

Reader zur 16. Außenpolitischen Jahrestagung 2015

# Vom Umgang mit autoritären Systemen

Aktuelle Herausforderungen für demokratische Außenpolitik

mit Beiträgen von:

**Johannes Gerschewski, Ulrike Guérot, Walter Russell Mead, John Keane,  
Joscha Schmierer, Ralf Fücks, Christopher Walker, Angela Köckritz, Josef Braml,  
Franziska Brantner**

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung // Berlin, Juni 2015

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	3
Autorinnen und Autoren .....	4
<b>Zum Umgang mit autokratischen Staaten .....</b>	<b>7</b>
<i>Johannes Gerschewski</i>	
<b>Vom Umgang mit autoritären Regimen – oder: was ist heute Demokratie? .....</b>	<b>11</b>
<i>Ulrike Guérot</i>	
<b>The Return of Geopolitics .....</b>	<b>19</b>
<i>Walter Russell Mead</i>	
<b>The New Despotisms .....</b>	<b>28</b>
<i>John Keane</i>	
<b>Terroristische Staatszerstörung und imperiale Reconquista .....</b>	<b>40</b>
<i>Joscha Schmierer</i>	
<b>Eingebunden im Westen:</b>	
<b>Europäisches Deutschland oder deutsches Europa? .....</b>	<b>49</b>
<i>Ralf Fücks</i>	
<b>The New Containment: Undermining Democracy .....</b>	<b>60</b>
<i>Christopher Walker</i>	
<b>Den Affen töten: Vom Umgang mit dem chinesischen Staatsapparat .....</b>	<b>69</b>
<i>Angela Köckritz</i>	
<b>Die USA am Rande der Ukraine-Krise .....</b>	<b>76</b>
<i>Josef Braml</i>	
<b>In der Grauzone hilft abgestufte Konditionalität .....</b>	<b>81</b>
<i>Franziska Brantner</i>	
Quellen und Genehmigungen .....	88

## Vorwort

Seit über 15 Jahren ist die Außenpolitische Jahrestagung der Heinrich-Böll-Stiftung ein Ort für konstruktive und offene Debatten zu Fragen der internationalen Außen- und Sicherheitspolitik. Ein Leitmotiv bisheriger Tagungen bestand darin, Konzepte für eine angemessene Neuausrichtung deutscher Außenpolitik zu erörtern. Die Stiftung wirbt dafür, dass die Bundesrepublik mit einem klaren Bekenntnis zu westlichem Bündnis und Europäischer Union ihren außenpolitischen Werkzeugkasten sehr viel engagierter als bisher nutzt. Diese Haltung lässt sich nicht nur mit dem in einen europäischen Kontext eingebundenen machtpolitischen Bedeutungsgewinn Deutschlands, sondern auch mit der historischen Verantwortung unseres Landes begründen. Zu den oft beschriebenen neuen Aufgaben Deutschlands in Europa gehört deshalb nicht zuletzt eine proaktive Rolle in großen außenpolitischen Problemfeldern.

Deshalb befasst sich die 16. Außenpolitische Jahrestagung der Heinrich-Böll-Stiftung am 18./19.06. 2015 unter dem Titel „Vom Umgang mit autoritären Systemen“ mit den wachsenden Herausforderungen und Widersprüchen demokratischer Außenpolitik im Umgang mit autoritären Systemen. Und dies vor dem Hintergrund, dass die liberale Demokratie gegenwärtig weltweit unter Druck gerät. In Staaten wie Russland, China und Saudi-Arabien wird die Forderung nach Demokratie entweder als interessengeleitete westliche Einflussnahme zurückgewiesen oder es wird eine eigenwillige Spielart von „Demokratie“ entgegengesetzt, die angeblich besser mit nationalen Traditionen korrespondiert. Diskreditiert wurde das Konzept liberaler Demokratie jedoch auch durch die Politik, Demokratisierung notfalls mit Gewalt durchzusetzen oder aus machtpolitischen Gründen mit autoritären Regimen zu kooperieren.

Die Außenpolitische Jahrestagung 2015 bietet ein Forum für die Diskussion um demokratische Außenpolitik jenseits von bewaffnetem ‚regime change‘ und blanker Interessenpolitik. Als Einstiegslektüre in Fragestellungen des Spannungsfelds „Demokratie, Außenpolitik, Autokratien“ bietet die Heinrich-Böll-Stiftung mit diesem Tagungsreader dazu einen kursorischen Überblick an.

Gregor Enste

Referent Außen- und Sicherheitspolitik

## Autorinnen und Autoren

### **Johannes Gerschewski**

Dr. Johannes Gerschewski ist seit 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Er studierte Politikwissenschaft, Philosophie und Wirtschaftswissenschaft und promovierte 2014 an der Berlin Graduate School of Social Sciences (BGSS), Humboldt-Universität zu Berlin, zu "Stabilizing Autocratic Rule. Legitimation, Repression, and Co-optation in East Asia's Autocracies". Seit Februar 2014 ist er Ko-Leiter (mit Wolfgang Merkel) des DFG-Projekts "Critical Junctures and the Survival of Dictatorships" am WZB.

### **Ulrike Guérot**

Dr. Ulrike Guérot arbeitet als Publizistin, Essayistin und Analystin zu Themen der europäischen Integration sowie zur Rolle Europas in der Welt und ist aktuell Lehrbeauftragte an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Sie ist Gründerin und Direktorin des European Democracy Lab an der European School of Governance (eusg), war 2014 Senior Fellow bei der Open Society Initiative for Europe (OSIFE) sowie Gastforscherin für Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialwissenschaft (WZB). Von 2007 - 2013 leitete sie das Berliner Büro des European Council on Foreign Relations (ECFR).

### **Walter Russell Mead**

Walter Russell Mead is James Chace Professor of International Affairs and Humanities at Bard College, the Editor-at-Large of the American Interest, and Distinguished Scholar in American Strategy and Statesmanship at the Hudson Institute. He is the author of several books, including the Gelber Prize-winning *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. Most recently, he wrote *God and Gold: Britain, America, and the Making of the Modern World*. In addition, he is a frequent contributor to publications including Foreign Affairs, The Washington Post, and the Wall Street Journal.

### **John Keane**

John Keane is Professor of Politics at the University of Sydney and at the Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). He is the co-founder and director of the Sydney Democracy Network (SDN). Renowned globally for his creative thinking about democracy, John Keane was educated at the Universities of Adelaide and Toronto and at King's College,

University of Cambridge. In 1989 he founded the world's first Centre for the Study of Democracy in London. Among his many books, *Life and Death of Democracy* was short-listed for the 2010 Non-Fiction Prime Minister's Literary Award. It is the first full-scale history of democracy for over a century.

### **Joscha Schmierer**

Joscha Schmierer studierte Geschichte, Philosophie und Germanistik in Tübingen, Heidelberg und Berlin. Seit 1967 ist er politisch und publizistisch tätig und war von 1983 – 1999 Redakteur der unabhängigen, in Frankfurt am Main erscheinenden Monatszeitschrift "Kommune-Forum für Politik, Ökonomie und Kultur". Von Mai 1999 bis Mai 2007 war er Mitarbeiter im Planungsstab des Auswärtigen Amtes und arbeitet seitdem als freier Publizist, Buchautor und politischer Berater.

### **Ralf Fücks**

Ralf Fücks leitet die Heinrich-Böll-Stiftung, seit 2002 in Doppelspitze gemeinsam mit Barbara Unmüßig. Er ist verantwortlich für die Inlandsarbeit der Stiftung sowie für Außen- und Sicherheitspolitik, Europa und Nordamerika. Er publiziert in den großen deutschen Tages- und Wochenzeitungen, in internationalen politischen Zeitschriften sowie im Internet zum Themenkreis Ökologie-Ökonomie, Politische Strategie, Europa und Internationale Politik.

### **Christopher Walker**

Christopher Walker is Executive Director of the National Endowment for Democracy's International Forum for Democratic Studies, a leading center for the analysis and discussion of the theory and practice of democratic development. Prior to joining the NED, Walker was Vice President for Strategy and Analysis at Freedom House, where he was responsible for devising overall strategy for Freedom House's analytical projects on democratic development and media freedom. He holds a B.A. degree from Binghamton University and an M.A. from Columbia University's School of International and Public Affairs.

### **Angela Köckritz**

Angela Köckritz ist Journalistin und studierte Politikwissenschaft, Sinologie und Kunstgeschichte in München und auf Taiwan. Zunächst volontierte sie bei der "Süddeutschen Zeitung"; 2007 kam sie in das Politik-Ressort der ZEIT, für das sie nach Asien und Lateinamerika reiste und dort recherchierte. Bis Ende 2014 war sie Korrespondentin der ZEIT in Peking. Zurück in Deutschland wurde sie im Jahr 2015 mit dem

ersten Preis des "Merics China Media Award für herausragende und differenzierte China-Berichterstattung" ausgezeichnet.

### **Josef Braml**

Dr. Josef Braml ist seit Oktober 2006 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Programms USA/ Transatlantische Beziehungen sowie Leiter der Redaktion und geschäftsführender Herausgeber des DGAP-Jahrbuchs. Zuvor war er u.a. wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (2002-2006), Projektleiter des Aspen Institute Berlin (2001), Visiting Scholar am German-American Center (2000). Josef Braml wurde 2001 an der Universität Passau in den Fächern Politikwissenschaft, Soziologie und Französische Kulturwissenschaft promoviert.

### **Franziska Brantner**

Dr. Franziska Brantner ist seit Oktober 2013 Mitglied des Deutschen Bundestags und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus Heidelberg und u.a. Vorsitzende des Unterausschusses für Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln. Zuvor war sie vier Jahre lang Mitglied des Europäischen Parlaments, dabei außenpolitische Sprecherin der Fraktion Grüne/EFA und ständige Berichterstatterin für das EU-Stabilitätsinstrument für Konfliktlösung und Krisenreaktion. Franziska Brantner absolvierte ein Doppeldiplomstudium an der School of International and Public Affairs der Columbia University in New York sowie Sciences Po in Paris und promovierte 2010 an der Universität Mannheim mit einer Arbeit über die Reformfähigkeit der Vereinten Nationen.

## Zum Umgang mit autokratischen Staaten<sup>1</sup>

Johannes Gerschewski

### Die Vielfalt autokratischer Regime

Wir kennen heute eine Vielzahl an unterschiedlichen autokratischen Regimen. Die Unterschiede innerhalb der Nicht-Demokratien mögen dabei oftmals größer sein als die zwischen Demokratie und Autokratie. Wir haben auf der einen Seite enorm repressive Regime in Nordkorea, in Äquatorialguinea oder das im Bürgerkrieg versinkende Syrien. Wir beobachten auf der anderen Seite Regime wie Singapur oder das jüngere Vietnam, die sich weniger durch Repression als durch ihre wirtschaftliche Erfolgsgeschichte zu legitimieren suchen. Und auch nach 1989 haben kommunistische Regime überlebt, die in unterschiedlichem Maße ihrer ursprünglichen ideologischen Orthodoxie folgen – oder sie wie im chinesischen Falle beinahe in ihr Gegenteil verkehrt haben. Zudem beobachten wir die Radikalisierung von religiös geprägten Regimen, die Politisierung entlang ethnischer Konfliktlinien und verstärkende nationalistische Tendenzen. Auch in machstruktureller Hinsicht stehen sich unterschiedlichste autokratische Regime gegenüber: Wir kennen die kleptokratisch, den Staat für eigene Zwecke ausraubenden Typus der Autokratie sowie die traditionell orientierte Monarchie. Zudem, die personalistisch auf eine Führungsperson zugeschnittenen und zumeist mit informellen patrimonialen Netzwerken ausgefütterten Regime, die sich wiederum von Autokratien mit fest institutionalisierten Strukturen unterscheiden. Letztere verfügen meist über starke Parteien, die das autokratische Regime aufgrund eines geregelten Konfliktaustrags zu stützen vermögen.

Vor einem solch diversen Hintergrund haben wir in unserem Forschungsprojekt zwei Ziele verfolgt. Auf der einen Seite haben wir an einem analytischen Rahmen gearbeitet, der es erlaubt, die unterschiedlichen Regime systematisch miteinander vergleichbar zu machen. Hierfür identifizieren wir die strukturellen Gemeinsamkeiten von autokratischen Regimen. Auf der anderen Seite haben wir darauf aufbauend gefragt, was denn autokratische Regime stabilisiert? Warum haben manche autokratische Regime Krisen überlebt, während andere zusammengebrochen sind?

---

<sup>1</sup> Im Folgenden werden Einsichten und Erkenntnisse eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts zu „Critical Junctures and the Survival of Dictatorship“ vorgestellt. In dem am Wissenschaftszentrum Berlin angesiedelten Forschungsprojekt arbeiten Wolfgang Merkel, Christoph Stefes, Alexander Schmotz, Dag Tanneberg und Johannes Gerschewski.

### **Gemeinsame Muster**

Wir argumentieren, dass alle Autokratieformen auf drei Säulen basieren, die die staatliche Ordnung stabilisieren: Legitimation, Repression und Kooptation. Während die Ausübung von Repression beinahe zu einem Definitionsmerkmal autokratischer Herrschaft gehört, sollte dennoch differenziert werden, welcher Art sie ist. Wir unterscheiden grob zwischen der Verletzung von persönlichen Integritätsrechten („harte Repression“) und der Beschneidung von politischen Teilhaberechten („weiche Repression“). Erstere umfasst politische Inhaftierung, Folter oder das Verschwindenlassen und die Ermordung von Oppositionellen. Weiche Repression hingegen umfasst die Beschneidung von Freiheitsrechten wie das Recht auf Religionsausübung sowie die Bewegungs-, Versammlungs-, und Pressefreiheit. Die weiche Repression schränkt also vor allem die politische Partizipation von zivilgesellschaftlichen Akteuren ein; ein Phänomen, das jüngst von Thomas Carothers als „closing space“ bezeichnet wurde. Kooptation als zweite Säule der autokratischen Herrschaft stellt hingegen sicher, dass strategisch wichtige wirtschaftliche und militärische Eliten an das politische Regime gebunden werden – mit Hilfe von Konzessionen und Ämtern in formalen Organisationen wie Parteien und Parlamenten oder durch patrimoniale Netzwerke, über die die Eliten „gekauft“ werden.

In der jüngsten Forschung werden vor allem diese beiden Faktoren betont. Es sind Zuckerbrot und Peitsche, Anreiz und Bestrafung. In unserem Projekt schärfen wir dagegen den Blick für die dritte, in Vergessenheit geratene Säule: die Legitimation. Wir gehen so davon aus, dass sich auch Autokratien legitimieren müssen, um langfristig stabil zu sein. Wir argumentieren, dass Autokratien sich unter Rückgriff auf politische Ideologien, politisierten Religionen oder diffusen Nationalismen ebenso legitimieren können wie über ihren wirtschaftlichen Erfolg, die Herstellung öffentlicher Güter oder die Propagierung von „law and order“.

### **Empirische Erkenntnisse**

Unser Drei-Säulen-Modell erfasst die wichtigsten Stabilisierungsfunktionen von autokratischen Regimen. Legitimation versucht politische Unterstützung innerhalb der Bevölkerung zu generieren, Repression die politischen Forderungen an das System zu kontrollieren und Kooptation die Kohäsion unter den Eliten zu sichern. Anhand dieser drei

Funktionen haben wir die autokratischen Regime „vermessen“. Unser Datensatz umfasst dabei alle Autokratien weltweit seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.<sup>2</sup>

Wir können empirisch zeigen, dass die weiche Repression den mit Abstand größten Anteil an der Erklärung der Langlebigkeit von Autokratien hat. Sie erhöht die Überlebenswahrscheinlichkeit am stärksten und in statistisch signifikanter Weise. Würde man hypothetisch zwei identische Autokratien miteinander vergleichen, die sich lediglich in der Ausübung von weicher Repression um einen Skalenpunkt (gemessen auf einer Skala von 1 bis 10) unterschieden, wäre die Überlebenswahrscheinlichkeit des repressiveren Regimes um 40% höher. Dies ist ein bemerkenswert hoher Effekt.

Eine hohe Legitimation qua wirtschaftlicher Performanz und sozialen Errungenschaften hat zwar ebenfalls einen stabilisierenden Effekt, der jedoch sowohl schwächer als auch nicht statistisch signifikant ist. Dies gilt ebenso für die Kooptationssäule. Die Anbindung von strategisch wichtigen Eliten aus Militär und Wirtschaft an die autokratische Führungsriege ist nicht so bedeutend für die Stabilisierung nicht-demokratischer Herrschaft wie das Einengen von politischen Möglichkeitsräumen für die Zivilgesellschaft.

Ein Befund gilt es hier noch hervorzuheben. Wir können zeigen, dass weiche Repression das wichtigste Instrument zum Machterhalt ist, harte Repression jedoch oftmals ihr Gegenteil bewirkt. Zur Erinnerung: harte Repression war definiert über die Verletzung persönlicher Integritätsrechte (politisch motivierte Inhaftierung, Folter, Ermordung, „Verschwindenlassen“). Diese Form der Repression von Oppositionellen hat eher einen destabilisierenden Effekt auf das autokratische Regime. Sie ist also eher als ein Zeichen von Schwäche denn von Stärke des Regimes zu interpretieren.

### **Zum Umgang mit Autokratien**

Was bedeutet eine solche Analyse für den Umgang mit Autokratien? Autoritäre Großmächte wie die VR China und Russland, regional stark vernetzte Länder wie der Iran, Ägypten oder Nigeria und rohstoffreiche Nationen wie die Saudi-Arabien, Kasachstan oder Venezuela stellen die deutsche und europäische Außenpolitik vor große Herausforderungen. Die historische, machtpolitische, regionale und geopolitische Komplexität von konkreten Einzelfällen erschwert jede Art von generalisierenden Ratschlägen. Außenpolitik ist stets ein

---

<sup>2</sup> Wir arbeiten gerade an einer detaillierten Publikation der empirischen Ergebnisse. Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf der Arbeit von Alexander Schmotz, *The Survival of Dictatorships. An Event History Analysis*, Manuskript 2014.

Spiel auf zwei Ebenen – auf der einen Seite der genuin außenpolitischen Arena in der Interaktion mit dem internationalen Gegenüber sowie auf der anderen Seite in der Berücksichtigung innenpolitischer Beschränkungen. Hierin unterscheiden sich Autokratien nicht von Demokratien.

Auf der innenpolitischen Seite konnten wir jedoch zeigen, dass sich Autokratien vor allem über weiche Repression stabilisieren. Die Einschränkung von zivilgesellschaftlichen Akteuren ist der Schlüssel für die Aufrechterhaltung autokratischer Regime. Es sind nicht die oftmals auch medial verbreiteten hart-repressiven Maßnahmen, sondern die kleinen Nadelstiche gegen die politische Partizipation. Autokratien zielen darauf ab, kollektive Aktionen schon im Keim zu ersticken. Unmut darf zwar von der Bevölkerung geäußert werden, jedoch dürfen sich diese Unzufriedenen nicht zusammenschließen. Politische Teilhabe wird erst an dieser Schwelle beschnitten. Oppositionelle Nuklei und demokratische Enklaven dürfen sich aus Sicht der autokratischen Machthaber nicht zusammenschließen. Deutsche und europäische Außenpolitik muss sich der herausgehobenen Bedeutung von weicher Repression für die Behinderung zivilgesellschaftlicher Initiativen bewusst sein, wenn sie sich dem Ziel der weltweiten Stärkung von Demokratie verschreibt. Weiche Repression ist notwendig für nicht-demokratische Herrschaft und hier entschiedener und vor allem konsistenter gegen Verletzungen der politischen Teilhaberechte vorzugehen, wäre erforderlich. Die umfassende Analyse aller Autokratien seit 1945 legt zumindest nahe, dass ein solcher Mut belohnt werden würde.

## Vom Umgang mit autoritären Regimen – oder: was ist heute Demokratie?

### Ein impressionistischer Streifzug durch den zeitgenössischen europäischen Demokratie-Diskurs<sup>3</sup>

Ulrike Guérot

#### Politik in Zeiten der begrifflichen Beliebigkeit

Selten ist so viel über Demokratie geschrieben worden wie in den letzten Jahren: die Legitimität nationaler liberaler Demokratien europäischen Stils ist ins Gerede gekommen, die „Brüsseler“ Demokratie ist, bedingt durch die Eurokrise, extrem unter Beschuss geraten: das sogenannte *governance system* der EU, genauer des Euro, kracht derzeit sprichwörtlich zusammen wie ein Kartenhaus.

Literaturberge der letzten Generation EU-Forschung, die sich meistens auf *euro-governance*-Fragen, *multi-level democracy* oder Regulierungstatbestände konzentriert haben, verschmelzen zu einer teigigen Masse, mit der offensichtlich nicht mehr angemessen beschrieben werden kann, woher jenes europäische Demokratiever sagen kommt – national und europäisch – und worin die allgemein empfundene *malaise politique* begründet liegt, die hinter dem Aufkommen populistischer Strömungen steht, das überall in Europa zu beobachten ist.

Auf den folgenden Seiten kann dieses Thema natürlich nicht erschöpfend behandelt werden, zumal die neue demokratiethoretische (oder besser: demokratiekritische) Literatur mit jedem Tag anschwillt. Es kann hier also nur darum gehen, ein paar impressionistische Tupfer auf den gegenwärtigen europäischen Demokratie-Diskurs zu setzen. Die zentrale Ausgangsthese dabei ist, dass wir uns mit Blick auf die (europäischen) Demokratie(n) in einem „*begrifflichen Babel*“, einer Begriffsverwirrung befinden: uns entschwinden die Worte, die Begriffe, uns entschwinden die konzeptionelle Klarheit, die normativen Konzepte, um zu

---

<sup>3</sup> Dieses Papier ist nur ein kurzer Streifzug und mithin notwendigerweise oberflächlich, verkürzt und undifferenziert -andererseits bewusst provokativ geschrieben. Die Literaturhinweise dienen der Vertiefung der Debatte und der Thesen, die hoffentlich beim Fachgespräch der Böll-Stiftung am 19. Juni 2015 geführt und strittig gestellt werden können, mit dem Ziel, eine angeregte und hoffentlich kontroverse Debatte zu ermöglichen.

erfassen, was vor sich geht. Anders formuliert: Begriffe wie liberal, Demokratie, autoritär oder Legitimität sind *relativ* und mithin *beliebig* geworden, ihre begrifflichen Konturen weichen auf und verwischen sich. Zurecht weist Georg Simmerl<sup>4</sup> in einer post-strukturalistischen Analyse des Begriffes von Autorität darauf hin, dass ‚legitim‘ bis dato eine Vokabel war, die Demokratien – in Gegensatz zu autoritären Regimen – charakterisiert hat, während autoritäre Regime *by definition* illegitim waren. Wenn freie und demokratische Wahlen in einem Mehrparteiensystem das entscheidende Kriterium für Legitimität sind, dann ist es formaliter durchaus legitim, wenn Bürger über einen permissiven Akt (Wahl) einem autoritären Politiker ihre Souveränität übertragen, also de facto einen temporär gedachten Akt der politischen Unterwerfung tätigen, eine Art Gesellschaftsvertrag, der – sofern er nicht machtpolitisch missbraucht wird – theoretisch auch rückgängig zu machen ist. Ähnlich formal beschreibt John Keane in *Life and Death of Democracy*<sup>5</sup>, dass die Tatsache, dass analphabetische Frauen unter dem Bild von Karzai einen Fingerabdruck machen, noch keine Demokratie in Afghanistan bedeutet. Dies gilt im Übrigen für alle in westlichen Augen nicht demokratische oder eben religiöse Parteien, z.B. in Nordafrika (Ägypten), die über demokratische Wahlen an die Macht kommen. Das normative Konzept von *democracy-promotion* ist gescheitert.

Insofern: was ist heute liberal, was ist Demokratie, was ist legitim? Ist Putin legitim, auch wenn er – in westlichen Augen – autoritär ist? Umgekehrt: Ist Victor Orban in Ungarn demokratisch, nur weil er mit Mehrheit gewählt wurde oder anders formuliert: wieso gilt sein faktisch und *gefühl*t autoritäres Regime in Ungarn eigentlich heute *formaliter* als demokratisch, so dass sich offiziell noch nicht einmal die EU dagegen wehrt oder irgendwelche Maßnahmen ergreift? Ist die Annexion der Krim legitim, nur weil *faktisch* niemand etwas dagegen unternimmt (außer juristisch-legalistischen Bemühungen auf UN-Ebene); ist Marine Le Pen eine Populistin und damit pathologisch, nur weil sie berechtigte Kritik an der derzeitigen Euro-*governance* geltend macht und argumentiert, dass diese für Frankreich schädlich ist? Als Populist darf eigentlich *a priori* niemand bezeichnet werden, nur weil er mit der derzeitigen europäischen Politik nicht konform geht oder weil seine Meinung nicht der herrschenden Meinung der europäischen Eliten entspricht.<sup>6</sup> Das trifft gleichermaßen auf Syriza, den Front National oder Fides in Ungarn zu. Wo die Politik – siehe

---

<sup>4</sup> Georg Simmerl und Friederike M. Reinhold, A Post-Structuralist Reading of Authority: Developing a concept for the Study of Global (Dis-)Order, EPCR Graduate Conference, Bremen, 4.-6.7.2012

<sup>5</sup> John Keane, *Life and Death of Democracy*, London 2009.

<sup>6</sup> vgl. dazu Jan-Werner Müller, Zu einer politischen Theorie des Populismus, in: *Transit. Europäische Revue*, Transit 44 (Herbst 2013), Zukunft der Demokratie, S. 62-71, S. 69.

Euro-governance – keine oder kaum Reversibilität von Entscheidungen und Opposition zulässt, ist eine anti-System-Haltung die einzige Option.

Darum sind diese Demokratieprobleme nicht zu lösen mit mehr *Transparenz*, mehr *Partizipation* oder mehr *Konfliktlösung*, eben jenen Begriffen, auf die sich der augenblickliche europäische Diskurs eingeschossen, um nicht zu sagen: in denen er sich festgefahren hat. Mehr *Partizipation* schafft Marine Le Pen nicht aus der Welt, mehr *Transparenz* entmachtete Orban nicht, mehr *Konfliktlösung* hilft der Ukraine nicht. Denn es geht eigentlich um Macht und Werte, um Souveränität und Emanzipation, um soziale Gleichheit und Alternativen. Mit nur formalen Demokratieangeboten ist das alles nicht zu erbringen, wenn das politische System in Europa – und darüber hinaus – seine funktionalen Versprechen nicht einhält.

### **Wider die liberale Bequemlichkeit**

Eine „*Transparenz-Hysterie*“, nennt das der koreanische Philosoph Byung-Chul Han<sup>7</sup> – an deren Ende indes nicht mehr Transparenz, sondern mehr Kontrolle steht.

Oder um, alles Gute kommt auf einmal doch wieder aus Frankreich, das *enfant terrible* und gleichzeitig den neuen Hoffnungsträger einer fundierten Liberalismus-Kritik, Jean-Claude Michéa<sup>8</sup>, zu zitieren, der sich an der zeitgenössischen Beliebigkeit der ‚liberalen Demokratie‘ abarbeitet: „*Die Fähigkeit, seiner jeweiligen Gemeinschaft unter bestimmten Umständen das eigene Leben zu opfern, (galt) von jeher als höchste Tugend traditioneller Gesellschaften, die den persönlichen Beziehungen von Scham und Ehre einen bevorzugten Platz einräumten.*“ Indes<sup>9</sup>, „*Das Ziel der Moderne ist die Sicherheit in den privaten Genüssen, und Freiheit nennen sie den gesetzlichen Schutz dieser Genüsse. Besser kann man nicht zum Ausdruck bringen, dass die künftig von den Liberalen zelebrierte Freiheit zunächst einmal nur ein anderer Name für ein ruhiges (und wenn möglich angenehmes) Leben sowie für das Streben nach einem wohlverdienten geschichtlichen Ausruhen<sup>10</sup> ist.*“

---

<sup>7</sup> <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/philosoph-byung-chul-han-alles-wird-schamloser-und-nackter-11704308.html>

<sup>8</sup> Jean-Claude Michéa: Das Reich des kleineren Übels: über die liberale Gesellschaft, Berlin (Matthes & Seitz), 2014; wiederum in Berufung auf einen Essay von Eric Desmons, Mourir pour la patrie? Paris 2001. Mit Blick auf kulturelle Phänomene analysiert der österreichische Kulturwissenschaftler Robert Pfaller den gleichen Tatbestand funktionaler Beliebigkeit in seinem großartigen Buch ‚Wofür es sich zu Leben lohnt. Elemente materialistischer Philosophie‘, Frankfurt: S. Fischer, 2011.

<sup>9</sup> Jean-Claude Michéa zitiert hier Benjamin Constant, Über die Freiheit des Alten im Vergleich zu der heutigen, zit. nach Lothar Gall und Rainer Koch (Hg.), Der europäische Liberalismus im 19. Jahrhundert, Bd. 1 Berlin, Frankfurt, Wien 1981, S. 40.

<sup>10</sup> Ebd., Michéa übernimmt hier den Begriff ‚calm desire‘ von Francis Hutcheson von 1755.

Kurz: Unsere heutige vermeintlich liberale Maxime kaschiert eigentlich unsere Bequemlichkeit und das ist das größte Problem der europäischen Demokratie. Das passt gleichermaßen auf die Flüchtlingsdiskussion wie die europäische Außenpolitik.

Wenn bei einer (hier einmal angenommenen) Zuspitzung des Ukraine-Konfliktes vielleicht demnächst die Frage aufkommt: *Mourir pour Kiev?*, wie wird die europäische Demokratie darauf reagieren? Auf die 1939 von dem französischen Politiker Marcel Déat – Pazifist, Sozialist und später während der deutschen Besatzung Kollaboratur – analog gestellte Frage *‚Mourir pour Danzig‘* wurde damals mit ‚Nein‘ geantwortet. Es war der Anfang vom Ende. Soll heißen, wenn ‚friedliche Konfliktlösung‘ absolut gesetzt wird, hat Europa schon verloren. Nicht umsonst wurde in allen Parteiprogrammen früher auf die Symbiose von Frieden und Freiheit rekuriert, die untrennbar zusammengehören: ‚friedlich‘ im Sinne von ‚Abwesenheit von Krieg‘ war auch die ehemalige DDR. Die Tatsache, dass wir heute nur noch (siehe Ukraine) von ‚Konflikten‘ reden, und nicht mehr von ‚Krieg‘, belegt, dass wir jede normative Unterfütterung von Krieg als gerechter Abwehr (von Freiheitsbedrohung) gegenüber einem ungerechten, interessensbezogenem Angriffskrieg und damit unsere ethische Urteilsfähigkeit verloren haben. Die Grünen haben diese Debatte schon einmal Ende der 90er Jahre geführt, als Joschka Fischer den Satz „nie wieder Krieg“ mit „nie wieder Auschwitz“ verband und der Partei damit den Pazifismus austrieb.

### **Schluss mit alternativlos**

Genau dazu passt, was man derzeit als Gegenreaktion auf den Post-Strukturalismus verstehen könnte: gegen die jahrzehntelange Strömung der Dekonstruktion von Begriffen – im Zuge derer z.B. aus *Government* eine *governance* wurde, wobei *‚governance ownership for everybody and responsibility for none‘* ist – kommt heute vor allem ein Begriff in den Diskurs zurück, und zwar der der Macht, gepaart mit dem der Werte, vor allem dem Wert des Sozialen an sich als Antipode zu einer als alternativlos gesetzten Ökonomisierung der Welt. Es geht, um Chantal Mouffe zu zitieren, um die Wiederkehr und die Wiederentdeckung des Politischen selbst.<sup>11</sup> Nach der Entkernung von Begriffen und der Aushöhlung des Politischen kann man derzeit eine Rückkehr des Normativen beobachten. Chantal Mouffe erlebt derzeit mit ihren radikalpolitischen Thesen eine Renaissance – besonders bei jüngeren Lesern<sup>12</sup> – wenn sie im *‚Empire-Diskurs‘* gegen Michael Hardt und Antonio Negri<sup>13</sup> ins Feld führt, dass das ‚hegemoniale Empire‘ – gemeint ist die „neo-liberale Weltordnung“ und das globalisierte

---

<sup>11</sup> Chantal Mouffe, *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Suhrkamp 2007

<sup>12</sup> Die Generationendynamik in der Debatte ist hier ein wichtiger Faktor.

<sup>13</sup> Michael Hardt und Antonio Negri, *Empire. Die neue Weltordnung*, Frankfurt/ Main, Campus 2002

Marktsystem, in dessen „Klauen“ die liberalen Demokratien geraten sind – sich nicht von selber auflösen wird, sondern dass man einen ausdauernden und gezielten „Stellungskrieg“ gegen alle „Knotenpunkte“ dieses System führen muss.<sup>14</sup> Eine (linke) Gegenmacht müsse „politisch gebündelt“ werden, um jenseits von Demonstrationen der *multitude* von Negri & Heldt, die Mouffe als unpolitisch („Exodus“) bezeichnet, eine Alternative zum bestehenden System aufzubauen. Aber wer will schon gegen die EZB „in Stellung gehen“? Wäre es nicht besser, wenn die EZB einfach eine gute Geldpolitik machen würde?<sup>15</sup> Wobei Mouffe sich von Jürgen Habermas und seiner kosmopolitisch postnationalen Weltordnung und Europa als Avantgarde derselben abwendet, weil sie das Konzept für eurozentrisch hält. Was Tobias Dörr wiederum dazu führt, vor kurzem im IPG-Journal der FES gegen den „völkischen Populismus“ von Chantal Mouffe zu wenden,<sup>16</sup> der sie dabei aber offensichtlich ziemlich missverstanden hat, denn Mouffe geht es um eine „pluralistische Weltordnung“, um regionale hegemoniale Pole, genauer: um eine „Pluralisierung“ von Hegemonie. Mouffe ist nicht ‚völkisch‘; *de facto* will Mouffe wieder eine Art Systemwettbewerb gegen den post-modernen Trend des Multilateralismus.

In diesem Zusammenhang ist es interessant zu beobachten, wie die Dialektik – die ‚alternativlose‘ Welt braucht eine Antipode, Francis Fukuyama<sup>17</sup> hatte Unrecht, der Kapitalismus ist nicht Systemsieger – in intellektuellen Gazetten heute fröhlich Urstand feiert. Nie war Marx so lebendig wie heute und Thomas Piketty<sup>18</sup> ist damit nicht einmal gemeint: Benjamin Kunkel<sup>19</sup> erinnert uns sanft daran, dass Kapitalismus pragmatisch sein mag, sein größtes Problem ist es indes, dass er gerade keine Ideologie ist, fehlt ihm doch jede normative Unterfütterung. Nur weil er funktioniert, macht ihn das noch nicht gut. Wenn sie die Idee der Potenzialität verleugnet, sagte Adorno, verleugnet die Dialektik sich selbst, anders formuliert: das Recht auf Utopie ist ein Menschenrecht.

Selten galt das wohl so sehr für Europa wie heute. Das Populismus-Problem von heute ist nämlich genau das: Marine Le Pen hat sicher nicht die besseren politischen Lösungen zu

---

<sup>14</sup> Chantal Mouffe, *Exodus und Stellungskrieg. Die Zukunft radikaler Politik*, Wien 2009

<sup>15</sup> Hier müsste man, so Platz wäre, natürlich ausdifferenzieren, denn natürlich macht die EZB derzeit prinzipiell eine gute Geldpolitik, die sehr systemstabilisierend und mithin als solches gut ist, aber macht sie eine „gute Geldpolitik“ für die deutschen Sparer? Die griechische Schuldenproblematik? Die deutschen oder französischen Banken? Die portugiesischen Bürger? Etc.

<sup>16</sup> <http://www.ipg-journal.de/rubriken/soziale-demokratie/artikel/gegen-eine-voelkische-linke-878/>

<sup>17</sup> Francis Fukuyama: *Das Ende der Geschichte*, 1992

<sup>18</sup> Thomas Piketty, *Capital in the 21st Century*, Harvard 2014

<sup>19</sup> Benjamin Kunkel: *Utopie oder Untergang: ein Wegweiser für die augenblickliche Krise*, Berlin, Suhrkamp, 2014.

bieten, aber die bessere Erzählung, die schönere Nostalgie von Frankreich, wie es einst war, die schönere Utopie einer anderen *République!*<sup>20</sup> Brüsseler Euro-Pragmatismus kann dagegen nicht gewinnen. Für Putin gilt das *idem*, weswegen *story-telling* – eben die Beherrschung der Medien in Russland – so entscheidend geworden ist, während sich Deutschland umgekehrt mit dem Begriff der ‚Lügenpresse‘ herumschlägt: was offiziell erzählt wird und – vermeintlich – gut und alternativlos sein soll, wird nicht mehr geglaubt.

### **Form follows Function**

Theoretisch – und die Theorie ist wieder auf dem Vormarsch und wird gerade allerorten wieder aus der Mottenkiste der Verlage geholt<sup>21</sup> – kommt das gleichsam einer Entmachtung von Niklas Luhmann und seiner Systemtheorie gleich, genauer: es geht – passend zur Rückkehr des Politischen – um deren Politisierung: „*Die alte Entgegensetzung zwischen Kritik (Kritischer Theorie) und Affirmation (Systemtheorie) weicht der Frage, welche Rolle Kritik eigentlich gesellschaftlich spielen kann und soll*“, schreibt Nicklas Baschek in einem brillanten Artikel<sup>22</sup>, in dem er den (Foucault’schen) Begriff der Kontingenz, nämlich dass immer auch eine andere Ordnung vorstellbar und die Geschichte kein deterministischer Gang ist, zum „*archimedischen Punkt der Kritik*“ erklärt. Es geht um die Emergenz einer *kritischen* Systemtheorie, den Willen, *beides* zu machen: Kritik *und* Systemtheorie; dazu geht es um die normative Bindung von Institutionen, damit diese wieder dem ästhetischen Grundsatz ‚*form follows function*‘ entsprechen: Die Idee sozialer Transformation muss Institutionen vorangestellt werden – was sie z.B. aktuell bei der „Grexit“-Debatte nicht ist. Empirische Studien belegen inzwischen eine eindeutige Korrelation zwischen Armut und Wahlbeteiligung, auch in Deutschland:<sup>23</sup> die formale Partizipation bei Wahlen bietet *keine reale Politikalternative* und damit Hoffnung auf eine mögliche Verbesserung des eigenen Lebens, weswegen die Leute erst gar nicht wählen gehen. Die Politik ist nicht mehr funktional.

Letztlich geht es darum, der Entkernung, der Aushöhlung von funktionaler Demokratie entgegenzuwirken. Der entscheidende Punkt ist, dass Demokratie zu einer Formalität verkommen ist. Insofern geht es nicht nur um die Rückkehr von Macht (siehe Mouffe oben),

---

<sup>20</sup> Ulrike Guérot, *Marine Le Pen und die Metamorphose der französischen Republik*, in: Leviathan, Hat. 2/2015

<sup>21</sup> Phillip Felsch, *Der lange Sommer der Theorie. Geschichte einer Revolte 1960-1990*, München C.H. Beck, 2015.

<sup>22</sup> Nicklas Baschek, „*Engagement ist Mangel an Talent*“. *Zur Entkernung der Kritik in der kritischen Systemtheorie und dem Postfundamentalismus*, in: Leviathan: 4/2014, S. 494-607, S. 495

<sup>23</sup> z.B.: 76% der deutschen Harz-IV Empfänger gehen nicht zur Wahl, dazu Wolfgang Merkel, versch. Papiere der Studiengruppe ‚*Democracy and Democratization*‘ des WZB, Berlin.

sondern auch um die Rückkehr von *Gestaltungsmacht* als Reaktion auf die von Colin Crouch beschriebene Post-Demokratie,<sup>24</sup> deren feature – siehe Griechenland-Krise – ist: „*You can always vote, but you have no choice.*“<sup>25</sup>

In seinem Buch „*The society of equals*“ bringt Pierre Rosanvallon<sup>26</sup> das auf den Punkt: „*We thought, democracy is about participation, but actually it is about equality*“, und erinnert an den Grundsatz der französischen Revolution: *liberté, égalité, fraternité*. Freiheit ist nur *mit Gleichheit zusammen denkbar*. Wenn formale Demokratie angeboten, die soziale Frage aber nicht gelöst bzw. das Gleichheitsversprechen der Gesellschaft nicht – wenigstens bis zu einem bestimmten Grad – eingelöst wird, dann hat das demokratische System versagt, weil es seine Funktion nicht mehr erfüllt. Mehr als um Partizipation geht es bei der Demokratie um die Erhaltung sozialer Körper. Dazu passt die Renaissance republikanischen Denkens, das augenblicklich überall in der politikwissenschaftlichen Debatte zu beobachten ist, und in der der Begriff des Gemeinwohls derzeit neu besetzt und reflektiert wird.<sup>27</sup>

Die – sogenannten – Populisten haben indes besser erkannt, dass Macht – bis hin zu Autorität – in Kombination mit griffigen Erzählungen besser funktioniert, als formale Partizipationsangebote und Pragmatismus. In gewisser Hinsicht sind die ‚Populisten‘ noch *analog*, sie gründen Parteien, die im europäischen politischen System funktionieren. Hier ist die zweite aktuelle Schiefelage der europäischen Demokratie zu finden: diejenigen, meist jüngeren Leute – die Generationendynamik in der aktuellen Demokratiedebatte ist unübersehbar – die an alternativen Politikkonzepten arbeiten, die eine andere Weltordnung einfordern, die die kritischen Debattenforen in Europa bevölkern, sind heute, bedingt durch das Internet, meistens jung, digital, vernetzt, *post-party* und *no-hierarchy*. Sie bekommen keine Interessenbündelung mehr hin. Asymmetrische Strukturen, wie etwa Partei und Führung, Macht und Hierarchie werden nicht mehr akzeptiert.<sup>28</sup> Damit können sie sich unter

---

<sup>24</sup> Colin Crouch, *Post-Demokratie*, Berlin: Suhrkamp 2008

<sup>25</sup> Das insbesondere die europäische Demokratie in post-demokratische Verhältnisse abgeglitten ist, ist heute de facto herrschende Meinung in den Politik- und Sozialwissenschaften, vgl. z.B. Claus Offe, *Europe entrapped*, Polity Press 2014; Hauke Brunkhorst, *Das doppelte Gesicht Europas. Zwischen Kapitalismus und Demokratie*, Berlin: Suhrkamp 2014.

<sup>26</sup> Pierre Rosanvallon, *The society of Equals*, Harvard University Press 2013.

<sup>27</sup> Karsten Nowrot, *Das Republikprinzip in der Rechtsordnungsgemeinschaft. Methodische Annäherungen an die Normalität eines Verfassungsprinzips*. Jus Publicum 237. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014; Samantha Besson, Martí, José Luis 2009. »Law and republicanism. Mapping the issues«, in *Legal republicanism. National and international perspectives*, hrsg. v. Besson, Samantha; Martí, José Luis, S. 3-36. Oxford: Oxford University Press; Thorsten Thiel, *Republikanismus und die Europäische Union. Eine Neubestimmung des Diskurses um die Legitimität europäischen Regierens*. Baden-Baden: Nomos, 2012. u.v.a.m.

<sup>28</sup> Armin Nassehi, *Die letzte Stunde der Wahrheit*, Hamburg: Murman 2015.

gegebenen institutionellen Bedingungen nicht durchsetzen und bekommen kaum Gehör. Ein Installationskünstler hat letztens eine kleine *art-performance* gemacht und auf verschiedenen Videos folgendes dokumentiert: fünf Personen sollten an einer Töpferscheibe zusammen eine Schüssel formen. Es geht nicht. Nur mit Partizipation kommt man nicht weiter, wenn man mit kritischen Augen die Kontingenz der Geschichte gestalten will. Man braucht normativ gebundene Macht.

Die derzeitige europäische Demokratiekrise ist mithin ein politisches System- und Elitenversagen: das republikanische und für jedes Gemeinwesen konstitutive Urversprechen wurde durch fehlverstandenen Liberalismus nicht gehalten und die Reaktion der Bürger darauf ist eigentlich gesunder Menschenverstand. Was wir derzeit – von Mazedonien bis Bulgarien, und von Griechenland über Spanien bis hin zu Frankreich – in Europa erleben, ist eine gesellschaftliche Emanzipation von politischen Institutionen, die sich verselbständigt haben. Die Gefahr indes ist: wenn die europäische Demokratie und ihre Institutionen diese emanzipatorische Bewegung verschlafen bzw. nicht darauf reagieren und ihr keine *Wirkungsmacht* konzederen, schnappen sich die Populisten den Emanzipationsdrang!

# The Return of Geopolitics

## The Revenge of the Revisionist Powers

Walter Russell Mead

So far, the year 2014 has been a tumultuous one, as geopolitical rivalries have stormed back to center stage. Whether it is Russian forces seizing Crimea, China making aggressive claims in its coastal waters, Japan responding with an increasingly assertive strategy of its own, or Iran trying to use its alliances with Syria and Hezbollah to dominate the Middle East, old-fashioned power plays are back in international relations.

The United States and the EU, at least, find such trends disturbing. Both would rather move past geopolitical questions of territory and military power and focus instead on ones of world order and global governance: trade liberalization, nuclear nonproliferation, human rights, the rule of law, climate change, and so on. Indeed, since the end of the Cold War, the most important objective of U.S. and EU foreign policy has been to shift international relations away from zero-sum issues toward win-win ones. To be dragged back into old-school contests such as that in Ukraine doesn't just divert time and energy away from those important questions; it also changes the character of international politics. As the atmosphere turns dark, the task of promoting and maintaining world order grows more daunting.

But Westerners should never have expected old-fashioned geopolitics to go away. They did so only because they fundamentally misread what the collapse of the Soviet Union meant: the ideological triumph of liberal capitalist democracy over communism, not the obsolescence of hard power. China, Iran, and Russia never bought into the geopolitical settlement that followed the Cold War, and they are making increasingly forceful attempts to overturn it. That process will not be peaceful, and whether or not the revisionists succeed, their efforts have already shaken the balance of power and changed the dynamics of international politics.

### **A FALSE SENSE OF SECURITY**

When the Cold War ended, many Americans and Europeans seemed to think that the most vexing geopolitical questions had largely been settled. With the exception of a handful of relatively minor problems, such as the woes of the former Yugoslavia and the Israeli-

Palestinian dispute, the biggest issues in world politics, they assumed, would no longer concern boundaries, military bases, national self-determination, or spheres of influence.

One can't blame people for hoping. The West's approach to the realities of the post–Cold War world has made a great deal of sense, and it is hard to see how world peace can ever be achieved without replacing geopolitical competition with the construction of a liberal world order. Still, Westerners often forget that this project rests on the particular geopolitical foundations laid in the early 1990s.

In Europe, the post–Cold War settlement involved the unification of Germany, the dismemberment of the Soviet Union, and the integration of the former Warsaw Pact states and the Baltic republics into NATO and the EU. In the Middle East, it entailed the dominance of Sunni powers that were allied with the United States (Saudi Arabia, its Gulf allies, Egypt, and Turkey) and the double containment of Iran and Iraq. In Asia, it meant the uncontested dominance of the United States, embedded in a series of security relationships with Japan, South Korea, Australia, Indonesia, and other allies.

This settlement reflected the power realities of the day, and it was only as stable as the relationships that held it up. Unfortunately, many observers conflated the temporary geopolitical conditions of the post–Cold War world with the presumably more final outcome of the ideological struggle between liberal democracy and Soviet communism. The political scientist Francis Fukuyama's famous formulation that the end of the Cold War meant "the end of history" was a statement about ideology. But for many people, the collapse of the Soviet Union didn't just mean that humanity's ideological struggle was over for good; they thought geopolitics itself had also come to a permanent end.

At first glance, this conclusion looks like an extrapolation of Fukuyama's argument rather than a distortion of it. After all, the idea of the end of history has rested on the geopolitical consequences of ideological struggles ever since the German philosopher Georg Wilhelm Friedrich Hegel first expressed it at the beginning of the nineteenth century. For Hegel, it was the Battle of Jena, in 1806, that rang the curtain down on the war of ideas. In Hegel's eyes, Napoleon Bonaparte's utter destruction of the Prussian army in that brief campaign represented the triumph of the French Revolution over the best army that prerevolutionary Europe could produce. This spelled an end to history, Hegel argued, because in the future, only states that adopted the principles and techniques of revolutionary France would be able to compete and survive.

Adapted to the post–Cold War world, this argument was taken to mean that in the future, states would have to adopt the principles of liberal capitalism to keep up. Closed, communist societies, such as the Soviet Union, had shown themselves to be too uncreative and unproductive to compete economically and militarily with liberal states. Their political regimes were also shaky, since no social form other than liberal democracy provided enough freedom and dignity for a contemporary society to remain stable.

To fight the West successfully, you would have to become like the West, and if that happened, you would become the kind of wishy-washy, pacifistic milquetoast society that didn't want to fight about anything at all. The only remaining dangers to world peace would come from rogue states such as North Korea, and although such countries might have the will to challenge the West, they would be too crippled by their obsolete political and social structures to rise above the nuisance level (unless they developed nuclear weapons, of course). And thus former communist states, such as Russia, faced a choice. They could jump on the modernization bandwagon and become liberal, open, and pacifistic, or they could cling bitterly to their guns and their culture as the world passed them by.

At first, it all seemed to work. With history over, the focus shifted from geopolitics to development economics and nonproliferation, and the bulk of foreign policy came to center on questions such as climate change and trade. The conflation of the end of geopolitics and the end of history offered an especially enticing prospect to the United States: the idea that the country could start putting less into the international system and taking out more. It could shrink its defense spending, cut the State Department's appropriations, lower its profile in foreign hotspots -- and the world would just go on becoming more prosperous and more free.

This vision appealed to both liberals and conservatives in the United States. The administration of President Bill Clinton, for example, cut both the Defense Department's and the State Department's budgets and was barely able to persuade Congress to keep paying U.S. dues to the UN. At the same time, policymakers assumed that the international system would become stronger and wider-reaching while continuing to be conducive to U.S. interests. Republican neo-isolationists, such as former Representative Ron Paul of Texas, argued that given the absence of serious geopolitical challenges, the United States could dramatically cut both military spending and foreign aid while continuing to benefit from the global economic system.

After 9/11, President George W. Bush based his foreign policy on the belief that Middle Eastern terrorists constituted a uniquely dangerous opponent, and he launched what he said would be a long war against them. In some respects, it appeared that the world was back in the realm of history. But the Bush administration's belief that democracy could be implanted quickly in the Arab Middle East, starting with Iraq, testified to a deep conviction that the overall tide of events was running in America's favor.

President Barack Obama built his foreign policy on the conviction that the "war on terror" was overblown, that history really was over, and that, as in the Clinton years, the United States' most important priorities involved promoting the liberal world order, not playing classical geopolitics. The administration articulated an extremely ambitious agenda in support of that order: blocking Iran's drive for nuclear weapons, solving the Israeli-Palestinian conflict, negotiating a global climate change treaty, striking Pacific and Atlantic trade deals, signing arms control treaties with Russia, repairing U.S. relations with the Muslim world, promoting gay rights, restoring trust with European allies, and ending the war in Afghanistan. At the same time, however, Obama planned to cut defense spending dramatically and reduced U.S. engagement in key world theaters, such as Europe and the Middle East.

### **AN AXIS OF WEEVILS?**

All these happy convictions are about to be tested. Twenty-five years after the fall of the Berlin Wall, whether one focuses on the rivalry between the EU and Russia over Ukraine, which led Moscow to seize Crimea; the intensifying competition between China and Japan in East Asia; or the subsuming of sectarian conflict into international rivalries and civil wars in the Middle East, the world is looking less post-historical by the day. In very different ways, with very different objectives, China, Iran, and Russia are all pushing back against the political settlement of the Cold War.

The relationships among those three revisionist powers are complex. In the long run, Russia fears the rise of China. Tehran's worldview has little in common with that of either Beijing or Moscow. Iran and Russia are oil-exporting countries and like the price of oil to be high; China is a net consumer and wants prices low. Political instability in the Middle East can work to Iran's and Russia's advantage but poses large risks for China. One should not speak of a strategic alliance among them, and over time, particularly if they succeed in undermining U.S. influence in Eurasia, the tensions among them are more likely to grow than shrink.

What binds these powers together, however, is their agreement that the status quo must be revised. Russia wants to reassemble as much of the Soviet Union as it can. China has no intention of contenting itself with a secondary role in global affairs, nor will it accept the current degree of U.S. influence in Asia and the territorial status quo there. Iran wishes to replace the current order in the Middle East -- led by Saudi Arabia and dominated by Sunni Arab states -- with one centered on Tehran.

Leaders in all three countries also agree that U.S. power is the chief obstacle to achieving their revisionist goals. Their hostility toward Washington and its order is both offensive and defensive: not only do they hope that the decline of U.S. power will make it easier to reorder their regions, but they also worry that Washington might try to overthrow them should discord within their countries grow. Yet the revisionists want to avoid direct confrontations with the United States, except in rare circumstances when the odds are strongly in their favor (as in Russia's 2008 invasion of Georgia and its occupation and annexation of Crimea this year). Rather than challenge the status quo head on, they seek to chip away at the norms and relationships that sustain it.

Since Obama has been president, each of these powers has pursued a distinct strategy in light of its own strengths and weaknesses. China, which has the greatest capabilities of the three, has paradoxically been the most frustrated. Its efforts to assert itself in its region have only tightened the links between the United States and its Asian allies and intensified nationalism in Japan. As Beijing's capabilities grow, so will its sense of frustration. China's surge in power will be matched by a surge in Japan's resolve, and tensions in Asia will be more likely to spill over into global economics and politics.

Iran, by many measures the weakest of the three states, has had the most successful record. The combination of the United States' invasion of Iraq and then its premature withdrawal has enabled Tehran to cement deep and enduring ties with significant power centers across the Iraqi border, a development that has changed both the sectarian and the political balance of power in the region. In Syria, Iran, with the help of its longtime ally Hezbollah, has been able to reverse the military tide and prop up the government of Bashar al-Assad in the face of strong opposition from the U.S. government. This triumph of realpolitik has added considerably to Iran's power and prestige. Across the region, the Arab Spring has weakened Sunni regimes, further tilting the balance in Iran's favor. So has the growing split among Sunni governments over what to do about the Muslim Brotherhood and its offshoots and adherents.

Russia, meanwhile, has emerged as the middling revisionist: more powerful than Iran but weaker than China, more successful than China at geopolitics but less successful than Iran. Russia has been moderately effective at driving wedges between Germany and the United States, but Russian President Vladimir Putin's preoccupation with rebuilding the Soviet Union has been hobbled by the sharp limits of his country's economic power. To build a real Eurasian bloc, as Putin dreams of doing, Russia would have to underwrite the bills of the former Soviet republics -- something it cannot afford to do.

Nevertheless, Putin, despite his weak hand, has been remarkably successful at frustrating Western projects on former Soviet territory. He has stopped NATO expansion dead in its tracks. He has dismembered Georgia, brought Armenia into his orbit, tightened his hold on Crimea, and, with his Ukrainian adventure, dealt the West an unpleasant and humiliating surprise. From the Western point of view, Putin appears to be condemning his country to an ever-darker future of poverty and marginalization. But Putin doesn't believe that history has ended, and from his perspective, he has solidified his power at home and reminded hostile foreign powers that the Russian bear still has sharp claws.

### **THE POWERS THAT BE**

The revisionist powers have such varied agendas and capabilities that none can provide the kind of systematic and global opposition that the Soviet Union did. As a result, Americans have been slow to realize that these states have undermined the Eurasian geopolitical order in ways that complicate U.S. and European efforts to construct a post-historical, win-win world.

Still, one can see the effects of this revisionist activity in many places. In East Asia, China's increasingly assertive stance has yet to yield much concrete geopolitical progress, but it has fundamentally altered the political dynamic in the region with the fastest-growing economies on earth. Asian politics today revolve around national rivalries, conflicting territorial claims, naval buildups, and similar historical issues. The nationalist revival in Japan, a direct response to China's agenda, has set up a process in which rising nationalism in one country feeds off the same in the other. China and Japan are escalating their rhetoric, increasing their military budgets, starting bilateral crises with greater frequency, and fixating more and more on zero-sum competition.

Although the EU remains in a post-historical moment, the non-EU republics of the former Soviet Union are living in a very different age. In the last few years, hopes of transforming the

former Soviet Union into a post-historical region have faded. The Russian occupation of Ukraine is only the latest in a series of steps that have turned eastern Europe into a zone of sharp geopolitical conflict and made stable and effective democratic governance impossible outside the Baltic states and Poland.

In the Middle East, the situation is even more acute. Dreams that the Arab world was approaching a democratic tipping point -- dreams that informed U.S. policy under both the Bush and the Obama administrations -- have faded. Rather than building a liberal order in the region, U.S. policymakers are grappling with the unraveling of the state system that dates back to the 1916 Sykes-Picot agreement, which divided up the Middle Eastern provinces of the Ottoman Empire, as governance erodes in Iraq, Lebanon, and Syria. Obama has done his best to separate the geopolitical issue of Iran's surging power across the region from the question of its compliance with the Nuclear Nonproliferation Treaty, but Israeli and Saudi fears about Iran's regional ambitions are making that harder to do. Another obstacle to striking agreements with Iran is Russia, which has used its seat on the UN Security Council and support for Assad to set back U.S. goals in Syria.

Russia sees its influence in the Middle East as an important asset in its competition with the United States. This does not mean that Moscow will reflexively oppose U.S. goals on every occasion, but it does mean that the win-win outcomes that Americans so eagerly seek will sometimes be held hostage to Russian geopolitical interests. In deciding how hard to press Russia over Ukraine, for example, the White House cannot avoid calculating the impact on Russia's stance on the Syrian war or Iran's nuclear program. Russia cannot make itself a richer country or a much larger one, but it has made itself a more important factor in U.S. strategic thinking, and it can use that leverage to extract concessions that matter to it.

If these revisionist powers have gained ground, the status quo powers have been undermined. The deterioration is sharpest in Europe, where the unmitigated disaster of the common currency has divided public opinion and turned the EU's attention in on itself. The EU may have avoided the worst possible consequences of the euro crisis, but both its will and its capacity for effective action beyond its frontiers have been significantly impaired. The United States has not suffered anything like the economic pain much of Europe has gone through, but with the country facing the foreign policy hangover induced by the Bush-era wars, an increasingly intrusive surveillance state, a slow economic recovery, and an unpopular health-care law, the public mood has soured. On both the left and the right, Americans are questioning the benefits of the current world order and the competence of its

architects. Additionally, the public shares the elite consensus that in a post–Cold War world, the United States ought to be able to pay less into the system and get more out. When that doesn't happen, people blame their leaders. In any case, there is little public appetite for large new initiatives at home or abroad, and a cynical public is turning away from a polarized Washington with a mix of boredom and disdain.

Obama came into office planning to cut military spending and reduce the importance of foreign policy in American politics while strengthening the liberal world order. A little more than halfway through his presidency, he finds himself increasingly bogged down in exactly the kinds of geopolitical rivalries he had hoped to transcend. Chinese, Iranian, and Russian revanchism haven't overturned the post–Cold War settlement in Eurasia yet, and may never do so, but they have converted an uncontested status quo into a contested one. U.S. presidents no longer have a free hand as they seek to deepen the liberal system; they are increasingly concerned with shoring up its geopolitical foundations.

### **THE TWILIGHT OF HISTORY**

It was 22 years ago that Fukuyama published *The End of History and the Last Man*, and it is tempting to see the return of geopolitics as a definitive refutation of his thesis. The reality is more complicated. The end of history, as Fukuyama reminded readers, was Hegel's idea, and even though the revolutionary state had triumphed over the old type of regimes for good, Hegel argued, competition and conflict would continue. He predicted that there would be disturbances in the provinces, even as the heartlands of European civilization moved into a post-historical time. Given that Hegel's provinces included China, India, Japan, and Russia, it should hardly be surprising that more than two centuries later, the disturbances haven't ceased. We are living in the twilight of history rather than at its actual end.

A Hegelian view of the historical process today would hold that substantively little has changed since the beginning of the nineteenth century. To be powerful, states must develop the ideas and institutions that allow them to harness the titanic forces of industrial and informational capitalism. There is no alternative; societies unable or unwilling to embrace this route will end up the subjects of history rather than the makers of it.

But the road to postmodernity remains rocky. In order to increase its power, China, for example, will clearly have to go through a process of economic and political development that will require the country to master the problems that modern Western societies have confronted. There is no assurance, however, that China's path to stable liberal modernity will

be any less tumultuous than, say, the one that Germany trod. The twilight of history is not a quiet time.

The second part of Fukuyama's book has received less attention, perhaps because it is less flattering to the West. As Fukuyama investigated what a post-historical society would look like, he made a disturbing discovery. In a world where the great questions have been solved and geopolitics has been subordinated to economics, humanity will look a lot like the nihilistic "last man" described by the philosopher Friedrich Nietzsche: a narcissistic consumer with no greater aspirations beyond the next trip to the mall.

In other words, these people would closely resemble today's European bureaucrats and Washington lobbyists. They are competent enough at managing their affairs among post-historical people, but understanding the motives and countering the strategies of old-fashioned power politicians is hard for them. Unlike their less productive and less stable rivals, post-historical people are unwilling to make sacrifices, focused on the short term, easily distracted, and lacking in courage.

The realities of personal and political life in post-historical societies are very different from those in such countries as China, Iran, and Russia, where the sun of history still shines. It is not just that those different societies bring different personalities and values to the fore; it is also that their institutions work differently and their publics are shaped by different ideas.

Societies filled with Nietzsche's last men (and women) characteristically misunderstand and underestimate their supposedly primitive opponents in supposedly backward societies -- a blind spot that could, at least temporarily, offset their countries' other advantages. The tide of history may be flowing inexorably in the direction of liberal capitalist democracy, and the sun of history may indeed be sinking behind the hills. But even as the shadows lengthen and the first of the stars appears, such figures as Putin still stride the world stage. They will not go gentle into that good night, and they will rage, rage against the dying of the light.

# The New Despotisms

## Imagining the End of Democracy

John Keane

This essay sets out to make new sense of a disturbing trend shaping our world in these early years of the 21st-century: the rise of despotism. It asks whether the regimes of power displayed in countries otherwise as different as Russia, Vietnam, Iran; Saudi Arabia; Turkmenistan; China and Brunei, Saudi Arabia and the United Arab Emirates share things in common. It answers that they do, beginning with their geographic concentration in the Eurasian region, broadly defined to include the territorial spaces stretching from Russia, Turkey, the Gulf states and Iran in the west through to the central Asian republics, China and Japan, Indonesia, Australia, New Zealand and Fiji in the far east. There are more than a few observers who point out that the basic lineaments of the future global order are currently being forged in this region. The region contains the bulk of the world's population; and in the current Atlantic crisis, it has out-invested, out-produced, out-exported the rest of the world. The region is the new geo-political centre of gravity of our planet. It is also the heartland of the new despotisms, which are proving to be powerful actors, both in the region and within a wide range of global settings.

The essay explains why the old-fashioned term despotism deserves to be revived, and why the new despotisms of our time should not be thought of simply as a type of territorial state. The new despotisms enter into joint business ventures and legal partnerships. They are entangled through various regional bodies and their effects therefore radiate well beyond borders. The central Asian despotisms are shaped by businesses and armed gangs operating out of Putin's Russia; their bazaars are stuffed full of Chinese goods. Since the recent coup d'état in Egypt, Saudi Arabia, United Arab Emirates and Kuwait have pumped an estimated \$12 billion into Egypt. In early 2014, the governments of Oman and Iran concluded an agreement to build a \$1 billion gas pipeline across the gulf of Oman, to provide Iranian gas to Oman for twenty-five years; and (to take a final example) while the Oman regime has declined political union with other Gulf monarchies, it has supported the building of a security alliance designed for mutual protection when public trouble erupts, as happened in Bahrain in 2011, when troops from Saudi Arabia helped rescue the regime from collapse. Despotism is a phenomenon with both regional and global potential.

## The Sovereign People

Aside from their geographic concentration, do these regimes have other features in common? This essay argues they do. Their most immediately striking feature is the way officials from top to bottom of the political system regularly deploy the rhetoric of democracy and refer constantly to the presumed source of sovereign authority, 'the people'. The cleverest despots know that though it's important to have the secret police, journalists and censors on their side, they must pay lip service to the fundamental principle that it is 'people's support that lends power to the institutions of a country' (Hannah Arendt). Using means imbued with a strongly 'democratic' feel, the new despots try to nurture their own public authority. They work hard to secure the unquestioning recognition by millions of people that obedience to their dictates is right and proper, and that all institutions of the polity are the materialisation of their collective power.

Within the new despotisms, it is as if there is a silent or unwritten or tacit contract between the ruling authorities and their subject population. 'We rule and deliver you things in exchange for your quiet loyalty to us' are their operative passwords. Note a key difference with 20th-century totalitarian regimes. Gone are the days when millions of people, bubbling and huddling together as masses, were captivated by skilfully orchestrated newspaper, radio and film performances led by showbiz demagogues dressed alternatively in morning suits, military uniforms, macho riding gear and stripped to the waist helping sweating labourers gather harvests (Mussolini's specialty). Millions no longer celebrate in unity, marching in step, across a stage built from the glorification of heroes, cults of the fallen, national holidays, anniversaries, triumphs of the revolution, and electrifying performances of the Leader. The new despotisms pay lip service to 'the people', but they require no political cults, no intense struggles for recognition and enfranchisement of the People. Flesh and blood citizens are expected to stay quiet, locked down in circles of work, family life, consumption and other private forms of self-celebration. The people are expected to be dutiful, and to see to it that politics is not their business.

The formula enables virtually everything done by the rulers to be done in their name, on their behalf, even when the cross-referencing borders on the hypocritical, the comical, or the tragic. Reflecting on the case of the People's Republic of China, Yu Hua's China in Ten Words notes that there isn't another expression in the modern Chinese language that is such an anomaly, in that 'the people' are 'ubiquitous yet somehow invisible.' That's an important point: despotisms thrive on representations of the people as a living phantom. They are (in

the imaginary of despotism) both being and non-being, of supreme political importance and of no importance at all.

### **Patron-Client Relations**

Lubricated by talk of the sovereign people, contemporary despotisms are guanxi polities. By this I mean they comprise webs of connections and deals that run from top to bottom, and from side to side, within the institutionalised structures of power. The new despotisms cast doubt on the commonplace thesis that clientelism is a vestige of political underdevelopment, a 'traditional' form of corruption that political modernization will reduce, or sweep away. The new despotisms show otherwise: they highlight the durability of mostly invisible yet highly vibrant systems of patronage that ensure that goods, favours, services and especially money are exchanged for political support of the nested power arrangements that make up the overall system.

Despotism naturally nurtures corruption. Corruption naturally nurtures despotism. Getting things done usually involves paying off everyone who matters: a demi-monde of friends, neighbours and acquaintances, journalists, bureaucrats, legislators, judges, opinion pollsters, celebrities and businesspeople. Within and around these circles, opportunities and outcomes are unevenly distributed. Despotism is top-down, vertically organised power structured by interconnected patrons and clients. The basic rule of the game seems straightforwardly 'democratic': We give each other this, both of us take that, so that each of us benefits from giving this, and receiving that. Yet under conditions of despotism, everybody knows things are stacked in favour of the more powerful. Patron-client relations are not only mutually beneficial relationships of exchange but asymmetries of power. The new despotisms cultivate selective access to key resources, whether they are schooling opportunities, enhanced reputation, jobs, money, factories or guns. Those with access, the tangled webs of patrons, sub-patrons and brokers, require and ultimately depend upon the subordination of clients. Under conditions of despotism, it follows that many people lose.

### **Plutocracy**

The despotisms of our time are governing arrangements mixed with concentrations of private capital. They follow to the letter Deng Xiaoping's first principle: 'Let some people get rich first'. Vast fortunes are made. Within these systems, the book points out, markets are hardly 'free' or 'competitive'. Wealth and income patterns are highly skewed; Gini coefficients run high. Daniel Kimmage has dubbed Putin's Russia a 'kerdocracy', a form of wealth-based rule fuelled by the desire for material gain. The neologism captures a trend that is more

widespread. It highlights the way the new despots care first and foremost for manipulating the machinery of the state to serve their private business interests.

True, there is big positive talk from the top. Despotisms come clothed in ideologies that preach national interest and national solidarity; law and order and protection from 'foreign enemies'; divine inspiration and allusions of climbing Jacob's ladder to heaven; talk of anti-imperialism or ethnic mobilisation; the creation of a new political order through revolution; and displays of benevolence and "serving the people'. In China, there are key phrases such as 'socialism', 'harmonious society', 'ancient Chinese civilisation' and the 'China dream', plus lots of smooth talk of the 'people' and 'democracy'. The tactical advantage of this new type of polysemic rule is that opponents of the regime do not need to be crushed outright. The political aim of the rulers is rather to get inside the heads of their opponents, to exploit them, and to make fools of them.

The strategy crafted by Putin's Vladislav Surkov is an example: one moment there would be funding of civic forums and human rights NGOs, the next moment support was given to nationalist movements that rounded on NGOs as tools of the West; then sponsorship was given to lavish arts festivals featuring provocative modern Moscow artists before switching support to Orthodox fundamentalists, dressed in black and carrying crosses, who proceeded to attack modern art as decadent. 'The Kremlin's idea', writes Peter Pomerantsev, 'is to own all forms of political discourse, to not let any independent movements develop outside of its walls. Its Moscow can feel like an oligarchy in the morning and a democracy in the afternoon, a monarchy for dinner and a totalitarian state by bedtime'.

### **Middle Classes**

The most stable despotisms are those that enjoy the support of the middle class. The new despotisms specialise in promoting embourgeoisement, and they often do so with cross-border effects. Concentrated in interconnected cities such as Guangzhou, Shanghai, Singapore, Bandar Seri Begawan, Moscow, Budapest, Ho Chi Minh City, Dubai, middle class chains of interdependence are heavily concentrated in the Asia Pacific region. A 2010 OECD report predicts that the size of the global middle class will increase from 1.8 billion people to 3.2 billion by 2020 and to 4.9 billion by 2030. Almost all the growth (85%) is expected to come from the Asia Pacific region; the same trend is expected in the growth of purchasing power of the middle class (80% in this region). The report forecasts a steep increase in Asian demand, at the expense of US consumer demand. In 2000, Asia (excluding Japan) only

accounted for 10 per cent of global middle class spending. By 2040, this figure 'could reach 40 per cent, and it could continue to rise to almost 60 per cent in the long-term.'

There is ample data to suggest these expanding and interlinked middle classes are politically promiscuous. Writing in the first half of the 19th century, the most astute early analyst of democracy Alexis de Tocqueville feared the advent of a peculiarly modern form of despotism backed by a bourgeoisie and its selfish individualism and live-for-today materialism, a class (as he put it) 'constantly circling for petty pleasures', a stratum of so-called citizens willing to embrace an 'immense protective power' that treats its subjects as 'perpetual children', as a 'flock of timid animals' in need of a shepherd.

One lesson of the despotisms of our time (pace Aristotle, Barrington Moore Jr, Lipset and Fukuyama) is that the middle class have no automatic affinity with power-sharing democracy. In more than a few cases, especially when the poor grow uppity, the middle classes display symptoms of what might be called political neurasthenia: lassitude, fatigue, headaches and general irritability about social and political disorder. In oil-rich countries such as Saudi Arabia, Brunei, Kuwait and the UAE, the middle classes, guided by fear and greed and professional and family honour and respectability, seem happy to be co-opted or kidnapped by state rulers, willing to be bought off with lavish services and cash payments and invisible benefits. That's true for Russia; and it may prove to be the case in China, where one of the great political questions of our age is whether or not the expanding middle classes will opt for regime stability by way of a 'decentralized predatory state' (Minxin Pei) that ensures they can cash in on the boom by getting rich as quickly as possible.

### **Psephocracy**

Despotisms convene periodic elections, often to the point where their deep functional dependence upon elections and electoral victory gives them the appearance of a psephocracy (Ashis Nandy). Previous anti-democratic regimes, for instance in South Africa, utilised elections, but the despotisms of our time do so differently, in clever ways. From Belarus to Azerbaijan, Iran and Singapore, despotisms embrace the institutional facades of electoral democracy by universalising the franchise (except in Brunei, Saudi Arabia and the UAE). They offer (some) candidates the chance of higher office; subject the head of government to electoral confirmation; and allow a measure of multi-party competition. Despotisms also bring to perfection the dark arts of manipulation. They exclude candidates considered undesirable, buy votes and intimidate voters. They concoct sensational media events, gerrymander, fiddle electoral lists and miscount and cause ballots to disappear.

Why do despotisms bother with such practices? It is a mistake to suppose that despotic rulers are disconnected from reality, or that they live in a permanent state of denial, or that the elections they convene are merely propaganda-massaged plebiscites. Elections are much more functionally useful instruments of despotic government. They enable dissenters in the governing hierarchy some room for manoeuvre. Electoral contests can help settle old scores, resolve disputes and offer low-cost exit options for discontented regime politicians. Elections can create opportunities for spotting new talent (budding accomplices of power), distribute patronage to (potential) supporters and serve as early warning detectors of disaffection and opposition. Elections may be powerful means of placing opposition parties in a quandary: their almost certain loss means they suffer demoralisation and demobilisation. Elections also have the effect of reinforcing the legitimacy of the sultans who rule from the saddles of high power. The razzamatazz of elections is an awesome celebration of the mighty power of the regime. It may even offer a chance to its subjects to behave as if they believe in the regime, through an 'election contract'.

### **The Media Cultivation of Appearances**

Under conditions of despotism, the powerful must never be spotted naked. Open secrets, things most people know, and spread by gossip and whisper, are commonplace, yet everything is covered by a canopy of appearances. There is much media pretence, and cultivation of the art of pretence. Everybody knows that the principle of WYSIWYG (what you see is what you get) doesn't apply. What they see, or hear, or read, is not what they get. The wise subjects of despotism are therefore people who cultivate the art of interpreting dog whistling, or what Italians call *dietrologia*, or 'behindology', the art of decoding surface or official explanations, in order to grasp the behind, or *dietro*.

The art of suspecting and seeing through appearances is learned with difficulty, partly because who's who and what's what are typically in perpetual motion. Despotisms may seem inwardly stable, but the abundance of appearances means deep uncertainty is a lived reality for many subjects. Nothing is straightforward. Nothing is true, everything is possible, especially if you can pay for it, as Peter Pomerantsev emphasises when examining the new looking glass world of Putin's Russia. If things were merely upside down, then subjects who were intent on decoding the world of power would simply have to stand upright on their heads. Practice would soon make perfect. Their misfortune is that things are never up and down.

Suspecting and seeing through appearances is also a difficult learned art because the most sophisticated new despotisms strive to be attractive, or so the book proposes. Historians tell us that the despots of the Byzantine empire decorated themselves in pearls and the colours purple and white. The new despots mount the catwalk, in the manner of Dolce & Gabbana. Television, radio and print are used as the medium of political performance. So, too, is the field of the Internet, whose information flows the cleverest despotisms do not simply firewall and censor: they instead treat online citizen communication as an early warning device, even as a virtual steam valve for venting grievances in their favour. They do so by using such techniques as sophisticated 'data-mining' software, 'situation centres' that watch for signs of brewing unrest or angry public reactions, 'rumour refutation' departments and experiments with hired 'Internet debaters'. The rulers also construct virtual petition offices, organised Internet 'chats' between the authorities and citizens and online webcast forums, where citizens can raise complaints and watch and hear officials handle them. All this happens thanks to the pivotal role played by licensed Internet companies, which are bound by constant reminders that safety valves can morph into explosive devices, hence their need to use filtering techniques to delete or amend 'sensitive' content.

Despotisms are organised mediocracies: corporate media, journalism, advertising and government merge and meld. This dalliance serves multiple functions. The effectiveness of governments and their methods of surveillance require secure access to communication infrastructures. Big media firms generate employment and (sometimes) taxation revenues. Not to be underestimated is their role as fairy godmothers blessed with the power of sprinkling incumbent governments with the fairy dust of positive media coverage (or to hand out its opposite, crusades and bullying, shit-lists, character assassinations and other types of rough media treatment). Large media firms meanwhile depend upon the protective regulatory frameworks established by despotic governments. They like tax breaks, safe havens, business parks and handouts in the form of government contracts.

### **Efficiency of Violence**

The new despotisms are also police states, but with a difference. These regimes show great determination in stamping out the first signs of public and private dissent. In Belarus, President Lukashenko rails against 'senseless democracy' while his provocateurs in the KGB (as it's still called in the country) beat senseless its opponents. In Kazakhstan, it is recorded that human rights workers are often set upon, their chests bared and a large X – the mark of the censor – carved on their skin. The Saudi regime's religious police, the mutaween, backed by the custom of public beheadings, specialise in spreading fear through parts of the

population. Putin likes to quote Alexander III, to the effect that Russia has only two allies, its army and navy; in a recent speech about the annexation of Crimea, he went out of his way to emphasise the dangers posed by a 'fifth column' and 'national traitors' working to block the forward advance of the motherland. His political technologists, pied pipers, black PR merchants and media wizards (the fixer, novelist, gangsta rap fan Vladislav Surkov is among the best known) then repeat the poignant mantra: the President is the president of 'stability', the bear- and bare-chested remedy for the past era of 'confusion and twilight', the 'effective manager' who is making Russia great again, and who therefore will absolutely not tolerate any 'enemies of stability'.

Backed by such mantras, there are certainly moments when the whole machinery of state repression is mobilised against its designated opponents. Full-force violence rains down hard, as in the ongoing violent repression of Uighurs in Xinjiang in western China, or the brutal suppression of the Muslim Brotherhood in Egypt, or when, around the time of the Sochi Winter Olympics, citizen protesters were greeted with pepper spray, horse whips and heavily armed riot police, Interior Ministry troops and operatives of the Federal Security Service. The potential for full-on deployment of violence means that fear is a poisonous fruit of the new despotism.

Despotisms can be brutal; their unrestrained violence can be sickening. The army and police and goons are on constant stand-by, but noteworthy is the way their use of concentrated violence is normally measured, often outsourced and (until the moment it strikes) a shadowy affair. Despots know the famous maxim of Mao Zedong, that political power grows from the barrel of a gun, but they are equally aware that the unrestricted or reckless deployment of force harbours risks. Despotic rulers sense, when all is said and done, that very little props up the political order except people's belief in it. *Potestas in populo* was the classic Roman formulation. In chapter 5 of his best-selling *Rights of Man* (1791), Thomas Paine put things this way: 'The strength and power of despotism consists wholly in the fear of resisting it'. The contemporary Chinese version might be: water that floats boats can overturn them as well. So if the power of a regime is its ability to get its subjects to act as it chooses, then violence is ultimately a limited resource.

Command and obedience turn out to be tricky elements in any political equation, for power over others functionally requires that they feel comfortable with the instructions, directives and commands issued by those who rule. The ruled have to be quietly or openly persuaded that they will not be devoured by the jaws of power. This is the key reason why despotisms

opt for efficient - measured and camouflaged - violence. The Russian case is not altogether atypical. The methods used by its rulers may sometimes be crude (slipping radioactive poison into tea) yet most of the work of political violence is done not by the central government but by local political bosses, secret service, plain-clothed thugs and organised crime. The 'invisibility' effect bears more than a passing resemblance to the privatised outsourcing of the means of security and violence in actually-existing democracies, where (for instance) in the European Union alone well over a million people are now employed in private policing and security services.

### **Rule by Law**

Despotisms typically have fine constitutions, and there is much trumpeting of the coming of peace at home as the fruit of the tough enforcement of order through law ('dictatorship of the law', as the doublespeak of the Kremlin calls it; 'legalisation' and 'governing the nation in accordance with law' is the Beijing equivalent). But the reality is that under conditions of despotism law is never simply law. Despotisms are in fact systems of organised lawlessness. 'Rule of law' means 'rule by law'.

From the top downwards, politics under despotic conditions resembles a 'permanent coup', a steady evisceration of constitutional precepts and rule of law procedures. If by rule of law we refer to codes of law that have the practical effect of curbing and balancing the ambitions of both the powerful and the powerless, and everybody else who stands in between, then despotisms are its opposite. Their system of laws imposes few or no meaningful restraints on (potential) brutes and bullies. Some are above the laws, or escape the hand of published and publicly available laws. The laws may be stated clearly, but they are rarely observed.

Let us explore just one example, drawn from China, of the way the judiciary is an accomplice in arbitrary power. Although most people in China have never witnessed golf, except on television screens, immaculate courses are now available for use by 'princelings' and other wealthy Chinese citizens. During the Mao era, the sport was banned. Dubbed 'green opium', it was denounced as a frivolous bourgeois pastime of expatriates, a 'sport for millionaires'. During the Deng Xiaoping reforms, the official position was reversed, but in 2004, following many waves of local protest against compulsory land acquisition, the central government in Beijing legally prohibited the construction of golf courses. During the next five years, things ran fast in the opposite direction: some four hundred fairways were constructed, including Shenzhen's Mission Hills, China's highest-rated golf and leisure resort and (so runs the boast) the world's largest golf club (it features a dozen championship courses) and host of

the region's most important tournaments. Elsewhere, in more lawful polities, such establishments could not have been built, due to legal action through the courts. But in China, local governments, working hand-in-hand with developers and the police, rode roughshod over local farmers, confiscated their land for a song, all in defiance of the rule of law, in accordance with the power principle that since the mountain is high and the emperor far away, legal instructions from above can easily be neutralised from below, for a handsome profit, to developers and local government officials alike.

No tanks or armoured personnel vehicles are needed for nurturing this kind of lawlessness. Through a combination of patron-client relations, bribes, promotions and sackings, and the occasional abduction and assassination, the legal profession and the courts are subservient to the reigning political powers. So are parliaments: despotisms weaken legislatures, and weakened legislatures strengthen despotism. The whole dynamic enables despotisms to deal firmly with their targeted opponents. Trumped up charges, disappearances and arrests and convictions of citizens are commonplace, sometimes to the point where the malfeasance of police and judicial officials seems indistinguishable from that of the crooks and criminals they're supposedly hunting.

### **Implications**

Among the key aims of this essay has been to nurture readers' sense of wonder, to induce puzzlement about the myriad novel and contradictory things that are happening in the 21st-century world of arbitrary power. The whole approach acknowledges the importance of paying attention to language when analysing power, as well as the difficulty of crafting plausible definitions. Nietzsche's insight that only things without a history can be defined with precision most certainly applies to the regimes of power displayed in contexts otherwise as different as Belarus, Russia, China, Brunei, Saudi Arabia and the United Arab Emirates. In calling for fresh examinations of their complex anatomy, this essay has cautioned against closed minds. It is an invitation to admit uncertainties, to explore our own ignorance, above all to see that contemporary despotisms are no simple or straightforward actuality, but instead a cauldron of confusing and conflicting trends. These despotisms aren't 'defective democracies' or 'delegative democracies' (O'Donnell) that lack checks and balances, or 'illiberal democracies' (Zakaria) that fail to uphold the rule of law. They are not in-between, 'hybrid regimes' (Diamond) or 'semi-democracies', or 'semi-authoritarian regimes' or 'semi-dictatorships'. They are something other, something novel. These despotisms are a new 'reality' which ought to make us feel, in matters of political analysis, the truth of the common

saying that in these times all of us rather resemble the blind person sizing up different parts of an elephant that cannot be summarised in simple textbook terms.

There is certainly a strong case for rethinking the old term despotism. For instance, it is tempting, yet misleading, to think of despotism as a recklessly violent political form. Under despotism, Montesquieu famously remarked in his *De l'esprit des lois* (1748), mutual suspicion and fear are rampant. Nobody is safe. The lives, liberties and properties of subjects are always up in the air and at the mercy of the frightful maxim 'that a single person should rule according to his own will and caprice'. The despotisms of the 21st century are not like that. They are not repeats of the totalitarianism of North Korea (say) or Cambodia during the 1970s, when the mostly invisible but all-powerful ruling clique known as Angkar (the Organisation) brought homicidal radicalism to perfection, resulting in the estimated deaths of 1.7 million, one fifth of the country's population, by execution, hunger, disease, or broken hearts.

The new despotisms operate differently, more subtly, more efficiently, with much greater durability. No doubt, recent developments in Egypt and Crimea, just like the events in Xinjiang and Tibet, should serve as warnings of the devastation that despotisms can and do bring into the world. It is also clear that power sometimes goes to the heads of those who rule, guide and manage the new despotisms. There are even moments when they pass through a looking glass into a strange world of shouting sheep and talking flowers, white queens and red kings, hares and hatters. Putin is prone to behave like a character in Gogol's *Dead Souls*, a novel that probes the fantasy of total state power and messianic greatness. In the same week that Field Marshal Abdel Fattah al-Sisi announced he was relinquishing his military leadership role to run for the presidency, to save his country, 500 members of the Muslim Brotherhood were sentenced to death in one day in a kangaroo trial presided over by Judge Saeed Elgazar (whose surname means 'the butcher'). And there are surreal figures like Saparmurat Niyazov, the infamous Turkmenistan despot. Elected to the presidency with 98.3 % of the vote, he went from strength to strength. Declaring himself God's Prophet on Earth, his face stared out from banknotes, coins and postage stamps. He regularly ordered his cabinet ministers to undertake 5-mile long walks, banned ballet and opera and cinemas, banished dogs from Ashgabat because of their 'unappealing odour', and published a 400-page guide to the people of Turkmenistan (the *Ruhnama*, passages from which were plastered on mosque walls). He renamed the months of the year (September became *Ruhnama*, the month when Niyazov finished writing his magnum opus) and banned listening to car radios, which he claimed were being used to camouflage subversive talk by citizens.

When a string of weather forecasts proved unreliable, he personally dismissed the country's head meteorologists.

It is easy to chuckle at these absurdities of unrestrained power. More sobering is the fact that some of the new despotisms show signs of turning themselves into highly resilient 'enlightened' despotisms. Not only do they cleverly feed upon the dysfunctions of actually-existing and transitional democracies and (paradoxically) mock their weaknesses and mimic their best qualities. These regimes claim to be smarter, more efficient and effective than democracies. Striking is the ultra-modernity of these regimes, their propensity for self-scrutiny and experimentation with 'democratic' practices. The way these despotisms are harnessing the Internet to control the Internet (the Chinese case is probably the most advanced) should cause us to be on guard, vigilant, wary of the old Montesquieu principle that despotisms dig their own graves. The key point is that the new despotisms survive because they cultivate ways of ensuring their subjects let them survive. Their resilience is guaranteed by people's willingness to conform, to do nothing to disrupt the regime and its routines, to nurture blind eyes and cloth ears in the face of the dysfunctions and injustices. Durable despotisms are systems of voluntary servitude. They turn their subjects into memes or carriers of despotic ideas, ways of speech and other symbolic practices. That they are managing to do so, and doing so with some finesse, ought to worry every thinking woman and man who values life freed from the clutches of arbitrary power.

# Terroristische Staatszerstörung und imperiale Reconquista

## Bedrohungen für die Vereinten Nationen

Joscha Schmierer

Allenfalls Oswald Spengler ist eingangs des „kurzen“ zwanzigsten Jahrhunderts mit *Der Untergang des Abendlandes* gelungen, was Francis Fukuyama und Samuel P. Huntington an dessen Ausgang mit *The End of History* und *Clash of civilisations* gelang: mit ihren in den Titeln schlagwortartig verkürzten Thesen setzten sie die zeitdiagnostische Debatte unter Starkstrom. Allein schon aus den Titeln glaubten manche herauslesen zu können, was die Autoren in ihren Artikeln und folgenden Büchern gesagt haben mussten. So meinten zum Beispiel die Autoren, die sich bald mit Artikeln und Büchern zur „Rückkehr der Geschichte“ hervortaten, Fukuyamas Ansichten seien durch ein neues Blutvergießen irgendwo auf der Welt widerlegt, obwohl er doch selbst schon in seinem im Sommer 1989, also vor Mauerfall und samtenen Revolutionen erschienenen Artikel klar gesagt hatte, dass er den welthistorischen Erfolg des Liberalismus gegenüber dem gleichermaßen universalistisch angelegten Kommunismus konstatieren und nicht etwa das Ende historischer Ereignisse verkünden wolle. Aber er bezweifelte, dass diese Ereignisse politisch-konzeptionell etwas unerhört Neues hervorbringen könnten. Die liberale Demokratie war für ihn zwar die ideologisch und konzeptionell nicht zu übertreffende gesellschaftliche und politische Form, aber er war sich natürlich darüber im Klaren, dass sie 1989 noch weit davon entfernt war, global verwirklicht zu sein. Sein Ende der Geschichte bedeutete in erster Linie das Ende eines Fortschritts im politischen Denken, der mit dem Kommunismus versprochen worden war. Er behielt insofern recht, als von einem besseren Entwurf politischen Zusammenlebens bis heute nichts bekannt geworden ist. Selbst in der islamischen Welt scheint liberale Demokratie mehrheitlich erstrebenswert, wenn gleich sie hier vorläufig eher eine hoffnungsvolle Vorstellung ist, deren Verwirklichung fast utopisch wirken muss (vgl. Zwischenruf zur Außenpolitik: „Rendezvous der Kulturen“, 18.7. 2008).

Vergleicht man die Titel der Schriften der drei Autoren, zwischen deren Erscheinen das „Zeitalter der Extreme“ (Hobsbawn) sich entfaltet hatte, dann fällt auf, dass Spenglers Buch sich noch in der traditionellen Perspektive des Untergangs der römischen Welt, also einer Teilgröße der Universalgeschichte bewegt, während die beiden amerikanischen Autoren sich ganz selbstverständlich eine globale Perspektive zu eigen machen. Die globalisierte Welt,

die sie als gegeben nehmen, ist das Ergebnis jahrhundertlanger politischer und wirtschaftlicher Globalisierungstendenzen. Ist mit ihr der unüberschreitbare Horizont gegenwärtigen und zukünftigen politischen Denkens umrissen oder bildet sie lediglich den erweiterten Kampfboden für die durch ihre Herkunft geprägten großen, aber partikularen Zivilisationen der Menschheitsgeschichte? Hier stehen sich Fukuyamas und Huntingtons Sichtweisen diametral gegenüber. Fukuyamas Gespür für die neue Situation stützt sich ganz auf seinen Sinn für die „Schlachten des Geistes“, mit welcher Überschrift er das Schlusskapitel seines Buches von 1992 versieht. Als Sieg des Liberalismus ist aber die neue globale Situation nicht wirklich charakterisiert. Umgekehrt geht Huntington gar nicht von einer wirklich neuen Situation aus, sondern sieht mit der globalisierten Welt nur den Raum geschaffen, in dem die traditionellen großen Kulturen nun direkt auf einander stoßen. Beide Sichtweisen verfehlen wohl die Hauptcharakteristika der Welt, die 1989 aus dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums und schließlich 1991 aus der Aufgliederung der Sowjetunion in unabhängige Staaten erwuchs. Man wird sich also wohl weiterhin Gedanken um den Epochenbruch von 1989/91 und die neue globale Situation machen müssen, in der sich die internationale Politik heute und in absehbarer Zukunft bewegt. Zumal es inzwischen ziemlich ungemütlich geworden ist.

### **Die globalisierte Welt**

Die globalisierte Welt ist im Wesentlichen durch zwei strukturbildende, aber widersprüchliche Formprinzipien charakterisiert: die Staatenwelt und die Weltwirtschaft. Beide Formen erzielten erst mit 1989/91 globale Geltung, haben aber einen jahrhundertlangen, oft parallel, immer aber widersprüchlichen Vorlauf. Heute gibt es keinen Winkel der Erde, der nicht von einem formell unabhängigen Staat besetzt ist und es gibt keine territorialen Grenzen, die nicht durch die kapitalistische Weltwirtschaft überwunden oder nicht wenigstens durchlöchert wären. Beide Formprinzipien sind trotz ihrer Widersprüche ordnungspolitisch aufeinander angewiesen. Eine Weltwirtschaft ohne Staaten könnte auf einen globalen Kongo hinauslaufen. Eine Staatenwelt ohne vernetzte Weltwirtschaft müsste verkümmern.

Erstaunliche bleibt, dass die gewaltigen Veränderungen durch die Entkolonialisierung und den Zusammenbruch des Sowjetimperiums und schließlich die Auflösung der Sowjetunion selbst in einen politischen Ordnungsrahmen passten, den die Siegermächte des II. Weltkrieges bereits 1945 mit den UN konstituiert hatten. Man kann sogar sagen, dass die späteren Zerfallsprozesse der europäischen Kolonialreiche und Imperien ohne diesen Ordnungsrahmen einen anderen Verlauf genommen hätten. Schon die Entkolonialisierung konnte nur mühsam in die Form unabhängiger Staaten gebannt werden. Im Kongo und dann

in Nigeria mit dem Biafra-Krieg deuteten sich bereits die chaotischen Entwicklungen an, die heute die Staatenwelt gefährden. Aber noch die Auflösung des kleinen sozialistischen Imperiums, also Jugoslawiens, und des großen sozialistischen Imperiums, des Sowjetblocks und der Sowjetunion hätten nicht so vergleichsweise friedlich geregelt werden können, hätten sie in den UN nicht den Rahmen gefunden, in dem durch die Mitgliedschaft die wechselseitige Anerkennung unter Staaten erreicht werden konnte, ohne sofort einen langanhaltenden Kampf um die bestehenden Grenzen hervorzurufen.

Die Kriege um Jugoslawien waren blutig und grausam genug. Sie endeten jedoch mit einer Bestätigung der bisherigen Republikgrenzen. Verglichen mit dem Krieg um Jugoslawien musste die Auflösung der Sowjetunion geradezu als friedliches Wunder erscheinen. Das Wunder wurde erleichtert, weil die Sowjetrepubliken von Anfang an UN-Mitglieder waren. Wenn man jetzt die Kriegspropaganda in Russland sieht, fallen einem Lenins wütende Polemiken gegen den großrussischen Chauvinismus ein. Er wird heute mit einem Schuss Sowjetnostalgie aufgewärmt. Eine nachholende imperiale Reaktion ist in Gang.

Neben den „eingefrorenen Konflikten“, in denen sich Russland nicht lange hatte bitten lassen, russischen und anderen Minderheiten gegenüber neuen, oft nationalistischen Regierungen als bewaffnete Schutzmacht zur Seite zu springen, blieben vor allem der Kosovo und Tschetschenien formale und reelle Problemfälle: der Kosovo, weil seine Unabhängigkeit international noch nicht durch UN-Mitgliedschaft formell garantiert ist, und Tschetschenien, weil es nach seinen gescheiterten Versuchen, aus dem Status einer autonomen Region der Russischen Föderation in der Sowjetunion als unabhängiger Staat hervorzugehen, zu einem Brutkasten russländischer Verbrecher- und Söldnerbanden im Dienste des Kremls und zugleich ein Reservoir erfahrener Kämpfer für den islamistischen Dschihad im Nahen und Mittleren Osten geworden ist. Auch in der Ukraine sind solche tschetschenischen Reisläufe zu Gange. Reisläufe hieß früher der Eintritt als Söldner in fremde Dienste. Die Schweiz war zwischen dem 13. und dem 18. Jahrhundert der Hauptlieferant von „Reisläufen“ in den europäischen Kriegen. Bleibt die Hoffnung, dass aus Tschetschenien irgendwann noch eine Schweiz wird. Und dass Russland eine Urlaubssperre für seine Soldaten verhängt.

### **Der fragile Rahmen der Staatenwelt**

Es ist ein historisch einmaliges Paradox, das eine neue Welt den politischen und institutionellen Rahmen, der für sie wie geschaffen ist, bereits vorfindet. Vielleicht kommt der leichtfertige Umgang mit den UN gerade daher, dass sie bereits im Ergebnis des II.

Weltkriegs gegründet wurden, ehe die Staatenwelt und die Weltwirtschaft sich aus den imperialen Fesseln befreit hatten. Im Kalten Krieg waren die UN oft nur ein Propagandaforum für die Auseinandersetzung zwischen den Blöcken, ehe sie mit der Blockfreien-Bewegung und über die Generalversammlung zur Bühne von Kräften wurden, die bisher keine Stimme in der institutionalisierten internationalen Politik hatten.

Die Staatenwelt wurde mit 1989/91 eine weltpolitische Realität, statt nur eine rhetorische Gegenposition zu Positionen zu bilden, die den Weltstaat im Programm hatten. Tatsächlich brachten erst die Entkolonialisierung und der Zusammenbruch des Sowjetimperiums und die Auflösung des kleinen und des großen sozialistischen Reiches die Staatenwelt hervor, deren imaginärer Rahmen die UN seit ihrer Gründung immer schon waren.

Indem die globalisierte Welt jedoch als Weltwirtschaft das Ergebnis des durchschlagenden Erfolgs des kapitalistischen Weltmarktes war, und als Staatenwelt aus dem Ende der europäisch-imperialen Globalisierung mit ihrem territorialen Expansionsstreben hervorging, bedeutet ihr Entstehen wesentlich mehr und anderes als nur die Niederlage des Sozialismus gegenüber dem Liberalismus, das Ende des Blockgegensatzes und den Sieg des einen Blockes über den anderen. Dem Zusammenwirken der Staaten ist nun die Frage der internationalen Ordnung und des friedlichen Zusammenlebens direkt überantwortet. Zuvor erschienen sie dem Blockmechanismus und der Rivalität der beiden Supermächte quasi naturwüchsig zu entspringen, dem Gleichgewicht des Schreckens.

Da die Staaten rund um den Globus selten und noch nicht mal überall im Westen lupenreine liberale Demokratien sind und der Kapitalismus nur in Teilen der EU wohlfahrtstaatlich gebändigt aussieht, steckt die neue Staatenwelt von vornherein in größten Schwierigkeiten und scheint eher vom Zerfall und kriegerischen Auseinandersetzungen bedroht, als dass sie aus ihren inneren Voraussetzungen heraus und begünstigt durch den vorhandenen Ordnungsrahmen der UN bereits die Fähigkeiten entwickeln könnte, eine globale Friedensordnung zu sichern. Insbesondere erweisen sich die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates meistens als unfähig, dessen Pflichten aus der UN-Charta als potentielle globale Ordnungsmacht wahrzunehmen. Das ist weniger ein institutionelles Versagen, als es die Schwierigkeiten der letzten Repräsentanten der Imperialen Epoche der Globalisierung und vor allem der beiden früheren Supermächte zeigt, sich als führende Mächte und zugleich als Staaten unter Staaten zu beweisen. Die inneren Voraussetzungen der Staatenwelt sind prekär, vor allem weil sie fast überall auf imperialem Boden gründet.

### **Der imperiale Boden der Staatenwelt**

Würde man die Karte der heutigen Welt unabhängiger Staaten in ihren bestehenden Grenzen auf die Schichten der vorausgegangen politischen Formationen durchleuchten, fände man manchen Hinweis auf aktuelle Konflikte und den Grund, warum die Berufung auf irgendwelche angeblichen historischen Rechte gegenüber den bestehenden Staaten und ihren Grenzen auf nichts anderes hinauslaufen kann als auf die Zerstörung der Staatenwelt.

Vielleicht kann die Kunstgeschichte eine Analogie bieten. So sind in der römischen Kirche Santa Maria Antiqua vorhandene Fresken immer wieder übermalt worden. Doch unter dem frischen Putz blieben die alten Kunstwerke jeweils versiegelt. Von einer „Palimpsest-Wand“ sprechen Kunsthistoriker: Wie ein überschriebener Text enthält Santa Maria Antiqua Bildbotschaften aus einer bewegten Epoche. In Santa Maria Antiqua liegen sieben Schichten von Fresken übereinander. (Ich folge hier dem Text einer Radiosendung zur Wiedereröffnung der Kirche von 2012). Wenn man sich eine solche mehrschichtige Palimpsest-Wand in die Horizontale verschoben vorstellt, bekommt man im Rückschluss auf die heutige Staatenwelt eine Ahnung von der Vielzahl von Schichten, die sich unter deren Grenzen und Formen verbergen.

Von starker historischer Nachwirkung sind vor allem die vorhergehenden imperialen Grenzen und die zugrundeliegenden imperialen Formen untergegangener Reichsbildungen, aber auch die tribalistischen Prägungen, die sich in den imperialen Großformen erhielten.

Hier kommt nun Huntington ins Spiel. Sein Clash of Civilisations verliert seinen kulturalistischen Ton, wenn man sich klarmacht, dass die Zivilisationen, denen er Bedeutung für aktuelle Konflikte zuspricht, sämtlich mit imperial beherrschten Territorien verknüpft sind und daraus ihren hegemonialen Gestus ableiten, der den „Clash“ erst hervorruft.

Im Hinweis auf die Konflikte in Südostasien und Ostasien kann man es bei den Erinnerung an die Rivalitäten zwischen Vietnam und Kambodscha belassen, die der französischen Kolonialherrschaft über „Indochina“ vorausgingen und unter den Verbündeten gegen den US-Krieg wieder aktuell wurden. Man bewundert die Bauten von Angkor Wat und kann sich klar machen, welches imperiale Syndrom dieser gloriosen Vergangenheit entspringen konnte.

Die Rivalitäten zwischen China und Japan, zwischen Indien und China sind wohl in erster Linie als überkommene Konflikte zwischen traditionellen Großmächten zu verstehen, die durch kulturelle Signaturen allenfalls beglaubigt werden. Die jeweils historisch begründeten Territorialansprüche im Südchinesischen Meer und anderswo zeigen nur, dass zu unterschiedlichen Zeiten verschiedene Machtverhältnisse herrschten, die keine eindeutigen Rechtsansprüche legitimieren. Man wird sich heute über die jeweiligen Ansprüche verständigen müssen oder den Krieg riskieren.

Der Begriff Südchinesisches Meer bedeutet, nicht anders als Persischer Golf schon eine Parteinahme. Die Operation Mare Nostrum im Mittelmeer bezog sich mit ihrem Namen auf die ehemalige römische Vorherrschaft und ignorierte schlicht die arabischen Ansprüche, die sich aus späteren Eroberungen und der aktuellen Territorialherrschaft begründen. Die imperiale Geschichte verbietet jede naive Begrifflichkeit in der Beschreibung von Konfliktzonen.

Im Nahen und Mittleren Osten bildete die europäische Kolonialherrschaft und die Rivalitäten zwischen den europäischen Mächten die Grundlage für die Grenzziehung der heutigen Staaten. Aber unter diesen Grenzen, liegen die imperialen Konfliktlinien zwischen den byzantinischen und persisch-sassanidischen Reichen, den arabischen und dann den osmanischen Reichsbildungen. Man kann den Völkermord an den Armeniern auch als letzten osmanischen Schlag gegen das byzantinische Reich verstehen. Der Schwerpunkt des persischen Sassaniden-Reichs, das durch die Expansion der vom Islam beseelten arabischen Heere zerschlagen wurde, lag im Irak. Kurz und schlecht: unter den heutigen Staaten in ihren Grenzen wabern nicht nur panarabische und islamistische Reminiszenzen mit revisionistischem Anspruch, sondern auch die längst vergangenen Rivalitäten zwischen byzantinischer, sassanidischer, arabischer und osmanischer Herrschaft.

Letzten Endes scheinen die „Clashes of Civilisations“ nur dann das Zeug zu großangelegten und bewaffneten Konflikten zu haben, wenn sie sich in der einen oder anderen Weise mit (post-)imperialen Reminiszenzen aufrüsten können. Das wird in Europa deutlich.

### **Europa als Kampffeld staatlicher und imperialer Formen**

Die EU verdankt ihre Entstehung der Zerschlagung des deutschen Kontinentalimperiums, das sich in den zwei Weltkriegen zu etablieren versuchte und dem Ende der westeuropäischen Kolonialreiche mit dem Zurückschneiden auf ihre europäischen „Mutterländer“. Der russische Fall liegt anders. Andrzej Stasiuk, der polnische Schriftsteller

nennt Russland einen Staat „unterwegs“ und zur anekdotischen Bestätigung für diese Charakterisierung kann ein Zitat aus Puschkins Die Reise nach Arzum während des Feldzuges im Jahre 1829 dienen. Es ging gegen das osmanische Reich. Viel sei er herumgekommen, schreibt der Autor, aber noch nie sei er über die „Grenzen des unermesslichen Russlands“ hinaus gekommen: „Heiter ritt ich hinein in den gelobten Fluss und mein braves Ross trug mich ans türkische Ufer. Doch dieses Ufer war bereits erobert: ich befand mich noch immer in Russland.“ Sich auf einem Kontinent ausbreitende Imperien bewegen sich nicht in großen Sprüngen über Ozeane hinweg, sondern im Überbrücken von Flüssen und Durchqueren von Gebirgen.

„Unterwegs“ waren alle europäischen Staaten. Die im Osten blieben allerdings auf den Kontinent verwiesen und letzten Endes scheiterten sie dabei alle an Russland. Nur Russland kann seinen kulturellen Einfluss bis heute auf eine quasi-imperiale Territorialherrschaft stützen. Auch sein Einfluss in den Nachbarstaaten stützt sich auf die russische und dann sowjetische Territorialherrschaft, die durch die Auflösung der Sowjetunion formell beendet wurde, aber ökonomisch und kulturell, damit auch politisch in Teilen der nun unabhängigen Nachbarstaaten mehr oder weniger kraftvoll fortwirkt. Für die weitere europäische Entwicklung wird es entscheidend sein, ob es gelingt, den russischen „Staat unterwegs“ real in seinen völkerrechtlichen Grenzen zu halten, das staatliche unterwegs zu beenden, so wie es Russland in der Vergangenheit gelungen ist, das „Unterwegs“ Polens, Schwedens und Deutschlands zu stoppen. Dort hat Russland dem von außen eindringenden imperialen Syndrom Grenzen gezogen, aber leider nur um den Preis, dass es sich in Russland selbst zur die Massen ansteckenden Paranoia entwickelte. Wenn es nicht gelingt, Russland dauerhaft in seinen völkerrechtlichen Grenzen zu halten, könnte das darauf hinauslaufen, dass das Prinzip der Integration zwischen Staaten dem imperialen Prinzip des Staates unterwegs, sprich der imperialen Vorherrschaft und Rivalität, unterliegt.

### **Das Erbe der beiden Supermächte**

Die beiden früheren Supermächte hatten lange Zeit das staatliche Unterwegs gemeinsam. In ihrem Norden fanden die USA nur an dem britischen Kanada Grenzen, die sie schließlich akzeptieren mussten. Im Süden konnten sie Mexiko lange Stück um Stück zerkleinern. Die Indianerstämme dazwischen konnten sich nie als Staaten konstituieren und so dem imperialen Expansionismus der USA unterwegs keine Grenzen ziehen. Der immer noch anhaltende Boykott gegen Kuba ist ja nur der Reflex auf die Tatsache, dass die Revolution dort klar gemacht hatte, dass Kuba keine innere Angelegenheit der USA ist und die USA sich damit schwer taten.

Imperien werden erst zu Staaten, wenn sie bei anderen Staaten auf haltbare Grenzen stoßen. Staaten in ihren Grenzen aber sind der Möglichkeitsraum, indem sich die liberale Demokratie als Herrschaftsform erst herausbilden kann.

Kurz vor dem Beginn des Irakkrieges 2003 versuchte ich auf einer Diskussionsveranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung die Grünen darauf aufmerksam zu machen, dass sie mit dem Begriff der „Weltinnenpolitik“ vorsichtig sein sollten, weil Bush dabei sei, sich als globaler Weltinnenpolitiker das Recht zu Interventionen nach eigenem Gusto anzumaßen. Als Weltinnenpolitiker mit Staatsausweis der USA geriere er sich als humanitärer „Obergrüner“. Die Grünen müssten endlich die Außenpolitik als völkerrechtlich geregelten Umgang unter Staaten in der Staatenwelt begreifen. Der Berichterstatter der taz verdrehte die Warnung an die Grünen und andere „Weltinnenpolitiker“ absurderweise in eine verdeckte Befürwortung des Irakkrieges.

Die universalistisch und interventionistisch argumentierende US-Politik hatte damals nicht nur bei Angela Merkel Eindruck geschunden. Es gab auch eine quasi-grüne Rechtfertigung für den Irakkrieg zum Beispiel bei einer Veranstaltung der Heinrich-Böll-Stiftung mit dem Verfassungsrichter Bryde (strikt dagegen) und Bernd Ulrich von der Zeit (ziemlich emphatisch dafür). Es gehörte einiger Mut dazu, dem amerikanischen Verteidigungsminister ins Gesicht zu sagen: „I am not convinced“.

Die Welt „unipolar“ zu begreifen, lieferte nur eine machtpolitische Rechtfertigung der US-Außenpolitik als imperiale Weltinnenpolitik.

### **Staatszerstörung und imperiale Reconquista**

Die wichtigsten Beispiele für die gefährlichen Tendenzen der Staatszerstörung sind der IS und Russland. Die Angriffe des IS auf den irakischen und syrischen Staat, die die Errichtung eines arabisch imperialen Kalifats zum Ziel haben, und die Besetzung der Krim durch Russland und seine Intervention in der Ostukraine mit dem Ziel „Neurussland“ wieder zu errichten, haben mehr gemeinsam als der erste Blick in Putins blaue Augen und auf den schwarzen Bart von Abu Bakr al-Baghadi vermuten lässt. Sie sind Rache für eine vermeintliche Demütigung und berufen sich auf historisches Recht. Unter Berufung auf das historische Recht hat der Kalif schon mal den Anspruch auf Spanien bekräftigt. „Neurussland“ ist Putins Spanien. Über diesen Beispielen sollte man nicht vergessen, dass der erste und entscheidende Schlag gegen die Staatenwelt und das Völkerrecht im neuen Jahrhundert von der „Allianz der Willigen“ mit dem Krieg von 2003 gegen den Irak geführt

wurde. Wie später in Libyen wurde mit dem Regime auch gleich der Staat zerschlagen, und so Kräften der tatsächliche und ideologische Boden bereitet, die von vorn herein das Völkerrecht und die UN verachten wie der IS oder wie Putin ihnen gegenüber ein rein instrumentelles Verhältnis an den Tag legen.

Inzwischen scheint es gang und gäbe zu werden, Nachbarländer zu bombardieren wie im Jemen und einen grenzenlosen Einsatz von Drohnen zu praktizieren oder Greiftruppen auf fremdem Boden einzusetzen, ohne dass noch jemand nach der Rechtsgrundlage fragt.

Diesen Tendenzen zu wehren, statt ihnen wie in Libyen unter Bruch des UN-Mandats nachzugeben, oder sie gar wie im Irakkrieg direkt zu unterstützen, haben die europäischen Staaten, die sich in der EU zusammenschlossen, ein fundamentales Interesse. Trotz aller imperialer Prägung und postkolonialer Fehlritte einiger ihrer Mitglieder hat die EU sich wohl definitiv von militärischer Eroberungspolitik verabschiedet. Sie versucht sich an der UN-Charta in ihrer internationalen Politik zu orientieren. Das ist nur die Lehre aus krachenden Niederlagen, aber immerhin.

„Es scheint mir eine Kernfrage unserer geschichtlichen Ortsbestimmung zu sein, was nach der Orgie der Weltkriegsepoche und ihrem Nachspiel im Kalten Krieg – jenseits der ideologisch-propagandistischen Formeln der Kontrahenten – aus dem Erbe des modernen Imperialismus geworden ist“, schrieb der Philosoph Helmut Fleischer 1993 in der Kommune. Diese Kernfrage bleibt uns erhalten.

## **Eingebunden im Westen: Europäisches Deutschland oder deutsches Europa?**

Ralf Fücks

**Die deutsche Haltung ist ein Schlüssel für den Zusammenhalt in der EU. Das zeigt sich derzeit vor allem an den Reaktionen auf die neoimperiale Politik Russlands sowie auf die europäische Schuldenkrise. Die Bundesrepublik darf nicht vergessen, was sie ihrer Westbindung verdankt.**

Man muss sich die Ursprünge der EU vor Augen führen, um zu wissen, in welche Richtung sie sich bewegen sollte, wenn wir die aktuellen Probleme lösen wollen. Schon die Gründung der Bundesrepublik im Mai 1949 war ein europäisches Ereignis. Nicht nur, weil sie nur im Einvernehmen mit dem alten Erzfeind Frankreich und dem ehemaligen Kriegsgegner Großbritannien erfolgen konnte.

Sie war eingebettet in eine rasche Abfolge dramatischer Ereignisse, die vom Ende des Zweiten Weltkriegs zum Kalten Krieg führten, dessen Epizentrum Europa bildete. Die ein Jahr währende Berlin-Blockade brachte die Welt an den Rand einer militärischen Konfrontation zwischen den ehemaligen Alliierten der Anti-Hitler-Koalition. Der Korea-Krieg zeigte dann die globale Dimension dieser neuen Konfliktachse. Insofern ist die Gründung von zwei deutschen Staaten auf dem Territorium des ehemaligen „Dritten Reiches“ unauflösbar mit der Spaltung Europas in eine westliche und eine sowjetische Sphäre verwoben. Zugleich war die Ausrufung der Bundesrepublik Deutschland in vielfältige Initiativen für die Vertiefung europäischer Kooperation eingebettet.

Bereits unmittelbar nach Kriegsende wurden die Fundamente für die heutige EU gelegt. Idee und Praxis der europäischen Integration gehen auf jene Jahre zurück, in denen sich die Menschen mühsam aus den Trümmern eines katastrophalen Krieges erhoben. Schon nach dem Ersten Weltkrieg war die industrielle und kulturelle Vorrangstellung Europas erschüttert; der Zweite Weltkrieg verwandelte weite Teile des Kontinents in ein Massengrab und eine Ruinenlandschaft. Viele Millionen Tote und Vertriebene, zerstörte Infrastruktur, eine stark dezimierte Industrie, bankrotte Staatsfinanzen – auf sich allein gestellt bestand nicht nur für die Bundesrepublik keine Aussicht, wieder auf die Beine zu kommen.

Dazu kamen der moralische Makel der unabweisbaren Kriegsschuld und die Verantwortung für namenlose Verbrechen, die im deutschen Namen begangen wurden. Für die neu gegründete Bonner Republik war die Überwindung ihrer wirtschaftlichen und politischen Isolierung eine Existenzbedingung. Auch auf Seiten der westlichen Siegermächte wuchs die Einsicht, diesmal nicht die Fehler von Versailles zu wiederholen, sondern dem demokratischen Deutschland die Hand zu reichen und den Wiederaufbau Europas als Gemeinschaftsprojekt anzugehen. Dabei trafen gleich mehrere Motive zusammen:

- die Überwindung des europäischen Nationalismus in einem Prozess fortschreitender Kooperation und Integration,
- die Einbindung des industriellen und politischen Potenzials Deutschlands in ein euro-atlantisches Sicherheitsbündnis
- die erfolgreiche Stabilisierung der Bundesrepublik als Frontstaat und Schaufenster gegenüber dem „sozialistischen Lager“
- die schiere ökonomische Notwendigkeit, den grenzübergreifenden Zahlungsverkehr, Handel und Investitionen in Europa wieder in Gang zu bringen.

Dieses Bündel unterschiedlicher Motive führte zu einer ganzen Reihe politischer Initiativen, die parallel zur Gründung der Bundesrepublik gestartet wurden. Im Frühjahr 1948 trat das „European Recovery Program“ in Kraft, besser bekannt als „Marshall-Plan“: Die USA pumpen rund 13 Milliarden Dollar als Investitionshilfen und Darlehen in den Wiederaufbau und die Modernisierung der europäischen Industrie. Beteiligt waren 16 europäische Staaten, die im April 1948 die „Organisation für europäische Zusammenarbeit“ gründeten, den Vorläufer der heutigen OECD. Noch im selben Jahr unterzeichneten sie ein Abkommen zum innereuropäischen Zahlungsverkehr, 1949 folgte ein Kodex zur Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels, im Juli 1950 wurde die „Europäische Zahlungsunion“ etabliert. Der nächste Schritt war die Gründung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (Montanunion) im April 1951. Ihr Architekt war der französische Industrielle, Diplomat und Wirtschaftspolitiker Jean Monnet. Nach seiner Vorstellung war die Integration der westeuropäischen Kohle- und Stahlindustrie der Katalysator für eine immer umfassendere wirtschaftliche Verflechtung, die schließlich in eine politische Föderation münden sollte.

### **Vom gemeinsamen Markt zur politischen Union**

Zugleich ging es um ein friedenspolitisches Projekt: Sicherung des Friedens durch Vergemeinschaftung der kriegswichtigen Schlüsselindustrien. Deshalb war die „Montanunion“ ein visionäres Projekt. Sie war Vorläufer der 1957 aus der Taufe gehobenen „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“, die dem gleichen Grundgedanken folgte: Die Schaffung eines gemeinsamen Marktes zieht die politische Integration Europas nach sich. Die Römischen Verträge, mit denen die EWG begründet wurde, waren ein revolutionärer Schritt über die Grenzen nationaler Souveränität hinaus. Mit der gemeinsamen parlamentarischen Versammlung, dem europäischen Gerichtshof und dem gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialausschuss wurden supranationale Institutionen geschaffen, die über die bloße intergouvernementale Kooperation hinausgingen.

Auch der Gründungsprozess der Bundesrepublik Deutschland folgte der funktionalistischen Logik, bei der die wirtschaftliche Integration der politischen vorangeht. Der wirtschaftliche Zusammenschluss der westlichen Besatzungszonen, die Einführung der D-Mark und die Errichtung der Bank deutscher Länder gingen der Ausrufung des neuen Staates voraus. Die „Methode Monnet“ stand auch Pate bei der Errichtung der Europäischen Wirtschafts und Währungsunion (1990): Der europäische Binnenmarkt und die ein Jahrzehnt später folgende gemeinsame Währung sollten eine Art Sachzwang für die Vollendung der politischen Union erzeugen. Eine gemeinsame Währung kann auf Dauer nicht ohne gemeinschaftliche Wirtschafts- und Finanzpolitik funktionieren; insofern waren die Maastrichter Verträge nur ein Provisorium. Die globale Finanzkrise von 2008 enthüllte die Konstruktionsmängel der Euro-Zone auf brutale Weise; sie sind bis heute nicht durchgreifend behoben.

Zur wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte der neu gegründeten Bundesrepublik gehört noch eine Begebenheit: der großzügige Schuldenerlass, der dem Nachfolgestaat des Dritten Reiches gewährt wurde. Auf der Bundesrepublik lasteten Anfang der fünfziger Jahre Auslandsschulden in Höhe von 30 Milliarden DM. Rund die Hälfte gingen auf Kredite zur Bedienung von Reparationsforderungen aus dem Versailler Vertrag zurück. Dazu kamen ausstehende Zinszahlungen in einer Größenordnung von rund 20 Milliarden. Sie waren eine schwere Hypothek für ein Land, dessen Wiederaufbau nur mühsam in Gang kam. Ab Sommer 1952 verhandelte eine deutsche Delegation unter Leitung des Bankiers Hermann Josef Abs mit den Gläubigerstaaten über eine Neuregelung der Schuldenfrage. Die Konstellation war günstig. Die Bundesrepublik war zum Frontstaat des Kalten Krieges und zum Verbündeten der Westmächte geworden. Washington, London und Paris wollten kein

gedemütigtes und verarmtes Deutschland, sondern eine stabile und prosperierende Demokratie. Entsprechend weit kamen sie der deutschen Seite entgegen.

Am 27. Februar 1953 wurde der Londoner Schuldenerlass verkündet: Der Bundesrepublik wurden 15,5 Milliarden DM Schulden sowie alle ausstehenden Zinsen erlassen. Für die restlichen Zahlungsverpflichtungen wurden günstigere Zinsen und Laufzeiten gewährt. Damit reduzierten sich die Belastungen aus dem Schuldendienst auf 3 Prozent der deutschen Exporterlöse – eine Größenordnung, die weit unter den Zahlungsverpflichtungen liegt, die gegenwärtig von europäischen Krisenländern wie Griechenland zu leisten sind. Daran sollten wir uns erinnern, wenn es heute um die Bewältigung der europäischen Schuldenkrise geht. Die in Deutschland vorherrschende Haltung „Wir kommen nicht für die Schulden anderer auf“ ist geschichtsvergessen.

Sie verdrängt, dass das berühmte Wirtschaftswunder nicht zuletzt auf die Bereitschaft der ehemaligen Siegermächte zurückging, der Bundesrepublik finanziell unter die Arme zu greifen. Marshall-Plan und Schuldenerlass waren Zeugnis einer weitblickenden, auf Aussöhnung, Kooperation und Integration gerichteten Politik. Dieses Credo ist seit dem Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 immer stärker von einer Rückkehr des nationalen Egoismus verdrängt worden, der nicht nur den wirtschaftlichen, sondern auch den mentalen Zusammenhalt der EU gefährdet.

### **Die europäische Staatenpolitik kreiste um den Koloss im Zentrum**

Der älteste politische Zusammenschluss europäischer Staaten ist der Europarat, der am 5. Mai 1949 von zehn westeuropäischen Staaten gegründet wurde. Auch dabei standen die USA Pate. Für sie lag die politische Einigung (West-) Europas in ihrem aufgeklärten Eigeninteresse. Das gilt, allen Unkenrufen zum Trotz, auch heute noch. Das wirkungsmächtigste Abkommen, das in diesem Rahmen geschlossen wurde, ist die Europäische Menschenrechtskonvention. Auf dieses Dokument berufen sich zahllose Beschwerden, die beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingereicht werden, der über die Einhaltung der Konvention wacht.

In dieser Richtung wirken auch der Menschenrechtskommissar, der von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats gewählt wird, und die Berichte zur Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern. So ist für den Europarat der Einsatz für Menschenrechte und rechtsstaatliche Normen zum Schwerpunkt seiner Arbeit geworden – zum Missvergnügen insbesondere jener Regime, die es mit den Grundrechten nicht

besonders ernst nehmen, obwohl sie als Mitglieder des Europarats auch auf die Europäische Menschenrechtskonvention verpflichtet sind. Die mit Abstand höchste Zahl von Beschwerden stammt aus Russland.

Der Beitritt der Bundesrepublik erfolgte im Mai 1951. Heute gehören dem Europarat 47 Staaten mit 820 Millionen Bürgern an. Im Anschluss an die Europäische Menschenrechtskonvention wurden zahlreiche weitere Abkommen beschlossen, darunter die Europäische Sozialcharta, eine Antifolterkonvention, die Europäische Charta der Regional- und Minderheitssprachen, eine Datenschutzkonvention und eine Anti-Doping-Konvention. Alle diese Vereinbarungen konstituieren europäisches Recht, das eingeklagt werden kann. Sie sind Meilensteine auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Rechtsraum, der Mindeststandards im Hinblick auf Bürger- und Menschenrechte garantiert. Jeder Rückblick auf europäische Kooperations- und Integrationsprojekte in der Gründerzeit der Bundesrepublik wäre grob lückenhaft ohne Verweis auf die Sicherheitspolitik. In jenen Nachkriegsjahren wurden auch die Fundamente der NATO und einer gemeinsamen europäischen Verteidigung gelegt. Die Verhandlungen über einen nordatlantischen Verteidigungspakt begannen im Juni 1948 unter dem Eindruck der Abriegelung Berlins durch die sowjetische Armee. Besiegelt wurde das Bündnis am 4. April 1949, also noch vor Gründung der Bundesrepublik, die erst 1955 beiträt.

Zuvor war die Bundesregierung bereits am ersten Anlauf für eine europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) beteiligt. Sie sollte eine europäische Armee schaffen und damit auch die politische Integration Westeuropas fördern. Eine entsprechende vertragliche Vereinbarung mit Frankreich, den Benelux-Staaten und Italien wurde 1952 unterzeichnet. Bevor sie in Kraft treten konnte, scheiterte die EVG zwei Jahre später an der Ablehnung der französischen Nationalversammlung. Damit war auch die innenpolitisch heiß umstrittene Wiederbewaffnung der Bundesrepublik auf Eis gelegt. Erst der NATO-Beitritt öffnete dann die Tür für die Aufstellung der Bundeswehr. Das galt sowohl im Hinblick auf die politische Zustimmung im eigenen Land wie hinsichtlich der Akzeptanz der europäischen Nachbarn. Nach den Erfahrungen zweier Weltkriege, die durch den deutschen Drang nach Vorherrschaft über Europa ausgelöst wurden, musste Deutschland entweder entwaffnet oder fest in das europäisch-transatlantische Bündnis eingebunden werden. Dieser Zusammenhang besteht noch heute – jeder sicherheitspolitische Alleingang Deutschlands würde die europäische Sicherheitsarchitektur zum Einsturz bringen.

Über drei Jahrhunderte hinweg, seit dem Westfälischen Frieden, kreiste die europäische Staatenpolitik um die Frage, wie der deutsche Koloss im Zentrum Europas eingebunden oder neutralisiert werden konnte. Die klassische Antwort war eine Politik des Kräftegleichgewichts und die Bildung von Allianzen und Gegenallianzen der europäischen Mächte. Zwei Mal versuchte das Deutsche Reich, dieses Kräftegleichgewicht zu sprengen. Die europäischen Gegenmächte konnten sich nur unter Aufbietung aller Kräfte und unter schrecklichen Verlusten behaupten, und sie konnten es nur, weil die USA ihr wirtschaftliches und militärisches Gewicht in die Waagschale warfen. Im Unterschied zu 1918 setzten die westlichen Siegermächte nach 1945 nicht auf die dauerhafte Schwächung und Kontrolle Deutschlands, sondern auf seine Einbindung.

### **Die EU als Vorreiter einer neuen globalen Ordnung?**

Das Projekt einer politischen Union – der von Churchill proklamierten „Vereinigten Staaten von Europa“ – markiert einen Bruch mit der bis dahin herrschenden europäischen Staatenordnung. An die Stelle der Rivalität der europäischen Großmächte, die sich in wechselnden Bündnissen bekämpften, trat die fortschreitende wirtschaftliche und politische Integration. Zugleich lösten sich die europäischen Imperien auf, ihre außereuropäischen Kolonien erkämpften sich die Unabhängigkeit. Statt Expansion nach außen sollte nun die Festigung und Vertiefung der innereuropäischen Zusammenarbeit gelten; Krieg ein für allemal aus der Staatenwelt verbannt werden. Die Europäische Union versteht sich als Vorreiter eines postnationalen, postimperialen und postbellizistischen Zeitalters der Weltgeschichte.

Sie basiert auf der Überzeugung, dass sich im Prinzip jeder Konflikt durch einen Interessenausgleich auf dem Verhandlungsweg lösen lässt. Es ist allerdings nicht ausgemacht, ob sie damit tatsächlich ein Modell für das 21. Jahrhundert wird oder eine Ausnahme bleibt. Vieles deutet darauf hin, dass die Epoche nationaler Großmachtpolitik und kriegerischer Konflikte noch lange nicht zu Ende ist. Die USA bleiben eine Weltmacht; China schickt sich an, eine zu werden; Russland hat unter Putin einen nationalistischen und expansiven Kurs eingeschlagen; Schwellenländer wie Indien, Brasilien oder Südafrika sind auf dem Weg zu Regionalmächten. Der ewige Frieden zwischen den Nationen lässt auf sich warten; stattdessen sehen wir seit den neunziger Jahren eine Serie von genozidalen Exzessen und militärischen Interventionen. Neue, nichtstaatliche Gewaltakteure betreten die Szene. Die friedensstiftende Funktion der Vereinten Nationen erodiert; das Völkerrecht wird beiseite gewischt, wenn es um nationale Machtinteressen geht. Die Annexion der Krim ist

dafür ein eklatantes Beispiel. Autoritäre Regime stellen die Universalität der Menschenrechte infrage. Das europäische Demokratiemodell wird keineswegs als globales Vorbild anerkannt.

Für die EU stellt sich damit die Frage, wie sie ihre normativen Grundlagen und ihr postnationales Credo in einer Welt behaupten kann, die durch eine Vielzahl konkurrierender Mächte und Regierungsformen geprägt ist. Eine mögliche Antwort darauf ist, dass die Europäische Union selbst zum Staat werden muss, um sich im Konzert der Großen behaupten zu können. In dieser Lesart sind die europäischen Staaten – einschließlich Deutschlands – allesamt zu schwach, um allein in einer multipolaren internationalen Ordnung mitspielen zu können. Als machtpolitischer Faktor sind sie künftig nur relevant, wenn sie ihre Kräfte bündeln und gemeinsam nach außen auftreten. Solange die Außen- und Verteidigungspolitik die Domäne der nationalen Regierungen bleiben, sei Europa nicht in der Lage, als Gestaltungsmacht auf der internationalen Bühne aufzutreten. Die EU müsse deshalb den Sprung zur Bildung einer zentralen Regierungsmacht wagen.

Wenn nicht alle Mitgliedstaaten dazu bereit seien, müssten Deutschland und Frankreich im Verein mit anderen integrationswilligen Nationen vorgehen. Im Kern ist das eine machtpolitische Begründung für einen europäischen Zentralstaat. Einer ihrer prominenten Verfechter ist Joschka Fischer. Er steht damit beileibe nicht allein. So nachvollziehbar diese Argumentationslinie ist, so voluntaristisch mutet sie angesichts der faktischen ökonomischen, politischen und kulturellen Heterogenität Europas an. Das gilt auch für die Außen- und Sicherheitspolitik. Die Unterschiede im sicherheitspolitischen Diskurs Großbritanniens, Frankreichs, Italiens, Polens und Deutschlands sind offenkundig, um nur einige zentrale Akteure herauszugreifen. Politische Kernfragen wie der Einsatz militärischer Macht, Abschreckung, Rüstungsexporte, Rolle der NATO und Bedeutung der transatlantischen Allianz, Russland-Politik oder die Haltung zu Israel werden quer durch die EU unterschiedlich beantwortet. Das bedeutet nicht, dass diese Differenzen unüberwindliche Hindernisse auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik wären. Aber es spricht vieles dafür, dass ein gemeinsames Auftreten nach außen noch für lange Zeit zwischen den europäischen Regierungen ausgehandelt werden muss.

### **Das Europäische Parlament repräsentiert Europas Vielfalt**

Gerade in Fragen von Krieg und Frieden ist die Gefahr groß, dass eine europäische Zentralgewalt die internen Differenzen eher verschärfen würde. Eine europäische Öffentlichkeit ist erst im Werden; Konsensbildung immer noch primär national organisiert. Mit anderen Worten: Die Nationalstaaten bilden nach wie vor das Zentrum demokratischer

Legitimation. Deshalb ist das Aushandeln politischer Kompromisse durch die europäischen Regierungen auch nicht undemokratisch, sondern repräsentiert noch am ehesten den Willen der europäischen Völker. Das Europaparlament muss in diese Rolle erst hineinwachsen. Die notwendige Bündelung politischer Souveränität auf europäischer Ebene ist nicht identisch mit dem allmählichen Verschwinden der Nationalstaaten zugunsten einer europäischen Staatlichkeit, repräsentiert durch eine europäische Regierung und das Europäische Parlament.

Man kann die „Vereinigten Staaten von Europa“ in sehr unterschiedlicher Form denken: als europäischer Bundesstaat, als Staatenbund oder als eine „Doppelhelix“ aus Staatenunion und Bürgerunion. In einer solchen Doppelstruktur sind die europäischen Bürgerinnen und Bürger zweifach repräsentiert: durch ihre nationalen Parlamente und Regierungen, die im europäischen Konzert eine maßgebliche Rolle spielen, und durch das direkt gewählte Europäische Parlament. Sie entspricht am ehesten der realen Vielfalt der europäischen Sprachen, Traditionen und politischen Landschaften. Wer allein auf Zentralisierung der Entscheidungsgewalt setzt, verkennt, dass diese Vielfalt geradezu konstitutiv für Europa ist. Die künftige politische Verfasstheit der EU muss beides ermöglichen: Einheit und Vielfalt. Das gilt auch für den latenten Konflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung der Union. Die Verfechter eines europäischen Bundesstaats sind in der Regel ausgesprochen reserviert, was die Aufnahme neuer Mitglieder betrifft.

Das hat eine gewisse Konsequenz, weil mit jeder Erweiterungsrunde die wirtschaftliche und politische Heterogenität der EU zunimmt. Das macht gemeinsame, für alle verbindliche Regelungen und Entscheidungen nicht einfacher. Wer für die Aufnahme der Türkei oder der Ukraine plädiert, sabotiert aus dieser Perspektive das europäische Einigungsprojekt. Soll man also zugunsten der weiteren Vertiefung der Union ihre Erweiterung auf Eis legen und damit das Versprechen aufgeben, dass alle europäischen Nationen Mitglied der Union werden können, sofern sie sich auf den Weg von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit begeben und bereit sind, ihre Wirtschaft zu europäisieren?

Das wäre Verrat am Ideal eines vereinten und freien Europa. Gleichzeitig untergräbt eine solche Position die Reformdynamik in den Nachbarländern der EU, die noch stark durch autoritäre Traditionen und ineffiziente bis korrupte Strukturen geprägt sind. Sie befördert damit gewollt oder ungewollt die erneute Spaltung Europas in einen Innen- und Außenraum der EU. Dem latenten Konflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung kann man am ehesten durch eine möglichst flexible Verfassung der EU entgehen, die nicht dem Muster einer umfassenden Zentralisierung folgt, sondern Raum für Binnendifferenzierung lässt.

Sie kombiniert gemeinsame europäische Institutionen (Europaparlament, Kommission, Europäischer Rat, Gerichtsbarkeit) mit unterschiedlichen Stufen der Kooperation und Integration zwischen Mitgliedstaaten. Nicht alle müssen den Euro einführen, sich auf eine gemeinsame Migrations- und Flüchtlingspolitik verständigen, den Aufbau einer europäischen Armee vorantreiben, ein gemeinsames außen- und sicherheitspolitisches Kabinett bilden, ihre Steuerpolitik vereinheitlichen oder eine gemeinsame Energiepolitik betreiben. Aber diejenigen, die dazu bereit und in der Lage sind, sollen das auch tun, und zwar in wechselnden Konstellationen.

Die EU wäre dann ein gemeinsamer politischer und regulatorischer Rahmen für alle Mitglieder und zugleich ein flexibles Netzwerk, das unterschiedliche „coalitions of the willing“ ermöglicht. Diese Konstruktion ist heute bereits in der Kombination von „vergemeinschafteten“ Politikfeldern und intergouvernementalen Vereinbarungen angelegt. Eine Stärkung des gemeinschaftlichen Elements sollte nicht vorrangig in der Bündelung politischer Entscheidungsbefugnisse in den Händen einer europäischen Regierung gesucht werden, sondern in der Herausbildung einer genuin europäischen politischen Sphäre. Dazu gehören europaweite Parteilisten und Spitzenkandidaten für die Wahlen zum Europaparlament, europäische Bürgerbegehren und die europaweite Vernetzung von Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Berufsverbänden, Publikationen und Internetplattformen. Ohne gesamteuropäische Öffentlichkeit vergrößert die Zentralisierung politischer Befugnisse an der Spitze des europäischen Institutionengefüges nur die Kluft zwischen Bürgerschaft und politischen Eliten. Das wäre Wasser auf die Mühlen antieuropäischer Parteien und Bewegungen.

### **Die EU auf dem Prüfstand**

Die Erfolgsgeschichte der europäischen Einigung ist nicht gesichert. Von innen ist sie bedroht durch eine Renationalisierung des Fühlens und Denkens der Bürger und eine Renationalisierung der Politik. Am deutlichsten wird diese Gefahr in den Reaktionen auf die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise, die den Zusammenhalt der EU erschüttert. Auch wenn es nicht intendiert war, erscheint Deutschland in den Augen vieler europäischer Nachbarn wieder als selbstüchtiger Dominator, der Europa seine Regeln aufzwingen will und eine staatenübergreifende Lastenverteilung zurückweist. Längst überwunden geglaubte nationale Ressentiments sind zurückgekehrt, die den europäischen Zusammenhalt vergiften. Gut möglich, dass sich an der Frage einer partiellen Vergemeinschaftung der Schulden die

Zukunft des Euro und mit ihr auch die Zukunft der Europäischen Union entscheiden wird. Deutschland kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

Ohne eine stärkere Koordination und Integration der Finanz- und Wirtschaftspolitik in der Euro-Zone bleibt die gemeinsame Währung ein Dach ohne Fundament. Gleichzeitig wachsen auch die äußeren Herausforderungen an die EU. Schon die gewaltsamen Erschütterungen der arabischen Welt, die wachsende Zahl der Flüchtlinge, die an den Außengrenzen der EU rütteln, die Einbindung der Türkei in eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik und die sinkende Bereitschaft der USA, um jeden Preis die Sicherheit Europas zu garantieren, stellen die Handlungsfähigkeit der europäischen Gemeinschaft vor eine Bewährungsprobe.

Die Okkupation der Krim und der unerklärte Krieg, den der Kreml gegen die Ukraine führt, stellen die Fundamente der europäischen Friedensordnung infrage. Seit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Jahr 1975 gehören Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, Einhaltung internationaler Verträge zu den Eckpunkten der europäischen Nachkriegsordnung. Putins Rückkehr zu einer Politik der Einflusszonen und der begrenzten Souveränität der ehemaligen Sowjetrepubliken, die er als Bestandteil der russischen Welt betrachtet, markieren eine Kehrtwende. Ob man will oder nicht: Die Ukraine ist zum Prüfstein für die Zukunft Europas geworden.

Akzeptieren wir eine neue Spaltung Europas in eine westliche und östliche Sphäre oder stehen wir zum Versprechen eines einigen und freien Europa? Unterstützen wir die demokratische Selbstbestimmung der postsowjetischen Gesellschaften einschließlich ihres Rechts auf freie Wahl ihrer Bündnisse? Und stehen wir zu den viel beschworenen europäischen Werten, für die Millionen Menschen in der Ukraine auf die Straße gingen und für die inzwischen Tausende ihr Leben gelassen haben? Während im Westen die Europamüdigkeit grassiert, ist „Europa“ für viele Menschen in Mitteleuropa der Inbegriff ihres Strebens nach Demokratie und Rechtsstaat, sozialem Fortschritt und einer Regierung, die nicht ihre eigene Bevölkerung ausplündert.

Der Fehdehandschuh, den Präsident Putin der EU vor die Füße geworfen hat, geht weit über die Ukraine hinaus. Die russische Führung vertritt inzwischen ein gesellschaftspolitisches Gegenmodell, das die EU im Kern herausfordert: „Gelenkte Demokratie“ statt einer liberalen und pluralistischen Verfassung, Staatswirtschaft statt Marktwirtschaft, Medienkontrolle statt Pressefreiheit, Fusion von kirchlicher und politischer Macht statt Trennung von Staat und

Kirche, Stigmatisierung sexueller Minderheiten statt des „dekadenten Liberalismus“ des Westens, Gleichschaltung statt offener Gesellschaften, Nationalismus statt postnationale Integration, Hegemonie statt Gleichberechtigung. Für diesen Gegenentwurf sucht der Kreml offensiv Verbündete innerhalb der EU selbst. Zu seinem Netzwerk gehören ultrarechte Bewegungen wie der französische Front National, der Vlaamse Block in Belgien oder die griechische „Morgenröte“ ebenso wie traditionelle Linksparteien und eine Vielzahl von Moskau finanzierter Medien mit dem Auslandssender „Russia Today“ als Flaggschiff.

Auch in dieser Frage ist die deutsche Haltung ein Schlüssel für den Zusammenhalt der EU. Es ist kein Zufall, dass der Kreml insbesondere auf die Beeinflussung der deutschen Öffentlichkeit zielt. Er weiß um ihre Anfälligkeit für antiwestliche Ressentiments, um die neutralistischen Strömungen und tief sitzenden Träume von einem deutsch-russischen Sonderverhältnis. Was auf dem Spiel steht, ist die Westbindung der Bundesrepublik. Sie war die Quintessenz aus dem Unglück, das deutsche Sonderwege über Europa und das eigene Land gebracht haben. Zugleich war und ist die Integration in die europäisch-transatlantische Gemeinschaft ein Garant für die Verankerung der liberalen Demokratie in Deutschland, das sich – wie Russland – lange Zeit als Gegenmodell zu ihr verstanden hatte. Ein Deutschland, das sich aus dieser Verankerung lösen und erneut auf eine irrlichternde Fahrt ins Ungewisse begeben würde, wäre ein Unglück für Europa und für sich selbst.

## The New Containment: Undermining Democracy

Christopher Walker

Nearly seven decades ago, George F. Kennan authored a seminal article that argued for a policy of containment to combat the spread of Soviet influence. Kennan's essay came at a time when the Soviet Union, a frenemy to the West during World War II, was becoming increasingly hostile and expansionist in the postwar era. In a devastated Europe, Joseph Stalin was methodically installing puppet regimes in countries to his west. Communism was on the march. The American public saw an increasing threat but had little appetite for further military conflict after the end of years of global war.

This was the context into which Kennan boldly stepped with his argument against an immediate military “rollback” of Soviet advances. In what was initially known as the “X Article” because of his anonymous authorship, he wrote in 1947 that, to meet the Soviet challenge, the United States needed to pursue “a policy of firm containment, designed to confront the Russians with unalterable counterforce at every point where they show signs of encroaching upon the interest of a peaceful and stable world.” Quickly becoming a cause célèbre, Kennan's doctrine was controversial. Some criticized it for being too defensive in responding to the Soviet threat. Others felt the concept was too broadly conceived and not sufficiently focused on vital US interests. In the end, however, the concept Kennan articulated would become the basic strategy the United States followed throughout the Cold War.

In an unanticipated twist, and in an irony of history, influential authoritarian powers, led by China and Russia, have forged their own version of containment in the post–Cold War era. But it turns Kennan's ideas about tyranny upside down, seeking to contain the spread of democracy rather than the growth of totalitarianism.

Today, in response to what they identify as critical challenges to their own regime interests, the resurgent authoritarians have marshaled vast resources to counter democratic development around the globe. This evolving “containment of democracy” has three key elements. First, it aims to erode the rules-based institutions that have established global democratic norms and cemented the post–Cold War liberal order. Second, it looks to check the reform ambitions of aspiring democracies and subvert the vitality of young democratic countries. And third, by systematically assailing the established democracies and the central ideas

associated with them, it seeks to reshape the manner in which the world thinks about democracy.

The leaders in this new containment effort are influential authoritarian countries as diverse as China, Venezuela, and Russia, all of whom are compatible with each other, as well as bitter enemies such as Saudi Arabia and Iran. The manner by which diverse authoritarian regimes counter democracy may vary. Russia takes an open and belligerent stance, as does the leadership in Iran and Venezuela. The Chinese government takes a more nuanced approach to checking the development of democracy, although it has become increasingly assertive since Xi Jinping has assumed the position of China's paramount leader.

The new containment germinated in the mid-2000s and can be traced to popular uprisings that took place in Georgia, Ukraine, and Kyrgyzstan. Frequently referred to as "color revolutions," these rebellions were characterized by mass mobilization against entrenched, and deeply corrupt, authoritarian regimes. In the aftermath of these citizen uprisings, authoritarian leadership devised regime-protection strategies that could flourish in a modern environment.

"Color revolutions" have become a fear and an obsession for regimes that operate without democratic mandate. When used by officials in Russia, Azerbaijan, Kazakhstan, Zimbabwe, Vietnam, and other authoritarian countries, the term now has become shorthand for any form of dissent. The authorities in Beijing invoked the specter of a "color revolution" in their narrative about the evil of the "Occupy Central" protests in Hong Kong in the fall of 2014. The Kremlin has similarly characterized recent protests in Kyiv (and Moscow) as early warnings of would-be color revolutions. For regimes that monopolize political power, this swiftly moving, semi-organized political dissent has been identified as the chief threat to their continued power.

Over the course of the last decade, authoritarian governments have become ever more adept at using modern methods to stop such dissent before it gets started. During this time, the containment of democratic voices at home has become increasingly sophisticated. Repressive governments have learned how to apply the forms of law to crack down on independent civil society, while also developing modern techniques to manipulate media, both online and off. They have adopted market reforms but then used the market to modernize authoritarian tools of repression.

The most critical adaptation by the authoritarians has been the leap from subverting democracy within their borders to methodically disrupting it beyond them. The proliferation of regional and international rules-based institutions and the democratic standards they promote, along with the extraordinary growth and global integration of the Internet, is now seen by authoritarians as a direct threat to their grip on power. These developments have altered regime calculations, eliciting a muscular response to contain what they view as threats emanating from beyond national borders.

A case in point is Russia's action in Ukraine since President Viktor Yanukovich was forced out of office during the Maidan protests last year. Moscow's harsh and ongoing destabilization of Ukraine, including the annexation of Crimea and instigation of a separatist rebellion in the east of that country, should be seen clearly for what it is: a Kremlin containment effort to prevent Ukrainians from achieving a democratically accountable government that would place Ukraine in the European community of nations and threaten Russia's corrupt system. This is just one example of a larger effort by Russia and other authoritarian states to contain democracy.

Seeing regional and international rules-based bodies as a threat to regime interests, the leading authoritarians have focused their efforts on hobbling the democracy and human rights components of the institutions critical for safeguarding democratic standards. Russia, for example, in cooperation with like-minded regimes in Eurasia, works to limit the human rights initiatives of the 57-member Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the largest regional security organization, whose agenda includes democracy, human rights, election monitoring, and media freedom. Moscow has led the way in undermining the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights by obstructing its "human dimension" activities, in particular its election observation efforts, which have been viewed as the gold standard in this field.

Russia and other members of the OSCE, such as Azerbaijan and Kazakhstan, have been at the forefront of the movement to create alternative "zombie" election observation efforts that parody their authentic counterparts. These bogus election-monitoring efforts are especially pernicious because they let authoritarians limit the scope of democracy from the inside. In Latin America, Venezuela has played a similarly destructive role with regard to the democracy and human rights work of the Organization of American States. The Venezuelan government, along with allies in countries such as Ecuador, Nicaragua, and Bolivia, has

targeted the work of the organization's two principal bodies: the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights.

Within the United Nations system, an "authoritarian fraternity," led by Security Council members China and Russia, routinely cooperates to obstruct democracy-friendly measures on a range of issues. Moscow, for example, has taken a leading role in blocking action that could stop the Syrian government's brutalization of its own population. Beijing routinely runs interference for the odious regime in North Korea. While China generally takes a somewhat lower profile than Russia in UN decision making, it is aligned with Moscow on a range of issues that counter the democracies.

Meanwhile, as they whittle away at democratic standards and the architecture that supports them, the authoritarians are building a web of their own new structures, such as the Shanghai Cooperation Organization (SCO) and the Eurasian Economic Union (formerly the Eurasian Customs Union), that operate in parallel to—and mimic—their liberal counterparts but aim to institutionalize authoritarian norms.

Through a treaty arrangement with SCO members, for instance, China has challenged the norm against "refoulement"—the return of persecuted individuals to the hands of their persecutors—using a designation of "terrorist" as the basis for repatriation of political asylum seekers. Outside of the SCO, China has convinced countries such as Cambodia and Malaysia to cooperate with this new standard. More broadly, authoritarian regimes work with one another to monitor activists and oppositionists and block their freedom of movement, for instance through international "watchlists" and "blacklists" that are generated within the context of the SCO and the Gulf Cooperation Council (GCC).

China has also created a number of informal alternative diplomatic venues that exclude leading democracies and focus on infrastructure, economy, and trade, such as the China-Arab States Cooperation Forum, the Forum on China-Africa Cooperation, and the China-CELAC Forum (with the Community of Latin American and Caribbean States).

The focus of such efforts is not merely defending authoritarianism at home, but reshaping the international norms that stigmatize such governance. The Internet has given an urgency to this effort. Behind the smoke screen of "Internet sovereignty" and "Internet security," authoritarian regimes are doggedly working to neutralize democratic discourse and organization in cyberspace. Oppressive governments now routinely seek to apply repressive

local standards to platforms such as Facebook, Google, and YouTube, with the aim of constraining the free flow of independent information and quarantining democracy. The pursuit of greater control over the Internet is not only taking place at the highest-profile intergovernmental bodies such as the International Telecommunication Union, the Internet Assigned Numbers Authority, and Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, but also at the regional level, where China, Russia, and Saudi Arabia are using bodies such as the SCO and GCC to this end.

While the Edward Snowden disclosures have focused global attention on the National Security Agency's extensive surveillance apparatus, Russia and China have developed their own vast surveillance systems, which operate without any meaningful accountability or under rule of law. In Russia, the System of Operative-Investigative Measures (SORM), a national system for the interception of all electronic communications, is used by the FSB (the successor agency to the KGB) to collect, analyze, and store all data transmitted or received on Russian networks, including phone calls, website visits, and e-mail. Russia's Central Asian neighbors Kazakhstan and Uzbekistan are among those that have also adopted draconian SORM standards, and it seems apparent that these democracy-unfriendly cyber-norms will spread further in the region.

In the same spirit of disruption with which the authoritarians have worked to alter the institutional framework, they also have sought to obstruct the success of key democracies, or aspiring ones, in their immediate neighborhoods. This containment goal has to do with limiting the demonstration effect of both young democracies and middle-performing countries with reform ambitions whose full achievement of democratic governance would possibly be contagious for nearby authoritarian regimes.

While the violence in eastern Ukraine has attracted much of the global attention, it is important to appreciate that Moscow's attack on Ukraine is not principally a military one. Through its support of a violent insurgency in places like Donetsk and the Donbas region, Moscow maintains strong leverage over the entire country, thereby enabling the political goal of preventing successful reform in Ukraine.

The Baltic states, despite or perhaps because of being NATO and EU members, are also targets of ongoing Kremlin-backed political efforts and media campaigns aimed at weakening these countries by raising doubts about the integrity of their young democracies.

Similarly disruptive tactics are used toward other neighbors with democratic aspirations, such as Moldova and Georgia, both of which Moscow has subjected to political threats, painful economic boycotts, and, in Georgia's case, military conflict and territorial aggression.

"Frozen conflicts" have become an instrument of containment. Some 1,500 Russian troops stationed in the breakaway republic of Transnistria are used by Moscow to paralyze the progress of reform in Moldova. Georgia faces ongoing disruption as a result of the Moscow-supported frozen conflicts in South Ossetia and Abkhazia. On March 18, 2015, Russian President Vladimir Putin upped the ante by signing an "alliance treaty" with South Ossetia that almost completely integrates the breakaway territory into Russia. In late November 2014, Putin signed a similar agreement with the authorities in Abkhazia that effectively brings it within Russia's border and management space.

China's approach to the dangers posed by the democracy movement in Hong Kong is also one of containment. Beijing's efforts to slowly squeeze the democracy out of Hong Kong, designated as a semi-autonomous "special administrative region," have come into sharper relief over the setting of the rules for the 2017 elections for the region's chief executive. Beijing has insisted on retaining the right to determine which candidates could be on the ballot. But rather than embarking on a harsh, violent response that could pose a risk to stability and prosperity in Hong Kong, the central authorities work to contain its democratic aspirations by further sapping the independence of Hong Kong's media, judiciary, and political elite.

Like Hong Kong, Macau is also a special administrative region, which gives it greater autonomy than mainland China under a "one country, two systems" arrangement. President Xi's visit there, in December 2014, was designed to send a clear message to the islanders on Macau, but also Hong Kong, that pursuit of greater democracy would be rebuffed by Beijing. Beijing also pursues containment of Taiwan through intensifying economic integration with the mainland. The activities in Taiwan of China's "United Front Work Department," an opaque agency under the command of the Communist Party's Central Committee, have shed light on the extent to which the Chinese authorities are seeking to undermine Taiwanese democracy.

Governments in countries such as Saudi Arabia are also in the containment business. The dispatch of its National Guard forces to Bahrain in March 2011 to put down an antigovernment uprising was an indication of the Saudi commitment to containing its smaller

neighbor's democracy movement. More generally, in the aftermath of the Arab uprisings, Riyadh has deployed considerable diplomatic, security, and economic resources throughout the Middle East to support friends and oppose enemies. While there may be a number of motivations for such support, including helping sectarian allies, its net impact on democratic development is clearly detrimental.

These authoritarian regimes understand the importance of ideas, which is why they work so hard to prevent the emergence of alternative ones within their own systems. But unlike in the past, when they were content with heavy-handed ideological self-justifications, today they have created more supple arguments not about their own systems but about the discontents and decadence of democracy for international audiences. The best-resourced regimes have built formidable media outlets that enable them to project such messages into the global marketplace of ideas while also discrediting what are regarded as hostile narratives about the policies or actions of the governments in Beijing, Moscow, or Tehran.

The most widely recognized piece of Russia's growing international media empire is RT (formerly known as Russia Today). Started in 2005 with a budget of \$30 million, the Kremlin's satellite television station now enjoys a budget of roughly ten times that amount. RT claims to have achieved a global reach of 700 million people in more than 100 countries. In November 2014, the Russian government launched Sputnik, a global news agency whose radio and online content will operate in 30 languages and be disseminated from a host of bureaus around the world.

China, for its part, is expanding its international media at an even more formidable pace. Precise data on the full scope of China's international media spending is not available, but by some estimates, its overall annual international media spending is nearly \$9 billion (according to data from 2011).

The growing international media presence of regimes in China, Russia, and Iran is increasingly trained on the developing world, where a new information war is under way. China has built an enormous media presence in sub-Saharan Africa, and its media content has rapidly gained a foothold there. China's multibillion-dollar international broadcaster, CCTV, has programs in Arabic, French, Russian, and Spanish, while its state news agency, Xinhua, and state radio network, China Radio International, are expanding worldwide.

In addition to its English-language broadcasts, Russia's state media devote substantial attention to the Middle East, Latin America, and the Balkans, where the Kremlin sees an opportunity to exploit the information space in settings where the democracies have a limited and shrinking media presence.

While the authoritarians claim that their massive international media ventures are needed so that the world will have a better understanding of their countries, for the most part these mammoth networks do not make an affirmative case for their own systems and achievements, but rather focus on assailing the West and distorting perceptions of democracy. The Kremlin's international propaganda, for instance, uses a cynical moral equivalence to insinuate that all societies, authoritarian or democratic, are equally corrupt, a backhanded rationale for the status quo they seek to maintain.

As the resurgence of authoritarian power has gathered momentum in recent years, some observers have taken comfort in the fact that the regimes in Beijing, Moscow, and elsewhere have not actively sought to promote their own systems as governance models. There has been little or no effort to create a policy of "autocracy promotion." The fact that these regimes are not seeking to export an ideology of authoritarianism has made the West less likely to worry about their mobilization against democracy, including the powerful propaganda machines they have assembled. But it is a mistake not to take seriously the effectiveness of their strategy of containing what they fear and do not possess: democratic legitimacy.

At the Cold War's end, the West pursued a policy of engagement in the hope that interlocking relationships would encourage undemocratic partners to adopt basic democratic standards, and that market-oriented trade and development would inevitably lead to political liberalization. The leading authoritarian regimes have confounded such hopes and, unlike the Soviet Union, not merely hunkered down to defend an indefensible system, but gone to great lengths to delegitimize the democratic competition.

Over the years, this new containment policy has adapted, matured, and extended its reach on a global scale. The authoritarian challenge that has grown during this time deserves a far more vigorous response from the established democracies, if their own standards and values are to survive and flourish.

George Kennan did not see his Cold War-era version of containment as an end in itself but as a means to an end, one that would enable Soviet totalitarianism to self-destruct. The new

authoritarians are pursuing their version of containment as a means to an end as well. Having come to the conclusion that their regime security is under perpetual threat in the era of globalization, they have decided to go after democracy before it comes after them.

## Den Affen töten: Vom Umgang mit dem chinesischen Staatsapparat

Angela Köckritz

Zugegeben, es gibt leichtere Aufgaben als mit Vertretern der chinesischen Staatsmacht zu verhandeln. Dass auf diesem Terrain etliche Fallstricke lauern können, durften schon zahlreiche deutsche Delegationen aus Wirtschaft, Kultur und Politik feststellen. Zum Beispiel die Teilnehmer des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs im Jahr 2011.

Der Sommer des Jahres 2011 war auch in China eine aufregende Zeit. Die Regierung war in großer Sorge, dass sich die Volksaufstände im arabischen Raum auf China ausbreiten könnten, bereits im Frühjahr hatte sie viele Bürgerrechtler und Andersdenkende weggesperrt, ohne dass es einen Haftbefehl gegeben hätte oder die Behörden einen Angehörigen oder Rechtsanwalt benachrichtigt hätten. Keiner wusste, wo sich die Festgenommen aufhielten, der Künstler Ai Weiwei war ganze 81 Tage lang vom Erdboden verschwunden. Das chinesische Recht nennt dies einen „Hausarrest, der nicht im Domizil des Verdächtigen stattfindet“. Menschenrechtler nennen es „geheime Festnahme“. Nach der alten Strafprozessordnung war diese Maßnahme nur dann legal, wenn der Verdächtige keinen festen Wohnsitz hatte. Den aber hatten Ai und die anderen.

Im Sommer dann stellte der Volkskongress den neuen Entwurf der Strafprozessvollzugsordnung vor. Viele Abteilungen hatten jahrelang daran gearbeitet, der Gesetzentwurf bündelte die Bemühungen ganz unterschiedlicher Kräfte aus Politik und Gesellschaft. Da fand sich durchaus Fortschrittliches, Artikel, für die Reformer jahrzehntelang gekämpft hatten. Angeklagte sind demnach nicht mehr verpflichtet, sich selbst zu belasten. Beweise, die durch Folter erlangt wurden, sind vom Verfahren auszuschließen. Das Recht auf Verteidigung wird gestärkt.

Gleichzeitig aber offenbarte der Gesetzesentwurf Erschreckendes. Genauer gesagt den Paragraph 73: Hausarrest, heißt es dort, solle im Domizil des Verdächtigen stattfinden. Es sei denn – und das ist das Entscheidende –, es bestehe der Verdacht auf ein Verbrechen gegen die nationale Sicherheit, auf Terrorismus oder schwere Bestechung. Oder die Ermittlungen würden dadurch behindert.

Da war er, der Freibrief, der es ermöglichen sollte, einen Verdächtigen bis zu sechs Monate ohne Kontakt zur Außenwelt festzuhalten. Die Sicherheitsbehörden wollten nun offensichtlich legalisieren, was sie ohnehin schon taten.

Nach Veröffentlichung des Entwurfes durften chinesische Bürger beim Volkskongress Anregungen einreichen. Die Resonanz war gewaltig, 80 000 Menschen machten davon Gebrauch. Diskutiert wurde in den Universitäten und Zeitungen, vor allem aber auch im Netz, der eigentlichen chinesischen Öffentlichkeit. Und besonders oft ging es dabei um Paragraph 73.

Kurz darauf fand der deutsch-chinesische Rechtsstaatsdialog statt, ein überaus sinnvolles Dialogforum. Die chinesische Seite bot sich freundlicherweise an, die Materialien zur Verfügung zu stellen und zu übersetzen. Doch, was für ein Zufall, ausgerechnet Paragraph 73 fehlte in den Unterlagen. Man diskutierte dann über vieles, nur leider nicht über den umstrittenen Paragraph 73.

Der chinesische Staatsapparat ist ein weitverzweigtes Universum unterschiedlichster, teilweise konkurrierender Interessen, nicht wenige Abteilungen sind einander spinnefeind. Eines aber eint fast alle chinesischen Beamten: sie wissen ihre Akten zu lesen. Und sind meist perfekt auf ihre ausländischen Gesprächspartner vorbereitet. Gleiches kann man leider nicht für jede deutsche Chinadelegation behaupten. Sind diese aber nicht ebenso gut informiert wie ihre chinesischen Gesprächspartner, werden sie allzu leicht zum Spielball chinesischer Interessen. Es geht dabei nicht nur darum, genau zuzuhören, sondern auch zu begreifen, was wirklich gemeint ist.

Der chinesische Staat hat in den vergangenen Jahren immer besser gelernt, seine Anliegen zu verkaufen. Etwa, indem er Begriffe und Systeme, die ursprünglich eine ganz andere Bedeutung hatten, in seinem Sinne umzudeuten und zu nutzen weiß. Das zeigt sich etwa daran, dass das Propagandaministerium, das auf Chinesisch noch immer Propagandaministerium heißt, in englischer Übersetzung längst das publicity department ist.

Vieles in China ist anders als es scheint und noch viel unterschiedlicher als es sich einer, der zum ersten Mal nach China reist, vorgestellt haben mag. Ein Beispiel dafür ist die scheinbar unendliche Pluralität, auf die der Chinareisende überall im Land trifft. Wer den Fernseher anschaltet, kann zwischen unzähligen Programmen wählen. In den Galerien sind progressive Künstler zu bewundern. An den Kiosken gibt es Hunderte von Zeitschriften. Und

der Reisende mag auf viele eloquente kosmopolitische Menschen treffen, die genauestens über die Ereignisse im Westen informiert sind. China hat eine der aktivsten Netzgemeinden weltweit, ein Marktplatz der Kommentare und Ideen. Sieht so etwa ein Einparteienstaat aus?

Eine Zeitlang war der Westen überzeugt, Kapitalismus, der Aufbau eines Rechtssystems und Internet würden China die Demokratie bringen. Tatsächlich hat die Partei bisher bewiesen, dass sie genau jene Systeme, die sie bedrohen könnten, perfekt für ihre Interessen zu nutzen weiß. Die Wirtschaft hat sie durch einen großen Staatssektor und bestimmte Regeln im Griff, am meisten aber diszipliniert ehrgeizige Unternehmer, dass der Staat jeden, der ihm zu mächtig oder unbotmäßig werden könnte, jederzeit verhaften könnte – etwa vor dem Hintergrund der aktuellen Anti-Korruptionskampagne oder aber mit Hilfe des Vorwurfs der Steuerhinterziehung. Es reicht dabei völlig aus, mit ein paar Verhaftungen ein Signal zu setzen, „den Affen zu töten, um die Hühner zu erschrecken“, sagt das chinesische Sprichwort. Auch ist der Aufbau eines Rechtssystems, das die Regierung gerne als „Rechtsstaat“ bezeichnet, von einem wirklichen Rechtsstaat Lichtjahre entfernt. Es gibt keine Gewaltenteilung, Gesetze sind somit ein sehr nützliches Herrschaftsinstrument, liegen sie doch ganz und gar in der Hand der Partei, die über dem Gesetz steht. Natürlich weiß jeder chinesische Bürger, dass ihn das Recht im Zweifel nie vor dem Zugriff des Staates schützen würde.

Auch über die befreiende Wirkung des Internets wurde viel geschrieben, tatsächlich aber ist dies im Begriff, eines der wirksamsten Herrschaftsinstrumente des Staates zu werden. Eine Zeitlang sah es so aus als würde sich ein Fenster öffnen. Vier erstaunliche Jahre lang diskutierten Chinas Bürger auf dem chinesischen Twitterklon Sina Weibo Dinge, die sie nie für möglich gehalten hätten: Machtmissbrauch, Korruption, Enteignung. Mit einem Mal sah sich die Regierung mit einer vielstimmigen neugierigen und oft kritischen Öffentlichkeit konfrontiert.

Im August 2013 gab Präsident Xi Jinping dann den Befehl, „die Kommandohöhen im Internet zurückzuerobern.“ Einen Monat später erließ das Oberste Gericht Regeln: Wer ein „Gerücht“ weiterverbreitet, das mehr als 500 Mal weitergeleitet oder mehr als 5000 Mal gelesen wird, dem drohen bis zu drei Jahre Haft. Was genau ein Gerücht ist, wurde nicht erklärt – es ist damit das, was die Partei dazu erklärt. Viele Blogger wurden festgenommen, der namhafte Blogger und Unternehmer Charles Xue wurde im Staatsfernsehen als Sünder vorgeführt: er wurde zum sprichwörtlichen Affe, der die Hühner erschrecken sollte. Offiziell war Xue zwar wegen Prostitution verhaftet worden, in seinem öffentlichen Geständnis sprach

er jedoch auffällig viel von seiner Rolle als Blogger: angesichts seiner Millionen Followerschaft habe er sich „wie ein Kaiser gefühlt.“

Im November meldete der Vize-Propagandaminister dann Vollzug: „Unser Internet ist wieder sauber.“ Die Bedeutung des Twitterklons Weibo ist seither stark zurückgegangen, stattdessen stieg Wechat auf, das aber gleicht eher einer Mischung aus What's App und Facebook, ist damit auf einen Freundeskreis beschränkt und entwickelt lange nicht so viel diskursive Kraft wie das öffentliche Weibo.

Doch die Pläne der Regierung gehen weiter. Derzeit plant sie mithilfe der großen chinesischen Internetgiganten die Einführung eines „sozialen Bonitätssystems.“ Geplant ist, allen Bürgern eine Note für ihr Verhalten zu verleihen, wobei verschiedene Kriterien in Betracht gezogen werden sollen: Zahlungsmoral und finanzielle Glaubwürdigkeit, Kriminalakte und das Verhalten in sozialen Netzwerken etwa. Von 2020 an soll jeder Erwachsene neben seinem Personalausweis einen solchen Code erhalten. Rogier Creemers, belgischer China Spezialist an der Oxford Universität, hat die Richtlinien übersetzt, seiner Meinung nach geht die Überwachung sehr viel weiter als jene der Stasi zu DDR Zeiten: „Deren Ziel war es, eine Revolte gegen das Regime zu verhindern. Die Chinesen wollen mehr: es ist der Versuche einen neuen Bürger zu schaffen.“ Ein schlechter Code könnte etwa dazu führen, dass dem Betroffenen eine bestimmte Arbeitsstelle, Wohnung oder aber ein Kredit verwehrt wird. „Wenn das Verhalten der Menschen nicht von ihrer Moral bestimmt ist, muss ein System zum Einsatz kommen, ihr Verhalten zu beschränken“, argumentiert die Chinesische Akademie für Sozialwissenschaften. Seit langem experimentiert die Führung mit dem, was sie „social engineering“ nennt, also dem Schaffen ihres Volkes, das soziale Bonitätssystem führt dies dank neuester technologischer Möglichkeiten noch einen Schritt weiter. Johan Lagerkvist, ein Spezialist für das Internet in China am Schwedischen Institut für Internationale Angelegenheiten, sagt: „es verbindet das Consumer Tracking von Amazon mit einem politischen Dreh à la George Orwell.“

Doch schon jetzt verhindert die Regierung mit erstaunlicher Finesse, dass bestimmte Ideen Einfluss auf die Öffentlichkeit gewinnen könnten. Sie erreicht das, in dem sie gewisse Teilöffentlichkeiten streng voneinander trennt. Themen, die auf der Parteischule oder an einer Universität diskutiert werden dürfen, sind noch lange nicht für Zeitungen bestimmt. Was im Rahmen einer Ausstellung erlaubt sein mag, ist protestierenden Wanderarbeitern streng verboten.

Einher geht dies mit dem Bestreben der Partei, die Idee eines „Mainstreams“ innerhalb einer Scheinpluralität zu generieren. Denn sie hat längst erkannt, dass es propagandistisch nicht so zündet, nur die Parteilinie zu verkünden. Stattdessen präsentiert sie sich als moderierende und damit quasi interessenfreie Kraft, die – wenngleich nicht durch Wahlen gekürt – die Mehrheit des Volkes vertritt. Selbstverständlich definiert die Partei, was Mainstream ist. Als der Künstler Ai Weiwei festgenommen wurde, warf ihm die parteinahe Global Times denn auch konsequenterweise vor, den Mainstream verlassen zu haben. Ein anderes Mal schreibt dieselbe Zeitung: „China wird sich in Zukunft einer noch besseren Entwicklung erfreuen“. Die Leute außerhalb des Mainstreams „werden weiterhin als Loser betrachtet werden“. Bürgerrechtsanwälte, Dissidenten, kritische Geister, sie sind in dieser Interpretation Verlierer, die vom Erfolg des immer mächtiger werdenden Staates hinweggefegt werden. Es geht damit nicht mehr um die Richtigkeit oder Falschheit bestimmter Ideen, richtig ist, was der Mainstream will – wobei sich die Partei vorbehält, den Willen dieses Mainstreams zu formulieren.

Ohnehin ist die Global Times ein sehr gutes Beispiel, die neueren Propagandatechniken zu studieren. Chefredakteur ist der eloquente Hu Xijin, der sich auch auf internationalem Parkett gewandt zu bewegen weiß. Zwar gehört seine Zeitung zur Volkszeitungsgruppe und ist damit parteinah, doch lässt das Propagandaministerium ihm gewisse Freiheiten. Es ist ihm daher möglich, als schillernde Persönlichkeit aufzutreten, und nicht nur als braver Propagandist, was ihn letztlich glaubwürdiger macht. Seine Zeitung, so Hu, vertrete den Mainstream Chinas, „anders könnten wir gar nicht erfolgreich sein.“ Die regierungskritische Debatte im Netz werde hingegen von „einer Minderheit von Außenseiter geführt“. Gerne präsentierte die Global Times selbst durchgeführte Umfragen, denen zufolge 70 bis 80 Prozent der Chinesen hinter der Linie der Partei stünden, diese und jene Politik befürworteten, den Volkskongress gut fänden etc. Die immer gleichen 70 bis 80 Prozent waren so allgegenwärtig, dass Hu bald im Netz als „Mr. 70 bis 80 Prozent“ verspottet wurde – interessanterweise änderten sich die Umfrageergebnisse daraufhin.

Nicht weniger faszinierend ist auch die Argumentation des Chefredakteurs, die die Parteilinie spiegeln – nur dass er sie besonders geschmeidig zu vermitteln weiß. Hu spricht sehr viel über die Demokratie, und wie schnell sich China darauf zubewege – nur, dass Demokratie in China eben eine ganze andere sei, nämlich eine unter der Herrschaft der Partei. Eine Demokratie westlichen Stils hingegen sei für China undenkbar, weil es „kulturell anders sei.“ Warum das ebenso westliche Konzept eines leninistisch organisierten Einparteienstaates so viel besser auf das kulturell andere China passt, bleibt unerklärt.

Begriffe wie Demokratie, Pluralismus, Rechtsstaat werden somit entleert und umgedeutet. Gleiches gilt für die Begriffe der Sozialwissenschaften. Auf internationalen Konferenzen bemühen sich chinesische Wissenschaftler derzeit, zu zeigen, wie wenig deren Begriffe, insbesondere jene der Transformationstheorie auf China zuträfen. Teilweise ist das sogar richtig, entscheidend aber ist, dass die Umdeutung stets im Sinne der Partei erfolgen soll.

Schon vor zwei Jahren definierte das Zentralkomitee mit ihrem Dokument Nummer 9 vom April 2013 sieben „westliche“ Diskurse über Konstitutionalismus, universelle Werte und Zivilgesellschaft etwa, die sie als besonders „schädlich“ ansah. Seither werden Universitäten, Think Tanks und Medien von diesen Ideen „gereinigt“. Derzeit ist auch ein Gesetz in Arbeit, das den Spielraum westlicher Nichtregierungsorganisationen stark beschränken soll, weil man sie im Verdacht hält, eben jene Diskurse zu befördern.

Doch schon zuvor suchte die chinesische Regierung Foren und Diskussionen, die auf diese Ideen zielten, zu neutralisieren oder zu verwässern. Etwa in dem man Foren wie Menschenrechtsdialoge von chinesischer Seite aus mit niedrigrangigen Beamten besetzt und sie damit ins bürokratische Niemandsland befördert.

Ein besonders geschicktes Mittel der Abwehr ist auch der sogenannte Gesichtsverlust. Wann immer ein ausländischer Politiker das Gespräch auf Tibet oder Menschenrechtsfragen bringt, wird ihm vorgeworfen, arrogant über asiatische Sensibilitäten wie das Gesicht hinwegzugehen, das in der Öffentlichkeit gewahrt werden müsse. Nun existiert das Konzept des Gesichtsverlustes natürlich, dass es sich dabei jedoch vor allem um ein Machtmittel handelt, zeigt sich unter anderem daran, dass eine immer selbstbewusster auftretende chinesische Regierung überhaupt kein Problem damit hat, wenn ihre kleineren asiatischen Nachbarländer öffentlich das Gesicht verlieren.

Dass es nicht immer zum gewünschten Effekt führt, nach einem derartigen „Gesichtsverlust“ Abbitte zu leisten, musste im Jahr 2013 der britische Premier James Cameron erfahren. Der war nach China gereist, um die Beziehungen aufzutauen, die seit seinem Treffen mit dem Dalai Lama eisig geworden waren. Und war offensichtlich sehr darum bemüht, seinen guten Willen zu zeigen, Peking nicht mehr zu verärgern. Zum Dank schickte ihm die Global Times einen Leitartikel mit dem Titel „China won't fall for Cameron's "sincerity"“ hinterher. Darin heißt es: „Die Cameron Regierung sollten einsehen, dass Großbritannien in den Augen der Chinesen keine große Macht mehr ist. Es ist einfach nur ein altes europäisches Land, in das man gerne mal reist oder in dem man studiert.“

Nein, deutsche Politiker, Wirtschaftsführer und Kulturmanager sollten bei ihren Werten bleiben und diese auch vertreten. Vor allem aber: gut informiert nach China reisen. Wissen, was im Land geschieht und welche vielleicht ganz fremden Phänomene sich hinter vertraut geglaubten Begriffen verbergen. Denn wie sagte schon Konfuzius: als erstes müssen wir die Begriffe klarstellen.

## Die USA am Rande der Ukraine-Krise

Josef Braml

**Die Krise in der Ukraine interessiert Washington nur peripher. Die USA haben als Weltmacht aber ein mittelbares Interesse, zumindest symbolisch zu reagieren, um ihren Führungsanspruch in anderen Regionen zu wahren, in denen vitale Kerninteressen auf dem Spiel stehen. Die Ukraine-, ja Russland-Krise ist Europas Problem – aber auch eine Chance für zukunftsorientierte Energiepolitik.**

### Kein vitales, nur mittelbares Interesse

Amerikanerinnen und Amerikaner sind vornehmlich mit sich selbst, mit sozialen und wirtschaftlichen Problemen, beschäftigt; sie interessieren sich wenig für Außenpolitik. Laut einer Umfrage des Pew Research Center befürwortet nur einer von drei Amerikanern, dass die US-Regierung eine harte Linie gegenüber Russland wegen seines völkerrechtswidrigen Vorgehens in der Ukraine fährt. Die große Mehrzahl der US-Bürger ist zurückhaltend, will nicht in den Konflikt hineingezogen werden (56 Prozent) oder hat keine Ahnung davon (15 Prozent).<sup>29</sup> US-Präsident Barack Obama verdeutlichte denn auch, dass für die USA keine Kerninteressen betroffen sind; Russland sei eben nur eine „Regionalmacht“. Aus Sicht der USA ist die Lage in der Ukraine das Problem Europas. Indem sich die USA sicherheitspolitisch zurückhalten, können die Europäer aus ihrem Dornröschenschlaf geweckt und dazu angehalten werden, endlich mehr für ihre Sicherheit zu investieren.

Gleichwohl haben Handeln oder Nicht-Handeln der Weltmacht Signal- und damit Fernwirkungen auf andere Regionen, die im vitalen Interesse der USA sind. So sorgen sich Verbündete in Asien, insbesondere die Verantwortlichen in Tokio, ob die Schutzgarantien Washingtons das Geld wert sind,<sup>30</sup> das man insbesondere währungs- und handelspolitisch investieren soll: Derzeit ringen die USA und China mit jeweils eigenen Handelsinitiativen um die wirtschaftliche Hegemonie in der Region: die USA mit der Transpazifischen Partnerschaft

<sup>29</sup> Pew Research Center, Most Say U.S. Should 'Not Get Too Involved' in Ukraine Situation. Reluctance Crosses Party Lines, Washington, D.C., 11.3.2014, <<http://www.people-press.org/2014/03/11/most-say-u-s-should-not-get-too-involved-in-ukraine-situation/>> (abgerufen am 12. Mai 2015).

<sup>30</sup> Im Budapester Memorandum vom 5. Dezember 1994 haben neben Russland auch Großbritannien und die USA als Gegenleistung für den Nuklearwaffenverzicht der Ukraine ihre territoriale Unversehrtheit garantiert.

(TPP), China mit seinem Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Für Länder wie Japan stellt sich die Frage, ob der US-amerikanische Schutz gegenüber China es wert ist, Interessen preiszugeben, die man etwa in der Handels- und Währungspolitik mit dem Reich der Mitte teilt. Sollte die USA nach dem außenpolitischen Debakel in der Syrien-Krise einmal mehr in Osteuropa Schwäche zeigen, würden sie in Pekings Karten spielen. Durch sein martialisches Auftreten im Süd- und Ostchinesischen Meer, das von Washington bislang mehr oder weniger unbeantwortet bleibt, demonstriert Peking ohnehin seinen eigenen Machtanspruch in der Region – und die Schwäche der USA.

### **Symbolaußenpolitik**

Insofern sind die Verantwortlichen in Washington bemüht, in der Ukraine-Krise zumindest symbolisch Stellung zu beziehen: im Sicherheits-, Wirtschafts- und Energiebereich.

### **Sicherheit?**

Die USA haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten ihre Truppenpräsenz in Europa massiv reduziert, von 120.000 Anfang der 1990er Jahre auf heute knapp 70.000. Dieser Trend wird durch die Krise in der Ukraine nicht umgekehrt werden.

Zwar will die Obama-Regierung zeitweise(!) zusätzliche Truppen in die östlichen Nato-Staaten senden. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie lange insbesondere die demokratischen Abgeordneten und Senatoren im Kongress bereit sind, die Kosten zu schultern. Sie wollen vielmehr die eigene Nation wieder auf Vordermann bringen, als weiterhin die Trittbrettfahrenden Europäer unterstützen.

In Washington wird auch laut über die Lieferung „tödlicherer Waffen“ nachgedacht. Mit Waffenlieferungen an die Ukraine soll Kritikern wie dem republikanischen Senator John McCain, der die Zurückhaltung der Regierung als Schwäche verurteilt, der Wind aus den Segeln genommen werden. Zudem soll das Säbelrasseln von US-Militärs auch in Berlin gehört werden: Um die militärische Option und Eskalation zu verhindern, müsse die Bundesregierung nunmehr härteren Wirtschaftssanktionen zustimmen, gegen die sie sich bislang hartnäckig gesperrt hat, etwa Russland aus dem für seine Banken enorm wichtigen Zahlungs- und Datenverkehr SWIFT auszuschließen.

### **Wirtschaftssanktionen?**

Die Europäer will man insbesondere durch Sanktionen in die Pflicht nehmen. Für die USA verursachen Wirtschaftssanktionen – aufgrund der wenig ausgeprägten wirtschaftlichen

Verflechtung zwischen den ehemaligen Protagonisten des Kalten Krieges – keine allzu großen innenpolitischen Kosten.

Doch ihre Wirksamkeit wird selbst in der Entourage des Präsidenten bezweifelt. Mit Sanktionen könnten sogar unbeabsichtigte Nebenwirkungen einhergehen, die den Machthaber im Kreml helfen, seine Machtbasis zu konsolidieren: Die Androhung von Wirtschaftssanktionen ermöglicht es dem russischen Präsidenten Vladimir Putin umso mehr, ein patriotisches Wir-Gefühl zu schaffen, um von sozialen und wirtschaftlichen Defiziten abzulenken.

Sanktionen im Energiebereich schaden Europa und den USA – unmittelbar und auf lange Sicht: Sie bestärken Putin darin, seine nach Asien gerichtete Diversifizierungsstrategie mit noch größerer Dringlichkeit zu forcieren. Die russische Führung wird ist aufgrund westlicher Sanktionsdrohungen gut beraten, im Energiesektor die Kundschaft zu erweitern. Neben den Europäern sollen künftig auch energiebedürftige asiatische Länder mit russischen Rohstoffen versorgt und damit Einnahmen und Regime dauerhaft gesichert werden.

Schließlich hat der Sanktionsdruck des Westens mitgeholfen, die bei Preisverhandlungen seit über einem Jahrzehnt festgefahrenen Positionen Moskaus und Pekings einander näher zu bringen. China, dessen wirtschaftliche Entwicklung massiv von Energieimporten abhängt, hat viel Geld für Infrastrukturinvestitionen und ein vitales Interesse, seine Energielieferungen zu diversifizieren. Da Chinas Versorgung aus Afrika und dem Mittleren Osten vielerorts (etwa an der Straße von Malakka, eine Meerenge in Südostasien) durch die USA blockiert werden können, ist das Reich der Mitte um Alternativen bemüht.

Die durch westliche Sanktionsdrohungen in der Ukraine-Krise forcierte Annäherung Russlands und Chinas kann nicht im strategischen Interesse der USA sein, zumal die langfristig angelegten Pläne Moskaus und Pekings darauf hindeuten, dass neben Nordkorea auch westlich orientierte Staaten wie Japan und Südkorea durch Energielieferungen noch stärker wirtschaftlich eingebunden werden sollen. Ohnehin sehen US-Strategen mit Sorge, dass Japan und Südkorea wirtschaftlich bereits mehr mit dem Reich der Mitte verflochten sind als mit den USA. Die sich am asiatischen Horizont abzeichnende Herausforderung wird Geostrategen in Washington darin bestärken, dass die „Regionalmacht“ Russland – ungeachtet ihrer Demokratiedefizite – dann wieder als nützlicher Partner helfen könnte, der aufstrebenden Großmacht China zu begegnen.

### **Fracking?**

Auch die Aussicht auf billiges, in großen Mengen durch unkonventionelle Fördermethoden wie Fracking gewonnenes Erdgas aus den USA bietet keine Perspektive für Europa oder eine Drohkulisse, die der Kreml ernst nimmt. Geopolitisch fixierte Kommentatoren, die ein transatlantisches Gegengewicht zu Russlands Energiemacht fordern, übersehen insbesondere wirtschaftliche Zusammenhänge. Es fehlt hien wie drüben an aufwändiger Infrastruktur, die es ermöglicht, Erdgas für Transportzwecke zu verflüssigen bzw. wieder in Gasform zu verwandeln. Ob die enormen Investitionen für Kapazitäten im Bereich des Liquefied Natural Gas (LNG) getätigt werden, ist in freien Marktwirtschaften eine Frage des Preises. Anders als die staatlich gelenkten Energiekonzerne Russlands, die ihre Geschäftsbeziehungen häufig geopolitischen Zielen des Kremls unterordnen müssen, können amerikanische Firmen nicht dazu gezwungen werden, in weniger aussichtsreiche Projekte zu investieren. Auch können sie nicht dazu angehalten werden, Gas nach Europa zu liefern, wo sie (nicht zuletzt aufgrund der derzeitig noch variablen Preispolitik Russlands) sehr viel weniger erhalten würden, als die Asiaten zu zahlen bereit sind.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die USA und europäischen Staaten sollten sich kritisch hinterfragen, ob ihre ohnehin schwierigen Bemühungen um gemeinsam getragene Sanktionen eher außen- oder innenpolitisch motiviert sind: Können sie wirklich das Verhalten des Machthabers im Kreml beeinflussen oder sind sie vielmehr an die eigene Öffentlichkeit adressiert, um die eigene Handlungsschwäche zu kaschieren? Anstatt der symbolischen Politik, die Putin hilft, die Unterstützung seiner Landsleute wiederzugewinnen, wäre es wohl besser, die derzeit noch massive Abhängigkeit einzugestehen und diese erneute Krise zu nutzen, um die eigene (intellektuelle) Energie Europas in zukunftsgerichtete Bahnen zu lenken.

Anstatt sich in Sicherheit (der Abnahme-Abhängigkeit Russlands von Europa) zu wiegen oder auf amerikanische Energie-Care-Pakete zu warten, sollte Europa sich ernsthafte eigene Gedanken machen, seine Energieabhängigkeit zu vermindern. Neben der Diversifizierung der Energieanbieter und Energieträger, insbesondere der weiteren Förderung erneuerbarer Energien, ist Energiesparen, also Reduzierung der Nachfrage, zukunftsweisend.

Alle Möglichkeiten, die Energieanbieter zu diversifizieren, sind begrenzt und eher langfristig umsetzbar. Europa sollte sich klar machen, dass etwa Gaslieferungen aus Aserbaidschan, Irak, Iran oder Nordafrika wegen der politischen Unwägbarkeiten und wirtschaftlichen Hürden

wenn überhaupt, nur eine langfristige Option darstellen. Des Weiteren ist zu erwarten, dass die Förderung fossiler Rohstoffe in Norwegen, Großbritannien und in den Niederlanden eher sinken als steigen wird.

Auch jene Länder, die noch über üppige Reserven verfügen, sollten sich angesichts der Korruption im Falle staatlich dominierter Rohstoffausbeutung Gedanken über alternative wirtschaftliche Wertschöpfung machen, um dem so genannten Ressourcenfluch zu entgehen. Aus Rohstoffreichtümern könnten Entwicklungshilfefälle werden. Wer weiß, vielleicht wird künftig nicht ein energiepotentes Russland, sondern eine zerfallende russische Autokratie den Westen vor noch größere Herausforderungen stellen.

Umso ratsamer ist es, die Energieträger zu diversifizieren und dabei vor allem auf heimische Wertschöpfung zu setzen. Dank der Produktion von Energie aus Sonne, Wind, Biomasse und Erdwärme ist der Bedarf an russischem Erdgas zur Verstromung bereits merklich gesunken. Trotz aller Schwierigkeiten und vielfältigen Reformbedarfs weist die deutsche Energiewende in die richtige Richtung. Erneuerbare Energien sind Energieträger der Zukunft.

## In der Grauzone hilft abgestufte Konditionalität

Franziska Brantner

Am 24. Januar 2011 empfing der damalige Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, hohen Besuch. Nach dem Termin, an den sich – anders als üblich – keine Pressekonferenz anschloss, berichtete die Brüsseler Behörde von einem „äußerst freimütigen und offenen“ Gespräch; Barroso habe insbesondere die Themen Menschenrechte und Freiheit angesprochen, „das Herz der EU-Außenpolitik“ also.<sup>31</sup>

Der Gast war Usbekistans Staatschef Islam Karimow. Ein Mann, den zu empfangen die belgische Regierung am selben Tag sich geweigert hatte; den Nichtregierungsorganisationen wahlweise einen Despoten oder Diktator nennen; der Anführer eines Regimes, das die Europäische Union (EU) mehrere Jahre lang bis 2009 mit Sanktionen belegt hatte, weil sie es Massakern an Oppositionellen bezichtigte. Karimow verließ Brüssel mit dem Versprechen, daheim politische Reformen voranzutreiben – und mit einer Absichtserklärung von Europäern und Usbeken, im Energiebereich künftig enger zusammenzuarbeiten.<sup>32</sup>

Karimow ist ein Autokrat von vielen. Er steht stellvertretend für Dutzende weltweit mit harter Hand Regierender, zu denen die EU bzw. deren Mitgliedsregierungen mehr oder weniger intensive Kontakte pflegen; oder – es gibt ja die vorgeschobenen und berüchtigten „Sachzwänge“ – pflegen müssen: weil unsere (viel zu fossil-lastige) Energieversorgung von ihnen abhängig ist, siehe Algerien, diverse Golf-Monarchien, Russland, Aserbaidschan, Kasachstan. Oder weil ihre Lage auf der Weltkarte sie zu unserem „natürlichen Partner“ bei der Abschottung unseres von Flüchtlingen ach so bedrohten Kontinents hat werden lassen.

---

<sup>31</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission, Statement of European Commission President José Manuel Barroso Following His Meeting with the President of Uzbekistan Islam Karimov, 24.1.2011, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-40\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-40_en.htm)> (abgerufen am 25.10.2014).

<sup>32</sup> Vgl. Scharfe Kritik an EU-Empfang für Karimow, in: Deutsche Welle Online, 25.1.2011, <<http://www.dw.de/scharfe-kritik-an-eu-empfang-für-karimow/a-14786571>> (abgerufen am 25.10.2014).

### **Plan B: Realistisches Denken jenseits des Nationalstaats**

Der „Westen“ hat in den vergangenen Jahrzehnten viele andere Weltregionen und Systeme wirtschaftlich abgehängt und fühlt(e) sich – möglicherweise eben deshalb – ihnen gegenüber auch moralisch überlegen. Spätestens mit dem Auseinanderfallen der Sowjetunion brach sich überdies allen voran in den USA der (wie man heute weiß: naive) Gedanke Bahn, vormals diktatorisch regierte Staaten würden sich praktisch über Nacht in blühende Demokratien verwandeln. Mark Lilla konstatiert in diesem Zusammenhang, zur allgemeinen Überraschung habe das Ende des Kalten Krieges „nicht zu einem Vormarsch der liberalen Demokratie [geführt], sondern zu einem Wiedererscheinen klassischer Formen der nichtdemokratischen Herrschaft in modernem Gewand“. Die „Schocktherapie“ nach dem Zusammenfallen der Sowjetunion habe „neue Oligarchien und Kleptokratien“ zu Tage gefördert.<sup>33</sup> Der Politikwissenschaftler an der Columbia University in New York kommt zu einem nüchternen Schluss: Aufgrund diverser Faktoren wie ethnischer und religiöser Spannungen, wirtschaftlicher Ungleichgewichte oder einstmals von Kolonialmächten willkürlich gezogener Grenzen würden „Milliarden von Menschen weder zu unseren Lebzeiten noch zu denen unserer Kinder und Enkel in liberalen Demokratien leben – wenn denn überhaupt jemals“.<sup>34</sup> Wir sollten wahrscheinlich unsere lange gehegten Hoffnungen auf ein – schnelles – „Ende der Geschichte“, wie es Francis Fukuyama einst prophezeite,<sup>35</sup> begraben.

Wir müssen auch ehrlich fragen, wo das Projekt, unser über Jahrzehnte gewachsenes, immer wieder von Rückschlägen begleitetes politisches System zu exportieren, gelungen ist. Freie, direkte Wahlen (inklusive von uns entsandter Beobachter), ein solides, unabhängiges Justizwesen, „nation-building“ oder „democracy-building“ mit allem, was dazugehört – wo ist es denn nachhaltig gelungen?

Wir brauchen auch einen Plan B. Vielleicht sollten wir uns nicht länger einreden, man könnte die Welt auch künftig noch einteilen in Schwarz und Weiß, in Gut und Böse, in (wirklich) lupenreine Demokraten und üble Despoten. Mark Lilla merkt dazu an, wenn die uns

<sup>33</sup> Mark Lilla, The Truth About Our Libertarian Age. Why the Dogma of Democracy Doesn't Always Make the World Better, in: The New Republic, 17.6.2014 (Übersetzung der Autorin), <<http://www.newrepublic.com/article/118043/our-libertarian-age-dogma-democracy-dogma-decline>> (abgerufen am 25.10.2014).

<sup>34</sup> Ebd.

<sup>35</sup> Francis Fukuyama, The End of History and the Last Man, New York 1992; dt. Übers.: Das Ende der Geschichte. Aus dem Amerikanischen von Helmut Dierlamm, Ute Mihr und Karlheinz Dürr, München 1992.

vorstellbaren Optionen allein „Demokratie oder die Sintflut“ hießen, dann begäben wir uns der Möglichkeit, positiv auf nichtdemokratische Regime einzuwirken.<sup>36</sup>

Und auch das ausschließliche Denken in den Kategorien des Nationalstaats scheint mir ausgedient zu haben; zumindest in dem Maße, wie Bewegungen zur Destabilisierung von Staaten und Demokratien im Facebook-, Internet- und Smartphone-Zeitalter seit langem schon transnational agieren. Al-Qaida, Islamischer Staat (IS) und andere Terrorbanden handeln asymmetrisch, sie machen mit ihren Gräueltaten vor nationalen Grenzen schon lange nicht mehr halt; mit der klassischen Aufteilung der Diplomatie in Länderreferate und Botschaften alleine kommen wir kaum weiter. Schließlich fällt es mit Blick auf die Entwicklungen im Irak, in Libyen, in Somalia, im Sudan oder auch in Syrien schwer, noch von „Staatlichkeit“ im überkommenen Sinne zu sprechen.

Muss die Konsequenz aus all dem heißen, dass gerade wir Europäer fortan das Thema Menschenrechte klein halten? Lautet die Schlussfolgerung daraus, dass man die Welt nicht besser machen kann, zwangsläufig, sie schlecht zu lassen? Ich meine, nein. Aber ich plädiere für einen Kurs, der Maßstäbe nicht so setzt, dass sie am Ende als Vorwand genutzt werden können, gar nichts zu tun (weil man ja eh nichts ändern kann) und sich dann nur auf reine Außenwirtschafts- oder Sicherheitspolitik reduziert. Vielmehr sollten wir Grautöne sehen und dafür echte menschenrechtsbasierte Antworten finden. Darüber hinaus wird das Grau noch grauer, wenn die Kooperation mit Autokraten oder „grauen“ Staaten notwendig ist, um Kriege zu beenden.

### **Wo und wie kleine Schritte helfen können**

Wenn wir davon ausgehen, dass wir mit eindeutig nicht „lupenreinen“ Demokratien, wie Marokko, im Dialog und in Kooperation bleiben sollten, stellt sich die Frage, was in diesem Dialog gesagt wird und wie sich die Kooperation gestaltet. Wir müssen sie nicht hofieren. Sie wollen ja auch etwas von uns – Waren und Dienstleistungen, unser Know-how, unsere Touristen oder den Zuschlag für internationale Großveranstaltungen.

Die Worte im Dialog müssen dabei klar sein, öffentlich wie nicht öffentlich gilt es, Menschenrechtsverletzungen anzuprangern. In der Kooperation sollten wir einen gestuften Konditionalisierungsprozess entwickeln, wie das die Europäische Kommission ansatzweise versucht. Bei jedem Projekt oder Vorhaben sollte genau untersucht werden, welche im Projekt inhärente Logik sich anbietet, um konkrete Bedingungen für die Verbesserung der

---

<sup>36</sup> Lilla, *The Truth About Our Libertarian Age*, a.a.O. (Anm. 33).

Menschenrechtslage zu formulieren. Um dies mit einem Beispiel zu hinterlegen: Wir Europäer und Deutsche bieten unseren (schwierigen) Partnern Unterstützung bei Reformen im Justizsektor an. Autoritäre Systeme haben viele Mängel, aber sie haben immerhin den Vorzug, dass sie über Strukturen verfügen – keine „failed states“ darstellen. Natürlich ist in diesen Ländern das Justizsystem nicht perfekt, sonst müsste es nicht reformiert werden. Eine Bedingung für unsere Hilfe sollte aber sein, dass ein erkennbarer und nachweisbarer Wille vorhanden ist, die Reformen auch umzusetzen und nicht nur Gelder des Westens in ihren dann letztendlich doch unreformierten Justizsektor zu stecken und einigen seiner Mitglieder schöne Reisen nach Europa zu finanzieren. Wenn man also zum Beispiel angehende Richter und Anwälte ausbildet, müssten im Gegenzug die Regierungen sich verpflichten, diese Juristen nicht nach kurzer Zeit wieder zu entlassen oder, sobald sie das Erlernte anwenden, sie zu degradieren.

Ähnliches kann man bei der Förderung von Wohnungsbau oder anderen durch die Europäische Investitionsbank (EIB) oder Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) finanzierten Großprojekten festmachen: Erstens sollten die Betroffenen oder Adressaten der Projekte in die Planungen eingebunden und Projektgelder für diese Prozesse zur Verfügung gestellt werden. Zweitens sollten lokale Organisationen unterstützt werden, die die Transparenz der Umsetzung des Projekts sowie der Vergabe der Mittel überprüfen; drittens muss man selber durch größtmögliche Transparenz ihnen dafür auch die notwendigen Informationen liefern.

Und wir Europäer müssen dazu übergehen, unsere Hilfe(n) untereinander abzustimmen, sie im gemeinschaftlichen Rahmen zu gewähren. Sind nationale Beamte und Diplomaten, die alle paar Jahre ihre Posten wechseln, wirklich immer die kompetentesten Ratgeber? Sollte man sich nicht mehr der zunehmenden Expertise des Auswärtigen Dienstes in Brüssel bedienen – und damit auch dem Vorurteil entgegenwirken, die Europäer könnten nicht mit einer Stimme sprechen?

Apropos sprechen: Autoritär geführte Systeme neigen dazu, ihre eigene Bevölkerung – zumal in Konfliktphasen – propagandistisch zu beeinflussen. Wie sollen westliche Demokratien reagieren, wenn sie – wie im Fall der Annexion der Krim durch Russland Anfang 2014 – der Unterstützung „faschistischer“ Kräfte (in der Ukraine) bezichtigt werden? Nicht mit der Verbreitung von Gegenpropaganda oder Lügen, sondern mit der Wahrheit, rät

die Politologin Martha Bayles aus Boston.<sup>37</sup> Sie hält die im Zweiten Weltkrieg letztlich erfolgreiche „public diplomacy“ für überlegen; man solle auf sie setzen, auch wenn man es heute mit immer subtileren Methoden der Beeinflussung westlicher Meinungsmacher und Medien durch einen Sender wie „Russia today“ zu tun hat, der auch britische, amerikanische oder deutsche Journalisten für seine Zwecke einspannt.<sup>38</sup>

### **„Sicherheit“ realistischer definieren**

Wir sollten auch unsere Sprache und Konzepte überprüfen: Die deutsche Regierung nennt Saudi-Arabien einen „Partner“, einen Stabilitätsfaktor in einer höchst unsicheren Region. Gleichwohl liefert das Königreich keineswegs Sicherheit, sondern es finanziert und baut jene mit auf, für deren Eindämmung oder Bekämpfung wir später seine Hilfe benötigen. Wir haben ebenfalls Ägypten unter seinem langjährigen früheren Machthaber Hosni Mubarak unterstützt, weil sein Regime uns – scheinbar – regionale Stabilität verhieß. Wenn wir gegenüber seinem Nachfolger Abdel Fattah al-Sisi den gleichen Kurs fahren, setzen wir nichtinklusive Gesellschaften sowie Unterdrückung eines Teiles der Bevölkerung mit „Stabilität“ gleich. Die Regierung des Irak unter dem früheren schiitischen Premier Nuri al-Maliki hat durch ihren Kurs des Ausschlusses der Sunniten gezeigt, wie man eben keine Stabilität und Sicherheit schafft, sondern ihr Gegenteil. Es gilt daher, Sicherheit realistischer zu definieren und entsprechend zu handeln.

### **Krieg und Menschenrechte**

Schwieriger wird es, wenn wir autokratische Regierungen brauchen, um der internationalen Schutzverantwortung („responsibility to protect“) gerecht zu werden. Der Umgang der meisten westlichen Staaten mit Autokrat(i)en weltweit war und ist von einem grundlegenden Dilemma geprägt. Wie weit sind wir bereit, von unseren eigenen Prinzipien abzuweichen, wenn unser Gegenüber sich schon allein deshalb in einer Position der Stärke wähnt, weil wir etwas von ihm wollen, nämlich Frieden. Inwieweit können wir bei offenkundigen Menschenrechtsverletzungen oder Grundwerteverstößen um des sprichwörtlichen lieben Friedens willen schweigen?

Gibt es Situationen, in denen diese Dilemmata eingegangen werden müssen? Ja, auch wenn es bisweilen schwerfällt. Etwa, wenn das Ziel der Deeskalation zur Vermeidung kriegerischer Auseinandersetzungen in Konkurrenz steht zur Kooperation mit Autokraten.

<sup>37</sup> Martha Bayles, Putin's Propaganda Highlights Need for Public Diplomacy, in: The Boston Globe, 28.7.2014, <<http://www.bostonglobe.com/opinion/2014/07/28/putin-propaganda-highlights-need-for-public-diplomacy/9tyuKdtfqG2YqjR5mTd3IM/story.html>> (abgerufen am 25.10.2014).

<sup>38</sup> Vgl. dazu auch: Bernd Ulrich, Die Welt ist verrückt – und was machen wir? In: Die Zeit, 2.9.2014.

Wenn ein Staat wie der Iran geostrategisch so einflussreich und mächtig ist, dass man seine Kontakte und seinen Einfluss schlichtweg nicht ignorieren kann beim Versuch, Länder in seiner Nachbarschaft zu stabilisieren. Wenn Großmächte wie Russland oder China sich allein durch ihr Vetorecht im UN-Sicherheitsrat in einer solch starken Position befinden, dass sie beim Bemühen um Eindämmung diverser Krisenherde wohl oder übel eingebunden werden müssen.

Aber muss man sich, wie der langjährige frühere Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, zum PR-Agenten und Türöffner despotischer Staatschefs aus Kasachstan oder Aserbaidschan machen?<sup>39</sup> Muss man – ungeachtet aller strategischen Bedeutung Russlands – so unkritisch bis liebdienlich den Putin-Versteher geben wie Ex-Kanzler Gerhard Schröder oder der (aktive) CDU-Außenpolitiker Philipp Mißfelder? Darf man auch nur darüber nachdenken, einen Massenmörder wie Baschar al-Assad wieder aus der Ächtung zu holen, weil er vermeintlich als Feind unserer Feinde erscheint? Nein, es gibt Grenzen für das Eingehen von Kompromissen, denn irgendwann sind sie nur noch faule Kompromisse.

Ein Dilemma kann auch strukturell angelegt sein, und dann darf man sich nicht gegen die Menschenrechte entscheiden. Ich denke da an den Dauerkonflikt und Krieg zwischen Israelis und Palästinensern im Gaza-Streifen. Immer wieder vermittelt Ägypten, und immer wieder wird danach nichts Grundlegendes zu Gaza verändert. Für die Vermittlungshilfe bekommt die jeweilige ägyptische Regierung dann zumindest für eine gewisse Zeit einen Blankoscheck, im eigenen Land die Menschenrechte mit Füßen zu treten und Oppositionelle ins Gefängnis zu stecken. In diesem Dreieck haben sich alle federführenden Parteien gut eingerichtet, zum Leid der Menschen aller drei Länder. Hier wird aus dem Dilemma ein No-Go, und bevor man sich auf ein solches einlässt, sollte man sich zur Befriedung bewaffneter Konflikte lieber andere Vermittler suchen.

Auch bei der Beilegung und Transformation von Konflikten und Kriegen in einem Land gibt es oft schwierige Abwägungsprozesse. Einerseits ist die Herstellung transparenter, nichtkorrupter Verfahren von erheblicher Bedeutung bei dem Versuch, Gewaltspiralen zu durchbrechen. Andererseits hat die internationale Gemeinschaft schmerzhaft die Erfahrung machen müssen, dass eine Transformation ohne Integration zumindest eines Teiles der alten, häufig korrupten und menschenrechtsverletzenden Elite zum Scheitern verurteilt ist. Die Angst vor dem Verlust von wirtschaftlichen Vorteilen bei Friedensschließung kann

---

<sup>39</sup> Jörg Lau, Das bisschen Unterdrückung, in: Die Zeit, 21.2.2013.

Kriegsparteien weiter in den Krieg und nicht zum Frieden treiben. Hier gilt es, über den Faktor Zeit das Dilemma zu lösen. Im besten Fall werden im Laufe von Friedensverhandlungen Prozesse angestoßen, die die Übergänge in der Nachkriegsgesellschaft hin zu transparenten und die Menschenrechte respektierenden Systemen sinnvoll befördern. Im schlechtesten Fall verstärken sich das Misstrauen und die Ablehnung gegenüber den Herrschenden. Außerdem sind internationale Missionen oder zumindest einige ihrer Mitglieder und/oder Vertreter häufig selbst in Korruption und teilweise gar auch in Vergewaltigungen involviert. Es gilt also besser zu überprüfen und zu garantieren, dass Friedens- und Aufbaumissionen nicht Teil des korrupten und menschenverachtenden Systems werden.

Wir müssen uns schließlich wappnen für den Fall, dass wir an Sanktionen nicht vorbeikommen und damit möglicherweise selber zur Zielscheibe von Retorsionen werden. Solange Autokraten darauf setzen können, unsere Meinungsunterschiede auszuspielen, uns auseinander zu dividieren, indem sie dem einen das Gas oder dem anderen das Öl abdrehen, bleiben wir schwach. Dagegen helfen Mechanismen der Solidarität – zum Beispiel ein Sanktionsfonds, den Europa einrichten könnte, um jenen Staaten unter die Arme zu greifen, die ins Visier wirtschaftlich bedrohlicher Strafmaßnahmen von Autokratien kommen. Es gelte, die Kosten von Sanktionen und Stornierungen von Geschäften „halbwegs gleichmäßig“ zu verteilen, riet der erfahrene Diplomat Wolfgang Ischinger auf dem Höhepunkt der Ukraine-Russland-Krise im Sommer 2014.<sup>40</sup>

So banal es klingt: Im Umgang mit Autokraten muss im Einzelfall abgewogen werden, welcher Ton angeschlagen und welche Schraube angezogen werden soll. Die Folgen unseres Vorgehens – für uns und vor allem für jene, die auch weiterhin mit und unter den Autokraten leben müssen – gilt es im Blick zu halten. Und unser Handeln muss aus einem Guss und solidarisch sein. Sonst gewinnt am Ende nur der, den wir doch eigentlich bändigen wollen.

---

<sup>40</sup> Wolfgang Ischinger, Die Ukraine-Krise und die Sicherheit Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.9.2014.

## Quellen und Genehmigungen

**Johannes Gerschewski:** Zum Umgang mit autokratischen Staaten

Beauftragt von Heinrich-Böll-Stiftung, Erstveröffentlichung

*Dieser Beitrag steht unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND).*

**Ulrike Guérot:** Vom Umgang mit autoritären Regimen – oder: was ist heute Demokratie?

Beauftragt von Heinrich-Böll-Stiftung, Erstveröffentlichung

*Dieser Beitrag steht unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND).*

**Walter Russell Mead:** The Return of Geopolitics

<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>

Erstveröffentlichung: FOREIGN AFFAIRS, May/June 2014 issue.

Copyright (2015) by the Council on Foreign Relations, Inc. [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com).

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors und FOREIGN AFFAIRS

**John Keane:** The New Despotisms

Englische Fassung des Beitrags: Die neuen Despotien, erschienen im MERKUR, 69. Jahrgang, März 2015

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors

**Joscha Schmierer:** Terroristische Staatszerstörung und imperiale Reconquista

Beauftragt von Heinrich-Böll-Stiftung, Erstveröffentlichung

*Dieser Beitrag steht unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND).*

**Ralf Fücks:** Eingebunden im Westen: Europäisches Deutschland oder deutsches Europa?

<https://www.boell.de/de/2015/05/04/eingebunden-im-westen-europaeisches-deutschland-oder-deutsches-europa>

Erstveröffentlichung: IP Mai/Juni 2015, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de>

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors

**Christopher Walker:** The New Containment: Undermining Democracy

<http://www.worldaffairsjournal.org/article/new-containment-undermining-democracy>

Erstveröffentlichung: WORLD AFFAIRS, May/June 2015 issue.

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors

**Angela Köckritz:** Den Affen töten: Vom Umgang mit dem chinesischen Staatsapparat

Beauftragt von Heinrich-Böll-Stiftung, Erstveröffentlichung

*Dieser Beitrag steht unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND).*

**Josef Braml:** Die USA am Rande der Ukraine-Krise

Beauftragt von Heinrich-Böll-Stiftung, Erstveröffentlichung

*Dieser Beitrag steht unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND).*

**Franziska Brantner:** Bündnis 90/Die Grünen: In der Grauzone hilft abgestufte Konditionalität

Für die Heinrich-Böll-Stiftung überarbeitete Fassung.

Erstveröffentlichung in: Außenpolitik mit Autokratien, DGAP-Jahrbuch Internationale Politik,

Band 30, Verlag DeGruyter Oldenbourg, Dezember 2014

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors und der Herausgeber.

## Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin, D

Redaktion: Gregor Enste, Außen- und Sicherheitspolitik

Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)

Erscheinungsdatum: Juni 2015

Diese Publikation stellt keine Meinungsäußerung der Heinrich-Böll-Stiftung dar. Für den Inhalt tragen allein die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Soweit nicht anders gekennzeichnet stehen die Beiträge dieser Publikation unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

**Namensnennung** – Sie müssen den Namen des Autors/der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.

**Keine kommerzielle Nutzung** - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.

**Keine Bearbeitung** - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers:

[internet@boell.de](mailto:internet@boell.de)

ausführlicher Lizenzvertrag unter:

<http://creativecommons.org>