedlichen Einordnungen kommen. Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen autoritären und demokratischen Staaten ist also schwierig.

Wir werden ertragen müssen, dass weiterhin Handel mit nichtdemokratischen Staaten betrieben wird. Es wird weiterhin Rohstoffe geben, bei denen es wenig Auswahl an Lieferanten gibt. Wichtig ist es, möglichst breit zu diversifizieren und eigene Kapazitäten in den Bereichen vorzuhalten, in denen es funktioniert und wirtschaftlich einigermaßen Sinn ergibt. Darüber hinaus muss auch und gerade mit schwierigen Partnern an einer Formalisierung der Beziehungen gearbeitet werden. Dazu gehören ausdrücklich auch Instrumente, mit denen Deutschland und die EU robust auf Maßnahmen reagieren können, mit welchen andere Staaten sich unlautere Wettbewerbsvorteile verschaffen. Mit dem Vorschlag eines Instruments gegen ökonomischen Zwang hat die EU hierauf bereits reagiert.<sup>6</sup> Wichtiger als Zwangsinstrumente sind aber die genannten Screening-Instrumente, mit denen klar geprüft werden kann, wo gegebenenfalls eine staatliche Intervention nötig ist – und vor allem: wo nicht. Denn wir sollten das erfolgreiche arbeitsteilige Modell der deutschen Wirtschaft nicht aus Angst vor Autokraten aufgeben.

- 1 Freedom House 2022: Global Freedom Map 2022, in: <https://bit.ly/3DXETt0> [27.09.2022].
- 2 Sommer, Ulf 2021: Der riskante China-Boom der Dax-Konzerne, Handelsblatt, 18.02.2021, in: <https://bit.ly/3f0gRNe> [27.09.2022].
- 3 Matthes, Jürgen 2022: Gegenseitige Abhängigkeit im Handel zwischen China, der EU und Deutschland, IW-Report 35, 13.06.2022, in: <https://bit.ly/3DWZa1K> [12.10.2022]. Die 13,6 Prozent beziehen sich auf das letzte verfügbare Jahr 2018. Heute mag der Anteil noch ein paar Prozentpunkte höher liegen, jedoch lag der Anteil der EU an der Wertschöpfung Chinas mit 16,1 Prozent noch höher.
- 4 Cernicky, Jan 2021: Globale Wertschöpfungsketten – Reformbedarfe und Möglichkeiten, in: Analysen & Argumente 457, 09.08.2021, in: <https://bit.ly/3Rhw1kX> [29.09.2022]; Flach, Lisandra / Gröschl, Jasmin / Steininger, Marina et al. 2021: Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten, ifo Institut für Wirtschaftsforschung / Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://bit.ly/3UB8NIM> [15.11.2022].
- 5 Umweltbundesamt 2007: Seltene Metalle – Maßnahmen und Konzepte zur Lösung des Problems konfliktverschärfender Rohstoffausbeutung am Beispiel Coltan, Texte 08/07, Forschungsbericht 363 01 124, in: <https://bit.ly/2r1yyoZ> [27.09.2022].
- 6 Europäische Kommission 2021: EU verstärkt Schutz vor wirtschaftlichem Zwang, Pressemitteilung, 08.12.2021, in: <https://bit.ly/3DUiIUr> [27.09.2022].

---

**Dr. Jan Cernicky** ist Koordinator für internationalen Handel und Wirtschaft in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.



Konfliktbereit? Westliche Außenpolitik in Zeiten der Systemrivalität

# Zwischen den Stühlen

Demokratische Schwellenländer im sich verschärfenden Systemkonflikt

Sebastian Enskat / Magdalena Jetschgo-Morcillo / Maximilian Römer

Während der Krieg in der Ukraine in westlichen Staaten häufig als Teil einer globalen Auseinandersetzung zwischen Demokratien und Autokratien gesehen wird, ist man in Brasilia, Neu-Delhi und Pretoria deutlich zurückhaltender, sich diese Lesart zu eigen zu machen, geschweige denn, sich deutlich auf eine Seite zu schlagen. Warum aber weigern sich viele – auch demokratische – Schwellenländer, hier eindeutig Farbe zu bekennen, und was kann der sogenannte Westen tun, um Schlüsselakteure aus anderen Regionen im Systemwettbewerb auf seine Seite zu ziehen? Ein Blick nach Brasilien, Indien und Südafrika.

---

Der Jubel war groß, als am 2. März 2022 das Ergebnis der als historisch bezeichneten Abstimmung der UN-Vollversammlung in New York über Russlands Einmarsch in die Ukraine verkündet wurde. „Weltgemeinschaft verurteilt die Invasion Russlands mit überwältigender Mehrheit“<sup>1</sup> – so und ähnlich klangen die Einschätzungen zu Resolution A/ES-11/L.1, die von 141 Staaten befürwortet und von nur fünf – Russland, Belarus, Eritrea, Nordkorea und Syrien – abgelehnt wurde. 35 Staaten enthielten sich ihrer Stimme.<sup>2</sup> Von einer Allianz des Westens und der Welt gegen Putin war anschließend sogar die Rede.<sup>3</sup>

Etwas mehr als neun Monate später ist von dieser Euphorie nicht mehr viel übrig. Im sogenannten Westen, wo der Krieg vor allem als Konflikt zwischen Freiheit und Demokratie auf der einen und Unfreiheit und Autokratie auf der anderen Seite wahrgenommen wird, ist die Unterstützung für den Kampf der Ukraine nach wie vor groß, die Verurteilung des russischen Angriffskrieges weitgehend Konsens. Im Rest der Welt ist das Bild dagegen deutlich ambivalenter. Von einhelliger Unterstützung der Ukraine und einer Isolation Russlands kann hier keine Rede sein. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass eine deutliche Mehrheit der UN-Vollversammlung am 12. Oktober 2022 Russlands völkerrechtswidrige Annexionen in der Ukraine verurteilte. In den vergangenen Monaten wurde zunehmend deutlich, dass es

ganz offensichtlich nicht im Interesse vieler Schwellenländer liegt, sich allzu deutlich gegen Russland zu positionieren.

Es lohnt sich deshalb an dieser Stelle, noch einmal zum Abstimmungsergebnis von Anfang März zurückzukehren, das bei genauerem Hinsehen durchaus schon ein paar Anhaltspunkte für ein insgesamt wesentlich ambivalenteres Bild liefert. Betrachtet man beispielsweise den afrikanischen Kontinent, wird deutlich, dass dort nur etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten – 29 von 55 – für die Resolution gestimmt hat (17 Enthaltungen und acht Abwesenheiten). Darüber hinaus sollte nicht übersehen werden, dass jene 35 Länder, die sich bei der Abstimmung enthalten haben, zusammen mehr als 50 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen.<sup>4</sup> Berücksichtigt man schließlich noch, dass das am Ende positive Abstimmungsergebnis nur unter großem diplomatischen Druck zustande kommen konnte, überrascht es nicht, dass die nur gut einen Monat später, am 7. April, abgehaltene Abstimmung in der UN-Vollversammlung über die Suspendierung von Russlands Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat bereits weit weniger eindeutig ausfiel: 93 Ja- bei 24 Nein-Stimmen und 58 Enthaltungen.<sup>5</sup>

Es sind allerdings nicht allein solche Zahlen, die in den vergangenen Monaten zu Ernüchterung im westlichen Lager beigetragen haben. Große Illusionen über die Kräfteverhältnisse in der UN-Vollversammlung oder die globale



Verbreitung von Demokratie und Freiheit dürften sich hier nur die Wenigsten gemacht haben. Zur Ernüchterung beigetragen hat deshalb vor allem, dass zu jenen Staaten, die eine klare Positionierung im Hinblick auf den Krieg Russlands gegen die Ukraine haben vermischen lassen, auch solche gehören, die der Westen gerne als ähnlich gesinnte, demokratische Partner betrachtet, allen voran die einflussreichen Schwellenländer Brasilien, Indien und Südafrika.<sup>6</sup> Die Bedeutung dieser drei Länder ist mit Blick auf ihre Positionierung zum Westen insofern besonders relevant, als es sich bei allen dreien um politische, wirtschaftliche und militärische Zentralmächte der drei entsprechenden Weltregionen handelt, ihnen also als „Regionalmächten“ eine herausgehobene Stellung zukommt.

### **Die Definition als Demokratien ist für viele Schwellenländer selbst weit weniger wichtig als für den westlichen Blick auf diese Länder.**

Die Frage, ob es sich bei diesen Ländern noch oder nicht mehr um sogenannte demokratische Schwellenländer, im engeren oder zumindest noch weiteren Sinne, handelt, ist eher akademischer Natur und soll an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Sie ist für die Zwecke dieses Beitrags auch insofern von nachgeordneter Bedeutung, als es hier eher darum geht aufzuzeigen, dass solche Definitionen für die betroffenen Länder selbst eine weit weniger wichtige Rolle spielen als für den westlichen Blick *auf* diese Länder.

Die Perspektiven der Länder selbst, im konkreten Fall die Perspektiven Brasiliens, Indiens und Südafrikas, auf den Krieg Russlands gegen die Ukraine in den Mittelpunkt zu rücken und nach Beweggründen für deren Positionierung beziehungsweise Nicht-Positionierung zu fragen, ist deshalb auch das Hauptanliegen dieses

Artikels. Er soll auf diese Weise dazu beitragen, Perspektivunterschiede aufzuzeigen, die vor allem zwischen dem Westen und dem Globalen Süden bestehen. Denn: Diese Perspektivunterschiede zu eruieren und dann die richtigen Schlüsse daraus zu ziehen, ist gerade vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Systemkonflikts mit Russland und China für den Westen von herausragender Bedeutung.

#### **Brasilien: Westbindung tchau tchau?**

Brasilien, das im Oktober einen neuen Präsidenten gewählt hat, tat sich von Anfang an schwer, eine klare Haltung zum Krieg in der Ukraine zu finden. Präsident Jair Bolsonaro hatte Wladimir Putin noch kurz vor Kriegsausbruch einen Besuch abgestattet und ihm dabei seine Solidarität ausgedrückt. In den Tagen nach dem 24. Februar hielt er sich mit Äußerungen zu Russlands Angriff auf die Ukraine zunächst zurück, um dann Anfang März, während der UN-Vollversammlung, zu konstatieren, dass Brasilien Frieden wolle, er jedoch negative Auswirkungen auf die brasilianische Wirtschaft durch Sanktionen befürchte.<sup>7</sup> Bei der ersten UN-Resolution Anfang März stimmte Brasilien nach langem Zögern dafür, die russische Invasion zu verurteilen, enthielt sich aber, als es Anfang April um den Ausschluss Russlands aus dem UN-Menschenrechtsrat ging. Auch bei einer gemeinsamen Stellungnahme der Organisation Amerikanischer Staaten im Februar 2022, die den Krieg verurteilte, enthielt sich Brasilien und war darüber hinaus bei einem Mercosur-Treffen in Uruguay im Juli neben Argentinien eines der Länder, die sich gegen einen virtuellen Auftritt des ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj aussprachen, nur um dann bei der UN-Resolution im Oktober wieder gegen Russland zu stimmen.

Blickt man in die Vergangenheit und berücksichtigt außenpolitische Traditionen des Landes und der Region insgesamt, kann die bisherige Haltung Brasiliens zu globalen Ordnungsfragen und rund um den Krieg in der Ukraine nicht allzu sehr überraschen. In den vergangenen Jahrzehnten hatten es Länder wie Brasilien wegen einer vergleichsweise friedlichen regionalen

Sicherheitsarchitektur nicht unbedingt nötig, globale Ordnungsfragen in den politischen Fokus zu stellen oder *hard power* nach außen zu projizieren.<sup>8</sup> Brasilianische Diplomaten waren bekannt dafür, sich unter Zuhilfenahme multilateraler Institutionen zwischen unterschiedlichen Partnern aufzustellen und dies hauptsächlich mit dem Ziel, die eigene Souveränität und die relativ sichere geostrategische Position des Landes regional sowie global abzusichern.

Die gesamte Region hat eine lange Tradition der Nicht-Intervention in internationalen Angelegenheiten. Man legt besonders großen Wert auf das Selbstbestimmungsrecht und die Gleichheit der Staaten und hegt eine große Abneigung gegenüber externer politischer oder militärischer Einmischung in interne Angelegenheiten. Der Ursprung dieser Art, auf die Welt zu blicken, liegt vor allem in der Kolonial- und Interventionserfahrung vieler lateinamerikanischer Länder mit Staaten Europas und den USA.<sup>9</sup> Das könnte erklären, warum Brasilien auf der UN-Ebene insbesondere bei Resolutionen wie der zur Annexion ukrainischer Gebiete gegen Russland gestimmt hat, während seine Haltung gegenüber Russland ansonsten deutlich ambivalenter ist.

## Für „Lula“ da Silva ist die Ukraine genauso verantwortlich für den Krieg wie Putin.

---

Neben historischen Faktoren spielen nämlich auch andere Erwägungen eine Rolle. In Zeiten von globalen Lieferengpässen, Rezession und Nahrungsmittelknappheit sind diese Erwägungen insbesondere wirtschaftlicher Natur. Ein großer Teil des lateinamerikanischen Wirtschaftswachstums der vergangenen zehn Jahre basiert auf dem Handel mit Asien, allen voran China, welches mittlerweile zum größten Handelspartner der Region aufgestiegen ist.<sup>10</sup> Aber auch Russland spielt hier eine nicht zu unterschätzende Rolle. Immerhin bezieht Brasilien fast ein Viertel seiner Düngemittellieferungen für den lebenswichtigen

Agrarsektor aus Russland – eine Lieferquelle, für die es laut brasilianischen Kongressabgeordneten derzeit keine Alternativen gibt.<sup>11</sup> Ohnehin leidet die brasilianische Bevölkerung bereits jetzt unter einem immensen Anstieg der Preise für Grundnahrungsmittel und Energie sowie der insgesamt sehr hohen Inflation.

Trotz solcher struktureller Rahmenbedingungen ist allerdings offensichtlich, dass der Faktor Bolsonaro eine nicht unbedeutende Rolle in der bisherigen Positionierung Brasiliens gespielt hat. Vor allem von politischen Gegnern wird gemutmaßt, dass der noch bis zum Jahreswechsel amtierende Präsident in einem Autokraten wie Putin ein Vorbild sieht. Und nicht nur im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine wird deutlich, dass Bolsonaro die traditionell klare Westorientierung Brasiliens verlassen hat. Das seit dem Amtsantritt von Joe Biden eisige Verhältnis zu den USA ist mit dem Amerika-Gipfel im Juni 2022 zwar etwas aufgetaut. In der Außenpolitik der Bolsonaro-Administration ist jedoch insgesamt eine verstärkte Abkehr vom regionalen und internationalen Engagement zu verzeichnen gewesen. So zeigte Brasilien unter Bolsonaro beispielsweise große Skepsis in Bezug auf das regionale Mercosur-Bündnis, sagte die Ausrichtung des Weltklimagipfels 2019 ab und zog sich aus dem UN-Migrationspakt zurück.<sup>12</sup>

Die große Frage ist, wie es mit der außenpolitischen Haltung des Landes nach den Wahlen vom Oktober und dem Sieg des ehemaligen und nun auch zukünftigen Präsidenten Luiz Inácio „Lula“ da Silva weitergehen wird. In Sachen Russland-Ukraine-Krieg jedenfalls ist kein Kurswechsel zu erwarten.<sup>13</sup> Da Silva sieht Präsident Selenskyj „genauso verantwortlich für den Krieg wie Putin“, bezichtigt auch die USA und die EU, wegen der vorangetriebenen NATO-Osterweiterung eine Mitschuld zu tragen, und will nicht in einen neuen Kalten Krieg hineingezogen werden.<sup>14</sup> Auch dürfte von Lula eine weitere Annäherung Brasiliens an China zu erwarten sein, wie es sie schon während seiner vorherigen Präsidentschaft gegeben hat.<sup>15</sup> Brasilien ist zwar kein Mitglied der Belt and Road Initiative, empfängt jedoch chinesische Investitionen

in beträchtlichem Umfang.<sup>16</sup> Seit einigen Jahren hat China sogar die EU als wichtigsten Handelspartner Brasiliens abgelöst und ist mittlerweile der größte Abnehmer für landwirtschaftliche Produkte wie Soja, Schweine- oder Hühnerfleisch.

Insgesamt ist in den kommenden Jahren zu erwarten, dass viele Länder der Region Lateinamerika versuchen werden, sich eher pragmatisch und unparteiisch zur Ukraine und mit Blick auf die globale Ordnung aufzustellen. Ein Hauptgrund dafür wird vor allem die Priorisierung der Bewältigung sozialwirtschaftlicher Probleme zu Hause sein und die Tatsache, dass es sich derzeit innenpolitisch für Regierungen nicht auszahlt, sich stark mit dem oder gegen den Westen zu positionieren. Venezuela, Kuba und Nicaragua bilden dabei aus ideologischen Gründen eine Ausnahme und haben öffentlich Solidarität mit Putin demonstriert.<sup>17</sup>

Generell steht die Reaktion vieler Länder aber dennoch im Kontrast zu der in Zeiten des Kalten Krieges, in denen viele Akteure der Region zumeist eindeutige Allianzen mit den USA oder der ehemaligen Sowjetunion geschlossen haben, natürlich auch aufgrund militärischen, ideologischen und wirtschaftlichen Drucks, den beide Länder so in der Region nicht mehr ausüben können.

Brasilien ist heute ein Vorzeigebispiel dafür, dass Länder der Region lieber gute Beziehungen und Handel sowohl mit China und Russland als auch der EU und den USA betreiben wollen. Und es ist auch ein Beispiel dafür, dass sich Länder nicht eindeutig auf die Farbpaletten der globalen Ordnung einsortieren lassen wollen, sofern sie dies nicht müssen. Der ehemals unter Präsident Lula amtierende Außenminister Celso Amorin betonte erst neulich, dass Multipolarität sowohl



Indiens Außenminister Jaishankar: „Europa muss sich von der Denkweise befreien, dass die Probleme Europas die Probleme der Welt seien, aber die Probleme der Welt nicht die Probleme Europas.“ Quelle: © Adnan Abidi, Reuters.

Tendenz als auch politisches Ziel Brasiliens sei und das Land nicht zwischen die Fronten von China und den USA gerückt werden wolle.<sup>18</sup> Trotzdem könne Brasilien unter Lula wohl in Zukunft wieder eine stärkere Rolle in der latein-amerikanischen Integration und Ordnung einnehmen. Von der Erwartung einer eindeutigen Westbindung Brasiliens sollte sich Europa aber zukünftig wohl eher verabschieden.

### **Indien: Selbstbewusst und bündnisscheu**

„Europa muss sich von der Denkweise befreien, dass die Probleme Europas die Probleme der Welt seien, aber die Probleme der Welt nicht die Probleme Europas“ – mit diesen Worten, die anschließend in den sozialen Medien viral gingen, antwortete der indische Außenminister Subrahmanyam Jaishankar im Rahmen der GLOBSEC-Konferenz im Juni 2022 in Bratislava auf eine Frage zu Indiens Haltung im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine, nur um anschließend deutlich zu machen, dass Indien nicht die leiseste Absicht hege, sich in naher Zukunft irgendeinem geopolitischen Machtblock zuzuordnen.<sup>19</sup> Der Minister erläuterte in dem Gespräch die Interessenlage Indiens und lehnte die Idee strikt ab, dass Indien – immerhin nahezu ein Fünftel der Weltbevölkerung – die Weltsicht einer bipolaren Ordnung teilen, geschweige denn, sich einem der beiden Lager, dem politischen Westen oder Russland und China, anschließen müsse.

### **Der Großteil von Indiens Waffenarsenal stammt aus russischer Produktion.**

---

Das außenpolitisch selbstbewusste und immer schon bündnisscheue Indien unterhält seit Sowjetzeiten enge Beziehungen zu Russland. Zu Zeiten des Kalten Krieges behinderte die UdSSR im Sinne Indiens zahlreiche Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zum Kaschmir-Konflikt und galt schon damals als Gegengewicht zu Indiens Erzfeinden im Norden: China und Pakistan. Auch

im Krieg 1971 gegen Pakistan konnte Indien auf sowjetische Unterstützung zählen. Im Gegenzug verurteilte Indien den Einmarsch der sowjetischen Truppen in die Tschechoslowakei 1968 nicht und unterstützte die sowjetische Invasion in Afghanistan 1980.<sup>20</sup>

Bis heute sind Indien und Russland wirtschaftlich eng verbunden: Der Großteil von Indiens Verteidigungs- und Waffenarsenal stammt aus russischer Produktion. Die jüngsten Anschaffungen aus Russland sind die Fregatte Triakand aus 2014 sowie das Raketenabwehrsystem S-400. Allerdings ist die russische Waffenindustrie besonders im Technologiebereich, wie etwa bei Chips für das erwähnte S-400 Abwehrsystem, teilweise von westlichen Unternehmen abhängig.<sup>21</sup> Dass Boeing, Airbus und andere Unternehmen aufgrund der westlichen Sanktionen nicht mehr an Russland liefern, könnte über kurz oder lang also auch die indische Wehrfähigkeit negativ beeinflussen.

Als Folge der westlichen Sanktionen wurde auch der Internationale Nord-Süd-Transport-Korridor (INSTC) zwischen Russland, Iran und Indien wiederbelebt.<sup>22</sup> Doch die Bezahlung der Importgeschäfte hat seit Einführung der Sanktionen gegen Russland ihre Tücken: Neu-Delhi kann diese zwar über Rubel-Rupien-Zahlungen oder Drittwährungen abwickeln und somit die Sanktionen im Zahlungsverkehr umgehen – dieses Vorgehen verursacht allerdings höhere Kosten, was bei einem Großteil der indischen Finanz- und Wirtschaftselite nicht gerade Begeisterung auslöst.

Grundsätzlich hat man in Indien wenig Verständnis für wirtschaftliche Nachteile, die dem Land durch die Sanktionen gegen Russland entstehen. Der größte Widerstand kommt allerdings von der älteren, teilweise noch in der Sowjetunion sozialisierten und ausgebildeten außenpolitischen Elite des Landes. Gerade unter den etwas jüngeren Wirtschaftstreibenden werden die wirtschaftlichen Abhängigkeiten von Russland viel klarer als Problem erkannt, und vereinzelt ist sogar Verständnis für die wirtschaftlichen Sanktionen des Westens zu erkennen.

Trotzdem darf es vor diesem Hintergrund nicht verwundern, dass sich Indien bei den drei Abstimmungen in den Vereinten Nationen zum Krieg in der Ukraine enthalten hat. Apropos Vereinte Nationen: Aufgrund seiner wirtschaftlichen Entwicklung, seiner Größe und seines internationalen Engagements – das Land ist seit Jahrzehnten einer der größten Truppensteller bei UN-Friedensmissionen – fordert Indien einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat und kritisiert, dass der Rat nicht mehr die aktuellen Kräftekonstellationen repräsentiere. Gemeinsam mit Brasilien, Japan und auch Deutschland setzt sich Indien im Rahmen der Gruppe der vier Staaten (G4) für eine Reform der Vereinten Nationen ein.

Die werte- und regelbasierte internationale Ordnung wird in Indien insgesamt als westliches Konstrukt gesehen und deshalb werden auch gerne alternative Weltordnungsmodelle ins Spiel gebracht. Ein Teil der außen- und wirtschaftspolitischen Eliten des Landes rechnet mit einer künftigen Zweiteilung der Welt in einen von China und einen von den USA dominierten Block. Andere wiederum propagieren das Szenario einer neuen asiatischen Ordnung, mitunter mit Indien als neuer Supermacht in einer tripolaren Weltordnung, was jedoch angesichts der derzeitigen volkswirtschaftlichen Stärke Indiens im Vergleich zu China und den USA noch als wenig wahrscheinlich einzustufen ist.

Ein weiterer Beweggrund für Indien, sich neutral zu verhalten, ist die Angst, dass man Russland in eine Allianz mit China treiben könnte. Indien ist heute von Ländern, die an der chinesischen Belt and Road Initiative teilnehmen, so gut wie umzingelt, lehnt eine Beteiligung selbst aber strikt ab. Trotz der alten Fehden kooperiert Indien mit China jedoch innerhalb der BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika), im trilateralen Format RIC (Russland, Indien, China) und in der Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (Shanghai Cooperation Organisation, SCO). Dass der übermächtige Nachbar China neben Taiwan auch das unter indischem Schutz stehende Bhutan angreifen könnte, wäre ein Testfall für die indische Wehrfähigkeit, die – wie oben

erwähnt – unter den westlichen Sanktionen gegen Russland leidet und wohl noch stärker leiden wird. Nicht zuletzt wegen des zunehmenden chinesischen Einflusses in Indiens Nachbarschaft hat sich Indien mit den USA, Japan und Australien zum Quadrilateralen Sicherheitsdialog (Quad) zusammengeschlossen, der ein Gegengewicht zu Chinas expansiven Ambitionen im Indopazifik bilden will.

Die Quad ist nur ein Format von vielen, innerhalb derer der politische Westen die Kooperation mit Indien sucht – die Türen der liberalen Demokratien weltweit stehen Indien, zumindest rhetorisch, weit offen: Im Berliner Koalitionsvertrag bekundet man ein „herausragendes Interesse an der Vertiefung unserer strategischen Partnerschaft mit Indien“. Australien unterzeichnete 2021 ein Freihandelsabkommen mit Indien; Großbritannien, Kanada und die EU streben eines an. Frankreich verkaufte Indien sieben Kampffjets des Typs Rafale (die sich im Vergleich zu 400 Fluggeräten aus Russland jedoch bescheiden ausnehmen). Japan bietet den Ausbau von Infrastruktur an und Washington will eine Abkehr Indiens von Moskau mit Waffen, Technologie und Visa danken.<sup>23</sup> Ob sich diese „Willensbekundungen“ aus jüngster Zeit allerdings konkret materialisieren, wird unter anderem auch stark vom weiteren Durchsetzungsvermögen der liberalen Demokratien abhängen.

## **Südafrikas Außenministerin rief Russland zum Rückzug aus der Ukraine auf, wurde aber von ihrem Präsidenten zurückgepiffen.**

---

### **Südafrika: Alle Türen offen**

Die ersten Reaktionen Südafrikas auf den Krieg in der Ukraine waren vor allem eines: erratisch. Gleich nach dem Einmarsch Russlands rief Außenministerin Naledi Pandor Moskau auf, seine Truppen aus der Ukraine abzuziehen, wurde aber von Präsident Cyril Ramaphosa wieder zurückgepiffen,

der später konstatierte, die NATO sei durch ihre Osterweiterung Schuld an der Eskalation. Diese Haltung wurde von der Regierungspartei ANC, die ihre Rhetorik gegenüber dem Westen zunehmend verschärfte, Anfang August bei ihrem kleinen Parteitag noch einmal bekräftigt.<sup>24</sup> In der UN-Vollversammlung enthielt sich Südafrika Anfang März mit der Begründung, die Resolution würde die Konfliktparteien nicht zum Dialog aufrufen und nur noch mehr Spaltung verursachen.<sup>25</sup> Auch bei der Abstimmung über Russlands Ausschluss aus dem UN-Menschenrechtsrat und der jüngsten Abstimmung zu Russlands völkerrechtswidrigen Annexionen in der Ukraine enthielt sich Südafrika und schloss sich den Sanktionen gegenüber Russland nicht an.

Im Fall von Südafrika sind zudem weit in die Vergangenheit zurückreichende Beziehungen zu Russland ein Grund für die Zurückhaltung in der Verurteilung des russischen Angriffskrieges: Die UdSSR unterstützte den Kampf der jungen südafrikanischen Nation gegen das Apartheidsregime über Jahre, was man Russland bis heute nicht

vergessen hat.<sup>26</sup> Immer wieder wird thematisiert, dass die aktuelle Regierungspartei – deren Verteidigungsministerin Thandi Modise im August für viel mediales Aufsehen sorgte, als sie an einer Sicherheitskonferenz in Moskau teilnahm – finanzielle Unterstützung von russischen Oligarchen erhält.

Davon abgesehen blickt die südafrikanische Außenpolitik stolz auf eine lange Tradition der Blockfreiheit zurück und will diese „strategic neutrality“ auch weiterhin beibehalten. Man will gleichzeitig Partner für den Westen sein und gute Beziehungen zu China aufrechterhalten, mit dem man durch die BRICS sowie die Belt and Road Initiative verbunden ist. Nicht außer Acht zu lassen ist auch der in Südafrika vor allem in der Anfangszeit der COVID-19-Pandemie entstandene Eindruck, der Westen habe Südafrika und andere Länder des Globalen Südens im Stich gelassen. Die Tatsache, dass die vom Westen geführte COVAX-Initiative zwei Drittel aller 2021 nach Afrika entsandten Impfstoffe geliefert hat, spielt dabei offenbar keine große Rolle.<sup>27</sup> Der Eindruck, vom Westen schlecht behandelt zu



Der Schein trägt: Auch wenn Nelson Mandela hier in Kapstadt in blau und gelb erstrahlt, wird Moskau in Mandelas Partei, dem African National Congress, bis heute mit der Unterstützung im Kampf gegen die Apartheid verbunden – mit entsprechenden Folgen für die Haltung Südafrikas zu Russlands Krieg gegen die Ukraine.

Quelle: © Shelley Christians Jordaan, Reuters.

werden, wurde zuletzt auch durch den Umgang mit afrikanischen Migranten an der ukrainischen Grenze zu Beginn des Krieges verstärkt.

Südafrika bekennt sich grundsätzlich zum Multilateralismus und fordert schon lange Reformen im multilateralen System, um dieses gerechter und zeitgemäßer zu gestalten, wie etwa einen permanenten Sitz für ein afrikanisches Land im UN-Sicherheitsrat. Eine multipolare Welt wird als wünschenswert gesehen und hierfür sieht man in den BRICS-Counterparts China und Russland bessere Partner als in der westlichen Hemisphäre.

## Südafrika hegt große Skepsis gegenüber *regime-change*-Ambitionen des Westens.

Südafrikanische Vertreter werfen westlichen Ländern angesichts ihrer Verurteilung des russischen Krieges Heuchelei vor und verweisen in diesem Zusammenhang gerne auf westliche militärische Interventionen wie beispielsweise in Afghanistan, Irak und Libyen.<sup>28</sup> Dass solche Vergleiche hinken und die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen in den genannten Fällen teils deutlich andere waren, wird dabei gerne übergangen. In einem Statement vom 8. April 2022 erläuterte Naledi Pandor zumindest, dass Südafrikas neutrale Position im Hinblick auf den Krieg in der Ukraine nicht heiße, dass man Russlands Bruch des Völkerrechts gutheiße. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Südafrika generell große Skepsis gegenüber *regime-change*-Ambitionen des Westens hegt, dieser Aspekt mit Blick auf Russland und sein Ansinnen, die Regierung in Kiew zu Fall zu bringen, allerdings weniger zu stören scheint.<sup>29</sup>

Angesichts des bereits über neun Monate andauernden Krieges stehen inzwischen aber vor allem dessen wirtschaftliche Folgen für Südafrika im Mittelpunkt: Fragen der Ernährungssicherheit oder die stark gestiegenen Preise von Düngemitteln oder Rohstoffen wie Stahl machen dabei nicht nur Südafrika, sondern dem ganzen afrikanischen

Kontinent zu schaffen. UN-Schätzungen zufolge stammen etwa 44 Prozent des in Afrika konsumierten Weizens aus Russland und der Ukraine, die Weizenpreise sind durch die unterbrochene Versorgung bereits um rund 45 Prozent in die Höhe geschossen. Die Afrikanische Union (AU) warnte schon vor einer Nahrungsmittelkrise katastrophalen Ausmaßes. Zudem ist unklar, ob die EU-Mitgliedstaaten oder die G7-Länder noch in der Lage sein werden, ihre Zusagen in Richtung des Globalen Südens zu erfüllen, wenn sie selbst gezwungen sind, Ressourcen umzuverteilen, um den internen wirtschaftlichen und sozialen Druck zu bewältigen, während sie der Ukraine finanzielle und militärische Unterstützung gewähren, die nicht geplant war.<sup>30</sup>

Auch in anderen Bereichen hat sich Russland (neben China) in den vergangenen Jahren auf dem afrikanischen Kontinent in Stellung gebracht: Das Land spielt eine wichtige Rolle als mittlerweile wichtigster Waffenlieferant (noch vor Frankreich, den USA und China)<sup>31</sup>, Käufer und lizenzierter Schürfer von wertvollen Rohstoffen, Exporteur von landwirtschaftlichen Geräten, aber auch als Akteur, der durch die Wagner-Gruppe private Sicherheitsdienste bereitstellt.

In den Monaten seit Kriegsausbruch hat sich das schon seit Längerem festzustellende Werben um Südafrika und andere einflussreiche Akteure auf dem Kontinent noch einmal intensiviert: Bundeskanzler Olaf Scholz war im Juni, nicht zuletzt in seiner Rolle als G7-Vorsitzender, nicht nur in Niger und im Senegal, sondern auch in Südafrika zu Gast, um das Thema Nahrungsmittelversorgung zu erörtern, aber auch, um die afrikanischen Staaten noch stärker als politische Bündnispartner zu gewinnen. Im Juli besuchte dann der russische Außenminister Sergej Lawrow Ägypten, den Kongo, Uganda und den Hauptsitz der AU in Addis Abeba.

### Erklärungsversuche: Zwischen alter Verbundenheit und neuer Abhängigkeit

Wenn die vorangegangenen Ausführungen zu den Perspektiven Brasiliens, Indiens und Südafrikas auf den Angriff Russlands auf die Ukraine eines

gezeigt haben, dann, dass sich diese in erheblichem Maße und in vielerlei Hinsicht von der im Westen vorherrschenden Sicht unterscheiden. Während der Konflikt in Berlin, Brüssel und Washington mehrheitlich als eine Art Stellvertreterkrieg im sich verschärfenden Systemkonflikt zwischen den Demokratien und Autokratien dieser Welt wahrgenommen wird, teilt man diese Weltansicht in den drei hier betrachteten Ländern häufig nicht, ganz zu schweigen von der Bereitschaft, sich einer der beiden vom Westen eingeteilten Staatengruppen anzuschließen.

## Abhängigkeiten in Schlüssel-sektoren erschweren Schwellenländern eine Abwendung von Russland.

Statt einer an abstrakten Idealen wie Freiheit und Demokratie orientierten Debatte dominiert in Brasilia, Neu-Delhi und Pretoria eine an den eigenen historischen Erfahrungen und spezifischen Interessen des jeweiligen Landes orientierte Sicht auf die Dinge. Dabei können Kolonialerfahrungen genauso eine Rolle spielen wie außenpolitische Traditionen oder wirtschaftliche und militärische Abhängigkeiten. Und auch wenn jedes der drei Länder wiederum seine ganz eigene Sicht auf den Krieg in der Ukraine und die internationale Ordnung hat, lassen sich doch ein paar verallgemeinernde Schlussfolgerungen ziehen, die zu erklären helfen, warum die drei Länder weit davon entfernt sind, sich mit dem Westen gegen Russland und China zu verbünden:

1. **Historische Erfahrungen:** Wie das Beispiel Südafrika gezeigt hat, ist die Unterstützung afrikanischer Befreiungsbewegungen durch die ehemalige Sowjetunion bis heute nicht vergessen. Besonders augenscheinlich wurde das bei der Abstimmung in der UN-Vollversammlung am 2. März, bei der sich alle Staaten des südlichen Afrikas, die heute noch von früheren Befreiungsbewegungen dominiert werden, ihrer Stimme enthielten.<sup>32</sup> Und auch in Indien spielt es bis heute eine
2. **Außenpolitische Traditionen:** Wenn Indien, Brasilien und Südafrika den Krieg in der Ukraine weder gemeinsam an der Seite des Westens verurteilen noch sich eindeutig auf die Seite Russlands schlagen, folgen sie damit einer langen außenpolitischen Tradition: Besonders während des Kalten Krieges vermieden es viele Entwicklungs- und Schwellenländer ganz bewusst, sich einer der beiden Großmächte anzuschließen – insbesondere um zu vermeiden, in deren Konflikte hineingezogen zu werden. Die ursprüngliche „Gruppe der blockfreien Staaten“ (*non-aligned movement*) formierte sich in den 1950er-Jahren aus den vielen neu gegründeten Staaten Afrikas, Asiens und den größtenteils bereits im 19. Jahrhundert unabhängig gewordenen Staaten Lateinamerikas. In den UN fand diese Bewegung in der Gruppe der 77 ihren Ausdruck. Auch heute spielen solche Bewegungen wieder eine Rolle, etwa in Lateinamerika, wo gemäß der Idee eines „No Alineamiento Activo“ eine neue Vision des internationalen Systems propagiert wird, gekennzeichnet durch neue Akteure, neue Allianzen und Rivalitäten sowie neue Herausforderungen.<sup>33</sup>
3. **Wirtschaftliche und militärische Abhängigkeiten:** Ob Brasiliens Abhängigkeit von russischen Düngemitteln oder jene Indiens von russischen Waffen: Die Länderbeispiele zeigen deutlich, dass Abhängigkeiten in Schlüsselsektoren der Wirtschaft oder der Verteidigung eine Abwendung von Russland erschweren oder gar unmöglich machen. Einige Abhängigkeiten haben sich durch







Einsatz von Düngemitteln auf einem Sojafeld in Zentralbrasilien: Diese für die eigene Landwirtschaft wichtigen Stoffe bezieht das Land zu einem bedeutenden Teil aus Russland – entsprechend gering ist die Neigung, sich klar von Moskau zu distanzieren. [Quelle: © Adriano Machano, Reuters.](#)

den Krieg sogar noch weiter verschärft. So sind vor allem afrikanische Länder in hohem Maße auf Getreide oder Speiseöl aus Russland und der Ukraine angewiesen.<sup>34</sup> Durch die Verwüstung landwirtschaftlicher Fläche und die Blockade von Häfen in der Ukraine schnellten die Preise für diese Güter in astronomische Höhen, was für die betroffenen Länder dramatische Auswirkungen hat.

4. **Nüchternes Kalkül:** Viele Staaten im Globalen Süden – nicht nur die drei in diesem Text behandelten – können heute aus einem bunten Strauß an wirtschafts-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Kooperationsangeboten auswählen. Und sie tun dies auch. Angebote aus dem Westen – so sie denn überhaupt vorliegen – sind dabei häufig an Bedingungen geknüpft, etwa an Standards in Sachen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, und auch deshalb in der Wahrnehmung des Globalen Südens nicht immer „die besten“. Wenn Angebote aus dem Westen ganz ausbleiben oder lückenhaft sind – so wie zuletzt bei den Impfstofflieferungen zu Anfang der COVID-19-Pandemie –, wird dies von China und Russland nur zu gerne genutzt, um in diese Lücken zu stoßen. Länder wie Brasilien, Indien und Südafrika sind dabei immer weniger bereit, Entscheidungen an einer vermeintlichen weltanschaulichen Nähe auszurichten und stellen stattdessen ganz nüchterne Kosten-Nutzen-Kalkulationen an, die sich in erster Linie an den eigenen eher kurzfristigen Interessen orientieren. Dem Opportunismusvorwurf, der in diesem Zusammenhang gerne erhoben wird, begegnet man dabei im Globalen Süden immer häufiger mit dem Gegenvorwurf westlicher Doppelmoral: Der Westen beschwöre zwar gerne hehre Ideale, handle aber letztlich genauso opportunistisch.
5. **Antiwestliche Narrative:** Im Zusammenhang mit dem Vorwurf westlicher Doppelmoral wird im Globalen Süden besonders häufig auf die Militärinterventionen der USA und europäischer Partner ohne UN-Mandatierung verwiesen, etwa den Einmarsch der USA im Irak 2003. Aber auch das Nicht-Einschreiten oder das vermeintliche Desinteresse des Westens bei anderen Konflikten – etwa in Syrien – wird im Zusammenhang mit der Debatte um den Krieg in der Ukraine häufig bemängelt. Auch wenn solche Vergleiche hinken und die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen deutlich anders

gelagert sind, sollte man sich im Westen darüber im Klaren sein, dass die entsprechenden Narrative im Globalen Süden weit verbreitet sind. Die vielzitierten Doppelstandards werden dem Westen aber auch im Hinblick auf Demokratie-, Umweltschutz- oder Menschenrechtslektionen vorgeworfen, die Entwicklungs- und Schwellenländern gerne erteilt werden, aber rasch vergessen seien, wenn es um wirtschaftliche oder sicherheitspolitische Kooperationen mit Ländern wie Katar und Saudi-Arabien geht. Rufe aus dem Westen, Wladimir Putin gehöre vor den Internationalen Strafgerichtshof, klingen aus der Sicht von Schwellenländern eher hohl, solange selbst die USA dessen Statut noch nicht einmal ratifiziert haben. Derartige Inkonsistenzen tragen jedenfalls zum Narrativ bei – das vor allem auch von Russland aktiv verbreitet wird –, der politische Westen verteidige die liberale Weltordnung nur deshalb, weil dies den eigenen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen diene.<sup>35</sup>

## Die Entwicklungszusammenarbeit geht noch viel zu oft an den tatsächlichen Bedürfnissen der Partnerländer vorbei.

### Schlussbemerkungen: Was tun?

Einsicht ist bekanntlich der erste Schritt zur Besserung. Zu diesem Schritt haben die vorangegangenen Ausführungen einen Beitrag zu leisten versucht. Weitere Schritte setzen die Bereitschaft voraus, auch tatsächlich etwas zu ändern. Im Folgenden soll deshalb zum Abschluss zumindest kurz skizziert werden, wo sich ansetzen ließe, um demokratische Schwellenländer im sich verschärfenden Systemkonflikt mit Russland und China wieder stärker an den Westen zu binden:

- **Bedürfnisse adressieren:** Appelle für demokratische und rechtsstaatliche Standards sind und bleiben wichtig, auch in der Entwicklungszusammenarbeit. Diese geht aber immer noch viel zu oft an den tatsächlichen

Bedürfnissen der Partnerländer vorbei. Stärker auf das einzugehen, was die jeweiligen Länder sicherheits- oder wirtschaftspolitisch tatsächlich brauchen und fordern, wäre deshalb ein guter Anfang. Deutschland könnte etwa bei Beschaffungsvorgängen behilflich sein, sich für bessere EU-Marktzugänge oder Visa-Erleichterungen einsetzen.

- **Gleichberechtigte Partnerschaften verwirklichen:** Noch immer ist die Zusammenarbeit mit demokratischen Schwellenländern häufig asymmetrisch geprägt. Dabei haben viele Länder Afrikas, Lateinamerikas oder Asiens – gerade in Zeiten großen Diversifizierungsbedarfs im Energiesektor – viel anzubieten. Insbesondere Regionalmächte wie Brasilien, Indien und Südafrika haben wirtschafts- und sicherheitspolitische Potenziale, die vom Westen anerkannt und stärker genutzt werden sollten. Von oben herab zu agieren, Lektionen erteilen zu wollen und Druck auszuüben, ist dabei in jedem Fall kontraproduktiv und hat die ohnehin vorhandenen *non-alignment*-Reflexe dieser Länder in der Vergangenheit eher noch verstärkt. Der Westen wäre gut beraten, die expliziten und akuten Bedürfnisse dieser Länder in Zeiten einer globalen Energie- und Nahrungsmittelkrise genau zu identifizieren und die Zusammenarbeit voranzutreiben, zum Beispiel in Bereichen wie Technologietransfers im Bereich Landwirtschaft, Energieinfrastruktur oder auch durch eine Überarbeitung des Handelsabkommens zwischen dem Mercosur und der EU.
- **Multilaterale Einbindung stärken:** Brasilien, Indien und Südafrika sind selbstverständlich schon in verschiedenen multilateralen Foren wie den G20 vertreten. Allerdings sind es in den vergangenen Jahren insbesondere kleinere und informellere Formate wie die BRICS oder die Quad, die einen Wandel in der globalen Ordnung zum Ausdruck bringen. Deutschland und Europa täten gut daran, vergleichbare Formate mit neuen Partnern aus dem Globalen Süden ins Leben zu rufen. Dies würde zum einen eine symbolkräftige Außenwirkung erzeugen, aber auch die Möglichkeit

bieten, sich enger multilateral zu einer Bandbreite von Themen auszutauschen und zu kooperieren. In der Quad wird dies beispielsweise in Form von Arbeitsgruppen zum Klimawandel, zu Technologie, Infrastruktur oder COVID-19 getan. Eine stärkere Einbindung in alte und neue Foren wäre insgesamt ein guter Weg, Synergien zu schaffen und somit besser auf die Bedürfnisse anderer Länder einzugehen. Brasilien möchte zum Beispiel seit Langem Mitglied der OECD werden.

- **Eigene Narrative stärken:** Insbesondere das Beispiel der negativen Wahrnehmung des Westens durch Teile der Gesellschaften im Globalen Süden während der COVID-19-Pandemie zeigt, wie wichtig politische Kommunikation ist. Denn trotz erheblicher Unterstützung Europas bei Impfstofflieferungen war die Kritik an Europa in der Bevölkerung mancher Schwellenländer groß. Ähnlich ist es mit Schuldzuweisungen, Europa verursache durch seine Sanktionen gegen Russland Nahrungsmittelknappheit in anderen Regionen. Hier wäre es von entscheidender Bedeutung, dass Europa seine eigenen, auf Fakten basierenden Narrative stärkt, um Desinformationskampagnen entgegenzuwirken. Nachholbedarf besteht hier insbesondere bei sozialen und Online-Medien, die gerade von China und Russland gezielt genutzt werden. Denn erst wenn der Westen von den Gesellschaften der jeweiligen Länder als vertrauenswürdiger Partner angesehen wird, kann auch der politische Wille zu einer noch intensiveren Zusammenarbeit entstehen.



**Sebastian Enskat** ist Leiter der Abteilung Demokratie, Recht und Parteien in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Magdalena Jetschgo-Morcillo** ist Referentin Globale Ordnung und Systemwettbewerb in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Maximilian Römer** vertritt die Referentenstelle Globale Ordnung und Systemwettbewerb in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Ostheimer, Andrea Ellen 2022: UN-Dringlichkeits-sitzung zur Lage in der Ukraine – Weltgemeinschaft verurteilt die Invasion Russlands mit überwältigender Mehrheit, Länderberichte, 03.03.2022, in: <https://bit.ly/3NF7dDb> [26.10.2022].
- 2 Ebd.
- 3 Becker, Markus et al. 2022: How Vladimir Putin Brought the West Together, Der Spiegel, 04.03.2022, in: <https://bit.ly/3f4Mfkp> [26.10.2022].
- 4 Rachman, Gideon 2022: Why the global south won't take sides on Ukraine, Financial Times, 05.05.2022, in: <https://on.ft.com/3NeDlxx> [26.10.2022].
- 5 Ostheimer, Andrea Ellen 2022: UN-Generalversammlung suspendiert die Mitgliedschaft Russlands im UN-Menschenrechtsrat, Länderberichte, 08.04.2022, in: <https://bit.ly/3U51IQd> [26.10.2022].
- 6 An dieser Stelle möchten wir uns bei unseren Kolleginnen und Kollegen aus der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit (EIZ) bedanken, die uns beim Erstellen der drei Länderkapitel unterstützt haben, darunter: Anja Czymmek, Adrian Haack und Christoph Kleiber.
- 7 Kühl, Christiane 2022: Ukraine-Krieg: Große Mehrheit für UN-Resolution gegen russischen Angriff – warum enthielten sich 35 Staaten?, Merkur, 03.03.2022, in: <https://bit.ly/3TIxym2> [26.10.2022].
- 8 Trinkunas, Harold 2015: Brazil's Global Ambitions, Brookings, 04.02.2015, in: <https://brook.gs/3Dy8B73> [26.10.2022].
- 9 Wojcikiewicz Almeida, Paula 2013: From Non-indifference to Responsibility while Protecting: Brazil's Diplomacy and the Search for Global Norms, SAIIA Occasional Paper 138, South African Institute of International Affairs (SAIIA), 09.04.2013, in: <https://bit.ly/3W8QyeO> [26.10.2022].
- 10 Roy, Diana 2022: China's Growing Influence in Latin America, Council on Foreign Relations, 12.04.2022, in: <https://on.cfr.org/3Tz5zFf> [26.10.2022].
- 11 Nicas, Jack / Spigariol, André 2022: Good News for Food, Bad News for War: Brazil Buys Russian Fertilizer, The New York Times, 08.05.2022, in: <https://nyti.ms/3SUfsMC> [26.10.2022].
- 12 Zilla, Claudia 2022: Außenpolitischer Wandel in Brasilien: Bedingungsfaktoren und Implikationen, SWP-Studie 2022/S 07, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 31.05.2022, in: <https://bit.ly/3E8CKdk> [26.10.2022].
- 13 de Aragao, Thiago 2022: How will Brazil's Next President Approach Asia Policy?, The Diplomat, 04.10.2022, in: <https://bit.ly/3Dc4w7k> [26.10.2022].
- 14 Niendorf, Tim 2022: Wer ist der Mann, der Bolsonaro schlagen kann?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.07.2022, in: <https://faz.net/-gqc-atpdh> [15.11.2022].
- 15 Fernandes, Talita 2022: What Brazil's elections could mean for relations with China, Diálogo Chino, 24.08.2022, in: <https://bit.ly/3fhJADI> [26.10.2022].

- 16 Devonshire-Ellis, Chris 2021: Brazil: South America's Largest Recipient Of BRI Infrastructure Financing & Projects, Silk Road Briefing, Dezan Shira & Associates, 08.11.2021, in: <https://bit.ly/3TYnIS7> [26.10.2022].
- 17 Glüsing, Jens 2022: So reagiert Lateinamerika auf Putins Feldzug, Der Spiegel, 27.02.2022, in: <https://bit.ly/3W4QcG9> [26.10.2022].
- 18 Zilla 2022, N.12.
- 19 Außenministerium Indiens 2022: EAM at GLOBSEC – Taking Friendship to the Next Level: Allies in the Indo-Pacific (June 03, 2022), via Youtube, 03.06.2022, in: <https://youtu.be/9KwXJ-jlY44> [31.10.2022].
- 20 Ganguly, Sumit 2022: India Must Take a Stand on Russia's War in Ukraine, Foreign Policy, 03.03.2022, in: <https://bit.ly/3gLoL4e> [26.10.2022].
- 21 Jaffrelot, Christophe / Sud, Aadil 2022: Indian Military Dependence on Russia, Institut Montaigne, 05.07.2022, in: <https://bit.ly/3TZkbNT> [26.10.2022].
- 22 Wagner, Christian 2022: Westliche Sanktionen gegen Russland: ein Drahtseilakt für Indien, in: Kluge, Janis et al.: Wirtschaftssanktionen gegen Russland – internationale Perspektiven und globale Auswirkungen, 360 Grad, SWP, 11.07.2022, in: <https://bit.ly/3THAak4> [26.10.2022].
- 23 Hein, Christoph 2022: Modis Moment, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.03.2022, in: <https://faz.net/-gqe-an87s> [26.10.2022].
- 24 Mason, Douglas 2022: Ukraine-Russia war strands ANC on the wrong side of history, Business Day, 29.07.2022, in: <https://bit.ly/3U2fXFu> [26.10.2022].
- 25 Abteilung für internationale Beziehungen und Zusammenarbeit der Republik Südafrika 2022: South Africa's statement in explanation of vote on Ukraine in the UN General Assembly Emergency Special Session, 02.03.2022, in: <https://bit.ly/3NsMPVF> [26.10.2022].
- 26 Müller, Melanie 2022: Südafrika: Schlingerkurs des außenpolitischen Brückenbauers, in: Roll, Stephan et al.: Jenseits des Westens: Wie afrikanische und nahöstliche Staaten auf den Russland-Ukraine-Krieg blicken, 360 Grad, SWP, 03.05.2022, in: <https://bit.ly/3TXtq16> [26.10.2022].
- 27 Weltgesundheitsorganisation, Regionalbüro Afrika 2022: New push to drive up Africa's COVID-19 vaccination, 24.02.2022, in: <https://bit.ly/3f7yyRI> [26.10.2022].
- 28 Sidiropoulos, Elizabeth / Gruzd, Steven 2022: If You're Not Against Them, Are You with Them?: South Africa, Active Non-Alignment and the War in Ukraine, TI-Observer 21, 06/2022, S.15, in: <https://bit.ly/3AYdDZ5> [22.11.2022].
- 29 Sidiropoulos, Elizabeth 2022: How do Global South politics of non-alignment and solidarity explain South Africa's position on Ukraine?, Brookings, 02.08.2022, in: <https://brook.gs/3FhQeol> [26.10.2022].
- 30 Mthembu, Philani 2022: Warum Afrika auf seine Art mit dem Ukrainekrieg umgeht, Welternährung 06/2022, Deutsche Welthungerhilfe, in: <https://bit.ly/3FCJPV1> [26.10.2022].
- 31 Toulemonde, Marie 2022: Russia-Africa: How the Kremlin places its pawns for arms sales, mercenaries & agents of influence, The Africa Report, 01.04.2022, in: <https://bit.ly/3sx08uy> [26.10.2022].
- 32 TI-Observer 2022, N.28, S.14.
- 33 Maira, Luis 2022: El No Alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo, una necesaria reflexión sobre América Latina, Nexos, 02.07.2022, in: <https://bit.ly/3gUrc4n> [31.10.2022].
- 34 Wine, Bobi et al. 2022: From Russia with Lavrov – his 'charm' offensive in Africa should meet no love, Daily Maverik, 27.07.2022, in: <https://bit.ly/3TG2KST> [26.10.2022].
- 35 Gresh, Alain 2022: Asymmetrische Aufmerksamkeit – Warum der Globale Süden das westliche Narrativ zum Krieg in der Ukraine nicht teilt, Le Monde Diplomatique, 12.05.2022, in: <https://monde-diplomatique.de/!5851904> [26.10.2022].



Quelle: © Ivan Alvarado, Reuters.

[Weitere Themen](#)

# Keine Experimente

Chile lehnt Entwurf für neue Verfassung in  
Volksabstimmung ab, der Reformbedarf aber bleibt

Hartmut Rank

Ein linkes Regierungsprogramm in den Verfassungsrang erheben? Eine gute Idee, dachten in Chile offenbar viele Mitglieder der 2021 gewählten verfassunggebenden Versammlung. Deren Entwurf ist nun in einer Volksabstimmung mit großer Mehrheit abgelehnt worden. Nicht, weil es keine Gründe gäbe, die derzeitige Verfassung zu reformieren, sondern weil der nun abgelehnte Text nicht besser war als der alte und die Chileninnen und Chilenen dies erkannt haben.

---

Drei Jahre ist es her, dass in der chilenischen Hauptstadt Santiago „Tage des Donners“ herrschten. Die erschütternde Gewalt konnte damals durch das Versprechen einer neuen Verfassung gestoppt werden. Nun ist der Text, den 155 eigens zu diesem Zweck gewählte Delegierte in einem ein Jahr währenden Prozess erstellt haben, in einem Referendum klar gescheitert. Und dennoch zeichnet sich ab, dass Chile in absehbarer Zeit eine neue Verfassung erhalten wird.

### Der Weg zum Referendum 2022

Ab dem 18. Oktober 2019 hatten sich Demonstrationen, die ursprünglich gegen eine geringfügige Fahrpreiserhöhung im Nahverkehr gerichtet waren, rasant zu gewalttätigen Protesten gegen eine Vielzahl von sozialen Missständen entwickelt. Das Ergebnis waren Zerstörungen in Metrostationen und Plünderungen nicht nur in der chilenischen Hauptstadt Santiago, sondern auch in einer Reihe weiterer Städte des Landes, und schließlich auch exzessive Gewalt der Sicherheitskräfte.<sup>1</sup> Die Polizei wurde der Lage nicht Herr, Staatspräsident Piñera entschied sich für den Einsatz des Militärs zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung. Landesweit starben 15 Menschen, darunter auch Opfer von Militärgewalt, es gab Dutzende teils schwerverletzte Zivilisten sowie mehr als hundert verletzte Polizisten.<sup>2</sup>

Zu einer wirklichen Beruhigung der damaligen Proteste trug im Wesentlichen das Versprechen der Regierung bei, zeitnah eine Volksabstimmung über eine Verfassungsreform durchzuführen.

Dieses Referendum fand ein Jahr später, am 25. Oktober 2020, statt. Die Wahlberechtigten hatten dabei konkret zwei Fragen zu beantworten: „Wollen Sie eine neue Verfassung?“ und: „Wie soll das verfassunggebende Organ zusammengesetzt werden?“<sup>3</sup> Neben der grundsätzlichen Entscheidung, ob eine neue Verfassung gewünscht wird, sollte also zugleich noch über das Wie entschieden werden. Bei dieser zweiten Frage bestand die Wahl zwischen – einerseits – einer Convención Mixta mit 172 Mitgliedern, zusammengesetzt zur Hälfte aus gewählten Abgeordneten des Parlaments sowie des Senats und zur anderen Hälfte aus zusätzlich für die Erarbeitung des Verfassungstexts zu wählenden Vertretern, oder aber andererseits einer Convención Constitucional aus 155 eigens nur für die Erarbeitung dieser Verfassung neu zu wählenden Volksvertretern.<sup>4</sup> Dieser Punkt sollte später einen entscheidenden Einfluss auf das Schicksal des zu erarbeitenden Verfassungsentwurfs ausüben. Die historische Wahl von vor zwei Jahren endete mit einem deutlichen Sieg des Zustimmungslagers: 78,27 Prozent stimmten für „Apruebo“ – ohne Frage gewichtig. Dabei sollte aber nicht die relativ geringe Wahlbeteiligung übersehen werden, die nur bei knapp mehr als 50 Prozent der 14 Millionen Wahlberechtigten lag.<sup>5</sup> In einer weiteren, für die Konstituierung der verfassunggebenden Versammlung erforderlichen Wahl wurden am 15. und 16. Mai 2021 dann aus 1.369 sich zur Wahl stellenden Kandidatinnen und Kandidaten die 155 Vertreter in die sogenannte Constituyente gewählt.<sup>6</sup> 17 dieser Plätze waren fest für Indigene reserviert.

Zwischenzeitlich wählten die Chileninnen und Chilenen auch noch in zwei Wahlgängen im November und Dezember 2021 ein neues Staatsoberhaupt: Mit gut zehn Prozentpunkten Vorsprung wurde der erst 35-jährige, dem linken Lager entstammende Gabriel Boric gewählt<sup>7</sup>, der gegen den Rechtsaußenpolitiker Kast gewann und dann im März 2022 den konservativen Politiker Sebastián Piñera als Staatsoberhaupt ablöste.

## Der oft zu lesende Vorwurf, Chile habe immer noch eine „Pinochet-Verfassung“, trifft nur bedingt zu.

---

Im September 2022 hatte die chilenische Bevölkerung nun also erneut zu entscheiden, diesmal über Zustimmung („Apruebo“) oder Ablehnung („Rechazo“) des im Juli 2022 nach zehnmonatiger Arbeit vorgelegten Verfassungstexts. Ein regelrechter Wahlmarathon in den vorangegangenen zwei Jahren lag in diesem Moment also bereits hinter den Chilenen. Eine Besonderheit des Referendums vom September 2022 lag darin, dass diesmal eine *Wahlpflicht* bestand. Beachtliche 13 der 15 Millionen Wahlberechtigten gaben ihre Stimme ab, etwa 85 Prozent. Insofern muss das Ergebnis von knapp zwei Dritteln der Wählerinnen und Wähler, welche für die Ablehnung dieses Texts stimmten, als besonders gewichtig gelten. Dieses Ergebnis kann getrost als eine schallende Ohrfeige für die links orientierte Regierung sowie für die 155 Volksvertreter, die fast ein Jahr lang mit der Ausarbeitung dieses Texts beschäftigt waren, sowie als Erdrutschsieg<sup>8</sup> für die Gegner des Entwurfs bezeichnet werden – insbesondere wenn man berücksichtigt, dass 2020 noch 78 Prozent der Abstimmenden grundsätzlich für eine neue Verfassung votiert hatten. Wie ist dieser Befund zu erklären?

### **Aktuelle Verfassung: Nicht perfekt, aber besser als ihr Ruf**

Um diese Frage zu beantworten, lohnt zunächst ein Blick auf die nun weiter geltende chilenische

Verfassung und auf einen allgemeinen Befund: Verfassungen sind in der Regel keine völlig unveränderlichen Texte. Das zeigen beispielhaft die 27 Zusatzartikel (*amendments*)<sup>9</sup> der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von 1787 ebenso wie die seit 1949 immerhin bereits über 65 Änderungen<sup>10</sup> des deutschen Grundgesetzes. Auch in Chile ist dies nicht grundsätzlich anders: Seit der endgültigen chilenischen Unabhängigkeit von Spanien im Jahr 1818 sind über zweihundert Jahre vergangen. Neben der im aktuellen historischen Bewusstsein noch sehr präsenten Zeit der Militärdiktatur (1973 bis 1990) hat Chile in diesen zwei Jahrhunderten bereits fünfmal als Republik bestanden.<sup>11</sup> Die jüngste, aktuelle Republik existiert seit 1990. Deren Verfassung wurde 1980 verabschiedet, seit der Rückkehr zur Demokratie aber bereits etliche Male geändert.<sup>12</sup>

Ein momentan oft zu lesender und zu hörender Vorwurf gegen diesen chilenischen Verfassungstext ist, dass es sich dabei um eine „Pinochet-Verfassung“ handele. Das trifft nur bedingt zu: Die Verfassung von 1980 trug unter ihrem ursprünglichen Text die Unterschrift des Diktators Augusto Pinochet Ugarte, was ihr bis heute den oben genannten Beinamen einbringt.<sup>13</sup> Dieser Text war im Kern stark wirtschaftsliberal und enthielt stark ausgeprägte Rechte gegen staatliche Eingriffe. Genau gegen diese als „neoliberal“ kritisierten Grundprinzipien richtet sich auch ein großer Teil der Kritik an der geltenden Konstitution. Die Verfassung des Jahres 1980 enthielt aber auch demokratisch fragwürdige Bestimmungen, darunter eine präsidentiell-autokratische Struktur.<sup>14</sup> Richtig ist aber auch, dass in den über dreißig Jahren nach dem Rücktritt des Militärdiktators unter wechselnden, häufig linken Präsidentinnen und Präsidenten Dutzende Male diese Verfassung verändert wurde.<sup>15</sup> Diese Änderungen zielten oft genau darauf ab, tatsächliche oder vermeintliche „autoritäre Enklaven“ aus der Pinochet-Verfassung zu streichen. So wurde beispielsweise das Recht des Präsidenten zur Auflösung des Abgeordnetenhauses stark eingeschränkt.

Gleichzeitig gibt es durchaus valide Argumente für eine (moderatere, nicht parteiische) Reform der geltenden chilenischen Verfassung. So sollten



Grundrechte und ein effektiver Schutzmechanismus sowie die Schaffung einer Ombudsinstitution in der Verfassung verankert sein. Auch die stärkere Regionalisierung des bisher stark zentralistischen Staatswesens erscheint sinnvoll. Gleiches gilt für einen möglichen Übergang von der präsidentiellen zu mindestens einer semipräsidentiellen oder gar parlamentarischen Republik. Weiterhin kann die explizite Nennung bestimmter (Informations- oder Mitbestimmungs-)Rechte für die indigene Bevölkerung in der Verfassung ein mehr als nur symbolischer Schritt sein, um historische Ungerechtigkeiten auszugleichen (wenn auch nicht wiedergutzumachen) und damit im Idealfall die bis in jüngste Zeit immer wieder aufflammende Gewalt in den von Indigenen bewohnten Teilen Chiles zu verringern oder zu beenden. All dies ist bislang

nicht gegeben, hat aber im Fall der Berücksichtigung das Potenzial, sozialen Frieden zu schaffen beziehungsweise diesen zu festigen.

Gründe für eine Verfassungsreform gibt es also in Chile. Warum aber haben die Chileninnen und Chilenen im September 2022 so klar „Nein“ zu dem ihnen vorgelegten Entwurf gesagt?

### **Die „Constituyente“ von 2021: Nicht repräsentativ**

Hier ist zunächst, wie zu Beginn angedeutet, ein Blick auf den Entstehungsprozess dieses Entwurfs wichtig. Wagen wir zunächst einen (wie immer nur bedingt gültigen) Vergleich mit der Entstehungsgeschichte der aktuellen deutschen Verfassung: Der das deutsche Grundgesetz





Hohe Wahlbeteiligung: Mehr als 13 Millionen Chileninnen und Chilenen und damit etwa 85 Prozent der Wahlberechtigten strömten wie hier in der Hauptstadt Santiago am 5. September beim Verfassungsreferendum zu den Urnen. Quelle: © Pablo Sanhueza, Reuters.

ausarbeitende Parlamentarische Rat vereinigte völlig unterschiedliche politische Strömungen und bildete damit das damalige politische Spektrum in den von den drei westlichen Alliierten kontrollierten Teilen Deutschlands weitgehend ab. Anders zusammengesetzt, nämlich mehrheitlich von linken Kräften dominiert, war die 2021 gewählte chilenische verfassungsgebende Versammlung.

### **Die konservativen und rechten Kräfte haben die Bedeutung der verfassungsgebenden Versammlung nicht rechtzeitig verstanden.**

---

17 der 155 Sitze waren für die verschiedenen indigenen Bevölkerungsgruppen Chiles reserviert, darunter am bekanntesten die Mapuche und die Aymara. Diese Zahl (elf Prozent) entspricht in etwa ihrem prozentualen Bevölkerungsanteil bei der jüngsten Volkszählung. Unter den übrigen 138 gewählten Abgeordneten waren 48 Parteilose (darunter viele gemäßigt bis äußerst links orientiert). Die übrigen stammten aus Parteien des Zentrums und des linken politischen Spektrums, die besser abschnitten als bei den vorangegangenen Wahlen zu Senat und Abgeordnetenhaus. Berechtigt ist daher die Frage, warum konservative Kräfte in der verfassungsgebenden Versammlung schwächer vertreten waren als im Parlament. So stammten beispielsweise nur zwei Abgeordnete von der Christdemokratischen Partei,<sup>16</sup> während diese 2017, in der vorhergehenden Wahl zum Abgeordnetenhaus, immerhin noch 8,5 Prozent erzielt hatte.<sup>17</sup> Die Antwort hat mehrere Ebenen: Vor allem waren die konservativen Parteien in der Defensive, stellten sie doch seit 2018 den Präsidenten und wurden vom Wähler für viele der aktuellen Probleme verantwortlich gemacht. Die regierenden Konservativen hatten auch bei Teilen der Bevölkerung zusätzlich dadurch Unterstützung verloren, dass Staatspräsident Piñera im Oktober 2019 das Militär zur Bewältigung der Proteste im Inland eingesetzt hatte, erstmalig seit Ende der Militärdiktatur. Vor allem aber haben konservative und äußerst rechte Kräfte wohl nicht rechtzeitig die Bedeutung der verfassungsgebenden Versammlung verstanden. Sie bemühten sich, anders als die politische Linke und Unabhängige, zu wenig und zu spät um echte eigene Akzente im laufenden Wahlkampf und um Plätze in der Versammlung.

Auch auf politischer Ebene zeigte der 2021 begonnene verfassungsgebende Prozess bis zuletzt, wie zerstritten Chile über diese Frage war und ist. Ehemalige Präsidenten positionierten sich nach Veröffentlichung des finalen

Verfassungsentwurfs im Juli 2022 ganz unterschiedlich: Die Sozialistin Michele Bachelet trat medienwirksam für den Entwurf ein; andere, darunter der Konservative Sebastián Piñera, hielten sich bis zuletzt bedeckt, während wieder andere gegen den Entwurf Stellung bezogen.<sup>18</sup>

## Es ist gerade nicht Aufgabe einer Verfassung, mit großem Detailreichtum so viel wie möglich zu regeln.

Auch der Blick in die Parteienlandschaft bestätigt in dieser Frage den Eindruck eines gespaltenen Landes: Während wenig überraschend linke Parteien für die Annahme des Entwurfs Stimmung machten und konservative Kräfte mehrheitlich für eine Ablehnung des Texts kämpften, gab es auch Unentschiedene beziehungsweise solche, die während des Verfassungsreformprozesses selbst ihre Meinung änderten. Ein Beispiel für diese letzte Gruppe sind unter anderem ehemalige Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung von der Partei Renovación Nacional, welche erst kurz vor der Abstimmung offen für eine Ablehnung des Entwurfs warben.<sup>19</sup> Die Führung der Christdemokratischen Partei (PDC) beteiligte sich zusammen mit mehreren anderen Parteien an der Kampagne für die Zustimmung („Apruebo“) zum Verfassungsentwurf. Mehrere zum damaligen Zeitpunkt einflussreiche Vertreter der Partei, allen voran die Senatoren Ximena Rincón und Matías Walker, lehnten den Vorschlag jedoch strikt ab, da er noch zahlreiche Reformen erfordere. Obwohl dies auf einige interne Differenzen hindeutete, führte es nicht zu einer wesentlichen Änderung der offiziellen Position der Partei. Ein Teil der PDC beteiligte sich aktiv an der „Apruebo“-Kampagne, indem die Parteiführung für diese Position mobilisierte.

### Der gescheiterte Verfassungsentwurf: Thema verfehlt

Werfen wir nun einen Blick auf den Entwurf einer „politischen Verfassung für die Republik Chile“<sup>20</sup> vom 4. Juli 2022, über den im September 2022

abgestimmt wurde und der von immerhin acht Millionen Chileninnen und Chilenen, einer deutlichen absoluten Mehrheit, abgelehnt wurde.

In vielen deutschsprachigen Medien, bis hin zu Hauptnachrichtensendungen, wurde der Entwurf mit dem Prädikat „progressiv“ versehen – aus Sicht der entsprechenden Journalistinnen und Journalisten wahrscheinlich ein Gütesiegel.<sup>21</sup> Diese Berichterstattung schien nicht nur, sie *war* einseitig, denn warum sonst hätten immerhin acht Millionen Wahlberechtigte gegen den vermeintlich so gelungenen Verfassungsentwurf gestimmt? Weder sind diese Wähler Anhänger der Diktatur, noch sind sie alle Opfer von Fake News und Desinformation<sup>22</sup> geworden, wie teilweise suggeriert wird. Und schon gar nicht hat diese große Mehrheit der Chileninnen und Chilenen etwa den „Fortschritt“ abgelehnt. Richtig ist hingegen, dass dieser Entwurf eben nicht deutlich besser als die geltende Verfassung ausgefallen ist. Zum einen war er viel zu lang: Mit 388 Artikeln und 57 Übergangsbestimmungen wäre dieser Verfassungsentwurf wohl weltweit einer der längsten Texte seiner Art geworden. Es ist gerade nicht Aufgabe einer Verfassung, mit großem Detailreichtum so viel wie möglich zu regeln. Eine Verfassung soll vielmehr nur den Rahmen für den Gesetzgeber abstecken, wichtige Grundregeln und -prinzipien nennen. Zum anderen war der Text kein Fundament einer neuen Gesellschaft, auf dem sich deren Mehrheit wiedergefunden hätte. Der Gesamteindruck des Texts erinnert teils eher an ein links-grün-säkulares Regierungsprogramm als an eine Verfassung. Im Folgenden seien nur einige besonders stark diskutierte und kritisierte Reformvorschläge genannt.

Bedenklich waren zunächst die geplanten Änderungen im Justizbereich. So sollte beispielsweise das Verfassungsgericht unter Beschneidung seiner Kompetenzen umbenannt werden, was auf eine teilweise Abschaffung hinausgelaufen wäre. Sorge wurde aus Fachkreisen auch bezüglich der geplanten Schaffung und vor allem Zusammensetzung eines sogenannten Justizrats angemeldet, welcher dann für die Mehrheit der Ernennungen



im Justizsektor hätte zuständig sein sollen. Manche rechneten mit einer zusätzlichen Politisierung der Justiz.

Neben sinnvollen neuen Institutionen wurden auch eine Reihe weiterer neuer Gremien wiederum direkt im Verfassungsentwurf genannt, die es erst noch zu schaffen, deren genaue Aufgaben es zu definieren und welche es nicht zuletzt auch zu finanzieren galt. Ferner lehnten nicht nur kirchliche Kreise den Verfassungsentwurf ab, da er einige in der chilenischen Gesellschaft selbst noch höchst umstrittene Fragen kurzerhand auf Verfassungsebene „regeln“ wollte und damit noch laufenden Diskussionen unzulässig vorgegriffen hätte. Zu nennen wären das Abtreibungsrecht als absolutes Recht oder Aspekte der Nichtweiterbehandlung am Lebensende.

Fragwürdig war darüber hinaus der häufige Gebrauch der Begriffe „Gender“ beziehungsweise „Genderperspektive“, wobei hier eine paritätische Quote an vielen Stellen der Verfassung festgeschrieben werden sollte. Mit Blick auf Wahlen sollten auf verschiedenen Ebenen sogenannte Indigene Wählerregister und auch „chilenische Afroregister“ eingeführt werden. Auch dies sollte nicht im spezielleren Wahlrecht geregelt werden, sondern direkt in der Verfassung. Hier standen ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand und in der Folge auch eine starke Verteuerung des Wahlprozesses zu befürchten.

Indigene, von denen elf verschiedene Nationen direkt im Verfassungsentwurf genannt wurden, sollten nicht nur ein (sicherlich sinnvolles) Informations- und Anhörungsrecht in sie betreffenden



„So nicht!": Obwohl sich in Chile nach wie vor eine Mehrheit grundsätzlich eine Verfassungsreform wünscht, fiel der Mitte 2022 von der linkslastigen „Constituyente“ vorgelegte Entwurf krachend durch. [Quelle: © Mark Leffingwell, Reuters.](#)

Vorgängen erhalten, sondern in einer Reihe von Fragen sollte auch ihre explizite Zustimmung erforderlich sein, was de facto auf ein Vetorecht hinausgelaufen wäre. Dies wurde auch von solchen Kreisen des konservativen Lagers, welche eine Reform nicht grundsätzlich ablehnen, kritisiert, da es auf eine Bevorzugung Indigener gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen hinauslaufe.<sup>23</sup>

Fraglos enthält der Entwurf auch positive Elemente, die es verdienen, in einen neuerlichen Verfassungsentwurf übernommen zu werden. Anstelle vieler weiterer Bestimmungen werden hier nur die Regeln zu Grundrechten und die Schaffung einer Ombudsbehörde genannt. Gegen die Nennung des Umweltschutzes als Staatsziel neben anderen wie Demokratie und Rechtsstaat spricht ebenfalls nichts, ebenso wenig wie gegen die im Entwurf vorgesehene Schaffung einer Umweltgerichtsbarkeit. Über das Ziel hinaus schoss der Verfassungsentwurf schließlich aber bei einer Reihe von Vorschriften, die in diesem Detailgrad nicht erforderlich erscheinen und im Gegenteil Zweifel aufkommen lassen, wie der Staat all dies in der Praxis gewährleisten will<sup>24</sup> (und insbesondere auch: ob er es realistischerweise überhaupt finanzieren kann).

## Präsident Boric hat bereits kurz nach dem Scheitern des Verfassungsentwurfs eine neue umfassende Verfassungsreform angekündigt.

---

### Einordnung und Ausblick

Das Referendum über Annahme oder Ablehnung des Verfassungsentwurfs wurde weltweit mit großer Aufmerksamkeit verfolgt. Unmittelbar danach herrschten starke Emotionen, im einen wie im anderen Lager. Bischöfe der katholischen Kirche sprachen davon, die Demokratie habe „gesiegt“.<sup>25</sup> Die Vorsitzende der verfassunggebenden Versammlung, selbst vom Volk der Mapuche, sprach einerseits von „individuellen

und kollektiven Fehlern“, die zur „Niederlage“ geführt haben, kündigte andererseits aber an, dass die „Anerkennung der Ureinwohner nur verschoben“ sei.<sup>26</sup> Mit am markantesten (und unpassendsten) äußerte sich aus dem Ausland der neu gewählte Präsident Kolumbiens, Gustavo Petro, der auf seinem Twitter-Kanal schrieb, „Pinochet ist in bestimmten politischen Sektoren Amerikas noch lebendig“.<sup>27</sup>

Chile wird auf Jahre weiter um eine neue Verfassung ringen. Dieses Thema wird die politischen Debatten (und wohl auch Wahlen) weiterhin dominieren. Ausgeschlossen werden kann momentan eigentlich nur die Option, dass es nach dem Scheitern des Verfassungsentwurfs nun *keine* Verfassungsreform mehr geben werde. Präsident Boric hat bereits kurz nach dem Scheitern des Verfassungsentwurfs eine neue umfassende Verfassungsreform angekündigt. Es beruhigt zu sehen, dass er inzwischen stärker in der politischen Wirklichkeit angekommen ist und zunächst die Fraktionen im Parlament konsultiert hat.

Trotz der Ablehnung des unausgewogenen Entwurfs 2022 gilt als unbestritten, dass sich eine Mehrheit der Bevölkerung Chiles ein neues Grundgesetz wünscht. Die Linken insbesondere, um endlich die vermeintliche „Pinochet-Verfassung“ loszuwerden und um zumindest einen Teil ihrer Agenda umzusetzen. Die Indigenen, um eine Anerkennung ihrer Rechte bis hin zu ihrem Status als Nationen festgeschrieben zu sehen. Aber auch gemäßigte Kräfte, um eine moderne Verfassung zu bekommen und die noch bestehenden präsidientell-autoritären Elemente abzustreifen.

Für einen solchen neuen Entwurf wäre zu empfehlen, dass man im Unterschied zu mehreren anderen lateinamerikanischen Staaten nicht auch der Versuchung verfällt, eine überbordende Zahl von Rechten auszuformulieren. Mehrere Tendenzen sind regional zu beobachten: Einerseits wurde etwa in Ecuador (2008) und Bolivien (2009) das Konzept der Plurinationalität, das auch im gescheiterten chilenischen Verfassungsentwurf vorgesehen war, in neuen Verfassungen verankert. Dabei wurden die

indigenen Bevölkerungen dieser Staaten erstmals nicht nur als Kulturen, sondern als eigene Nationen anerkannt.<sup>28</sup> Generell lässt sich sagen, dass in den vergangenen Jahrzehnten sich auch der Rechtekatalog in den lateinamerikanischen Verfassungstexten stark erweitert hat. Neben den in Deutschland bekannten Grundrechten kommt in Lateinamerika – zumindest in der Theorie – auch den sozialen und ökonomischen Rechten besonderer Wert zu. Ein Recht auf Arbeit oder ein Recht auf kostenlose medizinische Behandlung liest sich für außenstehende Betrachter häufig realitätsfern. Denn gleichzeitig muss ungeachtet aller Verfassungsreformen und der Tendenz zu einem immer umfangreicheren Rechtekatalog, der nicht nur klassische Menschenrechte, sondern auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in den Verfassungen der Staaten der Region festschreibt, die Situation der Menschenrechte in Lateinamerika weiterhin als insgesamt „beklagenswert“<sup>29</sup> eingestuft werden. Insbesondere aber fehlen in zahlreichen Verfassungen der Region effektive Durchsetzungsmechanismen, welche etwa der deutschen Verfassungsbeschwerde vergleichbar wären. Einige der wenigen Ausnahmen sind hier die *tutela* in Kolumbien und der *amparo* in Mexiko.<sup>30</sup>

Noch ungeklärt ist in Chile aktuell die weitere Vorgehensweise. Mehrere Optionen scheinen möglich, diskutiert wurde in den ersten Tagen nach dem Referendum, ob es wieder eine völlig eigenständige, neu zu wählende verfassungsgebende Versammlung geben sollte oder ob es diesmal ein gemischtes Gremium aus Senatoren und Mitgliedern des Abgeordnetenhauses sowie neu zu wählenden Vertretern geben werde.

Es scheint daher aktuell wahrscheinlich, dass zu Beginn des Jahres 2023 die Bürger wieder über die Zusammensetzung einer neuerlichen verfassungsgebenden Versammlung abstimmen werden. In diesem Sinne hat sich der chilenische Präsident Gabriel Boric der Presse gegenüber geäußert.

## Fazit

Das Scheitern eines unausgereiften Verfassungsentwurfs, der politische Ansichten nur *eines* Teils der chilenischen Bevölkerung zementiert hätte und auch weitere Defizite aufwies, muss begrüßt werden. Für einen längerfristigen sozialen Frieden in Chile allerdings ist weiterhin eine neue – ausgewogenere – Verfassung erstrebenswert. Zu hoffen ist, dass in einem neuen Reformversuch alle im Parlament vertretenen Parteien zu Gehör (und Abstimmung) kommen und sich auch stärker in den Reformprozess einbringen. Dabei darf allerdings kein aus nur *einer* politischen Perspektive vermeintlich „progressiver“ Entwurf entstehen. Eine tragbare Verfassung muss Raum für unterschiedliche politische Ansichten lassen. Auf dieser Grundlage kann ein ausgewogener neuer Gesellschaftsvertrag für Chile entstehen, der dann – in voraussichtlich wenigen Jahren – seine nötige Mehrheit findet und die jetzige Verfassung ablöst.

---

**Hartmut Rank** ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bogotá.

- 1 Klein, Andreas 2019: Tage des Donners – Gewalttätige Proteste in Chile, Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 23.10.2019, S.1, in: <https://bit.ly/3VnzYrg> [13.10.2022].
- 2 Ebd., S.2.
- 3 Klein, Andreas 2020: Chiles „neue Normalität“, Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 26.08.2020, S.4, in: <https://bit.ly/3RTIWL3> [13.10.2022].
- 4 Klein, Andreas 2020: „Wähle das Land, das Du möchtest“, Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 23.10.2020, S.3, in: <https://bit.ly/3g3LAQd> [13.10.2022].
- 5 Klein, Andreas 2020: Historischer Wahltag in Chile, Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 26.10.2020, S.3, in: <https://bit.ly/3CUCPkW> [13.10.2022].
- 6 Klein, Andreas 2021: Chile vor historischer Wahl, Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 12.05.2021, S.3, in: <https://bit.ly/3EDRtXD> [13.10.2022].
- 7 Klein, Andreas 2021: Chile entscheidet sich für linken Präsidentschaftskandidaten, Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 20.12.2021, S.1, in: <https://bit.ly/3yFjtOe> [13.10.2022].
- 8 Jacob, Olaf / Rank, Hartmut / Graute, Lukas 2022: Erdrutschsieg des ¡Rechazo!, Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 05.09.2022, S.1, in: <https://bit.ly/3Mx3GpN> [13.10.2022].
- 9 United States Senate 2022: Constitution of the United States, in: <https://bit.ly/3D8TCjK> [19.10.2022].
- 10 Grunau, Andrea 2019: Grundgesetz: Verfassung in Bewegung, Deutsche Welle, 22.05.2019, in: <https://p.dw.com/p/315v1> [18.10.2022]; buzer.de 2022: Änderungen an Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), in: <https://bit.ly/3ESY9YQ> [19.10.2022].
- 11 Ruiz-Tagle, Pablo 2021: Five Republics and One Tradition: A History of Constitutionalism in Chile 1810–2020, Cambridge Studies in Law and Society, Cambridge, S.262.
- 12 Ebd., S.6. Der Autor unterscheidet die Erste Republik 1810–1830, die zweite („autoritäre“) Republik 1830–1870, die dritte („liberale“) Republik 1870–1924, die vierte („demokratische“) Republik 1932–1973 und schließlich seit 1990 die fünfte („neoliberale“) Republik.
- 13 Rank, Hartmut 2022: Eine neue Verfassung für Chile? Der aktuelle Textentwurf spaltet das Land, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.08.2022, in: <https://faz.net/-gq5-aeaf> [13.10.2022].
- 14 Ruiz-Tagle 2021, N.11, S.253.
- 15 Ruiz-Tagle 2021, N.11, S.152 ff.
- 16 Klein, Andreas 2021: Chile – Feiertage für die Demokratie, Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 17.05.2021, in: <https://bit.ly/3CWwgOs> [13.10.2022]; Zeit Online 2021: Linke und Parteilose bei Wahl zu verfassungsgebender Versammlung stark, 17.05.2021, in: <https://bit.ly/3zE6VXa> [13.10.2022].
- 17 Konrad-Adenauer-Stiftung 2017: Newsletter Fokus Chile 10, 29.11.2017, S.3, in: <https://bit.ly/3eqvu2y> [13.10.2022].
- 18 Frei Ruiz-Tagle, Eduardo 2022: Declaración del Ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 08.07.2022, in: <https://bit.ly/3RZZzDR> [14.10.2022].
- 19 Palma, Natalia 2022: Renovación Nacional, Ex convencionales tomarán protagonismo en la campaña por el Rechazo, Diario Uchile, 25.07.2022, in: <https://bit.ly/3TgWEaM> [14.10.2022].
- 20 Convención Constitucional 2022: Propuesta: Constitución Política de la República de Chile, in: <https://bit.ly/3ME0bxv> [14.10.2022].
- 21 Exemplarisch nur einige Beispiele: Weiss, Sandra 2022: Chiles progressive Ökoverfassung spaltet das Land, Badische Zeitung, 30.08.2022, in: <https://bit.ly/3CWLOkV> [14.10.2022]; Zeit Online 2022: Entwurf für neue Verfassung scheitert bei Referendum, 05.09.2022, in: <https://bit.ly/3EIRaBM> [14.10.2022]; Gurk, Christoph 2022: Chile sagt „Nein“ zur neuen Verfassung, Süddeutsche Zeitung, 05.09.2022, in: <https://sz.de/1.5651025> [14.10.2022].
- 22 Schildberg, Cäcilie 2022: Der Traum ist geplatzt, IPG-Journal, Friedrich-Ebert-Stiftung, 06.09.2022, in: <https://bit.ly/3rWfkRK> [14.10.2022].
- 23 Frei Ruiz-Tagle 2022, N.18.
- 24 Beispielhaft genannt seien nur die „Pflicht des Staats, Ernährungssouveränität zu gewährleisten“, die „Pflicht des Staats, das Recht auf lebenslanges Lernen durch vielfältige Ausbildungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb des nationalen Systems zu fördern“, das „Recht auf Stadt und Territorium“ oder: „Jeder hat das Recht auf Sport, körperliche Betätigung und körperliche Übungen. Der Staat garantiert ihre Ausübung in den verschiedenen Dimensionen und Disziplinen, sei es in der Freizeit, in der Ausbildung, im Wettkampf oder im Hochleistungssport.“
- 25 López Marina, Diego 2022: „La democracia ha ganado“, dice Obispo tras amplio rechazo a nueva Constitución en Chile, ACI Prensa, 05.09.2022, in: <https://bit.ly/3etVTwz> [14.10.2022].
- 26 CNN Chile 2022: Elisa Loncon tras el plebiscito: „Fue una derrota fundada en errores individuales y colectivos“, 05.09.2022, in: <https://bit.ly/3Uf74Zm> [14.10.2022].
- 27 Petro, Gustavo 2022, via Twitter, 05.09.2022, in: <https://t.co/NRx1ZijJh> [14.10.2022].
- 28 Fuchs, Marie-Christine 2019: Rechtsgeschichte, Rechtspluralismus und Staatsdebatte, in: Maihold, Günther / Sangmeister, Hartmut / Werz, Nikolaus (Hrsg.): Lateinamerika – Handbuch für Wissenschaft und Studium, NOMOS Verlag / Konrad-Adenauer-Stiftung, S.145–159, hier: S.153.
- 29 von Bogdandy, Armin / Morales, Mariela 2019: Menschenrechte und Menschenrechtspolitik, in: Maihold / Sangmeister / Werz (Hrsg.), N.28, S.160–171, hier: S.170.
- 30 Grote, Rainer 2019: Verfassungsrecht – Von der Rezeption zur Transformation, in: Maihold / Sangmeister / Werz (Hrsg.), N.28, S.133–144, hier: S.135.



Quelle: © Axel Schmidt, Reuters

[Weitere Themen](#)

# Wie umgehen mit neuen Arten der Kriegsführung?

Die Debatte über bewaffnete Drohnen in Israel und Deutschland

Idit Shafran Gittleman / Eyal Berelovich

Bestimmte Grundzüge des Krieges scheinen zeitlos zu sein, seine konkreten Techniken aber ändern sich, nicht zuletzt infolge technologischer Entwicklungen. Neuartige elektronische Waffensysteme einschließlich bewaffneter Drohnen sind ein gutes Beispiel hierfür. Wie gehen verschiedene Länder mit den Chancen und Problemen um, die solche Systeme mit sich bringen? Ein Blick auf die Debatte in Israel und Deutschland.

---

Carl von Clausewitz, einer der bedeutendsten Kriegstheoretiker, unterschied zwischen der Natur des Krieges – dem Konzept des Kämpfens – und der Art des Kämpfens. Die Natur des Krieges war für ihn unveränderlich. Sie liegt im Gebrauch von Gewalt zur Erreichung bestimmter Ziele – ob Land, Ressourcen, Einfluss oder Ehre. Und sie ist ein dauerhaftes Merkmal der menschlichen Geschichte. Ändern würde sie sich nur, wenn sich auch die Natur des Menschen selbst grundlegend änderte. Auf der anderen Seite aber verändert sich die Art und Weise, *wie* Kriege geführt werden, ganz dramatisch, je nach kultureller und technologischer Entwicklung.

So unterscheiden sich moderne Kriege, obwohl manche traditionellen Eigenarten und die bekannte politische Logik dahinter bleiben, von großen Kriegen der Vergangenheit tatsächlich in vielerlei Hinsicht. Eine der größten Veränderungen auf dem Schlachtfeld in jüngerer Zeit betrifft tiefgreifende technologische Entwicklungen, die neuartige Schutzmaßnahmen, ausgeklügelte Möglichkeiten der Informationserlangung sowie fortgeschrittene elektronische Waffensysteme hervorgebracht haben. Diese haben heute großen Einfluss darauf, wie Kriege geführt werden.

Diese Neuerungen haben gewaltige Auswirkungen auf eine ganze Reihe von Fragen, die damit zu tun haben, wie wir den Krieg verstehen. Obwohl fast alle Armeen mit den Herausforderungen konfrontiert sind, die Streitkräfte und die Art ihres Kampfes an das moderne Gefechtsfeld anzupassen, gehen verschiedene Länder hiermit durchaus unterschiedlich um.

### Die Rolle der Streitkräfte

Am 16. Juli 2016 brachte die deutsche Bundesregierung das lang erwartete neue Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr heraus.<sup>1</sup> Zweck des Papiers war es, die aktuellen und künftigen strategischen Ziele und die Sicherheitspolitik der Bundesregierung darzulegen. Im Papier hieß es dazu, es sei „der wesentliche Leitfaden für die sicherheitspolitischen Entscheidungen und Handlungen unseres Landes“.<sup>2</sup>

Der Auftrag der Bundeswehr wird in dem Dokument folgendermaßen definiert:

- „Deutschlands Souveränität und territoriale Integrität zu verteidigen und seine Bürgerinnen und Bürger zu schützen;
- zur Resilienz von Staat und Gesellschaft gegen äußere Bedrohungen beizutragen;
- die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands abzustützen und zu sichern;
- gemeinsam mit Partnern und Verbündeten zur Abwehr sicherheitspolitischer Bedrohungen für unsere offene Gesellschaft und unsere freien und sicheren Welthandels- und Versorgungswege beizutragen;
- zur Verteidigung unserer Verbündeten und zum Schutz ihrer Staatsbürger beizutragen;
- Sicherheit und Stabilität im internationalen Rahmen zu fördern und
- europäische Integration, transatlantische Partnerschaft und die multinationale Zusammenarbeit zu stärken.“<sup>3</sup>



Nach diesen Prinzipien ist es also die Hauptaufgabe der Bundeswehr, Deutschland gegen jeden Angriff von außen zu verteidigen und seine Verbündeten im Kriegsfall zu unterstützen. Eine weitere Rolle der Bundeswehr – in diesem Fall im Innern – besteht darin, der Bundesregierung oder den Länderregierungen bei Naturkatastrophen zu helfen.<sup>4</sup> Der zweite Hauptauftrag der Bundeswehr besteht darin, für einen Einsatz im Rahmen multinationaler Koalitionen bereit zu sein. Das Verfahren zur Genehmigung eines Bundeswehrauslandseinsatzes hat politische, rechtliche und gesellschaftliche Aspekte. Wenn die Bundesregierung die Bundeswehr im Ausland einsetzen will, muss sie dafür eine Mehrheit im Parlament finden. Dieses Mandatierungsverfahren soll dazu dienen, einen ganzheitlichen Blick auf die Ziele des Einsatzes zu gewinnen und die Möglichkeiten der Bundesregierung, an Militäreinsätzen teilzunehmen, einzuschränken.<sup>5</sup> Die beiden genannten Hauptaufgaben der Bundeswehr bestimmen aber nicht die Art und Weise, wie sie ihre Streitkräfte aufbaut. Hier steht das Konzept des *Single Set of Forces* im Mittelpunkt, das darauf hinausläuft, eine einzige einsatzorientierte und fähige Streitmacht aufzubauen, die dann in beiden Szenarien – Landes- und Bündnisverteidigung genau wie Auslandseinsatz – genutzt werden kann.<sup>6</sup>

Im April 2018 gab der damalige Stabschef der Israelischen Verteidigungskräfte (Israel Defense Forces, IDF), Generalleutnant Gadi Eizenkot, erstmals das Dokument heraus, das unter dem Namen „IDF-Strategie“ bekannt ist. Diese wird normalerweise nur intern zirkuliert und dient als Richtschnur für neue operationelle und Personalkonzepte. Der Zweck dieser unüblichen Veröffentlichung war laut Brigadegeneral Meir Finkel, „die Transparenz zwischen den IDF, der Politik und der Öffentlichkeit zu erhöhen, und die Politik zu ermutigen, sich mit den dort enthaltenen Ideen auseinanderzusetzen, als eine Art Antwort darauf, dass es bislang keine offiziellen Papiere zur nationalen Sicherheit gibt“.<sup>7</sup> In der IDF-Strategie heißt es, dass „das Ziel der IDF darin besteht, die Sicherheit des Staates Israel, seiner Bürger und Einwohner zu verteidigen, die Existenz und territoriale Integrität [des Staates]

sowie die nationalen Interessen zu sichern, und in jedem Konflikt zu siegen, in den die politischen Amtsträger sie schicken“.<sup>8</sup>

## Die Strategie der Israelischen Verteidigungskräfte verweist auf eine sehr klare Bedrohung: Krieg mit der Hisbollah.

---

Hierfür müssen die Kräfte und Einheiten der IDF in der Lage sein, drei Hauptfunktionen auszuüben. Erstens: operationelle Einsätze in Friedenszeiten (etwa beim Grenzschutz). Zweitens: der Einsatz in militärischen, sicherheitsbezogenen und zivilen Notfällen. Drittens: der Einsatz im Krieg.<sup>9</sup> In den ersten beiden Fällen müssen einige der IDF-Kräfte fähig sein, im sogenannten Krieg zwischen dem Krieg (auf Hebräisch *Mabam*) zu agieren. Hier geht es um Militäroperationen unterhalb der Schwelle des Krieges, also Operationen, die sich in einer Grauzone bewegen und dazu dienen sollen, entstehende und bestehende Bedrohungen zu minimieren.<sup>10</sup> Das Konzept zur Aufstellung der Streitkräfte ähnelt laut IDF-Strategie dem deutschen: Es geht um eine Streitkraft, die flexibel und beweglich genug ist, um in allen genannten Funktionen wirkungsvoll einsetzbar zu sein.<sup>11</sup> Die Hauptaufgabe beider Armeen ist aber die Verteidigung des Staatsgebiets und der eigenen Bürger. Die Vorbereitung auf die Erfüllung dieses Auftrags geht allerdings in beiden Fällen Hand in Hand mit anderweitigen operationellen Einsätzen.

### Die Kriegsführung der Zukunft

Während die offiziellen Ziele der beiden Armeen also wie erwähnt Gemeinsamkeiten aufweisen, gibt es, was künftige Kriege angeht, einen großen Unterschied zwischen der Bundeswehr und den IDF: Die Strategiepapiere der Bundesregierung genau wie die Konzepte der Bundeswehr nennen keine spezifischen Bedrohungen des Friedens, sondern verschiedene eher allgemeine Bedrohungen. Die IDF dagegen verweisen auf eine sehr klare Bedrohung: Krieg mit der Hisbollah, auch



Klar definierte Bedrohung: Für die Israelischen Verteidigungskräfte steht ein möglicher neuer Krieg mit der Hisbollah im Mittelpunkt der strategischen Planung. [Quelle: © Ali Hashisho, Reuters.](#)

wenn der Fokus nicht ausschließlich hierauf liegt, sondern ebenso auf den militärischen Fähigkeiten Irans und seiner Stellvertreter.<sup>12</sup>

2018 unterzeichnete die damalige Bundesverteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer die neue „Konzeption der Bundeswehr“. Darin werden der Cyber- und Informationskrieg als Dimensionen der Kriegsführung genannt, die die Grenzen zwischen Front und Heimatfront verwischen und nicht nur eine Angelegenheit der Bundeswehr, sondern der gesamten Bundesregierung sind. So ist die Bundeswehr

nur *ein* Teil einer nationalen Anstrengung, um Bedrohungen dieser Art entgegenzutreten.<sup>13</sup>

Am 9. Februar 2021 veröffentlichten Kramp-Karrenbauer und General Eberhard Zorn, Generalinspekteur der Bundeswehr, gemeinsam ein Positionspapier mit dem Titel „Gedanken zur Bundeswehr der Zukunft“.<sup>14</sup> Darin argumentieren sie, dass Deutschland den Einsatz militärischer Gewalt im Gegensatz zu anderen Nationen nicht als Mittel zur Konfliktbeilegung oder als Instrument der Diplomatie betrachtet. Außerdem stellen sie fest, dass das Land und die Armee



„schlecht gewappnet“<sup>15</sup> für neuartige Bedrohungen wie Drohnen, Killersatelliten, Hyperschallwaffen, Gefahren aus dem Cyberraum und andere nichtkinetische Bedrohungen seien.<sup>16</sup> Diese Stellungnahme war Teil von Kramp-Karrenbauers und Zorns Versuch, von ihnen geplante Reformen umzusetzen. Eine Studie der Führungsakademie der Bundeswehr beschreibt die Kriegsführung der Zukunft ähnlich. Dort heißt es, die Grundmuster militärischer Konflikte änderten sich.<sup>17</sup> Die Studie stellt die Frage in den Mittelpunkt, wie neue Technologien und nichtkinetische Bedrohungen den Krieg der Zukunft beeinflussen werden. Neue Bedrohungsarten ergeben sich vor allem aus sprunghaften Verbesserungen bei digitalen Informationskapazitäten und der Verbreitung dieser neuen Technologien. Weiter ist in dem Papier zu lesen: „Vor uns liegt demnach ein neuer, hoch technologisierter Kriegsschauplatz: das Multi-Domain Battlefield (MDB), welches die seit Jahrzehnten etablierte Konzentration auf die ‚klassischen‘ Dimensionen Land, Luft und See mehr als nur herausfordert. Der Weltraum und der Cyberraum sind de facto bereits neue Gefechtsfelder.“<sup>18</sup>

## Neue Technologien machen die Unterscheidung zwischen Front und Heimatfront schwammig.

Der Krieg der Zukunft – so die hochrangigen Bundeswehroffiziere – wird in fünf Dimensionen ausgefochten werden: Luft, See, Cyber- und Informationsraum, Land und Weltraum. Neue Technologien werden die Unterscheidung zwischen Front und Heimatfront schwammig machen. Die Bundeswehr wird so zu einem Teil eines Ansatzes, der von der gesamten Bundesregierung ausgeht.

Im März 2021 veröffentlichte das israelische Institute for National Security Studies (INSS) ein Memorandum, in dem ausgeführt wird, wie künftige Bedrohungen durch die Hisbollah aussehen könnten und welche operationellen Möglichkeiten es gäbe, darauf zu reagieren. Die Verfasser gehen davon aus, dass in einem künftigen Krieg

„Israel weitreichende Schäden erleiden wird, zumindest in der ersten Kriegsphase, und zwar auf mehreren Gebieten: Es besteht die Möglichkeit von Versuchen, für Israel lebenswichtige Ziele zu beschädigen, etwa durch Angriffe auf die Infrastruktur der IDF (Hauptquartier, Luftbasen, Rekrutierungszentren für Reservisten); durch Angriffe auf kritische Infrastruktur und die Grundversorgung (See- und Lufthäfen, Energie- und Wasserversorgung, Transport); durch gezielte Angriffe auf Regierungsstellen; durch Unterbrechung von Wirtschaftskreisläufen; und durch Angriffe auf Bevölkerungszentren. Diese Taktik zielt darauf, das Sicherheitsgefühl der Bürger und ihr Vertrauen auf die nationale Widerstandskraft zu untergraben. All dies deutet darauf hin, dass der nächste Krieg einen hohen Preis fordern wird – deutlich höher als in vergangenen Kriegen.“<sup>19</sup> Außerdem sind die Hisbollah und Iran heute in der Lage, Israel und die IDF auch im Cyber-, Informations- und elektromagnetischen Raum anzugreifen.<sup>20</sup>

Die Trends der Kriegsführung der Zukunft, wie sie sich derzeit herauskristallisieren, sind für die israelische Armee ähnlich wie für die deutsche. Erstens: Künftige Kriege dürften stärker technologiebasiert sein. Zweitens: Diese Kriege werden an der Front genau wie an der Heimatfront geführt. Drittens: Die Bedeutung des Cyber- und Informationsraums ist aufgrund technischen Fortschritts bereits gewachsen und wird das weiter tun.

Trotz leichter Unterschiede bei den Streitkräftenstrukturen und Bedrohungsszenarien kommen die Bundeswehr und die IDF zu ein und derselben Antwort auf ihre jeweiligen operationellen Herausforderungen: *multi-domain warfare*. Die Möglichkeit, die Fähigkeiten der Bundeswehr in allen Dimensionen einzusetzen, ist ein Dauerthema im Bundesverteidigungsministerium und in Strategiepapieren der Bundeswehr.<sup>21</sup> Der derzeitige Generalstabschef der IDF, Generalleutnant Aviv Kochavi, hat ein neues operationelles Konzept für die israelischen Streitkräfte geprägt, das den Namen „Siegkonzept“ (*victory concept*) erhielt.<sup>22</sup> Grundstein dieses Konzepts ist der Versuch, einen Krieg durch einen Einsatz in

allen Dimensionen kurz zu halten, seine Kosten für Israel und die IDF zu drücken und dem Gegner maximalen Schaden zuzufügen.<sup>23</sup>

## Die öffentliche Debatte

Ein Merkmal der neuen Art der Kriegsführung ist wie erwähnt der immer stärkere Gebrauch neuartiger Waffensysteme. Diese werden oft als zielgenau und smart beschrieben, beruhen auf dem Einsatz künstlicher Intelligenz und Robotik. Und so haben sie, neben vielen anderen, auch noch den Vorteil, dass nur verhältnismäßig wenige Menschenleben durch sie aufs Spiel gesetzt werden, sowohl mit Blick auf Kombattanten als auch mit Blick auf unbeteiligte Dritte.

Andererseits ergeben sich durch den Einsatz dieser Systeme – wie bei jedem technischen Mittel, das auf künstlicher Intelligenz beruht – auch neue Herausforderungen. Eines der Werkzeuge, das immer mehr zum Einsatz kommt, ist das sogenannte UAV (*unmanned aerial vehicle*, unbemanntes Fluggerät) – ein ferngesteuertes Fluggerät. Diese neuen Werkzeuge provozieren Debatten, die sich in zwei Stränge unterteilen lassen. Einer kreist um fachlich-operationelle Aspekte, also Fragen nach dem Gebrauch der Werkzeuge, dem Schutz gegen einen solchen Gebrauch durch den Feind oder danach, wie man solche neuen Werkzeuge sinnvoll mit dem Einsatz von Landstreitkräften verbindet. Der zweite Strang betrifft dagegen ethisch-normative Fragen an eine Kriegsführung, in der die menschliche Dimension eine geringere Rolle spielt.

Es ist interessant, diesen beiden Diskussionssträngen aus einer vergleichenden Perspektive mit Blick auf Israel und Deutschland zu folgen. Während nämlich in Deutschland die moralische Debatte über Waffensysteme auf Grundlage künstlicher Intelligenz im Mittelpunkt steht, dreht sich die fachliche und politische Diskussion in Israel – neben rechtlichen Fragen darüber, wie der Gebrauch „ferngesteuerter Objekte“ geregelt sein sollte – um operationelle Aspekte. Hier geht es ganz wesentlich darum, ob es möglich ist, nur durch den Einsatz von Distanzwaffen und luftgestützten Systemen strategische Ziele zu erreichen

und gegnerische Kräfte zu überwinden. Ein anderer zentraler Aspekt bezieht sich auf die je nach Einsatzziel fachlich beste Balance zwischen dem Einsatz von Bodentruppen und dem bewaffneter Drohnen. Daneben geht es am Rande auch noch darum, inwiefern der Übergang zu einer technologiebasierten Armee in Israel auch Auswirkungen auf das Rekrutierungsmodell und das Anforderungsprofil der Soldatinnen und Soldaten haben muss.

## In Israel dreht sich die Debatte weniger um moralische Fragen zum Einsatz von Drohnen an sich.

In Israel gilt bekanntermaßen eine Wehrpflicht, was der Vorstellung einer Armee entspricht, die im Volk verwurzelt ist. Dieses Modell zieht seine Berechtigung auch aus einem Konzept, das davon ausgeht, dass so viele Soldatinnen und Soldaten wie möglich benötigt werden. Diese Notwendigkeit steht nun angesichts der Einführung und zentralen Rolle der hier behandelten neuen Systeme zur Diskussion. Die Debatte über diese Systeme ist zuletzt außerdem entlang von Politik- und Verfassungsfragen geführt worden. Dabei ging es darum, wer die Autorität hat, über den Gebrauch dieser Werkzeuge zu bestimmen, und wie diese Waffensysteme mit der Politik des gezielten Tötens zusammenhängen, die aus der Sicht Israels ein Teil des Kampfes gegen den Terror ist.

Die Diskussion gewann auch wegen einer Äußerung des Generalstabschefs an Fahrt, wonach er die Erlaubnis erteilt habe, bewaffnete Drohnen als Teil einer großangelegten Operation („Shover Galim“) gegen Terrorinfrastruktur im Westjordanland einzusetzen, die bereits seit Monaten läuft. Aber sogar hier ging die Debatte im Kern darum, wer eigentlich die Befugnis besitzt, einen solchen Einsatz zu erlauben – als Reaktion auf die Äußerung des Generalstabschefs stellte der Verteidigungsminister klar, dass nur er eine solche Anweisung geben könne. Nicht zur Diskussion standen moralische Aspekte zum Gebrauch

dieser Mittel an sich. In Israel ist die Wahrnehmung verbreitet, dass die moralischen Fragen im Zusammenhang mit dem Einsatz dieser Mittel bereits durch die wohlbekanntete Debatte über die moralische Bewertung der Praxis des gezielten Tötens abgehandelt seien. Trotz der rechtlichen und moralischen Fragen, die es bei dieser Praxis gibt – es geht de facto um Hinrichtungen – ist sie vom Obersten Gericht Israels abgesegnet worden. Dieses entschied, dass die Praxis solange rechtens sei, wie sie sich gegen sogenannte tickende Zeitbomben richte.

## Die Entscheidung über die Anschaffung bewaffneter Drohnen wurde im Berliner Koalitionsvertrag von 2018 zunächst ausgeklammert.

---

Für Uzi Rubin vom Begin-Sadat Center for Strategic Studies geht es hier um eine „neue Art der Kriegsführung, die weniger Ressourcen und Menschenleben kostet“. Er spricht auch das geringere Risiko für Piloten der israelischen Luftwaffe an, deren Tod traditionell eine sensible Angelegenheit in der israelischen Gesellschaft ist.

Die Entscheidung, ob die deutsche Bundeswehr in die Lage versetzt werden sollte, mit bewaffneten Drohnen zu kämpfen und per Fernsteuerung zu töten, wurde im Koalitionsvertrag von 2018 zunächst ausgeklammert. In jenem Jahr genehmigte der Bundestag die auf neun Jahre befristete Anmietung von fünf Heron-TO-Drohnen aus der Produktion von Israel Aerospace Industries. Laut Lydia Wachs von der Stiftung Wissenschaft und Politik vereinbarten CDU/CSU und SPD, dass das Parlament über die Bewaffnung dieser Drohnen erst nach einer umfassenden Bewertung völker- und verfassungsrechtlicher wie auch ethischer Fragen entscheiden würde.<sup>24</sup>

Verteidigungsministerin Kramp-Karrenbauer sagte im Dezember 2019 nach einem Besuch bei deutschen Truppen im afghanischen Kundus:

„Wenn ich den Wunsch der Soldaten hier mitnehme, und ich kann ihn ehrlich gesagt nachvollziehen, dann spricht vieles für die Bewaffnung der Drohne. [...] Und wir müssen uns ernsthaft fragen, ob wir mit Blick auf das Leben der Soldaten, das hier eingesetzt wird, es wirklich unterlassen, das, was wir an Möglichkeiten haben, auch wirklich einzusetzen.“<sup>25</sup>

Die Ministerin organisierte im Anschluss eine Reihe von Diskussionsformaten mit Experten, Politikern und Vertretern der Zivilgesellschaft. Die Diskussionen zum Einsatz von Drohnen drehten sich dabei um fachliche Themen, aber nicht nur aus einem militärischen, sondern auch einem rechtlichen und moralischen Blickwinkel.

Wachs fasst die deutsche Debatte über bewaffnete Drohnen so zusammen: „Diejenigen, die für die Beschaffung bewaffneter Drohnen sind – in erster Linie die CDU – unterstreichen immer wieder, dass es dabei um das Recht auf bestmöglichen Schutz für die eingesetzten deutschen Streitkräfte in Brennpunkten auf der ganzen Welt gehe. Demnach könnten bewaffnete Drohnen patrouillierenden Truppen unmittelbare Luftunterstützung und besseren Schutz im Notfall bieten. Zudem verursachten bewaffnete Drohnen im Falle ihres Einsatzes dank größerer Präzision weniger Opfer unter der Zivilbevölkerung. In der kritischen und zu großen Teilen pazifistischen deutschen Öffentlichkeit beschwören Drohnen aber Bilder extraterritorialer gezielter Tötungen durch die USA in Pakistan, Jemen und Somalia herauf. Die türkischen Drohneneinsätze gegen Kurdengruppen seit 2016 haben dieses Bild ebenso weiter verfestigt wie der im September 2020 wieder ausgebrochene Bergkarabachkonflikt, der zahlreiche öffentlich zugängliche Videos hervorbrachte, die zeigen, wie aserbaidjanische Drohnen armenische Militärfahrzeuge und -gebäude treffen. [...] Die Grünen und die Linke äußern die Sorge, dass der Einsatz militärischer UAVs zu einer wachsenden Distanz zwischen dem Drohnenpiloten und dem Einsatzgebiet führen könnte, durch die es auf operationeller wie auch auf politischer Ebene zu einer emotionalen Gleichgültigkeit und zu einer geringeren Hemmschwelle bei der Kriegsführung kommen könne.“<sup>26</sup>

Bundeswehrsoldaten im Norden Afghanistans: Den deutschen Streitkräften bei gefährlichen Auslandseinsätzen den bestmöglichen Schutz zu bieten, ist ein zentrales Argument der Befürworter bewaffneter Drohnen. Quelle: © Sabine Siebold, Reuters.

## Im April 2022 stimmte der Verteidigungsausschuss des Bundestags dafür, die zuvor angemieteten Heron-Drohnen zu bewaffnen.

Ungeachtet dessen hat Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine – neben vielen anderen Änderungen in der deutschen Außenpolitik – auch ein Umdenken in der Debatte um bewaffnete Drohnen bewirkt. Am 27. Februar 2022 kündigte Bundeskanzler Olaf Scholz an, dass die Bundesregierung die „Anschaffung der bewaffneten Heron-Drohne“<sup>27</sup> nun aktiv vorantreiben werde. Im April stimmte der Verteidigungsausschuss des Bundestags dafür, die für die Bewaffnung der Heron-Drohnen nötigen Raketen zu bestellen. Die Bundesregierung plant, den konkreten Einsatz solcher bewaffneter Drohnen unter Parlamentsvorbehalt zu stellen.<sup>28</sup>

### Die philosophisch-moralische Debatte

In seinem Artikel „Drohnen und Roboter: Von der sich verändernden Praxis der Kriegsführung“<sup>29</sup> schreibt der auf die Ethik des Krieges spezialisierte israelische Philosoph Daniel Statman: „Die Frage nach der Moral von Drohnen ist ein gutes Beispiel für eine allgemeinere theoretische Frage, nämlich ob und wie technologische Entwicklungen, die traditionelle Praktiken verändern, auch Veränderungen in den Normen erfordern, die diese Praktiken regulieren. In gewisser Weise ist die Antwort offensichtlich ‚Ja‘, denn die Anwendung moralischer Prinzipien hängt immer von Prämissen über die faktische Wirklichkeit ab. Wenn diese

sich ändert, tun dies auch die moralischen Normen. Nicht so offensichtlich ist aber, ob die zugrundeliegenden moralischen Prinzipien sich auch ändern.“<sup>30</sup> Statman führt eine Reihe von Thesen auf, die in der Diskussion häufig von denen vorgebracht werden, die sich gegen die Entwicklung und Anwendung der infrage stehenden Werkzeuge stellen. Zu diesen Argumenten gehören:

**Mangelnder Respekt beim Töten** – Nach Ansicht mancher Debattenteilnehmer verdient es ein Mensch, auf denjenigen, der ihn töten will,





zumindest den Finger richten (und ihn gegebenenfalls verurteilen) zu können, selbst wenn der Killer kilometerhoch in einem Flugzeug in der Luft schwebt. Der Gedanke dahinter ist, dass ein Mensch in einem Flugzeug zumindest einen weniger „gesichtslosen“ Tod bedeutet als ein ferngesteuerter Roboter.<sup>31</sup>

**Risikoloses Töten steht der Berechtigung zum Töten im Krieg entgegen** – Dieses Argument geht auf die moralische Grundlage für die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten zurück, die sich aus der

gegenseitigen Bedrohung ergibt, die zwei Kombattanten füreinander darstellen. Diejenigen, die gegen die Nutzung von Drohnen sind, führen manchmal das Argument ins Feld, dass die Risikolosigkeit, mit der eine Person eine Drohne steuern kann, deren Berechtigung infrage stellt, überhaupt Kombattanten zu töten.

**Fragen der Verantwortlichkeit** – Dieses Argument bezieht sich auf eine Frage, die sich für jedes System stellt, das auf künstlicher Intelligenz beruht. Im Falle eines Unfalls sei schlicht unklar, wer für den Schaden verantwortlich sei.

Ein weiteres wichtiges Argument in der Debatte um den Gebrauch von Waffensystemen, die auf künstliche Intelligenz setzen, ist die Warnung vor deren leichtfertigem Einsatz. Demnach könnten Staaten in einer Situation, in der bestimmte Hemmfaktoren wegfallen – etwa die Furcht, eigene Einsatzkräfte einem Risiko auszusetzen; oder psychische Probleme damit, „mit den eigenen Händen zu töten“ –, schneller geneigt sein, Angriffe zu starten. Diese Befürchtung gibt es natürlich genauso mit Blick auf „klassische“ Bombenangriffe aus der Luft, aber sie ist bei den hier behandelten Waffensystemen noch stärker ausgeprägt. Statman schreibt zu diesem Argument: „Die Hauptsorge ist, dass die Entfernung zwischen den Drohnenpiloten und ihren Opfern zu einer Abstumpfung beim Töten führt.“<sup>32</sup>

Dennoch verwirft Statman all diese Argumente weitgehend und kommt zu einem anderen Ergebnis: „Man muss immer vorsichtig damit sein, die Zukunft vorherzusagen. Dennoch kann man wohl sagen, dass drohnenbasierte Militäreinsätze – verglichen mit den großen Schlachten der Vergangenheit und deren schrecklichem Blutzoll – wesentlich humaner erscheinen. Sie ermöglichen auch ein besseres Verhältnis zwischen moralischer Verantwortung und der Anfälligkeit für Verteidigungsmaßnahmen. Wenn man Bomber, Marschflugkörper und – besonders offensichtlich – die verschiedenen Spielarten von Massenvernichtungswaffen dagegenhält, werden Drohnen mit einiger Wahrscheinlichkeit als echtes moralisches Fortschrittsversprechen in die Annalen der Kriegsführung eingehen.“<sup>33</sup>

## Fazit

Deutschland und Israel haben zwar einerseits eine ähnliche Einschätzung der Merkmale der Kriegsführung der Zukunft und ein ähnliches Verständnis der entsprechenden Einsatzkonzepte. Die Art und Weise aber, wie die wachsende Bedeutung von Hochtechnologie und künstlicher Intelligenz für die Kriegsführung den Diskurs in beiden Ländern beeinflusst, ist durchaus unterschiedlich. Während die Diskussion sich in Israel vor allem um fachliche Fragen, wie den

bestmöglichen Gebrauch der neuartigen Waffensysteme und deren richtiges Zusammenspiel mit Landstreitkräften, dreht, rufen diese Systeme in Deutschland hauptsächlich rechtliche und ethische Debatten über ihren Gebrauch hervor.

*– übersetzt aus dem Englischen –*

*Der Beitrag ist ein Auszug aus dem Sammelband „Bundeswehr der Zukunft – Verantwortung und Künstliche Intelligenz“, den die Konrad-Adenauer-Stiftung am 17. Januar 2023 veröffentlicht.*

*Weitere Informationen dazu finden Sie unter <https://kas.de/de/bundeswehr-der-zukunft>.*

---

**Dr. Idit Shafran Gittleman** ist Leiterin des Programms Militär und Gesellschaft am Israel Democracy Institute und Lehrstuhlinhaberin an der Reichmann-Universität. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Moralphilosophie, politische Philosophie, Ethik, Recht im Krieg sowie Militär und Gesellschaft in Israel.

**Eyal Berelovich** hat am Institut für Islam- und Nahoststudien der Hebräischen Universität Jerusalem promoviert und arbeitet für das Institut zur Erforschung des Landkrieges der IDF.



- 1 Bundesregierung 2016: Weißbuch 2016 – Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, in: <https://bit.ly/3WDdZ0I> [08.11.2022]; Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) 2018: Die Konzeption der Bundeswehr. Ausgewählte Grundlinien der Gesamtkonzeption, Bonn, S.15, 19, in: <https://bit.ly/3ThEcPc> [08.11.2022].
- 2 Bundesregierung 2016, N.1, S.15.
- 3 Ebd., S.90. Zu den Aufgaben der Bundeswehr: S.91–93.
- 4 Ebd., S.110–112.
- 5 Ebd., S.109; Glatz, Rainer / Hansen, Wibke / Kaim, Markus / Vorrath, Judith 2018: Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel, SWP-Studie 2018/S 07, 31.05.2018, S.14–16, in: <https://bit.ly/3hhI2dC> [09.11.2022].
- 6 BMVg 2018, N.1, S.11, 9–10.
- 7 Finkel, Meir 2020: IDF Strategy Documents, 2002–2018: On Processes, Chiefs of Staff, and the IDF, in: Strategic Assessment 23: 4, 10/2020, S. 4, in: <https://bit.ly/3Tmub2Y> [09.11.2022].
- 8 Büro des Generalstabschefs 2018: Strategie der IDF, Tel Aviv, S.12 (auf Hebräisch).
- 9 Ebd., S.11–12.
- 10 Ebd., S.24.
- 11 Ebd., S.31–32.
- 12 Ebd., S.16–17.
- 13 BMVg 2018, N.1, S.6, 11.
- 14 Kramp-Karrenbauer, Annegret / Zorn, Eberhard 2021: Positionspapier: Gedanken zur Bundeswehr der Zukunft, BMVg.
- 15 Ebd., S.1.
- 16 Ebd., S.1–2.
- 17 Heinrich, Alexander / Japps, Michael 2022: Krieg der Zukunft?! Operative Herausforderungen des Multi-Domain Battlefield für die Bundeswehr, Führungsakademie der Bundeswehr, 13.07.2022, S.2, in: <https://bit.ly/3UBaGVB> [08.11.2022].
- 18 Ebd.
- 19 Mizrahi, Orna / Dekel, Udi / Bazak, Yuval 2011: The Next War in the North: Scenarios, Strategic Alternatives, and Recommendations for Israel, in: INSS Memorandum 211, S.20; Blumental, Itay 2022: 300 Tote an der Heimatfront in neun Tagen: IDF-Prognosen für den nächsten Krieg gegen die Hisbollah (auf Hebräisch), Kan, 26.05.2022, in: <https://bit.ly/3hpZyfw> [11.10.2022].
- 20 Mizrahi / Dekel / Bazak 2011, N.19, S.20–21.
- 21 Siehe beispielsweise BMVg 2018, N.1, S.29–30.
- 22 Die erste englische Übersetzung des Papiers aus dem Hebräischen war nicht korrekt, da der Name auf Hebräisch *Tfisat hanitzahon* lautet, also „das Siegakzept“ (*the victory concept*).
- 23 Siboni, Gabi / Bazak, Yuval 2021: The IDF „Victory Doctrine“: The Need for an Updated Doctrine, JISS Policy Papers, The Jerusalem Institute for Strategy and Security (JISS), 14.06.2021, in: <https://bit.ly/3Tk9cxG> [08.11.2022]; LTG Aviv Kohavi 2020: The Chief of Staff introduction, in: Dado Center Journal 28–30, S.7–10.
- 24 Wachs, Lydia 2020: The Latecomer: Germany’s Debate on Armed Drones, 11.12.2020, The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), in: <https://bit.ly/3UwNjg0> [08.11.2022].
- 25 Frankfurter Allgemeine Zeitung 2019: Kramp-Karrenbauer will bewaffnete Drohnen zum Schutz von Soldaten, 04.12.2019, in: <https://faz.net/-gpg-9u1yi> [08.11.2022].
- 26 Wachs 2020, N.24.
- 27 Deutscher Bundestag 2022: Plenarprotokoll 20/19. Stenografischer Bericht, 19. Sitzung, 27.02.2022, S.1353, in: <https://bit.ly/3Lb6Hvy> [12.09.2022].
- 28 Tagesschau 2022: Bewaffnete Drohnen für die Bundeswehr, 06.04.2022, in: <https://bit.ly/3Ui5lTq> [08.11.2022].
- 29 Statman, Daniel (Hrsg.): Drones and Robots: On the Changing Practice of Warfare, The Oxford Handbook of Ethics and War (noch unveröffentlicht).
- 30 Ebd.
- 31 Strawser, Bradley Jay 2010: Moral Predators: The Duty to Employ Uninhabited Aerial Vehicles, in: Journal of Military Ethics 9: 4, S.342–368 (dort zitiert).
- 32 Statman, N.29.
- 33 Ebd.

ISSN 0177-7521  
38. Jahrgang  
Ausgabe 4|2022



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Telefon (030) 269 96-33 88  
[www.auslandsinformationen.de](http://www.auslandsinformationen.de)  
[www.fb.com/internationalreports](https://www.facebook.com/internationalreports)  
[www.twitter.com/auslandsinfo](https://www.twitter.com/auslandsinfo)  
[www.instagram.com/auslandsinfo](https://www.instagram.com/auslandsinfo)  
[auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

Herausgeber:  
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:  
Dr. Sören Soika

Redaktion:  
Dr. Canan Atilgan  
Thomas Birringer  
Christian Echle  
Dr. Stefan Friedrich  
Benjamin Gaul  
Dr. Lars Hänsel  
Dr. Christina Krause  
Frank Priess  
Thomas Tödtling  
Sabina Wölkner  
Dr. Jan Woischnik

Redaktionelle Betreuung:  
Fabian Wagener

Unter Mitwirkung von:  
Alena Karolina Beram, Stella Imo, Tim Knauth  
und Lina Rühl

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt  
die Meinung der Redaktion wieder.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-  
Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information.  
Sie darf nicht zum Zwecke der Wahlwerbung  
verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-,  
Landtags- und Kommunalwahlen sowie für  
Wahlen zum Europäischen Parlament.

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

Bankverbindung:  
Commerzbank Bonn  
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00  
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den  
Auslandsinformationen (Ai).

Titelfoto:  
Die westlichen Staats- und Regierungschefs Joe  
Biden, Olaf Scholz, Pedro Sánchez, Emmanuel  
Macron und Rishi Sunak (v.l.n.r.) während eines  
informellen Gesprächs beim G20-Gipfel auf Bali  
kurz nach dem Bekanntwerden von Raketen-  
einschlägen in Polen.  
© Steffen Hebestreit, Presse- und Informations-  
amt der Bundesregierung via Reuters.  
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Lektorat:  
Dr. Benedikt Helfer  
Oliver Seifert

Gestaltung/Satz:  
racken GmbH, Berlin



[auslandsinformationen.de](http://auslandsinformationen.de)  
[fb.com/internationalreports](https://fb.com/internationalreports)  
[twitter.com/auslandsinfo](https://twitter.com/auslandsinfo)  
[instagr.am/auslandsinfo](https://instagr.am/auslandsinfo)

USA