

BAND 10

Europa und die neue Weltordnung

Analysen und Positionen zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



EUROPA UND DIE NEUE WELTUNORDNUNG

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZU EUROPA
BAND 10**

Europa und die neue Weltunordnung

Analysen und Positionen zur europäischen Außen-
und Sicherheitspolitik

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Europa und die neue Weltunordnung

Analysen und Positionen zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik

Band 10 der Reihe Europa

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Übersetzungen: Bernd Herrmann

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, C. Mawrodiew (basierend auf Entwürfen von State Design)

Cover-Foto: © Maurice Weiss – Ostkreuz Agentur der Fotografen

Druck: Druckerei Arnold, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-149-0

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Einleitung	9

KAPITEL EINS

Herfried Münkler

Weltordnung auf brüchigem Boden – Zerklüftete Staatenwelt und postimperiale Räume	14
--	-----------

Hans-Joachim Gießmann

Zwischen Rechtsgemeinschaft und Geopolitik: Europäische Sicherheitsordnung am Scheideweg	30
---	-----------

Joscha Schmierer

Imperiale Ordnung passé, imperiale Instinkte quicklebendig – Über Geopolitik und Globalisierung	40
--	-----------

Ralf Fücks

Demokratische Realpolitik – Zum Umgang mit autoritären Regimen	50
---	-----------

Sylke Tempel

Aufbauwerk in der Nachbarschaft – «Nation Building» ist wieder gefragt – und braucht strategische Geduld	55
---	-----------

Omid Nouripour

15 Jahre «War on Terror»: Zeit, das Kriegsbeil zu begraben	63
---	-----------

Barbara Unmüßig

Zivilgesellschaft unter Druck: «shrinking – closing – no space»	71
--	-----------

KAPITEL ZWEI

Josef Janning

In der Falle der Projektlosigkeit: Die Europäische Union managt sich tiefer in die Krise	86
---	-----------

Jana Puglierin

Ein neues Helsinki für Europa? Russland, der Westen und die Grundlagen der europäischen Sicherheitsordnung	94
---	-----------

Ulrich Kühn

Sicherheit mit Russland, Sicherheit vor Russland – Vom Umgang mit der erneuten Konfrontation	102
---	------------

Fiona Hill	
Russland verstehen, Russland abschrecken – Taktiken und Strategien der USA	118
Bodo Weber	
Die Flüchtlingskrise als Spiegelbild europäischer Außenpolitik – Russische Sabotagepolitik, die Abwesenheit der USA und die Grenzen reaktiver Führung	135
KAPITEL DREI	
Michael Ignatieff	
Die Flüchtlinge und der neue Krieg	144
David Rossbach	
Vertrauen, Autoritarismus und die transatlantischen Beziehungen	153
Marco Overhaus	
Indispensable, again – Die Rolle der USA in der europäischen Sicherheitspolitik	158
Autorinnen und Autoren	171

VORWORT

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs vor mehr als einem Vierteljahrhundert erschien Außen- und Sicherheitspolitik den Bürgern Europas oft wie eine Art Luxus, wie etwas, auf das man gegebenenfalls auch verzichten kann. Mittlerweile jedoch wächst die Einsicht, dass regionales und globales außenpolitisches Engagement keineswegs überflüssig, sondern vielmehr notwendig sind. Es wächst die Einsicht, dass Sicherheit, Prosperität und Freiheit in Europa auf Stabilität in der Nachbarschaft sowie auf einer liberalen Weltordnung basieren. Gleichzeitig wächst aber auch die Sorge, dass schiere Machtpolitik, rohe Gewalt und internationaler Terror die bisherige Ordnung der Welt auf den Kopf stellen. Dabei scheinen sich die Krisen schneller zu entwickeln als die Fähigkeiten der Staatengemeinschaft zum Krisenmanagement. Es sind nicht einmal in Ansätzen die Konturen einer neuen Ordnung sichtbar, welche die aus zwei Weltkriegen, dem Kalten Krieg und der Entkolonialisierung hervorgegangene «alte» Ordnung ablösen könnte.

Die Europäische Union muss sich in dieser neuen Welt-Unordnung erst noch zurechtfinden. Vielleicht wird sie sich sogar neu erfinden müssen. Für die Außenpolitik Deutschlands und der EU stellen sich jedenfalls Fragen nach langfristigen, politisch-strategischen Konsequenzen aus den desaströsen Entwicklungen der letzten Jahre.

In der Folge muss sich gerade die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik permanent neuen Herausforderungen stellen, für die es keine einfachen Lösungen gibt. Die Heinrich-Böll-Stiftung will sich in diese öffentliche Debatte mit der hier vorliegenden Publikation einmischen. Wir sind überzeugt, dass der Austausch von Analysen, Positionen und Meinungen helfen kann, eine historisch fundierte, global verankerte und sachgerechte deutsche Außen- und Sicherheitspolitik zu definieren.

Als Einstiegslektüre in das Spannungsfeld «Geopolitik, Realpolitik und Demokratie» bietet dieser Sammelband einen mehr als kursorischen Überblick, zum Beispiel in transatlantischen Fragen. Europa hat sowohl die Pflicht als auch die Möglichkeit, eine weitaus stärkere Rolle zu spielen als bisher – als ein Grundpfeiler der liberalen Weltordnung in Partnerschaft mit den USA und anderen liberalen Demokratien, vor allem in Asien. Die Anforderungen an die EU als außenpolitischer Akteur steigen aber auch deshalb, weil die Fähigkeit und die Bereitschaft der USA, als weltpolitische Ordnungsmacht zu agieren, schwinden.

Zu den Aufgaben Deutschlands in Europa gehört nicht zuletzt eine aktivere Rolle in großen außenpolitischen Problemfeldern. Die Bundesrepublik ist in der außenpolitischen Realität angekommen und kann sich einer wie auch immer zu beschreibenden Führungsrolle in der EU nicht mehr verweigern. Wir mögen die globalen Konflikte ignorieren wollen, aber sie ignorieren uns nicht. In einer durch

Handel, Investitionen, Internet und Migration eng miteinander verwobenen Welt ist eine «Ohne-uns»-Haltung keine realistische Perspektive.

Dieser Sammelband erscheint anlässlich der 17. Außenpolitischen Jahrestagung der Heinrich-Böll-Stiftung. Die Konferenz wird im Juni 2016 unter dem Titel «Europa in einer friedlosen Welt – die EU und die heißen Konfliktzonen der Weltpolitik» erörtern, ob in der europäischen Außenpolitik die Idee einer multilateralen, universalistischen Weltordnung gegenüber dem Trend zu einer macht-basierten, multipolaren Ordnung überhaupt noch haltbar ist.

Mit Erscheinen dieser Publikation kann die Stiftung auf fast 20 Jahre Arbeit zu außen- und sicherheitspolitischen Themen zurückblicken. Die Stiftung wirbt dafür, dass Deutschland mit einem klaren Bekenntnis zu westlichem Bündnis und Europäischer Union ihren außenpolitischen Werkzeugkasten sehr viel engagierter nutzt als bisher. Nach unserer Überzeugung lässt sich dies nicht zuletzt mit der historischen Verantwortung unseres Landes begründen.

Für diese Haltung steht insbesondere Ralf Fücks, der seit zwei Jahrzehnten als Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung für die außen- und sicherheitspolitische Arbeit verantwortlich ist. Von Anfang an war er ein außenpolitischer Voraudenker, jemand, der über den grünen Alltag hinaus einen vorausschauenden Blick auf Themen und Weltregionen hatte, die in der Berliner Außen- und Sicherheitspolitik (noch) nicht genügend beleuchtet sind. Seine außenpolitische Arbeit hatte als Ausgangspunkt sehr oft aktuelle Anlässe, versuchte dabei aber immer auch einen analytischen Zugang zu finden, ohne sich in akademischen Debatten zu verlieren. Als Beispiele mögen die Herausforderungen für Frieden und Sicherheit als Folgen der Kriege in Ex-Jugoslawien, des 11. September, neuer Technologien und jüngst der russischen Politik gegenüber der Ukraine dienen. Die von ihm initiierte außenpolitische Arbeit löst sich dabei zunehmend auch vom politischen Tagesgeschäft, um durch Analysen nach den Ursachen für das jeweils Aktuelle zu suchen und es damit einer für die Stiftung zugänglichen Öffentlichkeit besser verständlich zu machen.

Wenn Ralf Fücks im Frühjahr 2017 nach über 20 Jahren als Vorstandsmitglied die Heinrich-Böll-Stiftung verlässt, werden wir versuchen, die von ihm vorgelebte Mischung aus Vision, Analyse und politischem Engagement in der außen- und sicherheitspolitischen Arbeit fortzusetzen. Weil dafür aber viel mehr als nur ein Fundament vorhanden ist, sehen wir dieser Aufgabe mit Dankbarkeit und Zuversicht entgegen.

Berlin, im Mai 2016

Steffen Heizmann
*Abteilungsleiter Internationale Zusammenarbeit
Heinrich-Böll-Stiftung*

Gregor Enste
*Referent Außen- und Sicherheitspolitik
Heinrich-Böll-Stiftung*

Die Selbstbehauptung Europas

Eine Einleitung von Ralf Fücks

Europa in einer friedlosen Welt oder in einer Weltunordnung – das klingt fast so, als sei unser Kontinent eine Insel der Stabilität in stürmischer See. Das wäre ein arges Missverständnis. Längst haben die globalen Verwerfungen auch Europa eingeholt, und auch innerhalb der Europäischen Union zeigen sich tiefe Risse im Gebälk. Was vor Kurzem noch undenkbar schien, ist heute nicht mehr ausgeschlossen: ein Prozess fortgesetzter Desintegration aufgrund starker nationaler Fliehkräfte, ökonomischer Diskrepanzen und antidemokratischer Bewegungen.

Das Gefährliche der gegenwärtigen Lage ist das Zusammenspiel interner und äußerer Faktoren, die am Zusammenhalt der EU zerren. In der Sicherheits- und Außenpolitik, die uns in dieser Publikation vorrangig interessieren sollen, sind das folgende Punkte:

In der südlichen Nachbarschaft der EU wächst das Konfliktpotential schneller als unsere Fähigkeit zum Krisenmanagement. Das betrifft die Krise der postkolonialen Staatenordnung im arabischen Raum ebenso wie die zunehmende Instabilität und Unberechenbarkeit der Türkei.

Im Osten ist Russland zu einer revisionistischen Macht im doppelten Sinn geworden: Putin betreibt die Ausweitung der russischen Einflusszone und fordert den demokratischen Universalismus heraus. Er hat den Machiavellismus wieder zum politischen Prinzip erhoben. Moskau ist heute das Zentrum einer anti-liberalen Internationale, die ihre Netzwerke über ganz Europa ausgespannt hat. Dem russischen Machtspiel nachzugeben, wäre nicht nur ein Verrat an der ukrainischen Demokratiebewegung. Es wäre auch ein Verrat an Europa. Eine Europäische Union, die sich selbst ernst nimmt, muss auf die Prinzipien der europäischen Friedensordnung pochen. Zu ihrem Kern gehören Gewaltverzicht und gleiche Souveränität aller europäischen Staaten. Man kann mit dem Kreml über vieles verhandeln, aber darüber nicht. Die EU darf keinen Zweifel daran lassen, dass wir den demokratischen Aufbruch der Ukraine unterstützen. Das ist kein Freibrief für Oligarchen und korrupte Politiker, ganz im Gegenteil. Der Erfolg der ukrainischen Reformbewegung wird von außen und innen bedroht. In beide Richtungen braucht sie europäische Solidarität, Klarheit und Festigkeit. Eine Wiederbelebung des «Helsinki-Prozesses» im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wäre sicherlich eine Option.

Die größte Gefahr für die Zukunft der EU ist der Vormarsch nationalpopulistischer Bewegungen und Parteien. In vielen Ländern erreicht die neue Rechte

zwanzig bis dreißig Prozent der Stimmen. In Österreich scheiterte sie nur denkbar knapp beim Griff nach der Präsidentschaft. Die neue Rechte macht unverhohlene Anleihen bei der traditionellen Linken – sie bringt sich als Schutzmacht der «kleinen Leute» in Stellung, verspricht Protektion der einheimischen Arbeit vor den Stürmen der Globalisierung und geißelt das internationale Finanzkapital. Sie trifft sich mit Teilen der Linken im Ressentiment gegen die USA, der Ablehnung des Freihandels und dem Ruf nach Rückkehr zur nationalen Souveränität. Auch außenpolitisch gibt es auffällige Berührungspunkte zwischen der nationalen Rechten und der souveränistischen Linken. Die Europäische Union gilt ihnen als bürokratisches Monster und Herrschaftsinstrument einer neoliberalen Elite. Man gibt sich europäisch, aber auf der Basis eines «Europa der Völker» und der nationalen Selbstbestimmung. Der Ablehnung der NATO als Gehäuse der amerikanischen Hegemonie entspricht die Sympathie für Wladimir Putin und sein konservativ-autoritäres Projekt.

Wider den Kleinmut

Europa ist heute der zukunftsängstlichste Kontinent. Nirgendwo ist die Überzeugung so verbreitet, dass die goldenen Jahre hinter uns liegen. Wir fürchten uns vor allem: vor Globalisierung und Freihandel, digitaler Revolution und Gentechnik, Masseneinwanderung und Islamisierung, Terror und totaler Überwachung. Die Wachstumsdynamik ist gering, die Jugendarbeitslosigkeit in vielen Staaten dramatisch. Die Aufbruchsstimmung von 1989/90 ist in Frustration umgeschlagen. Die EU erscheint vielen nicht mehr als Garant von Stabilität und Wohlstand, sondern als Protagonist einer harten Sparpolitik und des Primats der Ökonomie. Das spielt den «Souveränisten» von rechts und links in die Hände, die das Heil in der Rückgewinnung der nationalen Regulierungskompetenz suchen. Die Zukunft, die sie den verunsicherten Massen versprechen, liegt in der Rückkehr zu einer idealisierten Vergangenheit. Offenbar glaubt auch ein großer Teil der Bevölkerung (und der politischen Eliten) nicht mehr an die integrative Kraft von Demokratie und Marktwirtschaft. Die Wurzel des Problems liegt im Mangel wirtschaftlicher Perspektiven in weiten Teilen Europas. Hier muss eine Politik ansetzen, die wieder mehr Zuversicht und Zusammenhalt stiften will. Eine neue Gründerkultur, erleichterter Zugang zu Wagniskapital, Entbürokratisierung, die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur, Ausbau von Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie eine investitionsorientierte Haushaltspolitik sind das A&O für die Überwindung der europäischen Krise.

Wenn wir den europäischen Geist wiederbeleben wollen, brauchen wir sinnstiftende, in die Zukunft gerichtete europäische Projekte. Neben der Wiederbelebung der wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte geht es heute vor allem um die Selbstbehauptung Europas in einer Welt, in der sich die ökonomischen und politischen Gewichte dramatisch verschieben. Selbstbehauptung ist hier keine rein machtpolitische Kategorie. Sie zielt auf die Bewahrung des «European Way of Life» – jener spezifischen Mischung aus einer liberalen Gesellschaftsverfassung, Demokratie, kultureller Vielfalt, Sozialstaatlichkeit und einem Versprechen auf soziale

Gerechtigkeit, das in Europa stärker ausgeprägt ist als in den USA. Dennoch ist offenkundig, dass uns mit Amerika mehr verbindet als mit allen anderen Akteuren auf der weltpolitischen Bühne. Die Geschichte der modernen Demokratie ist untrennbar mit den USA verbunden, von den Freiheitsrevolutionen des 18. Jahrhunderts bis zum atlantischen Bündnis gegen den sowjetischen Autoritarismus. Es ist diese demokratische DNA, die den Kern des Westens ausmacht. Ein Europa, das seine liberalen Werte hoch hält, wird immer eine besondere Beziehung zu den USA halten.

Allerdings sind die Zeiten vorbei, in denen sich Europa sicherheitspolitisch im Windschatten Amerikas bewegen konnte. Die USA stoßen an ihre Grenzen als globale Ordnungsmacht. Ihre Kräfte werden stärker im pazifischen Raum gebunden, wo mit China eine neue Weltmacht heranwächst. Die EU ist in einem ganz neuen Maß gefordert, Verantwortung für Konfliktprevention und Krisenmanagement in ihren Nachbarregionen zu übernehmen. Das erfordert eine europäische Nachbarschaftspolitik, die neue und klassische Instrumente miteinander kombiniert: Wirtschaftliche Verflechtung, zivilgesellschaftliche Kooperation und sicherheitspolitische Zusammenarbeit sind kein Gegensatz zu Abschreckung und friedens erzwingenden Interventionen, sondern komplementäre Elemente einer pro-aktiven Außenpolitik. Es ist offenkundig, dass die Herausforderung durch ein neo-imperial gestimmtes Russland und das Gewaltpotential des Vorderen Orients jeden einzelnen europäischen Staat überfordert. Das gilt auch für die Eindämmung des militanten Islamismus, der eine äußere wie eine innere Gefahr darstellt. Hier trifft sich die Notwendigkeit zu gemeinsamem Handeln mit der Chance, dem europäischen Projekt neuen Rückhalt in der Bevölkerung zu verschaffen. Für kaum ein anderes Politikfeld gibt es eine so hohe Zustimmung wie für eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik.

Souveränität bündeln: Einheit in der Vielfalt

Allerdings zeigt dieses Beispiel auch die Möglichkeiten und Grenzen europäischer Integration. Die Vorstellung, dass die europäischen Staaten bereit sein könnten, ihr außenpolitisches Geschick vollständig in die Hand einer europäischen Zentralgewalt zu legen, ist unreal. Es kommt deshalb darauf an, die Felder freiwilliger Kooperation und Koordination zu stärken. Ihr Modus ist nicht die Preisgabe nationaler Souveränität zugunsten eines neuen europäischen Souveräns, sondern das Bündeln von Souveränität. Dabei bleiben die nationalen Regierungen entscheidende Akteure der europäischen Politik. Im Fall der Außenpolitik ist das evident. Ihr Erfolg oder Misserfolg hängt daran, ob sich Berlin, Paris, London im Verein mit anderen Regierungen auf eine gemeinsame Linie verständigen können. Die Kommission agiert als Treuhänder, nicht als übergeordnete Instanz, das Europaparlament kann mitwirken, aber nicht über den Europäischen Rat hinweg entscheiden. Dieser Doppelcharakter der EU als Staatenunion (repräsentiert durch die nationalen Regierungen) und Bürgerunion (repräsentiert durch das europäische Parlament) macht Entscheidungsprozesse kompliziert, bleibt aber auf absehbare Zeit die angemessene

Bewegungsform europäischer Integration. Sie nach der einen oder anderen Seite aufzulösen, würde die EU zerstören.

Statt sich immerzu auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen zu müssen oder widerstrebende Staaten zur Zustimmung zu nötigen, sollte die EU mehr Raum für flexible Kooperation bieten. Weshalb sollten Deutschland und Frankreich nicht mit einigen anderen Staaten beim Aufbau einer europäischen Armee, bei einer stärkeren Koordination ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik vorangehen? Das liefe nicht auf eine Zweiteilung in ein Kern- und Randeuropa hinaus, sondern auf ein variables Netzwerk mit unterschiedlicher Integrationstiefe. Als gemeinsamer Rahmen bliebe die europäische Menschenrechtskonvention, der Binnenmarkt, der Bestand an gemeinsamer Regulierung und die europäischen Institutionen (Europaparlament, Europäischer Rat, Kommission, europäische Gerichtsbarkeit). Eine solche variable Architektur würde auch den Widerspruch zwischen Vertiefung und Erweiterung entspannen. Die EU muss sowohl Raum für neue Beitrittskandidaten wie für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen jenen Mitgliedern bieten, die dazu bereit sind. Europa ist seiner ganzen Geschichte nach ein Kontinent der Vielfalt. Wir sollten diese Vielfalt als Reichtum wertschätzen statt sie in das Korsett eines europäischen Superstaats zwingen zu wollen. Die europäische Herausforderung besteht darin, Kooperationsformen zu finden, die Einheit in der Vielfalt ermöglichen.

KAPITEL EINS

Weltordnung auf brüchigem Boden

Zerklüftete Staatenwelt und postimperiale Räume

Ostasien als neuer Zentralraum der Weltordnung

Die Normen und Prinzipien einer Weltordnung sowie die Rangfolge der führenden Mächte in ihr sind immer in bestimmten Räumen der jeweiligen «Welt» entschieden und festgelegt worden: Im Fall des Imperium Romanum war das die hellenistische Welt des östlichen Mittelmeers und die daran angrenzenden Räume, nachdem sich die Römer im Westen gegen Karthago durchgesetzt hatten; im ersten Zyklus des Britischen Empire war es der atlantische Raum, im zweiten Zyklus war es die Seeverbindung von den südenglischen Häfen über das Mittelmeer in den Indischen Ozean; für die USA nach dem Zweiten Weltkrieg war es die Kontrolle über die Küstenlinien der eurasischen Landmasse, in Europa von Norwegen über Portugal bis in die Türkei, in Ostasien von Japan über Südkorea, Südvietnam, Taiwan und die Philippinen bis nach Indonesien. Wer diese Räume kontrollierte, legte die Prinzipien und Normen der jeweiligen Weltordnung fest. Weltordnungskriege sind danach Auseinandersetzungen, in denen nicht nur alternative Weltordnungsprinzipien gegeneinander ausgekämpft werden, sondern in denen auch entschieden wird, welcher geographische Raum als der Zentralraum einer Weltordnung anzusehen ist. Bei der Festlegung bzw. Verschiebung solcher Räume spielen viele Faktoren zusammen: neben waffentechnischen und militärorganisatorischen Entwicklungen können auch ökonomische und demographische Dynamiken ausschlaggebend sein.¹

Vom 18. bis zum 20. Jahrhundert waren Europa bzw. der Nordatlantik der Zentralraum der Weltordnung; hier wurden die sozioökonomischen Strukturen und Wertordnungen entwickelt, die auf den «Rest der Welt» ausstrahlten bzw. dort mit gewaltsamen Mitteln durchgesetzt wurden. Während dieser Zeit waren Ost- und Südasiens Räume, über deren Geschick in Europa und später in den USA entschieden wurde. Das hat sich inzwischen geändert, und die Anfänge dieser Veränderung gehen auf die Zeit zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg zurück, wobei der Zweite Weltkrieg nicht nur als Kampf um Vormacht und Gebietskontrolle,

¹ Dazu ausführlich Herfried Münkler: *Kriegssplitter. Die Evolution der Gewalt im 20. und 21. Jahrhundert*, Berlin 2015. Auf die Geschichte der großen Weltreiche bezogen: ders., *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft. Vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin 2005.

sondern auch als Weltordnungskrieg angesehen werden kann. Der Erste Weltkrieg wurde wesentlich in Europa und im Vorderen Orient ausgetragen, während der Zweite Weltkrieg in Ostasien und im Pazifik einen zweiten Entscheidungsraum hatte. Analytisch betrachtet, begann der Zweite Weltkrieg in Ostasien sogar früher als in Europa und dauerte dort auch einige Monate länger; obendrein kam die für die politische Ordnung der zweiten Jahrhunderthälfte ausschlaggebende Waffe, die Atombombe, in Ostasien zum Einsatz. Nicht in Europa, sondern in Ost- und Zentralasien (Korea, Vietnam, Afghanistan) wurden in der Zeit der Blockkonfrontation die heißen Kriege mit offener Beteiligung einer Weltmacht und verdeckter Einflussnahme der anderen Weltmacht ausgetragen. Nur die sich regelmäßig wiederholenden krisenhaften Zuspitzungen im Verhältnis der beiden Blöcke sorgten dafür, dass Europa auch weiterhin als ein Zentralraum der Weltpolitik angesehen wurde. Seit dem Ende der Blockkonfrontation und dem Zerfall der Sowjetunion ist das nicht mehr der Fall.

Inzwischen lassen sich zwei Bearbeitungsformen dieser Verschiebung des Zentralraums der Weltordnung voneinander unterscheiden; die erste kann vereinfachend als die europäisch-kulturkritische und die zweite, ebenso vereinfachend, als die US-amerikanisch-machtpolitische bezeichnet werden. Die europäisch-kulturkritische Bearbeitungsvariante dreht sich im Wesentlichen um eine Kritik des Eurozentrismus, und diese Kritik ist zugleich als entschiedene Absage an alle Vorstellungen von Zentralräumen der Weltordnung anzusehen. Nach dem Verlust seiner einstigen Position als Zentralraum der Weltordnung läuft die Kritik des Eurozentrismus darauf hinaus, dass Europa entweder dieser Zentralraum niemals gewesen ist oder aber dass es dies niemals hätte werden bzw. sein dürfen. In der Regel werden beide Aspekte, der deskriptiv-negierende und der normativ-vorwurfsvolle, miteinander vermischt bzw. je nach Diskussionslage gegeneinander ausgetauscht. Im Hintergrund steht entweder die Vorstellung einer normativen Gleichberechtigung unterschiedlicher Wertorientierungen, die zu einem pluralen Nebeneinander ohne Hierarchie oder Hegemonie verbunden werden, oder aber das in dieser Form freilich uneingestandene Konzept von der Universalisierung europäischer Werte zu generellen Normen, die hinfort nicht nur im einstigen Zentrum der Weltordnung, sondern überall auf dem Globus zur Geltung gebracht werden sollen. Dabei bleibt die Frage des Hüters und Durchsetzers dieser Ordnung jedoch offen. Sie wird dort sichtbar, wo von Europa, etwa in Fragen der Klimapolitik, eine Vorreiterrolle eingefordert wird, die jedoch eher moralisch als machtpolitisch zur Geltung gebracht werden soll. Das wird gelegentlich auch als zeitlich nachgelagerte Wiedergutmachung von Versäumnissen begründet, die in der Zeit der europäischen Weltordnungszentralität aufgelaufen seien. Diese Argumentation setzt voraus, dass Europa einmal tatsächlich der Zentralraum der Weltordnung war, in dieser Position normativ aber versagt hat.

Dem steht die US-amerikanisch-machtpolitische Bearbeitungsform gegenüber, die auf eine Verlagerung der eigenen Ressourcen und des an sie geknüpften Engagements aus dem atlantischen in den pazifischen Raum hinausläuft. Danach haben die US-Eliten den geopolitischen Bedeutungsverlust Europas und den entsprechenden

Bedeutungsgewinn Ostasiens realisiert und reagieren darauf in der Form, dass sie freilich sich auf den neuen Zentralraum der Weltordnung konzentrieren, dem sie als pazifische Macht selbst angehören. Die von US-Präsident Barak Obama proklamierte Verlagerung des geopolitischen Engagements der USA lässt sich, folgt man dieser These, als ein zweiter Zyklus der US-amerikanischen Imperialität interpretieren: Erfolgte der erste Zyklus wesentlich im nordatlantischen Raum und begann mit dem Eintritt der USA in den Ersten Weltkrieg im Jahr 1917, so ziehen sich die USA mit dem Bedeutungsverlust Europas aus diesem Raum zurück bzw. überlassen ihn den Europäern zu deren eigener außen- und sicherheitspolitischen Bearbeitung. Stattdessen bündeln die USA ihre Kräfte im Pazifik in der Erwartung einer Konfrontation oder auch Kooperation mit China. Die Europäer spielen bei dieser Entscheidung über Konfrontation oder Kooperation keine größere Rolle, aber sie werden die Folgen dessen ebenso hinzunehmen haben, wie im 19. und frühen 20. Jahrhundert in Ostasien die in Europa fallenden Entscheidungen hingenommen werden mussten. Die Europäer erfahren darin, was es heißt, nicht der Zentralraum einer Weltordnung zu sein.

Ostasien als geopolitischer Raum einer zyklischen Wiederholung der Weltgeschichte

Man kann die Neudisposition der US-amerikanischen Machtprojekte aber auch anders interpretieren und darin den Anfang vom Ausstieg der USA aus der Rolle des Weltpolizisten («globocop») sehen: Danach waren die USA in der Zeit des Kalten Krieges und vor allem nach dessen Ende in den 1990er Jahren zu einer globalen Machtprojektion in der Lage, die den pazifischen wie den atlantischen Raum gleichermaßen erfasste und vermittelt der Kontrolle der Weltmeere sowie des westlichen wie östlichen Randes der eurasischen Landmasse über die Prinzipien und Normen der Weltordnung verfügte und sie vorgab – auch wenn sie diese Prinzipien und Normen nicht immer und überall durchzusetzen bemüht bzw. in der Lage waren. Die Wende bildeten dieser alternativen Interpretation der weltpolitischen Konstellationen zufolge die Kriege im Irak und in Afghanistan, in denen es den USA (und ihren Verbündeten) trotz eines gewaltigen Ressourceneinsatzes nicht gelungen ist, ihre Ordnungsvorstellungen nachhaltig durchzusetzen. Wie auch immer man diesen Fehlschlag erklärt – von der arroganten Selbstüberschätzung über das Theorem der imperialen Überdehnung bis zu der Beobachtung, dass die Faszination des amerikanischen Lebensstils (der «soft power» im Sinne John Nyes) hier erstmals durch die Bindekraft einer Religion, des Islams, folgenreich konterkariert worden sei² –; dahinter steht die Vorstellung, dass sich der Hüter der bestehenden Weltordnung, der Weltpolizist, in einem langsamen, aber stetigem Abstieg befindet und in der Folge dessen die Gefahr eines großen Krieges infolge der

2 Der Begriff der imperialen Überdehnung geht auf Paul Kennedys Buch *Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000*, Frankfurt am Main 1989, zurück. Der Begriff «soft power» ist von John Nye in seinem Buch *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York 2004, ausgearbeitet worden.

Nachfolge- und Teilhabestreitigkeiten im Wachsen begriffen ist.³ In Verbindung mit der These von der Verlagerung des Zentralraums der Weltordnung von Europa nach Ostasien führt das zu der Frage, ob die Weltordnungskonflikte, wie sie in Europa während der Ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ausgetragen wurden, sich in Ostasien im Verlauf des 21. Jahrhunderts strukturell wiederholen werden. Das heißt nicht, dass sich der Verlauf der Geschichte wiederholt, sondern nur, dass die Konstellationen, in denen die politischen Konflikte im pazifischen Raum ausgetragen werden, denen in Europa während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts strukturell ähnlich sind. Jedenfalls fördert ein Vergleich der europäischen Verhältnisse vor 1914 mit den gegenwärtigen Konstellationen in Ostasien eine Reihe von Ähnlichkeiten zutage. Aber ein Vergleich ist keine Gleichsetzung, denn der Vergleich zeigt neben Ähnlichkeiten auch Unterschiede. Sehen wir uns die Ähnlichkeiten etwas genauer an.

Die lange führende Weltordnungsmacht ist in einem langsamen Abstieg begriffen, und das lässt sich bei dem gegenwärtigen Weltpolizisten USA in ähnlicher Weise beobachten, wie das vor 1914 bei der damaligen Weltordnungsmacht Großbritannien bzw. dem Britischen Empire der Fall war.⁴ Die Ursache des relativen Abstiegs des Weltpolizisten ist in beiden Fällen weniger in der eigenen Schwäche als in einer wachsenden Stärke der potentiellen Konkurrenten zu suchen. Ein Indikator dafür ist der jeweilige Anteil der Weltordnungsmacht am globalen Bruttosozialprodukt, und der ist, so eine weitere Ähnlichkeit in beiden Fällen, deutlich gesunken: bei Großbritannien infolge des rasanten wirtschaftlichen Aufstiegs der USA und des Deutschen Reichs, im Fall der USA durch die wirtschaftliche Dynamik Chinas seit den 1980er Jahren und die wachsenden Weltmarktanteile einiger Schwellenländer, wie Indien und Brasilien.

Im Fall Großbritanniens resultierte daraus der politisch-militärische Rückzug aus der Karibik, die man den USA überließ, aus Teilen des Pazifiks, wo Japan das britische Erbe antrat, und zum Teil sogar aus dem Mittelmeer, wo die französische Flotte im Rahmen der Entente cordiale den Schutz der britischen Seeverbindungen übernahm – und das alles, um in der Nordsee gegenüber dem maritim schnell aufrüstenden Deutschen Reich das Übergewicht zu behalten.⁵ Dem korrespondiert in der gegenwärtigen Situation die US-amerikanische Entscheidung, die politischen und militärischen Ressourcen auf den pazifischen Raum zu konzentrieren, weil hier nach Auffassung der Washingtoner Strategen die entscheidende Auseinandersetzung um die zukünftige Weltordnung stattfinden werde. In beiden Fällen ist also eine Konzentration der imperialen Ressourcen auf den Zentralraum der Weltordnung zu konstatieren, und das hat zur Folge, dass die Krisen- und Konfliktanfälligkeit dieses Raumes wächst. Prestigegewinne wie Prestigeverluste schlagen hier unmittelbar als Machtgewinne und Machtverluste zu Buche, und deswegen

3 Diese These findet sich bei Ian Morris: *Krieg. Wozu er gut ist*, Frankfurt/New York 2013, S. 402ff.

4 Dazu ausführlich Herfried Münkler: *Der Große Krieg. Die Welt 1914–1918*, Berlin 2013, S. 773ff.

5 Vgl. Paul Kennedy: *Aufstieg und Verfall der britischen Seemacht*, hrsg. vom Deutschen Marineinstitut, Bonn 1978, S. 227ff.

besteht das Risiko, dass Konflikte, in denen es auch um Prestige geht, einer sehr viel größeren Eskalationsdynamik gehorchen, als das sonst der Fall ist.

Auch wenn Europa vorerst nicht mehr zu den Zentralräumen der Weltordnung gehört, so hat die Verlagerung des US-amerikanischen Ressourcenschwerpunkts für den alten Kontinent doch weitreichende außen- und sicherheitspolitische Konsequenzen, von denen die erste und wichtigste ist, dass sich die Europäer in wachsendem Maße (wieder) selbst und auf eigenes Risiko um die Ordnung ihres Raumes sowie die politische Stabilität an dessen Rändern und Peripherien kümmern müssen. Damit ist die nach wie vor in der Nato institutionalisierte sicherheitspolitische Ordnung des nordatlantischen Raumes nicht aufgelöst, und auch der «Westen» als eine gegenüber dem «Rest der Welt» politisch identifizierbare Wertegemeinschaft bestehen weiterhin fort,⁶ jedoch als ein «gespaltener Westen», und das keineswegs im Sinne der Habermas'schen Begriffsprägung, mit der eine unterschiedliche Intensität der normativen Bindungen zum Ausdruck gebracht werden sollte,⁷ sondern in einem sehr viel stärker geopolitischen Sinn, wonach in der Europäischen Union und in den USA voneinander aparte Wahrnehmungsfelder mit spezifischen Problemzonen entstanden sind und dementsprechend eigene Strategien zu deren Bearbeitung entwickelt werden.

China befindet sich heute in mancher Hinsicht in einer Position, in der sich das Deutsche Reich vor 1914 befunden hat: Es hat einen rasanten ökonomischen Aufstieg hinter sich, durch den weltwirtschaftliche Abhängigkeiten entstanden sind, die man zuvor nicht gekannt hat; man ist auf die Zugänglichkeit der Weltmeere angewiesen, um Rohstoffe zu beziehen und eigene Fertigprodukte zu exportieren, aber die Ozeane befinden sich mitsamt den großen Seefahrtslinien unter der Kontrolle des wichtigsten ökonomischen Konkurrenten: Im Fall des Deutschen Reichs war das Großbritannien, im Fall Chinas sind dies die USA. Im Gefolge dieser geopolitischen – oder präzisiert: geoökonomischen – Abhängigkeit hat sich eine starke Furcht vor wirtschaftlicher Strangulation breitgemacht, die nach politisch-militärischen Strategien zur Verhinderung dessen bzw. zur Minimierung der Strangulierbarkeit ruft. In beiden Fällen ist diese strategische Reaktion um den Aufbau einer Seemacht konzentriert: Im deutschen Fall den Bau einer «Risiko-Flotte», die für die Briten einen militärisch ausgetragenen Wirtschaftskrieg gegen Deutschland mit unkalkulierbaren Risiken verbinden sollte; im Fall Chinas ebenfalls im Aufbau einer Kriegsflotte sowie in militärischem Ausbau von Inselgruppen an der Küste zu den dieser vorgelagerten Nachbarstaaten. Der diesem maritimen Aufrüstungsprojekt zugrundeliegende Strategieimperativ besagt, dass die «Kosten» einer ökonomischen Strangulation Chinas für die USA so hoch sein sollen, dass ein solches Projekt aus amerikanischer Sicht unattraktiv ist.

Aber die neue Abhängigkeit Chinas von offenen Seewegen ist nicht das Einzige, was im Reich der Mitte zu einem Gefühl des Eingekeist-Werdens geführt hat.

6 Vgl. dazu den vierten und letzten Band von Heinrich-August Winklers monumentaler Geschichtsdarstellung *Der Westen*, München 2015.

7 Jürgen Habermas: *Der gespaltene Westen*. Kleine politische Schriften X, Frankfurt am Main 2004.

Es kommt die notorische Neigung der Nachbarstaaten zur Bildung einer gegen China gerichteten und an die USA angelehnten antihegemonialen Koalition hinzu, wobei diese Koalition in Reaktion auf die jeweilige chinesische Politik mitunter klarere und dann wieder undeutlichere Konturen annimmt. Auch darin ähnelt die geopolitische Position Chinas der des Deutschen Reichs vor 1914, als sich Frankreich und Russland zu einem gegen Deutschland gerichteten Bündnis zusammengefunden hatten, das nicht durch gemeinsame Werte, sondern durch geteilte geopolitische Interessen zusammengehalten wurde. Damit hatte man in Berlin nicht gerechnet; man hatte vielmehr darauf vertraut, dass der politische Gegensatz zwischen der sich in einer revolutionären Tradition verortenden französischen Republik und der autokratischen Herrschaft der russischen Zaren unüberbrückbar sei. Doch darin hatte man sich getäuscht; die Koalitionsbildung vor dem Ersten Weltkrieg ist ein Lehrbeispiel dafür, dass ein uneingeschränktes Vertrauen in die Bindekraft politischer Werte bündnispolitisch verhängnisvolle Konsequenzen haben kann.

Man kann davon ausgehen, dass die politische Führung in Peking solchen Vorstellungen von der ideologischen bzw. wertepolitischen Kohäsionskraft nicht folgt, und hätte sie das getan, hätte sie die geopolitisch motivierte Annäherung Vietnams an die USA eines besseren belehrt. Freilich hatte sie diese Annäherung durch den Bestrafungskrieg gegen Vietnam nach dessen Beitrag zum Ende der Herrschaft der Roten Khmer in Kambodscha (1979) auch selbst beschleunigt. Während im heutigen Europa diese «Physik der Macht» durch eine Reihe von Institutionen, von der Nato über die EU bis zur OSZE, gebändigt wird, ist sie in Ostasien nach wie vor ungebremst wirksam. Das ist eine weitere Ähnlichkeit zwischen den europäischen Konstellationen vor 1914 und der gegenwärtigen Lage in Ostasien. Man kann diese Beobachtung auch zu der verallgemeinernden These zuspitzen, dass Zentralräume der Weltordnung selten zu einer institutionellen Bändigung der «Physik der Macht» kommen, wiewohl dies aus friedenspolitischer Sicht gerade in ihnen am meisten vonnöten wäre. In Zentralräumen der Weltpolitik haben geopolitische Konstellationen ein notorisch größeres Gewicht als wertpolitische Bindungen und ideologische Nähen. Man kann das auch als die Grundparadoxie der weltpolitischen Ordnung bezeichnen: dass die «Anarchie der Staatenwelt», wie das ungebändigte Spiel einer Physik der Macht in der realistischen Schule der Internationalen Politik bezeichnet wird, in den ehemaligen Zentralräumen der Weltordnung relativ leicht überwunden werden kann, während sie im aktuellen Zentralraum der Weltpolitik nur schwer zu überwinden ist.⁸

Dennoch lässt sich aus den Ähnlichkeiten und Parallelen zwischen den europäischen Konstellationen vor 1914 und den jüngeren Entwicklungen in Ostasien nicht schlussfolgern, dass es in absehbarer Zeit zu einem großen Krieg, einem Weltordnungskrieg in Ostasien kommen wird. Auch in Europa war vor 1914 der Weg in den Krieg nicht determiniert. Eine Verständigung zwischen Briten und Deutschen

8 Das läuft, zu Ende gedacht und systematisiert, auf eine raumbezogene Kombination von realistischen und normativistischen Theorien der internationalen Politik hinaus.

war keineswegs ausgeschlossen, und noch im Frühjahr 1914 ist Karl Kautsky, der führende Theoretiker der deutschen Sozialdemokratie, von einer solchen Verständigung ausgegangen: die führenden imperialistischen Mächte, so seine Annahme, würden sich zu Lasten der Beherrschten und Kolonisierten auf Kompromisse verständigen und nicht in einen wechselseitigen Vernichtungskrieg eintreten.⁹ Dass Lenin anderer Auffassung war und damit Recht behalten hat, heißt nicht, dass es zwingend so kommen musste, wie es 1914 tatsächlich gekommen ist. Ausschlaggebend ist das Verhältnis von Vertrauen und Misstrauen, wobei es freilich keine institutionellen Strukturen zur Begrenzung eskalierenden Misstrauens gibt.

Es könnte freilich auch eine Situation entstehen, in der die USA die Rolle des Weltpolizisten aufgeben und es keinen Nachfolgekandidaten für die Übernahme der damit verbundenen Aufgaben gibt. Das war auch 1914 das Problem, als die USA sich der von Präsident Wilson avisierten Rolle in einer neuen Weltordnung verweigerten und stattdessen eine isolationistische Politik betrieben. Man kann die voneinander unabhängigen Wege, die in Europa und Ostasien während der 30er Jahre in den Zweiten Weltkrieg führten, durchaus auf das Fehlen eines Weltpolizisten zurückführen, der bereit und in der Lage gewesen wäre, die Respektierung der in den Pariser Vorortverträgen ausgehandelten Friedensordnung gegen widerstrebende Kräfte durchzusetzen und ihr Geltung zu verschaffen.¹⁰ Konstellationen ohne einen (starken) Hüter der Ordnung haben eine Tendenz zum Eindringen der Gewalt in die politische Ordnung bzw. der Drohung mit Gewalt bei der Geltendmachung von Interessen und Ansprüchen, denn es gibt ja keinen Akteur, der die Aufgabe zur Verhinderung der Gewalt bei Nichtbetroffenheit seiner eigenen Interessen wahrnimmt. Der Weltpolizist, von dem schon mehrfach die Rede war, ist also der Hüter und Wahrer der öffentlichen Güter, an denen alle partizipieren, ohne dass der Beitrag zu deren Verfügbarkeit unmittelbar und ausschließlich dem eigenen Nutzen zugutekommt. Ohne Weltpolizist, so könnte man sagen, sind die öffentlichen Güter, wie der Frieden oder die Respektierung völkerrechtlicher Regeln, verweist und jeder kann sich an ihnen vergehen, ohne mit effektiven Sanktionen rechnen zu müssen. Das war die Situation, die das Italien Mussolinis, das Deutschland Hitlers und das kaiserliche Japan (sowie eine Reihe weiterer Mächte) im Vorfeld des Zweiten Weltkriegs für sich ausgenutzt haben. Der relative Niedergang der USA und deren seit dem Scheitern im Irak und in Afghanistan deutlich geschwundene Bereitschaft zu Intervention ist also beides zugleich: eine Reduktion der Probleme, die aus dem Fehlschlag oder der konzeptionellen Unbesonnenheit amerikanischer Interventionen erwachsen können, und zugleich ein Anwachsen der Probleme, die aus dem Fortschwelen von Gewaltkonflikten an der Peripherie der Wohlstandszonen infolge der Nichtintervention resultieren.

9 Karl Kautsky: «Der Imperialismus», in gekürzter Fassung in: Stefan Bollinger (Hrsg.): *Imperialismustheorien*, Wien 2004, S. 108–120.

10 Zuletzt hat Adam Tooze in seinem Buch *Sintflut. Die Neuordnung der Welt 1916–1931*, München 2015, sich mit den Folgen der amerikanischen Verweigerung gegenüber der Weltpolizistenrolle auseinandergesetzt (vgl. insbesondere das Kapitel «Das Fiasko des Wilsonianismus», S. 413ff.).

Die postimperialen Räume an der Peripherie Europas

Sicherheitspolitisch steht Europa vor drei großen Herausforderungen, die mehr oder weniger mit dem Ordnungszerfall in den postimperialen Räumen zu tun haben, welche aus dem Zerfall der großen multinationalen, multireligiösen und multilingualen Großreiche in Mittel- und Osteuropa sowie dem Vorderen Orient infolge des Ersten Weltkriegs entstanden sind. Der Ordnungszerfall in diesen Räumen wird in zwei Fällen durch das Aufkommen neoimperialer Träume in den einstigen Zentren dieser Großreiche verstärkt. Es handelt sich dabei um den Raum zwischen dem westlichen Balkan und dem Kaukasus bzw. dem Kaspischen Meer sowie um den Raum zwischen der Levante und dem Jemen, zwischen Mesopotamien und Mittelmeer und schließlich noch um die Europa gegenüberliegende Mittelmeerküste, von Ägypten bis Marokko. Durch den weitgehenden Rückzug der USA aus der sicherheitspolitischen Verantwortung für die europäische Peripherie ist die Stabilität dieser Räume zu einer Herausforderung der Europäer geworden, der sich zu stellen sie zurzeit lernen. Eines der Risiken dieses Lernprozesses besteht darin, dass dabei die alten Konfliktlinien wieder entstehen, die zu den Kriegen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts beigetragen haben. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass die Europäische Union unter dem Druck dieser Herausforderungen zerfällt.

Seit den jugoslawischen Zerfallskriegen der 1990er Jahre steht die Balkanfrage wieder auf der politischen Agenda Europas, die darin besteht, dass es hier, im einstigen Schnittpunkt der Herrschaft des Habsburgischen, des Osmanischen und des Russischen Reichs, zu keiner stabilen Nationalstaatsbildung gekommen ist, sondern ethnische und religiös-konfessionelle Gruppen zusammenleben und die zwischen ihnen bestehenden Trennlinien jederzeit politisierbar sind. Die politische Rolle der Großreiche lief in der systemischen Retrospektive darauf hinaus, diese Politisierung der «cleavages» zu verhindern. Wie schnell diese ethnischen, religiösen und sprachlichen Unterschiede zu einer Eskalation der Gewalt führen können, haben die Kriege der 1990er Jahre in dramatischer Weise gezeigt.

Dieser postimperiale Raum endet jedoch nicht an Ägäis und Schwarzem Meer, sondern setzt sich im Kaukasus fort, wo ähnliche Bedingungen herrschen wie auf dem Balkan. Spiegelbildlich zu den jugoslawischen Zerfallskriegen haben dort in den letzten zwei Jahrzehnten zwei Tschetschenienkriege stattgefunden, dazu der Krieg zwischen Russland und Georgien im Jahre 2006 sowie die Kriege zwischen Armenien und Aserbeidschan um die Enklave Bergkarabach. Wie auf dem Balkan herrscht auch im Kaukasus ein brüchiger Frieden, der durch die notorische Bürgerkriegsneigung einiger Länder in Frage gestellt wird. Der Blick auf die Karte zeigt, dass die Ukraine, der Raum, in dem seit einem Jahr immer wieder aufflackernde Kämpfe stattfinden, das geographische Verbindungsstück zwischen Kaukasus und Balkan darstellt und dass auch hier das Grundproblem des Balkans und des Kaukasus – die fehlende, gescheiterte oder defizitäre Bildung eines stabilen Nationalstaats – die wesentliche Ursache der bewaffnet ausgetragenen Konflikte darstellt. Dieser postimperiale Raum zwischen Balkan und Kaspischem

Meer ragt wie ein Pfahl in die Flanke der EU herein und stellt in sicherheitspolitischer Hinsicht deren größte und wichtigste Herausforderung dar. Diese Herausforderung wird noch dadurch verschärft, dass aus diesem Raum ein erheblicher Teil der in die Europäische Union hineinströmenden Flüchtlinge kommt.

Ein weiterer postimperialer Raum ist der zwischen Levante und Jemen, Mittelmeer und Mesopotamien. Als postimperialer Raum ist er dadurch gekennzeichnet, dass es auch hier nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reichs am Ende des Ersten Weltkriegs nicht zur Entstehung einer stabilen und zugleich entwicklungsfähigen politischen Ordnung gekommen ist. Über mehrere Jahrzehnte war das Problem die Hyperstabilität der autoritären Regime bzw. Militärdiktaturen des Raumes, und seit einigen Jahren sind es deren sich schnell vollziehender Zerfall der Staaten und die sich ausbreitenden Bürgerkriege.¹¹ Dabei tragen die Europäer eine erhebliche Mitverantwortung: 1916 verständigten sich der britische Offizier Mark Sykes, der französische Diplomat Georges Picot und der russische Außenminister Sassonow über die Aufteilung dieses Raumes in «Interessengebiete» ihrer Mächte, die nach dem Sieg über das mit den Mittelmächten verbündete Osmanische Reich durchgesetzt werden sollte. Dabei ging es zunächst nicht um den Aufbau einer neuen Ordnung, sondern um die Aufteilung der Kriegsbeute und die Vermeidung eines Konflikts zwischen den prospektiven Siegermächten über die jeweilige Vorherrschaft im Vorderen Orient.¹² Das Aufteilungsprojekt hatte zunächst die Aufgabe, eine Wiederauflage des Konflikts zwischen der russischen Landmacht und der britischen Weltmacht um die Vorherrschaft in Zentralasien, besser bekannt als «Great Game», zu verhindern. Der militärische Zusammenbruch des Zarenreichs im Sommer/Herbst 1917 und das Ausscheiden Russlands aus dem Kreis der Aufteilungsmächte hat diese Verabredung dann zum Sykes-Picot-Abkommen werden lassen, das den Franzosen Interessengebiete in Syrien und im Libanon und den Briten die Kontrolle des ans Meer angrenzenden Süden von Basra bis Aden sowie in Palästina und Jordanien einräumte. Im Zwischenraum wurde mit Hilfe regionaler Herrscherfamilien eine Ordnung errichtet, die Staatlichkeit mehr prätendierte als tatsächlich entwickelte. Die im Vorderen Orient entstandene politische Ordnung ist zu einem wesentlichen Bestandteil bei der Selbstblockade der arabisch-islamischen Welt geworden. Das US-amerikanische Projekt zum Sturz Saddam Husseins und der Errichtung eines Prosperitätsregimes im Irak lässt sich ebenso als ein Versuch zur Auflösung dieser Selbstblockade verstehen wie der von innen kommende «Arabische Frühling» vor wenigen Jahren. Auf unterschiedliche Weise sind beide Projekte gescheitert und haben so zur weiteren Destabilisierung dieses Raumes beigetragen.

Die Milizen des wie aus dem Nichts entstandenen «Islamischen Staats» in Syrien und im Nordirak legitimieren ihr Agieren nicht zuletzt damit, dass sie die von Sykes und Picot gezogenen kolonialen Grenzziehungen beseitigen und einen Kalifatstaat

11 Vgl. Volker Perthes: Das Ende des Nahen Ostens, wie wir ihn kennen, Berlin 2015.

12 Die zumeist übersehene russische Beteiligung an diesem Projekt ist jetzt beschrieben bei Sean McMeekin: Russlands Weg in den Krieg. Der Erste Weltkrieg – Ursprung der Jahrhundertkatastrophe, Berlin 2014, S. 127ff.

errichten wollen, durch den die arabisch-islamische Welt wieder zu einem relevanten Akteur der Weltpolitik und einem Faktor der zukünftigen Weltordnung werden soll.¹³ Insofern der angestrebte Kalifatstaat freilich von der Türkei über die arabische Halbinsel und große Teile Nordafrikas bis nach Südspanien reichen soll, läuft das IS-Projekt auf eine grundlegende politische Neuordnung dieses Raumes hinaus, die, wenn sie gelänge, zu einer existenziellen Bedrohung Europas werden dürfte. Mehr noch als in den Gräueltaten des IS mitsamt den Terrorvideos der Organisation sowie den traumatisiert in die Staaten Europas zurückkehrenden IS-Kämpfer besteht darin eine Herausforderung, der sich die EU stellen muss und, auch wenn sie das zur Zeit noch eher zögerlich tut, stellen wird.

Der IS ist freilich nicht das einzige Problem der Region: Es kommen die Kurdenfrage und das zwischen dem Iran, Saudi-Arabien und Ägypten ausgetragene Ringen um die Hegemonie im Nahen Osten dazu, wodurch sich die Konfliktlinien vervielfachen, Freund und Feind oft nicht mehr unterscheidbar und zuverlässige Bündnispartner für die USA bzw. die EU kaum noch zu finden sind. Das macht es schwer bis unmöglich, einen Ansatzpunkt für die Entwicklung von Stabilität und Prosperität in der Region zu finden. Schließlich wird die Gewaltbereitschaft noch durch den Gegensatz zwischen Sunniten und Schiiten als zwei unterschiedlichen Ausdeutungen des Islam verstärkt. Der zweite postimperiale Raum an der europäischen Peripherie erfüllt also alle Bedingungen für einen Krieg vom Typ «Dreißigjähriger Krieg», in dem politische und religiöse Konflikte, machtpolitische und verfassungspolitische Fragen zusammengefloßen sind, sich die Kriegsgewalt schließlich verselbständigt hat und ein Frieden erst möglich wird, nachdem der umkämpfte Raum völlig verwüstet ist. Eine solche Entwicklung zu verhindern muss der oberste Imperativ der europäischen Politik sein. Dabei geht es freilich um mehr als nur humanitäre Hilfe, sondern um den Aufbau einer politischen Ordnung, die von den dort lebenden Menschen als «ihre Ordnung» akzeptiert wird.

Das geringste Problem stellt unter diesen Umständen der letzte der drei post-imperialen Räume dar, nämlich die Stabilisierung der politischen und sozialen Ordnung und die Förderung wirtschaftlicher Prosperität in den Staaten der Europa gegenüberliegenden Mittelmeerküste, von Ägypten über Libyen, Tunesien und Algerien bis nach Marokko. Zeitweilig ist der Zerfall der politischen Ordnung in Libyen und das infolgedessen ungehinderte Agieren von Schleuserbanden für Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und dem subsaharischen Afrika freilich das größte Problem der EU, weil sie keine Antwort auf diese Herausforderung und die sich in regelmäßigen Abständen wiederholenden humanitären Katastrophen im Mittelmeer findet. Andererseits bestehen hier – mit Ausnahme Libyens – funktionierende Regierungen mit einem entsprechenden administrativen Unterbau, mit denen man Verträge schließen und Verabredungen treffen kann. Das wichtigste Ziel der Europäer muss dabei darin bestehen, in diesen Ländern eine ökonomische Prosperität zu generieren, die die soziale Perspektivlosigkeit breiter Schichten

13 Dazu vor allem Guido Steinberg: Kalifat des Schreckens. IS und die Bedrohung durch den islamistischen Terror, München 2015.

zu überwinden hilft. An diesem Punkt setzen freilich auch die dschihadistischen Gegenspieler einer soziopolitischen Stabilisierung Nordafrikas an, indem sie periodisch Tourismuseinrichtungen angreifen, um so einen wichtigen Wirtschaftsbereich dieser Länder zu zerstören. Würde dies gelingen, wäre der soziale Zerfall dieser Länder wahrscheinlich. Insofern kommt hier dem Urlaubsverhalten europäischer Touristen strategische Bedeutung zu.

Der Ordnungszerrfall in postimperialen Räumen ist geeignet, neoimperiale Träume bei den politischen Eliten der diese Gebiete einstmals beherrschenden Mächte (oder auch bei sich um solche Träume formierenden Akteuren) hervorzurufen. In welchem Maße solche Vorstellungen in der Politik von Regierungen tatsächlich eine Rolle spielen, ist jedoch unklar und bei den politischen Beobachtern fast immer umstritten. Am ehesten noch herrscht Einigkeit darüber, dass die Ziele des IS durch die Machtentfaltung des Islam in der Zeit der Abassiden-Herrschaft geprägt sind, während mit Blick auf das russische Agieren in der Ostukraine und auf der Krim darüber gestritten wird, ob es sich hier um den Anfang eines neuerlichen «Sammelns russischer Erde» in geopolitischer Ausrichtung am einstigen Zarenreich oder aber um ein wesentlich defensives Agieren gegenüber einem ständigen Näherrücken der Nato handelt.¹⁴ Und auch das Agieren des türkischen Präsidenten Erdogan gegenüber dem IS in Syrien sowie den kurdischen Gruppierungen im Nordirak wirft die Frage auf, ob es sich hier eher um das defensive Handeln einer Regionalmacht oder um die Wiederherstellung einer osmanischen Oberhoheit in diesem Raum geht. Es steht aber außer Frage, dass die europäische Politik gegenüber Russland und der Türkei wesentlich dadurch bestimmt ist und sein wird, wie sie das Agieren Putins und Erdogans interpretiert: Die Möglichkeit, dass es durch neoimperiale Träume angeleitet wird, die von einigen politischen Intellektuellen ausformuliert worden sind, ist dabei nicht auszuschließen, aber das darf nicht zu dem Fehlschluss verführen, weil es diese Option gibt, sei sie auch die tatsächliche Handlungsanleitung des politischen Handelns. Das ist mitnichten der Fall. Richtig ist hingegen, dass der Ordnungszerrfall in postimperialen Räumen neoimperiale Träume provoziert und dass diese wiederum eher ein Bestandteil des Problems als seiner Lösung darstellen.

Krisenbearbeitung an der europäischen Peripherie

Die in den postimperialen Räumen offen geführten oder bloß dahinschwelenden Kriege, die als transnational und innergesellschaftlich zugleich zu bezeichnen sind,

14 Exemplarisch dafür ist die Debatte zwischen Vittorio Hösle und Erhard Eppler: Während Hösle («Macht und Expansion. Warum das heutige Russland gefährlicher ist als die Sowjetunion der 70er Jahre»; in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 6/2015, S. 101–120) von einer Orientierung der russischen Politik am alten Zarenreich ausgeht, verweist Eppler («Demütigung als Gefahr. Russland und die Lehren der deutschen Geschichte»; in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 7/15, S. 69–77) darauf, dass Putin keineswegs die sich ihm bietenden Chancen zum Anschluss der Separatistengebiete im Donbass an Russland genutzt habe.

bei denen es sich also nicht um klassische zwischenstaatliche Kriege handelt,¹⁵ müssen zunächst lokalisiert und, wenn ihre politische Beendigung nicht möglich ist, so gut es geht «eingefroren» werden. Unter allen Umständen ist ihre Ausweitung zu «Flächenbränden» zu verhindern. Dem Imperativ der Verhinderung von Flächenbränden, sei es durch das Umsichgreifen eines Konfliktherdes, sei es durch die räumliche Verbindung von zweien solcher Kriege, sind alle anderen politischen Vorstellungen und Projekte unterzuordnen. Dabei ist eine inkrementalistische Politik mit partiellen Lösungen gegenüber einer Grand-Strategy-Politik vorzuziehen, da letztere angesichts der unübersichtlichen Lage mit einer Reihe von Annahmen arbeiten muss, die sich als falsch erweisen können, was dann zur Folge hat, dass diese Art von Intervention die Lage eher verschlechtert als verbessert. Im Unterschied dazu eröffnet eine inkrementalistische Politik die permanente Möglichkeit des Beobachtens, Beurteilens und Korrigierens. Sie hat freilich das Manko, keinen großen Entwurf, keine langfristige Perspektive, keine Vision der zukünftigen Ordnung bieten zu können. Ist eine Grand-Strategy-Politik in diesen postimperialen Räumen riskant, so ist deren Gegenteil, eine fatalistische Hinnahme auf der Grundlage uneingestanden deterministischer Annahmen über die Unvermeidlichkeit der beobachteten Entwicklungen, geradezu gefährlich, weil sie im Sinne einer «selffulfilling prophecy» zu kataklysmischen Ereignisketten führt, in deren Folge die politischen Entwicklungen tatsächlich unbeherrschbar werden und eine verhängnisvolle Eigendynamik erlangen, der die Politik nicht mehr Herr zu werden vermag.

Ähnlich wie bei dem Blick auf die Entstehungsgeschichte der postimperialen Räume an der Südostflanke Europas ist hier ein Blick auf die Geschichte des Ersten Weltkriegs hilfreich – in diesem Fall freilich nicht auf dessen Nach-, sondern auf seine Vorgeschichte: Niedergangsängste (freilich unterschiedlichen Ausmaßes) in Wien, Sankt Petersburg und London, dazu Einkreisungsängste vor allem in Berlin haben im Juli 1914 zu einer Lagebeurteilung geführt, in der man den mit der Ermordung des österreichisch-ungarischen Thronfolgers Franz Ferdinand in Sarajewo entstandenen Konflikt zwischen Wien und Belgrad nicht lokalisierte, wie dies bei den Balkankriegen von 1912 und 1913 der Fall gewesen war, sondern diesen Konflikt als Ansatzpunkt für die Lösung sämtlicher politischer Probleme in Europa nutzen wollte. Die Folge dessen war, dass der Konflikt unbeherrschbar wurde und es nach dem Scheitern sämtlicher Offensivpläne, die auf eine schnelle Kriegsentscheidung und die Vermeidung eines lange währenden Krieges in Europa ausgerichtet waren, im Herbst 1914 nicht gelang, den Krieg zu beenden und zum Status quo ante zurückzukehren – was im Sinne aller kriegsbeteiligten Mächte rational gewesen wäre.¹⁶ In der Folge dessen griffen imperiale Pläne um

¹⁵ Zur Entstehung dieses neuen Typs von Krieg, der sich den klassischen binären Codierungen des Völkerrechts entzieht (Krieg/Frieden; Bürgerkrieg/Staatenkrieg; Kombattanten/Nonkombattanten) und deswegen in jüngster Zeit auch als «hybrider Krieg» bezeichnet wird, vgl. Herfried Münkler: *Die neuen Kriege*, Reinbek 2002.

¹⁶ Vgl. dazu Herfried Münkler: *Der Große Krieg*, a.a.O., S. 289ff. sowie ders.: *Kriegssplitter*, a.a.O., S. XX.

sich, die zunehmend zu Kriegszielen erklärt wurden –, nicht nur in Deutschland, sondern auch in Russland und selbst in Großbritannien und Frankreich.¹⁷ Jenseits einer zumeist hohlen und wenig kenntnisreichen politischen Rhetorik des Lernens aus der Geschichte lässt sich hier tatsächlich aus der europäischen Geschichte vom Anfang des 20. Jahrhunderts etwas für die Bearbeitung gegenwärtiger Herausforderungen lernen.

Der Verzicht auf eine Grand-Strategy-Politik hat freilich Folgen für den Umgang mit autoritären, womöglich sogar diktatorischen Regimen in den post-imperialen Räumen. Ein Beispiel dafür ist Ägypten, das zurzeit wie ein Puffer den Krieg in Libyen und das Konfliktfeld Palästina voneinander trennt. Ein Zerfall Ägyptens hätte für das östliche Mittelmeer katastrophale Folgen und würde das Kriegsgeschehen an der Gelenkstelle zwischen Vorderem Orient und Nordafrika unkontrollierbar machen. Natürlich wäre den Europäern eine parlamentarische Regierung, eine rechtsstaatliche Ordnung, eine politisch partizipierende Zivilgesellschaft und eine prosperierende Wirtschaft in Ägypten sehr viel sympathischer und würde die Kooperation mit dem Land auch deutlich erleichtern. Doch all das ist auf unabsehbare Zeit nicht zu haben, nachdem sich die in den «arabischen Frühling» gesetzten Hoffnungen und Erwartungen¹⁸ weithin als illusionär erwiesen haben. Die Folge ist, dass die Europäer mit dem al-Sisi-Regime kooperieren müssen, auch wenn sie mit guten Gründen bezweifeln, dass dieses zu einer nachhaltigen Lösung der Probleme des Landes in der Lage ist, und beobachten, dass es einen immer repressiveren Kurs gegenüber seinen Bürgern verfolgt. Aber in postimperialen Räumen ist die Vermeidung bzw. aktive Verhinderung des möglichen Schlimmeren fast immer das Bessere als die hochriskante Verfolgung politisch ambitionierter Ziele. Gerade das Scheitern der amerikanischen Irakpolitik kann dafür als Beispiel gelten. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass es Fälle gibt, in denen mehr als die Verhinderung des Schlimmeren möglich ist und die Verwirklichung des Besseren eine reale politische Option darstellt. Man muss sich aber darüber im Klaren sein, dass das nicht nur viel Geld und eine hohe Einsatzbereitschaft sowie lange Durchhaltefähigkeit der intervenierenden Mächte zur Voraussetzung hat, sondern dass sich der Erfolg dessen erst nach einer Zeitspanne von Jahrzehnten zeigen wird und dass dieser Erfolg alles andere als sicher ist. Der Rückzug von Amerikanern und Europäern aus dem Afghanistanprojekt lässt Zweifel aufkommen, ob die auf sehr viel kürzere Zeitrhythmen gestimmte Politik der westlichen Gesellschaften zu solchen Projekten überhaupt in der Lage ist. Unter diesen Umständen ist es klüger, sich auf die Verhinderung des Schlimmeren zu beschränken als die Verwirklichung eines Besseren anzustreben. Die konditionierende Formel «unter diesen Umständen» bezieht sich auf beides: auf

¹⁷ Dazu Holger Afflerbach (Hrsg.): *The Purpose of the First World War Aims and Military Strategies*, Berlin/Boston 2015.

¹⁸ Für einen Blick auf diese Hoffnungen vgl. Frank Nordhausen/Thomas Schmid (Hrsg.): *Die arabische Revolution. Demokratischer Aufbruch von Tunesien bis zum Golf*, Berlin 2011.

die Besonderheiten postimperialer Räume und die Leistungsfähigkeit postheroischer Gesellschaften.¹⁹

Die Europäische Union ist ein politischer Raum, der in seinem Innern auf die Einhaltung demokratischer Regeln und rechtsstaatlicher Verfahren zu achten hat, aber die EU ist nicht in der Lage, diese Politik an ihrer Peripherie durchzuhalten bzw. durchzusetzen. Tatsächlich hat sie mit der Gewährleistung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit schon im Innern ihre Probleme, wie das Beispiel Ungarn zeigt.²⁰ Eine offensive Politik des Exports von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in die postimperialen Räume an den Rändern Europas würden mit Sicherheit zu einer imperialen Überdehnung der EU und infolgedessen mit großer Wahrscheinlichkeit zu deren Zerfall führen. Der innereuropäische Streit um die Quoten bei der Aufnahme von Flüchtlingen ist ein Warnhinweis hinsichtlich der Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme langfristiger und kostenintensiver Projekte. Es ist deswegen ratsam, sich auf eine eher an kurzfristigen pragmatischen Zielen orientierte Politik zu beschränken, so sehr dies auch unserem Wertverständnis entgegenstehen mag. Eine solche Politik muss freilich jederzeit gegen die Forderungen der verschiedenen NGOs und deren mediale Präsenz immer wieder neu begründet werden. NGOs und die ihnen verbundenen Intellektuellen sind die politischen Gegenspieler einer pragmatischen (oder wie diese sagen: zynischen) Politik. Es ist klar, dass es hier immer wieder zu Konflikten kommen wird.

Die Bundesrepublik Deutschland als «Macht in der Mitte»

Der Prozess einer gleichzeitigen Vertiefung wie Erweiterung der EU ist an seine vorläufigen Grenzen gestoßen. Symptomatisch dafür ist die Griechenlandkrise, die Probleme der EU bei deren Bearbeitung und die nationalen Ressentiments, die im Verlauf dieser Krise aufgetaucht sind. Das aber hat Folgen für die von der EU betriebene Balkanpolitik. Zu der gehört nämlich als unabdingbares strategisches Element die den Balkanländern eröffnete Aussicht auf Vollmitgliedschaft in der EU. Nach der Beendigung der jugoslawischen Zerfallskriege – bei der im Übrigen die USA eine zentrale Rolle spielten, indem sie dafür sorgten, dass die unterschiedlichen Sympathien und Präferenzen der europäischen Länder (Deutschland und Österreich für Kroatien, Frankreich für Serbien bzw. Restjugoslawien) zu einer politischen Konfrontation führten – wurden Bosnien-Herzegowina und das Kosovo durch die Präsenz von europäischem Militär und Polizeikräften sowie eine erhebliche finanzielle Unterstützung «befriedet» und Serbien, Montenegro, Mazedonien und Albanien mit Hilfe eines in Aussicht gestellten EU-Beitritts auf Brüsseler Linie gebracht. Mit der Griechenlandkrise aber ist die Bereitschaft zur Aufnahme weiterer

¹⁹ Postheroisch sind die Gesellschaften, die eine Phase der Heroizität durchlaufen haben und die Beendigung dessen als einen Lernprozess begreifen; das trifft auf fast alle europäischen Gesellschaften zu, insbesondere aber auf die Bundesrepublik; vgl. dazu H. Münkler: *Kriegsplitter*, a.a.O., S. XX.

²⁰ Dazu Jan-Werner Müller: *Wo Europa endet. Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie*, Berlin 2013.

Balkanländer in vielen Hauptstädten der EU geschwunden; weitere Mitgliedsstaaten vom «Typ Griechenland» glaubt man dort nicht verkraften zu können – nicht in finanzieller Hinsicht, aber schon gar nicht im Hinblick auf die politische Folgebereitschaft der eigenen Bevölkerung. Damit aber steht die gesamte Balkanpolitik der EU während des letzten Jahrzehnts auf der Kippe. «Keine der jungen, kleinen und armen Nationen hat die Kraft, ohne europäischen Kompass aus sich heraus einen eigenen steten Kurs zu finden. Ohne EU-Perspektive drohen Diktatur, Kleptokratie, organisiertes Verbrechen und ethnische Konflikte.»²¹ Insofern hat die Griechenlandkrise nicht nur eine fiskalpolitische, sondern auch eine geopolitische Dimension, bei der es gar nicht erforderlich ist, Russland als strategischen Störer der EU-Ordnung im Balkanraum herauszustellen. Damit aber steht die einzige Erfolgsgeschichte der EU im Einwirken auf postimperiale Räume zur Disposition. Absorbiert durch die finanziellen Hilfspakete für Griechenland ist dieses Problem der europäischen Öffentlichkeit bisher weitgehend entgangen.

Parallel dazu haben einige Schritte zur Vertiefung der Europäischen Union, namentlich die Einführung des Euro, infolge der sozioökonomischen Heterogenität der zur Eurozone gehörenden Länder sowie der unterschiedlichen politischen Kulturen in ihnen zuletzt zur Drohung einer Spaltung des EU-Raums und dem immer wieder zu hörenden Vorwurf einer deutschen Hegemonie in Europa geführt. Unter anderem war von einer politisch-ökonomischen Aufspaltung der EU in einen Nord- und einen Südraum die Rede, was de facto auf das Ende des in den späten 1950er Jahren begonnenen Europaprojektes hinauslaufen würde. Der italienische Philosoph Giorgio Agamben hat im Rückgriff auf Überlegungen Alexandre Kojèves die Idee eines «lateinischen Europa» ins Spiel gebracht, was sich wesentlich gegen Deutschland richtete. Diesem Europa sollten weder Deutschland und Großbritannien noch die skandinavischen und die mittel- und osteuropäischen Länder angehören.²² Nach einer kurzen Debatte, die jedoch eher im Feuilleton als im politischen Teil der Zeitungen stattfand, ist diese Idee wieder in der Versenkung verschwunden. Es steht aber außer Frage, dass sie bei einer neuerlichen Zuspitzung der Fiskalkrise jederzeit wieder auftauchen kann. Unter diesen Umständen ist eine weitere Vertiefung der Union, wie sie als Reaktion auf die Eurokrise immer wieder gefordert wird, weder wahrscheinlich noch politisch opportun; sie würde nur die Streitpunkte unter den Mitgliedsstaaten vermehren und mit großer Wahrscheinlichkeit zum Austritt der Briten aus der Union führen.

Das Anwachsen der zentrifugalen Kräfte innerhalb der EU hat zu einem Bedeutungsverlust der europäischen Institutionen, insbesondere der Kommission und des Parlaments, nicht jedoch der EZB, und zu einem Bedeutungsgewinn der intergouvernementalen Ebene geführt. Das hat sich vor allem im Verlauf der Griechenlandkrise mit großer Deutlichkeit gezeigt. In dieser Situation bedarf es einer Macht in der Mitte bzw. einer Macht der Mitte, die den zentrifugalen Kräften entsprechende

21 Norbert Mappes-Niediek: «Mazedonien: Das Spiel mit dem Feuer»; in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 7/15, S. 30.

22 Giorgio Agamben, «Se un impero latino prendesse forma nel cuore d'Europa»; in: *La Repubblica*, 15.3.2013.

zentripetale Kräfte entgegenzusetzen vermag und dazu auch bereit und willens ist. Nach Lage der Dinge kann das nur die Bundesrepublik Deutschland sein. Ihr fallen auf längere Zeit Hauptlast und Hauptverantwortung beim Zusammenhalt der EU zu.²³ Dabei geht es nicht nur darum, einen fairen Ausgleich der Interessen und Belastungen sicherzustellen, sondern auch dafür zu sorgen, dass innerhalb der EU die Verträge, auf denen die gesamte Konstruktion beruht, auch respektiert und eingehalten werden. Mehr als die in der Regel schwache Kommission wird die deutsche Regierung der «Hüter der Verträge» sein, und wenn sie daran scheitert, dann scheitert Europa.

23 Vgl. hierzu Herfried Münkler: Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa, Hamburg 2015.

Zwischen Rechtsgemeinschaft und Geopolitik: Europäische Sicherheitsordnung am Scheideweg

Wer schon Mitte der 1970er Jahre das Ende der in Jalta vereinbarten europäischen Nachkriegsordnung und der durch das Potsdamer Abkommen im August 1945 faktisch besiegelten deutschen Teilung in weniger als zwei Jahrzehnten für möglich erachtet hätte, wäre wohl für einen unverbesserlichen Träumer gehalten worden. Jedoch, es war der mit der Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE, später OSZE) 1975 formalisierte «Helsinki-Prozess», der die Saat für die politischen Um- und Aufbrüche an der Wende von den 1980er zu den 1990er Jahren legte.

Zu diesem Zeitpunkt mochte man sich in Europa ebenso wenig vorstellen, dass wiederum kaum 20 Jahre später ein ähnlich gravierender Wandel – nur unter deutlich negativeren Vorzeichen – vonstattengehen würde.

Bereits im Frühjahr 2007, als Russlands Präsident Putin anlässlich der Münchener Sicherheitskonferenz die NATO-Erweiterung als eine «Provokation für Russland»¹ verurteilte, zeichnete sich dieser Wandel ab, und die Verschlechterung des politischen Klimas verstärkte sich weiter, als der Westen die vom russischen Ministerpräsidenten Medwedew am 5. Juni 2008 vorgetragene Offerte eines neuen europaweiten vertraglichen Sicherheitssystems² nicht aufnahm und die NATO stattdessen, von Putins «Warnungen» unbeeindruckt, im darauffolgenden Jahr beim Bukarester NATO-Gipfel auch Georgien und der Ukraine den Beitritt zum westlichen Bündnis in Aussicht stellte.³

Die seither zu beobachtende Abkühlung in den Ost-West-Beziehungen fand ihren vorläufigen Höhepunkt in der Annexion der Krim im Jahre 2014 und in der seither anhaltenden, mehr oder weniger offenen, russischen Unterstützung für separatistische Bestrebungen in der Ostukraine. In Reaktion auf die Annexion der

- 1 www.securityconference.de/ueber-uns/muenchner-momente/ein-hauch-von-kaltem-krieg. (Zugriff am 15.04.2016)
- 2 Speech of the Russian President Dimitry Medvedev at a Meeting with German Political, Parliamentarian and Civic Leaders, Berlin, 5. Juni 2008. http://archive/kremlin/ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml (Zugriff am 21.04.2016)
- 3 NATO-Gipfelerklärung von Bukarest, Abs. 23. www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/GipfelerklBukarest_Seite.html (Zugriff am 15. 04. 2016)

Krim wurde Russland aus den wichtigsten Kooperations- und Konsultationsforen mit den westlichen Staaten, von der G8-Gruppe bis hin zum NATO-Russland-Rat, ausgeschlossen. Eine neue Runde des Wettrüstens begann, wechselseitig verhängte Sanktionen trübten die Atmosphäre der Zusammenarbeit weiter ein, wiederholte militärische Provokationen wechseln sich seither ab, von unangekündigten russischen Patrouillenflügen mit scharfer Bewaffnung über der Ost- und Nordsee angefangen bis hin zur angekündigten Stationierung amerikanischer Kampfpanzer in Polen und im Baltikum.

Im Scheitern der europäischen Einigung in den Jahren nach 1990 liegen die Ursachen für die heute zu beobachtenden Risse Europas. Wenn sich die oben beschriebenen Zyklen sicherheitspolitischen Wandels mit einer Zeitleiste von zwei Jahrzehnten fortsetzen, welche Brüche hätte Europa dann – gemessen an den Einschnitten nach 2007 – in etwa zehn Jahren zu erwarten, falls sich der seither zu beobachtende Zerfall der europäischen Sicherheitsordnung unvermindert fortsetzt? Ist das weitere Abdriften Europas in eine geopolitische Auseinandersetzung um Einflusszonen und territoriale Vorherrschaften zu befürchten? Oder bestehen noch Chancen, Europa zu einer Friedensordnung zu entwickeln bzw. wenigstens als Sicherheitsordnung und Rechtsgemeinschaft zu erhalten?

Verschobene Bruchlinien europäischer Zusammenarbeit: Der Westen und Russland

Der über die sogenannte «Ukraine-Krise» offen zutage getretene neue Bruch im Ost-West-Verhältnis kam, bei genauerer Betrachtung, nicht von ungefähr. Tatsächlich schuf die 1990 erfolgte feierliche Unterzeichnung der OSZE-Charta von Paris⁴ mit ihrer Vision eines freien und geeinten Europas von Vancouver bis Wladiwostok von Anfang an ein Trugbild, weil die Auffassungen, wie sie in die Tat umzusetzen war, grundsätzlich einander zuwiderliefen.

Weder hatte der Westen ernsthaft im Sinn, zu irgendeinem künftigen Zeitpunkt sein *kollektives Verteidigungssystem ohne Russland* – die NATO – durch ein *kollektives Sicherheitssystem mit Russland* zu ersetzen, noch hatte Russland die Absicht, den ehemaligen Ostblockstaaten – vor allem aber nicht den früheren Republiken der Sowjetunion – freizustellen, sich irgendwann, und schon gar nicht ohne Zustimmung Russlands, für eine Mitgliedschaft in der EU oder gar der NATO zu entscheiden. Zwar hatten der amerikanische Präsident Bill Clinton 2005 und russische Kreml-Berater sogar noch 2010 die Möglichkeit einer russischen Mitgliedschaft in der NATO in den Raum gestellt, jedoch mochten letztlich weder

4 Charta von Paris für ein neues Europa. www.osce.org/de/mc/39518?download=true. (Zugriff am 15. 04. 2016)

Moskau noch Washington diese Option wirklich verfolgen⁵. Russland sah sich auf Augenhöhe mit den USA als eine Art Garantiemacht für ein kollektives Sicherheitssystem ohne NATO, letztere aber suchte ihre neue Rolle nach dem Ende des Ost-West-Konflikts – nicht zuletzt vor dem Hintergrund offen artikulierter Interessen ihrer Mitglieder und früherer Warschauer Pakt-Staaten, die NATO als verlässlichen und bewährten Anker zu behalten, sowohl für eine enge euroatlantische Partnerschaft mit den USA als auch gegen etwaige künftige militärische Risiken. Russland erhielt zwar ebenfalls Zugang zum «Wartezimmer» für einen NATO-Beitritt⁶ – die sogenannte «Partnerschaft für den Frieden» – sah im westlichen Bündnis jedoch stets eher eine potentielle Bedrohung seiner europäischen Interessen und setzte auf eine strategische Partnerschaft mit den USA. Für diesen Zweck war Moskau anfangs noch zu weiteren Verhandlungen zur bilateralen Rüstungskontrolle mit den USA bereit.

Gelang es dem Westen im Zuge der Erweiterung der NATO zunächst noch, Russland mit Kooperationsangeboten konzessionsbereit zu stimmen, deuteten sich grundlegende Friktionen bereits mit den US-geführten «Koalitionen der Willigen» (Kosovo, Afghanistan, Irak) an, und sie setzten sich mit den Entscheidungen zur Aufkündigung des Vertrages zur Beschränkung strategischer Raketenverteidigung sowie zur Errichtung eines vorgelagerten sogenannten «Raketen-Abwehrschirmes» in Europa fort.⁷ Erst aber das Angebot zur NATO-Mitgliedschaft und zur EU-Assoziierung der Ukraine bedeutete für Russland ein Überschreiten des politisch Zumutbaren. Nicht außer Acht gelassen darf allerdings, dass letztlich auch die bereits vollzogenen Erweiterungsrunden der NATO und EU in Russland zu keinem Zeitpunkt als Vorteil, sondern stets als einseitiges Zugeständnis betrachtet wurden. Aus russischer Sicht wurde insofern die europäische Spaltung nie wirklich überwunden, sondern für Moskau haben sich lediglich die Grenzen der Teilung Europas und der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zu eigenen strategischen Lasten immer weiter nach Osten verschoben.

Unverkennbar ist, dass der Westen die Ambitionen zu weiteren Beitritten seiner östlichen Nachbarn nicht hat zurückweisen wollen oder können, auch weil keinem Drittstaat – insbesondere nicht Russland – diesbezüglich ein Veto zugestanden werden sollte. Der Westen hat aber auch nicht die konstanten russischen Wahrnehmungen entkräften können, dass insbesondere die NATO, und vor allem

5 Ein diesbezüglicher Brief Bill Clintons an Präsident Jelzin wurde im April 1995 bekannt, von den NATO-Partnern jedoch umgehend verworfen. Vgl. www.spiegel.de/spiegel/print/d-9180697.html. Der russische Vorstoß im Jahre 2010 reagierte auf die Offerte der NATO gegenüber Georgien und die Ukraine. Er sah drei Optionen, darunter anstelle einer vollen Mitgliedschaft in der Allianz wenigstens die Bildung einer gemeinsamen Verteidigungsunion vor. Vgl. www.spiegel.de/politik/ausland/sicherheitspolitik-kreml-liebaeugelt-mit-nato-beitritt-a-716328.html (Zugriff am 21.04.2016)

6 Die Formulierung vom «Wartezimmer» stammt vom Warschauer Politikexperten Ryzard Zieba und sie war auf die Bedeutung der «Partnerschaft für den Frieden» für Polen gemünzt. Vgl. Hans-Joachim Gießmann: *Sicherheitspolitik in Ostmitteleuropa*, Baden-Baden 1995, S. 79.

7 Russland kündigte daraufhin 2013 die Stationierung eigener neuer Raketen im Gebiet Kaliningrad an.

die USA, einseitige strategische Vorteile aus der Erweiterung für sich ziehen wollten. Jaap de Hoop Scheffers Kommentar zu Putins Rede im Jahre 2007, dass Russland sich doch nicht sorgen solle, «wenn Demokratie und Rechtsstaat näher an die eigenen Grenzen rücken», untermauerte nur den Verdacht der russischen Führung, dass der Westen Russland weiterhin als Gegenmacht verstand und weder eine enge Partnerschaft noch die Sicherheitsinteressen Russlands ernsthaft in Betracht ziehen wollte.⁸ Das Misstrauen wurde noch weiter verstärkt, nachdem US-Präsident Barack Obama im Zuge der Ukraine-Krise Moskau mit seiner Formel von der «Regionalmacht Russland» öffentlich gedemütigt hatte.⁹

Russland wiederum hat seinerseits immer auf einer exklusiven Vorzugstellung und -behandlung im Vergleich zu seinen westlichen Nachbarn bestanden, und damit gerade dort die Furcht vor einer beabsichtigten Restauration imperialer Vormundschaft genährt. Moskaus Versuch, seine Ordnungsansprüche durch territoriale Kontrolle, vor allem auch unter Zuhilfenahme militärischer Präsenz, durchzusetzen – angefangen von Transnistrien (Moldau), über Abchasien und Südossetien (Georgien), bis hin zu Tschetschenien, Inguschetien und Dagestan (innerhalb der Russischen Föderation) und schließlich der Krim und Ostukraine (Ukraine) – hat das Vertrauen in die Berechenbarkeit Russlands als verlässlichen Sicherheitspartner erschüttert, zuvorderst natürlich bei den unmittelbaren Nachbarn, aber auch im westlichen Europa und in den USA. Ein «Archipel von Hybriden» sei entstanden, durch den Russland seine geopolitische Interessenssphäre zu schützen und zu halten sucht.¹⁰

Und so ist heute in vielen europäischen Ländern kaum mehr von Sicherheit *mit* Russland die Rede, sondern von Abschreckung und Sicherheit *vor* Russland, unter direkter Bezugnahme auf ein fast 50 Jahre altes strategisches Konzept der NATO noch aus den Zeiten des Kalten Krieges, den Pierre-Harmel-Bericht von 1968.¹¹ Der Harmel-Bericht suchte seinerzeit, das Abschreckungskonzept der NATO durch eine Dialogkomponente zu ergänzen. Die heutige Referenz erfolgt unter umgekehrten Vorzeichen.

Russland sieht dadurch möglicherweise seine traditionellen Einkreisungsängste bestätigt, jedenfalls formuliert es solche auch öffentlich. Zutreffend ist allerdings auch, dass antiwestliche Vorhaltungen und nationalistische Rhetorik in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik mit einer seit Jahren bereits zunehmenden Verstärkung autokratischer Entwicklungen in der russischen Innen- und Gesellschaftspolitik einhergehen und nun verstärkt zu deren Legitimierung herangezogen

8 www.spiegel.de/politik/ausland/sicherheitskonferenz-in-muenchen-putin-schockt-die-euro-paeer-a-465634.html. (Zugriff am 15. 04. 2016)

9 Nikolaus Busse: «Rede in Den Haag: Obama verspottet Russland als Regionalmacht», FAZ E-Paper. www.faz.net/aktuell/politik/rede-in-den-haag-obama-verspottet-russland-als-regionalmacht-12863534.html#/elections (Zugriff am 17.04. 2016)

10 Andreas Wittkowsky: Verschleppte Konflikte im OSZE-Raum: Deeskalation und Prävention als Prioritären 2016, ZIF-Policy Briefing, Februar 2016, S. 1

11 Claudia Major/Jeffrey Rathke: NATO needs Deterrence and Dialogue, SWP Comments C 18 April 2016, S. 1–4

werden. Die russische Führung wirft dem Westen die Anstiftung ehemals «verbündeter» Staaten vor, sich von Russland abzuwenden¹², und benutzt diese Vorwürfe aber zugleich, um eigene geopolitische Expansionsbestrebungen außen- wie auch innenpolitisch zu rechtfertigen.

Für einige seit der NATO-Erweiterung westlich verankerte Länder, darunter die baltischen Staaten, Polen und auch die Slowakei, sind die schärfere Abgrenzung zu Russland und eine dezidierte Politik der kollektiven Abschreckung der NATO gegenüber Russland bereits seit den frühen 1990er Jahren konstitutiv, weil sich für sie darin schon immer der einzig tragfähige Weg manifestierte, eine Rückkehr russischer Vorherrschaft über ihre Länder auf Dauer zu verhindern. Ihr Interesse an dauerhaften Vorausstationierungen von NATO-Truppen und Streitkräften, vor allem der USA, ist so alt wie das Ende des Ost-West-Konflikts – es scheint nur heute, infolge der russischen Ukrainepolitik, auch innerhalb der NATO erstmals insgesamt konsensfähig. Russlands «hybride Kriegführung»¹³, seine politische und auch militärische Unterstützung von Sezessionsbestrebungen in den östlichen Teilen der Ukraine, haben dazu beigetragen, indem sie die Solidarität des Westens mit der Ukraine offen herausforderten und die Idee einer europäischen kollektiven Sicherheitsgemeinschaft mit Russland in weite Ferne gerückt haben.

Jedoch, die westlichen Positionen sind in der Reaktion auf den heraufziehenden neuen Ost-West-Konflikt uneinheitlich, zum Teil sogar widersprüchlich. So hat vielerorts Enttäuschung über mangelnden Reformeifer und Willen der politischen Führung in der Ukraine zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen um sich gegriffen, zum anderen ist für den Westen die Kooperation mit Moskau in wichtigen sicherheitspolitischen Fragen (Syrien, Nichtverbreitung, Terrorbekämpfung) schlichtweg unabdingbar. Hinzu kommt eine sich immer mehr ausweitende Krise der europäischen Binnenintegration sowie der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Es scheint, als würden die westeuropäischen Staaten – selbst konfrontiert mit einer Fülle schwieriger, aber für sich sehr unterschiedlich stark auswirkender, krisenhafter Entwicklungen (Extremismus und Terrorismus, wirtschaftliche Rezession, Finanzprobleme, Flüchtlingskrise, Erosion von Demokratie, Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit, fortschreitende politische Polarisierung u.a.) – weder den Willen noch die Kraft aufbringen wollen, sich den Tendenzen zunehmender Fragmentierung in der europäischen Zusammenarbeit zu widersetzen. Nationale Interessen gewinnen in Teilen Europas zunehmend die Oberhand, und selbst Alleingänge einzelner Staaten sind zu beobachten. Und so nehmen selbst im Verhältnis zu Russland und zur Fortsetzung der Sanktionspolitik gegenüber der

12 <https://ukraine.deutschlands-agenda.de/2015/11/24/die-nato-und-der-ukraine-konflikt> (Zugriff am 15.04.2016)

13 «Hybride Kriegführung» beschreibt eine Mischform offen oder verdeckt zur Anwendung gebrachter Formen regulärer und irregulärer, militärischer und nichtmilitärischer Mittel zum Zweck, die völkerrechtlich binäre Regelung von Zuständen des Kriegs und des Friedens zu verwischen. Vgl. Florian Schauer, Alte Neue Kriege. Thesen zur hybriden Kriegführung. www.bmvg.de/portal/a/bmvg (Zugriff am 20.04.2016)

Führung in Moskau die politischen Differenzen zwischen den Mitgliedern in der NATO und in der EU erkennbar zu.

Der polnische Außenminister Witold Waszczykowski sieht in Russland eine «größere Bedrohung» für Europa als den sogenannten Islamischen Staat und plädiert für noch schärfere Abgrenzung.¹⁴ Hingegen haben Griechenland, Österreich, Ungarn und vor allem Italien im Dezember 2015 erkennen lassen, dass sie an der unbefristeten Fortsetzung der Sanktionen gegen Russland kein Interesse besitzen.¹⁵ Deutschland setzt sich vor dem Hintergrund der multiplen Krisen in der Welt für eine rasche Rückkehr Russlands in die G8 ein und betont die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit mit Moskau sowohl im Rahmen des NATO-Russland-Rates als auch im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Hinsichtlich der Lage in Syrien und bei der Bekämpfung der Terrororganisation Daesh bzw. Islamischer Staat (IS) ist Russland tatsächlich längst wieder ein wichtiger politischer und auch militärischer Partner, wenngleich die bilateralen Spannungen vor allem zwischen der Türkei und Russland offenbaren, dass sich auch hier nationale Partikularinteressen auf die Möglichkeiten sicherheitspartnerschaftlicher Zusammenarbeit nachteilig auswirken. Das Vertrauen jedoch, daran gibt es keinen Zweifel, ist nachhaltig zerstört. Anlässlich der erstmaligen Wiederaufnahme des NATO-Russland-Rates nach fast zweijähriger Funkstille, ließ der russische NATO-Botschafter Alexander Gruschko den Westen wissen: «Wir haben [...] keine Projekte, die uns wieder zurückführen zu verbesserten Beziehungen in Bereichen, wo wir gemeinsame Interessen haben.»¹⁶

Europa steht heute buchstäblich am Scheideweg, und die Entwicklungsrichtung ist inmitten einer umfassenden Krise unbestimmter als je zuvor in den zurückliegenden Jahrzehnten. Dass Europa bereits in einen neuen Kalten Krieg zwischen Ost und West hineingerutscht sei, wie vom russischen Ministerpräsidenten Dimitri Medwedew auf der jüngsten Münchener Sicherheitskonferenz im Frühjahr 2016 insinuiert¹⁷, ist zwar nicht ausgemacht. Auch ist ungewiss, ob die Verschiebung der Bruchlinien nach Osten, welche infolge der NATO-Osterweiterung und der militärisch untersetzten russischen Geopolitik entstanden sind, die europäische Zukunft tatsächlich dauerhaft prägend bestimmen wird.

Wenn aber eine vorläufige Lehre aus den jüngsten Entwicklungen in Europa (Stichworte: Bekämpfung Terrorismus, nukleare Nichtverbreitung, Flüchtlingskrise) gezogen werden kann, dann ist es die folgende: Europa hat weder in der Vergangenheit davon profitiert, noch wird es in der Zukunft aus einer Konfrontation mit Russland in Bereichen gemeinsamer strategischer Interessen irgendwelchen Nutzen

¹⁴ www.welt.de/politik/ausland/article154416521/Polen-haelt-Russland-fuer-groessere-Gefahrals-den-IS.html (Zugriff am 17.04.2016)

¹⁵ <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2015/12/14/merkel-unter-druck-eu-staaten-leisten-widerstand-gegen-russland-sanktionen> (Zugriff am 20.04.2016)

¹⁶ Spiegel-Online, «NATO und Russland trennen grundlegende Differenzen». www.spiegel.de/politik/ausland/nato-und-russland-gespraechе-werden-fortgesetzt-a-1088289.html (Zugriff am 20.04.2016)

¹⁷ Dmitry Medvedev's speech. <http://government.ru/en/news/21784> (Zugriff am 15.04.2016)

ziehen. Anders gefasst: in Grundfragen europäischer Sicherheit bedarf es auch künftig einer konstruktiven Zusammenarbeit aller Staaten in Europa unter Beteiligung Russlands.

Europäische Sicherheitspolitik als Krisenmanagement?

Während sich die Anzeichen für die Ausbreitung von Geopolitik in Europa verdichten (wie im Falle der genannten regionalen Konflikte an der russischen Peripherie, hinzu kommen die Spannungen in der Türkei und im Nahen/Mittleren Osten), bestehen die Gründe, welche *gegen* eine neuerliche Aufteilung Europas in Einflusszonen konkurrierender Staaten sprechen, unverändert fort.

Zum einen sind dagegen manifeste europäische Erfahrungen ins Feld zu führen. Das stete Ringen um geopolitische Vorherrschaft trug zweifellos Mitverantwortung für die an Kriegen nicht mangelnde Geschichte Europas in den zurückliegenden Jahrhunderten. Die längste Friedensperiode auf dem Kontinent seit dem Ende des 30-jährigen Krieges war nicht zuletzt auch das Ergebnis einer Jahrzehnte währenden strategischen Einsicht unter den Siegermächten des II. Weltkrieges, dass die Risiken eines neuerlichen Krieges in Europa die Aussichten auf etwaige Positionsgewinne gegeneinander um Vieles überragten. Die wechselseitige nukleare Abschreckung der beiden militärischen Blöcke hatte daran gewiss ihren zähmenden Anteil, jedoch scheinen die Lehren daraus für Konflikte an der Peripherie Europas heute offenbar nicht (mehr) zu gelten, obwohl sich im Grundsatz nichts daran geändert hat: dass jeder bewaffnete Konflikt unter Beteiligung von atomwaffenbesitzenden Staaten die Gefahr auch ihres Einsatzes birgt und dass jeder militärische Konflikt zwischen atomwaffenbesitzenden Staaten in Europa das Risiko der Eskalation bis hin zur völligen Verwüstung mit sich bringen würde.

Wenn schon nicht die positiven Erfahrungen der europäischen Sicherheitskooperation ausreichen, um politische Vernunft walten zu lassen, so sollten doch wenigstens die unabweislichen Gefahren eines militärischen Großkonflikts die Neigung zu geopolitischen Rivalitäten zügeln. Europa hat mit der Verrechtlichung und Verregelung seiner Beziehungen nicht nur sehr gute Erfahrungen gemacht, sondern seine rechtsgestützte Ordnung der Europäischen Union immer auch als Vorbild für ein internationales Sicherheitssystem erachtet und propagiert. Der Friedensnobelpreis wurde der Europäischen Union vor allem wegen ihres inneren Friedens zuerkannt. Nachhaltigkeit und Glaubwürdigkeit dieses Modells stehen jetzt aber auf dem Spiel.

Ein zweiter Aspekt, der gegen geopolitische Ambitionen spricht, scheint vor dem Hintergrund aktueller und akuter Krisen fast in den Hintergrund geraten zu sein. Die Vielzahl von globalen Problemen und Herausforderungen stehen weiterhin, zum Teil mit anwachsender Dringlichkeit auf der Tagesordnung. Keines der bekannten Risiken, angefangen von den Folgen des Klimawandels bis hin zur Ausbreitung staatlicher Fragilität, wurde bisher auch nur in Ansätzen durch geopolitische Macht- und Einflussverschiebungen befördert oder gar gelöst. Im Gegenteil: Fortschritte, welche in Teilbereichen und einzelnen Regionen erreicht worden

sind, etwa bei der Armutsbekämpfung oder bei der Verringerung der Kindersterblichkeit¹⁸, waren nur möglich, weil in langwierigen Verhandlungen zwischen den Staaten kooperative Vereinbarungen erzielt wurden. Globale Probleme können weder in nationalen Alleingängen noch auf Kosten Dritter bewältigt werden. Weder machen sie vor territorialen Grenzen halt, noch lassen sie sich mit Hilfe militärischer Mittel hegen.

Drittens sind auch die Gefährdungen europäischer Sicherheit im engeren Sinne – etwa durch die drohende Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln und Raketentechnologien, durch die Zerstörung von Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle und nicht zuletzt durch transnational operierenden Terrorismus – nicht mithilfe der Verstärkung nationaler Verteidigung oder der Einschränkung von Freizügigkeit und bürgerlichen Freiheiten – zu mindern. Für jede der genannten Gefährdungen gibt es zur grenzüberschreitenden Kooperation keine plausible, gar bessere Alternative. Auch hier im Gegenteil: Rüstungskontrolle gründet naturgemäß auf einem Mindestmaß an wechselseitiger Verlässlichkeit in der Zusammenarbeit, aus der, über Jahre hinweg, allmählich Vertrauen wachsen kann. Geopolitische Ambitionen zerstören hingegen dieses Vertrauen, und sie nähren Zweifel an der Berechenbarkeit des Gegenübers. Ähnliches gilt für den Umgang mit Terrorgefährdungen. Die Erosion der Kooperation zwischen den Staaten und der Verlust rechtsstaatlicher Autorität verringern die Hemmschwellen für die Anwendung von Gewalt innerhalb und zwischen den Staaten und tragen dadurch zum Nährboden für die Entstehung und Ausbreitung von Terrorismus bei. Die Schwächung der Rechtsgemeinschaft unterminiert dabei unvermeidlich auch den sie tragenden Rechtsstaat. Gleiches gilt freilich auch in umgekehrter Richtung.

Und so wird schließlich, viertens, auch die erkennbare Anfälligkeit des demokratischen Rechtsstaates unter den Umständen einer sich vertiefenden wie ausbreitenden systemischen Krise – von der Unterwanderung des Sozialstaates bis hin zur Finanzkrise, der Flüchtlingskrise und der Zunahme politischer Fragmentierung – zur Quelle von systemischer Destabilisierung.

Die großen Herausforderungen europäischer Friedens- und Sicherheitspolitik sind durch Krisenmanagement nicht zu bewältigen. Wenn letzteres dazu führte, sich auf die Notwendigkeit strategischer Gemeinsamkeit und Zusammenarbeit zu besinnen, könnte Krisenmanagement ein Schritt zur allmählichen Wiederherstellung von Vertrauen sein. Die Wiederaufnahme des NATO-Russland-Rates deutet auf eine solche Möglichkeit hin, auch die erwogene Rückkehr zum Format der G8. Gegenläufige Tendenzen sind aber ebenso nicht zu übersehen, insofern bedarf es mutiger Initiativen in politischer Verantwortung, um dem europaweit verstärkenden Trend von Populismus und Opportunismus als Fixpunkt politischen Handelns in essentiellen außen- und sicherheitspolitischen Fragen entgegenzuwirken.

¹⁸ Vgl. OXFAM Factsheet. Die Millenium-Entwicklungsziele: Was wurde bisher erreicht? www.oxfam.de/system/files/mdg_fact_sheet_final.pdf

Emanzipation vs. Gefolgschaft: Europas transatlantische Beziehungen

Die USA sind, nicht nur politisch betrachtet, ein wichtiger Teil Europas. Sie sind bis zum heutigen Tage die Führungsmacht der NATO und stellen den Oberkommandierenden der alliierten Streitkräfte in Europa. Sie sind teilnehmender Staat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und im Rahmen der getroffenen Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung (z.B. Open-Skies-Vertrag, Wiener Dokument¹⁹) ein wichtiger Garant für die europäische Sicherheitsarchitektur. In strategischer Hinsicht werden die USA in vielen Staaten Europas zudem als eine ausgleichende bzw. als eine Schutzmacht gegenüber Russland wahrgenommen.

Das transatlantische Verhältnis war in den zurückliegenden Jahren nicht immer konfliktfrei und ist es auch heute nicht. Während die US-Sicherheitspolitik traditionell im Spannungsfeld zwischen isolationistischen und interventionistischen Bestrebungen mäandert (die in den Debatten während der US-Wahlkampagnen 2016 erneut sichtbar wurden²⁰), hat es die europäische Seite noch immer nicht geschafft, einen wirklich starken, mitgestaltenden europäischen Kräftepol im euroatlantischen Verhältnis zu entwickeln.

Hierfür gibt es viele Gründe. Einer der wichtigeren darunter ist dem Umstand geschuldet, dass die europäischen Partner einerseits zum Teil sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle der USA in Europa und in der gemeinsamen Allianz besitzen, andererseits in den USA – nicht zuletzt wegen der mangelnden Einigkeit ihrer europäischen Partner – die Neigung zu bilateralen Abmachungen, gelegentlich sogar zu einem vormundschaftlichen Verhältnis, weit verbreitet ist. Der schwache Einigungswille unter den Europäern – gleichwohl ob in Fragen der Sicherheit, der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen oder im Bereich der Währungspolitik – überlässt den USA vor allem in Krisenzeiten eine stärkere politische Gestaltungsmacht, welche diese angesichts diverser Interessenkonflikte im transatlantischen Verhältnis aber gar nicht unbedingt wahrnehmen wollen. Mehr als in der Vergangenheit setzen die USA andere geopolitische Prioritäten und messen strategischen Kooperationen in anderen Weltregionen ähnliche oder gar eine bevorzugte Bedeutung bei. Will Europa sich in der Partnerschaft mit den USA politisch emanzipieren und der Gefahr oktroyierter Gefolgschaft entgehen, wird es nicht umhin kommen, sich gemeinschaftlicher Ziele sowohl in Europa als auch im transatlantischen Verhältnis zu besinnen und diese dann auch konsequent zu verfolgen. Auch hier gilt, dass keine vernünftige Alternative zu einem kooperativen Grundmuster europäischer Politik existiert.

19 Der Vertrag über den «offenen Himmel» schreibt wechselseitige Rechte der Vertragsstaaten zur Durchführung von Beobachtungsflügen vor, das Wiener Dokument enthält verbindliche Regelungen zur Vertrauensbildung und Sicherheit im gesamten Raum der OSZE.

20 Andreas Mink: «Sieben Männer gegen Hillary Clinton», *Neue Zürcher Zeitung*, 23.04.2015.

Quo vadis Europa?

Eingangs dieses Textes wurde gefragt, in welchem Zustand sich Europa in etwa zehn Jahren befinden könnte, wenn sich die beobachteten Zyklen europäischer Umbrüche fortsetzen. Ein genauerer Blick in die Vergangenheit lässt uns wissen und hoffen, dass die beobachteten Zyklen keine naturgesetzlichen Grundlagen besitzen. Nach dem Einmarsch russischer Truppen in Afghanistan drohte eine Eiszeit in den Ost-West-Beziehungen, welche die Kriegsgefahr in Europa ungeachtet des Helsinki-Prozesses in kürzester Zeit rapide erhöhte. Dass die Früchte des Helsinki-Prozesses dennoch geerntet werden konnten, lag am Mut der polnischen Solidarnosc-Bewegung und anderer oppositioneller Gruppen in Mittel- und Osteuropa, an den politischen Einsichten und Reformbestrebungen des russischen Parteiführers Gorbatschow sowie am Verhandlungsgeschick Präsident Reagans und auch am vernünftigen Miteinander in der deutsch-deutschen Politik in den 1980er Jahren.

Die Terroranschläge in New York im September 2001 hätten in ähnlicher Weise eine Zäsur bedeuten und – diesmal unter positiven Vorzeichen – neuen Schwung in die internationale Zusammenarbeit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts bringen können. Die plötzliche Chance einer weltweiten Koalition gegen Terrorismus wurde jedoch vergeben und die in der Folge getroffenen strategischen Entscheidungen in Ost und West trugen nicht unwesentlich zum späteren Aufkommen von Geopolitik bei.

Ähnlich wie in den 1980er Jahren gilt aber auch heute, dass die Möglichkeit zur Umkehr fortbesteht. Woran es aktuell zu fehlen scheint, ist der politische Mut, sich den negativen Trends und dem Zeitgeist populistischen Handelns entgegenzustellen. Die erfolgreichen Akteure der 1980er Jahre übernahmen eigene Verantwortung zur Überwindung der Konfrontation zwischen Ost und West im Wissen um den Preis eines möglichen persönlichen Scheiterns. Entsprechende Lehren für die Gegenwart zu ziehen, ist geboten, steht vielerorts allerdings noch aus.

Imperiale Ordnung passé, imperiale Instinkte quicklebendig

Über Geopolitik und Globalisierung

Es hätte so schön werden können nach dem Ende der Geschichte. Die große Schlacht der Ideen schien geschlagen. Der Liberalismus hatte dem Sozialismus gegenüber seine Attraktionskraft bewiesen. Es konnte noch viele Geschichten geben, auch sehr grausame. Mittendrin in diesen grausamen Geschichten nach dem Ende der Geschichte steckt die Welt. Aber was Besseres als die liberale Demokratie ist noch niemandem eingefallen.

Auf die Frage, ob man das Ende der Geschichte erst einmal vertagen müsse, antwortete Francis Fukuyama, der das Schlagwort in die politische Arena geworfen hatte: «Mit dem Ende der Geschichte meinte ich, dass ich keine Alternative sehe, die besser wäre als die liberale Demokratie. Dieses Ende der Geschichte ist nicht aufgehoben, aber sicherlich ist es nicht die Realität für viele Menschen. Wir gehen derzeit in die falsche Richtung.»¹

Aus einem geschichtsphilosophischen Fazit wird damit eine politische Willenserklärung. Auf welchem politischen Gelände muss sich also die liberale Demokratie bewähren? Eine wichtige Voraussetzung einer erhofften Welle der Demokratisierung wäre jedenfalls eine einigermaßen stabile Ordnung der Staatenwelt gewesen.

Die zwei Seiten der Globalisierung

Erst mit dem Ende des Sowjetimperiums 1989 und der Auflösung der Sowjetunion selbst 1991 wurde die Rede von der Globalisierung ein bestimmender Faktor der politischen Debatte. Globalisierung wurde zwar meist ökonomisch und oft ganz körperlos als Netz weltweiter Kommunikation verstanden, tatsächlich aber ist die globalisierte Welt Resultat zweier paralleler, aber durchaus spannungsgeladener jahrhundertelanger Entwicklungsprozesse: Die Ausbildung der kapitalistischen Weltwirtschaft und einer Welt von Staaten, der Staatenwelt. Kennzeichen der Weltwirtschaft ist die Tendenz unbegrenzter globaler Vernetzung, Grundlage der herrschenden Staatenwelt ist das Territorialprinzip mit formellen, mehr oder weniger porösen Grenzen zwischen den Staaten. Die staatliche Souveränität basiert auf dem Territorialprinzip und der Unverletzlichkeit der Grenzen.

¹ *Die Zeit* vom 17.3.16.

Der kapitalistischen Weltwirtschaft bleiben diese Grenzen prinzipiell ebenso äußerlich, wie sie selbst praktisch von der politischen Gewalt der Staaten abhängig bleibt. Das gilt für die Infrastruktur des Welthandels ebenso wie für das Funktionieren der globalen Kommunikation.

Die Doppelstruktur der globalisierten Welt bestätigt sich nachdrücklich, wenn sie zu politisch begründeten, ökonomisch avisierten Sanktionen genutzt wird: Die ökonomische Vernetzung ist die Voraussetzung dafür, dass es wehtut, wenn die politischen Grenzen zur Geltung gebracht werden. Der Ökonomie tut es auf beiden Seiten nicht gut, aber die sanktionierenden Staaten rufen sich als andere Seite der Globalisierung politisch in Erinnerung. Ohnehin bleibt die Staatsform selbst in einem Staatenverbund wie der EU die erste Voraussetzung, damit eine Gesellschaft via Gesetzgebung und Rechtsstaatlichkeit auf den Selbstlauf der kapitalistischen Ökonomie Einfluss nehmen kann.

Auch die Auseinandersetzungen unter den Anrainerstaaten des Südchinesischen Meeres zeigen das widersprüchliche Verhältnis zwischen Territorialprinzip und Ansprüchen, die aus dem Welthandel und der Freiheit der Meere abgeleitet werden. Während sich die Anrainerstaaten über die Besitzansprüche auf Inseln streiten, das Territorialprinzip und die staatliche Souveränität gegeneinander in Stellung bringen, berufen sich die USA gegenüber allen auf das Recht auf uneingeschränkten Schiffsverkehr und ergreifen in den Territorialstreitigkeiten zugunsten der Staaten Partei, von denen sie erwarten, dass sie sich nicht gegen ihre Interessen wenden (können).

Wieder ein anderes Beispiel für die Nutzung der Doppelstruktur der Globalisierung liefert der Islamische Staat (IS) mit seinem offenen Angriff auf die Staatenwelt, deren Grenzen er negiert und beseitigen will, während er gleichzeitig die ökonomische Seite der Globalisierung durch Ölhandel, Antikenmarkt und das globale Finanzsystem zu diesem Zweck nutzt.

Beispiele für die Negation und das Zerschlagen der Doppelstruktur der globalisierten Welt bieten einerseits Nordkorea, das sich, obwohl UN-Mitglied, ökonomisch wie politisch als Solitär versteht, indem es allein auf Staatsherrschaft via Diktatur setzt und ökonomische Autarkie zu behaupten beansprucht. Andererseits zeigt der Osten des Kongo, wie sich eine auf die Weltwirtschaft ausgerichtete Raubökonomie über lokale Banden und internationale Konzerne aus der Staatsform löst. In den beiden Beispielen wird sichtbar, wie sowohl totalitäre Staatlichkeit als auch global angetriebene, aber regional entstaatlichte Raubwirtschaft die im widersprüchlichen Zusammenhang von Staatenwelt und Weltwirtschaft angelegten emanzipatorischen Potentiale zerstört. Ein Beispiel für die Ausschöpfung dieser Potentiale ist dagegen die Pariser Klimakonferenz, zu deren Erfolg sowohl Staaten und ihre Regierungen als auch Nichtregierungsorganisationen beitrugen und die bei Durchsetzung ihrer Beschlüsse beträchtliche politische Eingriffe in die Weltwirtschaft nach sich ziehen wird.

Die globalisierte Welt

Die politische Verfassung der globalisierten Welt sind die Charta der UN und die völkerrechtlich verbindlichen Regeln, die im Rahmen der UN formelle Geltung beanspruchen können.

Während die Staatenwelt über die WTO und ein breit angelegtes Vertragswesen die kapitalistische Weltwirtschaft in ihrem Rahmen zu halten versucht, versucht der Kapitalismus die Welt nach seinen Prinzipien zu durchdringen. Die eine globalisierte Welt ist von Grund auf eine Welt des Widerspruchs.

Zurzeit liest man viel von einem bevorstehenden Ende des Kapitalismus. Entweder wird dies aus seiner ressourcenverzehrenden und die Atmosphäre zerstörenden Produktionsweise abgeleitet oder es wird mit den revolutionären Potenzen der «multitude» begründet, die den Individuen mit den neuen Kommunikationsformen zuwachsen. Doch gleichgültig, ob man sich ein baldiges Ende des Kapitalismus herbeiwünscht oder es befürchtet, so oder so wird es wahrscheinlich nicht so schnell kommen, wie die gewaltsamen Angriffe auf die Staatenwelt eskalieren und sogar in einen großen Krieg münden können.

Die Ursachen der gegenwärtigen Flüchtlings- und Migrationsbewegungen sind in erster Linie Konsequenz von Bürgerkriegen und terroristischer Gewalt, für die es schwer fällt, die kapitalistische Weltwirtschaft direkt verantwortlich zu machen. Die «Wirtschaftsflüchtlinge» fliehen eher aus Gründen fehlender kapitalistischer Entwicklung als vor deren Folgen. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen, die gegenwärtig die Staatenwelt gefährden, sind nicht schlicht ökonomisch zu erklären und auch nicht ohne politische Regelungen zu beenden.

Weil die Globalisierung zunehmend mit der Ausdehnung, Grenzenlosigkeit und wachsenden Effizienz körperloser Kommunikationsnetze in eins gesetzt wird – als ob digital bestellte Waren nicht doch geliefert werden müssten mit Containerschiffen und Lastzügen –, wird oft übersehen, dass – ebenso wie die globalisierte Welt als Staatenwelt und Weltwirtschaft doppelt und widersprüchlich strukturiert ist – auch die Geschichte der Globalisierung nicht nur in der Ausdehnung der kapitalistischen Weltwirtschaft, des Handels und Finanzwesens besteht, sondern sich auch in verschiedenen Phasen der territorialen Aufteilung und Neuverteilung der Welt verwirklicht.

Phasen der territorialen Aufteilung der Welt

Heute ist die Welt territorial unter eine Vielzahl formell unabhängiger Staaten aufgeteilt, die sich als UN-Mitglieder verpflichtet haben, ihre Souveränität und Grenzen gegenseitig zu respektieren. Diese territoriale Aufteilung der Welt unter unabhängigen Staaten ist so neu wie der globale Kapitalismus und bietet eine große Chance für eine nichtimperiale Weltordnung, die aber gerade die großen Mächte, die im Sicherheitsrat der UN als Ordnungsmacht institutionalisiert sind, alles andere als konsequent nutzen. Es sind ja diese großen Mächte, die in dieser neuen Aufteilung der Welt unter unabhängigen Staaten an Einfluss verloren haben und

weiter verlieren, sei es, weil die Staaten ihre Souveränität zu festigen vermögen oder weil sie als zerfallende Staaten von keiner fremden Macht rationell beherrscht werden können.

Die imperiale Aufteilung der Welt

Es lohnt sich, die Geschichte der territorialen Aufteilung und wiederholten Neu-aufteilung der Welt als eine Seite der Globalisierung ins Gedächtnis zu rufen. Es ist lange Zeit eine ganz europazentrierte Geschichte. Während sich in Europa nach und nach ein System von Staaten herausbildete, die innerhalb Europas in der Auseinandersetzung untereinander und aneinander ihre, wenn auch immer wieder umstrittenen, Grenzen fanden, trafen die europäischen Mächte bei der Expansion rund um den Globus ihrem eigenen Verständnis nach allenfalls auf fremde Herrscher, aber niemals auf Staaten im europäischen Sinn, denen sie die gleichen Rechte hätten einräumen müssen, die sie innerhalb des europäischen Staatensystems zu respektieren bereit waren.

Für die westeuropäischen Seemächte ließen sich diese Sphären des europäischen Staatensystems und einer äußeren Welt, deren Territorien sie als frei für die europäische Expansion wahrnahmen, räumlich leicht auseinanderhalten: als europäische Mutterländer einerseits und als rechtsfreie außereuropäische Gebiete, die sie sich nach und nach als Kolonien einverleibten, andererseits. Die Grenzen dieser Kolonien gingen aus der Rivalität der europäischen Mächte hervor, nicht aus einer eigenen staatlichen Entwicklung und Reibung untereinander. Insofern bleiben auch die Grenzen in der heutigen Staatenwelt zu großen Teilen ein europäisches Produkt. Das relativiert nicht ihre Bedeutung und die Ordnungsfunktion der Staaten in der globalisierten Welt, zeigt aber, warum die Europäer über die Schwierigkeiten der Staatsbildung rund um die Welt nicht den Kopf schütteln und die Nase rümpfen sollten. Der europäische Imperialismus war ein großer Globalisierer *und* Zerstörer autonomer regionaler Entwicklungschancen. In der Staatenwelt verschwinden nicht die verschiedenen, vielfach entgegengesetzten Ausgangsbedingungen bei der Staatsbildung, sie garantiert aber wenigstens formell die Gleichberechtigung in den UN. Man könnte die UN als Utopie «in progress» verstehen.

Besonderheiten der imperialen Rivalität in Europa

In Mitteleuropa ließen sich der Prozess der innereuropäischen Staatenbildung und der Expansionsdrang imperialer Mächte nicht so leicht auseinanderhalten. Das «Alte Reich» war einerseits für die Ausbildung eines europäischen Gleichgewichts seit dem westfälischen Frieden von zentraler Bedeutung, während andererseits sich an seinen Rändern mit dem Preußen der Hohenzollern und dem Habsburger Reich zwei imperiale Mächte heranbildeten, die innerhalb des Alten Reiches um die Vorherrschaft rivalisierten und zugleich an dessen östlichen und südöstlichen Grenzen quasikolonial expandierten. Dort trafen sie auf das Zarenreich und das Osmanische Reich, zu denen sie von vornherein in imperiale Rivalität traten, was ein gelegentliches Zusammenspiel wie mit dem Zarenreich bei der Aufteilung Polens nicht behindern musste. Hohenzollern-Preußen und Habsburger

Reich – und das unterscheidet sie von den westeuropäischen Kolonialreichen – bewegten sich aber bei ihren Expansionsbemühungen nicht im «freien Gelände», sondern von vornherein auf europäisch geprägten und imperial umstrittenen Territorien, auch wenn das Osmanische Reich wie zuvor schon das Zarenreich nicht von Anfang an zum erlesenen Konzert der europäischen Mächte Zugang erhielten. In diesem Teil Europas ließen sich imperiale Mächte und neue Staaten nicht leicht von einander abtrennen. Das jüngste Beispiel liefert die Auflösung der Sowjetunion.

Im Osten dagegen expandierte das Zarenreich im eigenen Verständnis in staatsfreies Gelände und im Südwesten in schwach beherrschte Teile des osmanischen Reiches. Erst im Krim-Krieg (1853–56) wurden ihm durch seine europäischen Rivalen hier Grenzen aufgezeigt.

Mit den USA teilt das zaristische Reich diese kontinentale Expansionsgeschichte in staatsfreie Räume, die erst an anderen Imperien ihre Grenzen findet – oder eben auch nicht. Man kann vielleicht in diesen gemeinsamen Zügen der jeweils eigenen Expansionsgeschichte Anfangsgründe für die spätere Ausbildung der beiden Supermächte und ihre Herrschaftslogik finden. Im Blockgegensatz mussten sie ein Bewusstsein der Grenzen ihrer globalen Expansionsmöglichkeiten entwickeln. Der Blockgegensatz und das Gleichgewicht der Supermächte hatten formative Wirkungen. Beide Supermächte mussten als global verantwortliche Mächte agieren und sich zugleich einschränken. Für den jeweiligen ideologischen Expansionsdrang war das frustrierend. Sie beherrschten die Welt ja nur halb und die Dritte Welt beherrschten sie nur insofern, als sie sie nicht wirksam unter sich aufteilen konnten.

Auf beide Supermächte konnte es verheerende Auswirkungen haben, als der Blockgegensatz entfiel. Ergebnis war einerseits der «unipolar moment», in dem die USA alles Porzellan zerschlugen, das in Reichweite war, und sind andererseits die jüngsten Versuche Russlands, das einstige Gewicht auf der Weltbühne zurück zu erlangen und erneut sicherzustellen, wenn es sein muss mit Gewalt.

Rivalität um die territoriale Neuverteilung unter den Imperien

Schon zum Ende des 19. Jahrhunderts hin hatte sich eine imperiale territoriale Aufteilung der Welt herausgebildet, in der zugleich eine erste Phase der weltwirtschaftlichen Globalisierung wirksam wurde.

Bekanntlich hat Lenin in dieser territorialen Aufteilung der Welt unter den damals bestehenden imperialen Mächten bei gleichzeitig unterschiedlich dynamischer Entwicklung der kapitalistischen Wirtschaft innerhalb dieser Mächte eine entscheidende Ursache des I. Weltkrieges gesehen und aus diesem Zusammenhang den Beginn eines Zeitalters der Kriege und Revolutionen abgeleitet. Der I. Weltkrieg war eben darin Weltkrieg, dass er um die territoriale Neuaufteilung der Welt geführt wurde. Man kann kaum behaupten, dass Lenin mit seiner Analyse ganz falsch gelegen hätte.

Wellen der Entkolonialisierung und der Staatenbildung

Die Entkolonialisierung bei gleichzeitiger Bildung neuer Staaten begann mit dem Unabhängigkeitskrieg der nordamerikanischen englischen Kolonien und der Ausbildung der USA im 18. Jahrhundert, einem Staat, der sich zugleich als Antipode zu den Mächterivalitäten der Alten Welt verstand. Durchaus in Anlehnung an das nordamerikanische Vorbild lösten sich die lateinamerikanischen Kolonien von den portugiesischen und spanischen Mutterländern und wurden dabei durch die Monroe-Doktrin der USA unterstützt, eine Doktrin, die sich einerseits gegen die imperialen Bestrebungen Spaniens, Portugals und Frankreichs richtete und andererseits zugleich erste Bestrebungen der USA zeigte, eine eigene Interessensphäre imperial zu sichern.

Die nächste Welle der Bildung von formell unabhängigen Staaten begann schon vor dem I. Weltkrieg mit der beginnenden Auflösung des Osmanischen Reiches und setzte sich mit dem Ende des I. Weltkrieges und der Niederlage des Zarenreichs gegenüber dem Deutschen Reich und dann der Niederlage des Deutschen Reiches und Österreich-Ungarns fort. In diesen Jahren bildete sich das neue europäische Staatensystem heraus, nachdem Ost-Mitteleuropa zuerst zwischen dem Dritten Reich und der Sowjetunion aufgeteilt zu werden schien, dann vom Deutschen Reich überrannt, besetzt und verwüstet wurde und schließlich im Sowjetimperium aufging, ohne dass die ost-mitteleuropäischen Staaten ihre formelle Unabhängigkeit verloren hätten. Dementsprechend wurden sie Mitglieder der UN wie auch die sowjetischen Republiken. Mit der Auflösung der Blockordnung und der Sowjetunion erhielt diese formelle Staatlichkeit praktische Bedeutung.

Die nah-östlichen und nordafrikanischen Bestandteile des Osmanischen Reiches waren nach dem I. Weltkrieg den europäischen Siegermächten zugeschlagen worden und wurden dann im Zuge der allgemeinen kolonialen Unabhängigkeitsbewegung nach dem II. Weltkrieg nach und nach in ihren kolonialen Grenzen unabhängige Staaten und Mitglieder der UN.

Geopolitische Konzeptionen sind imperial geprägt

Die unterschiedlichen und entgegengesetzten geopolitischen Konzeptionen der imperialen Mächte waren in der ersten Phase der imperialen Aufteilung der Welt entstanden, bestimmten teilweise die Kriegsziele in den beiden Weltkriegen und die Neuaufteilung der Welt in diesen Kriegen. In den Zeiten der Blockordnung bildeten sie die ideologischen Raster bei den Auseinandersetzungen um die Einflussbereiche der Dritten Welt. Nachdem die Welt nun unter lauter formell unabhängigen Staaten territorial aufgeteilt ist, die sich als UN-Mitglieder in ihren jeweiligen Grenzen auch gegenseitig anerkannt haben, müssten geopolitische Konzeptionen eigentlich ihre Bedeutung verloren haben, die sie in Zeiten der imperialen Rivalitäten um die

territoriale Aufteilung und Neuaufteilung der Welt, in Zeiten der Weltkriege und der Auseinandersetzung mit den Blöcken erlangt hatten. So war zum Beispiel im Auswärtigen Amt um die Jahrtausendwende die Redeweise üblich, dass an die Stelle der Geopolitik inzwischen die Geoökonomie getreten sei. Das war eine Wiederaufnahme von Gedanken, wie sie Norman Angel vor dem I. Weltkrieg vertreten hatte. Kriegerische Auseinandersetzungen unter Mächten wurden für sinnlos gehalten, weil sie sich ökonomisch nicht lohnten. Doch Mächterivalitäten folgen nicht in erster Linie einem ökonomischen Kalkül, sondern eher einer mimetischen Rivalität, die an einem bestimmten Punkt in Gewalt umschlägt. Und so ist auch die gegenwärtige territoriale Aufteilung der Welt unter unabhängigen Staaten sowohl von revisionistischen ehemaligen Imperien bedroht als auch von neuen imperialen Bewegungen, die aus einem längst untergegangenen Irgendwo eine territoriale Utopie herbeibomben wollen.

Man kann es Francis Fukuyama also nachfühlen, wenn er feinsinnig anmerkt, leider bewege sich die Welt in die verkehrte Richtung.

Nach dem fatalen Auftritt der USA in ihrem vermeintlichen «unipolar moment», tritt Russland nun aggressiv erneut auf die Weltbühne und sucht Zug um Zug nach Revanche; und anders als die iranische Revolution, die in die staatliche Form zurückgefunden hat, tritt nun eine sunnitische bewaffnete Bewegung auf, die nicht weniger im Sinn hat, als die Neugründung eines islamistischen Imperiums auf den Trümmern von Staaten, die aus der Entkolonialisierung hervorgegangen sind.

In Ostasien dagegen herrschen imperiale Rivalitäten, die nicht in erster Linie europäisch oder religiös-ideologisch geprägt sind, spätestens aber dann globale und damit auch für Europa Bedeutung erhalten, wenn die USA eine Art Schirmherrschaft über die Region beanspruchen und sich immer stärker in die Konflikte zwischen China und Japan einmischen. In Ostasien wie im Pazifik lag der Schwerpunkt einer geopolitischen Interessenverlagerung der USA und einer neuen strategischen Orientierung der Obama-Administration. Anders als im Nahen Osten können die USA hier durchaus Erfolge verzeichnen.

Der cursorische Rückblick auf die Phasen der territorialen Aufteilung und Neuaufteilung der Welt als eine Seite der Globalisierung sollte in Erinnerung rufen, wie blutig diese Geschichte war und veranschaulichen, warum es mit Ausbildung der Staatenwelt und der UN-Ordnung nun erstmals die Chance gibt, einen Bruch mit dem Zeitalter der Kriege und Revolutionen zu vollziehen, ohne auf die Globalisierung mit ihren Tendenzen zu einer Weltgesellschaft zu verzichten.

Was folgt daraus für die europäische Union?

Es brauchte den Angriff Russlands auf die Ukraine und die nach Europa ausgreifenden Fluchtbewegungen aus Afghanistan, dem Irak und aus dem von Bürgerkrieg und islamistischen Terror zerrütteten Syrien, um die Frage nach dem politischen Ort der EU in der globalisierten Welt ernsthaft aufzuwerfen. Eine Verständigung über die eigenen Grenzen der EU in der Staatenwelt ist ebenso dringlich wie die

Wahrnehmung der gemeinsamen Verantwortung für die Verteidigung der Staatenwelt und der UN-Ordnung als politischen Rahmen der Globalisierung.

Die Grenzen der Erweiterung der EU sind nicht die «Grenzen Europas»

Indem die EU mit den Römischen Verträgen jedem europäischen Staat die Aussicht eröffnete, Mitglied der EU (damals noch der EWG) werden zu können, ermöglichte sie es, die Frage nach den Grenzen der EU zu mystifizieren. Während der Blockordnung, durch die Europa und auch Deutschland gespalten waren, entstand daraus kein Problem. Die äußerste Grenze der Erweiterung der EU war die Blockgrenze und an der konnte die EU nicht rütteln. Nach Mauerfall und Überwindung der Blockgrenze wurde die Frage nach den Grenzen der EU scheinbar kompliziert. Nur scheinbar insofern als die Frage ja zu jedem bestimmten Zeitpunkt immer schon gelöst war: die Grenzen der EU bestanden in den Grenzen der Mitgliedstaaten der EU zu Nichtmitgliedern in der Nachbarschaft. Mit der Auflösung des Sowjetimperiums aber schien sich die Frage nach den Grenzen der EU zu der Frage nach den Grenzen Europas auszuweiten. Viele Artikel und etliche Bücher widmeten sich der Frage nach diesen Grenzen. Während die Frage nach den Grenzen der EU einfach war, war die Frage nach den Grenzen Europas schwierig, ja unlösbar, schlimmer noch: sie war politisch irrelevant, wurde aber als wesentlich für die Erweiterungspolitik der EU angesehen. Die Erweiterungsfrage der EU wurde damit zunächst in die Hände der Staaten gelegt, die sich als europäisch erklärten und als solche auf ihr Beitrittsrecht pochten, während andere Staaten, die keine Absicht auf Beitritt äußerten, sich damit zugleich aus Europa hinaus zu definieren riskierten. Die Erweiterungsfrage wurde mystifiziert und entpolitisiert und mit Ausnahme der letzten Entscheidung über die Aufnahme neuer Mitglieder den bisherigen Mitgliedern entzogen. Sie wurde in einen bürokratischen und undurchschaubaren Verhandlungsprozess über die Anpassung an die Regularien der EU verlagert, die ihrerseits wiederum nur wenigen Fachleute umfassend geläufig sind. Der Anspruch auf Aufnahme nahm den Charakter eines prinzipiellen Rechts auf Mitgliedschaft an, während das geltende Recht der Mitglieder, über Neuaufnahmen zu entscheiden, sich in diesem Erweiterungsprozess verflüchtigte. So gestaltet diente der Erweiterungsprozess dazu, der Diskussion über den politischen Ort der EU in der Staatenwelt auszuweichen und sich zugleich gegenüber allen Aspiranten auf Mitgliedschaft diplomatisch bedeckt zu halten und es ihnen damit zu erleichtern, sich ihrerseits vor der Frage nach ihrem politischen Ort zu drücken. So kam es zu einer Art von Quasi-Mitgliedschaft mit vielen Rechten aber wenig Pflichten, zu einer Reihe von Hängepartien im Beitrittsprozess, weil der wechselseitige politische Willen im Dunkeln blieb. Das führte zu solchen Peinlichkeiten wie dem Beitrittsprozess der Türkei, bei dem es inzwischen um alles Mögliche geht, sicher aber nicht um die Kopenhagener Kriterien.

Wie passt sich die erweiterte EU in den OSZE-Rahmen ein?

Politisch war bei den Erweiterungsabsichten der EU nicht die Frage nach den Grenzen Europas gestellt, sondern danach, wie die tatsächliche Erweiterung sich mit der existierenden Staatenwelt und speziell ihrem regionalen institutionellen Rahmen, der OSZE, vertrug. In dem Verdikt, dass es kein «Dazwischen» geben könne, das vor allem die Beitrittsfrage der Ukraine aufwarf, aber sich objektiv auch für Weißrussland, Georgien, Aserbaidzhan und Armenien und andere OSZE-Mitglieder stellt, steckte die alte Spaltungslogik der Blockordnung, in der es ein Dazwischen tatsächlich nicht geben konnte. Politisch wurde Russland damit aus Europa hinaus definiert, woraus die russische Regierung nach und nach die eigene Definition Russlands als spezielle und mit dem Rest Europas unvergleichliche eurasische Macht entwickelte. Dabei konnte sie sich auf alte Traditionslinien des russischen politischen Denkens stützen.

Nimmt man den OSZE-Rahmen ernst, dann befindet sich die EU selbst in einem Dazwischen. Transatlantisch ist sie mit den USA und Kanada verbündet, während sie kontinental ein Auskommen mit Russland finden muss. Wenn man die internationale Politik nicht als Nullsummenspiel verstehen will, das sie in der Blockordnung tatsächlich war, dann ist eine erste Konsequenz, dass es ein Dazwischen geben kann und gibt. Das gilt geographisch und politisch, und es gilt generell für Verhandlungslösungen und Kompromisse. Es heißt aber nicht, dass Kräfte dazwischen nicht ihre Geschicke in die eigene Hand nehmen könnten und müssten. Wenn sich im «Dazwischen» keine politisch bewusste Konzeption entwickelt, die die eigene Situation reflektiert und in ihr selbstbewusst agiert, dann folgt daraus im Spannungsfall meist die Spaltung. Das gilt wahrscheinlich nicht nur für die Ukraine, sondern auch für die EU.

Die Grenzen der EU sind die Grenzen, die sich die EU in der Staatenwelt zieht und eben das unterscheidet sie von einem Imperium, als das sie viel zu oft fälschlich gedacht wird. Die EU sollte bei ihrer Erweiterungspolitik nicht auf irgendein Vakuum warten, das sie vielleicht nutzen könnte, sondern ihre Interessen und Grenzen innerhalb der OSZE und der UN-Ordnung definieren.

Die Flüchtlingsbewegungen auf der Seidenstraße, über die afrikanischen Karawanenwege und letztlich immer über das Mittelmeer als das Binnenmeer der gewaltigen trikontinentalen Landmasse Asiens, Afrikas und Europas, an dessen nordwestlichen Zipfel die EU als Attraktionskraft wirkt, machen deutlich, dass die EU nicht nur eine universale Verpflichtung zur Verteidigung der UN-Ordnung hat, sondern auch dort, wo sich die Fluchtursachen und Migrationsgründe kumulieren, im Nahen Osten, Mittel- und Nordafrika, aber auch in Afghanistan und Pakistan, global in der Verantwortung steht. Sie kann sich den Folgen dessen nicht entziehen, was dort passiert. Sicher mag sich die EU überfordert fühlen, aber überfordert sind vor allem die Flüchtlinge. Banal ist es, immer erneut zu versichern, dass die EU in ihren Grenzen nicht allen Flüchtlingen, Elenden und Beladenen dieser Welt eine Heimstadt bieten kann. Aber sie könnte aus der je eigenen Verantwortung ihrer Mitgliedstaaten durchaus eine gemeinsame globale Politik entwickeln. Da liegen freilich grundsätzliche innere Schwierigkeiten. Die westliche Hälfte der EU ist

Erbe einer aggressiven imperialen Politik, die aufgegeben werden musste, der östliche Teil ist eher deren Opfer. Aber im Irakkrieg 2003ff. zeigte sich, dass ehemals imperiale europäische Mächte nicht immer falsch liegen müssen, während Opfer imperialer Aggression auf einmal stolz darauf sein können, im völkerrechtswidrig besetzten Irak eine eigene Besatzungszone zu verwalten. Mit diesem Krieg wurde die neue Phase von Kriegen eröffnet, die Chancen der Auflösung der Blöcke zunichtemachen können.

Die EU steht erst am Anfang einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Wie die Dinge liegen, wird es entscheidend sein, ob sie deren Grundzüge rechtzeitig entwickelt und praktiziert. Sie können nur in einem entschlossenen Engagement für die Stabilität der Staatenwelt und der UN-Ordnung bestehen. Das wäre europäische Ideen- und zugleich globale Realpolitik.

Demokratische Realpolitik

Zum Umgang mit autoritären Regimen

Vom «Ende der Geschichte» kündete vor fast genau 25 Jahren ein Artikel, der weltweit Furore und seinen Autor Francis Fukuyama berühmt machen sollte. Knapp zusammengefasst lautete die These: Der Kampf der Ideologien ist vorbei. Faschismus und Kommunismus sind auf der Müllhalde der Geschichte gelandet; der Sieg gehört dem liberalen Kapitalismus, also der Kombination von Demokratie und Marktwirtschaft. Die künftige Entwicklung der Staatenwelt wird sich innerhalb dieses Paradigmas abspielen.

«Ende der Geschichte» hieß also: Ende der Systemkonkurrenz. So ganz aus der Luft gegriffen war diese These nicht. Die Berliner Mauer war gefallen. Mit ihr gingen das sowjetische Imperium und das «sozialistische Lager» unter. Der damalige amerikanische Präsident George Bush (senior) proklamierte: «Die Zeit der Diktatoren ist vorbei. Wir wissen, was funktioniert – die Demokratie. Und wir wissen, was zählt – die Freiheit.»

So optimistisch würde vermutlich heute kein westlicher Staatsmann reden. Die Geschichte ist zurück. Die liberalen Demokratien werden aus zwei Richtungen herausgefordert: von einem neuen, selbstbewusst auftrumpfenden Autoritarismus und von einer religiös unterfütterten Ideologie, dem islamischen Fundamentalismus, der offen erklärt: eure Werte sind nicht unsere Werte, eure Moderne ist unser Gegner.

Was ist eine liberale Demokratie? Darüber kann man trefflich streiten. Aber wir wissen doch ganz gut, was letztlich die Unterscheidungsmerkmale zwischen liberaler Demokratie und Autoritarismus sind: Freie und faire Wahlen, politischer Pluralismus, Gewaltenteilung, kritische Öffentlichkeit, unabhängige Justiz, freie Zivilgesellschaft. Es ist diese Kombination zwischen institutioneller Ordnung und einer freiheitlichen politischen Kultur, die eine liberale Demokratie ausmacht.

Neuer Autoritarismus

Der arabische Frühling erschien vielen von uns als eine Neuauflage der demokratischen Welle, die 1989/90 Europa erfasste: ein großer Aufbruch für Würde und Selbstbestimmung. Inzwischen stehen wir fast überall vor den Trümmern dieser Hoffnung. In Russland beschränkt sich Präsident Putin nicht darauf, das eigene Land wieder in den Schraubstock absoluter Macht zu nehmen – die Intervention in der Ukraine ist zu guten Teilen auch eine präventive Konterrevolution gegen die

Ausbreitung des Demokratie-Virus in Russland selbst. Östlich der EU spannt sich ein Gürtel mehr oder weniger autoritärer Staaten: Russland, Weißrussland, die zentralasiatischen Republiken, Aserbeidschan, Armenien. Sie verstehen sich nicht als Übergangsregime auf dem Weg zur Demokratie, sondern als Gegenmodell zu ihr. Vor allem der Kreml begnügt sich nicht damit, das eigene Herrschaftssystem einer gelenkten Scheindemokratie abzusichern, sondern unterstützt zielstrebig antiliberalen Kräfte in ganz Europa, vom französischen Front National bis zu faschistischen Gruppierungen in Griechenland oder Bulgarien.

Der wichtigste Gegenspieler zur liberalen Demokratie aber heißt China, dessen regierende Elite ihr Modell eines autoritären Modernisierungsregimes offensiv vertritt. Der Flirt mit Unternehmertum, Marktwirtschaft und Eigeninitiative endet dort, wo das Herrschaftsmonopol der Partei gefährdet wird. Wer politische Macht und finanzielle Pfründe der Funktionärskaste in Frage stellt, muss mit brutaler Repression rechnen. Kritik an diesem System wird zurückgewiesen mit Verweis auf die unbestreitbaren ökonomischen und sozialen Erfolge des chinesischen Wegs, alle Forderungen nach Demokratisierung als Bedrohung für die Stabilität des Landes abgewehrt. *Wir* oder das *Chaos*: In dieser Formel treffen sich heute die Regierenden in Peking, Moskau oder Kairo. Und damit finden sie durchaus weiten Rückhalt in ihren Gesellschaften.

Für die meisten antidemokratischen Regime gilt, dass sie nicht nur mit Furcht und Unterdrückung herrschen, sondern von der Loyalität eines mehr oder weniger großen Teils der Bevölkerung getragen werden. Steigender Wohlstand, sozialer Aufstieg, funktionierende Dienstleistungen, öffentliche Ordnung und Patriotismus sind Quellen der Legitimation, die fehlende Freiheitsrechte kompensieren können. Solange der Lebensstandard auf breiter Front wächst und das öffentliche Leben halbwegs funktioniert, sind viele Menschen bereit, Abstriche bei den demokratischen Freiheiten zu machen. Man kann das als einen «autoritären Gesellschaftsvertrag» zwischen den herrschenden Regimen und der Bevölkerung beschreiben: Ihr garantiert uns steigenden Wohlstand und Stabilität, wir arrangieren uns mit eurer Herrschaft.

Autoritäre Regime sind also keine bloßen Übergangserscheinungen auf dem Weg zur Demokratie. Sie bilden Herrschaftsformen *sui generis*, und sie bekennen sich ohne Scham dazu. Das heißt auch: Wir können nicht so tun, als würden sie schon morgen verschwinden. Gleichzeitig hat, auch das gehört zu einer nüchternen Bilanz, die Ausstrahlung und Anziehungskraft der Demokratie gelitten – bis in unsere eigenen Gesellschaften hinein. Sinkende Wahlbeteiligung und der Vormarsch populistischer Bewegungen sind Indizien dafür.

Krise der Demokratien

Die Gründe für den Selbstzweifel der Demokratien sind vielfältig:

- Die bewaffnete Regime-Change-Politik der USA ist dramatisch gescheitert. Die amerikanischen Neokonservativen (und auch die «liberal hawks» unter

den US-Demokraten) wollten ja nicht nur antiamerikanische durch pro-westliche Regierungen ersetzen. Sie setzten darauf, dass die militärische Intervention gegen die Terrorherrschaft der Taliban und Saddam Husseins eine demokratische Modernisierung dieser Länder einleiten würde. Im Fall von Afghanistan war das auch die Erwartung der Grünen, deren Zustimmung zur Beteiligung der Bundeswehr eng mit der Hoffnung auf einen demokratischen Neuaufbau des Landes verknüpft war. Heute sehen wir die Möglichkeiten einer «Demokratisierung von außen» sehr viel nüchterner. Außenpolitisch war die Intervention im Irak ein Sündenfall mit dramatischen Folgen. Wer das Völkerrecht ohne Not verletzt, kann andere nicht überzeugend auf seine Einhaltung verpflichten. Guantanamo und die überbordende Überwachungstätigkeit der NSA stehen für die Glaubwürdigkeitskrise Amerikas als Vormacht der Demokratie.

- Parallel werden Stimmen lauter, die Zweifel an der Universalisierbarkeit der liberalen Demokratie anmelden und ihre Geltung auf die westliche Hemisphäre reduzieren. Dass China, Russland oder der Iran strukturell «nicht für die Demokratie gemacht» seien, gilt mittlerweile als seriöse Empfehlung an die westliche Außenpolitik gegenüber diesen Ländern.
- Auch die Finanzkrise von 2008/9 mit ihren verheerenden, bis heute nachwirkenden sozialen Folgen hat das Ansehen des Westens in der Welt nachhaltig beschädigt. Politiker und Publizisten in Asien oder Lateinamerika haben nicht vergessen, wo diese Krise ausgebrütet wurde und führen sie als Beispiel für die Verantwortungslosigkeit der westlichen Demokratien ins Feld.
- Dazu kommt die geringe wirtschaftliche Dynamik der meisten westlichen Demokratien (insbesondere in Europa und Japan), ganz im Kontrast zur Aufbruchstimmung in anderen Regionen der Welt. Wachstum ist immer noch eine Münze, die zählt, wenn es um einen Systemvergleich geht – insbesondere in Ländern, in denen die meisten Menschen noch in Armut leben und auf sozialen Aufstieg hoffen. Umgekehrt geraten autoritäre Regime rasch in eine Legitimationskrise, wenn der wirtschaftliche Aufschwung ausbleibt und die sozialen Erwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden.
- In Europa breitet sich das Gefühl aus, dass die Gestaltungskraft demokratischer Politik gegenüber dem Eigenleben der globalisierten Ökonomie schrumpft. Die wachsenden zentrifugalen Tendenzen innerhalb der EU, ihre Unfähigkeit, die Finanzkrise zu bewältigen oder sich auf eine solidarische Flüchtlingspolitik zu verständigen, lähmen Europas Handlungsfähigkeit nach innen und außen. Auch das fördert nicht gerade unser eigenes Selbstbewusstsein und den Respekt der anderen.

Wie selbstbewusst können und wollen wir die Werte von Demokratie und Freiheit vor diesem Hintergrund global vertreten? Und welche Instrumente stehen uns dafür zu Verfügung?

Die Spielräume für zivilgesellschaftliche Akteure in autoritären Staaten werden zunehmend eingeschränkt – die politischen Stiftungen können ein Lied davon singen. In zahlreichen Ländern kommen unsere Partnerinnen und Partner unter

wachsenden Druck. Sie werden als unpatriotisch abgestempelt, ihre legalen Handlungsmöglichkeiten und Finanzierungsquellen beschnitten. Die Unterstützung der demokratischen Zivilgesellschaft durch internationale Geldgeber wird zunehmend als unerwünschte Einmischung in die politische Souveränität der jeweiligen Staaten zurückgewiesen. Die autoritären Machthaber lernen sehr schnell voneinander, wie man Nichtregierungsorganisationen unter Kontrolle bringt und die letzten Freiheitsräume versperrt.

Gleichzeitig gibt es begründete Zweifel, ob das Konzept «Wandel durch Annäherung» funktioniert: die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung und politische Kooperation mit Staaten wie Russland oder China hatte zumindest keine positive Rückwirkung auf ihre innere Verfassung. Manchmal scheint es sogar, dass wachsender Austausch nach außen zum Ausbau des Kontrollregimes nach innen führt.

Demokratische Realpolitik

Das führt uns zur nächsten Kontroverse: Sollte Demokratieförderung überhaupt ein Ziel unserer Außenpolitik sein? Oder gehen wir zurück zu einer Außenpolitik, die sich nicht um die innere Verfasstheit von Staaten kümmert, sondern allein auf zwischenstaatliche Interessen abhebt, wie es uns die hyperrealistische Schule empfiehlt?

Dagegen möchte ich halten, dass Demokratieförderung kein idealistisch-naives Klimbim ist: Es liegt in unserem ureigenen *Interesse*, den Kreis demokratischer Staaten zu erweitern. Das gilt auch mit Blick auf die langfristige globale Sicherheit und Stabilität. Das außenpolitische Verhalten von Regierungen wird nicht zuletzt vom Charakter des Herrschaftssystems im Inneren bestimmt. Daher ist es für die Stabilität und die Berechenbarkeit internationaler Politik nicht unerheblich, wie Staaten im Inneren verfasst sind.

Es ist eben doch etwas dran an der Feststellung, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen. Umgekehrt fehlen in autoritären Staaten substantielle Gegengewichte («checks & balances») gegen eine Militarisierung ihrer Außenpolitik. Während Rüstungsausgaben, militärische Drohpolitik und kriegerische Interventionen in demokratischen Ländern in aller Regel auf eine kritische Öffentlichkeit stoßen und von Protesten begleitet werden, entfällt dieses Bremssystem in autoritären Regimen. Dort fallen die Entscheidungen in kleinen Zirkeln hinter verschlossenen Türen und werden dann von der staatlich gelenkten Propaganda unterfüttert. Wer protestiert, wird mundtot gemacht oder muss gar um sein Leben fürchten (siehe der gewaltsame Tod von Anna Politkowskaja und anderen unbequemen Journalisten in Russland).

Außerdem neigen autoritäre Mächte eher dazu, innere Krisen durch hurrapatriotische Abenteuer zu kompensieren. Wenn sie ihr Regime nicht mehr durch wirtschaftlichen Erfolg und soziale Wohltaten legitimieren können, ist die Versuchung groß, sich in bewaffneten Nationalismus als Kitt zwischen Führung und Volk zu flüchten.

Kompromisse im Umgang mit autoritären Regimen sind unvermeidlich. Eine Politik der Nicht-Kooperation ist schon aufgrund der zahlreichen überschneidenden Probleme und Interessen unmöglich: Klimawandel, Fragen des internationalen Handels, Stabilisierung des Finanzsystems, Flüchtlingspolitik, Eindämmung von Massenvernichtungswaffen, Abwehr terroristischer Bedrohungen – in all diesen Fragen muss auch ein Interessenausgleich mit autoritären Regimen gesucht werden. Politische und wirtschaftliche Sanktionen sind außenpolitische «weapons of last resort», insbesondere gegen massive Verletzungen des Völkerrechts. Worauf es ankommt, ist einen Weg zu finden, der Kooperation ermöglicht, ohne sich mit Willkürherrschaft und Unterdrückung zu arrangieren. Das beginnt damit, die Dinge beim Namen zu nennen, also autoritäre Machthaber nicht als «lupenreine Demokraten» zu verklären. Gefälschte Wahlen, Willkürjustiz und eklatante Verstöße gegen Menschenrechte sollten offen kritisiert werden. Ein wichtiger Maßstab für demokratische Außenpolitik (und für die Treue zu unseren eigenen Werten) ist die Unterstützung kritischer Intellektueller, unabhängiger Medien und demokratischer Gruppierungen in autoritären Staaten. Dazu gehört auch, die Tätigkeit internationaler Stiftungen und NGOs in diesen Ländern zu verteidigen.

Liberale Demokratie muss man im Übrigen auch niemandem aufzwingen. Wenn Menschen die Wahl haben, entscheiden sie sich eben nur in den seltensten Fällen für diktatorische Herrscher, die die Ressourcen des Landes zu privaten Zwecken unter Einsatz von Gewalt ausbeuten. Der Wunsch, «anständig» regiert zu werden, ist universal.

Universelle Werte statt Kulturrelativismus

Es ist wohl wahr, dass wir nach außen nur überzeugend auftreten können, wenn wir unser eigenes Haus in Ordnung bringen. Aber trotz aller Krisen und Fehlentwicklungen sollte der demokratische Westen seine Werte offensiv vertreten, statt dem Kulturrelativismus zu huldigen. Auch wenn sie im Westen entstanden sind, handelt es sich um universelle Werte. Rund um den Globus berufen sich freie Geister auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Sie ist die letzte gemeinsame Utopie der Menschheit.

Wir sollten uns jedenfalls nicht in eine falsche Alternative zwischen kalter Realpolitik und naivem Idealismus treiben lassen. Dialogbereitschaft und die Suche nach konstruktiven Auswegen sind ebenso notwendig wie eine klare Wertorientierung und das Bestehen auf universellen Normen internationaler Politik. Die Herausforderung besteht darin, eine demokratische Realpolitik zu entwickeln, die Prinzipienfestigkeit mit Pragmatismus kombiniert.

Aufbauwerk in der Nachbarschaft

«Nation Building» ist wieder gefragt – und braucht strategische Geduld

Die Notunterkünfte leeren sich, in Turnhallen wird wieder mehr geturnt und weniger gewohnt; selbst das berühmt-berüchtigte «Lageso» in Berlin, vor dem während des Winters jeden Tag hunderte Flüchtlinge in Schneeregen und Matsch ausharren mussten, um auf Registrierung und Zuteilung von Unterkunft zu warten, ist in diesem Frühjahr aus den Schlagzeilen verschwunden. In den Talkshows wird nicht mehr so ausdauernd wie bewegt über «ungehinderte Flüchtlingsströme» diskutiert, sondern schon über die nächste Stufe, nämlich die Frage, ob denn auch die Integration so vieler Zuwanderer gelingen kann. Zuweilen ist sogar wieder Raum für andere Themen. Selbst die CSU scheint ihr Bombardement gegen die Schwesterpartei und die Flüchtlingspolitik der Kanzlerin (vorerst?) eingestellt zu haben. Das Abkommen mit der Türkei ist und bleibt vermutlich umstritten. Und doch, die Zahlen der täglich Ankommenden sind gesunken, das Gefühl des Überwältigtseins scheint zu schwinden. Immerhin, über eine Million Flüchtende innerhalb von drei bis vier Monaten aufzunehmen und ihnen Unterkunft und Versorgung angedeihen zu lassen, war keine geringe logistische Aufgabe. Haben wir es also geschafft?

Fragile Nachbarschaft

Nach dem Winter unseres Missvergnügens herrscht, wenn schon nicht Ruhe, dann wenigstens etwas weniger Hysterie in der Debatte über die Flüchtlingswelle, die unmittelbarste und spürbarste Krise der an Krisen wirklich nicht armen Zeit. Und doch ist – nicht nur – unterschwellig eine Beunruhigung, eine Atmosphäre nervöser Anspannung zu bemerken. Wie inzwischen in fast jedem europäischen Land hat nun auch in Deutschland eine populistische, anti-moderne, anti-liberale Partei die politische Landschaft aufgewirbelt und erzwingt noch nie dagewesene Koalitionen in eine Art «Konglomerat der Mitte».

Nicht wirklich offen benannt, sondern eher diffus wächst die Einsicht: Das war es noch lange nicht. Vergleiche mit der Flüchtlingswelle aus Bosnien in den neunziger Jahren mögen einen gewissen Effekt der Selbstberuhigung haben. Damals habe man das doch schließlich auch gut hinbekommen. Und doch ahnen wir: Es ist vieles, wenn nicht alles anders. Das Kriegsgebiet im zerfallenden Jugoslawien war begrenzt, die Anzahl der Flüchtenden nicht potentiell nach oben hin offen. Jetzt befindet sich Europas gesamte Nachbarschaft in Auflösung. Die Ukraine ist in einen vom Nachbarn Russland vom Zaun gebrochenen Krieg verwickelt, die in

diesem von jahrelanger Korruption geschädigten Land dringend notwendigen Reformen macht das nicht leichter. Täglich fordern Gefechte im Donbass Tote und Verletzte, die von den Separatisten widerrechtlich besetzten Gebiete werden systematisch ausgeblutet (wie auch die von Russland «verwalteten» georgischen Provinzen Südossetien und Abchasien) und systematisch zu einem weiteren «frozen conflict» perpetuiert, der aber gar nicht «eingefroren» ist, sondern von Moskau nach Belieben erhitzt und wieder abgekühlt werden kann. Der nördliche Nachbar Belarus ist – sofern man Russland nicht mehr zu Europa zählen sollte – Europas letzte Bastion des Autoritarismus und als solcher inhärent instabil. Nachfolgeregelungen sind, siehe arabische Welt, in solchen Staaten hoch fragile Angelegenheiten, auch hier lässt sich absehen: Auf Dauer geht das nicht gut.

Und unsere südliche Nachbarschaft, einst das (doch eher halbherzige) Ziel europäischer Reformbemühungen wie des Barcelona-Prozesses (und gleichzeitig von Autokraten zu unserem Vorteil beherrschte Abwehrriegel gegen Fluchtbewegungen aus Sub-Sahara-Afrika), dann Hoffnungszone während des Arabischen Frühlings? Sie ist nunmehr eine Region in unterschiedlichen Stufen des Zerfalls: Syrien, nach vier Jahren des Bürgerkriegs fast völlig zerstört, ist Schauplatz der Auseinandersetzungen zahlreicher regionaler, überregionaler und Mächtegermächte und potentieller Austragungsort eines russisch-türkischen Konflikts (und damit eines Konflikts zwischen NATO und Russland). Die Türkei selbst wird von ihrem Präsidenten auf den Weg in die Autokratie gebracht. Libanon ein seit jeher fragiles Gebilde, ächzt unter der Last des zusammenbrechenden Syriens; Jordanien sieht sich am Ende seiner knappen Ressourcen; Libyen, von Gaddafi in seiner politischen Struktur auf Jahrzehnte hinaus zerstört, wird zum Rückzugsort für den im Irak unter Druck geratenen IS; Algerien ist eine politische Blackbox wie einst Libyen, ehemals Schauplatz eines Bürgerkriegs mit über 200.000 Toten, dessen Wunden alles andere als verheilt sein können. Tunesien darf man als Hoffnungsschimmer der MENA-Region sehen, bleibt aber auch in einem äußerst schwierigen Übergang zu einem stabilen politischen System, das seinen Bürgern Teilhabe und Entwicklung ermöglicht; Ägypten, bevölkerungsreichstes Land der arabischen Welt, ist im besten Fall scheinestabil, denn die radikale Unterdrückung der Muslimbrüder durch das Militärregime wird das Problem Islamismus nicht beseitigen und die nach relativ kurzer Auszeit wieder an die Macht zurückgekehrten alten «Eliten» wollen oder können die Probleme nicht lösen, die zum Aufstand und zum Sturz Mubaraks geführt hatten, nämlich fehlende Teilhabe, mangelnde Perspektive und eine wirtschaftliche Entwicklung, die nur eine Elite profitieren lässt.

Jeder dieser Staaten in seinen unterschiedlichen Stadien drohenden oder schon stattfindenden Zerfalls ist potentieller Auslöser weiterer Flüchtlingswellen, die jene aus Syrien noch weit übertreffen könnten. Jedes durch den Zerfall politischer Strukturen entstehende Vakuum wird erfahrungsgemäß von radikalen Kräften besetzt, die Europa unmittelbar bedrohen.

Das Ende des Konvergenz-Irrtums

Innerhalb von nur 25 Jahren hat sich die strategische Situation Europas radikal verändert. Der «demokratische Enthusiasmus» gerade des ersten Jahrzehnts nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regimes ist verfliegen. Jetzt stellt sich heraus: Die 1990er- und beginnenden 2000er-Jahre waren die eines «Konvergenz-Irrtums». Es hat eben keine, durch wirtschaftliche Öffnung und wachsende Verflechtung vorangetriebene und mangels ideologischer Herausforderungen für die liberale Demokratie historisch geradezu unausweichliche Konvergenz der politischen Systeme in Richtung Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und damit unweigerlich auch «Kant'schen Frieden» gegeben. Sah es in den neunziger Jahren noch nach einem breiten Aufbruch in demokratische Zukünfte aus, haben wir es jetzt mit einem «autokratischen Roll-Back» zu tun. In der Ukraine hat Wladimir Putin auf das Verlangen nach Rechtsstaatlichkeit und einem Ende oligarchischer Klanwirtschaft mit der Annexion der Krim und einer von Moskau unterstützten militärischen Intervention in der Ost-Ukraine reagiert. Um ein Übergreifen der Farbrevolutionen bis nach Moskau zu verhindern, hat er eine eklatante Verletzung der Nachkriegsordnung begangen. Immerhin liegt ein Hoffnungsschimmer in der östlichen Nachbarschaft der EU in einer ukrainischen Zivilgesellschaft, die sich, bislang jedenfalls, den Schneid weder von Moskaus Drohungen noch von der Verschleppung der Reformen durch die alten korrupten Mächte oder durch ein (berechtigtes) Gefühl des Alleingelassenseins durch Europa hat abkaufen lassen.

Eine Bürgergesellschaft, die sich auch auf längere Sicht politisch zu organisieren weiß und einen Sinn für die Rechte hat, die ihr zustehen, ist in den Gesellschaften des Nahen und Mittleren Ostens allenfalls embryonisch vorhanden. Den «säkularen» arabischen Diktaturen fehlte und fehlt wiederum jeglicher Sinn für eine «Legitimation durch Leistung» – durch die Herstellung von Sicherheit oder Fürsorge für die Bürger (oder wenigstens einen Großteil) und sei es durch ein patriarchalisches Klientensystem. (Die Monarchien der arabischen Welt können wenigstens auf «Legitimation durch Abstammung» verweisen).

Brechen politische Systeme, die rein auf Unterdrückung ausgelegt sind und keinerlei organisierte «politische Öffentlichkeit» erlauben, zusammen – sei es durch Intervention oder durch Revolution – dann hinterlassen sie ein Vakuum. Nun kann man natürlich in den Interventionen des Westens – gerade im Irakkrieg und dem Sturz Saddam Husseins – den Hauptgrund für die politische Misere des Nahen und Mittleren Ostens sehen. Doch auch in diesem, wiederum von «demokratischem Enthusiasmus» geleiteten und unter der fälschlichen Annahme geführten Krieg, Demokratie könnte man liefern wie ein IKEA-Möbelstück zum Selbstaufbau mit Betriebsanleitung, zeigte sich: Das Grundproblem der Region ist «Bad Governance», sind Regime, die weder Wohlstand noch Sicherheit liefern können, die Scharen von «Ausgeschlossenen» – Junge, Frauen, Minderheiten – produzieren, diesen

aber keine Organisationsmöglichkeit bieten und deshalb nach ihrem Ableben ein politisches Trümmerfeld hinterlassen.

Wenn Europa an einer Stabilisierung seiner Nachbarschaft mitwirken will, dann kann es nicht mehr nur um Reformen in Richtung «Good Governance» gehen. Dann geht es existenziell um den «Erhalt» oder sogar Wiederaufbau von Governance überhaupt, von funktionierenden, verlässlichen, breit verankerten und deshalb auch stabilen politischen Strukturen. Diese Aufgabe ist enorm. Sie erfordert einen Sinn für ein klares Ziel und lange Linien, um auch Rückschläge verkraften zu können. Sie erfordert ein feines Instrumentarium, denn ein «One size fits all»-Modell für so unterschiedliche Länder wie Libyen, Syrien, Tunesien oder die Ukraine wird nicht funktionieren. Und sie erfordert enorme politische, wirtschaftliche, im Zweifelsfall auch militärische Ressourcen. Mit einem Wort: strategische Geduld.

Koalitionen der Willigen reichen nicht

Dies ist eine Aufgabe, die unter radikal erschwerten Bedingungen zu leisten wäre. Es ist ja nicht nur in den langen Interviews deutlich geworden, die US-Präsident Barack Obama mit Jeffrey Goldberg, Korrespondent von «The Atlantic» geführt hat: Der Nahe und Mittlere Osten ist derzeit keine strategische Priorität der USA, der Aufstieg Chinas und Pekings wachsendes außenpolitisches Selbstbewusstsein beschäftigen Washington weit mehr. Nun mag es ja sein, dass eine Präsidentin Hilary Clinton sich durchaus wieder intensiver für eine Region interessiert, die der jetzige Amtsinhaber als politisch hoffnungslosen Fall abtut. (Dem aussichtsreichsten Präsidentschaftskandidaten der Republikaner, Donald Trump, fällt zum Nahen und Mittleren Osten nur ein, dass er den Islamischen Staat «in kürzester Zeit zu besiegen» glaubt). Dennoch wird sich Europa darauf einstellen müssen, dass es vor allem selbst, ohne allzu großes Engagement der amerikanischen Supermacht, für die Stabilität seiner eigenen Nachbarschaft zu sorgen hat.

Die ganz große Überraschung ist das nicht: Auch «das Problem Ukraine» hat Washington in großen Zügen seinen europäischen Partnern, vor allem Deutschland, überlassen. Nur geht es im Fall Ukraine darum, *einen* Staat vor dem Zerfall unter den andauernden Attacken Russlands zu bewahren. Die politischen und wirtschaftlichen Ressourcen, die dafür aufzubringen sind, sind im Vergleich zur Mammutaufgabe «Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens» noch immer überschaubar. Und sollte Europa den Mut dazu aufbringen, dann könnte es das gute alte Mittel seiner Integrationserfolge auch in diesem Fall anbieten: die Mitgliedschaft in (und nicht nur Assoziation an) die EU, die in den erfolgreichen Transformationszeiten der neunziger Jahre das trefflichste Instrument war, das Feuer der Reform-Ambition in den jeweiligen Gesellschaften selbst anzufachen und zu erhalten.

Dieses Mittel steht in der MENA-Region nicht zur Verfügung. Der Einsicht, dass für die Mammutaufgabe einer Stabilisierung der Nachbarschaft eine auf Jahrzehnte angelegte strategische Geduld notwendig ist, muss eine weitere Einsicht folgen. Europa braucht ein ganz neues Instrumentarium. Das reicht von den Mitteln der «Hard Power», die notwendig sind, um Europas Außengrenzen effizient zu

schützen, bis hin zu einem ganzen Set an Instrumentarien der «Soft Power»: Investitionsstrategien, die den Raum wirtschaftlich stärken, ohne dabei nur die üblichen Verdächtigen zu bevorzugen, sowie wirtschaftliche Kooperation, die Qualifikationen stärken und ein echtes Unternehmertum gerade unter Mittelständlern fördern; ein zivilgesellschaftliches Engagement, das auch von NGOs mitgetragen werden soll und kann, die wiederum politisch, so weit möglich, vor den Übergriffen autoritärer Regime geschützt werden müssen. (Eine Aufgabe, die derzeit ohne Frage immer schwieriger wird). Aber dafür bedarf es eben nicht «nur» des Engagements einiger «leading states» oder von «Koalitionen der Willigen». Solche sind, ohne Frage, notwendig, um Ressourcen aufzutreiben, bereit zu stellen, Ideen einzuspeisen. Wenn aber eine solche strategische Aufgabe gebündelt und koordiniert werden soll, dann wäre es noch wesentlich wichtiger, die europäischen außen- und sicherheitspolitischen Institutionen zu stärken: vom European External Action Service bis hin zu einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsinfrastruktur.

Eine Krise von Führung und Wandel

Geduld ist keine Tugend der Zaghaften und Nervösen. Wer Geduld aufbringen will, der muss sich seiner Möglichkeiten schon sicher sein. Das, scheint es, ist der derzeit größte strategische Mangel. Die Krisen in Europas Nachbarschaft treffen auf ein Europa in der Krise. Das mag mit den ungelösten Problemen des europäischen Integrationsprozesses zu tun haben, den beiden großen Konstruktionsfehlern: eine Zone gemeinsamer Währung (und damit automatisch ein Europa unterschiedlicher Vertiefungen) zu schaffen, ohne dies in aller Konsequenz zu tun; und ein Europa der offenen inneren Grenzen zu bauen, das aber nicht die notwendigen Mittel bereitstellen will, um auch die Außengrenzen zu schützen und das auf dem unsolidarischen Prinzip der «geography, not solidarity rules» beruhte, weil es den (obendrein politisch und wirtschaftlich schwächeren) Außenstaaten die Last der Migration aufbürdete. So schwerwiegend die Konstruktionsfehler der Integration auch sein mögen, sie zu beheben, wäre im Grunde eine politisch-technische Angelegenheit. Der Grund für die europäische Krise liegt tiefer und hat eher mit einer fast alle liberalen Demokratien heimsuchenden Krise des Selbstvertrauens zu tun. Wir sehen uns in einer Krise von «leadership and change».

Es ist ja zur Binsenweisheit geworden, dass die Außenpolitik nun final in der Innenpolitik «angekommen» sei. Oder um es etwas plakativer auszudrücken: Jahrhundertelang gestaltete Europa die Welt. Nun gestaltet die Welt uns. Noch immer wird in Vergleichen mit dem Kalten Krieg gedacht, und wenn nur, weil es die jüngste der «vergangenen» Epochen ist, an die wir uns am deutlichsten erinnern. Wesentlich angebrachter wäre ein Vergleich mit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, seinen rasanten technischen Quantensprüngen (inklusive einer Kommunikationsrevolution), seiner wachsenden globalen Verknüpfung, seinen sozialen Verwerfungen und schließlich seinen vor allem im 20. Jahrhundert virulenten Abwehrbewegungen gegen die ewig Wandel und erneute Anpassung einfordernde westliche Moderne. Allerdings haben wir es inzwischen mit einer «Globalisierung auf

Speed» zu tun. Die Dynamiken, die sich durch unsere immer weiter wachsenden Verknüpfungen und durch moderne Kommunikationsmöglichkeiten ergeben, können sich so viel rasanter noch entwickeln als im 19. Jahrhundert. Der Arabische Frühling und die Flüchtlingsströme des vergangenen Herbstes sind die besten Beispiele. In beiden Fällen sprangen Funken von einem Land auf andere Länder über, in beiden Fällen wurde ein schnell und übergreifend kommuniziertes Gefühl des «Es reicht» – mit der Unterdrückung, mit der Korruption, mit einem Bürgerkrieg, dessen Ende nirgendwo in Sicht ist, mit einem Leben, das in jordanischen, libanesischen oder türkischen Flüchtlingslagern schon seit Monaten und auf lange Zeit hinaus auf «Hold» gesetzt ist – zum auslösenden Moment für eine Massenbewegung.

Das, was Politik und was politische Führung in erster Linie zu leisten haben, nämlich zu gestalten, wird unter diesen Umständen äußerst schwierig. Dynamiken können nicht hundertprozentig in ihrem Entstehen antizipiert und dann durch die richtigen Entscheidungen in die rechten Bahnen gelenkt werden. Es liegt fast in der Natur von Dynamiken, dass sie kein Ende kennen. Sie verlangen per se wesentlich mehr Geduld und langen Atem, und sie ermöglichen vielleicht nur eine gewisse «Ordnung im Chaos», ohne je eine vollständige Lösung hervorbringen zu können. Das trägt immer den Kern der Überforderung in sich. Wenn es um «strategische Geduld» gehen muss, dann umfasst sie eigentlich auch Geduld mit sich selbst und den eigenen Begrenztheiten. Das hat im Übrigen nichts mit «Aufgeben mangels Möglichkeiten» zu tun, sondern mit einer realistischen Erwartungshaltung.

Nation Building ist zurück

Es ist also wieder ein Unterfangen gefragt, das sich der Westen nach dem langen und ressourcenschweren Einsatz in Afghanistan zu ersparen wünschte: «Nation Building». Und dieses «Nation Building» umfasst eben nicht «nur» den Aufbau und die Stärkung von «Good Governance» in unserer strategischen Nachbarschaft. Es betrifft auch – und zwar gleichzeitig, nicht «anstatt», wie Barack Obama das zu Beginn seiner Amtszeit forderte – ein «Nation Building at Home» und zwar in Form einer «Selbstbewusstseins-Therapie». Wenn Europa in seiner Umgebung gestalterisch tätig sein will – nein, wenn es schon aufgrund strategischer Notwendigkeiten Gestaltungswillen aufbringen muss –, dann wird es sich der «Güter» von Neuem versichern müssen, über die es verfügt. Dazu gehört, sich die Frage zu stellen, was wir eigentlich anzubieten haben.

Vor noch einem Jahrzehnt hätten wir diese Frage relativ leicht beantworten können: Demokratie und damit die Fähigkeit zur Selbstkritik und Selbstkorrektur. Rechtsstaatlichkeit und damit Sicherheit für die Bürger. Freiheit und damit die Möglichkeit freier Entwicklung des Individuums, die ja auch Triebfeder von Innovation, wirtschaftlichem Erfolg und Prosperität ist. Und nicht zuletzt Offenheit, die vor allem in der Überzeugung wurzelt, dass unser politisches und unser Wertesystem «universal» sind und zwar universal in dem Sinn, dass sie attraktiv und buchstäblich wertvoll für Menschen unterschiedlicher Herkunft und kultureller Prägung sein können.

Diese «Selbstsicherheit» scheint ins Wanken zu geraten. Ökonomisch sieht sich der Westen längst schon unter Druck gesetzt von einem Staat wie China, der vortreibt, dass Ein-Parteien-Herrschaft, Autokratie, Unterdrückung der Freiheit des Individuums durchaus mit erfolgreichem Wirtschaftswachstum vereinbar sind. Dabei ist längst noch nicht ausgemacht, ob China auch ökonomische Rückschläge gut lösen und verkraften kann.

Die Fähigkeit zur Selbstkritik ist eine der vornehmsten und wichtigsten «Eigenschaften» liberaler Demokratien. Es kann auch keinen Zweifel daran geben, dass im Zeitalter einer Kommunikationsrevolution, die den Wunsch nach allseitiger «Teilhabe» unter den Bürgern wachsen lässt, die also ein Engagement hervorbringt, das sich nicht «nur» auf Wahlen und die Delegation von Verantwortung auf gewählte Volksvertreter beschränken lassen will, die politische Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden in vielerlei Hinsicht neu austariert werden muss. Der anschwellende Ruf nach Volksabstimmungen, den gerade die populistischen Parteien so gerne anstimmen, kommt jedenfalls nicht von ungefähr, und er hat nicht ausschließlich mit einer um sich greifenden und beunruhigenden Verachtung für die politische (und mediale) Elite zu tun.

Eine harsche, berechtigte Selbstkritik aber wirkt gerade dann außenpolitisch lähmend, wenn sie in Selbstverachtung umschlägt.

Dass schließlich unser Wertesystem eben nicht universal und entsprechend nicht adaptierbar ist für Bürger «anderer» kultureller oder religiöser Herkunft, das wird ja nicht nur im neuen Parteiprogramm der AfD (oder anderer populistischer Parteien und bei populistischen Politikern) deutlich, die jüngst deutlich erklärt hat, «der Islam gehöre nicht zu Europa». Es äußert sich in den zahlreichen Hinweisen auf das «jüdisch-christliche Erbe» der westlichen liberalen Demokratien – ganz, als könnten eben auch nur jene Demokraten sein, die entweder christlich oder jüdisch sind. Ganz, als wäre die Aufklärung nicht der ultimative Versuch gewesen, die absoluten Wahrheiten der Religion und des Jenseits durch die relativen Wahrheiten des Politischen im Diesseits zu ersetzen. Und ganz als hätte Aufklärung nicht bedeutet, ein Regel- und Wertesystem zu schaffen, das die Würde und die grundsätzliche Möglichkeit zur Teilhabe eines jeden Menschen an einem auf Rechtsstaatlichkeit (und nicht auf Heilsversprechen) beruhenden politischen Systems garantiert.

Wir sind uns offensichtlich unserer eigenen Wurzeln nicht mehr bewusst. Dass Wladimir Putin mit seiner «konservativen Revolution» das angeblich ethnisch-kulturell so Authentische gegen die «Wandlungszumutungen» und die Offenheit der Moderne in Position bringt, macht die Aufgabe einer «Selbstversicherung» nicht einfacher, aber nur umso notwendiger. Das Gleiche gilt für einen radikalen Dschihadismus, der ja ebenfalls darauf aus ist, die Offenheit, die Integrationsfähigkeit und den Universalismus der westlichen liberalen Demokratien mit Gewalt zu unterminieren.

«Innenpolitik» im Sinn unserer politischen und sogar mentalen Verfasstheit bleibt nicht ohne Bedeutung, wenn Außenpolitik mehr als reine Krisenbewältigung sein soll. Es bedarf einer starken innenpolitischen Unterstützung, einer

«innenpolitischen Selbstsicherheit», wenn Außenpolitik sich auf lange Dauer angelegte strategische Ziele vornimmt und dafür auch entsprechenden Ressourcen benötigt. Strategische Geduld heißt, einen Sinn dafür zu entwickeln, welchen Aufgaben wir uns stellen müssen. Aber es heißt auch, wieder einen Sinn dafür zu entwickeln, was wir tatsächlich anzubieten haben.

15 Jahre «War on Terror»: Zeit, das Kriegsbeil zu begraben

Heute befinden wir uns bereits im 15. Jahr der Zeitrechnung nach den Anschlägen vom 11. September. Diese Anschläge und die politische Antwort darauf haben die Welt so grundlegend verändert wie kein anderes Ereignis seit dem Ende des Kalten Krieges. Als Reaktion auf die Anschläge in New York und Washington hatte die damalige amerikanische Regierung unter George W. Bush einen «Krieg gegen den Terror» ausgerufen, in den ihr weite Teile der Weltgemeinschaft (einige mehr, andere weniger widerstrebend) letztlich gefolgt sind.

Krieg ohne Sieger

Damit endete die nur gut zehn Jahre währende Zeit, in der eine Weltordnung möglich schien, die nicht von einem globalen Systemwettstreit oder einer weltumspannenden Bedrohung beherrscht wird. Die islamistisch motivierten Attentate in Madrid, London, Paris und Brüssel haben Europa dabei schmerzhaft vor Augen geführt, dass diese Form der Gewalt sich nicht allein gegen eine vermeintlich imperiale amerikanische Außenpolitik richtet oder nur in fernen Ländern wie Afghanistan oder Mali stattfindet. Der Terrorismus, mit dem wir heute konfrontiert sind, richtet sich grundsätzlich gegen die Vorstellung und Praxis einer offenen und demokratischen Gesellschaft. Doch auch das ist nur ein Teil der Wahrheit. Denn eine treffende Beschreibung des dschihadistischen Terrorismus kann nicht durch die Benennung des Ziels geschehen, das die verschiedenen extremistischen Gruppierungen vermeintlich eint. Sie muss vielmehr bei den Gründen ansetzen, die Menschen in die Arme von Dschihadisten treibt. Auch hier gilt: Die Ursachen dafür liegen nicht nur in fernen Gestaden, sondern auch in unseren eigenen Städten. Die Anschläge in Europa mögen wir zwar auf eine den westlichen Gesellschaften fremde Ideologie schieben können – verübt wurden sie von Menschen, die in diesen westlichen Gesellschaften geboren und aufgewachsen sind.

Damit wird eine weitere Eigentümlichkeit dieser Auseinandersetzung deutlich. Sie ist ein globales Phänomen, das die Kategorien von Innen- und Außenpolitik mühelos übersprungen hat. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, wie sich unsere eigenen Gesellschaften durch diese Bedrohung, die ja zunächst einmal von außen kam, verändert haben.

Mit dem Denken, Reden und Handeln des «Kriegs gegen den Terror» haben wir den Fehdehandschuh aufgenommen, mit schwerwiegenden Folgen. Doch dieser Krieg ist ein Kampf ohne Sieger.

Der Dschihadismus hat die offenen Gesellschaften in den USA oder in Europa nicht abgeschafft, noch hat er dort, wo Dschihadisten ganze Landstriche quasi-staatlich beherrschen, den Wunsch der Menschen nach einer gerechten, freien und partizipativen Gesellschaft verstummen lassen. Mit der jüngsten Waffenruhe haben tausende Menschen in Syrien ihre Proteste gegen das Assad-Regime und gegen Islamisten wieder aufgenommen.

Sicherlich aber hat gewaltbereiter Terrorismus und unsere politische Antwort darauf demokratische Gesellschaften grundlegend verändert. Die Frage, wie viel Begrenzung von Freiheiten und Grundrechten für einen Zuwachs an Sicherheit hinzunehmen ist, scheint für verwundbare Gesellschaften ein unausweichliches Dilemma. Der sogenannte «Krieg gegen den Terror» legitimiert oftmals einen Ausnahmezustand, in dem rechtsstaatliche Prinzipien zur Disposition stehen, mit der Perspektive eines Kriegs ohne Ende und Grenzen. Nicht nur in den USA wurden nach dem 11. September durch die Bush-Administration Grundrechte außer Kraft gesetzt, gewaltige finanzielle Mittel bewegt und insbesondere die Geheimdienste aufgebläht. Der vom New-York-Times-Journalisten James Risen so genannte «Heimatschutz-industrielle Komplex» verfolgt – durch Milliardengelder gestützt – massiv eigene Interessen, die gewaltige außen- und innenpolitische Auswirkungen haben. In Frankreich gilt seit den verheerenden Anschlägen von Paris im November 2015 der Ausnahmezustand, in dem der Exekutive weitgehende Befugnisse wie die Durchsuchung von Wohnungen ohne richterlichen Beschluss oder die Einschränkung der Versammlungsfreiheit zugestanden werden. Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften sprechen schon jetzt von der «schleichenden Errichtung eines Polizeistaates». Durch Maßnahmen wie die wiedereingeführte Vorratsdatenspeicherung oder die geplante Speicherung von Fluggastdaten soll durch die massive Beschneidung von Privatsphäre ein Gefühl von Sicherheit erzeugt werden; gleichsam ist der reelle Nutzen dieser Massenüberwachung für die Terrorbekämpfung zu Recht umstritten.

Wenn auch gilt, dass der Terrorismus die freie Gesellschaft verändert, aber bei weitem nicht zerstört hat, so gilt leider auch die korrespondierende Erkenntnis: 15 Jahre Terrorismusbekämpfung haben islamistischen Terrorismus keineswegs ausgelöscht, sondern nur seine heutige Erscheinungsformen verändert. ISIS (der sogenannte «Islamischer Staat im Irak und in Syrien») erfährt wegen seiner Kontrolle von großen Gebieten und wegen der besonderen Brutalität seiner Kriegsführung und Herrschaft die meiste mediale Aufmerksamkeit. Tatsächlich ist ISIS aber nur die Spitze des Eisbergs. Denn die Herausforderung durch den Dschihadismus ist weitaus größer und nicht auf militärische Aspekte und Kriegsführung beschränkt. Außerdem umfasst islamistischer Terror viele unterschiedliche Organisationen und ist heute kein Problem der allein arabischen Welt, sondern ein globales Phänomen. Es soll in den folgenden Betrachtungen um die verschiedenen Schauplätze gehen, auf denen dieser Kampf ausgetragen wird. Sie stellen den Versuch dar,

der ideologisierten Rhetorik eine sachlichere Beschreibung der zugrundeliegenden politischen Probleme entgegenzustellen.

Paradigmenwechsel einleiten: Kriegsbeil begraben

Die Herausforderung, der wir mit dem furchterregenden Wachstum von ISIS gegenüberstehen, ist immens. Die Verteidigung von Freiheit gegen die Bedrohung durch den Dschihadismus ist für unsere Gesellschaft von elementarer Bedeutung. Die Politik des «Krieges gegen den Terror» beruht auf einem bestechend einfachen Erklärungsmuster – der Kampf von Gut gegen Böse – und setzt an vielen Punkten die Erklärungsmuster des Kalten Kriegs fort. Sie übersieht die vielfältigen Motivationen für islamistischen Terrorismus und verfehlt politische Lösungsansätze. Es ist Zeit für einen Paradigmenwechsel.

Wir befinden uns heute in einer eigentümlichen Situation: Vor fünfzehn Jahren wurden die Vereinigten Staaten von Amerika, als Symbol für die freie Welt, in einem beispiellosen Terrorangriff attackiert. Das Außergewöhnliche dieses Angriffs lag darin, dass eine Terrororganisation erstmals in der Lage war, in kurzer Zeit ein Maß an Zerstörung anzurichten, das wir bislang nur aus zwischenstaatlichen Konflikten kannten. Die Reaktion, nun kriegsähnliche Mittel gegen diese nichtstaatliche Organisation einzusetzen, war daher verständlich. Die heutigen dschihadistischen Bedrohungen aber sind vielfältiger und andersartiger als die, denen wir im Herbst 2001 gegenüberstanden. Allein 35 Terrorgruppen haben sich öffentlich ISIS angeschlossen. Zu ihnen gehören nicht nur Gruppen im Maghreb, in Mali oder Boko Haram in Nigeria, sondern auch Terrorgruppen in Pakistan, Afghanistan, Indonesien, Usbekistan oder den Philippinen. Im Mai 2015 schätzten die Vereinten Nationen, dass sich mehr als 25.000 ausländische Kämpfer aus über 80 Ländern ISIS angeschlossen haben. Durch reichliche Spenden, die Verbindungen mit organisierter Kriminalität und die teilweise Kontrolle von größeren Territorien sind viele dschihadistische Organisationen reicher als je zuvor. ISIS soll über ein Vermögen von 2 Milliarden Dollar verfügen; die Vereinten Nationen schätzen das Vermögen von Al-Shabaab im bitterarmen Somalia auf eine Summe zwischen 35–50 Millionen Dollar (2013). Einem Bericht des amerikanischen Instituts RAND zu Folge ist die Zahl der mit Al-Qaida lose verbundenen salafistischen Gruppen zwischen 2010–2013 um 60 Prozent auf fast 50 Organisationen angewachsen. Dennoch dient diese veränderte Herausforderung nun als Argument, die gleichen kriegsähnlichen Mittel und altes schwarz-weiß Denken erneut anzuwenden. Damit wird aus einer Antwort auf eine einmalige Ausnahmesituation ein Dauerzustand.

Selbstverständlich müssen die Mörder und Vergewaltiger von ISIS bekämpft werden, notfalls auch mit militärischen Mitteln. Diese schwarz-weiße Betrachtungsweise des islamistischen Radikalismus aber hat viele Politiker/innen in Europa und den USA blind gemacht gegenüber den realen Folgen ihrer Politik. Das hat zum einen sachliche Gründe: Auch unser Kontinent ist zum Austragungsort schrecklicher Terroranschläge im Namen der gleichen Ideologie geworden, die sich auch weite Landstriche in Syrien und im Irak einverleibt hat. Angesichts dieser Lage

sprechen nicht nur die Kandidat/innen im hitzigen amerikanischen Vorwahlkampf wieder vermehrt vom «Krieg gegen den Terror», sondern auch die Regierungschefs von Großbritannien und Frankreich, Cameron und Valls. Es gibt aber zum anderen auch handfeste institutionelle Gründe für die Verfestigung dieser Geisteshaltung. Dazu zählt unter anderem die zunehmend eigenständige Rolle der Geheimdienste in militärischen Einsätzen, wie die Drohnenkampagnen der CIA eindrucksvoll belegen.

Ein Paradigmenwechsel in unserem Verständnis von und unserem Umgang mit dschihadistischem Terrorismus ist dringend notwendig. Wir dürfen nicht länger auf eine Politik setzen, die mit militärischen Mitteln lediglich auf die Spitze des Eisberges zielt, anstatt nach politischen Lösungsansätzen zu suchen, die die Ursachen für das Entstehen von Terrorismus in den Blick nehmen. «Terror» ist eine Formel geworden, die für allzu viele die Suche nach den eigentlichen Ursachen von Konflikten obsolet macht. Eine solche Politik ist blind für die Erkenntnis, dass nicht alle, die beispielsweise am Horn von Afrika unter der Fahne des radikalen Islam segeln, auch tatsächlich unverbesserliche Dschihadisten sind, und dass es effektiver ist, mit einigen von ihnen zu reden, als sie völkerrechtswidrig zu töten und damit eine noch radikalere und unberechenbare Nachkommenschaft zu erzeugen. Die verheerenden Drohnenkampagnen und gezielten Tötungen, beispielsweise in Jemen und Somalia, zeugen von dieser Problematik. Dennoch sind diese Praktiken in die politische und institutionelle DNA der US-amerikanischen, aber auch der europäischen Politik eingegangen.

Klar ist: Ungerechtigkeit und Ausgrenzung sind der ideale Nährboden für Terrorismus. Fragile Staatlichkeit, grassierende Korruption und Unterdrückung machen in weiten Teilen der Welt die alltägliche politische Realität aus. Wer diese Konfliktursachen nicht angeht, wird gegen die Ideen der Dschihadisten nicht ankommen. So droht auch der Kampf gegen ISIS im Irak und in Syrien zu scheitern, wenn man ihn nur unter dem Gesichtspunkt des militärischen Kampfes gegen den Dschihadismus führt. ISIS muss militärisch bekämpft werden, wo er wie eine militärische Kraft auftritt, wo er Feldzüge durchführt, Städte besetzt und Infrastruktur schafft und nutzt. Zu gewinnen ist dieser Kampf aber letztlich nur politisch. Das amerikanische Engagement im Irak bietet für diese Einsicht reichlich Anschauungsmaterial.

Es ist eine anspruchsvolle Forderung an Außenpolitik, politischen Lösungsansätzen gegenüber dem vermeintlich schnelleren militärischen Vorgehen den Vorzug zu geben. Die Arbeit an Konfliktursachen und an der Neuausrichtung von Gesellschaften braucht viel Zeit, und sie ist im Moment den Wählerinnen und Wählern nur mit Mühe zu vermitteln. Denn das Selbstvertrauen der internationalen Gemeinschaft in die eigene Fähigkeit, tief gespaltene Gesellschaften zu versöhnen und ihre Politik zu reformieren, ist schwer erschüttert. Die großen internationalen Engagements auf dem Balkan, im Irak oder in Afghanistan – so unterschiedlich sie in ihren Zielen und Mitteln auch waren – werden heute in weiten Teilen der Gesellschaft und der Politik als Misserfolg gewertet. Man habe, so die verbreitete Meinung, sich mit der Einführung demokratischer politischer Systeme, mit der Verankerung von Menschenrechten und dem Anspruch der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung zu viel vorgenommen. Aus dieser Erfahrung scheint auf gesellschaftlicher Ebene

in Europa und in den USA nicht nur eine tiefe Verunsicherung, sondern auch eine auf Abschottung zielende Resignation entstanden zu sein. Als Konsequenz haben die USA sich unter Obama als Ordnungsmacht im Nahen Osten bereits zurückgezogen. Für Europa ist ein solcher Rückzug aus der unmittelbaren Nachbarschaft eine Illusion. Schon allein deswegen kann die Alternative nicht lauten: Demokratieexport mit militärischen Mitteln oder totaler Rückzug. Es muss vielmehr darum gehen, Lehren aus den Ansätzen der letzten 25 Jahre zu ziehen und unsere Instrumente zu verbessern. Das ist wesentlich mühsamer, als den Kopf in den Sand zu stecken oder das Kriegsbeil zu zücken, aber – um mit einem hässlichen Wort zu sprechen – alternativlos.

Dabei schlicht mit dem Finger auf die USA zu zeigen, wäre viel zu einfach. Auch europäische (Außen-)Politik im Nahen Osten und in Afrika legt nahe, dass wir nicht sonderlich viel gelernt haben. Denn eines der wesentlichen Elemente eines Paradigmenwechsels in der Terrorismusbekämpfung muss darin liegen, nicht länger auf eine Politik der Scheinstabilität zu setzen. Es ist ein Irrglaube, eine interessen-geleitete Außenpolitik müsse auf Stabilität in der Nachbarschaft setzen, um Europas Sicherheit und Wohlstand zu schützen. Und die Zusammenarbeit mit repressiven Diktaturen gegen gemeinsame terroristische Bedrohungen sei dabei in Kauf zu nehmen. Wertegeleitete Außenpolitik ist diesem Denken zu Folge eine Option für sonnigere Tage. Wer einen solchen Unterschied zwischen Interessen- und wertegeleiteter Politik konstruiert, verkennt den tieferen Zusammenhang zwischen Repression und terroristischen Bedrohungen, den der amerikanische Philosoph Michael Walzer (2008) so beschrieben hat: «First oppression is made into an excuse for terrorism, and then terrorism is made into an excuse for oppression.» Geradezu idealtypisch ist der Mangel an wertegeleiteter Politik in der Terrorismusbekämpfung im europäischen Umgang mit Ägypten zu sehen. Hier haben sich europäische Staaten einen regelrechten Wettlauf darum geliefert, wer den diktatorisch regierenden ägyptischen Präsidenten al-Sisi am herzlichsten umarmen durfte. Al-Sisi, der hundertfach Oppositionelle in Kerkern verschwinden lässt, begründet seine Maßnahmen mit eben jenem Krieg gegen den islamistischen Terror. Er führt die binäre Freund-Feind-Logik in seiner klarsten Ausprägung vor, indem er kurzerhand die mit Abstand größte Organisation, die sich politisch auf den Islam bezieht, ins Visier von Polizei, Militär und Geheimdiensten nimmt. Er treibt damit den Dschihadisten die Menschen in die Arme und befeuert den Konflikt in der Region weiter.

Prioritätensetzung: ISIS bekämpfen heißt «Iraq First»

Die brutalen Anschläge in Paris und Brüssel haben gezeigt, dass ISIS für Europa ein hohes unmittelbares Sicherheitsrisiko darstellt. Darüber hinaus hat der Terror von ISIS europäische Gesellschaften innenpolitisch ins Mark getroffen: nicht nur rekrutiert ISIS tausende Kämpfer aus der Mitte Europas. Die Debatte über den richtigen Umgang mit Islamisten droht unsere Gesellschaften zu spalten. Unversöhnlich und prominent stehen sich Islamophobe und Islamisten gegenüber und drängen moderate, versöhnliche Stimmen an den Rand. Sowohl Rechtsradikale

als auch Islamisten zielen dabei auf den grundsätzlichen Charakter offener Gesellschaften.

Deshalb müssen wir der Bekämpfung von ISIS als konkrete dschihadistische Organisation mit quasi-staatlichem Anspruch zunächst Vorrang geben. Bislang profitiert ISIS in Syrien und im Irak davon, dass trotz aller öffentlichen Bekundungen seine Bekämpfung für keinen der relevanten Akteure oberste Priorität genießt. Eine politische Strategie gegen ISIS muss in dem Land ansetzen, in dem die Organisation verwurzelt ist. Barack Obama hat im Kampf gegen ISIS vor nunmehr fast zwei Jahren eine «Iraq first»-Strategie ausgerufen. Diese Strategie ist richtig, denn im Kern bleibt ISIS eine irakische Organisation, die aus dem irakischen Ableger von Al-Qaida hervorgegangen ist, einer der wichtigsten Gruppen im Aufstand gegen die US-geführte Invasion und die irakische Übergangsregierung. Eine Auseinandersetzung mit den politischen Missständen im Irak ist von den USA und den europäischen Partnern aber nie ernstlich angegangen worden.

ISIS entstand im Wesentlichen aus der Frustration angesichts der hochgradig unbefriedigenden politischen Übergangszeit nach dem Fall von Saddam Hussein. Zum einen schwand angesichts grassierender Korruption, intransparenter politischer Prozesse und dem Fehlen einer funktionierenden Justiz das Vertrauen in die Regierung. Zum zweiten beförderte die Politik der Regierung die ohnehin schon existierenden Spannungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Land. Legitime politische Forderungen der Sunniten wurden vom ehemaligen schiitischen Ministerpräsidenten Al-Maleki mit harter Hand niedergeschlagen. Schließlich zeigten sich die politischen wie militärischen Institutionen des Landes nicht im Stande, der Bedrohung durch ISIS effektiv Einhalt zu gebieten.

Immerhin aber gibt es im Irak Institutionen und derzeit auch ein Fenster der Möglichkeiten, um sie zu reformieren. Die Bedrohung durch ISIS hat viele relevante Kräfte des Landes zumindest vorübergehend geeint; die Bürgerinnen und Bürger des Landes fordern von ihrer Regierung Reformen ein und in vielen Ländern gibt es die politische Bereitschaft für eine Unterstützung des Irak.

Die grassierende Korruption in den Griff zu bekommen, ist das vermutlich dringendste Problem des Landes. Der Irak, eines der ölreichsten Länder der Welt, steht auf dem Korruptionsindex von Transparency International auf Rang 161 von 168 Staaten. Allein die zuständige Parlamentskommission war vergangenes Jahr mit über 13.000 Beschwerden von Korruption in der Regierung befasst, von denen sich 18 gegen ehemalige oder aktive Minister richteten. Diese Tendenz erodiert das Vertrauen in die Regierung. Zehntausende fordern die Umsetzung der angekündigten Reformen Woche für Woche in den Freitagsdemonstrationen von ihrer Regierung. Doch es geht nicht nur um Korruption. Auch das Versagen des Rechtssystems führt zu großer Unzufriedenheit. Dabei geht es zum einen um das Strafrecht, zum anderen aber auch um die sogenannte «Transitional Justice», also den rechtlichen Umgang sowohl mit den Problemen aus Saddam Husseins Zeit als auch mit denen aus den turbulenten Jahren nach der US-Invasion. Dazu gehört auch der Umgang mit den ehemaligen Kadern der Baath-Partei, also den Mitgliedern von Saddams Staatsführung. Sie sind derzeit wichtige Verbündete von ISIS. Sie durch einen historischen

Kompromiss aus diesem Bündnis herauszulösen, könnte der Organisation einen entscheidenden Schlag versetzen.

Schließlich geht es um die Stärkung der staatlichen Institutionen. Exemplarisch ist hier die Herausforderung der Sicherheitssektorreform. Neben der eigentlichen irakischen Armee gibt es zahlreiche, fast gänzlich unabhängige schiitische Milizen, sunnitische Stammesmilizen und die verschiedenen Ausrichtungen der kurdischen Peschmerga. Dabei sind die staatlichen Einheiten nicht unbedingt die schlagkräftigsten. Dementsprechend groß ist die Herausforderung, die anderen Einheiten unter ihr Kommando stellen zu wollen. Die kurdischen Peschmerga verdeutlichen dieses Problem. Unbestritten haben die kurdischen Einheiten im Kampf gegen ISIS wichtige Erfolge erzielt und schützen Millionen von Menschen vor den Angriffen der Terrormiliz. Sie sind aber nicht nach militärischen, sondern in erster Linie nach politischen Maßgaben aufgestellt, einige sind dem zuständigen Ministerium, andere politischen Parteien unterstellt. Die Soldaten werden seit Monaten nicht mehr bezahlt. Die Bewaffnung ist trotz ausländischer Waffenlieferungen häufig schwer veraltet.

Im Moment schweigt die internationale Gemeinschaft sowohl zu den Verbrechen und Vertreibungen durch schiitische Milizen also auch durch kurdische Peschmerga, um die vermeintlichen Partner im Kampf gegen ISIS nicht zu vergraulen. Ebenso wenig Aufmerksamkeit und politisches Kapital wird investiert, um die Einschränkungen demokratischer Prozesse und politischer Grundrechte in Irak-Kurdistan zu thematisieren.

Wer in der Auseinandersetzung gegen dschihadistische Organisationen, wie ISIS, erfolgreich sein will, darf sich nicht allein von Sicherheitserwägungen leiten lassen. Eine Außenpolitik, die sich konsequent an den eigenen Werten orientiert, ist zentral. Diese Wertorientierung muss auch für unseren innenpolitischen Umgang mit Islamisten gelten.

Terrorismusbekämpfung in Europa: Inklusion fördern

Die Bekämpfung terroristischer Organisationen ist keine Aufgabe der Außenpolitik allein. Islamistische Organisationen haben in Europa funktionsfähige Strukturen, ihr Gedankengut lässt tausende europäische Rekruten in den Dschihad ziehen.

In einer immer stärker vernetzten Welt hängt unsere außenpolitische Glaubwürdigkeit stark davon ab, wie konsequent wir selbst innenpolitische Herausforderungen im Rahmen der Prozesse und Werte lösen, die wir anderen Staaten und Gesellschaften antragen. Die Aufnahme von Flüchtlingen, ihre Versorgung und die Schaffung von Lebensperspektiven sind in erster Linie ein Akt der Humanität. Unser Grundgesetz und unsere Werte gebieten den Schutz vor Verfolgung und die Wahrung der Würde des Einzelnen. Zudem hat eine offene und gelebte Willkommenskultur, wie sie hunderttausende Menschen unermüdlich in den letzten Monaten praktiziert haben, große außenpolitische Effekte. Sie zeichnet ein offenes, barmherziges, freies und starkes Bild westlicher Gesellschaften, das dem dschihadistischen Feindbild diametral entgegensteht.

In wie weit also die konkurrierenden Ideen zur offenen und inklusiven Gesellschaft ihre destruktive Wirkung entfalten, hängt maßgeblich davon ab, wie konsequent wir unsere eigenen Werte politisch leben. Natürlich sind Gründe für die Radikalisierung des Einzelnen vielschichtig und lassen sich weder auf staatliches Versagen oder die Instrumentalisierung vom Islam allein zurückführen. Wissenschaftliche Studien zu Radikalisierungen weisen aber auf eine wichtige Gemeinsamkeit der Lebensläufe hin: Der Radikalisierung geht meistens die Erfahrung von Diskriminierung und Exklusion voraus. Menschen, die sich aufgrund ihrer Religion, ihre Einstellungen und ihrer sozialen Stellung in unseren Gesellschaften nicht zugehörig fühlen, die mit ihrer bzw. ihren Identität(en) ringen und denen eine Lebensperspektive verwehrt scheint, sind für die Ansprache von Salafisten besonders empfänglich. Vor allem Staat und Zivilgesellschaft sind hier gefragt, Inklusion und Vielfalt zu fördern. Dazu gehören nicht nur mehr Geld und der Aufbau von Institutionen zur Prävention im Bildungsbereich oder in den Strafvollzugsanstalten. Dazu gehört vor allem eine deutliche Sprache und – wo nötig – eine rechtsstaatliche Verfolgung derjenigen, die sich gegen das Prinzip und die Praxis einer offenen und inklusiven Gesellschaft wenden.

Vor diesem Hintergrund müssen wir immer wieder neu die Frage nach der richtigen Balance zwischen der Wahrung unserer Sicherheit und dem Schutz der individuellen Freiheiten stellen. Sicherlich braucht es mehr Zusammenarbeit der Sicherheitsdienste in Europa, um Anschläge zu verhindern. Richtschnur einer solchen Kooperation sollte ein gezielteres Vorgehen gegen terroristische Strukturen sein. Einen permanenten rechtlichen Ausnahmezustand zu schaffen, unter dessen Deckmantel der Staat tief in die Rechte des Einzelnen eingreift, wird unsere Probleme jedoch verschärfen, nicht beheben. Panikmache und unterschiedslose Überwachung werden das Klima des Misstrauens (und damit verbunden Diskriminierung) nur weiter verstärken.

Schluss

15 Jahre nach den Anschlägen vom 11. September braucht die Politik gegen den Terror ein konsequentes Umdenken. Dem weitverbreiteten Gefühl der Ohnmacht in einer sich immer schneller verändernden Welt müssen wir das Signal entgegenzusetzen, dass unsere Antwort auf diese Herausforderung zählt und wir dem Lauf der Dinge nicht unversehens ausgesetzt sind. Es braucht eine Politik, die nicht allein militärisch agiert und nicht das Phänomen Dschihadismus, sondern nur einzelne terroristische Gruppierungen bekämpft. Terrorismusbekämpfung kann nur dann erfolgreich sein, wenn wir neben militärischen Mitteln die politischen und ideellen Ursachen für gewaltbereiten Dschihadismus in den Blick nehmen. Wer sich dieser Aufgabe annimmt, muss sich von der Idee verabschieden, es gebe in der Terrorismusbekämpfung einen Masterplan, eine geradlinige Strecke zum «Sieg». Vielmehr ist die Aufgabe, mit Energie und strategischer Geduld eine kleinteilige und schrittweise Politik in vielen Feldern zu verfolgen. Die Werte einer offenen, auf Partizipation und Vielfalt angelegten Gesellschaft müssen dabei unser Kompass sein.

Zivilgesellschaft unter Druck: «shrinking – closing – no space»

«NGOs in Gefahr – Will Indien unabhängige Organisationen mundtot machen?»; «Kein Wort der Kritik – Ägyptens Zivilgesellschaft leidet unter neuen Repressionen»; «Kambodscha will Zivilgesellschaft durch neues Gesetz einschränken»; «Bolivien opfert Naturschutz – störenden NGOs wird gedroht»; «Schärfer als unter Putin: China misstraut NGOs»; «Unerwünschte NGOs müssen Russland verlassen».

Diese Meldungen von Staaten, die gegen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) vorgehen, sind nur ein kleiner Ausschnitt. Seit geraumer Zeit ist ein beunruhigender Trend zu beobachten. Regierungen auf allen Kontinenten und unabhängig vom Regierungstyp gehen massiv gegen zivilgesellschaftliche Akteur/innen vor: gegen Nichtregierungsorganisationen, gegen soziale und ökologische Aktivist/innen, gegen Frauenrechtlerinnen oder Menschenrechtsverteidiger/innen. Die Handlungsspielräume für Akteur/innen, die Regierungspolitiken kritisieren, die Demokratie und Menschenrechte einfordern, gegen Großprojekte aktiv sind, gegen soziale Missstände, Landraub und Umweltzerstörung protestieren, werden kleiner. Sie geraten vermehrt ins Visier staatlicher und privater Gewalt und sind Zielscheibe von Diffamierungskampagnen, Repression oder Kriminalisierung. Als politische Stiftung mit starker Verankerung in den Zivilgesellschaften unserer Partnerländer erleben wir hautnah, wie die Handlungsspielräume eingeschränkt werden («shrinking spaces») oder politische Arbeit nahezu unmöglich gemacht wird («closing spaces»). Einer Vielzahl von Regierungen in Afrika, Asien, Lateinamerika, im Nahen und Mittleren Osten ist eine unabhängige und kritische Zivilgesellschaft nicht nur ein Dorn im Auge, sie bekämpfen sie in einem Ausmaß, wie das in den letzten 25 Jahren nicht geschehen ist.

Zivilgesellschaft einzuschüchtern, zu diffamieren oder gar zu verbieten ist kein neues Phänomen. Die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 verankerten Grundrechte der Versammlungs-, Organisations- und Meinungsfreiheit wurden und werden bis heute vielen Menschen überall auf der Welt verweigert. Seit einiger Zeit erleben wir jedoch eine neue Qualität. Handlungsspielräume für kritische zivilgesellschaftliche Akteur/innen werden massiver denn je, nicht nur von autoritären und halbautoritären, sondern auch von demokratischen Regierungen eingeschränkt.

Manche der nach dem Ende des Kalten Krieges erreichten Fortschritte in der Demokratisierung in Osteuropa, in Afrika und Lateinamerika (Dritte Welle der

Demokratisierung) werden wieder zurückgenommen. Partizipations- und Beteiligungsrechte werden einkassiert. Mehr noch: Immer mehr Staaten schließen sich einer regelrechten Gegenoffensive gegen zivilgesellschaftliches Engagement an.

Dutzende Länder in Afrika, Asien, Lateinamerika, in Osteuropa und im Nahen und Mittleren Osten legen der externen Demokratieförderung – ob staatlich oder nichtstaatlich – seit längerem Steine in den Weg. Sie tun das mit einem ganzen Bündel von Maßnahmen: mit Gesetzen, mit bürokratischen und steuerlichen Auflagen und Schikanen, mit Hetzkampagnen in den Medien, mit geheimdienstlichen Methoden und mit offener Repression. Jede Form der Einschränkung scheint erlaubt: Aktivist/innen werden verhaftet, Konten eingefroren, Drohungen ausgesprochen, Lizenzen entzogen, Internetseiten blockiert, Registrierungen erzwungen, Büros geschlossen.

Warum schränken Regierungen Handlungsspielräume ein?

Diejenigen, die den neuen Trend beobachten, gehen davon aus, dass er kein temporäres Phänomen ist, sondern mit fundamentalen Veränderungen in der internationalen Politik zu tun hat.¹ Die aufstrebenden Ökonomien des globalen Südens betonen mehr denn je ihre Souveränität und sehen in der Kooperation und internationalen Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteur/innen eine unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten.

Motive und Begründungen mögen im Einzelnen unterschiedlich ausfallen. Der gemeinsame Nenner ist politischer Machterhalt und die Sicherung wirtschaftlicher Interessen der Mehrheit der Eliten. Protest, vor allem organisierter, soll im Keim erstickt werden.

Die Gründe und Ursachen, warum Handlungsspielräume eingeschränkt werden, sind vielfältig und miteinander verwoben: Westliche Demokratieförderung hat als Ganzes an Legitimation verloren. Zum einen werden Geldtransfers für Demokratisierungsprozesse aus den Industrieländern heute viel kritischer betrachtet als noch in den neunziger Jahren. Vor allem, wenn solche Gelder nicht alleine staatlichen, sondern auch nichtstaatlichen Adressaten zugutekommen. Letztere sind ins Visier der Herrschenden geraten. Regierungen im Süden wollen die volle Kontrolle über externe Geldflüsse behalten bzw. zurückgewinnen. Dafür sind vor allem die vielen NGO-Gesetze ein zentraler Baustein (siehe unten).

Der Widerstand gegen externe Demokratieförderung wird heute vor allem mit der «Souveränität» des eigenen Landes begründet, einer zentralen Kategorie des Völkerrechts, die durch die Entkolonialisierungskämpfe in vielen Ländern einen hohen emotionalen Stellenwert erreicht hat. Aus dieser Warte gilt Demokratisierungshilfe als unzulässige Einmischung.

Auch das Schreckensbild der «Farbrevolutionen» und der Arabellion spielt dabei eine große Rolle: «By the mid-2000s [...], democracy promotion had become

¹ Thomas Carothers und Saskia Brechemacher: Closing Space: Democracy and Human Rights Support under Fire. Carnegie Endowment for International Peace, 2014.

synonymous for «Westernimposed regime change»². Nach dem 11. September 2001 und dem Krieg gegen den Terror in Afghanistan und im Irak hat diese Haltung gegen jede Form der politischen Einflussnahme aus dem Westen Schubkraft verliehen. Die militärischen Interventionen kamen mit dem Nimbus der Freiheitsagenda und der Demokratieförderung daher, sodass nun beide – Demokratie und Freiheit – massiv an Glaubwürdigkeit, Akzeptanz und Legitimation verloren haben.³ Die Solidaritätsbekundungen des Westens mit den Farbrevolutionen in Georgien, der Ukraine und Zentralasien sowie den Revolutionen im Nahen und Mittleren Osten ab 2011 haben die Abkehr vom Westen weiter vorangetrieben. Ein weiterer Grund für die massive Abwehr zivilgesellschaftlicher Aktivitäten ist die massive Zunahme politischer, sozialer und ökologischer Proteste und Massenmobilisierungen rund um den Globus.

Korruption und Machtmissbrauch der Eliten treibt Hunderttausende Menschen, ob in Brasilien, in Venezuela oder in Rumänien, auf die Straßen. Carothers und Young haben weltweit 60 Groß-Proteste gezählt, «which were often large-scale gatherings of citizens who are determined to challenge fundamental policies or structures of power»⁴.

Zugenommen haben außerdem lokale Proteste gegen Staudämme, illegale Abholzung und Landraub sowie gegen die sozialen und ökologischen Auswirkungen von Bergbau und anderen großen Infrastrukturprojekten. Dieser lokale Protest ist im digitalen Zeitalter noch schneller mit einer internationalen Öffentlichkeit und politischen Netzwerken verknüpfbar und damit sichtbar. Das wollen die politischen und ökonomischen Eliten in vielen Ländern offensichtlich abstellen. Sie sehen ihre Entwicklungsmodelle und Profite bedroht. Das Argument – keine Einmischung in innere Angelegenheiten – wird von Regierungen und häufig gleichgeschalteten Medien dann ins Feld geführt, wenn sich externe Akteur/innen politisch und finanziell mit sozialen und ökologischen Aktivist/innen und Organisationen vor Ort vernetzen. Diese Argumentationsfigur wird auch von demokratischen Regierungen benutzt, um Proteste gegen Erdölpipelines oder Kohleminen zu delegitimieren und als extern gesteuert zu diffamieren (Indien, Kanada, Australien).

Handlungsspielräume kritischer zivilgesellschaftlicher Akteur/innen werden längst mit einer Vielzahl von Gesetzen eingeschränkt. Mediengesetze verstärken die staatliche Kontrolle über das Internet. Mehr als 140 sogenannte Anti-Terrorgesetze richten sich nicht alleine gegen Terroristen, sondern in vielen Fällen auch gegen die kritische und demokratische Opposition und Zivilgesellschaft, die des Terrorismus bezichtigt wird. Es ist deshalb wichtig, sich das ganze Set der Gesetzgebungen anzuschauen, um alle Dimensionen zu erfassen, die das Handeln und Wirken kritischer Zivilgesellschaften einschränken. Im Folgenden geht es gleichwohl ausschließlich um die neuen NGO-Gesetze, da sie das markanteste Instrument

2 Ebd., S. 25.

3 Katja Drinhausen und Günther Schucher: Zivilgesellschaft unter Druck: Globaler Widerstand gegen Demokratie wächst. German Institute for Global and Area Studies, 2015.

4 Thomas Carothers und Richard Young: The Complexities of Global Protests. Carnegie Endowment for International Peace, S. 3.

sind, den internationalen Geldhahn an einheimische zivilgesellschaftliche Akteur/innen abzdrehen.

Die neuen Gesetzgebungen für Nichtregierungsorganisationen

Einen regelrechten Boom erleben sogenannte NGO-Gesetze, die die Beziehungen zwischen in- und ausländischen NGOs (Geldflüsse, Registrierung, Berichtspflichten usw.) regeln. Solche Gesetze sind durchaus legitim. Auch in Deutschland bestimmen schließlich die Regeln des Vereinsrechts z.B. über Gemeinnützigkeit, über Besteuerung und Mindeststandards für innerorganisatorische Verfahren (Satzung, Wahlen, Rechenschaftspflicht usw.). Transparenz und Legitimation sind zentrale Faktoren für die Glaubwürdigkeit und das Handeln für NGOs. Damit ist es nicht immer und überall zum Besten bestellt. Unabhängige Spendensiegel⁵ und klare Vereinsregeln, wie sie u.a. in Deutschland bestehen, gibt es nicht überall auf der Welt. Manche NGO in Entwicklungsländern hängt zudem komplett am Tropf ausländischer Geldgeber. Kritische Fragen zur Legitimation oder zur Verankerung in den jeweiligen Gesellschaften vor Ort sind hier wie dort erlaubt.

Zur Ambivalenz, der Rolle und Funktion von Zivilgesellschaft (wird sie zum Beispiel staatlicherseits kooptiert und instrumentalisiert?) gibt es eine große Zahl kritischer Analysen und Publikationen⁶, auf die ich hier nicht näher eingehen kann.

Im Kontext der NGO-Gesetzgebungen geht es in erster Linie darum, zu beurteilen, inwiefern die gesetzlich vorgenommenen Regelungen die Organisationsfreiheit (ein universelles Grundrecht) im Grundsatz antasten und die Unabhängigkeit der Organisationen achten oder nicht. Welche rechtsstaatlichen Verfahren sind garantiert, wenn einer Organisation das Recht sich zu organisieren, verwehrt wird? In mehr als 60 Ländern sind in den letzten drei Jahren NGO-Gesetze verabschiedet oder auf den Weg gebracht worden, die diese Grundsätze in Frage stellen. In ihrem jüngsten Bericht hat CIVICUS, eine globale Organisation für Bürgerbeteiligung, allein für die Zeit zwischen Juni 2014 und Mai 2015, 96 signifikante Einschränkungen der Rechte der Zivilgesellschaft festgestellt.⁷

5 Eine Organisation, die das DZI-Spendensiegel erhalten möchte, unterwirft sich freiwillig einer strengen Prüfung nach wirtschaftlichen, rechtlichen und ethischen Kriterien, siehe auch: www.dzi.de/spenderberatung/dasspenden-siegel/so-wird-das-spenden-siegel-vergeben

6 Siehe u.a.: Burkhard Gnärig: *The Hedgehog and the Beetle*. International Civil Society Centre, 2015; Klaus Heide: *Von der Notwendigkeit neuer Formen zivilgesellschaftlichen Engagements*. Sechs Thesen, in: Social Watch Deutschland/Forum Weltsozialgipfel: *Globale Krisen. Soziale Auswirkungen – Politische Konsequenzen*, 2009; Franz Nuscheler: *NGOs in Weltgesellschaft und Weltpolitik: Menschenrechtsorganisationen als Sauerteig einer besseren Welt?* 1998; David Brown: *Creating Credibility – Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*, 2009; T. R. Davies: *The Rise and Fall of Transnational Civil Society*, 2006; Frank Adloff: *Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis*, Frankfurt a.M. 2005; Dieter Gosewinkel und Sven Reichardt: *Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. Gegenbegriffe, Gewalt und Macht*. WZB, Berlin 2004.

7 CIVICUS: *State of Civil Society Report*. World Alliance for Citizen Participation, 2015.

Kernanliegen der neuen oder älteren NGO-Gesetze, die derzeit modifiziert werden, ist es, die einheimischen Organisationen vom ausländischen Geldfluss abzuschneiden bzw. diese Geldflüsse staatlich zu kontrollieren. Das äthiopische Gesetz von 2009 zum Beispiel verbietet allen einheimischen NGOs, die mehr als 10 Prozent ihres Budgets aus dem Ausland erhalten, jede politische Arbeit. In Israel liegt dem Parlament ein Gesetz vor, das festlegt, dass NGOs, die mehr als die Hälfte ihrer Gelder von ausländischen Organisationen bekommen, dies auf allen Schriftstücken vermerken müssen sowie im israelischen Parlament einen Button tragen sollen, auf dem steht, dass sie vom Ausland finanziert werden. Das zeigt die Ambivalenz der Regierungen: Geld soll ja nach wie vor ins Land kommen, aber bitte nur für politische Anliegen im Interesse der Regierungen und für soziale und ökologische Projekte ohne jeden politischen Anspruch.

Der indische Foreign Contribution Regulation Act (FCRA) erteilt NGOs, die von außerhalb Geld bekommen, eine «Lizenz», die daran gebunden ist, dass mit dem Geld letztlich keine politische Arbeit finanziert werden darf. Seit einiger Zeit überprüfen die indischen Behörden schärfer, ob die verschiedenen Vorgaben des Gesetzes eingehalten werden. Zu den prominentesten Opfern der verstärkten Kontrolle der indischen Regierung gehört Greenpeace Indien: der Organisation wurde die FCRA-Lizenz entzogen.

Administrative Vorgaben

Ein besonderes Mittel der Einschränkung der Handlungsspielräume und der Einschüchterung sind die Regeln zur Registrierung und die Vorschriften zur Berichtspflicht. Das russische NGO-Gesetz hat Berühmtheit erlangt und Nachahmer (z.B. in Malaysia und im israelischen Gesetzentwurf) gefunden. Wer vom Ausland Geld bekommt, muss sich als «ausländischer Agent» registrieren lassen. Die Bezeichnung «Agent» findet sich nicht nur in NGO-Gesetzen. Kritische Köpfe und Akteur/innen als «westliche Agenten» zu bezeichnen, ist beliebtes Spiel in Diffamierungskampagnen – ob in Venezuela oder Malaysia, in Ecuador oder Russland.

Eine große Zahl von Ländern verlangt zudem, dass ausländisch finanzierte Akteur/innen und im Inland tätige ausländische Organisationen ihre geplanten Aktivitäten offenlegen und sich genehmigen lassen (Äthiopien, Algerien, Jordanien, Nepal, Turkmenistan) oder Gelder gleich durch staatliche Kanäle fließen müssen. Hinzu kommen Berichtspflichten, die schikanösen Charakter haben und nicht von einem legitimen Interesse an Transparenz und Rechenschaftspflicht geleitet sind (Indonesien, Indien, Bangladesch).

In China soll künftig laut Entwurf des neuen Gesetzes zur Regulierung ausländischer NGOs die Hoheit beim Ministerium für Öffentliche Sicherheit liegen und nicht beim Ministerium für Zivile Angelegenheiten, das auch für die Registrierung chinesischer NGOs zuständig ist.

Kambodscha hat im Sommer 2015 ein NGO-Gesetz durchs Parlament gepeitscht, das Aktivitäten untersagt, die den Frieden, die Stabilität und öffentliche Ordnung oder die Kultur und Traditionen des Landes gefährden.

Solche Formulierungen sind typisch für so gut wie alle neuen NGO-Gesetze. Sie formulieren neben der Einschränkung oder dem Verbot politischer Arbeit, dass die NGOs nicht gegen die «öffentliche Ordnung und Sicherheit» oder gegen nationale Interessen verstoßen dürfen. Mit solchen gezielt offenen Formulierungen sind Interpretationen und damit staatlicher Willkür Tür und Tor geöffnet. In vielen Ländern gilt die innere Sicherheit und der Kampf gegen Terrorismus als Vorwand, demokratische Organisationen mundtot zu machen oder zu verbieten. Extreme Formen nimmt dieser Generalverdacht in Ägypten an. Dort gibt es so gut wie keinen Raum – «no space» – für auch nur halbwegs kritisches zivilgesellschaftliches Engagement oder Medienberichterstattung. Die Situation dort wird von vielen Menschenrechtsaktivist/innen schlimmer als unter der Herrschaft Hosni Mubaraks eingeschätzt, die immerhin Graubereiche und Handlungsspielräume für Menschenrechtsaktivist/innen und andere kritische Köpfe gelassen hatte.

Mit Drohungen, Haft und Zensur gegen kritische Stimmen

In autokratischen Ländern ist das vorrangige Ziel, jede Form der Organisation oder des öffentlichen Protests im Keim zu ersticken. Die NGO-Gesetze sind nicht die einzigen gesetzgebenden Maßnahmen, die die Handlungsspielräume für Zivilgesellschaft einschränken: Sicherheitsgesetze, Anti-Terrorgesetze, Mediengesetze – sie alle enthalten Einschränkungen für die Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure, von sozialen Bewegungen, Journalist/innen, Rechtsanwält/innen, Blogger/innen, kritischen Berufsverbänden.

In demokratischen oder partiell demokratischen Ländern beobachten wir, dass sich zunehmend ein ganzes Bündel aus juristischen, administrativen und repressiven Maßnahmen der Regierungen vor allem gegen soziale Bewegungen und NGOs richtet, die gegen Großprojekte wie Kohle-, Erdöl- oder Gaserschließung, gegen Landraub oder andere Infrastrukturprojekte zur Wehr setzen. Nicht nur in China, Russland, Indien, Äthiopien, der Türkei oder Kambodscha stehen Umweltschützer/innen als Teil der Zivilgesellschaft unter Druck. Überall, wo es um Kontrolle des Zugangs zu und die Ausbeutung von strategischen natürlichen Ressourcen geht, von Kohle, Öl und Gas über Wasser, Wälder, Land und Biodiversität greifen die Mächtigen zu Strategien, um ihre Macht und ihrem Geschäftsmodell das Überleben zu sichern.

In einem Bericht vom 10. Juni 2015 stellte Maina Kiai, Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit der Vereinten Nationen, fest: «Die wachsende Nachfrage nach Rohstoffen, insbesondere in besiedelten Gebieten, führt zur Erschließung neuer Abbau- und Fördergebiete und hat entsprechende Interessenskonflikte zur Folge.

Einigen Berichten zufolge waren 93 bis 99 Prozent der Flächen in acht, mit tropischen Bäumen bewaldeten Ländern, für die 73.000 Konzessionen für Bergbau,

Holzeinschlag, Landwirtschaft, Öl und Gas vergeben wurden, vorher bewohnt gewesen. Dieselben Quellen geben an, dass zum Beispiel 40 Prozent des peruanischen Territoriums von der Regierung an private, gewinnorientierte Unternehmen zur Erschließung natürlicher Ressourcen abgetreten wurden. Außerdem befinden sich in Indonesien und Liberia 30 bzw. 35 Prozent des Landes zum Zwecke des Abbaus von natürlichen Ressourcen in den Händen des Privatsektors. Daher ist es nicht verwunderlich, dass in diesem Zusammenhang massive soziale Konflikte entstehen.

Im Februar 2015 hat beispielsweise die Ombudsstelle in Peru 211 soziale Konfliktfälle dokumentiert, von denen 66 Prozent mit der Ausbeutung natürlicher Ressourcen zu tun hatten. In Kolumbien hat die Ombudsstelle an 218 Dialogveranstaltungen zwischen Bergbauunternehmen, Demonstranten und der Regierung teilgenommen».⁸

Neben Menschenrechtsverletzungen in Entwicklungsländern beschreibt Maina Kiai – im Zusammenhang mit der Gewinnung von Rohstoffen – auch solche in Kanada und Australien.⁹ Auch Morde an Aktivist/innen (vor allem im lokalen Widerstand) werden häufiger. Gemäß der britischen NGO Global Witness nimmt die Zahl getöteter Umweltaktivist/innen stetig zu.¹⁰ Im Jahr 2014 waren es global 116 – das entspricht etwa zwei Toten pro Woche. Das gefährlichste Land für Umweltaktivist/innen ist Honduras mit 101 Toten zwischen 2010 und 2014. Und das sind nur die dokumentierten Fälle. Die Dunkelziffer liegt vermutlich viel höher, da die Morde oft in abgelegenen Gegenden geschehen. Ins Visier geraten diejenigen, die Macht und Kontrolle hinterfragen, Korruption und Ungerechtigkeiten offenlegen und sich nicht in freiwillige Initiativen der Industrie einbinden lassen, sondern deren politischen Einfluss aufdecken und unterbinden wollen.

Dass Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Inter*Personen (LSBTI) bedroht werden, ist nichts Neues. Es gibt unzählige Berichte¹¹, die beschreiben, wie die Arbeit von LSBTI-Aktivist/innen eingeschränkt werden, auf die ich hier nicht eingehen kann.

Die Argumentation unterliegt allerdings bekannten Schemata: LSBTI-Rechte seien westliche Werte, die das Familienbild zerstören, wie die Kultur des eigenen Landes. LSBTI-Aktivist/innen werden daher als Staatsfeinde bezeichnet. Zeitungen veröffentlichen ihre Namen auf schwarzen Listen. Das trifft leider auch für EU-Staaten wie Ungarn zu. LSBTI-Rechte werden in Armenien, Serbien, Russland, in Uganda oder der Türkei massiv eingeschränkt, um hier nur einige Länder zu nennen.

8 Maina Kiai (2015): Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. United Nations General Assembly. Report A/HCR/29/25, S. 5 (Übers. d. Verf.).

9 Ebd., S. 14.

10 Global Witness: How many more? 2014's deadly environment: the killing and intimidation of environmental and land activists, with a spotlight on Honduras. Global Witness, 2015.

11 Zu diesem Thema siehe bspw. auch: ILGA Europe: Promoting and Enabling Civil Society Environment. 2015, S. 17f.; ILGA: State Sponsored Homophobia. 2015; Library of Congress: Laws on Homosexuality in African Nations. Global Legal Research Center, 2014.

Nicht nur Aktivist/innen, sondern auch Anwältinnen und Anwälte und Journalist/innen werden in ihrer Arbeit eingeschränkt, zensiert und bedroht. Der neueste Bericht von Reporter ohne Grenzen¹² zeigt die Brutalität, mit der auch gegen Umweltjournalist/innen vorgegangen wird und stellt fest, dass die Gewalttaten jährlich steigen. Seit 2010 sind mindestens zehn Umweltjournalist/innen ermordet worden. Sie kamen aus Indien, Kambodscha, den Philippinen, Indonesien und Russland. Allein 2015 sind zwei Reporter auf brutale Weise in Indien getötet worden: Beide Journalist/innen hatten über illegalen Bergbau berichtet und Korruption offengelegt. Sie wurden entführt und verbrannt.

In vielen Ländern geht es um beides: die Ansprüche demokratischer Teilhabe und Proteste gegen das «Entwicklungsmodell» zurückzudrängen, um die politische und ökonomische Macht der Eliten nicht zu gefährden. Die Furcht der Regierungen vor Bürgerwille und Protest ist immens. Politischer Machtverlust ist die große Bedrohung, allzu häufig geht ihre Abwehr Hand in Hand mit der Sicherung wirtschaftlicher Interessen. Proteste gegen Landnahmen und Großprojekte sind da nicht «willkommen». Die Finanzierung von «außen» dient als Vorwand und schürt gezielt nationalistische Ressentiments, um von diesen Interessen abzulenken. Garcia Linera, der Vizepräsident Boliviens, denunzierte einheimische Think Tanks und NGOs als Vertreter des «imperialen Umweltdiskurses». Der Entzug der Lizenz für Greenpeace Indien wird als Kampfansage der indischen Regierung gegen alle interpretiert, die sich dem indischen Entwicklungs- und Wachstumsmodell entgegenstellen. Nationale Aktivist/innen von externen Geldflüssen und digitalen Verbindungen abschneiden, das ist das eine, strafrechtliche Verfolgung sowie geheimdienstliche Überwachung im Inland das andere. Beides zusammen lässt die Handlungsräume nicht nur schrumpfen, es kann sie auch ganz versperren.

In einigen unserer Partnerländer hat diese Strategie längst Erfolg. In Russland ist der Großteil der Menschenrechtsakteur/innen ihrer Hauptfinanzierungsquellen beraubt. Viele NGOs, ob in Kenia oder Indien, lösen sich bereits auf. Die kritischen Köpfe gehen ins Exil (Äthiopien, Ägypten). Partner von NGOs oder Stiftungen ziehen sich aus Furcht vor Schikanen oder Kriminalisierung (China) zurück. Das politische Klima hat sich in vielen Ländern dramatisch zu Ungunsten von NGOs und sozialen Bewegungen verschlechtert. Die Denunziationen als Agenten des Westens oder als Neokolonisatoren verfangen in einem Kontext, in dem die nationalistische Karte Teil der Herrschaftssicherung ist.

12 Reporters Without Borders: Hostile Climate For Environmental Journalists. Report 2015.

Von «ausländischen Agenten» und «weicher Aggression»

Im Jahr 2006 trat in Russland ein neues NGO-Gesetz in Kraft. Im Jahr 2012 – Wladimir Putin war gerade wieder in den Kreml eingezogen – wurden alle Organisationen, die «Geld aus dem Ausland bekommen» und «sich politisch betätigen», verpflichtet, sich als «ausländische Agenten» zu registrieren.

Weil dem kaum jemand nachkam, wurde das Gesetz 2014 dahingehend revidiert, dass der Staat eine Organisation auch gegen deren Willen in dieser Liste registrieren kann. Wer nun seine Materialien nicht mit «ausländischer Agent» kennzeichnet, einem Begriff, bei dem in Russland die meisten sofort an Spione und Feinde denken, muss mit hohen Strafen rechnen. Seit 2015 können zudem ausländische NGOs für «unerwünscht» erklärt werden. Auf eine entsprechende «patriotische Stopp-Liste» wurden vom Parlamentsoberhaus Föderationsrat gleich zwölf (überwiegend US-amerikanische) Organisationen gesetzt. Ihre Aktivitäten seien Zeichen einer «weichen Aggression» gegen Russland.

Diesen Stiftungen gehe es nur darum, Leute vorzubereiten, die sie auf die Straße rufen können, «wenn von außen die Stunde X bestimmt worden ist», so der Vorsitzende des außenpolitischen Ausschusses, Kossatschow. Als erster wurde der «National Endowment for Democracy» Ende Juli 2015 von der Generalstaatsanwaltschaft praktisch ausgewiesen.

Auch China sieht in der Präsenz zivilgesellschaftlicher Organisationen aus dem Ausland offenbar ein Sicherheitsrisiko: eine fünfte Kolonne, die die soziale Stabilität und vielleicht gar die Lebensdauer der eigenen Regierung bedroht. Der Anfang Mai 2015 veröffentlichte zweite Entwurf des Gesetzes zur Regulierung ausländischer NGOs sieht vor, dass sich nahezu alle Organisationen bei den Sicherheitsbehörden registrieren müssen. Diese sollen sowohl für die Verwaltung als auch die Kontrolle zuständig sein. Darüber hinaus werden die ausländischen Organisationen einen einheimischen Schirmherrn brauchen, der die Verantwortung für sämtliche Aktivitäten der internationalen NGOs zu übernehmen hat. Untersagt werden sollen Aktivitäten, die «politischer und religiöser» Natur sind, die «innere Sicherheit beeinträchtigen» oder «gesellschaftliche Moralvorstellungen» verletzen. Die bewusst vage formulierten Definitionen und Inhalte lassen viel Spielraum für willkürliche Auslegungen. Würde das Gesetz in seiner jetzigen Form verabschiedet, dürften chinesische Organisationen kein Geld mehr von ausländischen Organisationen annehmen, deren Büros bzw. deren Aktivitäten nicht in China registriert und genehmigt wurden.

Kleinere Länder machten ebenfalls schnell deutlich, dass sie keine «Farbrevolutionen» dulden werden: Es wird «keine Rosen-, orangene oder gar Bananenrevolution» geben, so der weißrussische Präsident Lukaschenko 2005, der heute immer noch im Amt ist. Auch der (verstorbene) äthiopische Präsident

Meles Zenawi verkündete im Fernsehen, es werde keine Rosen- oder Grüne Revolution in Äthiopien geben, und brachte 2009 ein Gesetz durch, wonach politisch tätige NGOs nicht mehr als zehn Prozent ihrer Mittel aus dem Ausland beziehen dürfen. Eine offene politische Landschaft gibt es im Land nicht mehr, alle 547 Abgeordneten des 2015 gewählten Parlaments gehören der Regierungspartei Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRFD) an.

Auch in Europa macht das schlechte Beispiel Schule: In Ungarn geht die Regierung seit 2014 gegen Organisationen vor, die durch die «EEA and Norway Grants» unterstützt werden, einen Fonds gegen soziale und wirtschaftliche Ungleichheit in Osteuropa, der überwiegend von Norwegen finanziert wird.

Im Juli 2014 warnte Ministerpräsident Orbán vor «politischen Aktivisten, die vom Ausland bezahlt werden» und versuchten, «in Ungarn ausländische Interessen durchzusetzen». Mit stigmatisierender Rhetorik soll die Arbeit regierungskritischer NGOs gezielt diskreditiert werden. 2014 leitete die Regierungskontrollbehörde KEHI Ermittlungen gegen NGOs ein, die finanzielle Unterstützung aus Norwegen erhalten oder an ungarische NGOs weitergeleitet hatten, unter ihnen viele renommierte Organisationen wie die Ökotárs-Stiftung.

Repressionen und neue Gesetze zielen darauf ab, jede kritische Stimme, die sich gegen Regierungshandeln erhebt, mundtot zu machen. Zivilgesellschaftliches Engagement bleibt gleichwohl erlaubt, wenn es unpolitisch ist und im sozialen wie im Umweltsektor weiterhin bspw. staatliche Aufgaben übernimmt, ohne Ansprüche nach demokratischer Teilhabe zu erheben oder strukturelle Ursachen von Armut anzugehen. Entpolitisierte NGOs sind erwünscht, sie dürfen auch ausländisches Geld annehmen, wenn auch unter verstärkter staatlicher Kontrolle. Die Trennung in *gute* und in *böse* oder *staatsfeindliche* NGOs ist längst in vollem Gange, die vielen neuen NGO-Gesetze legalisieren diesen laufenden Prozess.

Staatliche und nichtstaatliche Förderer von Zivilgesellschaften und Demokratisierungsprozessen müssen gerade auch auf diese gewollte Aufspaltung von erwünschter und nicht erwünschter Zivilgesellschaft eine Antwort finden. Zögerlich, aber immerhin beginnt dazu eine Diskussion, darüber, wie private und staatliche Finanziere von Zivilgesellschaften auf die neuen Herausforderungen von «shrinking and closing spaces» reagieren sollten. Thomas Carothers hat in seiner jüngsten Publikation vom November 2015 versucht, sie zusammenzufassen.¹³

Politische Handlungsspielräume in schwierigem Umfeld auszuloten, gehört zum Kerngeschäft einer Politischen Stiftung. Es gibt nicht viele Strategien, die

¹³ Thomas Carothers: The closing Space Challenge – How are Funders responding? Carnegie Endowment for international Peace, 2015.

internationale Organisationen in so einem Umfeld anwenden können. Das Abwägen erfordert Fingerspitzengefühl und eine verantwortungsvolle Einschätzung, vor allem, ob und wie die Sicherheit der Kooperationspartner/innen sowie die der Mitarbeiter/innen gewährleistet ist.

Manchmal kann dies bedeuten, im Land zu bleiben, zu «überwintern», um die zivilgesellschaftlichen Akteure zu unterstützen, solange es geht und zu hoffen, dass die Handlungsspielräume wieder wachsen. Die Präsenz im Land kann heißen, dass Gesprächsräume zu Partner/innen offengehalten werden können und manchmal verhindern, dass Partner/innen ihre Arbeit sofort beenden müssen oder verhaftet werden. Im Land zu bleiben, kann auch dazu führen, dass die Organisationen sich auf nicht-politische Themen beschränken und auf politische Sichtbarkeit verzichten müssen. Der komplette Rückzug aus einem Land ist auch eine Option. Aus Äthiopien hat sich die Heinrich-Böll-Stiftung Ende 2012 zurückgezogen.¹⁴ Die politischen Handlungsspielräume für unsere Partner/innen und uns tendierten gegen Null. Dort wurde in den letzten Jahren die Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit drastisch eingeschränkt. Mit den Gesetzen zur Rolle und Arbeitsweise von NGOs im Jahr 2009 und den im Herbst 2011 veröffentlichten Umsetzungsverordnungen war ein neuer Höhepunkt der politischen Kontrolle und Einschränkung der Handlungsfreiheit erreicht.

Äthiopien – no space

Zwischen März und September 2011 wurden sechs äthiopische Journalisten verhaftet und der Unterstützung des Terrorismus angeklagt; weitere sechs Journalisten wurden in Abwesenheit vor Gericht gestellt. Im Dezember 2011 wurden zwei schwedische Journalisten zu elf Jahren Haft verurteilt, zwei äthiopische Journalisten erhielten im Januar 2012 jeweils 14 Jahre, und ein Blogger im Exil wurde zu lebenslanger Haft verurteilt. Im Juni 2012 wurden der bekannte Journalist Eskinder Nega und 23 weitere Personen des Terrorismus für schuldig befunden und ebenfalls zu langjährigen, bis hin zu lebenslänglichen Haftstrafen verurteilt. Kritische Journalist/innen fühlen sich schon seit Jahren unter Druck gesetzt und in ihrer Sicherheit bedroht.

Eine Reihe von Zeitungen wurden eingestellt (so z.B. *Addis Neger* in 2009, *Auramba Times* in 2011) und viele kritische Journalist/innen haben das Land verlassen, bevor es zu einer Anklage kommen konnte. So verließ auch Argaw Ashine, der Vorsitzende der Ethiopian Environment Journalist Association und langjähriger Partner der Heinrich-Böll-Stiftung, 2011 das Land, nachdem sein Name in einem von WikiLeaks veröffentlichten Bericht der US-Botschaft in Äthiopien genannt worden war.

14 Siehe Erklärung der Heinrich-Böll-Stiftung (2012): www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/stiftung/Ausfuhrlicher_Hintergrund_Aethiopien.pdf

Ein schließlich im April 2012 von der äthiopischen Regierung vorgelegter Textentwurf bestätigte, dass eine unabhängige politische Arbeit auch nach Abschluss eines bilateralen Abkommens nicht möglich gewesen und die Heinrich-Böll-Stiftung in ihren Möglichkeiten extrem eingeschränkt geblieben wäre. Das Gesetz untersagt beispielsweise jede Frauen- und Menschenrechtsarbeit. Zudem unterliegen gegenwärtige und potentielle Partnerorganisationen weiterhin den Regelungen des NGO-Gesetzes und könnten daher in Kernbereichen der Stiftungsarbeit nicht agieren. Die Zivilgesellschaft wird so des Politischen beraubt und darauf reduziert, Regierungsziele umzusetzen. Die Folge ist Entpolitisierung und Selbstzensur. Die Stiftung fand keine Partnerorganisationen mehr, die sich dieser Entwicklung entgegenstemmen.

Dass Menschen, die für Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit, um LSBTI-Rechte und für eine sozial und ökologisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik kämpfen, von Herrschenden verfolgt werden, ist nicht neu. Neu ist, wie massiv und wie schamlos sie dagegen vorgehen – eine Entwicklung, die anhalten wird und sich sogar noch verschärfen kann. Die massive Einschränkung zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume gehört deshalb auf die politische Agenda. Meinungs-, Organisations- und Versammlungsfreiheit sind die Essenz jeder Demokratie. Ihre Einschränkung muss alle demokratischen Regierungen und die globale Kooperation herausfordern. Das Thema muss deshalb Teil der außen- und entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Agenda und von nationalen Parlamenten aufgegriffen und Teil der globalen Gespräche und Verhandlungen zwischen Regierungen werden.

Literatur

- ACT ALLIANCE (2011): Shrinking political space of civil society action. ACT Alliance Development Effectiveness Working Group and ACT Alliance Rights and Development Working Group.
- ADLOFF, Frank (2005): Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis. Frankfurt a.M.
- BROWN, David (2009): Creating Credibility – Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society.
- BRUNNENGRÄBER, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (2009): NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen. Wiesbaden.
- CAROTHERS, Thomas/Young, Richard (2015): The Complexities of Global Protests. Carnegie Endowment for International Peace.
- CAROTHERS, Thomas (2015): The closing Space Challenge – How are Funders responding? Carnegie Endowment for international Peace.
- CAROTHERS, Thomas/Brechmacher, Saskia (2014): Closing Space: Democracy and Human Rights Support under Fire. Carnegie Endowment for International Peace.
- CIVICUS (2015): State of Civil Society Report. World Alliance for Citizen Participation. www.civicus.org
- DAVIES, Thomas Richard (2008): The Rise and Fall of Transnational Civil Society, London.
- DRINHAUSEN, Katja/Schucher, Günther (2015): Zivilgesellschaft unter Druck: Globaler Widerstand gegen Demokratie wächst. German Institute for Global and Area Studies.
- DUPUY, K./Ron, J./Prakash A. (2014): Who survived? Ethiopia's regulatory crackdown on foreign-funded NGOs. *Review of International Political Economy*, S. 1-38.
- FORST, Michael (2015): Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, Bericht an die UN-Generalversammlung, A/70/217.
- GLOBAL WITNESS (2015): How many more? 2014's deadly environment: the killing and intimidation of environmental and land activists, with a spotlight on Honduras. Global Witness.
- GNÄRIG, Burkhard (2015): The Hedgehog and the Beetle. Disruption and Innovation in the Civil Society Sector. International Civil Society Centre.
- GOSEWINKEL, Dieter/Reichardt, Sven (2004): Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. Gegenbegriffe, Gewalt und Macht. WZB.
- HEIDEL, Klaus (2009): Von der Notwendigkeit neuer Formen zivilgesellschaftlichen Engagements. Sechs Thesen, in: Social Watch Deutschland/Forum Weltsocialgipfel: Globale Krisen. Soziale Auswirkungen – Politische Konsequenzen.
- HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (2012): Zur Schließung des Büros der Heinrich-Böll-Stiftung in Äthiopien. www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/stiftung/Ausfuhrlicher_Hintergrund_Aethiopien.pdf (abgerufen am 11.12.15).
- HEINS, Volker (1992): Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 33.
- ILGA EUROPE (2015): Promoting and Enabling Civil Society Environment. Understanding the concept, policy and environment and its linkages with LGBTI civil society protected rights. Working Paper 1/2315.
- ILGA (2015): State Sponsored Homophobia. A World Survey of Laws: criminalization, protection and recognition of samesex love.
- KIAI, Maina (2015a): Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. United Nations General Assembly. Report A/HCR/29/25.
- KIAI, Maina (2015b): Comparing States' treatment of businesses and associations worldwide. Bericht an die UN-Generalversammlung, A/70/266.
- KIAI, Maina (2015c): Threats against groups most at risk when exercising assembly and association rights. Bericht an den UN-Menschenrechtsrat, A/HRC/26/29.
- KIAI, Maina (2014): Multilateral institutions and their effect on assembly and association rights, Bericht an die UN-Generalversammlung, A/69/365.

- KIAI, Maina (2013): The rights to freedom of peaceful assembly and of association in the context of elections. Bericht an die UN-Generalversammlung, A/68/299.
- LIBRARY OF CONGRESS (2014): Laws on Homosexuality in African Nations. Global Legal Research Center.
- NUSCHELER, Franz (1998): NGOs in Weltgesellschaft und Weltpolitik: Menschenrechtsorganisationen als Sauerzeug einer besseren Welt?
- NUSCHELER, Franz (2008): Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. INEF-Report 93.
- RUTZEN, Douglas (2015): Civil Society under Assault. National Endowment for Democracy. Reporters Without Borders (2015): Hostile Climate For Environmental Journalists. Report 2015.
- UNMÜSSIG, Barbara (2011): NGOs in der Klimakrise. Fragmentierungsprozesse, Konfliktlinien und strategische Ansätze. www.boell.de/de/publikationen/oekologie-gesellschaft-ngos-in-der-klimakrise-11001.html
- UNMÜSSIG, Barbara (2015): Die Rolle der Zivilgesellschaft in der Klimapolitik. GAIA 24/3.

KAPITEL ZWEI

In der Falle der Projektlosigkeit: Die Europäische Union managt sich tiefer in die Krise

Es ist das Gegenbild früherer Krisenszenarien, welches heute die politischen Lähmungserscheinungen der Europäischen Union ausmacht. Der EU-Binnenmarkt ist nicht zum Spielball globaler Konzerne geworden; die sozialen und ökologischen Normen und Standards in der EU sind nicht in eine Abwärtsspirale gezwungen worden; Europas Bürokratie ist kein Moloch auf dem Weg zum Superstaat; politische Entscheidungen in Brüssel sind nicht demokratischer Kontrolle auf europäischer wie nationaler Ebene entzogen; Europas Außenpolitik ist nicht militarisiert. Dies sind nicht eingetretene Entwürfe erwarteter Krisen – im Vergleich zur heutigen Lage muten sie beinahe harmlos an.

Die besondere Herausforderung der Europapolitik in der Staatsschuldenkrise oder der Flüchtlingskrise liegt weniger in der Schwierigkeit der Lage, sondern in der scheinbaren Unmöglichkeit ihrer europäischen Bearbeitung. Beide große Krisen besitzen ihren schwierigsten Punkt im Zerfall politischen Zusammenhalts unter den EU-Staaten selbst. Die Akteure nehmen die Unterschiedlichkeit ihrer Interessen stärker wahr als die Chancen gemeinsamen Handelns, nicht zuletzt weil sie die politisch-institutionellen Konsequenzen einer europäischen Lösung fürchten. So fokussiert die Euro-Krisenreaktion auf die Konditionalität von Finanzhilfen, die ihrerseits Zeit kaufen, verfehlt jedoch das Kernproblem umfassender Governance-Reform der Staaten als gemeinschaftliche Initiative. So priorisiert die Reaktion auf die große Zahl flüchtender Menschen die Reduzierung der Ankunfts-zahlen, aber nicht die Entwicklung gemeinsamer Instrumente nach innen wie außen. Auf diese Weise verliert die europäische Politik ihr früheres Momentum, auf Krisen mit einer Verstärkung der Integration zu reagieren und auf diesem Wege zu wachsen. Integration schrumpft; die Europäische Union entwickelt ein «Weimar-Syndrom» – sie organisiert europäisches politisches Handeln für eine Minderheit von Europäern.

Diese Schwäche europäischer Politik unterscheidet sich von der Phase der Ernüchterung in den 1990er Jahren. Die Jahre zwischen dem Vertrag von Maastricht und dem Vertrag von Nizza waren geprägt durch die fortschreitende Erosion der politischen Ambition, die Einheit des Kontinents politisch zu gestalten und Europa unter dem Dach einer handlungsfähigen Union zu integrieren. In Maastricht

stand im Kern noch das Reformpotential der 1980er Jahre zur Entscheidung; diese Europäische Union war nicht die Antwort auf den Fall der Berliner Mauer, als die sie ausgegeben wurde. Die Folgeschritte litten unter der Wucht des Wandels im neuen Europa. Ihnen fehlte eine weiter reichende Idee für die Gestaltung einer EU in XXL, und mit jedem Schritt wuchs die Skepsis der Akteure wie der öffentlichen Meinung.

Als Außenminister hat Joschka Fischer versucht, diese Erosion mit seinen Überlegungen zur Finalität von Integration aufzuhalten und Ambition in den Prozess der Entwicklung einer großen EU zurückzuholen. Seine Humboldt-Rede im Jahr 2000 steht exemplarisch für den Versuch einer Reihe von Akteuren, Europa wieder stärker vom Ziel her zu denken, um dadurch Klarheit über die Zwischenschritte zu gewinnen. Der Verfassungskonvent hatte die Aufgabe, eben diese Ableitung der Zwischenschritte konkret zu formulieren. Mit dem Scheitern seines Entwurfs fiel die Europäische Politik auf ein «institutional engineering» zurück und konsolidierte Bausteine der Reformdebatten im Vertrag von Lissabon. Der hybride Charakter der EU als gleichzeitig supranationale und intergouvernementale Ordnung wurde nicht überwunden, sondern vertieft, und zwar an beiden Enden.

Was als Wiedergewinnung der Balance zwischen zentripetalen und zentrifugalen Kräften gedacht war, hat zumindest bislang ihr Ziel verfehlt. Auf absehbare Zeit erscheint die zentripetale Dynamik der Integration gebrochen, auch wenn der Wandel durch den Theaterdonner der Spitzenkandidaturen und die Nominierung der derzeitigen Kommissionspräsidenten verdeckt wird. Die Symbolik dieses Akts übertrifft seinen Gehalt deutlich. Unterdessen gerät die Substanz der Integration zur Dispositionsmasse, dies zeigen die mit der britischen Androhung eines Austritts erzwungenen «Verhandlungen» über eine Reform der EU. Die Balance zwischen Gemeinschaftsinteresse und Gemeinschaftsorientierung einerseits und nationalem Interesse und Positionswahrung andererseits ist tief gestört.

Folgen einer Präsidialisierung europäischer Politik

Als Verhandlungssystem zwischen Staaten ist die Europäische Union weit gekommen. Von den ersten Schritten einer außenpolitisch motivierten Gründung einer Teilwirtschaftsgemeinschaft ausgehend hat sie ein System entwickelt, in dem sich im Zentrum eine depolitisierte Hohe Behörde und der Ministerrat gegenüberstanden. Den Rat dominierten die Außenminister; unter ihren nationalen Kabinettskollegen waren ansonsten allenfalls die Agrarminister nennenswert im Entscheidungssystem der Integration präsent. Der Integrationsfortschritt hat diese Konstruktion tiefgreifend gewandelt. Neben den Allgemeinen Rat sind zahlreiche Fachministerräte getreten; es gibt in den Regierungen der Mitgliedstaaten kaum ein Ressort, das nicht über eine der Ratsformationen in der Brüsseler Gesetzgebungsmaschine vertreten wäre. In dieser Entwicklung hat der Allgemeine Rat zugleich seine zentrale Stellung eingebüßt; seine wichtigste Rolle besteht heute in der Positionsabstimmung der Mitgliedstaaten durch ihre Ständigen Vertreter; dass diesem Rat auf Ministerebene die Außenminister angehören, ist beinahe zum Anachronismus geworden,

denn diese haben im Alltag der Europapolitik ihre führende Rolle verloren. Wichtiges Gegenüber der Räte ist heute das Europäische Parlament, denn über das Mitentscheidungsverfahren für weite Teile der Gemeinschaftspolitik sind Rat und Parlament als Gesetzgebungskammern verknüpft. Die Europäische Kommission erscheint ihrerseits deutlich stärker politisiert, denn sie hängt zunehmend stärker von der Unterstützung durch das Europäische Parlament ab. Diese Entwicklung wiederum ist entscheidend geprägt durch die Etablierung eines neuen Entscheidungszentrums der Mitgliedstaaten, den Europäischen Rat, der nach Jahrzehnten einer informellen Existenz mit dem Vertrag von Lissabon zur vollwertigen Institution geworden ist.

Die EU ist parlamentarischer und zugleich zum Handlungsfeld der Innenpolitik geworden. Interessanterweise werden die vielfältigen Interessen, Besitzstände und Anliegen weniger durch die Mitglieder des Europäischen Parlaments als durch die verschiedensten Ratsformationen und durch den Europäischen Rat ins EU-System hineingetragen. Die Regierungschefs sind in hohem Maße in die Innenpolitik ihres Landes eingebunden, mehr noch: sie repräsentieren die Innenpolitik wie kein anderer Akteur. Zwar können sie die Haltung ihrer Regierung qua Position leichter verändern als ein Minister, doch stehen sie unter deutlich höherer Beobachtung ihrer Öffentlichkeit. Mit den Regierungschefs verbinden sich also Darstellungs- und Statusbedürfnis nationaler Politik.

Im politischen Zentrum der heutigen EU steht damit eine Institution, in der politische Steuerung und Entscheidung den besonderen Gesetzen von Gipfelpolitik unterliegt. In seinem ersten Jahrzehnt, als informelle Zusammenkunft der Regierungschefs, hat das Gremium Entscheidungsblockaden gerade wegen der Privatheit seines Charakters überwinden können; heute muss der Europäische Rat unter praktisch gegenteiligen Bedingungen das Gleiche erreichen. Seine Agenda wird zunehmend länger und der Sitzungsrythmus dichter, da mehr und mehr Entscheidungen auf die oberste Ebene bugsiiert werden.

Diese Zuspitzung der Integrationspolitik auf den Europäischen Rat erfolgte weder zwangsläufig noch zufällig. Vielmehr speist sie sich aus dem über die 1990er Jahre wachsenden, tiefen Unbehagen der Regierungen mit dem politischen System, das sie selbst geschaffen haben. Dass Parlament und Rat zu einem Zwei-Kammer-System zusammenwachsen würden und damit der Kommission über die Zeit die Rolle einer Regierung zukommen würde, gehörte zwar zur Sonntagsrhetorik der Europapolitik, doch mit dem Vertrag von Maastricht und den Folgeverträgen wurde die Perspektive erheblich konkreter, während sich zugleich die diffuse Unterstützung für «Europa» in der Öffentlichkeit vieler Staaten abschwächte.

In dieser Lage sollte die Betonung der Rolle der Staaten, ihre Abbildung im System durch den Europäischen Rat und die starke Betonung von dessen Rolle beruhigend wirken. Nationale politische Entscheider suchten ihre Kontrolle der Integration zu demonstrieren; den Europäischen Rat vermittelten sie als Sicherung gegen einen «europäischen Superstaat» ebenso wie gegen eine Majorisierung der eigenen Europapolitik durch die der anderen. In dieser Inszenierung liegt ein gutes Stück an Rückwärtsgewandtheit, denn mit der Bekämpfung von

EU-Skepsis durch den Nachweis von Kontrolle haben die Regierungen zugleich eine Erkenntnis aus sechs Jahrzehnten Integration in den Schatten gedrängt: Mit der Besetzung des Entscheidungszentrums durch den Europäischen Rat kehrt das zwischendurch funktional ausdifferenzierte politische System der EU scheinbar zu seinem Ursprung zurück – der im Konsens der Staaten getroffenen Entscheidung. Dass dies alles so nicht stimmt, es entsprechender Entscheidungen in Kommission, Rat und Parlament bedarf, wird gern verdrängt und in der breiteren Öffentlichkeit auch wenig wahrgenommen.

Aus dem Blick gerät damit auch eine wesentliche Leistung von Integration. Sie hat die schwindende Handlungsfähigkeit nationaler Politik in Bezug auf wesentliche Leistungsbereiche wie Sicherheit und Wohlfahrt kompensiert. Durch die Entwicklung der EU haben ihre Mitglieder an gemeinsamer Souveränität gewonnen, was sie faktisch an nationaler Souveränität verloren hatten. Integration hat den Nationalstaat in einer Umgebung wachsender Interdependenz stimmig gehalten – «Europa» war dabei so erfolgreich, dass sich die Wahrnehmung des Problems völlig gedreht hat, weg von der Kapazitätslücke des Nationalstaats hin zur Beschränkung nationaler Handlungsfähigkeit durch die EU. Es kommt nicht von ungefähr, dass populistische Strömungen überall in der EU die Rückverlagerung von Souveränität fordern; ihre Führer haben den Vorgang erkannt, ziehen nur den völlig falschen Schluss.

Bewahrung als Vision

Es ist diese Europäische Union, deren innere Integrationsdynamik versiegt ist, die als Schicksalsgemeinschaft konzipiert wurde und sich nun in den Ansprüchen ihrer Mitglieder an die Nutzengemeinschaft verfängt. Ihre Handlungsschwäche rührt weniger aus Konfrontation durch Veto-Akteure von innen oder außen, vielmehr aus der Erosion ihres inneren Zusammenhalts und ihres äußeren Umfelds. Die Europäische Integration zerbricht nicht, doch sie bröckelt und verliert an Stabilität.

In ihrem Umfeld wächst die Kluft der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Verhältnisse zwischen dem Raum der EU und ihrer Nachbarschaft. Im Osten wie im Süden werden die Europäer mit schwindender Staatlichkeit oder autoritärer Herrschaft, neuen Machtansprüchen und ideologischer Aufladung der zahlreichen sozialen und politischen Konflikte konfrontiert. Die Anreizsysteme europäischer Nachbarschaftspolitik funktionieren nicht und der Versuch, die Auswirkungen von Konflikten in der Nachbarschaft auf Europa zu begrenzen, greift nicht länger.

Die Staatsschuldenkrise wie die Flüchtlingskrise haben die Schwachstelle der Europapolitik aufgezeigt. Sie liegt im Minimalismus eines Krisenmanagements, das sich im Grundsatz an der Bewahrung des Status quo ausrichtet. Mit Mühen erreicht die europäische Politik ein Maß an Krisenreaktion, das ein Auseinanderfallen verhindert, aber auch nicht mehr. In der Schuldenkrise schuf die Krisenreaktion den am stärksten betroffenen Staaten Zeit zur Konsolidierung ihrer Schuldenposition, beharrte jedoch auf der Vorstellung, dass die erforderliche Strukturreform allein auf Ebene der betroffenen Mitgliedstaaten zu leisten sei.

In der Flüchtlingskrise erreichte die Krisenreaktion eine Dämpfung des Zuwanderungsdrucks, verfehlte jedoch die Entwicklung wirksamer Solidarmechanismen nach innen und effektiver humanitärer Handlungsfähigkeit nach außen. In diese Reihe minimalistischen Krisenmanagements ließe sich auch der Umgang mit den britischen Forderungen nach Reform oder Austritt einordnen: Cameron erhielt eine Reihe von Zusagen, die den Gehalt der Integration ein wenig verwässern, sich zugleich aber als Erfolg seiner Forderungen interpretieren lassen – ein Erfolg, dessen Inhalt für den Ausgang des Referendums jedoch nicht entscheidend ist.

Unter diesen Umständen ist die Bewahrung des Bestehenden zum Leitbild der Europapolitik avanciert. Der Status quo als Vision – diese Vorstellung bringt den tiefgreifenden Wandel der Lage Europas auf den Punkt. Sie wird bestimmt von der Verunsicherung der Eliten angesichts des Entzugs diffuser Akzeptanz durch die Öffentlichkeit, von der gewachsenen Heterogenität der Europäischen Union mit ihrer Vielfalt an Interessen und Ansprüchen und vom Verlust früherer Konsenskoalitionen unter den Mitgliedstaaten. Die heutige Europäische Union ist politisch fragmentierter denn je zuvor; es fehlen die Gestaltungsmehrheiten, die Zahl der Veto-Akteure dagegen ist groß. Koalitionen bilden sich vielfach ad hoc, traditionelle Handlungsachsen haben an Wirkung eingebüßt.

In den Stagnationsphasen der Europapolitik der 1970er und 1980er Jahre sind die Krisenanalysen in Regierungs- und Expertenkreisen immer wieder zur Schlussfolgerung gelangt, Europäische Integration vertrage den Stillstand nicht. Ob in die Metapher des Fahrrads gekleidet, dessen Stabilität Vorwärtsbewegung verlangt, oder in der Gegenüberstellung von Fortschritt oder Verfall – zu dieser Zeit galt der Status quo als nicht haltbar. Und wenig spricht bislang dafür, dass die mit dem Vertrag von Lissabon zum Stillstand gekommene EU in dieser Position verharren kann. Die Anzeichen sprechen für einen Verfall im Stillstand, nicht zuletzt deshalb, weil die inneren wie äußeren Rahmenbedingungen und Bestimmungsfaktoren der Europäischen Union nicht still stehen, sondern sich dynamisch verändern. Erfolgreicher Managementminimalismus mag die Vorstellung nähren, die Integrationsdichte sei im Status quo zu bewahren, doch als Strategie erscheint der Ansatz riskant. Die Europapolitik ist in ihrer Folge extrem ergebnisabhängig geworden, und die Kalküle der beteiligten Akteure haben sich extrem in Richtung Nutzenmaximierung verschoben.

Integration braucht Projekte

Ein triftiger Grund für eine Strategie der Bewahrung könnte die Behauptung ihrer Alternativlosigkeit sein: Offenkundiger Integrationsbedarf trifft auf die politisch-institutionelle Unmöglichkeit seiner Umsetzung. Dies ist in der Tat ein Merkmal der gegenwärtigen Lage, denn die Hürden einer Vertragsänderung liegen ebenso hoch (Konventverfahren und Regierungskonferenz) wie die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns in der Ratifikation (Referenden).

Wenn Integration dennoch Projekte braucht, um aus Krisenlagen Chancen zu generieren, dann müssen Initiativen und ihre Träger anders gedacht werden als in der traditionellen Entwicklungslogik der Europapolitik. Das in der Flüchtlingskrise ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit gerückte Schengen-System kann als gutes Beispiel für Alternativstrategien dienen. Schengen gäbe es nicht ohne den Versuch einiger EU-Staaten, den Stillstand auf Ebene der Gemeinschaft durch eine Fortschrittsinitiative außerhalb der Verträge zu überwinden. Schengen war ein Avantgardeprojekt, durch das seine Initiatoren die Zukunft der Gemeinschaft vorzeichneten – nicht perfekt, aber konsequent.

In diesem Sinne braucht auch die heutige Europäische Union Initiativen, die auf die Fehlstellen des Krisenmanagements zielen und gemeinschaftliche Anliegen realisieren, zu deren Verwirklichung die EU insgesamt nicht in der Lage zu sein scheint. Zwei Beispiele aus unterschiedlichen Feldern der Europapolitik verdeutlichen das Potential von Integrationsinitiativen: eine Governance-Initiative nach innen und die Schaffung einer zivilen humanitären Interventionsfähigkeit nach außen.

Eine Governance-Initiative für Europa

Die Schuldenkrise hat deutlich gemacht, dass der Integrationsimpuls der Währungsunion in einer stärker intergouvernemental geprägten EU überschätzt und der Anpassungsbedarf innerhalb der Mitgliedstaaten unterschätzt wurde. Dass die hinter den Stabilitätsregeln liegende Erwartung rationaler und umfassend handlungsfähiger politischer Akteure übersteigert war, zeigte sich erst in der Vertiefung der Finanzkrise zur Staatsschuldenkrise. In den Jahren zuvor hatte der Zinseffekt des Euro die Adaptionsschwäche vieler EU-Staaten kaschiert. So blieb unbeachtet, dass die Qualität nationaler Rechtssetzung, die Nachhaltigkeit des Systems sozialer Sicherheit und die Effektivität öffentlicher Verwaltung, vor allem aber die Reformkapazität des politischen Systems zu entscheidenden Stellhebeln der Wettbewerbsfähigkeit der Euro-Staaten geworden war. Unter den Bedingungen des Euro wird «gutes Regieren» zum Bestandteil der Integrationsfähigkeit der Mitgliedstaaten.

Im Krisenmanagement hat es sich als unzureichend erwiesen, schwierige Strukturreformen hauptsächlich durch fiskalische Konditionalität und Controlling-Instrumente zu steuern. Die souveränitätsschonend gedachte Betonung nationaler Eigenverantwortung hat ihr Gegenteil bewirkt, nämlich die Wahrnehmung des Verlusts von Autonomie verstärkt und die politischen Konflikte vertieft. In der griechischen Krise bedeutet dies, die Voraussetzung weiterer Hilfsleistungen – die Überwindung der Staatsschwäche Griechenlands – nicht allein durch technische Institutionen überwachen zu lassen, sondern direkt und gemeinsam anzugehen.

Parallel zum Hilfsprogramm sollten EU-Staaten eine mitgliedstaatliche Initiative unternehmen und die Unterstützung innerer Reformen mit Griechenland zu einer umfassenden Transformationspartnerschaft ausbauen. Gemeinsam sollten die Partner eine neue Ordnung für Griechenland entwickeln und zusammen

das schaffen, was die Griechen nie hatten: ein modernes, demokratisches, Regelgetragenes und effektives Regierungs- und Verwaltungssystem, das Vertrauen verdient und Gesetzestreue verlangen kann. Als Vorbild können die zahlreichen Twinning-Projekte der EU zur Unterstützung der Transformation in Mittel- und Osteuropa dienen.

Europapolitisch sinnvoll wäre zudem, die spezifische Initiative zugunsten der Transformation Griechenlands durch eine EU-weite Governance-Initiative der Mitgliedstaaten zu ergänzen, ein Gemeinschaftsprogramm zur Verbesserung der Regierungsqualität. Es sollte sich nicht auf die üblichen Elemente wie Benchmarking und «best practices» beschränken, sondern die Reformkooperation der EU-Staaten untereinander anregen. Nach dem Modell des Kohäsionsfonds sollte ein Governance-Fonds auf EU-Ebene oder für die Eurozone geschaffen werden, um den reformbedingten Investitionsaufwand mitzufinanzieren.

Eine zivile humanitäre Interventionsfähigkeit für Europa

Die Konflikte im Nahen Osten und die Flüchtlingskrise belegen, dass die Europäer bessere außenpolitische Instrumente der Krisenbewältigung benötigen. Diplomatische Mittel greifen nicht in Situationen von Regierungsschwäche und Staatsversagen, militärische Mittel sind zumeist erst auf einer Stufe der Eskalation zu rechtfertigen, in der begrenzte Militäreinsätze selbst bereits nicht mehr hinreichend wirken. Eine umfassende Intervention von außen mit dem Ziel des anschließenden staatlichen Neuaufbaus hat bisher in keinem Fall zum intendierten Erfolg geführt. Europa braucht deshalb stärkere Fähigkeiten im Zwischenraum der beiden Pole: Krisenfrüherkennung und -prävention, schnellere und sichtbarere humanitäre Hilfe (nicht zuletzt um die Spannung zwischen normativer und realpolitischer Ebene zu reduzieren), Hilfe beim Wiederaufbau. Dabei müssen sich die Europäer unbedingt von der Fiktion des Exports ihres eigenen Modells lösen; Frieden, Stabilität und Entwicklung sind wichtigere Voraussetzungen für den Wunsch der Menschen auf ein besseres Leben als plurale Demokratie – letztere kann und soll folgen, allerdings auf der Basis von Entscheidungen der Betroffenen selbst.

Ein sichtbares Instrument jenseits des Minimalismus im Krisenmanagement wäre die Entscheidung zum Aufbau einer stehenden humanitären Interventionsfähigkeit für Europa als Projekt einer Gruppe von Mitgliedstaaten. Diese zivile Truppe hätte den Auftrag im weiteren Raum der europäischen Nachbarschaft schnell und umfassend humanitäre Hilfe im Namen Europas zu leisten. Das hieße, gemeinsam mit betroffenen Staaten und in Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen eine hinreichende und rasche Versorgung von Flüchtlingen zu gewährleisten, die neben Unterkunft und Ernährung auch ausreichende medizinische Hilfe sowie Bildungs- und Ausbildungsangebote umfasst. Im Unterschied zu den Vereinten Nationen, die ihre Mittel für Flüchtlingsarbeit erst einwerben müssen, wäre die europäische Organisation auf einem festen Budget von ca. sieben Mrd. Euro zu begründen, sie würde eine stehende Planungs-

Koordinations- und Führungsstruktur schaffen und den Kern der Einsatzkräfte vor Ort vorhalten. Zu ihren Ressourcen sollten auch mobile Hospitäler und Lufttransportfähigkeiten gehören.

Die derzeitige Krisenstrategie setzt auf das Management der Fluchtbewegungen durch die Türkei, deren Verhalten mit dem nötigen Minimum an finanziellen Leistungen gesteuert werden soll. Nach dem hier angerissenen Ansatz würden die Träger der humanitären Interventionsfähigkeit der Türkei, aber auch dem Libanon und Jordanien anbieten, Flüchtlingshilfe vor Ort gemeinsam zu betreiben, unter europäischer Flagge leistungsfähige Lager und Versorgungseinrichtungen zu schaffen und dafür deutlich mehr Budget als bisher vorhanden zu mobilisieren. Europa will und kann die Konfliktlage im weiteren Nahen Osten nicht militärisch kontrollieren, und es will und kann die Konfliktfolgen nicht umfassend über Wanderung in die EU verarbeiten. Unter diesen Bedingungen gilt es, die Werte und Normen europäischer Politik zu bewahren, in dem Europa den von Krieg und Zerstörung bedrohten Menschen wirksam hilft.

Beide der so skizzierten Initiativen bewegen sich im Rahmen der weiteren Zielsetzung der europäischen Verträge; beide sind unter den derzeitigen Bedingungen auf Ebene der 28 Mitgliedstaaten kaum zu realisieren. Das Governance-Projekt wie die humanitäre Eingreiftruppe sind jedoch als Initiative einer Gestaltungsgruppe politisch, rechtlich und institutionell umsetzbar. Entsprechende Projekte erforderten die Zusammenführung einer handlungswilligen Koalition auf der Basis einer integrationspolitischen Grundsatzentscheidung. Beide Vorhaben verfolgen anspruchsvolle Ziele, die sich nicht mit technischen Instrumenten oder symbolischen Handlungen erreichen lassen. Vielmehr setzen sie integrationspolitische Signale, die politisch gedeckt sein müssten.

Die Fallbeispiele sollen verdeutlichen, wo ein politisches Momentum in einer im Wesentlichen intergouvernemental verfassten und präsidial agierenden EU liegt. Der Ausweg aus der blockierten Integrationsvertiefung liegt in einer kalkulierten Initiative einer Gruppe von Staaten, die Integration über gemeinsames Handeln in den Bereichen voranbringen, in denen mitgliedstaatliche Ressourcen und Handlungsfähigkeit hinreichend vorhanden sind, aber bisher nicht europapolitisch genutzt werden. Entscheidend ist, dass diese Initiativen auf Zielvorstellungen und Interessen der EU insgesamt bezogen sind und damit eine mögliche Zukunft der Integrationspolitik vorwegnehmen. Erst daraus erwächst ihr integrationspolitischer Impuls.

Integration braucht Projekte, nicht zuletzt, um die Ambitionen europäischer Staaten und ihrer politischen Führung an sich zu binden. Gelingt dies nicht, schwindet der politische Zusammenhalt der EU weiter. Wo kein Angebot zum opt-in besteht, bestimmt die Neigung zum opt-out das politische Klima. Vor allem Deutschland und Frankreich, die letzte verbliebene politikfeldübergreifende Gestaltungscoalition der EU müssen entscheiden, welche Perspektive sie für Europa wollen: den Minimalismus der Projektlosigkeit oder die Schwierigkeiten und Chancen der Avantgarde. Auf beiden Wegen können sie Europa führen, aber nur über die Initiative einer Avantgarde können sie Europa eine Richtung geben.

Ein neues Helsinki für Europa?

Russland, der Westen und die Grundlagen der europäischen Sicherheitsordnung

Die russische Annexion der Krim und die bis heute andauernde politische, wirtschaftliche und militärische Unterstützung der prorussischen Separatisten im Osten der Ukraine haben zu einem tiefgreifenden Zerwürfnis zwischen Russland und den Staaten der Europäischen Union sowie der gesamten westlichen Welt geführt. 25 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges befinden sich beide Seiten erneut in einem Großkonflikt, an dessen schiere Möglichkeit fast niemand in Europa mehr glauben wollte. Inzwischen ist klar, dass Russland die Grundprinzipien der europäischen Sicherheitsordnung, die sich nach 1990 etabliert haben und die beide Seiten vertraglich mehrfach anerkannt haben, nicht mehr akzeptiert. Russland fühlt sich an diese Regeln nicht mehr gebunden – sei es, weil Russland darauf verweist, dass der Westen die Regeln zuerst gebrochen habe.¹ Oder sei es, weil das europäische Sicherheitssystem nach russischer Lesart ein Konstrukt des Westens ist, welches Russland nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion aufoktroziert wurde, ohne dessen Interessen zu berücksichtigen.² Russland möchte das Verhältnis zum Westen daher neu verhandeln. Der Westen hingegen will die geopolitischen Ansprüche Moskaus weder akzeptieren noch legitimieren und hält an den bestehenden Grundprinzipien fest.

Die Differenzen zwischen den Konfliktparteien sind so groß, dass sie unüberbrückbar scheinen. Sie umfassen den Kern dessen, was die Sicherheitsordnung in Europa bislang ausgemacht hat: Das Prinzip der staatlichen Souveränität sowie der territorialen Integrität, das Gewaltverbot, die Nicht-Intervention in innere Angelegenheiten, die Unverletzbarkeit von Grenzen und das nationale Selbstbestimmungsrecht. Moskau und der Westen haben unterschiedliche Interpretationen dieser Prinzipien, die auf die Schlussakte von Helsinki zurückgehen, entwickelt. Beide Interpretationen schließen sich gegenseitig aus. Sie werden in ebenso unterschiedliche historische Narrative über die Entstehung des aktuellen Konflikts

- 1 So z.B. Sergey Karaganov: «Europe: A Defeat at the Hands of Victory?», *Russia in Global Affairs*, No. 1 January/March 2015. <http://eng.globalaffairs.ru/number/Europe-A-Defeat-at-the-Hands-of-Victory-17361>.
- 2 So z.B. Fyodor Lukyanov: «Russia and the EU: A New Future Requested», in: *Avoiding A New «Cold War»: The Future of EU-Russia Relations in the Context of the Ukraine Crisis*, LSE Ideas Special Report SR020 March 2016, S. 16.

eingebettet, welche das Prisma bilden, durch das beide Parteien auf das Verhältnis zwischen Russland und dem Westen schauen.

Für die Länder der Europäischen Union ist der ungewollte Konflikt mit Russland mit einer schmerzhaften Erkenntnis verbunden: Ihre bisherige Russlandpolitik, basierend auf der Idee von Partnerschaft und gemeinsamen Regeln, ist gescheitert. Ihre Hoffnung, dass eine enge Zusammenarbeit automatisch zu einer Annäherung Russlands an den Westen führen würde, hat sich als Illusion entpuppt. Doch auf eine Politik in der unmittelbaren Nachbarschaft, die nicht auf Partnerschaft beruht, sondern die durch Konfrontation bestimmt wird, ist die «Zivilmacht» Europa nur schlecht vorbereitet. Europa fällt es schwer, den Konflikt mit Russland auszuhalten; es herrscht Ratlosigkeit darüber, wie mit dem «Störer» umzugehen ist.

Nachdem infolge der Annexion der Krim Anfang 2014 in Europa zunächst Stimmen laut wurden, darunter die zweier deutscher Altbundeskanzler, die Verständnis für das russische Vorgehen äußerten und davor warnen, Putin mit erhobenem Zeigefinger gegenüberzutreten, ist inzwischen deutlich geworden, dass der Westen – anders als noch nach dem Georgien-Krieg 2008 – nicht einfach zu einem «business as usual» mit Russland zurückkehren kann. Auch Russland zeigt bislang keine Bereitschaft, dem Westen entgegenzukommen und einzulenken. In dieser Situation stellt sich die Frage, welche Politik die europäischen Staaten gegenüber einem Russland verfolgen sollten, das nicht mehr nach den Regeln spielt – und welche Handlungsoptionen den Akteuren überhaupt offen stehen. Es gilt, eine weitere militärische Eskalation des Konfliktes unbedingt zu verhindern und Russland gleichzeitig deutlich zu machen, dass der Westen die Infragestellung der grundlegenden Prinzipien der europäischen Sicherheitsordnung nicht akzeptiert. Deutschland kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Zum einen, weil es traditionell die europäische Politik gegenüber Russland maßgeblich geprägt hat. Zum anderen, weil es im Zuge der russischen Interventionen in der Ukraine zur europäischen Führungsnation in diesem Konflikt wurde.

Wie also weiter mit Russland? Gibt es hinter den konkurrierenden Sichtweisen nicht doch Anknüpfungspunkte, um die «Sprachlosigkeit zu überwinden» und ein «Rapprochement» voranzutreiben, wie der deutsche Außenminister jüngst vorgeschlagen hat?³ Der Wunsch nach einem «positiven Dialog» ist in Europa groß, wo man noch immer hofft, einen «neuen Deal» mit Russland zu finden, «mit dessen Hilfe man Moskau zurück auf den Pfad der Kooperation» führen könnte.⁴ Kann man mit Russland gar wieder eine gemeinsame Vision für die europäische Sicherheitsordnung entwickeln, um jenes integrierte System umfassender Sicherheit zu schaffen, von dem der damalige russische Präsidenten Medwedew 2008 sprach?⁵

3 Interview mit Frank-Walter Steinmeier am 23. April 2016: «Steinmeier: It's Time to Talk», in: *Handelsblatt Global Edition*, Nr. 415. <https://global.handelsblatt.com/edition/415/ressort/politics/article/steinmeier-its-time-to-talk>

4 So formuliert es treffend Kadri Liik: «Mit Russland reden, aber wie?», in: *Internationale Politik*, Mai/Juni 2016, S. 8.

5 Vgl. Solveig Richter und Wolfgang Zellner: «Ein neues Helsinki für die OSZE. Chancen für eine Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs», SWP-Aktuell 81, November 2008, S. 2.

Etwa im Rahmen einer neuen Schlussakte von Helsinki? Um diese Fragen beantworten zu können, erscheint es hilfreich, sich die jeweiligen Narrative über die Entstehung des Konflikts sowie die wesentlichen Streitpunkte noch einmal genauer vor Augen zu führen.

Der Kern der Auseinandersetzung

In Russland hat sich, wie Kadri Liik es treffend formuliert, ein «kohärentes anti-westliches Narrativ festgesetzt, in das einzudringen unmöglich erscheint»⁶. In der sogenannten «Ukraine-Krise», die in Wahrheit ein russisch-ukrainischer Krieg ist, ist die tiefe Frustration, die Russland in den letzten 25 Jahren gegenüber dem Westen entwickelt hat, offen zutage getreten. So wirft Russland dem Westen unter anderem vor, es sei nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion nicht gelungen, eine wirkliche gesamteuropäische Sicherheitszone zu etablieren und dadurch die geopolitische Teilung Europas zu überwinden. Statt ein «gemeinsames europäisches Haus» auf einem gleichberechtigten westlichen und östlichen Pfeiler zu errichten, sei Russland gezwungen worden, sich dem westlichen Siegerdiktat zu beugen – einem Diktat, das ausschließlich westlichen Interessen diene. Nach russischer Lesart sollte sich Russland demnach einer von EU und NATO dominierten europäischen Ordnung unterordnen, ohne diese Ordnung selbst beeinflussen und als Vetomacht Regeln setzen zu können. Russische Initiativen, die OSZE aufzuwerten und sie als euro-atlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft zur dominierenden Institution innerhalb einer europäischen Sicherheitsarchitektur zu machen, um einen gemeinsamen und unteilbaren Sicherheitsraum ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichen Sicherheitsniveaus zu schaffen, habe der Westen konsequent vernachlässigt.⁷

Dies führte auf russischer Seite zu der Wahrnehmung, vom Westen gedemütigt und geopolitisch kleingehalten worden zu sein. Durch die östlichen Erweiterungen von EU und NATO sei Russland immer weiter an den Rand Europas gedrängt worden, ohne dass das russische Sicherheitsbedürfnis und die russische Position als Hegemon im post-sowjetischen Raum vom Westen akzeptiert worden seien. Die Europäische Union habe es zudem versäumt, Russland den speziellen Status zukommen zu lassen, der Moskau nach eigenem Ermessen auch gegenüber anderen, «gewöhnlichen» post-kommunistischen Staaten zustehe. Damit habe Russland sich nicht abfinden können, so dass der Westen Moskau schließlich dazu gezwungen habe, sich wieder als eigenständigen Pol im europäischen Sicherheitssystem zu positionieren – was mit Gründung der von Russland angeführten Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) und der Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (OVKS) seinen konkreten Niederschlag gefunden habe.

⁶ Siehe Liik, a.a.O, S. 8.

⁷ Vgl. Andrey Kortunov: «How Not to Talk with Russia», ECFR Commentary, 1. April 2016. www.ecfr.eu/article/commentary_how_not_to_talk_with_russia_6053.

Aus westlicher Sicht ist jedoch wenig nachvollziehbar, wieso Russland das Gefühl entwickelt hat, vom Westen nicht ebenbürtig bzw. nicht «auf Augenhöhe» behandelt worden zu sein. Um diesen Vorwurf zu entkräften, wird argumentiert, der Westen habe Russland Zugang zu westlichen Institutionen gewährt, ohne dass Russland in jedem Fall auch dafür qualifiziert war. Die russische Mitgliedschaft im Europarat oder in der G8 sind dafür gute Beispiele. Aus der Perspektive des Westens sind die Erweiterungen von NATO und EU zudem notwendige Schritte gewesen, um das legitime Sicherheitsbedürfnis mitteleuropäischer Staaten, die jahrzehntelang unter sowjetischer Herrschaft zu leiden hatten, zu befriedigen und zu verhindern, dass in der mitteleuropäischen Nachbarschaft eine Zone der Instabilität und des Staatenzerfalls entsteht. Der Westen betont, er habe alles daran gesetzt, diese Erweiterungen nicht als Bedrohung für Russland erscheinen zu lassen und zahlreiche Angebote gemacht, um Russland konstruktiv einzubinden – sei es in Form des NATO-Russland-Rates, sei es durch die Modernisierungspartnerschaft zwischen Russland und der EU. Selbst eine Mitgliedschaft Russlands in beiden Institutionen sei zeitweise theoretisch angedacht worden.

Hier offenbart sich ein fundamentaler Dissens zwischen beiden Seiten. Die Erweiterungsperspektive von NATO und EU funktioniert nach dem Prinzip der einseitigen Anpassung. Wer Mitglied werden will, muss die Regeln der Institutionen befolgen – die Institutionen passen ihre Prinzipien nicht an potentielle neue Mitglieder an. Dieses Modell, das in Mittel- und Osteuropa funktioniert hat, ist für Russland inakzeptabel. Moskau möchte kein «einfaches» Mitglied sein und sich auch keiner Sicherheitsordnung unterwerfen, die auf euro-atlantischen Institutionen und Prinzipien basiert. Dies gilt aus Sicht Russlands auch für den post-sowjetischen Raum, den es als russischen Hinterhof begreift.

Denn anders als der Westen interpretiert der Kreml die KSZE-Schlussakte von Helsinki in der Tradition der Abkommen von Jalta und Potsdam vor allem als Dokument, welches die territoriale Aufteilung Europas in Interessenssphären und Einflusszonen festgeschrieben habe. Das Ende der Blockkonfrontation habe dann auch das Ende dieser «festgefühten Vereinbarungen» eingeläutet und in Europa ein Vakuum hinterlassen.⁸ Hier offenbart sich ein weiterer Kern der russisch-westlichen Auseinandersetzung über die europäische Sicherheitsarchitektur: Während Russland heute gerne in das Europa von 1917 zurückkehren würde, als Einflussphasen legitime Schlüsselbedingung für ein funktionierendes und stabiles Miteinander der europäischen Staaten waren, möchte der Rest Europas nicht wieder hinter die 1990er Jahre zurückfallen.

Denn in den Staaten der Europäischen Union und der übrigen westlichen Welt herrscht die Überzeugung, dass die in der Charta von Paris 1990 vereinbarten Prinzipien und Grundsätze, die im Budapester Memorandum 1994 sowie der

8 Vgl. Fyodor Lukyanov und Stefan Meister: «Wie geht es weiter in Europa?», in: *Russia Beyond The Headlines*, 7. Mai 2015. http://de.rbth.com/meinung/2015/05/07/wie_geht_es_weiter_in_europa_33595.

NATO-Russland-Grundakte von 1997 noch einmal bekräftigt wurden, sehr wohl «festgefügte Vereinbarungen» darstellen, die nach wie vor auch für Russland gelten. Zum einen, weil die Russische Föderation als Rechtsnachfolgerin der Sowjetunion deren Rechte und Pflichten aus der Charta von Paris übernommen hat. Zum anderen, weil die ehemaligen Sowjetrepubliken mit dem Ende der Sowjetunion formell einwilligten, gegenseitig ihre Grenzen und ihre territoriale Integrität zu achten sowie ehemals innerstaatliche Grenzen als internationale anzuerkennen. Und zum Dritten, weil das Budapester Memorandum sowie die NATO-Russland-Grundakte explizit das freie Bündniswahlrecht anerkennen und beide Dokumente auch von Russland unterschrieben wurden. Russland kann sich nach Meinung des Westens unter Verweis auf eine Art «Versailles-Syndrom» nicht plötzlich von diesen «festgefügten Vereinbarungen» lossagen – oder deren Existenz gar bestreiten. Auch wer diese Regeln bricht, bleibt an sie gebunden – das gilt für Russland wie auch für den Westen selbst.

Mangelnde Gemeinsamkeiten und multiple Krisen und Konflikte

Dieser Schlagabtausch russischer und westlicher Sichtweisen ließe sich noch eine ganze Weile fortsetzen. Die Differenzen erstrecken sich nicht nur auf die Entstehung der europäischen Sicherheitsarchitektur nach 1990 oder die Legitimität der Osterweiterung von NATO und EU, sondern daraus abgeleitet auch auf die völkerrechtliche Zulässigkeit der westlichen Interventionen im Kosovo 1999, im Irak 2003 oder in Libyen 2011 sowie der russischen Interventionen in Georgien 2008 und in der Ukraine 2014. Sie umfassen ferner die Frage, ob sich hinter dem westlichen Bestreben, die Zivilgesellschaften im post-sowjetischen Raum zu stärken, dort unabhängige Medien zu unterstützen und den demokratischen Transformationsprozess weiter auszuweiten, letztlich der Versuch verbirgt, mittels sogenannten Farbrevolutionen die Führung im Kreml zu stürzen. Auch die Rolle der USA in Europa wird von beiden Seiten höchst unterschiedlich interpretiert – vom Westen werden die USA als Alliierte und Partner gesehen, die man gerne in Europa halten möchte – trotz NSA-Skandal, Guantanamo und TTIP-Sorgen der Bevölkerung. In Russland hingegen gelten die USA als Okkupationsmacht Europas, deren Einfluss auf den Kontinent der Kreml gerne verringern würde.

Jede weitere Aufzählung an Differenzen, so aufschlussreich und lohnenswert eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Argumenten beider Seiten auch ist, läuft schlussendlich immer wieder auf die gleiche Erkenntnis heraus: Russland und der Westen haben tatsächlich keine gemeinsame Vision für das internationale System oder auch nur die europäische Sicherheitsordnung. Für einen neuen Vertrag über europäische Sicherheit, ein neues Helsinki, scheint es derzeit keinerlei Anknüpfungspunkte zu geben. Von einem gemeinsamen «europäischen Haus», das dem russischen Präsidenten Michail Gorbatschow 1989 vorschwebte, oder von einem «geintem, freien und friedlichen Europa», von dem der amerikanische Präsident George H. W. Bush im selben Jahr sprach, scheinen wir heute weiter entfernt als damals zu sein. Stattdessen wurde der europäische Kontinent durch die

zunehmende Entfremdung Russlands vom Rest Europas und der gesamten westlichen Welt scheinbar zurück in die Zukunft katapultiert. Von einem neuen «Kalten Krieg» ist oftmals die Rede.⁹

Allerdings ähnelt die heutige Situation der Teilung Europas nach 1945 nur bedingt. Während die Welt im Zeitalter der Bipolarität von zwei Großmächten in Atem gehalten wurde, die die internationalen Beziehungen fast vollständig dominierten, ist die heutige Auseinandersetzung Russlands mit dem Westen eingebettet in ein von vielfachen Krisen und Konflikten gezeichnetes internationales System. Der zunehmend aggressiv vorangetriebene Aufstieg Chinas und der sich anbahnende Konflikt mit den USA im südchinesischen Meer, der von Kriegen begleitete Zerfall des Nahen und Mittleren Ostens, die internen Krisen innerhalb der liberalen Demokratien des Westens und der Vormarsch autoritärer Staaten stellen die Stabilität des internationalen Systems ebenso infrage wie der internationale Terrorismus und die weitere Proliferation von Massenvernichtungswaffen.

Der Konflikt zwischen Russland und dem Westen ist heute einer unter vielen in Europa: Während Russland den post-sowjetischen Raum destabilisiert, zieht sich in der südlichen Nachbarschaft ein Krisenbogen von Marokko bis zum Kaspischen Meer. Die Konflikte in Syrien, in Afghanistan oder im Irak haben Millionen Menschen in die Flucht getrieben, viele davon nach Europa. Die sicherheitspolitische Lage in der gesamten europäischen Peripherie verschlechtert sich zusehends. Gleichzeitig untergraben wachsende populistische und nationale Strömungen, die durch die Flüchtlingskrise neuen Zulauf bekommen, innerhalb der europäischen Staaten den Zusammenhalt der Europäischen Union.

Zwischen all diesen unterschiedlichen Konflikten ist die Auseinandersetzung zwischen Russland und dem Westen besonders gefährlich. Zum einen, weil sie in viele der anderen Konflikte destruktiv mit hineinspielt, sei es mit Blick auf die russische militärische Intervention in Syrien oder Russlands Unterstützung für die Anti-Establishment Parteien am linken und rechten Rand der europäischen Parteienlandschaft, die sich dezidiert zum Ziel gesetzt haben, die Europäische Union zu schwächen. Zum anderen, weil Russland noch immer die zweitgrößte Nuklearmacht der Welt ist und der Kreml seine nuklearen Fähigkeiten seit Ausbruch der Krise gegenüber dem Westen immer wieder betont – oder z.B. in Form von atomwaffenfähigen Iskander-Raketen in Kaliningrad gar demonstrativ zur Schau stellt. Und zum dritten, weil Wladimir Putins Russland mit der Krim-Annexion in revisionistischer Absicht und mit militärischen Mitteln wieder europäische Grenzen verschoben hat. Wenn es in Europa erneut salonfähig wird, historische Gebietsansprüche gewaltsam durchzusetzen, ist die Möglichkeit zukünftiger Auseinandersetzungen auch in Zentralasien, im Kaukasus oder auf dem westlichen Balkan bereits angelegt. Das Eskalationspotential des Konflikts zwischen Russland und dem Westen ist folglich immens.

⁹ So z.B. Sergey Karaganov: «Europe: A Defeat at the Hands of Victory?», *Russia in Global Affairs*, No. 1, January/March 2015. <http://eng.globalaffairs.ru/number/Europe-A-Defeat-at-the-Hands-of-Victory-17361>.

Welche Optionen für Deutschland und Europa?

Deutschland, die Europäische Union und der gesamte Westen müssen daher ein hohes Interesse daran haben, den Konflikt mit Russland nicht eskalieren zu lassen – bei gleichzeitiger Bereitschaft, ihn bis auf Weiteres auszuhalten. So verständlich der Wunsch nach einem, wie auch immer gearteten, neuen «Deal» über eine stabile, kooperative und inklusive Sicherheitsordnung mit Moskau ist, er ließe sich momentan nur um den Preis der Dreingabe all jener Prinzipien verwirklichen, auf denen die euro-atlantische Architektur fußt. Um die russischen Erwartungen zu erfüllen, müsste Europa eine grundlegende Umwälzung seiner Institutionen akzeptieren – das betrifft nicht nur die NATO und die EU, sondern auch die OSZE und die WTO. Der Geist von Jalta ist nicht wiederzubeleben; klar definierte Einflusszonen stehen außer Frage und sollten vom Westen weder explizit noch implizit anerkannt werden. Die Revolutionen in Georgien und in der Ukraine haben zudem gezeigt, dass Großmachtdiplomatie über die Köpfe der Menschen hinweg im 21. Jahrhundert nicht mehr durchsetzbar ist. Die Gesellschaften im post-sowjetischen Raum wehren sich gegen eine Vereinnahmung durch Moskau. Sie wollen selbst über ihr politisches System und ihre Bündnisse entscheiden. Die Europäische Union muss sie in diesem Bestreben unterstützen, sonst verliert sie ihre Glaubwürdigkeit.

Da der Konflikt zwischen Russland und dem Westen über die europäische Sicherheitsarchitektur bis auf Weiteres unlösbar scheint, müssen die europäischen Staaten mit ihren transatlantischen Partnern gutes Krisenmanagement betreiben. Dazu gehört es erstens, weiter aus einer Position der europäischen und transatlantischen Geschlossenheit und der westlichen Einigkeit zu agieren. Diese Einheit in der «Ukraine-Krise», nicht zuletzt ein Verdienst der deutschen Krisendiplomatie, hat sich als wirkungsvollstes Instrument des Westens erwiesen. Die Führung im Kreml hat in den vergangenen Monaten allerdings immer wieder demonstriert, dass sie alles daransetzt, den Westens zu spalten, das europäische Projekt zu torpedieren und einen Keil zwischen die Mitgliedstaaten der NATO zu treiben. Auf dem NATO-Gipfel in Warschau sollten die Mitgliedstaaten der NATO daher die Gelegenheit nicht verpassen, ihre Geschlossenheit weiterhin zu demonstrieren.

Zu einem erfolgreichen Krisenmanagement gehört zweitens, von einer Position der Stärke aus zu operieren: Dies bedeutet die Einhegung der Konfrontation durch «Containment» – sei es militärisch im Rahmen einer gestärkten NATO, die Russland glaubwürdig abschrecken kann, oder sei es in Form der Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen und politischen Sanktionen, die der Westen wegen des Ukraine-Konfliktes gegen Russland verhängt hat, solange Minsk II nicht vollständig umgesetzt ist. Eine Position der Stärke beinhaltet darüber hinaus, die eigene Verwundbarkeit im wirtschaftlichen, infrastrukturellen und Energiebereich zu reduzieren, sich noch weniger abhängig von Russland zu machen und die eigene Resilienz zu erhöhen. Schließlich bedeutet eine Position der Stärke, an die eigenen Normen und Werte zu glauben – und sich auch selbst daran zu halten. Allen unterschiedlichen und konkurrierenden Narrativen, von denen heute so oft die

Rede ist, zum Trotz: Die Grundprinzipien, die in der Schlussakte von Helsinki und darauf aufbauend in der Charta von Paris ihren Niederschlag gefunden haben, und die Europa sicher durch das Ende des Kalten Krieges brachten, haben sich heute, mehr als 40 Jahre später, keineswegs überlebt. Der Zuspruch, den diese Prinzipien in dem ganz überwiegenden Teil Europas erfahren, spricht eine eigene Sprache.

Als Gegenpol zu einer Politik der Eindämmung und der Abschreckung wird seitens der europäischen Politik darüber hinaus immer wieder erwogen, trotz bestehender Differenzen punktuell mit Russland zusammenzuarbeiten oder «taktisch» zu kooperieren. So hat beispielsweise die EU-Außenbeauftragte Mogherini im Januar 2016 ein Papier vorgelegt, in dem sie die Frage aufwarf, ob nicht differenzierte, interessen geleitete Dialoge mit Russland in verschiedenen Formaten aufgenommen bzw. wieder intensiviert werden sollten. Als Blaupause dienen die Verhandlungen der E3+3 über das iranische Atomprogramm. Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, des grenzüberschreitenden Drogenhandels oder des organisierten Verbrechens werden in diesem Zusammenhang ebenso als mögliche Kooperationsfelder angeführt wie die Aufrechterhaltung einer stabilen Ordnung im Mittleren und Nahen Osten und eine mögliche Zusammenarbeit im Bereich Energie. Dennoch sollte man die gemeinsame Agenda nicht überbewerten und sich von einer punktuellen Zusammenarbeit zu viel erhoffen: Denn auch wenn Russland und der Westen angeben, sich für eine Beilegung des Syrien-Konflikts einzusetzen und den sogenannten IS bekämpfen zu wollen, verstehen beide Seiten doch unter der konkreten Ausgestaltung dieses angeblich gemeinsamen Interesses etwas völlig anderes. Vielversprechender scheint dagegen Kadri Liik's Vorschlag zu sein, den Dialog mit Russland auf die Unterschiede, statt auf die Gemeinsamkeiten zu konzentrieren.¹⁰ Denn Einigkeit über das Wesen der Differenzen macht die Handlungen der Gegenseite für den jeweils anderen berechenbar und hilft, Missverständnisse zu vermeiden.

Wenn richtig ist, dass Gründe für die außenpolitische Neuorientierung Russlands vor allem in der Innenpolitik liegen und der Kreml viel Legitimation aus der momentanen Auseinandersetzung zieht, braucht der Westen in erster Linie strategische Geduld und einen langen Atem.

10 Vgl. Liik, a.a.O., S. 14. Dem zustimmend auch Kortunov, «How Not to Talk with Russia», a.a.O.

Sicherheit mit Russland, Sicherheit vor Russland

Vom Umgang mit der erneuten Konfrontation

Einleitung

Der Krieg ist nach Europa zurückgekehrt. Es ist kein Kalter Krieg mit antagonistischen Blöcken im globalen ideologischen Widerstreit. Die Auswirkungen der erneuten Konfrontation zwischen Russland und der NATO sind jedoch nicht minder gefährlich. Jüngste Angaben der Vereinten Nationen beziffern die Zahl der in der Ostukraine Getöteten auf über neuntausend.¹ Präsident Putin droht der NATO mal mehr, mal weniger offen mit dem russischen Nuklearwaffenpotential. Gleichzeitig haben die Türkei und Russland einen prekären Nebenkrieg eröffnet. Der bevorstehende Gipfel der NATO in Warschau könnte eine weitreichende Remilitarisierung Osteuropas beschließen.

Rückblende: Am 7. Dezember 1988 überrascht Michail Gorbatschow die Weltöffentlichkeit mit der Ankündigung, die sowjetische Militärpräsenz in Osteuropa einseitig um 500.000 Mann zu reduzieren.² Dieser hoch symbolische Akt bedeutete den Anfang vom Ende des Kalten Kriegs. In den darauf folgenden Jahren kommt es zu einer ganzen Reihe rüstungskontrollpolitischer Vereinbarungen. Sie bilden das Fundament der neuen europäischen Sicherheitsordnung. Mit ungezügelm Enthusiasmus konstatieren die europäischen Staatschefs 1990 in der Charta von Paris:

«Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder.»³

- 1 Zitiert nach «Ukraine-Krise: Europas vergessener Krieg.» Spiegel online, 19. März 2016. www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-es-geht-weiter-mit-raketenwerfern-und-haubitzen-a-1082662.html
- 2 Mikhail Gorbachev: Prophet of change. From the Cold War to a sustainable world. Forest Row 2011, S. 16.
- 3 OSZE. Charta von Paris für ein Neues Europa. 21. November 1990. www.osce.org/de/mc/39518?download=true

Was ist passiert? Wieso zerbrach der Konsens über die gemeinsame Sicherheitsordnung? Die Beantwortung dieser Fragen bildet zunächst die Grundlage einer schonungslosen Auseinandersetzung mit den Gefahren der erneuten Konfrontation zwischen Russland und der NATO. Dabei zeigt sich, dass die Lehren des Kalten Kriegs noch immer als Handlungsanweisungen für den zukünftigen Umgang mit Russland Gültigkeit besitzen.

Wie wir Russland verloren. Ein Blick zurück

Seit dem Einmarsch russischer Truppen auf der Krim dominieren zwei Narrative den westlichen Diskurs.⁴ Auf der einen Seite stehen die Vertreter der sogenannten realistischen Schule, die langfristig Russlands Sicherheitsinteressen vom Westen verletzt sehen und das russische Vorgehen als vorhersehbare Gewaltdemonstration einer egoistisch-interessengeleiteten und äußerst einflussensensitiven Großmacht begreifen. Auf der anderen Seite stehen die normativ-liberalen Kritiker, die Russland eher als Geisel des autokratischen, revanchistischen und antidemokratischen Putin-Regimes verstehen. Beide haben sowohl Recht als auch Unrecht.

Wider Russlands Interessen

Wer zurückschaut auf die frühen 1990er Jahre und die Herausbildung der sogenannten europäischen Sicherheitsordnung – also die institutionelle Verankerung des Prinzips «gemeinsamer Sicherheit» in der OSZE, der NATO-geführten Partnerschaft für den Frieden und den diversen Rüstungskontrollvereinbarungen – kommt nicht umhin festzustellen, dass Russland zwar immer ein gewichtiger Teil der neuen Ordnung war; die Spielregeln bestimmten jedoch andere. Dabei kam es zu einer ganzen Reihe fataler Missverständnisse und ignoranter Fehlentscheidungen.

Im Kern ging es immer um die Frage der Zukunft der NATO. Ob in diesem Zusammenhang nun westdeutsche oder amerikanische Politiker offene oder versteckte Zusagen im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung machten, ist bis heute nicht abschließend geklärt.⁵ Was jedoch im Rückblick

4 Siehe den Aufsatz von John Mearsheimer: «Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin» in: *Foreign Affairs* 93, Nr. 5 (2014), S. 77–89, und die Reaktionen von Michael McFaul, Stephen Sestanovich und John J. Mearsheimer. «Faulty Powers: Who Started the Ukraine Crisis?» *Foreign Affairs* 93, Nr. 6 (2014), S. 167–178. Man vergleiche auch die ähnlich gelagerte deutsche Debatte zwischen sogenannten «Russland-verstehern» und den Kritikern Putins, siehe Ulrich Kühn: «Gabriele Krone-Schmalz, Russland verstehen. Der Kampf um die Ukraine und die Arroganz des Westens. München 2015» in: *Sicherheit und Frieden* 33, Nr. 3 (2015), S. 166–167, und Ulrich Kühn: «Thomas Urban, Die Irrtümer des Kremls. Warum wir den Krieg im Osten Europas stoppen müssen. München 2015» in: *Sicherheit und Frieden* 33, Nr. 4 (2015), S. 231–232.

5 Vgl. Mary E. Sarotte: «Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990» in: *Diplomatic History, The Journal of the Society for Historians of American Foreign Relations* 34, Nr. 1 (January, 2010), S. 119–140. Mary E. Sarotte: «Perpetuating U.S. Preeminence: The 1990 Deals to «Bribe the Soviets Out» and Move NATO In» in: *International Security* 35, No. 1 (2010), S. 110–137.

offensichtlich erscheint, ist, dass sich auf russischer Seite die Frage nach einer weiteren Ausdehnung der NATO gen Osten zunächst gar nicht stellte. Vielmehr strebten die sowjetischen Unterhändler und ihre russischen Nachfolger eine umfassende Sicherheitslösung unter dem Dach der KSZE/OSZE als einer Art europäischer Mini-UN an.⁶ Diesem Unterfangen, das auch in Teilen der damaligen Bundesregierung einige Fürsprecher hatte, schob Washington sehr schnell und resolut einen Riegel vor. In einer vertraulichen Unterredung zwischen George H. W. Bush und U.S.-Außenminister James Baker warnte Baker, «die wahre Bedrohung der NATO [sei] die KSZE»⁷.

Während sich somit die russischen Hoffnungen auf eine strukturell neue europäische Sicherheitsordnung sehr schnell eintrübten, gelang es den Seiten, im Bereich der Rüstungskontrolle weitreichende Reduzierungen vorzunehmen. Und dies vor allem auch, da Moskau bereit war, asymmetrisch abzurüsten. Bereits bei den Verhandlungen zur Eliminierung aller landgestützten Mittelstreckensysteme (INF, 1987) hatte die UdSSR weit mehr abzurüsten gehabt als die USA. Nach dem eingangs erwähnten unilateralen Teilrückzug der Roten Armee aus Osteuropa folgte mit dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE, 1990) das nächste Abkommen, in dem Moskau seine zahlenmäßige Überlegenheit aufgab. Mit dem reziproken START-Vertrag (1991) und den diversen politisch verbindlichen Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) unter der Obhut der KSZE/OSZE – hier besonders das Wiener Dokument – setzten die Parteien den Schlussstein der neuen militärischen Ordnung. Zum gemeinsamen Sicherheitskodex gehörten militärische Zurückhaltung, allseitige Transparenz und die Versicherung, sich nicht mehr gegenseitig nuklear zu bedrohen.

Als sich nur wenige Jahre später die erste Runde der NATO-Osterweiterung abzeichnete, gelang es der Clinton-Regierung zunächst noch, die russischen Bedenken abzumildern. So bot Washington ein Grundsatzdokument zu den weiteren NATO-Russland-Beziehungen (die sogenannte Grundakte), eine Überarbeitung des KSE-Vertrags, eine erneute Diskussion über die Rolle der OSZE sowie die Mitgliedschaft Russlands in der G7 und der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) an. Was zunächst nach einer noblen Geste aussah, entpuppte sich bei näherem Hinsehen erneut als Nichtberücksichtigung russischer Interessen. Obwohl Moskau ein rechtlich verbindliches Dokument mit der klaren Zusicherung eines weiteren Ausdehnungsstopps gefordert hatte⁸, erhielt es lediglich die nur politisch verbindliche Grundakte. Von einem Ende der Osterweiterung war

6 So forderte der damalige russische Außenminister Andrei Kosyrew in einem Meinungsartikel von 1994: «The creation of a unified, non-bloc Europe can best be pursued by upgrading the Conference on Security and Cooperation in Europe into a broader and more universal organization» in: Andrei Kozyrev: «The Lagging Partnership» in: *Foreign Affairs* 73, Nr. 3 (1994), S. 59–71.

7 James Baker zitiert in Sarotte (2010), a.a.O., S. 112. Übersetzung durch den Autor.

8 Vgl. Martin Kahl: «NATO Enlargement and Security in a Transforming Eastern Europe: The Question of Adequacy» in: NATO looks East. Piotr Dutkiewicz und Robert J. Jackson (Hrsg.), Westport 1998, S. 24–25.

nicht die Rede. Enttäuscht warnte Jelzin, dass «die Osterweiterung der NATO ein schwerwiegender Fehler»⁹ sei. Zu diesem Zeitpunkt hatte auch in den USA bereits Ernüchterung eingesetzt. Vor dem Hintergrund des blutigen Vorgehens russischer Truppen im 1. Tschetschenienkrieg warnte der damalige Nationale Sicherheitsberater Präsident Clintons, Anthony Lake: Bei der Jelzin-Regierung handele es sich um «Kommunisten, die ihre roten gegen blaue Anzüge eingetauscht»¹⁰ hätten. Als die NATO 1999 schließlich Ex-Jugoslawien bombardierte und somit sowohl humanitären Interessen den Vorrang vor russischen Bündnisinteressen gab, als auch die notwendige Legitimierung durch den UN-Sicherheitsrat hintanstellte, war für Moskau die Sache klar: Durch den Fortbestand der NATO hatte die neue Sicherheitsordnung Europas eine erhebliche und sich verstärkende Unwucht.¹¹

Aus russischer Sicht passte die weitere Entwicklung ins Bild. Obwohl Bill Clinton noch das Gegenteil verkündet hatte, weigerte sich die NATO ab 2002, den angepassten KSE-Vertrag (AKSE) zu ratifizieren.¹² Vorher sollten zunächst noch einige hundert russische Soldaten aus den Sezessionsgebieten Transnistrien (Republik Moldau), Abchasien und Südossetien (beide Georgien) abziehen. Im selben Jahr kündigte Washington einseitig den Vertrag über die Begrenzung strategischer Raketenabwehrsysteme (ABM) mit Russland auf. Obwohl Moskau erneut ein gleichberechtigtes Mitspracherecht bei allen NATO-Entscheidungen verlangt hatte, manifestierte der neue NATO-Russland-Rat ab 2002 das ungleiche Verhältnis unter der Formel 19+1 (also die damals 19 NATO-Mitgliedstaaten plus Russland, ohne russisches Vetorecht). Zwei Jahre später folgte die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. 2007 versprach das Bündnis der Ukraine und Georgien «dass diese Länder NATO-Mitglieder werden»¹³. Als Russland das unvorsichtige Vorgehen des damaligen georgischen Präsidenten Saakaschwili ausnutzte¹⁴, um Abchasien und Südossetien endgültig der Kontrolle der georgischen Regierung zu entziehen, unterbreitete Dimitrij Medwedjew 2008 der NATO und den OSZE-Staaten zwei Entwürfe für eine neue europäische Sicherheitsordnung. Das Ziel der Initiative war wenig überraschend: ein kodifiziertes Ende der NATO-Osterweiterung. Diesmal stieß das

-
- 9 Zitiert nach Thomas W. Lippman: «Clinton, Yeltsin Agree on Arms Cuts and NATO» in: *Washington Post* 22. März 1997. Übersetzung durch den Autor.
- 10 Lake zitiert nach James M. Goldgeier und Michael McFaul: *Power and purpose: U.S. policy toward Russia after the Cold War*. Washington, D.C., 2003, S. 121. Übersetzung durch den Autor.
- 11 Vgl. Lawrence Freedman: «Ukraine and the Art of Crisis Management» in: *Survival* 56, Nr. 3 (2014), S. 7–42.
- 12 Vgl. Ulrich Kühn: «From Capitol Hill to Istanbul: The Origins of the Current CFE Deadlock», CORE Working Paper 19, Hamburg 2009, S. 13–16. https://ifsh.de/file-CORE/documents/CORE_Working_Paper_19_Kuehn.pdf
- 13 NATO. Gipfelerklärung von Bukarest, 3. April 2008, Absatz 23. www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/GipfelerklBukarest_Seite.html
- 14 Siehe zu den ursächlichen Abläufen des russisch-georgischen Fünf-Tage-Kriegs den Bericht der unabhängigen sogenannten «Tagliavini-Kommission»: Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Band 1, September 2009. http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iiffmgc_report.pdf

allzu offensichtliche russische Drängen auf breite Ablehnung – auch unter den Nicht-NATO-Staaten.

Vergegenwärtigt man sich noch einmal diese Ereigniskette, so bekommt das Narrativ der Realisten durchaus Erklärungskraft. Folgerichtig haben die russische Schwäche während der 1990er Jahre und der gleichzeitige enorme Machtzuwachs der USA¹⁵, verbunden mit einer gewissen amerikanischen Laissez-faire-Einstellung gegenüber russischen Kerninteressen und dem umso offensichtlicheren Desinteresse an europäischer Sicherheit seit dem Jahr 2000, die erneute Konfrontation zwischen dem Westen und Russland herbeigeführt. Doch das ist nur die halbe Wahrheit.

Bis vor Kurzem sah die NATO Russland als einen Partner an.¹⁶ Pläne für eine eventuelle territoriale Landnahme russischen Gebiets oder die beabsichtigte militärische Umzingelung Russlands, wie sie der NATO immer wieder von russischen Politikern unterstellt wurden, gab es nicht. Scheinbare russische Ängste vor einem möglichen entwaffnenden nuklearen Erstschlag der USA, ermöglicht durch technische Neuerungen im Raketenabwehrbereich oder durch konventionelle Hochpräzisionswaffen, sind zunächst vor allem rhetorische Volten.¹⁷ Wer Russland heute ernsthaft militärisch angreifen würde, müsste mit nicht weniger als einem massiven Nuklearschlag rechnen.

Die Mär von der russischen Existenzangst angesichts der «überlegenen NATO-Militärmaschinerie»¹⁸ hält dem Realitätstest nicht Stand. Vielmehr geht es bei der erneuten Konfrontation auch um eine häufig vernachlässigte Währung internationaler Politik: Respekt.¹⁹ Bereits 1995 hatte der Vordenker der Eindämmungspolitik, George F. Kennan, vor den möglichen negativen Folgen der Osterweiterung gewarnt. Es lohnt sich, seine Worte noch einmal in voller Länge und im Original wiederzugeben. «Such a decision [NATO enlargement] may be expected to inflame the nationalistic, anti-Western and militaristic tendencies in Russian opinion; to have an adverse effect on the development of Russian democracy; to restore the atmosphere of the cold war to East-West relations, and to impel Russian foreign policy in directions decidedly not to our liking. [...] Russians are little impressed with American assurances that [NATO enlargement] reflects no hostile intentions. They would see their prestige (always uppermost in the Russian mind) and their

15 Siehe exemplarisch: Charles Krauthammer: «The Unipolar Moment» in: *Foreign Affairs* 70, Nr. 1 (1991), S. 23–33.

16 Siehe Gemeinsame Erklärung des NATO-Russland-Rates. Tagung des NATO-Russland-Rates am 20. November 2010 in Lissabon. www.nato.diplo.de/contentblob/2978546/Daten/971428/NATO_Rus_Erkl_Lisboa_DLD.pdf

17 Vgl. die gleichlautende Kritik des ehemaligen russischen Generalmajors und Rüstungskontrollunterhändlers Wladimir Dworkin an Präsident Putin: «Risky Contradictions: Putin's Stance on Strategic Arms and Missile Defense.» Moskau: Carnegie Endowment for International Peace, 10. Februar 2016. <http://carnegie.ru/commentary/2016/02/10/risky-contradictions-putin-s-stance-on-strategic-arms-and-missile-defense/itq8>

18 So beispielsweise Mearsheimer (2014), a.a.O.

19 Vgl. auch Regina Heller: «Russia's quest for respect in the international conflict management in Kosovo» in: *Communist and Post-Communist Studies* 47, Nr. 3–4 (2014), S. 333–343.

security interests as adversely affected»²⁰, so Kennan. Selber der realistischen Schule zuzurechnen, erkannte Kennan, dass Russland deshalb auch weiterhin auf einer Zone privilegierten Einflusses bestand und bestehen würde. Der Krieg in der Ukraine erscheint in diesem Licht als ein Proxy eines größeren Ringens um Einfluss im post-sowjetischen Raum. Was mit der verbalen Ablehnung der NATO-Osterweiterung begann, setzte sich im russisch-georgischen Krieg 2008 fort und fand seinen vorläufigen traurigen Höhepunkt in der Ukraine. Auch dies war ein Ziel russischer Ukrainepolitik: Wer es bis jetzt im Westen noch nicht verstanden hat, weiß nun, dass Russland seinen Einfluss mit Zähnen und Klauen verteidigen wird. Egal, wie anachronistisch, aggressiv und menschenverachtend diese Politik im Westen auch erscheinen mag – sie ist eine Tatsache, mit der es umzugehen gilt.

Russlands Unfähigkeit zur Reform

Und damit haben vor allem die Vertreter der normativ-liberalen Schule zu kämpfen. Ihr Hinweis, dass der Westen Russland genug Möglichkeiten und Institutionen zum friedlichen und nachhaltigen Wandel geboten habe, verfangen angesichts der beschriebenen Nichtberücksichtigung russischer Kerninteressen nur teilweise. Dabei haben sie wahrscheinlich durchaus Recht, dass die Führungsclique um Präsident Putin weniger die neueste amerikanische Interkontinentalrakete fürchtet, als vielmehr eine emanzipierte, prosperierende und starke russische Mittelschicht, die neben wirtschaftlichen Reformen auch rechtsstaatliche Zusagen einfordern könnte. Während die Realisten oftmals fälschlich die volle Last der Verantwortung an der erneuten Konfrontation dem Westen zuschieben, trägt Russland – also seine politische Führung und das russische Volk – auch ein gerüttelt Maß an Eigenverantwortung. Völlig zu Recht hat der norwegische Politikwissenschaftler Iver B. Neumann die Frage aufgeworfen, warum, historisch belegbar, in Russland auf ökonomische Entwicklung immer politische Repression folgte.²¹

Die Beantwortung dieser Frage fällt zunächst schwer, da sowohl historische als auch soziokulturelle Faktoren eine Rolle spielen. Der Westen sollte sich jedoch zunächst klar sein, dass rechtsstaatliche und demokratische Strukturen wachsen müssen und dafür brauchen sie auch ausreichend Zeit. Dass selbst 25 Jahre noch keine Garantie für die nachhaltige Festigung solcher Strukturen bieten, zeigen die jüngsten Rückschritte in Ungarn und Polen. Auch die, nur scheinbare, Renaissance rechts- und nationalgerichteten Gedankenguts in Ostdeutschland ist dafür ein Beleg. Hier gilt für Russland wie für Ungarn oder die ostdeutsche Provinz: Demokratie muss man auch aushalten können – auch und gerade in Krisenzeiten. Diese Erfahrung machte die russische Bevölkerung während der 1990er Jahre; und sie war nachhaltig negativ. Während die Sowjetunion auseinanderbrach, der Nordkaukasus im Chaos versank und sich gleichzeitig diverse Oligarchen am vormaligen Kollektiveigentum bedienten, wertete die russische Staatsbank 1998

20 George F. Kennan: «A Fateful Error», *New York Times*, 5. Februar 1997.

21 Iver B. Neumann: «Immemorised Decline: The Price of Neglecting History» in: *New Perspectives, Interdisciplinary Journal of Central & East European Politics and International Relations* 23, Nr. 1 (2015), S. 175–178.

den Rubel massiv ab, was vor allem den kleinen Sparer traf. Weite Teile der russischen Bevölkerung haben diesen Crashkurs in realexistierender Kapitalumverteilung nicht vergessen, und sie haben ihn eng mit dem scheinbaren Versagen der noch jungen Demokratie und den vorherigen Zusagen des Westens verknüpft.

Diese Großgruppenerinnerung erleichtert es Putin heute wiederum, seine zynische Außenpolitik umzusetzen. Nicht umsonst liegen die russische Finanzkrise und die beginnende Entfremdung gegenüber der NATO Ende der 1990er Jahre zeitlich eng beieinander. Die gesellschaftlichen Krisen dieser Zeit im Zusammenspiel mit der kurzsichtigen Politik der ungezügelter NATO-Osterweiterung ermöglichen es Putin heute, die scheinbare Wiedererlangung internationalen Respekts gegen uneingeschränkte Gefolgschaft einzutauschen. Sie erlauben es Moskau auch, den Westen als normativen Antipoden des russischen Volks, als degeneriert und zum Scheitern verurteilt zu desavouieren.²²

So fruchtlos die Debatte zwischen Realisten und Vertretern liberaler Werte, zwischen «Russlandverstehern» und Putin-Kritikern auch zunächst erscheinen mag, sie ermöglicht es in ihrer Synthese, Russlands Entwicklung besser nachvollziehen zu können. Mit Blick auf die weiteren Gefahren der erneuten Konfrontation erweist sie sich als dringend benötigter Politikansatz für die kommenden Jahre.

Die Gefahren der erneuten Konfrontation. Ein Blick nach vorn

Vor dem Hintergrund der Abscheulichkeiten des syrischen Bürgerkriegs, den damit verbundenen Flüchtlingsströmen und der Gefahr des islamistischen Terrors für Europa ist der Krieg in der Ukraine inzwischen medial in den Hintergrund getreten. Gleichwohl wird der Konflikt zwischen Russland und der NATO bleiben. Selbst ohne Putin wird Russland auch zukünftig seine Sicherheitsinteressen im post-sowjetischen Raum verteidigen. Der Westen sollte sich in diesem Punkt keinen falschen Illusionen hingeben und sich stattdessen einer langfristigen Strategie des Umgangs mit dem erneuten Konflikt widmen. Bestenfalls wird eine solche Strategie einen Modus Vivendi punktueller Kooperation und friedlicher, aber weitgehend entfremdeter Koexistenz, basierend auf dem unausgesprochenen Prinzip der Nichteinmischung in die gegenseitigen Einflussphären, ermöglichen. Im schlimmsten Falle jedoch werden die gegenseitigen (Fehl-)Wahrnehmungen in militärischen Dynamiken münden, die Instabilität und gegenseitige Unsicherheiten nur noch weiter verstärken könnten. Die Chancen für dieses zweite Szenario stehen leider nicht schlecht.

Warum der erneute Konflikt gefährlicher als der Kalte Krieg ist

Mit dem Ende des Kalten Kriegs traten militärstrategische Konzepte wie die gegenseitige gesicherte Fähigkeit zur Vernichtung (mutual assured destruction, kurz: MAD), das Prinzip der Abschreckung und der erweiterten Abschreckung

²² Vgl. auch die etwas abgeschwächte Argumentation in: Alexander Lukin: «Eurasian Integration and the Clash of Values» in: *Survival* 56, Nr. 3 (2014), S. 43–60.

(also unter Einschluss der NATO-Bündnismitglieder) sowie Erst- und Zweitschlagstheorien in der öffentlichen Wahrnehmung in den Hintergrund. Beide Seiten rüsteten massiv ab, Rüstungskontrollverträge boten Garantien gegen einen Rückfall in unberechenbare Verhaltensweisen. Gleichwohl besitzen die USA und Russland zusammen noch immer fast 15.000 nukleare Sprengkörper, der New START-Vertrag erlaubt jeder Seite 1.550 ständig einsatzbereite nukleare Gefechtsköpfe, beide Seiten können binnen weniger Minuten einen massiven Nuklearschlag ausführen und noch immer kreuzen nuklearbestückte U-Boote, fliegen nukleare Bomber und stehen nukleare Interkontinentalraketen zum raschen Abschuss bereit. An der Grundstruktur des nuklearen Verhältnisses zwischen den USA und Russland hat sich nur wenig verändert.

Was sich jedoch verändert hat, ist die Wahrnehmung und, damit verbunden, die Erfahrung der betrauten Politiker und Militärs. Die inzwischen nachwachsende Generation militärischer und politischer Entscheidungsträger sowie der wichtigen Experten-Community ist mit den Gefahren eines konflikthaften Nuklearverhältnisses nur unzureichend vertraut. Die Lehren aus dem Kalten Krieg, als spätestens seit der Kubakrise gegenseitige Konsultationen und Verträge den nuklearen Ernstfall zu verhindern suchten, scheinen bei vielen neuen Vertretern der nuklearen Abschreckung vergessen zu sein.

Dafür gibt es einige deutliche Anhaltspunkte. So hat sich Russland spätestens seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim scheinbar einer Strategie der hybriden Kriegführung verschrieben. Dabei vermischen russische Militärs und Politiker absichtlich rein militärische und zivile Komponenten und scheuen auch nicht davor zurück, die nukleare Dimension einzubringen. So simulieren bereits seit Jahren russische Militärs sogenannte taktische Nuklearschläge gegen NATO-Staaten als Teil groß angelegter Manöver. Russische Bomber und Kampffjets verletzen immer wieder absichtlich den NATO-Luftraum. Wirkliche oder nur intendierte Neuerungen der russischen Nuklearstreitkräfte werden scheinbar zufällig an die Presse «geleakt». ²³ Offizielle des Kremls drohen immer wieder einzelnen NATO-Staaten mit dem möglichen Einsatz von Nuklearwaffen. ²⁴ Diese aggressive Politik des Unwägbaren hat fast zwangsläufig die westlichen «Falken» auf den Plan gerufen und die gefühlte Unsicherheit in den östlichen Bündnisstaaten, vor allem in Polen und dem Baltikum, deutlich verstärkt. Erste Stimmen in Washington und Europa fordern nun eine weitere «Vorwärtsstationierung» amerikanischer Nuklearwaffen (das hieße die Verlegung zusätzlicher taktischer Nuklearwaffen bspw. in

23 Siehe der Fall des scheinbar unbeabsichtigt im russischen Staatsfernsehen übertragenen Bauplans eines Unterwasser-Torpedos, bestückt mit einer sogenannten «schmutzigen» radio-logischen Bombe. Siehe: Roland Oliphant: «Secret Russian radioactive doomsday torpedo leaked on television» in: *The Telegraph*, 13. November 2015. www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11991729/Secret-Russian-radioactive-doomsday-torpedo-leaked-on-television.html

24 Vgl. zu diesen Taktiken Łukasz Kulesa: *Towards a New Equilibrium: Minimising the risks of NATO and Russia's new military posture*. London: The European Leadership Network, 8. Februar 2016. www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2016/02/07/180d69f6/Towards%20a%20New%20Equilibrium%202016.pdf

das Baltikum)²⁵, die Aufrüstung paramilitärischer Milizen in Osteuropa²⁶ oder konkrete militärische Pläne für eine Besetzung der russischen Kaliningrad-Exklave, sollte Russland ins Baltikum vorrücken²⁷. Weitere Forderungen an die NATO sind, nicht nur mehr Truppen und konventionelles Kriegsgerät ins Baltikum zu verlegen, sondern auch die eigene nukleare Abschreckungsstrategie «zu überdenken»²⁸. Bereits im Juli könnte der NATO-Gipfel in Warschau entsprechende Maßnahmen einleiten. Die Kriegstrommeln werden somit, wenn auch vorerst vor allem rhetorisch, auf beiden Seiten immer lauter geschlagen. Die Remilitarisierung Europas ist in vollem Gange.

Zu Recht weist der ehemalige US-Verteidigungsminister Bill Perry deshalb bereits auf die steigende Gefahr eines Nuklearkriegs mit Russland hin. Perry, der nicht für Übertreibungen oder Effekthascherei bekannt ist, warnt, dass «die heutigen Gefahren eher zum Ausbruch eines nuklearen Kriegs führen könnten als noch zu Zeiten des Kalten Kriegs».²⁹ Warum Perry zu einer solch drastischen Bewertung der Lage kommt, erschließt sich, wenn man den fast vollständigen Zusammenbruch der Kommunikationskanäle und der Rüstungskontrollverträge mit Russland berücksichtigt.

Das Ende der Rüstungskontrolle?

Wie eingangs bereits beschrieben, befindet sich die amerikanisch-russische Rüstungskontrolle seit mehr als 15 Jahren im stetigen Niedergang. Während anfangs vor allem in Washington, aber auch in einigen europäischen Hauptstädten, Rüstungskontrolle als Atavismus einer längst vergangenen Epoche belächelt wurde³⁰, zeigten die Spannungen der vergangenen Jahre (besonders der russisch-georgische Krieg) bereits überdeutlich, dass militärische Muskelspiele, gefolgt von beschwichtigender Partnerschaftsrhetorik die Vorboten eines neuen Zustands der Instabilität waren.

25 Vgl. Matthew Kroenig: «Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War» in: *Survival* 57, Nr. 1 (2015), S. 49–70.

26 Vgl. A. Wess Mitchell: «A Bold New Baltic Strategy for NATO» in: *The National Interest*, 6. Januar 2016. <http://nationalinterest.org/feature/bold-new-baltic-strategy-nato-14818>

27 Vgl. Stephan Frühling und Guillaume Lasconjarias: «NATO, A2/AD and the Kaliningrad Challenge» in: *Survival* 58, Nr. 2 (2016), S. 95–116. www.iiss.org/en/publications/survival/sections/2016-5e13/survival--global-politics-and-strategy-april-may-2016-eb2d/58-2-07-fruhling-and-lasconjarias-de87

28 Jacek Durkalec: «Nuclear-Backed «Little Green Men»: Nuclear Messaging in the Ukraine Crisis.» Warschau: PISM, Juli 2015. www.pism.pl/files/?id_plik=20165 und Rainer L. Glatz und Martin Zapfe: «Nato-Verteidigungsplanung zwischen Wales und Warschau. Verteidigungspolitische Herausforderungen der Rückversicherung gegen Russland», SWP-Aktuell 95, Berlin: SWP, Dezember 2015. www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A95_glt_zapfe.pdf

29 Zitiert Robert Burns: «Former Pentagon chief Perry: nuclear dangers are growing» in: *Military Times*, 29. Dezember 2015. www.militarytimes.com/story/military/pentagon/2015/12/29/former-pentagon-chief-perry-nuclear-dangers-growing/78015460. Übersetzung durch den Autor.

30 Vgl. Jeffrey A. Larsen: «An Introduction to Arms Control and Cooperative Security» in: *Arms control and cooperative security*. Jeffrey A. Larsen und James J. Wirtz (Hrsg.), Boulder 2009, S. 1–20.

Spätestens mit dem Krieg in der Ukraine und der Angst der baltischen Staaten, das nächste mögliche Opfer des «russischen Imperialrevanchismus»³¹ zu werden, wird deutlich, dass beide Seiten zwar über militärische Konzepte verfügen, politische Instrumente zur Verringerung der Spannungen und zur kooperativen Einhegung des Konflikts jedoch fast nicht mehr vorhanden sind. Der bekannte russische Sicherheitsexperte Alexej Arbatow erging sich deshalb jüngst in Kasandra-Rufen vom «Ende der Geschichte der nuklearen Rüstungskontrolle»³².

Dabei ist es zunächst noch einmal angebracht, sich der Rolle kooperativer Rüstungskontrolle zu vergewissern. Rüstungskontrolle ist weder die Appeasement-Politik des Schwächeren, noch ist es ein utopisches Projekt realitätsferner Friedenslyrik. Rüstungskontrolle im Nuklearzeitalter ist zunächst die faktische Einsicht, dass ohne gegenseitige Absprachen und Rückversicherungen, vor allem in Krisenzeiten, Missverständnisse und Aktions-, Reaktionskreisläufe zu gefährlichem Wett-rüsten führen können und, falls ungebremst, die Schwelle zum nuklearen Einsatz herabsetzen. In antagonistischen Verhältnissen mit einer nuklearen Komponente ist die Rüstungskontrolle der Zwilling der Abschreckung.³³ Wenn gegenseitig beschlossen und implementiert, kann Rüstungskontrolle die gegenseitige Unsicherheit durch Transparenzmaßnahmen, Beschränkungen und VSBMs verringern und durch reziproke Überprüfungsmechanismen den sich möglicherweise ergebenden Vorteil einer Vertragsverletzung vorsorglich eindämmen.

Die gute Nachricht ist, dass es noch nicht zu spät für ein Comeback der Rüstungskontrolle ist. Es bleibt jedoch nicht mehr viel Zeit. Ohne das vormalige KSE-Regime gibt es keinen Begrenzungsmechanismus für konventionelle Waffensysteme (Kampfpanzer, Kampfflugzeuge, Angriffshelikopter etc.) mehr. Zwar versichern sich die NATO und Russland regelmäßig über semioffizielle Verlautbarungen der fortwährenden Einhaltung der KSE-Obergrenzen, eine wirkliche Überprüfung dieser Absichtsbekundungen ist jedoch nicht mehr möglich. Ein eventuelles subregionales Rüstungskontrollregime für das Baltikum und die angrenzenden russischen Gebiete ist vor diesem Hintergrund wohl nur Wunschdenken. Das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen der OSZE harrt seit 1999 einer ernsthaften Modernisierung, um beispielsweise auch die großangelegten Überraschungsmanöver Russlands an der Grenze zum Baltikum vorsorglich zu überprüfen.³⁴ Die NATO-Russland-Grundakte, in der das Bündnis Russland versicherte, «dass das Bündnis in dem gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld seine kollektive Verteidigung und andere Aufgaben eher dadurch wahrnimmt,

31 Vgl. Pranas Ciziunas: «Russia and the Baltic States: Is Russian Imperialism Dead?» in: *Comparative Strategy* 27, Nr. 3 (2008), S. 287–307.

32 A. Arbatov: «An Unnoticed Crisis: The End of History for Nuclear Arms Control?», Moskau 2015. http://carnegieendowment.org/files/CP_Arbatov2015_n_web_Eng.pdf

33 Vgl. Thomas C. Schellin: «The Future of Arms Control» in: *Operations Research* 9, Nr. 5 (1961), S. 722–731.

34 Das Wiener Dokument wurde zwar 2011 letztmals erfolgreich überprüft, die dabei erzielten Ergebnisse blieben jedoch weit hinter den Erwartungen, v.a. der westlichen Staatenteilnehmer, zurück.

dass es die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als dass es zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft stationiert»³⁵ steht unter starkem politischen Beschuss. Mit dem durchaus berechtigten Hinweis, dass die Grundakte eben nicht mehr das «gegenwärtige und vorhersehbare Sicherheitsumfeld» des Jahres 1997 widerspiegeln, fordern vor allem polnische Politiker eine Abkehr von der eigenen Beschränkung.³⁶ Ob die deutsche Diplomatie diesen zunehmenden Forderungen noch einmal standhalten kann, wird sich ebenfalls auf dem Warschauer NATO-Gipfel zeigen. Obwohl von Außenminister Steinmeier mehrfach vorsichtig vorangetrieben, hat sich der NATO-Russland-Rat seit dem russischen Einmarsch auf der Krim und der darauf folgenden Suspendierung durch die NATO nicht neu konstituiert. Mögliche Gesprächskanäle verharren somit ungenutzt.

Die größte Gefahr droht jedoch aus einer längst vergessen geglaubten Richtung. Seit 2014 beschuldigen die USA Russland offiziell, einen verbotenen landgestützten Marschflugkörper in den Reichweiten des INF-Vertrags (500 bis 5.500 km) getestet zu haben.³⁷ Russland bestreitet die Anschuldigung und hat seinerseits eine Liste mit Gegenvorwürfen vorgelegt.³⁸ Seither schwelt der Konflikt, ohne dass eine Seite nachgegeben hätte. In Washington mehren sich nun die Stimmen, die einem Rückzug der USA aus dem Vertragswerk das Wort reden.³⁹ Im Pentagon werden bereits sowohl defensive als auch offensive [sic!] Gegenmaßnahmen für die europäischen Bündnispartner evaluiert.⁴⁰ Obwohl US-Insider die mögliche Entwicklung amerikanischer Mittelstreckenraketen auch unter finanziellen Gesichtspunkten für äußerst unwahrscheinlich halten, sollte man diese Möglichkeit nicht völlig ausschließen – auch und gerade, weil nicht klar ist, wie sich die kommende US-Administration in dieser Frage positioniert. Von der deutschen Öffentlichkeit

35 Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, Paris, 27. Mai 1997. www.nato.diplo.de/contentblob/1940894/Daten/189459/1997_05_Paris_DownDat.pdf

36 So forderte jüngst der polnische Staatspräsident Andrzej Duda die Stationierung «substanzieller Truppen [...] so permanent, wie nur möglich». Zitiert nach: «Polish President Wants More NATO Troops In Eastern Europe». Radio Free Europe Radio Liberty, 19. Januar 2016. www.rferl.mobi/a/poland-nato-troops-russia/27496030.html. Übersetzung durch den Autor.

37 U.S. State Department: «Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments», Washington 2014. www.state.gov/documents/organization/230108.pdf

38 Vgl. Amy F. Woolf: «Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress». Washington, Congressional Research Service, 13. Oktober 2015. www.fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf

39 Siehe exemplarisch John R. Bolton und John Yoo: «An obsolete nuclear treaty even before Russia cheated» in: *The Wall Street Journal*, 9. September 2014. www.wsj.com/articles/john-bolton-and-john-yoo-an-obsolete-nuclear-treaty-even-before-russia-cheated-1410304847

40 Ashton Carter: «United States Senate Committee on Armed Services: Advance Policy Questions for the Honorable Ashton Carter Nominee to be Secretary of Defense», 4. Februar 2015. www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Carter_APQs_02-04-15.pdf. Vgl. auch Kingston Reif: «U.S. Broadens Response on INF Treaty» in: *Arms Control Today* 46, Nr.1, Januar/Februar 2016. www.armscontrol.org/ACT/2016_0102/News/US-Broadens-Response-on-INF-Treaty

weitestgehend unbemerkt, könnte auf Europa in den kommenden Jahren eine äußerst heikle Debatte zukommen. Sollte sich Russland beispielsweise entschließen, heimlich INF-Systeme zu produzieren und zu lagern, würden sehr bald diverse europäische Regierungen nach Gegenmaßnahmen rufen. Obwohl Moskau INF-Waffen aus rein militärischer Sicht nicht braucht, würden sie doch ein formidables politisches Erpressungsinstrument darstellen und somit gut in die russische Strategie hybrider Kriegführung passen. Wenn man dieses nicht aus der Luft gegriffene Szenario zu Ende denkt, so landet man unter Umständen erneut bei der Stationierung der Pershing II in Europa.

Als wäre ein solches Gruselszenario nicht genug, fordern nun erste US-Kongressabgeordnete, den New START-Vertrag, der Russland und den USA Parität bei strategischen Trägersystemen (also über 5.500 km Reichweite) garantiert, nicht weiter zu finanzieren, was einer einseitigen Aufkündigung gleich käme.⁴¹ Momentan wird der Vertrag zur beiderseitigen Zufriedenheit eingehalten. Er läuft noch bis zum Februar 2021. Unter amerikanischen Rüstungskontrollexperten herrscht unterdessen die Lagebewertung vor, dass ohne zufriedenstellende Lösung der INF-Krise eine Nachfolgeregelung für New START in Washington politisch keine Chance hätte. Ohne INF und New START wäre das amerikanisch-russische Abschreckungsverhältnis urplötzlich auf den Stand der 1960er Jahre zurückgeworfen – ein Jahrzehnt, das die Welt an den Rand der nuklearen Katastrophe gebracht hatte.

Möglichkeiten der Einhegung. Einige konzeptionelle Gedanken

Wie lässt sich nun also vor dem Hintergrund dieser bedenklichen Entwicklungen Sicherheit vor und bestenfalls mit Russland erzielen? In der Folge sollen einige konzeptionelle Gedankengänge skizziert werden. Da ein simples Zurück zum Status quo ante momentan nicht machbar erscheint und ein überzeugendes neues Konzept zum Umgang mit Russland nicht absehbar ist, wird sich der Großteil der Vorschläge zunächst am einzig existenten Beispiel des erfolgreichen (wenn auch äußerst prekären) Umgangs mit einem antagonistisch-nuklearen NATO-Russland-Verhältnis orientieren müssen: dem Kalten Krieg.

- (1) Da wäre zunächst die verteidigungspolitische Kernkompetenz der NATO und die traurige Einsicht, dass es scheinbar ohne das *Prinzip der Abschreckung* gegenüber Russland momentan nicht geht. Man kann ob dieses Rückfalls in alte Handlungsmuster lamentieren und sowohl die NATO als auch Russland in Haftung nehmen. Fakt ist, dass sich vor allem die baltischen Bündnispartner bedroht fühlen und die NATO nun einmal ein kollektives Verteidigungsbündnis ist. Von dieser Solidarität hat die Bundesrepublik vierzig Jahre profitiert. Auch aus diesem Grund schuldet Deutschland seinen östlichen Bündnispartnern

41 Dough Lamborn: «Amendment #312 to Rules Comm. Print 114–14 Offered by Mr. Lamborn of Colorado to the H.R. 1735 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016». http://amendments-rules.house.gov/amendments/LAMBOR_030_xml512151032163216.pdf

den vertraglich zugesicherten militärischen Beistand. Für Russland gilt: Dem Zauberlehrling gleich, hat Russland das herbeigerufen, vor dem ihm schon immer bange war – die militärische Aufrüstung des direkten NATO-Russland-Grenzgebiets. Die momentane Renaissance der NATO-Kernkompetenz verdankt die Allianz einzig und allein Russland.

- (2) Dabei sollten die NATO-Staaten jedoch aufpassen, dass sie das Element der gemeinsamen Verteidigung nicht überstrapazieren. Europa braucht auch *Sicherheit mit Russland*. Die Aufrüstung der eigenen Verteidigungsbereitschaft kann leicht vom Gegenüber als verdeckte offensive Ausrichtung missinterpretiert werden. Ein solches Sicherheitsdilemma droht auch heute im Baltikum; vor allem, da russische Experten das NATO-Szenario eines russischen Überfalls auf die baltischen Staaten als hausgemachte Fehlperzeption des Westens verstehen. Um also weiteren potentiellen Missverständnissen vorzubeugen, sollte die NATO nicht nur defensiv aufrüsten, sondern parallel dazu das Gespräch mit Russland suchen. Wenn es wirklich ein Sicherheitsproblem im Baltikum gibt, kann auch Russland an einer Verschärfung der Lage nicht gelegen sein. Sollten sich die zusätzlichen Verteidigungsbeschlüsse des NATO-Gipfels 2014 in Wales als militärisch unzureichend herausstellen – und danach sieht es momentan aus⁴² – sollten weitere Maßnahmen zunächst mit Russland kommuniziert werden. Um die Sicherheitsbedenken der Balten nicht hintanzustellen, empfiehlt sich eine Strategie ähnlich des zweigleisigen Ansatzes des NATO-Doppelbeschlusses. Ein Gesprächsangebot gegenüber Russland könnte wie folgt aussehen: Wenn Russland eine signifikante konventionelle Aufrüstung der NATO im Baltikum verhindern möchte, sollte es zeitlich begrenzten Gesprächen mit dem Ziel eines reziproken und überprüfbareren Begrenzungsregimes für die Region zustimmen. Lehnt Russland ein solches Rüstungskontrollangebot ab oder verschleppt mögliche Verhandlungen, könnte die NATO immer noch nachrüsten.⁴³
- (3) Dafür braucht es jedoch *eine generelle Strategie des Dialogs* mit Russland. Die momentane NATO-Strategie setzt zu einseitig auf das Element der Verteidigung. Auch hier kann die Geschichte wertvolle Hinweise liefern. Als sich Ende der 1960er Jahre die NATO in einer Krise befand, entwickelte ein Expertengremium um den ehemaligen belgischen Außenminister Pierre Harmel eine nach ihm benannte Doppelstrategie, die sowohl auf robuste Verteidigungsbereitschaft als auch auf die eigene Fähigkeit zum Dialog gegenüber dem östlichen Block setzte.⁴⁴ Ohne die Harmel-Doktrin wäre das zweigleisige Vorgehen beim NATO-Doppelbeschluss, das letztlich zum INF-Vertrag führte, nicht möglich gewesen. Auch heute braucht die NATO wieder überzeugende Dialogangebote

42 Vgl. Glatz und Zapfe (2015), a.a.O.

43 Ich habe dieses Konzept bereits ausführlicher dargestellt in: Ulrich Kühn: «The Baltic Dilemma of Power vs. Order» in: *The National Interest*, 11. Januar 2016. www.nationalinterest.org/feature/the-baltic-dilemma-power-vs-order-14865?page=show

44 NATO: The Future Tasks of the Alliance, Report of the Council Ministerial Communiqué, Brüssel, 13.–14. Dezember 1967. www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67927.htm

an Russland. Eine solche modernisierte Harmel-2.0-Strategie könnte vor allem auf das zu lange vernachlässigte Kooperationsinstrument der Rüstungskontrolle setzen und so bestenfalls zum Abbau regionaler Spannungen, beispielsweise im Baltikum, beitragen.⁴⁵

- (4) Neben der Dialogbereitschaft beider Seiten braucht es jedoch auch *ein gleichberechtigtes und offenes Dialogforum*. Gerade weil sich der NATO-Russland-Rat als Chimäre herausgestellt hat, kommt der OSZE erneut eine prominente Rolle als Kooperationsinstitution zu. Bereits im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine hat die OSZE ihren unabdingbaren Wert für die europäische Sicherheit unter Beweis gestellt. Ihre Grundwerte, wie die Unverletzlichkeit der Grenzen, die territoriale Integrität der Staaten, staatliche Souveränität, die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und das Prinzip der Unteilbarkeit von Sicherheit sind nicht verhandelbar. Auch über vierzig Jahre nach der Helsinki-Schlussakte bilden diese Prinzipien den normativen Unterbau jeglicher europäischer Sicherheitsdefinition. Auch Russland kann an einer völligen Abkehr von diesen Werten nicht gelegen sein.⁴⁶ Gleichwohl wurden alle Prinzipien der OSZE in den vergangenen Jahren immer wieder eklatant verletzt. In der Ukraine trat Moskau sie mit Füßen. Ein Dialog zu ihrer Wiederbelebung ist deshalb dringend geboten. Dafür empfiehlt sich das durchaus ambitionierte Projekt eines Helsinki-40+-Gipfels.⁴⁷ Vierzig Jahre nach dem ersten Gipfeltreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in der finnischen Hauptstadt müsste ein solch hochrangiges Treffen natürlich akribisch vorbereitet werden, um ernsthafte Ergebnisse präsentieren zu können. Als 1975 die Staatsoberhäupter in Helsinki zusammentrafen, hatten ihre Delegationen bereits seit zwei Jahren getagt. Auch heute wäre ein solcher Vorlauf sinnvoll. Wer lediglich auf Putins Intransigenz verweist oder einseitig unrealistische Vorbedingungen aufstellt, sollte sich bewusst machen, dass es der NATO damals auch möglich war, mit Breschnew zu verhandeln. Gleichwohl ist die heutige Welt nicht mehr die Welt von 1975. Das Führungsinteresse der USA konzentriert sich deutlich weniger auf Europa. Gerade deshalb müssen die europäischen Staaten vermehrt selbsttätig und selbstbewusst

45 Das Konzept einer Harmel-2.0-Strategie wurde von mir ausführlich beschrieben in: Ulrich Kühn: «Deter and Engage: Making the Case for Harmel 2.0 as NATO's New Strategy» in: *New Perspectives, Interdisciplinary Journal of Central & East European Politics and International Relations* 23, Nr. 1 (2015), S. 127-57.

46 Direkt nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim rechtfertigte sich Präsident Putin in einer längeren Ansprache, in welcher er immer wieder auf verschiedene völkerrechtliche Prinzipien zurückkam. Siehe: President of Russia: Address by President of the Russian Federation. Sewastopol, 18. März 2014. <http://eng.kremlin.ru/news/6889>. Man kann diesen Umstand sowohl als geschickte Verschleierungstaktik als auch als ein noch immer anhaltendes Interesse an gemeinsamen Regeln und Prinzipien interpretieren.

47 Vgl. zu einer russischen Sicht des Helsinki-40+-Konzepts: A. Zagorski: «Strengthening the OSCE. Building a Common Space for Economic and Humanitarian Cooperation, an Indivisible Security Community from the Atlantic to the Pacific». Moskau 2014, S. 21 ff. www.oscepa.org/documents/all-documents/helsinki-40/riac/2660-report-strengthening-the-osce-av-zagorski/file

für ihre Sicherheit auf dem Kontinent eintreten. Der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 kommt deshalb zur rechten Zeit. Die Erwartungen an ihn sollten jedoch angesichts der Lage nicht übertrieben hoch sein.

- (5) Im Sinne einer realistischen Bewertung der weiteren Entwicklung Russlands gilt es nicht zuletzt, *Respekt, Maß und Geduld* an den Tag zu legen. Die momentane Konfrontation wird in absehbarer Zeit bestenfalls in entspannte Koexistenz übergehen. Wirklich nachhaltige, vertrauensbasierte und umfassende Kooperation mit Russland ist ein Zukunftsprojekt für die nächste Generation. Die deutsche Wiedervereinigung ließ 40 Jahre auf sich warten; die Unabhängigkeit der besetzten baltischen Staaten gar über 50 Jahre. Auch die vollständige Umsetzung der beiden Minsker Abkommen wird sehr viel Zeit und Geduld benötigen. Mit Blick auf die Wirtschaftsanktionen gegen Moskau muss die Frage erlaubt sein, ob diese vor dem Hintergrund des stetig fallenden Ölpreises noch maßvoll sind. Das Szenario eines wirtschaftlich zerfallenden Russlands, wie zuletzt 1998, darf kein Ziel verantwortungsvoller europäischer und deutscher Politik sein. Auch muss sich die Bundesregierung fragen lassen, ob die Verknüpfung militärischer und politischer Forderungen an die Konfliktparteien in den Minsker Abkommen heute realistisch betrachtet noch haltbar ist oder ob sie nicht eher als gegenseitiger Blockademechanismus missbraucht wird.
- (6) Gerade weil es im Umgang mit Russland eines langen Atems bedarf, muss die Politik bereits heute über *die Förderung zukünftiger Generationen* nachdenken und entsprechend handeln. Gerade im sensiblen sicherheitspolitischen Bereich gibt es noch immer viel zu wenig stetigen Austausch zwischen den nachwachsenden russischen und europäischen Eliten. Nachhaltige menschliche und intellektuelle Kontakte können den negativen Trends der gegenseitigen Stigmatisierung entgegenwirken und zumindest das wechselseitige Verständnis im Sinne von «Verstehen» fördern. In diesem Zusammenhang sollte sich auch die deutsche Politik endlich einer bedenklichen Entwicklung widmen: Sowohl in Russland als auch in Deutschland gibt es fast keinen Nachwuchs mehr im Bereich der Rüstungskontrollforschung. Was einst eine Kernexpertise deutscher Außen- und Sicherheitspolitik war, droht in den kommenden Jahren zu verkümmern. Der Aufbau eines unabhängigen bundesdeutschen «Zentrums für Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung» im Zusammenspiel mit der Förderung entsprechender deutsch-russischer Projekte könnte hier dringend benötigte Impulse geben.

Fazit

Die kommenden Jahre werden zeigen, ob Sicherheit in Europa mehrheitlich vor oder mit Russland geschaffen wird. Ohne Zweifel birgt die erneute Konfrontation erhebliche Risiken, die wahrscheinlich sogar die Unsicherheiten des Kalten Kriegs übertreffen können. Besonders im Bereich der Rüstungskontrolle – und hier mit Blick auf den umstrittenen INF-Vertrag – ist Vorsicht geboten. Das Szenario eines

re-nuklearisierten Europas ist heute leider nicht mehr völlig von der Hand zu weisen. Um die Untiefen der erneuten Konfrontation erfolgreich zu umschiffen, empfehlen sich einige abgewandelte Konzepte aus den Zeiten des letzten großen Konflikts: die Fähigkeit zum Dialog, konkrete Gesprächsangebote, verstärkte Verteidigungsbereitschaft, funktionierende Kommunikationskanäle, Geduld und Maß sowie die Förderung zwischenmenschlicher Kontakte gehören alle dazu. Um einen solchen umfassenden Ansatz auch langfristig tragbar zu gestalten, empfiehlt sich ein realistischer Blick zurück auf die Ursachen der Entwicklung Russlands. Alleingültige Erklärungsansätze sollten Skepsis wecken. Nur wer die Lehren und auch die Fehler der Vergangenheit verinnerlicht, kann versuchen, die Zukunft konfliktfrei zu gestalten.

Russland verstehen, Russland abschrecken

Taktiken und Strategien der USA

Vorbemerkung: Am 10. Februar 2016 war Fiona Hill vor den Verteidigungsausschuss des US-Repräsentantenhauses geladen, um ihre Ansichten zur russischen Außenpolitik darzulegen und zu erläutern, vor welche Herausforderungen diese die Außen- und Sicherheitspolitik der USA und ihrer westlichen Verbündeten stelle.

Russland als Herausforderung für unsere Sicherheit

Für die Sicherheit der USA und ihrer westlichen Verbündeten ist Russland heute die größte Herausforderung seit Mitte der 1980er Jahre. Seinerzeit, als wir es noch mit dem Vorgängerstaat, der Sowjetunion, zu tun hatten, fand zwischen USA und UdSSR ein atomares Wettrüsten statt, und man glaubte, die Welt stünde am Rande eines Atomkriegs. Die militärische Besetzung und der Anschluss der Krim an Russland sowie der Krieg im ukrainischen Donezk-Becken sind Europas schwerste Sicherheitskrise seit dem Jugoslawienkrieg in den 1990er Jahren. Zudem hat Russlands militärisches Eingreifen in Syrien dem Kalkül des Westens im Nahen Osten einen Strich durch die Rechnung gemacht. Das russische Vorgehen bedroht heute das Anliegen der transatlantischen Partner, in einer Region, die von Weißrussland bis zur Levante reicht, für Stabilität zu sorgen. Russland provoziert den Westen zu einer Zeit, in der das Sicherheitssystem, das unter Führung der USA nach Ende des Kalten Kriegs entstanden war, schwächelt und zu zersplittern droht, wodurch auch jene Normen Schaden nehmen, auf denen Organisationen wie die NATO und die Europäische Union (EU) beruhen. Diese Institutionen haben an Legitimität und an Glaubwürdigkeit verloren, und das, obgleich – so glaubte man – die Erweiterung der NATO und der EU sowie der Aufbau eines Rahmenwerks für die institutionelle Zusammenarbeit mit Russland durch die Charta von Paris, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und den NATO-Russland-Rat (NRR) in den 1990er und 2000er Jahren den Beginn einer Ära markierte, in der die USA und Russland verstärkt partnerschaftlich zusammenarbeiten und so die Lage in Osteuropa stabilisieren würden.

In einer Rede, die er im August 2014 in Jalta auf der Krim hielt – kurz nachdem Russland die Halbinsel annektiert hatte –, verwarf der russische Präsident Wladimir Putin ganz offen jene Konzepte, welche die USA und der Westen für die Ordnung

Europas nach Ende des Kalten Kriegs entwickelt hatten. Sein Vorschlag bestand im Kern darin, diese neuen Ideen über Bord zu werfen und sich stattdessen an einem älteren Modell zwischenstaatlicher Beziehungen zu orientieren, einem Modell, das vor 70 Jahren, gegen Ende des Zweiten Weltkriegs, entstand, als die Großmächte USA, Großbritannien und Sowjetunion auf den Konferenzen von Jalta und Potsdam über das Schicksal Europas entschieden und Grenzen neu zogen, ohne dass sie sich dabei groß um die Interessen der besiegten Staaten und der kleineren Länder scherten. Konkret schlug Putin den USA vor, gemeinsam ein «neues Jalta» durchzuführen, bei dem die gegenwärtige politische Ordnung abgeändert und Russlands Sonderstatus in jenen Teilen Europas und Eurasiens, die vormals Teil des russischen beziehungsweise des sowjetischen Imperiums gewesen waren, festgeschrieben würde. In den genannten Gebieten sollte Russland bei allen Entscheidungen, die seine Souveränität und seine Interessen berühren, ein Vetorecht erhalten. In mancherlei Hinsicht würde dies der Rolle Russlands in der UNO entsprechen, wo das Land ständiges Mitglied des Sicherheitsrates ist. Russland hätte dann ganz offiziell das Recht, ihm missliebige Schritte anderer, kleinerer Nationen zu unterbinden, beispielsweise die Versuche Georgiens und der Ukraine, mit NATO und EU Assoziierungsabkommen zu schließen. Bei Russlands Krieg gegen Georgien im August 2008, dem Einmarsch auf der Krim im März 2014 sowie dem verdeckten Krieg im Osten des Donezk-Beckens handelt es sich allesamt um Machtdemonstrationen, mit denen der Anspruch auf ein solches Vetorecht unterstrichen werden soll.

Die Rolle Wladimir Putins

Ausländische Beobachter, die sich seit dem Anschluss der Krim und dem Kriegsausbruch im Donezk-Becken mit Russland und dem russischen Vorgehen befassen, beschäftigen sich intensiv mit Präsident Putin und versuchen, seine Beweggründe und seine Weltsicht zu entschlüsseln. Hierfür gibt es gute Gründe. Zwar gibt es rund um Putin ein kollektives Führungsgremium, darunter auch Menschen mit unterschiedlichen Vorstellungen über die Ausrichtung von Russlands Außen- wie Innenpolitik, aber seit Putin im Jahr 2012 erneut Präsident wurde, ist die russische Staatsspitze ausgesprochen personenbezogen. In den Jahren von 2008 bis 2012, als Putin zusammen mit Dmitri Medwedew ein Führungsduo bildete, mit Putin als Premierminister und Medwedew als Präsident, war Russlands Herrschaftsapparat wesentlich vielschichtiger als heute. Seit die beiden ihre Rollen wieder getauscht haben, ist der Kreis der Entscheidungsträger in Moskau deutlich geschrumpft, und während Russland an zwei Fronten Krieg führt, in der Ukraine und in Syrien, hat Putin sein Amt in das eines obersten Kriegsherrn mit den entsprechenden Sonderbefugnissen umgewandelt.

In Moskau wurde ein militärisches wie politisches Oberkommando eingerichtet, die sogenannte Stawka (die russische Kurzform für «Hauptquartier des Kommandos des Obersten Befehlshabers»). Dort laufen alle entscheidenden Informationen zu Sicherheit und Politik zusammen, und hier scheint ein kleiner Zirkel um Putin sämtliche wichtigen Fragen zu entscheiden. Zwar haben wir eine ungefähre

Vorstellung davon, wer zu dieser Gruppe von Personen gehört, aber man kann davon ausgehen, dass die Zugehörigkeit nicht fix ist und themenbezogen jeweils Personen hinzukommen und ausscheiden. Der Stawka gehören die «Falken» der russischen Politik an, Männer wie Sergei Iwanow, der Vorsitzende der Präsidialverwaltung, Nikolai Patruschew, der Sekretär des Sicherheitsrats der Russischen Föderation sowie, mehr oder weniger, Verteidigungsminister Sergei Schoigu, Generalstabschef Waleri Gerassimow, der Leiter des Inlandsgeheimdienstes FSB, Alexander Bortnikow, sowie der Direktor des Auslandsgeheimdienstes SWR, Michail Fradkow. Soweit man es der russischen Presse entnehmen kann, scheinen die jeweiligen Mitglieder nicht allein ihrer speziellen Funktion wegen dieser Gruppe anzugehören, sondern vor allem wegen ihrer persönlichen Beziehung zu Putin. Selbst Menschen, die eigentlich Insider sind, tun sich deshalb schwer zu erfahren, was in der abgeschottet arbeitenden Stawka besprochen wird. Über die Abläufe innerhalb dieser Gruppe wissen wir nichts. Wie gelangen Informationen zu Putin? Mit wem bespricht er sich in welcher Angelegenheit? Wie fällt Putin seine Entscheidungen?

Von außen wirkt Putin wie ein «unipolarer Herrscher». Putins Macht als Präsident steht keine wirkliche Gewaltenteilung im Weg. Im Unterschied zu den sowjetischen Staatschefs gibt es hinter oder unter Putin auch keine größeren Apparate wie einst die Kommunistische Partei oder das Politbüro. Putin hat die Hauptrolle, welche die russische Verfassung dem Präsidenten gibt, dazu genutzt, alle Macht um sich herum zu bündeln. Im Grunde stützen sich Präsident und Verfassung gegenseitig und sichern einander ab. Anderen Teilen des Staatsapparats, sei es das Kabinett oder die Duma (Russlands Parlament), wurden ihre Befugnisse systematisch entzogen. Die Duma ist heute kaum mehr als ein Abnick-Gremium für die Vorschläge des Präsidenten.

Macht – das heißt, die Fähigkeit, innerhalb der Apparate etwas durchzusetzen, oder Vorschläge zu machen und sich für Leistungen oder Kurswechsel einzusetzen –, ist in Russland im Wesentlichen informell. Je besser der Draht zu Putin und seinem Machtzirkel, desto größer die eigene Macht. Alle im engsten Kreis der Mächtigen gehören zur selben Altersgruppe, und ihre Beziehungen zu Präsident Putin (wie auch untereinander) reichen Jahrzehnte zurück nach St. Petersburg, wo Putin aufwuchs, studierte, zum KGB ging und schließlich stellvertretender Bürgermeister wurde – oder nach Dresden, wo er in den 1980er Jahren als KGB-Offizier stationiert war. Diese informellen Netzwerke, die eng mit dem inneren Kreis der Mächtigen verknüpft sind, machen Russlands Machtgefüge so ausgesprochen kompliziert, so schwierig im Umgang und so schwer zu begreifen.

Das russische Volk scheint wenig direkte Macht, wenig Einfluss zu haben, da sowohl die Duma wie auch die Parteien im politischen Gefüge nur eine geringe Rolle spielen. Dennoch hat das Volk als Ganzes erheblichen Einfluss. Wie in anderen Ländern auch haben bestimmte Interessengruppen bei Verhandlungen ein gewisses Gewicht. Aus dem Bereich der Wirtschaft sind dies beispielsweise die Arbeiter in Großbetrieben (besonders im Rüstungsbereich), die Eisenbahner und Bergleute. Hinzu kommen Personengruppen, auf deren Fähigkeiten und Tätigkeiten der Staat

angewiesen ist, Geheimdienstler oder Militärs zum Beispiel. Zusammengefasst sind die Ansichten dieser Leute wie auch der Bevölkerung insgesamt, wie sie in Umfragen und bei Wahlen zum Ausdruck kommen, von Belang – sind sie doch ein wesentlicher Faktor, der Russlands aktuellem Machtgefüge seine Legitimation gibt. Die Beliebtheit Putins, das heißt, seine Bilanz als Staatschef und wie die Öffentlichkeit das bewertet, was er tut, ist entscheidend dafür, die Macht im Gleichgewicht zu halten.

In der aktuellen russischen Politik hängt alles davon ab, ob Putin in der Lage ist, seine charismatische Herrschaft fortzusetzen. Das heißt, es ist von entscheidender Bedeutung, dass Putin weiterhin wettstreitende Interessen versöhnen oder gegeneinander ausspielen kann und dass er körperlich wie geistig in der Lage ist zu herrschen. Sollten die Dinge erheblich schief laufen und beispielsweise zu viele innenpolitische Krisen auftreten, die Putin nicht lösen kann, oder sollten äußere Ereignisse (fallende Ölpreise, internationale Sanktionen, Krieg) unerwartet für Schwierigkeiten und Probleme sorgen und die Rahmenbedingungen des Systems verändern – das heißt, sollte die Mehrheit der Bevölkerung den Eindruck gewinnen, Putin sei schwach und unfähig, oder sollte er aus irgendeinem Grund arbeitsunfähig werden, dann werden sogleich auch seine Umfragewerte fallen. Verliert das russische Volk den Glauben an Putin als Präsidenten, besteht die Gefahr, dass das gesamte politische System außer Kontrolle gerät.

Die Gruppe um Putin herum ist folglich sehr daran interessiert, dem Volk seine Botschaft einzutrommeln und ihm Putin immer aufs Neue anzupreisen. Bislang ist es ihnen gelungen, Putins Umfragewerte sehr hoch zu halten (in den jüngsten Umfragen waren es knapp unter 90 Prozent), da sich unter den Eliten wie auch in der Bevölkerung nach und nach eine Wagenburgmentalität herausgebildet hat. Meinungsumfragen zeigen, die überwiegende Mehrheit der Russen ist überzeugt, die USA und der Westen «hätten es auf sie abgesehen».

Durch die Krise in der Ukraine und den Krieg in Syrien hat die Forderung nach nationaler Sicherheit Oberhand bekommen – und Putin hierdurch einen klaren, wenn auch nur vorübergehenden Vorteil. Durch diese Entwicklung sind andere Fragen, wie die der Verbesserung der Lebensqualität, die in den Jahren von 2010 bis 2012 in den Meinungsumfragen von immer mehr Menschen als wichtig bezeichnet wurden, in den Hintergrund getreten; und das Gleiche trifft für abstraktere Forderungen wie die nach größeren politischen Rechten und Freiheiten zu, die während desselben Zeitraums bei großen politischen Protestveranstaltungen eine Rolle spielten. Zwar befindet sich Russlands Wirtschaft und damit auch der Staatshaushalt seit 2013 in der Krise, weil weltweit die Energiepreise in den Keller gingen und es auch einen erheblichen Grad an finanzpolitischer Misswirtschaft gab, aber Putin und seiner Clique ist es gelungen, die Schuld an der finanziellen Schieflage auf die USA und auf westliche Sanktionen zu schieben. Für den Augenblick stellen sich die Russen geschlossen hinter ihren Anführer und ihr Land – und schnallen den Gürtel enger. Die entscheidende Frage dabei ist, wie lang dies Bestand haben kann.

Putin und der Kreml müssen versuchen, diesen momentanen Vorteil zu verstetigen, denn anders kann es ihnen nicht gelingen, die Bevölkerung zu einen und

um Putin als Präsidenten zu scharen. Diese Notwendigkeit bestimmt jede wichtige Entscheidung in militärischen und in Sicherheitsangelegenheiten, und sie ist der entscheidende Aspekt bei jedem Auftritt Putins und für jede seiner Äußerungen (sei es in Russland oder im Ausland). Innere Sicherheit und die Absicherung der Herrschaft sind ein und dasselbe. Putins Amtszeit endet 2018. Die aktuelle Verfassung würde es ihm erlauben, bis 2024 im Amt zu bleiben. In Moskau und auch im Ausland fragt man sich, ob Putin so lange durchhalten kann, welche Kurswechsel er vornehmen könnte, um sich an der Macht zu halten, und in welche Richtung sich Russland im Laufe dieser acht, neun Jahre und darüber hinaus entwickeln wird, sollte die Wirtschaft weiter schrumpfen.

Die Macht der personenbezogenen Politik

Setzt man sich mit diesen Fragen auseinander, sollte man zuallererst begreifen, dass Russland mit oder ohne Putin für die USA und ihre westlichen Verbündeten auch in Zukunft ein erhebliches Sicherheitsproblem darstellen wird. Eine langfristige Strategie gegenüber Russland kann deshalb nicht darin bestehen, «Putin auszusitzen». Gesetzt den Fall, Putin löste sich morgen in Luft auf, würde mit großer Wahrscheinlichkeit eine Person aus seinem näheren Umfeld seinen Platz einnehmen. Wir müssen davon ausgehen, dass Moskau auf das, was nach Putin kommt, vorbereitet ist – allein schon, um das gegenwärtige System am Leben zu erhalten. Ist das aber der Fall, dann wird der Führungsstil von Putins Nachfolger dem seinen viel stärker ähneln als dem eines seiner Vorgänger seit Mitte der 1980er Jahre, sei es Michail Gorbatschow, Boris Jelzin oder selbst Dmitri Medwedew. So oder so ist es ausgesprochen wichtig zu begreifen, wie Putin als Person sein Land führt. Ganz gleich welche Entwicklungslinien es auch sonst in Russland gibt, so lange Putin Präsident ist, müssen wir in der Lage sein, mit ihm zurande zu kommen.

Bislang hat Putin noch jedes Mal gezeigt, dass er gewillt ist, einen hohen wirtschaftlichen und diplomatischen Preis zu zahlen, um das regionale Machtgefüge in Europa und dem Nahen Osten zu seinen Gunsten zu kippen. Dazu gehört auch, den «Neustart» der Beziehungen mit den USA aufs Spiel zu setzen, die «Modernisierungspartnerschaft» mit Deutschland und der EU aufzugeben, Beziehungen zur NATO abzubrechen und, aktuell, über die Syrienfrage einen Bruch mit der Türkei zu riskieren. Mein Kollege Clifford Gaddy und ich haben in der zweiten Auflage unseres Buchs «Mr. Putin: Operative in the Kremlin»¹ darauf hingewiesen, wie die USA wieder und wieder Putin und seine Handlungsfähigkeit unterschätzt haben.

Putin unterscheidet sich in einigen wichtigen Punkten von den Regierungschefs anderer mächtiger Nationen. Zum einen ist er ausgebildeter Geheimdienstler, und das bedeutet, eine seiner besonderen Begabungen ist die Täuschung oder, anders gesagt, er kann gut lügen. Er ist ein Meister darin, wie er es ausdrückt, «mit Menschen zu arbeiten» und «mit Informationen zu arbeiten». Dabei handelt es sich nicht etwa um einen Charaktermangel, sondern um eine Fähigkeit, die Putin

¹ Erschienen 2015 bei Brookings Press (dt.: Putin – Agent im Kreml).

während seiner Laufbahn als Geheimagent systematisch erlernt und weiterentwickelt hat, und eben diese Fähigkeit nutzt er nun auch in seinem Beruf als Politiker. Ein Agent muss stets sein Wesen und seine Absichten verbergen. Als Staatsoberhaupt Russlands verfügt Putin immer dann über einen bedeutenden taktischen Vorteil, wenn keiner weiß, welche Absichten er verfolgt oder wie er reagieren wird. Das bedeutet, er ist seinen politischen Gegnern (im In- und Ausland) stets einen Schritt voraus.

Seit Beginn seiner Amtszeit hat Putins Mannschaft im Kreml fast alles getan, um diesen taktischen Vorteil weiter auszubauen – indem man den russischen Präsidenten und somit auch die Art, in welcher der Regierungsapparat Entscheidungen trifft, so rätselhaft und undurchschaubar wie möglich gemacht hat. Direkten Zugang zu Putin haben nur sehr wenige. Fast ohne Ausnahme schweigt der Kreml, und sagt er etwas, sagen alle das Gleiche. Immer wenn es so aussieht, als sei eine Aussage inoffiziell, geht sie einher mit entsprechenden Fehl- und Desinformationen. Außerhalb des engsten Kreises der Macht soll niemand wissen, was vor sich geht. Jeder verwendet deshalb sehr viel Zeit darauf, Putins Beweggründe aufzudröseln – was ihn von seiner eigentlichen Aufgabe ablenkt, nämlich auf Putins Schachzüge zu reagieren und selbst in die Offensive zu gehen.

Eine andere Facette davon, «mit Menschen zu arbeiten», ist, wie Putin alles, was er als Präsident unternimmt, sei es in Bezug auf russische Funktionäre oder, in außenpolitischen Fragen, die Regierungschefs anderer führender Nationen, ganz allein auf seine Person bezieht. Genauso wäre er als Führungsoffizier des KGB vorgegangen, der aufzuklärende Ziele oder Agenten anwirbt, betreut und Information abschöpft. Als Präsident nimmt Putin die Zügel selbst in die Hand, wenn es darum geht, mit ausländischen Regierungschefs zu verhandeln, und er schaltet sich persönlich ein, um andere, wo nötig, zu umwerben oder Druck auf sie auszuüben, um dadurch Russlands Interessen in zahlreichen Belangen durchzudrücken. Putins Vorgehen ist dabei auf seine Gegenüber genau zugeschnitten und abgestimmt mit der Art und Weise, in der andere russische Offizielle versuchen, auf die Eliten des jeweiligen Landes – und sehr häufig auch noch auf die Ebenen darunter – einzuwirken.

Auch dann, wenn er zwischenstaatlichen Abkommen eine unangenehm persönliche Note gibt, nutzt Putin die Methoden eines Geheimagenten. Er zieht es vor, wichtige außenpolitische Abkommen auf persönlicher Ebene und im Rahmen von Vier-Augen-Gesprächen zu schließen. Bei diplomatischen Zerwürfnissen, wie zwischen Russland und Georgien unter Präsident Micheil Saakaschwili oder aktuell mit der Türkei und ihrem Präsidenten Recep Tayyip Erdogan, betont Putin stets, die jeweiligen Regierungschefs hätten ihre ihm persönlich gegebenen Versprechen gebrochen. Putin betont immer wieder, dass Probleme in den zwischenstaatlichen Beziehungen von den jeweiligen Regierungschefs verursacht seien und nichts mit den eigentlichen Beziehungen zwischen den jeweiligen Staaten und Völkern zu tun hätten. An dieser Position hält er selbst dann noch fest, wenn es zu Strafmaßnahmen oder, wie 2008 in Georgien, zu einem militärischen Eingreifen kommt. Abgestraft wird immer der jeweilige Regierungschef, beziehungsweise

die jeweilige Regierung, wobei er sich darauf beruft, sie hätten gemachte Versprechen gebrochen – und dann auch allerlei schmutzige Geheimnisse über sie offenlegt. Putin verhält sich somit wie ein Geheimagent, der seine Zielpersonen wissen lässt, womit sie zu rechnen haben, wenn sie ihren Führungsoffizier hintergehen.

Ein weiteres besonderes Merkmal von Putins Politikstil ist, dass er seine Taktiken meisterhaft anzupassen und zu verändern weiß. Oft werden seine taktischen Kniffe als Unbeständigkeit oder als «Mangel an Strategie» missverstanden. Putin jedoch geht strategisch vor, zumindest in dem Sinne, dass er sich an einige fixe Grundsätze hält – und diese auch immer wieder in seinen Reden und Stellungnahmen deutlich macht. Dabei wird alles seinen Hauptzielen untergeordnet. Er versucht, beweglich zu bleiben und sich alle Türen offen zu halten, damit er sich jederzeit an veränderte Rahmenbedingungen anpassen kann. Ein jedes Mal hat er dabei bestimmte Tricks bereits eingeplant, und er spielt sein Blatt sehr überlegt, um jeden einzelnen Stich zu gewinnen – und sich dann, in Verfolgung seiner Ziele, aufs nächste Level zu begeben.

Mit oder ohne Putin

Wladimir Putins Führungsstil sowie seine Methoden mögen etwas speziell sein, mit seinen Ansichten steht er in Russland aber keineswegs alleine da; und auch seine ganz auf die Person bezogene Art zu regieren ist in Russland eher die Regel als die Ausnahme. Es ist ein fester Bestandteil von Russlands politischer Kultur, dass ein starker Führer gemeinsam mit einer kleinen Clique von Vertrauten regiert. Diese Tradition geht zurück bis ins Zarenreich, und auch für die Sowjetunion war sie typisch. Zwar ist der Glaube weit verbreitet, Putin habe Charisma – dieser rührt auch daher, dass Putin meist allein im Rampenlicht steht –, aber auf Putin als Person trifft dies nicht zu. Seine Beliebtheit und die starke Wirkung, die er ausstrahlt, haben damit zu tun, wie er die Führungsrolle interpretiert, nämlich als undurchschaubarer Führer, der auch in schwierigen Situationen und in Zwangslagen nie die Ruhe verliert, der sich an die jeweiligen Gegebenheiten anpassen kann und für den Russland und das russische Volk immer an erster Stelle stehen.

Putin will den Russen nichts verkaufen, und auch im Ausland ist er nur wenig daran interessiert, andere in seinem Sinne zu bekehren. Putin ist, im Unterschied zu einigen seiner Vorgänger, weder Marxist-Leninist, noch Bolschewik oder Kommunist. Ihm geht es in erster Linie um Russland, auch wenn ihn das, was er tut, immer wieder weit über dessen Grenzen trägt. Wie viele andere Staatschefs seiner Generation ist er in erster Linie Populist. Ideologie beziehungsweise das, was heute in Russland als Ideologie gilt, hängt eng mit Putins Image zusammen. Putin und das Team, das ihn umgibt, haben viel dafür getan, um eine Reihe von Begriffen zu formen und zu propagieren, die Putins Politik stützen und legitimieren. Ideologie ist hier gleichbedeutend mit Markenpflege – und bei diesem Markenimage geht es gleichermaßen um Putin wie um Russland. Einen «Putinismus» im Sinne einer in sich stimmigen Ideologie gibt es nicht – und soll es nicht

geben. Putin und sein Team haben vielmehr eine Reihe beliebter und weitverbreiteter «russischer Begriffe» umgemodelt, um seine Präsidentschaft zu legitimieren und zu erhalten. Bereits Putins Amtsvorgänger Boris Jelzin hatte Mitte der 1990er Jahre Ähnliches versucht – und selbst eine Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Aufgabe es war, in dem nach dem Zusammenbruch des Kommunismus entstandenen ideologischen Vakuum, neue Vorstellungen und Begriffe zu entwickeln.

Putin verkauft sich als Wahrer und Verteidiger all dessen, was Russen am Herzen liegt. Seit Ausbruch des Kriegs in der Ukraine sehen viele Russen durch die Krise, die hierdurch ausgelöst wurde, die Sicherheit ihres Landes in Gefahr, und der Kreml bestärkt diese Sicht durch beständige Propaganda. Diese Situation hat Putin dazu genutzt, eine gemeinsame (wenn auch künstliche) russische Identität zu schaffen. In gewisser Weise handelt es sich dabei um die bewusste Neuauflage der Rolle, die der sowjetische Diktator Josef Stalin während des «Großen Vaterländischen Krieges» (des II. Weltkriegs) spielte – und entsprechend häufig bezieht sich Putin in seinen Reden auch auf Stalin und diese Periode. Im Laufe der Zeit hat sich Putins Image gewandelt. War er anfangs, in den 2000er Jahren, eine Art Stehaufmännchen, das Probleme löste und Russland über die Runden brachte, entwickelte er sich in der Folge erst zu einer Art von Patriarch, der die Gedenkfeiern für den Zweiten Weltkrieg zelebrierte, und schließlich zu einem Kriegsherrn, der sein Volk mit dem Eingreifen in Syrien gleich an mehreren Fronten verteidigt. Als oberster Kriegsherr muss Putin für Einheit sorgen. Risse, Spaltungen oder Zerrissenheit (Begriffe, die Putin in seinen Reden häufig benutzt) darf es in Russland nicht geben, würden sie doch das Land der Gefahr eines Angriffs von außen aussetzen. Putin entspricht in dieser Hinsicht dem Typ des russischen Konservativen. Seine Innen- wie Außenpolitik ist penibel auf russische Moral- und Wertvorstellungen zugeschnitten, und die Sicht, die Putin in seinen Reden vertritt, ist in den russischen Eliten und in der Gesellschaft tief verwurzelt. Ganz gleich wer nach Putin kommt, auch der nächste Präsident wird und muss Russlands Interessen so entschieden verteidigen können wie er.

In Russland sind die Eliten und ein Großteil der Bevölkerung fest davon überzeugt, dass die seit dem Zusammenbruch der UdSSR entstandene neue Weltordnung – und besonders das politische wie militärische Gefüge in Europa – Russland benachteiligt. Die Rede, die Putin im August 2014 in Jalta hielt, war offen gegen diese Weltordnung unter Führung der USA gerichtet, und in ihr wiederholte er eine Reihe von Positionen, die er und andere seit über einem Jahrzehnt vertreten. Aus Sicht Moskaus stärkt die europäische Integration und stärken Institutionen wie die NATO die europäischen Staaten (darunter große Staaten wie Deutschland) – und gleichzeitig schwächen sie Russland. Der gegenwärtige Zuschnitt der europäischen Ordnung bedeutet, dass Russland, will es sich Europa und den transatlantischen Institutionen annähern, einen Teil seiner Souveränität aufgeben muss. Als Russlands Präsident will Putin jedoch die Souveränität des Landes ausweiten, nicht beschneiden. Sein Ziel ist es, Russland größtmögliche Handlungsfreiheit zu verschaffen – und zwar in politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht. Aus eben diesem Grund beschwört Putin immer

wieder – und andere russische Offizielle pflichten ihm bei –, Russland werde sich keinem Bündnis anschließen, da solche Bündnisse immer auch Verpflichtungen und Einschränkungen mit sich bringen.

Die unter Russen verbreiteten tiefsitzenden Überzeugungen, Ansichten und Grundsätze wirken sich auch auf Putins Außen- und Sicherheitspolitik aus. Russen sehen in ihrem Land eine der ganz wenigen «zivilisatorischen Mächte» mit einer einzigartigen Geschichte, Kultur und Sprache, darin vergleichbar mit China und, in einem gewissen Maße, den USA. Da Russland, nach überwiegender Meinung der russischen Elite, eine solche zivilisatorische Macht ist, muss das Land in Europa wie auch international einen Sonderstatus genießen. Putin und Russland sind bereit, mit den anderen großen zivilisatorischen Mächten wie China und den USA über Interessenkonflikte zu verhandeln, aber nur dann, wenn es nach Russlands Regeln geht. Was die EU, die NATO oder kleinere Mächte angeht, will Russland das Recht haben, Maßnahmen, die ihm missfallen, zu unterbinden. Alle Entscheidungen Putins sind Versuche, eine derartige Weltordnung herzustellen; und auch bei den Kriegen in der Ukraine und in Syrien, da können wir uns sicher sein, geht es um eben das.

Für Putin, seinen inneren Machtzirkel und auch für viele Russen steht die Vorstellung, Russland solle «nur einer unter vielen europäischen Staaten» oder eine Regionalmacht sein, im krassen Widerspruch zu ihren tief verwurzelten Vorstellungen von Russlands Ansehen und Rolle in der Welt. Die Russen sind, was das betrifft, nicht allein. Auch Eliten in Großbritannien beziehungsweise England sehen sich als Nachfolger eines einst großen Reiches und sind deswegen mit der Rolle ihres Landes innerhalb der EU unzufrieden – und das obgleich Großbritannien schon seit Jahrzehnten Vollmitglied der EU ist. Auch in vielen anderen europäischen Staaten ist heute eine populistische Gegenbewegung zur EU und eine Wiederbelebung nationalistischer Tendenzen zu beobachten, die durch die Krise der Eurozone und den noch nie dagewesenen Zustrom von Flüchtlingen aus Syrien und dessen Nachbarländern an Einfluss gewinnt.

Putin hat es wiederholt deutlich gesagt: Am liebsten wäre Russland ein Europa ohne NATO und ohne andere sicherheitspolitische Bündnisse der Europäischen Union. Immer wieder hat Putin betont, die Erweiterung der NATO werde von den USA betrieben, die damit allein das Interesse verfolgten, Basen und Einheiten des US-Militärs an Russlands Grenzen zu stationieren, um Russland so in Schach zu halten. Zwar stimmt an dieser Geschichte einiges nicht, aber ein Großteil der russischen Elite nimmt es für bare Münze, und viele, darunter auch Putin, hängen diesem Glauben an, seit die NATO 1999 Belgrad bombardierte und ganz besonders seit der osteuropäischen NATO-Erweiterung von 2004. Putin hat sich immer wieder dafür eingesetzt, die Sicherheitsarchitektur Europas neu auszuhandeln und die konventionellen wie atomaren Waffen der USA und NATO zurückzufahren, damit ein militärisches und Sicherheitsgleichgewicht zwischen russischen und europäischen Kräften entsteht.

Der Krieg in der Ukraine und Russlands verstärkte militärische Provokationen in Europa, zur Luft wie zur See, haben das Ziel, die europäischen Verbündeten der

USA einzuschüchtern und die einheitlichen Verteidigungsmechanismen von NATO und EU auseinanderzureißen. Gleichzeitig soll durch diese Aktionen gezeigt werden, dass Russland mit der alten Sicherheitsordnung nicht länger einverstanden ist – Putin spricht von der Einkesselung Russlands – und man buchstäblich eine neue Ordnung erzwingen will, die Russlands Interessen gerecht wird. Russland wünscht sich flexible und, für Moskau, kostengünstige bilaterale Abkommen mit einzelnen oder mit einigen wenigen, wichtigen angrenzenden Staaten (ähnlich den Verträgen mit Armenien, Weißrussland, Tadschikistan usw.). Russland will keine Verträge unterzeichnen, in denen die Parteien wechselseitige Verpflichtungen eingehen, und es will der Eventualität aus dem Weg gehen, mit großen Machtblöcken oder mit Großmächten verhandeln zu müssen. Deals mit einigen wenigen europäischen Staaten, die nicht der NATO oder EU angehören, und in Regionen wie der Arktis, der Ostsee, dem Schwarzen Meer und der Levante wären für Russland strategisch viel einfacher zu verdauen und brächten Moskau zudem, ganz gleich bei welcher möglichen Kombination gegnerischer Kräfte, eine deutliche militärische Überlegenheit.

Der lange Weg zur Kollision in Syrien

Angesichts von Russlands Fixierung darauf, eine neue Sicherheitsarchitektur in Europa auszuhandeln, ist scheinbar nur schwer zu erklären, warum Putin sich dazu entschlossen hat, in Syrien einzugreifen – und das umso mehr, wenn man dies im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine betrachtet, der für die Interessen des russischen Staats eine viel größere Bedeutung zu haben scheint. Jedoch hängen beide Kriege damit zusammen, wie Russland die eigene Bedrohungslage und die Rolle der USA wahrnimmt – und beides hat wiederum mit dem Georgienkrieg von 2008 zu tun. Schon sehr lange steuern wir auf eine Konfrontation mit Russland zu, haben uns aber geweigert, dies einzugestehen – bis Putin uns 2014 mit der Annexion der Krim schließlich keinen Ausweg mehr ließ.

Putin und seine Sicherheitsberater waren seit dem Irakkrieg 2003 davon überzeugt, die USA suchten allerorten nach Vorwänden, um Regierungen zu stürzen, die ihnen nicht genehm sind. Die russischen Geheimdienste wussten, dass Saddam Hussein nur bluffte, als er, um die USA, den Iran und andere mögliche Feinde abzuschrecken, vorgab, er verfüge über Massenvernichtungswaffen, und noch vor dem US-Einmarsch machten sie dies ihren amerikanischen Gesprächspartnern auch klar. Präsident Putin und seine Berater glaubten nicht, dass «fehlerhafte Geheimdienstinformationen» der Grund waren, warum die Regierung von George W. Bush beschloss, Saddam Hussein zu stürzen. Für sie war dieser Krieg vielmehr der unverhohlene Versuch eines US-Präsidenten, das zu Ende zu bringen, was man im ersten Golfkrieg versäumt hatte. Die sogenannten «Farbrevolutionen» 2003 in Georgien und 2004 in der Ukraine bestätigten, zusammen mit der NATO-Osterweiterung 2004, eben diese Sicht und ließen die USA in noch düsterem Licht erscheinen. Der Kreml sah in diesen Vorgängen Aktionen, die vom CIA und anderen westlichen Geheimdiensten wenn nicht geplant, dann doch zumindest angestiftet worden

waren und bei denen es sich auf keinen Fall um einen spontanen Ausdruck der Unzufriedenheit handelte. Aus der Perspektive seiner Zeit beim KGB war für Putin insbesondere die Politik der externen Demokratieförderung der USA in den 1990er und 2000er Jahren nichts anderes als eine Weiterführung der «Aktiven Maßnahmen» aus Zeiten des Kalten Kriegs.

Nach der Rosenrevolution in Georgien sah Moskau in Washingtons engem Schulterschluss mit der Regierung von Micheil Saakaschwili und den Gesprächen über eine NATO-Mitgliedschaft Georgiens nichts als eine unmittelbar gegen Russland gerichtete Aggression. Bei der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007 warf Putin der NATO vor, sie erweitere sich auf Kosten Russlands und versuche, «Frontruppen» an der russischen Grenze zu stationieren. Fast wortgleich äußerte er sich nach dem NATO-Gipfel 2008 in Bukarest, auf dem Georgien und der Ukraine eine zukünftige NATO-Mitgliedschaft in Aussicht gestellt wurde, wenngleich auch kein «Aktionsplan zur Mitgliedschaft» (MAP). Putin erklärte seinerzeit, wenn auch nur irgendetwas darauf hindeute, dass die Ukraine und Georgien der NATO beitreten sollten, wäre damit für Russland eine rote Linie überschritten. In den Staaten des Westens wurde dies überwiegend als leere Drohung abgetan. Nachdem Saakaschwili einen Angriff auf die abtrünnige georgische Provinz Südossetien befohlen hatte, bekam Putin mit dem Großangriff auf Georgien dann die Gelegenheit, seinen Worten Taten folgen zu lassen.

Der Krieg im August 2008 gegen Georgien wurde von den USA und der NATO aber dennoch nicht als deutliche Warnung davor verstanden, was Russland wirklich beabsichtigte – was vor allem an der Rolle lag, die Saakaschwili dabei spielte. Dennoch war der Krieg ein Wendepunkt in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen, zeigte er doch, dass Putin dazu bereit war, militärisch einzugreifen, wenn Moskau der Meinung war, eigene, wichtige Sicherheitsbelange würden in einer Angelegenheit nicht ausreichend berücksichtigt. Auch für Russlands Militär war der Krieg ein Wendepunkt. Misserfolge bei diesem Einsatz wurden untersucht und evaluiert, und dies war die Grundlage für die weitere Modernisierung der Streitkräfte. Hinzu kam, dass Putin und seine Sicherheitsberater genau analysierten, wie USA, NATO, EU, UNO sowie einzelne europäische Länder auf den Krieg reagierten. Die Tatsache, dass die USA und die NATO Georgien keine militärische Unterstützung gewährten und man sich darüber uneinig war, wie es zu diesem Konflikt hatte kommen können und wie der Westen darauf angemessen reagieren sollte, sprachen für Moskau eindeutig dafür, dass es in der westlichen Allianz Risse gab, die man auch in Zukunft, träten ähnlich Umstände neuerlich auf, würde ausnützen können.

Im Laufe der nächsten Jahre ließen Putin und andere russische Offizielle wiederholt verlauten, bestimmte weltpolitische Ereignisse seien nichts als ein Versuch, «Russland an den Rand zu drängen» und Regierungen zu stürzen, die Moskau eher freundlich gesonnen sind, den USA jedoch missfallen. Als 2011 im Nahen Osten und Nordafrika die Volksaufstände des Arabischen Frühlings begannen, waren sich Putin und «die Falken» im russischen Sicherheitsapparat sicher, die Aufstände seien von den USA bewusst inszeniert worden. Putin und seine Clique waren fest davon

überzeugt, dass die USA im Nahen Osten ganz gezielt für Unordnung sorgen, einerseits, um die eigene Position zu stärken, und andererseits, um davon abzulenken, wie sehr Washingtons wirtschaftlicher, diplomatischer und militärischer Einfluss weltweit schwindet.

Putin persönlich war verärgert, als es in Libyen zum Umsturz kam und, nachdem die NATO in den Bürgerkrieg eingegriffen hatte, Muammar al-Gaddafi bei dem Versuch, aus Tripolis zu fliehen, von Rebellen getötet wurde. Für Putin, das machte er in Ansprachen und Interviews klar, steckten die USA hinter einer ganzen Reihe von Umstürzen in Ländern, die entweder an Russland grenzten oder mit Russland verbündet waren. Als es auch in Russland in den Jahren 2011 und 2012 zu Demonstrationen kam, weil es bei den Wahlen zur Duma zu Unregelmäßigkeiten gekommen war, und weil Putin erklärt hatte, er wolle erneut Präsident werden, beschuldigte Putin wiederum die USA, für diese Vorgänge verantwortlich zu sein. Nach Ansicht des Kreml, versuchten die USA nun auch in Russland, eine «Farbrevolution» zu inszenieren, und folglich stellte die Außenpolitik der USA auf absehbare Zeit für Putins Herrschaft eine Gefahr dar.

Dies war der Hintergrund vor dem Putin gegen die politische Opposition im eigenen Lande vorging, und der Grund, weshalb er sich, nachdem die ukrainische Regierung 2013/14 durch eine Protestbewegung gestürzt worden war, dazu entschloss, die Krim zu besetzen und zu einem Teil Russlands zu machen. Eben diese Sicht der Dinge war auch der Grund, warum sich Putin 2015 dazu entschloss, Baschar al-Assad in Syrien zu unterstützen. Aus Russlands Sicht war das politische Gefüge im Nahen Osten, welches die USA seit der Suezkrise 1956 dominiert hatten, durch den Arabischen Frühling zerstört worden, und der Sturz der totalitären Regime und ihrer Gewaltherrscher im Irak, in Ägypten und Libyen und die sich anschließenden Unruhen, waren für Russland eine Aufforderung, hier aktiv zu werden. Russland verfolgt sehr lange schon politische Interessen im Nahen Osten, speziell auch in Syrien, und diese Beziehungen reichen zurück in die Zeit der Zaren und der Sowjetunion. Der Arabische Frühling stellte für diese Interessen eine Gefahr dar – und gleichermaßen für die politischen und Sicherheitsabkommen, die Russland mit einzelnen Staatschefs geschlossen hatte. Im Falle Syriens hängt das herrschende Regime untrennbar mit der Person Baschar al-Assad und seinen engsten Getreuen zusammen. Nach einem Sturz Assads durch die Opposition oder die USA wäre niemand in der Lage, seine Rolle zu übernehmen und den syrischen Staat am Leben zu erhalten. Käme es zu einem Sturz Assads, ohne dass ein anderer Diktator an seine Stelle träte, käme es, aus Sicht Moskaus, zu einem politischen wie militärischen Vakuum und zu noch größerem Chaos. Assad muss demnach so lange an der Macht gehalten werden, bis jemand gefunden ist, der in der Lage wäre, den syrischen Staat in der einen oder anderen Form zu erhalten und weiterzuführen.

Russlands Interessen in Syrien

In Zukunft will Russland im Nahen Osten mitbestimmen und dort Ordnungsmacht sein. So, wie Russland in europäischen Angelegenheiten ein Vetorecht beansprucht,

will es ein solches Recht nun auch für den Nahen Osten, denn ein vollständiger Zusammenbruch Syriens, durch den es zu einer von religiösen Extremisten bestimmten Neuordnung in der Region käme, würde Putin auch innenpolitisch Probleme bereiten. Für Russland ist Syrien gleichermaßen eine außen- und innenpolitische Angelegenheit. Unter den Staaten Europas hat Russland den höchsten moslemischen Bevölkerungsanteil. In Teilen Russlands hat der Islam sogar ältere Wurzeln als der christliche Glaube, denn in Kasan fasste er unter der Herrschaft der Wolga-Tataren Fuß noch bevor sich im 10. Jahrhundert das Christentum unter der slawischen Bevölkerung ausbreitete. Geschichte, Traditionen und Erfahrungen der russischen Moslems unterscheiden sich stark von denen ihrer Glaubensbrüder im Nahen Osten und am Persischen Golf. Die russischen Moslems sind überwiegend Sunniten; im Nachbarland Aserbaidschan überwiegen allerdings die Schiiten, und auch in Russland leben viele Aserbaidschaner. Seit dem Ende der Sowjetunion haben salafistische und wahabitische Gruppen aus Saudi-Arabien und den Golfstaaten versucht, Russlands Moslems zu ihrer Version des Islam zu bekehren. Für Putin stellt dies eine ernste Bedrohung der kulturellen und religiösen Identität Russlands dar. Nachdem Putin im Jahr 2000 Präsident Russlands geworden war, versuchte er, sämtliche Religionen zu regulieren und an die Kandare zu nehmen, die Russisch-Orthodoxe Kirche eingeschlossen, um jeden ideologischen Wettstreit zwischen den Glaubensrichtungen zu unterbinden. Wenn Putin und der Kreml die russische Politik auch weiterhin dominieren wollen, können sie es nicht zulassen, dass jene Gruppen an Zulauf gewinnen, die Religion mit Politik verbinden und die den russischen Staat bekämpfen, weil ihre Loyalitäten anderswo liegen.

Die religiös motivierten Kriege im Nahen Osten stellen für Russland ebenso eine Bedrohung dar wie für Europa oder die USA. Aus Russland sind tausende Kämpfer nach Syrien gegangen, und viele weitere kamen aus dem benachbarten Zentralasien und dem Kaukasus. Was sie alle anzog, war die extreme Ausrichtung des Islamischen Staats und anderer Gruppen. Die genaue Größenordnung ist nicht klar, aber jüngste Zahlen aus Russland sprechen von 2.800 Russen, die nach Syrien gegangen sind und deren Spuren die Regierung verfolgt. Extremistische Gruppen gibt es in Russland seit den Tschetschenienkriegen der 1990er und 2000er Jahre. Putin hat seit 2000 politisch sehr viel getan, um Tschetschenien zu befrieden – viel Blut wurde vergossen, viel Geld ausgeschüttet. Dazu gehört auch eine «einheimische» Version des Islam, die der von Putin eingesetzte und von seinen Gnaden regierende Präsident Ramsan Kadyrow propagiert. Putin will verhindern, dass eine neue Generation von Kämpfern die innenpolitische Lage weiter radikalisiert und verschärft. Putin ist es dabei gleichgültig, um was für eine Art von Terroristen es sich handelt. Für ihn ist Extremist gleich Extremist – und das ganz besonders, wenn er versucht, Regierung und Präsident zu stürzen, oder wenn er Gebietsansprüche erhebt. Welchen Überzeugungen solche Extremisten dabei genau anhängen, das ist für ihn eine bloße Detailfrage.

Der Verlauf des Krieges in Syrien überzeugte Putin in den vergangenen Jahren mehr und mehr davon, dass Assad an der Macht gehalten werden müsse, um zu verhindern, dass im Nahen Osten ein Staat nach dem anderen zusammenbricht.

Putin und seine Sicherheitsberater haben dabei frühere Misserfolge analysiert (darunter Moskaus Unvermögen, in den 1990er Jahren in die Jugoslawienkriege einzugreifen), und auch aus ihren Interventionen auf der Krim und den verdeckten Krieg in der Ukraine haben sie gelernt. Putin sprach in beiden Fällen wiederholt davon, es handele sich dabei für das russische Militär um Manöver im großen Stil. Heute müssen wir erkennen: Das russische Militär hat sich schon lange auf einen derartigen Einsatz vorbereitet und Truppen sowie Ausrüstung und Gerät in Stellung gebracht. Dazu gehört unter anderem, die Versorgung der russischen Luftwaffenbasis in Latakia abzusichern sowie des Marinestützpunkts in Tartus. Russland will Assad militärisch stärken und ihn dadurch so lange an der Macht halten, bis im Rahmen internationaler Verhandlungen eine bessere Lösung gefunden ist – bei internationalen Verhandlungen, bei denen Moskau, darauf hat Putin seit Beginn des Krieges bestanden, eine führende Rolle spielen muss.

Strategien zum Umgang mit Russland

Es ist alles andere als leicht, Strategien zu entwickeln, die dazu taugen, Russland in Syrien und anderswo die Stirn zu bieten. Um gezielt zu steuern, in welche Richtung sich die Beziehungen zwischen den USA und Russland entwickeln, muss innerhalb wie außerhalb der US-Regierung viel geschehen – und wir müssen uns mit unseren Verbündeten abstimmen. Putins Hauptziel ist es, Russland und das russische System abzusichern. Wir sprechen heute davon, Russland abzuschrecken. Putin und seine Sicherheitsberater sind hingegen der festen Überzeugung, sie würden die USA und die NATO abschrecken und so Russlands Interessen wahren. Die Modernisierung und die neue Haltung des russischen Militärs dienen genau diesem Zweck. Ich erlaube mir diesbezüglich auf zwei sehr tiefgründige Analysen hinzuweisen. Eine stammt von Clifford Gaddy und Michael O'Hanlon, beides Kollegen an der Brookings Institution, die andere ist von Steven Pifer. Diese Texte beschäftigen sich mit verschiedenen Gesichtspunkten der russischen Militärdoktrin und -strategie, darunter auch mit der Art und Weise, in der sich Russlands Atomdoktrin verändert hat.

Putin geht davon aus, alle wichtigen Fragen müssten auf direktem Weg zwischen Russland und den USA ausgehandelt werden, sei es Russlands Stellung innerhalb Europas, die Lösung des Konflikts um die zukünftige geopolitische Bedeutung der Ukraine oder die Frage, welche Rolle Russland in Zukunft in Syrien und im Nahen Osten spielen wird. Putin will, dass Washington ihm zusichert, in sämtlichen Fragen, die Moskaus Sicherheits- oder Wirtschaftsinteressen berühren sowie bei allen Themen, die Moskaus Interessen und Positionen tangieren, zuerst Moskau zu konsultieren. Wir lehnen dies ab, wissen aber nicht so recht, wie wir reagieren sollen. Kann Russland ein Teil unseres Systems sein oder kann es das nicht? Sollten wir versuchen, dahin zu kommen? Das heißt, sollten wir versuchen, Russland in solche Bahnen zu lenken, dass es von Neuem unser Partner werden kann? Oder sollten wir im Gegenteil hinnehmen, dass Russland, zumindest das Russland Putins, unser unversöhnlicher Feind ist, und entsprechend versuchen,

Moskau daran zu hindern, das zu tun, was es in der Ukraine und in Syrien getan hat, beziehungsweise daran, anderswo ähnlich vorzugehen? Können wir im Rahmen der NATO und der transatlantischen Beziehungen sowie mit der EU zu einer Verständigung kommen, die dafür sorgt, dass wir die notwendigen Mittel und Wege haben, um auf Russlands Vorgehen zu reagieren, und zugleich, wenn erforderlich, in der Lage sind, unseren Kurs anzupassen?

Im Grunde verfolgt Putin Russlands Ziele als Pragmatiker – und wir sollten uns dementsprechend verhalten. Zur Abschreckung der USA und der NATO fehlen dem Russland von heute die militärischen und wirtschaftlichen Mittel um, wie im 20. Jahrhundert, seine Interessen mit einer gewaltigen Armee und unter Aufwendung sämtlicher Ressourcen zu verteidigen. Im Nachwort zu unserem Buch haben Clifford Gaddy und ich darauf hingewiesen, dass Putin konventionelle und atomare Methoden mit nicht-konventionellen und nicht-militärischen verbinden muss, denn nur mit einem sogenannten «hybriden» Ansatz kann es ihm gelingen, einen Vorteil zu erlangen. Putin und seine Sicherheitsberater wollen uns einschüchtern, und dazu müssen sie beweisen, dass Russland handlungsfähig und gewillt ist, die Lage an allen Fronten zu verschärfen, um die USA und die NATO davor abzuschrecken, gegen Russland militärisch vorzugehen – sei es in der Ukraine, in Syrien oder anderswo.

Atomwaffen sind das äußerste Abschreckungsmittel. Offiziell heißt es in Russlands nationaler Sicherheitsstrategie, Russland werde Atomwaffen nur dann einsetzen, wenn entweder es selbst oder einer seiner Verbündeten mit Massenvernichtungswaffen angegriffen wird, beziehungsweise dann, wenn ein konventioneller Angriff die Existenz des Landes bedroht. Moskau hat nun aber erkennen lassen, es werde auch bei geringeren Anlässen die atomare Karte ziehen, und Putin will uns glauben machen, er werde Atomwaffen auch dann einsetzen, sollten die USA oder die NATO bei einem der aktuellen Konflikte russische Einheiten angreifen. Es bringt Putin nichts, wenn er nur andeutet, man erwäge den Einsatz von Atomwaffen. Es geht hier um die Möglichkeit einer «Eskalation, um zu deeskalieren», die derzeit vielen Beobachtern auf nicht-strategischer Ebene Sorgen bereitet. Putin versucht, einen Notfallplan für den Einsatz von Atomwaffen zu entwickeln, für den Fall, dass er einen solchen für erforderlich halte. Sein eigentliches Ziel dabei ist jedoch, die USA und Europa von Russland und Russlands «näherem Ausland» fernzuhalten – und nicht etwa einen Atomkrieg anzuzetteln. Dennoch befinden wir uns heute wieder in einer ähnlichen Lage wie während der Atomwaffenkrise in den 1980er Jahren, die erst endete, als sich Reagan und Gorbatschow trafen und in der Folge 1987 der INF-Vertrag unterzeichnet wurde.

Dies könnte den Schluss nahelegen, man müsste heute mit Russland umgehen wie während des Kalten Krieges mit der Sowjetunion, das heißt, die Schwerpunkte müssten einerseits Rüstungskontrolle sein und andererseits ein Ausbau des militärischen Abschreckungspotentials von USA und NATO. Keine Frage, wir müssen Moskau ganz klar wissen lassen, dass allein die Option, Atomwaffen auch nur in begrenztem Rahmen einzusetzen, für uns nicht hinnehmbar ist und die schwerwiegendsten Folgen haben kann. Dabei muss man jedoch bedenken, dass

das Russland von heute nicht die Sowjetunion des Kalten Krieges mit ihrem Politbüro, der Kommunistischen Partei und ihrer Planwirtschaft ist. Das Russland von heute ist aber auch nicht das Russland der 1990er und frühen 2000er Jahre, als das Land militärisch nur begrenzt einsatzfähig war. Das Russland von heute ist ein Faktor ganz anderer Art. Berücksichtigt man alle Gegebenheiten, die heute in Russland wie international von Bedeutung sind – der informelle Charakter von Macht und die Rolle, die personenbezogene Politik in Moskau spielt –, dann muss eine Antwort auf die Bedrohung, die Russland für unsere Sicherheit darstellt, auch auf Langfristigkeit angelegt sein. Dabei muss strategische Geduld einhergehen mit einem wohlüberlegten Gleichgewicht von Abschreckung, Verteidigung und Zurückhaltung – sowie mit klaren Anreizen für und Gesprächsangeboten an Putin und die Seinen. Wollen wir mit Erfolg praktikable Politikansätze entwickeln, müssen wir zuerst unsere Hausaufgaben machen. Gespräche mit Russland haben wenig Aussicht auf Erfolg, wenn wir nicht ganz genau wissen, welche Grundsätze und Werte die USA und ihre Verbündeten vertreten (wobei uns auch klar sein muss, es gibt bestimmte Zugeständnisse, auf die sich Russland niemals einlassen wird). Washington muss sich zudem beständig mit seinen europäischen Verbündeten austauschen und Ursachen für Spannungen und Missverständnisse frühzeitig ausräumen. In einigen Punkten werden die USA auf ihre Verbündeten zugehen müssen, um sie davon zu überzeugen (nicht zu zwingen), Entscheidungen, die ihnen unbequem sind, mitzutragen. Moskau sucht nur nach Rissen in unseren Allianzen, um Washington und Europa sowie andere unserer Verbündeten jeweils gegeneinander auszuspielen.

In diesem Sinne sind wir an der Brookings Institution dabei, in einer Reihe von Forschungsprojekten zu untersuchen, welche entscheidenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Spannungen dazu beigetragen haben, dass das europäische Sicherheitssystem nicht mehr funktioniert. Wir prüfen dabei wie es, seit dem Ende des Kalten Kriegs, um das europäischen Institutionengefüge bestellt ist, insbesondere um die drei Säulen NATO, EU und OSZE, um dann beurteilen zu können, ob diese Institutionen noch dazu geeignet sind, in einer Zeit, die geprägt ist von heftigen Spannungen und Konflikten, neuerlich mit Russland ins Gespräch zu kommen. Wir untersuchen darüber hinaus außenpolitische Beziehungen jenseits von Europa, damit wir sagen können, wie sehr diese Russlands Positionen langfristig prägen werden. Schließlich analysieren wir, wie es mit der russischen Wirtschaft weitergehen wird und ob das Land politisch stabil bleibt, ob sich das Regime wandeln wird und ob es zu Reformen, einer Erneuerung oder gar zu einem Zusammenbruch kommen wird. Vorhersagen darüber, wie sich die russische Wirtschaft entwickelt und wie die Politik auf diese Entwicklung reagieren wird, waren bislang fast immer falsch – und das ganz besonders seit der Finanzkrise von 2008/09. Auch Russlands militärische Fähigkeiten wurden sehr oft falsch eingeschätzt. Die meisten Studien zu Russland übersehen dabei die besondere Art und Weise, wie sich Russland zu äußern wie inneren Erschütterungen verhält und wie in Russland Bedrohungen wahrgenommen werden.

In diesem weitgefassten Zusammenhang hängt sehr viel davon ab, wie konsequent, objektiv und genau sämtliche wirtschaftlichen, politischen und militärischen Gesichtspunkte der russischen Kampfansage verstanden werden, sowie von dem Weg, den Russland in Zukunft einschlagen wird. Studien und Politikansätze, die auf vorgefassten Meinungen beruhen und ideologisch frisiert sind, liegen fast immer daneben: Entweder sind sie Ausdruck eines Wunschdenkens, Russland würde in Kürze zusammenbrechen, oder aber Russlands Macht wird stark überzeichnet. Um einschätzen zu können, wie Putin auf die aktuelle (durch niedrige Ölpreise und Sanktionen des Westens ausgelöste) Wirtschaftskrise reagieren wird, muss man begreifen, welche Dinge in Russland Vorrang haben und was für Lösungswege man dort bevorzugt. Putins Erfolgskriterien unterscheiden sich sehr deutlich von jenen in den USA oder in Europa. In Russland gehen Fragen der nationalen Sicherheit immer über wirtschaftliche Fragen. Folglich kann sich die russische Politik wie auch Wirtschaft vergleichsweise schnell und grundlegend wandeln.

Die Entwicklungen der letzten zehn Jahre seit dem Georgienkrieg 2008 haben gezeigt, dass eine Unter- oder Überschätzung dessen, was Russland oder Putin in der Lage sind zu tun, zu gefährlichen Fehleinschätzungen und unangenehmen Überraschungen führen. Wenn wir uns also nicht immer wieder von neuem über-rumpeln lassen wollen, müssen wir mehr darin investieren zu begreifen, was in Russland vor sich geht und dazu auch Russlands vielschichtige Außenpolitik untersuchen. Die russische Militärintervention in Syrien hat nachdrücklich gezeigt, dass Russland in einer ganzen Reihe von Regionen ein Machtfaktor ist: einerseits aus rein geographischen Gründen und andererseits aufgrund politischen Willens. Allein schon die geographische Ausdehnung Russlands bedeutet, dass sich die Interessen des Landes von Europa, Eurasien, über den Nahen Osten, Zentral- und Südasien bis hin in die asiatisch-pazifische Region und die Arktis erstrecken. Unsere Russlandpolitik muss deshalb viel stärker einen ganzheitlichen Ansatz haben.

BODO WEBER

Die Flüchtlingskrise als Spiegelbild europäischer Außenpolitik

Russische Sabotagepolitik, die Abwesenheit der USA und die Grenzen reaktiver Führung

Es erscheint wie ein Spuk, der so unvermittelt endete, wie er begann: Wenige Wochen nach dem EU-Türkei-Abkommen vom 18. März scheint die größte europäische Flüchtlingskrise seit 1989 vorüber zu sein. Damit endete eine Massenbewegung, die 2015 vermutlich nahezu 1,5 Millionen Flüchtlinge und Asylsuchende in die Europäische Union führte, die meisten von ihnen, etwa 850.000, über den Seeweg von der Türkei nach Griechenland, und von dort über die Balkanroute. Mit der Schließung dieser Route und der Rückführung über die Ägäis in die Türkei endete ein dreiviertel Jahr Massenbewegung, endete der politische Dauerstreit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten über die richtige Krisenpolitik und die weitere Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union, die sich in einem guten Dutzend formeller wie informeller Gipfeltreffen nicht auf eine gemeinsame Linie einigen konnte. Mit dem Ende der Massenwanderung über die Ägäis endeten auch die Warnungen vor der existentiellen Bedrohung, die von der Flüchtlingskrise für die EU ausgehe. Geblieben ist ein Dissens mit internationalen Menschenrechtsorganisationen und dem UNHCR über die Auslegung internationaler und europäischer Flüchtlings- und Menschenrechtskonventionen in Bezug auf die Kooperation mit einem zunehmend autoritäre Züge aufweisenden Regime in der Türkei. Doch im Großen und Ganzen scheint sowohl bei Regierungen als auch der Bevölkerung in der EU die Erleichterung darüber zu überwiegen, dass die Krise zu Ende ist. Die Union hat, so scheint es, wenn schon nicht zu innerer Einheit zurück gefunden, so doch zumindest ihre Handlungsfähigkeit wiedererlangt.

Ist dem wirklich so? Tatsächlich haben die europäische Flüchtlingskrise, das Krisenmanagement der EU sowie die vermeintliche Lösung im EU-Türkei-Abkommen tiefgreifende Auswirkungen sowohl auf die innere Verfasstheit der Europäischen Union wie auch die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Deren Konturen werden aber erst sichtbar, wenn man versucht sich zu vergegenwärtigen, warum der Flüchtlingsstrom in der zweiten Hälfte 2015 überhaupt zu einer derartigen Existenzbedrohung für die innere Einheit und Handlungsfähigkeit der EU werden konnte.

Das Merkel'sche Krisenmanagement: die Grenzen reaktiver Führung

Objektiv betrachtet stellte die Ankunft von über einer Million Menschen innerhalb weniger Monate zwar eine erhebliche ökonomische und institutionelle Belastung dar, jedoch eine, die im Verhältnis zur Größe der Union mit ihren 500 Millionen Einwohnern, durchaus handhabbar war. Das gilt umso mehr, wenn man sie ins Verhältnis zu anderen Krisen der letzten Jahre setzt: Die europäische Wirtschafts- und Finanzkrise führte zum zeitweisen Arbeitsplatzverlust von 10 Millionen EU-Bürger/innen, ohne dass dies am Ende die Existenz der Union bedrohte. Und auch die Ukraine Krise bzw. der Konflikt mit Russland, der in der Sanktionspolitik für viele Mitgliedsstaaten, nicht zuletzt jener mit einer hochgradigen Energieabhängigkeit von russischem Gas, mit erheblichen ökonomischen und politischen Kosten verbunden war und ist, führte nicht zum Zusammenbruch der Handlungsfähigkeit der EU.

Zugegebenermaßen verschränkten sich in der europäischen Flüchtlingskrise auf besonders herausfordernde Weise Probleme und Strukturschwächen europäischer Innen-, Außen- und Erweiterungspolitik. Doch keines der beinhalteten Elemente oder der beteiligten politischen Akteure stellte eine grundsätzliche Unbekannte dar, welche eine erfolgreiche Krisenpolitik unmöglich machte. In der Flüchtlingskrise trafen alt bekannte Faktoren aufeinander: Ein Europäisches Asylsystem, das – nicht unähnlich der Währungsunion – an einem Konstruktionsfehler litt, dem Dublin-System, für dessen grundsätzliche Reform die EU, solange es mehr schlecht als recht funktionierte, nicht die Kraft aufbrachte, und das dem massiven Stresstest der Flüchtlingskrise nicht standhielt; die eklatante Staatsschwäche Griechenlands; die reaktionäre Politik der Orban-Regierung in Ungarn – alles keine Unbekannten. Die Reaktionen entlang nationaler Interessen der Mitgliedsstaaten in einer gesamteuropäischen Krise, der Widerstand einzelner Regierungen gegen eine solidarische Lösung wie das Desinteresse einzelner, nicht unmittelbar betroffener Staaten waren ebenfalls keine grundlegende Neuheit.

Auch als am 4. September 2015 Kanzlerin Merkel in der Zuspitzung der Flüchtlingskrise in Ungarn mit Ministerpräsident Orban und dem österreichischen Kanzler Faymann die Grenzöffnung nach Deutschland und Österreich vereinbarte, und so das Krisenmanagement an sich zog, stellte dies nichts Außergewöhnliches dar, sondern folgte einem bewährten Muster: der Kombination aus reaktiver deutscher, genauer Merkel'scher Führung, mit einer Koalition der Willigen, der Unterstützung durch eine ausreichend große und einflussreiche Gruppe an Mitgliedsstaaten. Bereits mehrfach zuvor hatte die deutsche Kanzlerin nach Jahren der außen- und sicherheitspolitischen Verweigerung mit diesem Ansatz in der EU außenpolitische Verantwortung übernommen und erfolgreiches Krisenmanagement demonstriert – in der Ukraine Krise und zuvor im Statuskonflikt zwischen Serbien und dem Kosovo. Ein Ansatz, der ursprünglich aus der Handhabung der Eurokrise entstanden war. Was jedoch ein Novum, eine Zäsur darstellte, war das erstmalige Scheitern, ein unmittelbares Einschreiten mittels reaktiver deutscher Führung und

einer Koalition der Willigen in eine gemeinsame, nachhaltige Krisenmanagementpolitik der EU zu übersetzen, und zwar in zweierlei Hinsicht:

Erstens scheiterten die Bemühungen, die restlichen EU-Staaten auf eine solidarische Politik der Lastenverteilung zu verpflichten, und das bereits auf relativ niedriger Stufe. Bereits die Entscheidungen des Europäischen Rats vom Juli und September 2015 über die Umverteilung von lediglich 160.000 Flüchtlingen und Asylsuchenden – allein im Oktober kamen 200.000 Menschen über die Ägäis, Deutschland nahm 2015 nahezu eine Millionen Menschen auf – führte zum offenen Bruch. Die Erklärung des slowakischen Ministerpräsidenten Robert Fico beim Verlassen des EU-Ratstreffens am 23. September, dass er die soeben mit qualifizierter Mehrheit getroffene, rechtlich bindende Entscheidung der Regierungschefs nicht umsetzen werde, symbolisierte nicht weniger, als dass die EU als rechtssetzende und regelbasierte Staatengemeinschaft in der Flüchtlingsfrage im Herbst 2015 de facto aufhörte zu existieren.

Zweitens kam es infolge dieses Widerstandes gegen eine gemeinsame Krisenmanagementpolitik im Laufe des Winters 2015/16 zum schrittweisen Zerfall der Koalition der Willigen. Zunächst fiel Frankreich, das bei der Flüchtlingsaufnahme aus Angst vor der populistischen Front National sowieso schon zurückhaltend war, nach den Terroranschlägen von Paris im November politisch von Berlin ab. Dann erklärte die schwedische Regierung, an die Grenzen der Aufnahmekapazitäten gelangt zu sein, und verkündete die Abkehr von der traditionell liberalen Flüchtlingspolitik des Landes sowie die Einführung von Grenzkontrollen nach Dänemark. Schließlich knickte Merkels engster Vertrauter in der Flüchtlingskrise, der österreichische Kanzler Faymann, unter dem Druck des Koalitionspartners ÖVP hinsichtlich der Einführung einer Flüchtlingsobergrenze ein. Indem es die Balkanstaaten quasi in Geiselschaft nahm, erzwang Wien die schrittweise Schließung der Balkanroute trotz potentiell destabilisierender Auswirkungen auf Griechenland und setzte sich de facto an die Spitze der Verweigerer gegen die Merkel'sche Krisenpolitik aus den Visegrad-Staaten.

In dieser Entwicklung offenbarte sich auf dramatische Weise, dass das Konzept, mit dem die EU über ein dreiviertel Jahrzehnt erfolgreiches Krisenmanagement betrieben hatte, an seine Grenzen gestoßen war. Die Kombination von reaktiver deutscher Führung mit Koalitionen der Willigen stellte in gewissem Sinne eine Übertragung des Merkel'schen Regierungsstils von der nationalen auf die europäische Ebene dar: ein intellektuell kluges Politik-Management ohne politische Visionen oder große politische Strategien, bei gleichzeitiger Vermeidung politischer Grundsatzdebatten. Dieser Ansatz eignete sich lange Zeit hervorragend, um die diversen inneren wie außenpolitischen Krisen der EU kurzfristig erfolgreich zu managen. Die Vermeidung von Grundsatzdiskussionen über die Zukunft der EU wie die über die Lehren aus den Konstruktionsfehlern der Währungsunion oder die mit dem Scheitern einer EU-Verfassung abgebrochenen Diskussionen über den demokratischen Wertekanon der Staatengemeinschaft haben jedoch den fortschreitenden Substanzverlust der Union nicht aufgehalten. Dazu gehört auch eine

fortgesetzte Politik- und Führungsschwäche in vielen Mitgliedsstaaten. Es ist bezeichnend, dass mit Frankreich und Österreich zwei Staaten von Berlin abgefallen sind, in denen sich das politische System aufgrund der fehlenden Reformfähigkeit der traditionell dominierenden zwei großen Volksparteien in der Krise befindet. Der Versuch, mittels Militarisierung der Flüchtlingsfrage in Frankreich bzw. reaktionärem Schwenk in der Asylpolitik in Österreich dem politischen Druck durch die populistische Rechte (Front National und FPÖ) zu begegnen, hat den schleichenden politischen Machtverlust nicht aufgehalten, sondern wahrscheinlich sogar noch beschleunigt. In Deutschland überraschte Kanzlerin Merkel mit einer empathischen Verteidigung ihrer auf humanistischen, demokratischen Werten fundierenden europäischen Flüchtlingspolitik und erklärte gar, dass ein Deutschland, in dem sie sich dafür entschuldigen müsse, nicht mehr ihr Deutschland sei. Dennoch blieb sie in ihrem Politikansatz gefangen: obwohl erstmals ihre politische Führungsrolle innerhalb der EU in Frage gestellt war, vermied sie es, die von ihr gestellte politische Grundsatzfrage auf die Ebene zu heben, auf die sie gehörte – auf die europäische. Der Frage, ab wann Deutschland nicht mehr ihr Deutschland sei, folgte eben nicht die folgerichtige Frage, ab wann die EU nicht mehr ihre EU sei.

So schrumpfte die europäische Flüchtlingskrise im Laufe des Winters zur deutschen Flüchtlingskrise.

Die Abwesenheit der USA

Als US-Präsident Barack Obama während seines Abschiedsbesuchs in Deutschland im April 2016 in seiner europapolitischen Rede in Hannover die Flüchtlingspolitik von Kanzlerin Merkel lobte und eine Lastenverteilung innerhalb der EU anmahnte, konnte dies ein zentrales Moment der europäischen Flüchtlingskrise nicht kaschieren: die vollkommene Abwesenheit der USA. Während sich Hunderttausende Syrer 2015 auf dem Weg nach Europa machten, haben die USA bis heute weniger als 3.000 Bürgerkriegsflüchtlinge aufgenommen. Und bereits der Versuch der Obama-Administration, ein zusätzliches Kontingent von lediglich 10.000 Flüchtlingen aufzunehmen, stieß nach den Pariser Terroranschlägen auf massiven innenpolitischen Widerstand. Dreißig republikanische und demokratische Gouverneure stellten sich in einem öffentlichen Aufruf gegen die Aufnahme, und der republikanische Präsidentschaftskandidat Donald Trump machte im Vorwahlkampf mit der radikalen Forderung Werbung, die Einreise von Muslimen in die USA vorübergehend gänzlich zu verbieten.

In der amerikanischen Passivität gegenüber der Flüchtlingskrise spiegelte sich der Rückzug der USA aus ihrer weltpolitischen Rolle infolge des Irakkriegs während der Obama-Ära, für den paradigmatisch die Zurückhaltung Washingtons im arabischen Frühling und insbesondere im syrischen Bürgerkrieg steht. Diese Politik des militärischen Rückzugs ist nicht weniger in ihren außenpolitischen Zielen gescheitert als die Interventionspolitik des Obama-Vorgängers George W. Bush und hat die Verunsicherung der USA über ihre internationale Rolle fortgeschrieben.

In der Syrienpolitik Obamas ist die Legitimation der Nicht-Intervention zu einer Art «self fulfilling prophecy» geworden: Die Weigerung Washingtons, mittels einer kombinierten Schutz- und Flugverbotszone der Bevölkerung und der Widerstandsbewegung gegen das Assad-Regime zur Seite zu stehen, mit der Begründung der Heterogenität des bewaffneten Aufstands und der Gefahr seiner Islamisierung, hat am Ende zur Atomisierung des Widerstands und seiner Islamisierung bzw. dem Aufstieg von ISIS beigetragen. Die Entscheidung, Waffenlieferungen an die Opposition den amerikanischen Verbündeten am Golf zu überlassen, trug wesentlich zur Transformation des ursprünglich demokratischen Aufstands in einen regionalen Stellvertreterkonflikt bei, dessen Komplexität später dann als neues Argument gegen eine militärische Intervention herhalten musste. Die militärische Rückkehr der USA in den Nahen Osten zur Bekämpfung des sogenannten Islamischen Staates, welcher zu einer Bedrohung für die westliche Welt geworden war, bei gleichzeitigem Beharren auf der Nicht-Intervention in den syrischen Bürgerkrieg, zeigt die ganze Widersprüchlichkeit des Versuchs des außen- und sicherheitspolitischen Rückzugs der USA in der Nach-Irakkriegsära.

Doch diese Politik des Rückzugs aus der außen- und sicherheitspolitischen Verantwortung des Westens beschränkte sich keineswegs nur auf die USA, sondern schloss auch die EU mit ein. Als z.B. der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei Amtsantritt Ende 2013 defätistisch den Zerfall Syriens sowie den Zusammenbruch der Nachkriegsordnung im Nahen Osten prognostizierte, fand dies weder in Deutschland noch der EU irgendeinen Widerhall. Ende 2014 war man sich in den USA und Europa in der zur Schau getragenen Einschätzung einig, dass wegen der Komplexität des Syrienkonflikts die einzig verbliebene politische Option die Sicherstellung humanitärer Hilfe für die Flüchtlinge sei. Doch selbst diese humanitäre Hilfe nahm drastisch ab. 2015 konnte das UNHCR nur noch 35 Prozent der insgesamt benötigten Mittel für die Millionen syrischer Flüchtlinge im Land und in den Nachbarstaaten sicherstellen – einer der Hauptgründe für die Flüchtlingswelle nach Europa.

Und auch, dass Kanzlerin Merkel und andere deutsche Regierungsvertreter auf der Höhe der Flüchtlingskrise selbstkritisch anmerkten, es sei ein Fehler gewesen, in der Frühphase des Syrienkonflikts keine Schutzzone eingerichtet zu haben, konnte kaum mehr als ein durch hunderttausende Flüchtlinge erzwungenes Eingeständnis, denn als die Ankündigung einer grundlegenden außen- und sicherheitspolitischen Wende interpretiert werden. Dies zeigte sich schon in der sichtbaren Erleichterung, mit der Außenpolitiker/innen in Berlin die Wiederaufnahme der Syrien-Friedensgespräche Anfang 2016 und die Rückkehr zum Dialog mit Russland – nach der russischen Militärintervention in Syrien und weitgehend zu russischen Bedingungen – begrüßten.

Leichtes Spiel für Putin

Im Syrienkonflikt zeigte sich, wie der Rückzug der USA und Europas die Rückkehr der (laut Obama) «Regionalmacht» Russland mit seinem kriselnden Putin-Regime

auf die internationale Bühne beförderte. Ohne ernsthafte regionale Interessen im Nahen Osten, außer denen, durch das Ausnutzen der Schwäche des Westens an geopolitischem Einfluss zu gewinnen, wurde Russland zur tonangebenden Macht in Syrien und führte die USA und die EU zweifach vor: im September 2013, als Putin Obama vor seiner selbst gezogenen «roten Linie», der Einsatz von Chemiewaffen, die er politisch nicht einhalten konnte, rettete und mit der überraschenden Intervention auf Seiten des Assad-Regimes im September 2015 und der anschließenden Federführung in den neuen Genfer Friedensverhandlungen.

Dass die russische Politik in erster Linie eine Sabotagepolitik zur Schwächung des Westens ist, zeigte sich auch in der europäischen Flüchtlingskrise: Auf dem Höhepunkt der Krise, des Migrationsdrucks und der inneren Zerstrittenheit der EU verstärkte die russische Militärintervention die Fluchtwelle. Zugleich erhöhte Moskau den Druck auf die EU aus allen möglichen Richtungen. Mit der Flüchtlingskrise ist die langjährige Unterstützung Moskaus für rechte und rechtspopulistische Parteien in der EU endgültig zum offenen Geheimnis geworden. Zugleich haben die russischen Medien ausländerfeindliche Stimmungen aufgenommen und mit ihren Propagandainstrumenten in die EU zurückgetragen. Dazu zählte insbesondere die Berichterstattung über die Unruhen der Silvesternacht von Köln. Und mit der auf die russlanddeutsche Minderheit zielenden Propaganda zum «Fall Lisa», der vermeintlichen Vergewaltigung eines russischstämmigen Teenagers aus Berlin-Marzahn durch zwei arabische Flüchtlinge, zielte Moskaus Medienmaschinerie erstmals auf die innere Stabilität Deutschlands. Zu den russischen Nadelstichen zählte schließlich der im Winter plötzlich erstmals auftretende Flüchtlingsstrom über Russland nach Norwegen und Finnland, nachdem die russischen Behörden angefangen hatten, Personen ohne Schengen-Visum den Transit über Russland zu erlauben.

Der EU-Türkei-Deal und die Zukunft der europäischen Außenpolitik

Vor diesem Hintergrund erscheint der von Merkel und dem türkischen Präsidenten Erdogan bzw. Ministerpräsidenten Davutoglu eingefädelte Flüchtlingsdeal auf den ersten Blick wie ein Segen. Die massive Flüchtlingswelle nach Europa konnte, zumindest vorläufig, zum Stillstand gebracht werden, die EU scheint ihre politische Handlungsfähigkeit und die deutsche Kanzlerin am Ende ihre Führungsrolle wiedererlangt zu haben. Kritik von Menschenrechtsorganisationen sowie der parlamentarischen Opposition aus Deutschland und anderen Teilen der EU über den Bruch europäischer und internationaler Grundrechte und Flüchtlingskonventionen und darüber, dass sich die EU und Kanzlerin Merkel in die Abhängigkeit des autoritären türkischen Regimes von Erdogan begeben hätten, haben infolge des Abklingens der Krise kaum Aussicht auf politische Mehrheitsfähigkeit. Den Vorwurf der Abhängigkeit kontern Vertreter der deutschen Regierung und der EU mit dem Argument, man könne in der Außenpolitik nicht nur mit Demokratien verhandeln; außerdem bestehe aufgrund der aktuellen außenpolitischen Isolation der Türkei keine einseitige, sondern eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen EU und Türkei.

Dieser Diskurs geht jedoch weitgehend an den eigentlichen Problemen des EU-Türkei-Abkommens vorbei, das, selbst wenn es die Flüchtlingskrise dauerhaft beenden sollte, fundamentale Kollateralschäden für die zukünftige Handlungsfähigkeit der EU nach innen wie nach außen haben wird. Erstens haben Menschenrechts- und Flüchtlingshilfsorganisationen selbstverständlich in ihrer Kritik Recht, dass das Kernelement des Abkommens, die Erklärung der Türkei zum sicheren Herkunftsland, europäischem und internationalem Asylrecht zuwider läuft. Diese Unterwanderung europäischer und internationaler Standards in Phasen restriktiver europäischer Asylpolitik ist zwar kein Novum. Doch die Massivität, mit der hier von der EU kollektive Flüchtlings- und Menschenrechtskonventionen auf einen türkischen Staat, in dem in den letzten Jahren eine massive Re-Politisierung von Justiz und Polizei stattgefunden hat, «zurechtgebogen» wurden, wird es in der Zukunft schwer machen, eine wie auch immer geartete, auf demokratischen Grundwerten basierende, gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik zu definieren. Zweitens, und noch wesentlich gravierender, beruht das EU-Türkei-Abkommen zwar tatsächlich auf einer beidseitigen Abhängigkeit. Doch besteht darin ein massives Ungleichgewicht zu Ungunsten der EU, welches mit dem Deal zementiert worden ist. Durch die österreichische Schließung der Balkanroute war Merkel zu einer Einigung mit Ankara verdammt. Und mit dem Abkommen hat sie de facto das Problem der inneren Zerstrittenheit und Handlungsunfähigkeit der EU sowie des Zusammenbruchs ihrer Führungsposition auf den türkischen Staatspräsidenten Erdogan outgesourct. Schließlich hat das Geschenk der De-Blockierung des EU-Beitrittsprozesses der Türkei, ohne dass Kanzlerin Merkel ihre grundsätzliche politische Haltung einer Ablehnung der Beitrittsperspektive geändert hätte, die Erweiterungspolitik der EU massiv und mit noch unabsehbaren Folgen für die Stabilität Europas beschädigt. Nicht zuletzt Merkel war es, die durch ein Drängen auf eine strikte Konditionalitätspolitik entscheidend dazu beigetragen hatte, dass die Erweiterungspolitik die Jahre der Eurokrise und der Erweiterungsmüdigkeit überlebte und sogar an Kreditibilität gewann. Bei den weiterhin ungelösten Sicherheitskonflikten auf dem Westlichen Balkan (Kosovo-Serbien, Mazedonien), aber auch in der Ukraine sendet der EU-Türkei-Deal gefährliche Signale an die dortigen reformunwilligen, autoritären politischen Akteure.

Die größte europäische Flüchtlingskrise seit 1989 scheint somit zumindest vorläufig gelöst, doch ihre Ursachen sind es keineswegs. Im Gegenteil, die hinter der Flüchtlingskrise liegende Krise der Europäischen Union nach innen wie nach außen hat allenfalls eine Atempause erhalten bzw. ist noch verstärkt worden. Um diese zu bewältigen, werden Kanzlerin Merkel und ihre Kolleg/innen aus den anderen Mitgliedstaaten am Ende nicht umhin kommen, die vermiedene Grundsatfrage zu stellen – ob diese EU noch ihre EU ist bzw. welche EU sie wollen.

KAPITEL DREI

Die Flüchtlinge und der neue Krieg

Erstens: Von Strategen hört man, es sei ein Fehler, jene Schlacht zu schlagen, die einem der Feind aufzwingt. Vielmehr gelte es, dem Gegner die eigene Strategie aufzwingen – und nicht umgekehrt. Das gilt auch für den Kampf gegen die Führungsriege des Islamischen Staates (IS). Wir haben sie in Syrien unter Druck gesetzt; und sie haben darauf reagiert: mit schrecklichen Angriffen in Ankara, in Beirut und in Paris. Sie legen es an auf einen apokalyptischen Endkampf mit den Ungläubigen, den Kreuzrittern. Diesen Kampf sollten wir ihnen verwehren.

Der IS will die Welt davon überzeugen, dem Westen sei es gleichgültig, wenn Moslems leiden; eben deshalb sollten wir das Gegenteil beweisen. Der IS will Syrien noch tiefer in den Abgrund ziehen; eben deshalb muss es für Präsident Obama oberstes Ziel seines letzten Amtsjahres sein, den Krieg in Syrien zu beenden. Außenminister John Kerry hat hierzu bereits die Russen, Iraner und Saudis an einen Tisch gebracht, um die Grundzüge eines Übergangs in Syrien auszuarbeiten. In diese Gespräche sollten, ganz gleich, wie schwierig es auch sein mag, möglichst bald Vertreter des syrischen Regimes und syrischer Widerstandsgruppen (außer dem IS) einbezogen werden. Ziel muss ein Waffenstillstand zwischen dem Regime und seinen Gegnern sein, erst dann lässt sich der IS endgültig besiegen, und erst dann können die geflohenen Syrerinnen und Syrer zurück in ihre Heimat. Vereitelt man den Plan des IS, ein Kalifat zu errichten, bedeutete dies zwar nicht das Ende der nihilistischen Gotteskrieger, die ideologische Anziehungskraft des IS würde hierunter jedoch erheblich leiden.

Nihilismus kann man nur dann mit Erfolg bekämpfen, wenn man selbst dem Nihilismus widersteht. Wenn richtig ist, was der französische Islam-Experte Gilles Kepel behauptet, nämlich dass der IS in Frankreich einen Bürgerkrieg anzetteln will, dann darf der französische Staat dagegen nicht auf eine Art und Weise vorgehen, durch die er gerade jene Bürgerinnen und Bürger vergault, die hierfür besonders empfänglich und die besonders schutzlos sind.¹ Ein Vorgehen gegen Islamisten, wie es die rechte Demagogin Marine Le Pen vorschlägt und das den Behörden in Frankreich und anderswo in Europa als verführerische Lösung erscheint, nämlich Haft ohne Verfahren, Massenabschiebungen, folterähnliche Verhörmethoden, geschlossene Grenzen und ein Ende der Freizügigkeit

1 Gilles Kepel: «L'État islamique cherche à déclencher une guerre civile,» *Le Monde*, 14. November 2015. www.lemonde.fr/idees/article/2015/11/14/gilles-kepel-l-etat-islamique-cherche-a-declencher-la-guerre-civile-en-france_4809962_3232.html

in Europa – all das wäre als Strategie verhängnisvoll. Erfolg kann der Kampf gegen den islamischen Extremismus nur dann haben, wenn er die Gefolgschaft zu «liberté, égalité, fraternité» ganz besonders unter den moslemischen Bürgerinnen und Bürgern nicht untergräbt, sondern stärkt.

Die Strategie des IS setzt auch darauf, Europa glauben zu machen, Flüchtlinge seien nicht Opfer, sondern ein potentielles Sicherheitsrisiko. Es ist sehr wichtig, die Verbreitung solcher strategischer Fehlinformationen durch den IS zu unterbinden, denn dies hatte bereits einigen Erfolg. [...] Nach den Anschlägen erklärte die polnische Regierung, man werde die 9.000 Flüchtlinge, welche die EU dem Land zugewiesen habe, nicht aufnehmen. Nahe der Leiche eines der Selbstmordattentäter am Stade de France fand man einen syrischen Pass, was andere Flüchtlinge verdächtig erscheinen ließ. Sollte der IS diesen Pass dort platziert haben, wäre das nicht ohne Grund geschehen.² Der IS will verhindern, dass Europa jene Menschen aufnimmt, die aus seinem Kalifat fliehen.

Einige europäische Regierungschefs haben begriffen, dass der IS versucht, strategische Fehlinformationen zu streuen. Der Präsident der Europäischen Kommission sowie der Präsident des Europäischen Parlaments haben beide erklärt, Europa dürfe sich seine Flüchtlingspolitik nicht vom IS diktieren lassen. Hingegen haben die Gouverneure einiger US-Bundesstaaten und auch Präsidentschaftskandidaten der Republikaner ein Einreiseverbot für syrische Flüchtlinge gefordert. Dies ist nichts anderes als Angst, die vorgibt, Vorsicht zu sein. Länder wie Kanada, Australien und Großbritannien, die Ziel von Terroranschlägen waren, haben ihre Zusagen, Flüchtlinge aus Syrien aufzunehmen, nicht zurückgezogen – und auch die USA sollten dies nicht tun. Flüchtlinge an den Grenzen der USA abzuweisen bedeutete, dem Feind die Wahl der Waffen zu überlassen. Für die USA gibt es sehr viele Gründe – moralische, humanitäre und strategische –, der Angst nicht nachzugeben und weiterhin jenen Zuflucht zu gewähren, die vor der Barbarei fliehen.

Zweitens: Angesichts der Anschläge von Paris ist es leicht, eine empörende Tatsache zu vergessen: Bislang [Nov. 2015] sind dieses Jahr 3.329 Menschen bei dem Versuch gestorben, das Mittelmeer Richtung Europa zu überqueren. Jede Woche werden es mehr. Die Menschen ertrinken in Sichtweite der griechischen Insel Lesbos oder der italienischen Insel Lampedusa. Andere sterben, gefangen in einem Gefrierwagen an einer Straße in Österreich. Menschen sterben im Eurotunnel auf dem Weg nach Großbritannien, und manche werden mit einbrechendem Winter wahrscheinlich auf dem Weg über den Balkan aus Erschöpfung tot zusammenbrechen. Kommende Generationen werden fragen, wie die Regierungschefs der europäischen Staaten dies zulassen konnten.

Hannah Arendt, 1933 aus Deutschland geflohen und 1937 ausgebürgert, floh später in den vom Vichy-Regime kontrollierten Teil Frankreichs und kam 1941

2 Patrick Kingsley: «Why Syrian Refugee Passport Found at Paris Attack Scene Must Be Treated with Caution,» *The Guardian*, 15. November 2015. www.theguardian.com/world/2015/nov/15/why-syrian-refugee-passport-found-at-paris-attack-scene-must-be-treated-with-caution

endlich nach New York. Sie fragte, wie es kommen konnte, dass Europa damals die Staatenlosen so ganz und gar im Stich ließ. In *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft* schrieb sie 1948, erst die Staatsangehörigkeit gebe Menschen das «Recht auf Rechte». Staatenlose, folgerte sie, sollten Rechte haben, denn sie seien Menschen – was aber, und das wusste sie aus eigener Erfahrung, nicht der Fall war.

Arendt zufolge hatte man gemeint, die Menschenrechte «seien unabhängig von allen Regierungen und müssten von allen Regierungen in jedem Menschen respektiert werden. Nun stellte sich plötzlich heraus, dass in dem Augenblick, in dem Menschen sich nicht mehr des Schutzes einer Regierung erfreuten, keine Staatsbürgerrechte mehr genießen und daher auf ein Minimum an Recht verwiesen sind, das ihnen angeblich eingeboren ist, es niemanden gab, der ihnen dies Recht garantieren konnte, und keine staatliche oder zwischenstaatliche Autorität bereit war, es zu beschützen».³

Man hatte geglaubt, mit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948), der Genfer Flüchtlingskonvention (1951) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (1953) habe man den Staatenlosen ein Recht auf Rechte gegeben. Die Staaten, die jene Erklärungen verabschiedeten, durften Staatenlose nicht mehr in ihren Hoheitsgewässern ertrinken lassen und sollten sie nicht abweisen dürfen, würde ihnen in der Heimat Folter drohen. Sie hatten das Recht, angehört zu werden und ein Aufenthaltsrecht zu beantragen. In der Flüchtlingskonvention heißt es, dass jeder, der «aus der begründeten Furcht vor Verfolgung» geflohen ist, ein Recht hat, in jedem Staat, der die Konvention unterzeichnet hat, Zuflucht zu suchen. Europa glaubte, dank der Festschreibung der Menschenrechte nach 1945, Arendt widerlegt zu haben. Heute, da wir das Bild eines toten Kleinkindes gesehen haben, bäuchlings im Kies eines türkischen Strands, wo es angespült wurde, könnte es sein, dass Arendt doch Recht hatte.

Die Wirklichkeit des Jahres 2015 hat die Flüchtlingskonvention von 1951 eingeholt. Millionen Menschen, die aus Syrien geflohen sind, taten dies zu einem Großteil nicht, wie es in der Flüchtlingskonvention heißt, «aus der begründeten Furcht vor Verfolgung», sondern sie flohen vor Gewalt und Tod: vor Assads Fassbomben, russischen und amerikanischen Luftangriffen, Hinrichtungen durch den IS, Mord und Verfolgung durch Milizen. Im Jahr 2005 verabschiedete die UNO eine neue Doktrin, die «Schutzverantwortung» (Responsibility to Protect, auch R2P), die vorsieht, dass andere Staaten eingreifen, wenn ein Gewaltherrscher wie Assad gegen sein eigenes Volk Krieg führt. In Syrien ist diese Schutzverantwortung Makulatur.

Eine durch Luft- und Bodentruppen überwachte Schutzzone entlang der türkischen Grenze hätte Vertriebenen Schutz gewähren können, aber niemand außer den Kurden stellte die dazu nötigen Truppen. Der Ansatz, die Vertriebenen innerhalb Syriens zu schützen, war damit hinfällig. Und ein Waffenstillstand, der es Zivilisten ermöglichen würde, in die von der Regierung oder den Aufständischen

3 Hannah Arendt: *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, München 1955, S. 605

gehaltenen Gebiete zurückzukehren, hat sich wieder und wieder als Fata Morgana erwiesen. Auf absehbare Zeit gibt es keine gangbare Alternative zur Umsiedlung.

Als im September 2015 das Bild des ertrunkenen, an einem Strand in der Türkei angespülten Kindes im US-Fernsehen zu sehen war, forderten 72 Abgeordnete und 14 Senatoren der Demokratischen Partei sowie einige wenige Republikaner, zusammen mit dem Refugee Council USA und anderen amerikanischen Hilfsorganisationen den Präsidenten dazu auf, syrische Flüchtlinge ins Land zu lassen. Die Quote für Flüchtlinge aus Syrien wurde erst auf 10.000, dann auf 15.000 angehoben, eine Reaktion mit der niemand zufrieden war. Dem UN-Flüchtlingskommissar (UNHCR) zufolge müssen 130.000 syrische Flüchtlinge, die sich in Lagern in der Türkei, im Libanon und in Jordanien aufhalten, dauerhaft in andere Länder umgesiedelt werden, da sie besonders gefährdet sind – es handelt sich beispielsweise um Waisen oder um schwerverletzte Folter- oder Kriegsoffer. Der UNHCR hat die USA gebeten, die Hälfte dieser Menschen aufzunehmen, das heißt, 65.000 Personen. In ihrer Antwort wies die US-Regierung darauf hin, man benötige zwischen 18 und 24 Monate, die Fälle zu bearbeiten, denn jede einzelne Person müsse wenigstens zweimal überprüft werden, um Terroristen auszuschließen – und die USA hätten bereits genug getan, nämlich mit 450 Millionen US-Dollar den Löwenanteil der UNHCR-Mittel für Syrien gestellt.

Vor den Anschlägen in Paris waren, Umfragen zufolge, die meisten Amerikaner dafür, den Flüchtlingen zu helfen. Nach den Anschlägen muss man davon ausgehen, dass dies nicht mehr der Fall ist. Präsident Obama wird hier wahrscheinlich der öffentlichen Meinung folgen und die Flüchtlingskrise so behandeln, als sei sie in erster Linie Angela Merkels Angelegenheit.

So zu handeln, ist ein politischer Fehler und ein moralisches Versäumnis, denn man unterlässt es, Angela Merkel praktisch zu unterstützen, indem man selbst Flüchtlinge aufnimmt. Die USA schwächen Merkel dadurch innenpolitisch und beschleunigen ihren Sturz. Überall in Europa bestärken die USA durch ihr Verhalten rechte Populisten, die antiamerikanisch sowie gegen Zuwanderung sind. Während Europa durch den Zustrom von Menschenmassen ins Taumeln gerät, haben die USA seit 2012 nur 1.854 syrische Flüchtlinge aufgenommen. Sollte die Tatenlosigkeit der USA dazu führen, dass in Frankreich eine antiamerikanische, reaktionäre Demagogin wie Marine Le Pen an die Macht kommt, dann trägt Obama einen Teil der Schuld daran. Der Schulterschluss zwischen den USA und Europa war immer wichtig, ist heute aber wichtiger denn je, da Russland Europa an seiner Ostgrenze den Kampf angesagt hat. Da der US-Präsident Europa nicht unterstützt, geraten osteuropäische Regierungschefs wie Viktor Orbán in Ungarn immer mehr in den Dunstkreis Russlands und schließen sich Putins widerlicher Vision eines christlichen Europas an, das von moslemischen Horden überrannt werde.

Es mag sein, dass die Amerikaner immer noch glauben, die Flüchtlingskrise gehe sie nichts an. Die Europäer jedoch sehen das zunehmend anders – und so auch die Flüchtlinge selbst. Die Fluchtwelle aus Syrien ist eine Volksabstimmung, die zeigt, die Nahost-Politik der USA und des Westens ist gescheitert. Die Menschen in Syrien wissen heute, dass der Stellvertreterkrieg, den die USA zusammen

mit den Saudis und den Golfstaaten gegen Assad führen, gescheitert ist, dass Assad erst dann stürzen wird, wenn ihr Land bis auf die Grundmauern abgebrannt ist, dass es Frieden frühestens dann geben wird, wenn ihre Kinder erwachsen sind, und dass selbst für den Fall eines Friedens in Homs, Kobane oder Aleppo nichts mehr sein wird, das eine Rückkehr lohnt.

Syrerinnen und Syrer verlassen die Flüchtlingslager in Jordanien und im Libanon, wo die E-Card-Rationen des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen auf mittlerweile 50 US-Cents pro Tag abgesenkt wurden und 50 Prozent der vom UNHCR für Syrien geforderten Mittel fehlen. Über ihre Handys erfuhren diese Menschen, dass Deutschland Ende August die Visa-Pflicht für sie abgeschafft hatte, und sie machten sich auf den Weg nach Norden. Es ist nicht Wahnsinn, es ist Verzweiflung, die Mütter und Väter dazu bringt, das Leben ihrer Kinder auf offener See aufs Spiel zu setzen, um in Sicherheit ein neues Leben zu beginnen.

Diese Menschen strömen in ein Deutschland, das hin- und hergerissen ist zwischen dem Willen, die eigene schwierige Vergangenheit hinter sich zu lassen, indem man die Flüchtlinge mit offenen Armen aufnimmt, und Zweifeln darüber, wie sich der unaufhaltsame Zustrom bewältigen lässt. Die USA dürfen die Kluft zu Deutschland nicht noch tiefer werden lassen. Die Deutschen haben guten Grund zu glauben, dass sie die Folgen des Zusammenbruchs Syriens zu tragen haben, für den doch letztlich die USA verantwortlich sind. Selbst der ehemalige britische Ministerpräsident Tony Blair hat eingeräumt, der IS und der Zerfall Syriens gehörten mit zu den verheerenden Folgen des US-Einmarschs in den Irak im Jahr 2003.⁴

Bundeskanzlerin Merkel kann kaum vorhergesehen haben, welche Folgen die Öffnung der deutschen Grenzen haben würde, und die Geschwindigkeit, in der sich die Hoffnung per Handy verbreitete, muss sie verblüfft haben. Als ein Fotograf der Zeitschrift *Time* Flüchtlinge bat, ihm ihren wertvollsten Besitz zu zeigen, hielten viele ihre Handys hoch. Heute, da Migranten und Flüchtlingsströme technologisch auf der Höhe der Zeit sind, finden die Menschenmassen, oft unter Führung organisierter Schleuser, einen Weg um jedes Hindernis herum, das ihnen den Weg verstellt.

In den Aufnahmezentren in Deutschland, die sich teils in leerstehenden Kasernen befinden (ich besuchte Ende Oktober 2015 eines im Norden von München), versuchen erschöpfte Behördenmitarbeiter und Freiwillige «echte» Flüchtlinge (größtenteils Menschen aus Syrien) von Zuwanderern aus weniger zerrütteten Gegenden zu scheiden. Menschen aus dem Kosovo, Albanien, Serbien, Mazedonien und Montenegro werden ebenso abgewiesen wie Pakistanis, Afghanen, Somali, Eritreer und selbst Libyer.

Merkel riskiert, die Macht zu verlieren, wenn es ihr nicht gelingt zu beweisen, dass sie die deutschen Grenzen im Griff hat. Bislang hat sie sich geweigert, die Grenzen mit NATO-Draht absperrern zu lassen, und sie hat sich auch geweigert – das ist besonders wichtig – eine Obergrenze für die Zahl der Flüchtlingsanträge einzuführen. Beide Entscheidungen sind bewundernswert, ihr politisches Überleben

⁴ Jethro Mullen: «Tony Blair Says He's Sorry for Iraq War «Mistakes,» But Not for Ousting Saddam,» CNN.com, 26. October 2015. www.cnn.com/2015/10/25/europe/tony-blair-iraq-war

wird jedoch davon abhängen, dass jene, denen der Status als Flüchtling nicht zu- steht, rasch und rechtmäßig in sichere Drittländer zurückgeführt werden. Auch in anderen Ländern basiert die Legitimität der Ansiedlung von Flüchtlingen darauf, dass Wirtschaftsmigranten in einem rechtsstaatlichen Verfahren in die Heimat zurückgeführt werden. Die Entscheidung darüber, wer Flüchtling ist und wer nicht, wird immer etwas von Willkür haben. Afghanen, Libyer und Somali werden ebenfalls geltend machen, sie flöhen vor Tod und Gewalt, und es kann sich als unmöglich herausstellen, sie abzuschieben.

Die Regeln der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 greifen nicht länger, denn, wie bereits gesagt, fliehen die meisten nicht aus begründeter Furcht vor Verfolgung, wie es in der Konvention heißt, sondern weil ihnen Tod und Gewalt droht in Staaten, in denen ein Bürgerkrieg oder ein Gewaltherrscher wütet. Die Welt braucht dringend ein neues System für die Flüchtlingspolitik, ein System mit einem international anerkannten, biometrischen Ausweis, auf dem das Datum der Einreise und ein verbindliches Ausreisedatum vermerkt sind, und durch das die Wanderbewegungen vom Süden in den Norden so geregelt werden, dass der Süden von den Geldrücksendungen ebenso profitiert wie der Norden von der Arbeitskraft und Findigkeit der Neuankömmlinge, die er angesichts seiner alternden Bevölkerung benötigt.

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) schätzt, dass heute rund 60 Millionen Menschen weltweit heimatvertrieben sind (im Jahr 2000 waren es 40 Millionen). Diese Flut von Menschen enthüllt eine neue Wirklichkeit. Die Willkürherrschaften während des Kalten Kriegs zeichneten sich durch geschlossene Grenzen und beschränkte Kommunikation aus, wodurch die Opfer von Menschenrechtsverletzungen meist im selben Staat eingesperrt waren, wie ihre Unterdrücker. Heute, im Zeitalter der offenen Grenzen und dem Recht auszureisen, wandern Menschen ab, was dazu geführt hat, dass der Sicherheitsabstand, der einst Gefahrengelände von sicheren Gebieten schied, verschwunden ist. Staaten des Nordens, die versäumen, in die Stabilität ihrer südlichen Nachbarn zu investieren, werden Menschen aus dem Süden – und auch Terroristen – an ihren Türen vorfinden.

Die Europäer haben kürzlich weitere Hilfsmilliarden für afrikanische Staaten zugesagt, die dabei helfen sollen, Grenzkontrollen zu verbessern sowie Menschenrechte und staatliche Einrichtungen zu stärken. Für Entwicklungshilfe gibt es nun einen neuen, überzeugenden Grund: die Steuerung von Migration. Das sollte auch für die Politik der USA im Hinblick auf jene grenznahen Länder gelten, aus denen Zuwanderer kommen – für Mexiko, Honduras, El Salvador und Guatemala. Bislang haben die USA wenig getan, um die Ursachen anzugehen – Staatszerfall, Bandengewalt und eine astronomische Mordquote –, die dafür sorgen, dass Kinder und Jugendliche in Massen aus diesen Ländern flüchten.

Anstatt zerfallende Gesellschaften zu stützen – und zwar noch bevor sich Wellen verzweifelter Flüchtlinge einstellen –, haben die USA die Hürden für Flüchtlinge erhöht. Zwar geben die USA vielen Einwanderern eine Aufenthaltserlaubnis (jährlich etwa einer Million), die Zahl der Flüchtlinge, die aufgenommen werden, wurde jedoch gedrosselt. Nach dem 11. September sank die Zahl der zugelassenen

Flüchtlinge schlagartig, und heute sind es nur noch 70.000 pro Jahr. Nach den Anschlägen von Paris könnten Sicherheitsbedenken dazu führen, dass die USA diese Zahl noch weiter drosseln – und das, obgleich die Tatsachen dafür sprechen, dass die Sicherheit gewährleistet werden kann. Nach Angaben des Migration Policy Institute in Washington haben die USA seit dem 11. September 784.000 Flüchtlinge aufgenommen, und von diesen wurden in der Folge nur drei wegen Terrorismusverdachts festgenommen.⁵

Angst ist eine schlechte Strategie. Um gute Politik zu machen, muss man zurückdenken an ein besseres Amerika. Im Januar 1957 sang kein anderer als Elvis Presley das Gospelstück «There Will Be Peace in the Valley» in der Ed Sullivan Show, um auf diese Weise Amerikaner zu ermutigen, Flüchtlinge aus Ungarn aufzunehmen und für sie zu spenden. Nachdem Südvietnam 1975 zusammengebrochen war, schuf Präsident Ford eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe, der es oblag, 130.000 vietnamesische Flüchtlinge anzusiedeln, und Jimmy Carter brachte zahlreiche vietnamesische Bootsflüchtlinge in den USA unter. Im Jahr 1999 wurden in nur einem Monat die Fälle von 4.000 Flüchtlingen aus dem Kosovo in Fort Dix, New Jersey, bearbeitet.

Wie diese Beispiele zeigen, kann sich viel tun, wenn der Präsident solche Verfahren in US-Militäreinrichtungen erlaubt – und wenn die USA dazu übergangen, Flüchtlinge direkt im Krisengebiet, das heißt, in Jordanien, dem Libanon und der Türkei, zu registrieren und umzusiedeln. Wie Gerald Knaus von der Europäischen Stabilitätsinitiative e.V. bereits seit September 2015 fordert, müssten die Flüchtlinge unmittelbar in den Auffanglagern für die Umsiedlung registriert werden, denn so ließe sich die Zahl der im Mittelmeer Ertrunkenen schlagartig senken. Wenn Europa und die USA den Flüchtlingen einen sicheren Ausweg anbieten, werden sich diese nicht in die Hände von Schleusern begeben und versuchen, in Gummibooten das Meer zu überqueren.⁶

Obama und seine Regierung sollten auf den Aufruf des UNHCR eingehen und 65.000 Flüchtlinge per Eilverfahren aufnehmen. Flüchtlingsorganisationen in allen Teilen der USA wie auch unterschiedliche Glaubensgemeinschaften haben bereits erklärt, sie würden sich aktiv an der Ansiedlung und Integration beteiligen. Wenn die kanadische Regierung dazu in der Lage ist, die Fälle von 25.000 Flüchtlingen direkt in der Türkei, im Libanon und in Jordanien zu bearbeiten und in Kasernen der kanadischen Armee letztlich die Sicherheitsüberprüfung durchzuführen, dann sollten die USA dazu in der Lage sein, dasselbe mit 65.000 Menschen zu tun.

Die Aufnahme von 65.000 Menschen bedeutete nur einen kleinen Teil der rund 4,1 Millionen Flüchtlinge. Dennoch wäre es eine bedeutende politische Geste, mit der man andere Verbündete wie Australien, Neuseeland, Brasilien und Argentinien und andere Einwanderungsländer dazu ermutigen könnte, ebenfalls ihren

5 Kathleen Newland: «The US Record Shows Refugees Are Not a Threat,» Migration Policy Institute, Oktober 2015. www.migrationpolicy.org/news/us-record-shows-refugees-are-not-threat

6 «Why People Don't Need to Drown in the Aegean – ESI Policy Proposal Summary,» European Security Initiative, 17. September 2015. www.esiweb.org/rumeliobserver/2015/09/17/why-people-dont-need-to-drown-in-the-aegean-esi-policy-proposal-summary

Teil beizutragen. Das strategische Ziel muss sein, den Druck auf die drei Anrainerstaaten abzubauen. Die Ansiedlung von Flüchtlingen in den USA würde zudem einer Tatsache gerecht, auf welche die Flüchtlinge uns immer wieder hinweisen: Selbst wenn es in ihrem zerrütteten Land zu einem Friedensschluss käme, es gäbe vorerst für sie keinen Ort, an den sie zurückkehren könnten, es gäbe keine Lebensgrundlage mehr.

Würden die USA erst einmal damit aufhören, so zu tun, als seien sie nur ein verwirrter Zuschauer, der gafft, während sein Nachbar versucht, einen Brand zu löschen, dann könnten sie auf ihre Verbündeten und Gegner Druck ausüben, damit diese ihren Anteil an den Maßnahmen des UNHCR und des Welternährungsprogramms beitragen. Ein wesentlicher Grund dafür, dass diesen Sommer die Zahl der Flüchtlinge derart zunahm, waren plötzliche Kürzungen bei der Nahrungsmittelhilfe, zu denen es durch eine Finanzierungslücke kam – und immer noch fehlt es diesen Organisationen an Mitteln, die aus Syrien fliehenden Menschen mit Unterkunft und Nahrung zu versorgen.

Jetzt, da der IS ein russisches Flugzeug über dem Sinai zum Absturz gebracht hat, und nach den Bombenattentaten von Paris, Beirut und Ankara, müssen die USA ihre Flüchtlingspolitik dazu nutzen, ihre Verbündeten in der Region zu unterstützen und zu stabilisieren. Die Annahme, die USA könnten die Flüchtlingskrise einfach aussitzen, ist sehr unklug, wenn man sieht, dass in Jordanien die Flüchtlinge bereits 25 Prozent der Bevölkerung ausmachen und dass im Libanon die überwiegend sunnitischen Flüchtlinge die bereits zuvor sehr problematische und labile Machtteilung zwischen den Konfessionen ins Schwanken bringt [...].

Es ist an der Zeit für die USA, die Sicherheitsratsmitglieder China und Russland unter Druck zu setzen, damit sie Farbe bekennen, und sie daran zu erinnern, dass sie, wollen sie als Weltmächte ernst genommen werden, sich auch entsprechend finanziell beteiligen müssen. Die Chinesen haben nichts oder fast nichts zur Flüchtlingshilfe im Nahen Osten beigesteuert, und Russland hat mit seinen Luftangriffen zwar tatkräftig dazu beigetragen, die Zahl der Flüchtlinge in die Höhe zu treiben, aber nur jämmerliche 300.000 US-Dollar an die Syrienhilfe des UNHCR gezahlt. Saudi-Arabien, der reichste Staat der Region, hat bislang nicht einmal drei Millionen US-Dollar beigesteuert.

Die Strategie der USA muss auf der Einsicht fußen, dass die Flüchtlingskrise gleichermaßen eine Frage der eigenen nationalen Sicherheit wie auch eine humanitäre Krise ist, und dass es entscheidend ist, Europa in dieser Hinsicht zu unterstützen, denn nur so lässt sich der Kampf gegen die nihilistischen Gotteskrieger gewinnen. Wenn Europa seine Grenzen schließt, werden die Grenzstaaten die Krise nicht länger bewältigen können, und die USA und der Westen werden es dann mit Millionen Staatenloser zu tun haben, die nie vergessen werden, dass man ihnen das Recht auf Rechte verweigert hat. Im Kampf gegen den Extremismus ist es kein Akt der Mildtätigkeit, Menschen Hoffnung zu geben – es zeugt vor allem von Weitsicht. Die nationale Sicherheit der USA gebietet, dass die Regierung einen Waffenstillstand in Syrien so wichtig nimmt wie den Atomvertrag mit dem Iran.

Für Obamas letztes Amtsjahr gibt es kein wichtigeres Thema als dieses. Nimmt man 65.000 Flüchtlinge auf, unterstützt man damit die großzügigsten europäischen Staaten, Schweden und Deutschland, und hilft ihnen dabei, die Verweigerer an den Pranger zu stellen. Indem man die Grenzstaaten Jordanien, Libanon und Türkei unterstützt, die Flüchtlingsströme zu bewältigen, trägt man dazu bei, zumindest ein wenig Stabilität in der Region zu erhalten, und zu zeigen, dass die USA sie nicht vergessen haben. Im Krieg gegen den Nihilismus der Gotteskrieger und in einer Welt zerfallender Staaten und Bürgerkriege muss im Zentrum jeglicher amerikanischer und europäischer Strategie eine Flüchtlingspolitik stehen, die sich nicht der Angst unterwirft.

Vertrauen, Autoritarismus und die transatlantischen Beziehungen

Seit in Europa die noch immer anhaltende Finanzkrise begann, wird die Innenpolitik fast aller EU-Staaten davon geprägt, dass linke wie rechte systemkritische und populistische Bewegungen und Parteien – sei es der französische Front National, die italienische Movimento Cinque Stelle, Podemos in Spanien, Syriza in Griechenland oder die Alternative für Deutschland (AfD) – einen erheblichen Zulauf zu verzeichnen haben. All diese Gruppen stellen für die etablierten Volks- und Regierungsparteien eine große Herausforderung dar. Ähnliches ist auch in den USA bei den diesjährigen Vorwahlen zu beobachten. Bereits bei den Kongresswahlen im Jahre 2010 zeichnete sich diese Entwicklung ab, hatte doch seinerzeit die sogenannte Tea Party auf Bundesebene innerhalb der Republikanischen Partei erstmals Erfolg – und verhalf den Republikanern so, nach vier Jahren Opposition, zu einer Mehrheit der Sitze im Repräsentantenhaus.

Im diesem kurzen Beitrag möchte ich versuchen, die genannten Entwicklungen im Rahmen des soziologischen Konzepts vom «sozialen Kapital» zu interpretieren. Dabei sollen einige grundlegende Wesenszüge herausgearbeitet werden, die für die beiden Regionen Europa und die USA kennzeichnend sind: nämlich der allmähliche Schwund von Vertrauen und wie sich, in dessen Folge, verunsicherte Menschen verstärkt autoritären Wertvorstellungen zuwenden. Die Tatsache, dass die Wähler sich immer öfter für populistische Slogans entscheiden, so meine These, ist nur das jüngste Symptom eines sich bereits länger abzeichnenden Schwundes von sozialem Kapital.

Soziales Kapital und autoritäre Wertvorstellungen

Die wachsende Unterstützung, die populistische Strömungen in Europa und den USA genießen, lässt sich als Anzeichen der schon lange zu beobachtenden Tendenz verstehen, dass sowohl Vertrauen wie auch bürgerschaftliches Engagement schwinden – und damit eben das, was die Wissenschaft mit dem Begriff «soziales Kapital» bezeichnet. Viele Forscher haben sich zu diesem Phänomen geäußert, wobei der wohl am häufigsten zitierte Robert Putnam ist.¹ Putnams Hauptthese lau-

1 Siehe Robert D. Putnam: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton 1993, sowie ders.: Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York 2000.

tet, der Schwund des bürgerschaftlichen Engagements sowie des zwischenmenschlichen Vertrauens schade dem demokratischen Gemeinwesen, denn eine lebendige Zivilgesellschaft sei eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass eine Regierung verantwortungsbewusst handle und die öffentliche Meinung achte. Vertrauen und Misstrauen werden mit unterschiedlichen politischen Gegebenheiten in Verbindung gebracht, und es hat sich gezeigt, dass sie sowohl das Wahlverhalten wie auch andere Formen politischer Beteiligung erheblich beeinflussen. Schon allein das macht es für Politikwissenschaftler wichtig, rund um das Thema Vertrauen zu forschen, lässt dies doch unmittelbare Rückschlüsse auf den Zustand der Demokratie zu.

Für das, was Vertrauen ausmacht, gibt es zahlreiche Definitionen, die sich, je nach Untersuchung, voneinander unterscheiden. Margaret Levi und Laura Stoker führen jedoch einige Punkte auf, in welchen sich diese unterschiedlichen Ansätze gleichen.² Erstens, so der Konsens, handelt es sich bei Vertrauen um ein beziehungsorientiertes Konzept, das heißt, es setzt voraus, dass sich ein Individuum der Gefahr aussetzt, von anderen Personen oder Gruppen möglicherweise geschädigt oder hintergangen zu werden. Zweitens ist Vertrauen kaum je bedingungslos, und es gilt nur für bestimmte Einzelpersonen oder Einrichtungen und das wiederum nur in konkreten Fällen. Eric Uslaner bezeichnet Vertrauen sogar als die «Hühnerbrühe des gesellschaftlichen Lebens», womit er sagen will, dass Vertrauen auf eine Gesellschaft heilend wirkt.³ Ob ein Vertrauensverhältnis besteht oder nicht, zeigt, ob man bestimmten Einzelpersonen oder, wichtiger noch, Institutionen vertraut.

Vertrauen kann einem entgegengebracht werden, oder man kann es verliehen, vor allem aber muss man es sich erst einmal verdienen. Laut Piotr Sztompka handelt es sich bei Vertrauen um «eine Wette auf das mögliche zukünftige Handeln anderer».⁴ Allerdings ist Sztompkas Definition paradox, ist doch für ihn Vertrauen eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass eine Gesellschaft reibungslos funktioniert und rechtsstaatliche Prinzipien wirken; gleichzeitig jedoch sieht er im Rechtsstaat eine notwendige Voraussetzung, denn fehle diese, würden Menschen ihren Mitmenschen weder vertrauen noch seien sie gewillt, auf mögliche Resultate zu wetten. Dabei beschränkt sich der Einfluss, den der Staat auf die Vertrauensbildung und das soziale Kapital hat, nicht auf den Vollzug von Recht und Gesetz. Der Staat kann darüber hinaus Vertrauen auch stärken, indem er öffentliche wie private Vereinigungen fördert.⁵ Solche Vereinigungen tragen dann ihrerseits dazu bei, mehr Vertrauen zu schaffen – eine Dynamik, bei der Francisco Herreros von einem «Engelskreis» spricht. Eine gegensätzliche Position geht allerdings davon aus, nicht etwa Vertrauen, sondern gerade eben Misstrauen sei eine notwendige

- 2 Margaret Levi und Laura Stoker: «Political Trust and Trustworthiness» in: *Annual Review of Political Science* 3, 2000, S. 475–507.
- 3 Eric Uslaner: «Producing and Consuming Trust» in: *Political Science Quarterly* 115 (4), 2001, S. 569–590; ders.: *The Moral Foundations of Trust*, New York 2002.
- 4 Piotr Sztompka: «Trust and Emerging Democracy: Lessons from Poland» in: *International Sociology* 11, 1996, S. 37–62.
- 5 Francisco Herreros: *The Problem of Forming Social Capital: Why Trust?* New York 2004.

Voraussetzung dafür, die Öffentlichkeit zu politischer Beteiligung zu bewegen. William Gamson vertritt die vielzitierte These, «ideal auf das Engagement der Allgemeinheit wirke die Verbindung eines leistungsfähigen politischen Systems mit gleichzeitig geringem Vertrauen in die Politik, führe dies doch zu der Überzeugung, man könne und müsse etwas bewegen».⁶

Für den allmählichen Verfall des sozialen Kapitals in den USA wie auch in Europa lässt sich eine Reihe von Gründen benennen: Es gibt heute weniger gewerkschaftlich organisierte Arbeiter und Angestellte, und entsprechend haben die Gewerkschaften an Einfluss verloren; religiöse Bindungen haben sich gelockert, und weniger Menschen gehen regelmäßig in die Kirche; schließlich haben sich auch die Formen des gesellschaftlichen Umgangs gewandelt – weg von fest organisierten Vereinen und hin zu informellen und Online-Netzwerken. All dies hat dazu beigetragen, dass bestimmte Formen des sozialen Kapitals im Schwinden begriffen sind. Durch diese Entwicklungen nimmt jenes soziale Kapital zu, das auf einem Gefühl der Verbundenheit beruht, das heißt, die Verbindungen zu Menschen, die wir kennen und die uns ähnlich sind, werden aufgewertet; gleichzeitig schrumpft jenes soziale Kapital, das darauf beruht, «Brücken zu schlagen», das heißt, Verbindungen zu Menschen zu haben, die wir nicht kennen und die anders sind als wir. Dem entspricht, dass «gesondertes» Vertrauen zunimmt, das heißt, wir vertrauen jenen, die wir kennen, während «allgemeines» Vertrauen schwindet, d.h. wir misstrauen jenen, die wir nicht kennen. Eine ganze Reihe von Untersuchungen hat gezeigt, entscheidend für das Funktionieren von Demokratie ist eben jene zweite Form von Vertrauen. Die aktuell zu beobachtende politische Kluft zwischen Politik und Gesellschaft rührt grundsätzlich daher, dass wir jenen, die wir nicht kennen, nicht mehr vertrauen, und die Beweggründe unserer politischen Gegner infrage stellen. Die Parolen der linken wie rechten populistischen Bewegungen Europas drücken eben dieses Misstrauen aus, und misstraut wird auch allen etablierten Parteien und Institutionen. Die etablierten Parteien, so die Behauptung, seien nicht in der Lage, die Probleme zu lösen, und die populistischen Bewegungen wollen deshalb das wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche System grundlegend umwälzen.

Der zweite große Trend, sowohl in den USA wie auch in Europa, besteht darin, dass autoritäre Einstellungen zunehmen. In ihrer wegweisenden Arbeit über das gegenwärtige politische System der USA zeigten Marc Hetherington und Jonathan Weiler, wie eine Grundströmung autoritärer Einstellungen in der breiten Öffentlichkeit erheblich dazu beigetragen hat, die politische Landschaft immer tiefer zu spalten.⁷ Für Hetherington und Weiler prägen die Einstellungen zu «Autoritäten» – seien es Politiker, Institutionen, Schriften oder Traditionen – ganz erheblich die Ansichten, die die Menschen zu den heute strittigsten Fragen haben. Dabei zeigen

6 William A. Gamson: *Power and Discontent*. Homewood 1968, S. 48; ders.: «Political Trust and its Ramifications» in: *Social Psychology and Political Behavior: Problems and Prospects*. Hrsg. von Gilbert A. Soule und John W. Soule, Columbus 1975.

7 Marc J. Hetherington und Jonathan D. Weiler: *Authoritarianism and Polarization in American Politics*, New York 2009.

Personen, die sich stark zu Autoritäten hingezogen fühlen, auch die geringste Neigung, bei strittigen gesellschaftlichen und politischen Fragen, Kompromisse einzugehen. Hetherington und Weiler merken an, der gegenwärtige Aufschwung, den autoritäre Einstellungen in den USA erleben, habe eine lange Vorgeschichte, und die etablierten Parteien hätten im Laufe der Zeit selbst viel dazu beigetragen – teils willentlich, teils unabsichtlich –, dass derartige politische Einstellungen heute als legitim gelten.

Die 2009 erschienene Untersuchung von Hetherington und Weiler hat seither Anlass zur Sorge gegeben. Angesichts einer möglichen Bedrohung, so die beiden Autoren, neigten auch Menschen, die ansonsten autoritäre Einstellungen ablehnen, dazu, solch autoritäre Positionen zu unterstützen. Die anhaltende Wirtschaftskrise in Europa, die Terrorangriffe sowie der Strom von Flüchtlingen aus Nordafrika und Syrien und der dadurch entstehende Eindruck, man habe es mit einer lebensbedrohlichen wirtschaftlichen wie kulturellen Krise zu tun, sind genau jener Nährboden, auf dem autoritäre Einstellungen gedeihen. Die Haltung von Menschen, die autoritären Wertvorstellungen anhängen und Institutionen misstrauen, ist dabei jedoch in sich widersprüchlich, denn autoritär eingestellte Personen unterstützen Institutionen, die ihrer Weltanschauung entsprechen, während sie jenen, bei denen das nicht der Fall ist, misstrauen und diese angreifen.

Jüngste Untersuchungen, insbesondere die von Matthew MacWilliams von der Universität Massachusetts, sowie Berichte in den Massenmedien, die den Erfolg des Immobilien-Tycoons und republikanischen Vorwahlkandidaten Donald Trump zu erklären versuchen, kommen zu dem Ergebnis, Trump-Wähler unterstützten tendenziell autoritäre Wertvorstellungen.⁸ Donald Trump steht für einen kompromisslosen, entschlossenen Führungsstil, und er strahlt ein Selbstvertrauen aus, das jene Menschen anspricht, die sich wirtschaftlich wie kulturell unter Druck sehen und glauben, die politischen Eliten seien nicht in der Lage, ihre Probleme zu lösen. Politiker mit einem derartigen Profil gab es bislang in der Geschichte der USA eher selten, in den Staaten der EU gehören sie heute jedoch schon fast zur Normalität. Unabhängig davon, wie es mit Donald Trump als Person politisch weitergeht – die Entwicklungslinie, die dieser Beitrag nachzeichnet, das heißt die Tatsache, dass Menschen ihren Mitmenschen immer öfter misstrauen und sich ihre Anschauungen immer weiter entzweien, macht kaum Hoffnung, dass sich an den grundlegenden Kräften, die diese Prozesse antreiben, in nächster Zeit etwas ändern wird.

Die Folgen für die transatlantischen Beziehungen

Obwohl ich ein eher düsteres Bild von menschlichem Vertrauen und autoritären Wertvorstellungen zeichne, so dürften doch die Folgen dieser Entwicklungen für

8 Siehe Matthew MacWilliams: «The One Weird Trait That Predicts Whether You're a Trump Supporter», in: *Politico*, 2016. www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-2016-authoritarian-213533 (abgerufen am 17. Januar 2016); sowie Amanda Taub: «The Rise of American Authoritarianism» in: *Vox*, 2016. www.vox.com/2016/3/1/11127424/trump-authoritarianism (abgerufen am 1. März 2016).

die transatlantischen Beziehungen allerdings weniger dramatisch ausfallen. Dafür gibt es zwei Gründe: Zum einen misstrauen sowohl die Populisten in den USA wie auch in Europa internationalen Organisationen und Verträgen. In Europa kommt dies im Euroskeptizismus zum Ausdruck; in den USA haben Präsidentschaftsbewerber sowohl der Demokraten wie auch der Republikaner gegen multilaterale Handelsabkommen gewettert und sich für protektionistische Maßnahmen ausgesprochen. Diese Ablehnung des Multilateralismus bedeutet, dass man wechselseitigen, zeitlich begrenzten und themenspezifischen Vereinbarungen den Vorzug gibt. Sollten die populistischen Bewegungen weiter in diese Richtung Druck ausüben, könnte es sein, dass die transatlantischen Beziehungen zwar nicht infrage gestellt werden, jedoch Außenpolitik in Zukunft verstärkt in den einzelnen politischen Schaltzentralen der jeweiligen Staaten gemacht wird – und nicht so sehr in Brüssel oder in den Korridoren der Bretton-Woods-Institutionen in Washington. Hierdurch könnte zumindest langfristig auch das gerade auf dem Verhandlungstisch liegende Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) noch kippen, allerdings nur dann, wenn entweder populistische Parteien an die Regierung kommen oder die etablierten Parteien ihnen gegenüber einknicken.

Ein zweiter Grund für Zuversicht ist, dass sich die Abläufe in den Körperschaften und politischen Organen, die mit den populistischen Forderungen umgehen müssen, in den USA und Europa deutlich voneinander unterscheiden. Durch das europäische Verhältniswahlrecht haben Populisten mehr Aussicht auf Erfolg als im Zweiparteiensystem der USA, und in Europa ist man auf Koalitionen angewiesen, um die populistischen Bewegungen einzudämmen. Im Augenblick bleibt abzuwarten, ob es den populistischen Strömungen in den USA innerhalb der Demokratischen und der Republikanischen Partei gelingt, sich in den Parteien fest zu verankern und deren politische Ausrichtung grundsätzlich zu ändern – oder ob die etablierten Positionen und Strukturen in beiden Parteien schließlich doch die Oberhand behalten werden, wozu auch die Gruppe gemäßigter «unabhängiger» Wähler noch erheblich beitragen könnte. Die vielschichtige Gewaltenteilung innerhalb des politischen Systems der USA führt zwar schnell zu Blockaden, da die Parteien sich gegenseitig ausbremsen, aber eben dies schmälert auch die Wirkung, die populistische Politiker innerhalb der Exekutive entfalten können. Da sich auf beiden Seiten des Atlantiks die Möglichkeiten, wie politische Institutionen mit populistischen Bewegungen umgehen können, sehr stark voneinander unterscheiden, spricht viel dafür, dass diese Bewegungen für das politische System der EU-Mitgliedsstaaten und für die europäische Integration eine ungleich größere Bedrohung darstellen als für das politische System der USA. Da aber die USA die einzige Nation sind, «ohne die es nicht geht», wären auch etwaige, von Populisten regierte europäische Staaten darauf angewiesen, gute Beziehungen zu den USA zu pflegen, denn jede Störung dieser Beziehungen würde sie schwächen – und das ganz besonders dann, wenn es sich um eine klar euroskeptische Regierung handeln würde.

Indispensable, again

Die Rolle der USA in der europäischen Sicherheitspolitik

Der Ausruf des damaligen luxemburgischen Außenministers Jacques Poos vom Juni 1991, die Stunde Europas habe geschlagen, erwies sich bekanntlich als Illusion. Europa war unfähig, die Balkan-Kriege ohne die Führung der USA zu beenden. 25 Jahre später hat sich an der sicherheitspolitischen Abhängigkeit der Europäer von Amerika nichts Grundlegendes geändert.

Dieser Umstand ist in den Hintergrund gerückt, solange es vor allem um die Ausweitung kooperativer Sicherheitsstrukturen im Zuge der EU- und NATO-Osterweiterungen und um Interventionen «out-of-area» mit zivilen und militärischen Mitteln ging. Die eskalierende Krise im Verhältnis zu Russland und der durch den Bürgerkrieg in Syrien ausgelöste Flüchtlingsstrom nach Europa haben verdeutlicht, wie sehr die USA wieder «indispensable», also unabdingbar, in der europäischen Sicherheitspolitik geworden sind.

Zugleich sucht Amerika heute selbst nach seiner zukünftigen Rolle. Die Politik Washingtons wird geprägt von dem Zusammenspiel programmatischer Grundsatzentscheidungen – wie der Schwerpunktverlagerung nach Asien –, krisenhafter Entwicklungen und innenpolitischer Zwänge. Die bevorstehenden Präsidentschafts- und Kongresswahlen in den USA im November 2016 tragen zur Ungewissheit über den zukünftigen Kurs der USA bei.

Angesichts dieser Unsicherheiten wäre eine Debatte in Deutschland und anderen EU-Staaten über die Konsequenzen der fortbestehenden sicherheitspolitischen Abhängigkeiten von den USA und über mögliche Handlungsoptionen dringend geboten. Allerdings würde dies einigen politischen Mut erfordern: Einerseits müsste eine solche Debatte schonungslos die außen- und sicherheitspolitischen Schwächen der EU thematisieren, andererseits haben zuletzt die Diskussionen um NSA und TTIP-Abkommen gezeigt, dass die USA für breite Teile der Bevölkerung hierzulande nicht mehr nur als Problemlöser, sondern oft eher als «Problembringer» gesehen werden.

Fortdauernde Abhängigkeit von den USA

Die Abhängigkeit der europäischen NATO-Staaten vom Engagement der USA bezieht sich sowohl auf die östliche als auch auf die südliche Nachbarschaft der Europäischen Union. Sie trifft gleichermaßen auf die politische Dimension der europäischen

Sicherheitsordnung wie auf die klassische militärische Abschreckungsfähigkeit zu, auch wenn letztere seit Anfang 2014 stark in den Vordergrund gerückt ist.

Nach dem Ende des Kalten Krieges haben beide Blöcke ihre jeweiligen Militärpotentiale erheblich abgebaut und damit zunächst die Aussicht auf eine friedliche Sicherheitsordnung in Europa geschaffen. So haben die Vereinigten Staaten die Zahl ihrer in Europa stationierten Soldaten seit Mitte der 1980er Jahre von mehr als 350.000 auf knapp über 65.000 reduziert – ein Abbau von mehr als 80 Prozent.¹

Diese Abrüstungsschritte haben leider nicht dazu geführt, dass militärisch-numerisches Gleichgewichtsdenken heute obsolet geworden ist. So verfügt Russland über ein erhebliches regionales Übergewicht konventioneller Streitkräfte gegenüber der NATO im östlichen Grenzgebiet des Bündnisses, das vor allem die Baltischen Staaten verwundbar macht.² Russland hat in der jüngeren Vergangenheit Blitz-Übungen («snap-exercises») seiner Streitkräfte an der östlichen Flanke der NATO durchgeführt und dabei Berichten zufolge bis zu 150.000 russische Soldaten mobilisiert. Darüber hinaus hat Moskau nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität seiner Streitkräfte unter Beweis gestellt und sukzessive ausgebaut. Das gilt insbesondere für sogenannte A2/AD-Fähigkeiten («Anti-Access/Area-Denial»), welche der NATO den Zugang bzw. die schnelle Verlegung von militärischen Kräften in die östlichen Bündnis-Länder erschweren.³

Zwei kürzlich veröffentlichte Studien aus US-amerikanischen Think Tanks kommen auf Grundlage verschiedener militärischer Szenarien unverblümt zu dem Schluss, dass die NATO zur Zeit nicht in der Lage wäre, das militärische Beistandsversprechen des Artikel 5 gegenüber den Baltischen Staaten tatsächlich auch einzulösen.⁴

Es mag zutreffend sein, dass ein konventioneller Angriff Russlands auf NATO-Gebiet viel unwahrscheinlicher ist als «hybride Szenarien», bei denen der Zusammenhalt der NATO und die Sicherheit der östlichen Mitgliedstaaten durch den verdeckten Einsatz von Spezialkräften, durch Cyber-Angriffe und Propagandamittel bedroht wird. Das ändert aber nichts daran, dass militärische Kräfteverhältnisse relevant bleiben. Denn erstens hat der Krieg im Osten der Ukraine verdeutlicht, dass hybride und konventionelle Bedrohungen eng miteinander verbunden sind.

1 Für die entsprechenden Daten vgl. Defense Manpower Data Center (DMDC): «DoD Personnel, Workforce Reports & Publications. Active Duty Military Strength by Service (Updated Monthly)». www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp (Zugriff am 29. April 2016).

2 Vgl. David A. Shlapak und M. W. Johnson: «Outnumbered, Outranged, and Outgunned: How Russia Defeats NATO», in: War on the Rocks Blog, 21. April 2016. <http://warontherocks.com/2016/04/outnumbered-outranged-and-outgunned-how-russia-defeats-nato> (Zugriff am 29. April 2016); David A. Shlapak und M. W. Johnson (2016): Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics. Washington D.C.: The Rand Corporation, S. 5.

3 Luis Simón: «The «Third» US Offset Strategy and Europe's «Anti-access» Challenge», in: *Journal of Strategic Studies* (Internet-Ausgabe), 18. April 2016, S. 17.

4 Neben der bereits zitierten RAND-Studie vgl. Julianne Smith und Jerry Hendrix: Assured Resolve. Testing Possible Challenges to Baltic Security. Washington D.C.: Center for a New American Security, April 2016.

So konnte Russland den Osten der Ukraine nicht zuletzt auch mit militärischen Drohgebärden durch reguläre Streitkräfte destabilisieren, weil es die «Eskalationshoheit» in dieser Region hat. Zweitens machen die regionalen Kräfteungleichgewichte die NATO politisch erpressbarer, selbst dann, wenn es nicht zu einer militärischen Auseinandersetzung kommt. Sie bieten Moskau einen Hebel, um ggf. auch politisch Druck auf das Bündnis – und damit auch auf Deutschland – auszuüben.

Vor diesem Hintergrund lassen sich zwei wesentliche Gründe anführen, warum die sicherheits- und verteidigungspolitische Präsenz der USA wieder so wichtig geworden ist. Erstens sind sie ein zentraler Akteur bei der Umsetzung der Versicherungsmaßnahmen («reassurance»), welche die NATO bei ihrem Gipfeltreffen in Wales im Sommer 2014 beschlossen hat. Dazu zählt die Verstärkung der bereits seit 2003 bestehenden NATO Response Force, die nunmehr insgesamt 40.000 Soldaten umfassen soll, und die Aufstellung einer besonders schnellen Eingreiftruppe (Very High Readiness Task Force, VJTF) als Teil der NRF mit einer Stärke von 5.000 Soldaten. Es geht dabei nicht nur um die unmittelbare Beteiligung Washingtons an diesen Formationen, insbesondere in Form amerikanischer Spezialkräfte.⁵ Noch entscheidender ist, dass die europäischen Partner für die schnelle Verlegung ihrer Truppen auf Schlüsselfähigkeiten der USA («critical force enablers»), wie Luftverlege- und Aufklärungsfähigkeiten, angewiesen bleiben. Es sind zudem in erster Linie die USA, die über die militärischen Mittel verfügen, in einem unsicheren A2/AD-Umfeld zu handeln, wie es Russland zunehmend aufbaut.⁶

Zweitens sind allein die USA in der Lage, Kampftruppen in signifikanter Größenordnung zu verlegen, wenn der Nordatlantik-Rat aus politischen Gründen im Krisenfall blockiert sein sollte. Das ist kein völlig unwahrscheinliches Szenario, denn die Entsendung der VJTF oder der NATO Response Force setzt stets einen Konsens aller 28 Bündnispartner im NATO-Rat voraus. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die Baltischen Staaten und Polen besonders an einer militärischen Präsenz Amerikas auf ihrem Territorium interessiert sind.

Seit dem Beginn der Ukraine-Krise haben die USA mehrere Schritte unternommen, um ihr Beistandsversprechen gegenüber der NATO militärisch zu untermauern. Im April 2014 wurden zunächst zeitweise Soldaten der 173. Luftlandbrigade aus dem italienischen Vicenza jeweils in Kompaniestärke für gemeinsame Übungen in die drei Baltischen Länder und nach Polen verlegt. Diese Präsenz wurde danach sukzessive durch weitere Truppen verstärkt, die von ihren jeweiligen Stützpunkten in den USA für einige Monate nach Europa «rotieren».⁷ Im Februar

5 Phil Steward: «U.S. pledges troops, equipment for NATO rapid response force», in: Reuters (Internet-Ausgabe), 22. Juni 2015. www.reuters.com/article/us-usa-europe-defense-ashcarter-idUSKBN0P20TK20150622 (Zugriff am 29. April 2016); Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE): Fact Sheet. NATO Response Force (NRF), Januar 2016. www.shape.nato.int/page349011837 (Zugriff am 29. April 2016).

6 Luis Simón: «The «Third» US Offset Strategy and Europe's «Antiaccess» Challenge», in: *Journal of Strategic Studies* (Internet-Ausgabe), 18. April 2016, S. 17.

7 Marco Overhaus: *Die Verteidigungspolitik der USA. Grundlegende Trends und ihre Auswirkungen auf das transatlantische Verhältnis*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2015, S. 28–30.

2016 gab die Obama-Administration bekannt, dass sie die Mittel für die Versicherungsmaßnahmen in Europa – im Rahmen der European Reassurance Initiative – auf 3.4 Mrd. US-Dollar vervierfachen wollen. Damit soll in Zukunft stets eine dritte US-Kampfbrigade – mit einem Umfang zwischen 3.000 und 5.000 Soldaten – in Europa präsent sein.⁸ Dies wäre zusätzlich zu den beiden noch in Europa stationierten US-Kampfbrigaden (im italienischen Vicenza und im bayrischen Vilseck).

Der zentrale Stellenwert der USA manifestiert sich allerdings nicht nur auf militärischem Gebiet, sondern ebenso mit Blick auf die zentralen politischen Dimensionen der europäischen Sicherheit. Denn auch das Ziel, den Dialog mit Russland – sei es im NATO-Russland-Rat, im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder in anderen institutionellen Kontexten – wiederzubeleben, wird ohne ein starkes Engagement der USA nicht zu erreichen sein. Das liegt an der zu behandelnden Materie des Dialogs. Die Stagnation der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa ist gerade deshalb so gefährlich, weil militärisch-numerisches Gleichgewichtsdenken wieder relevant geworden ist. Noch zentraler ist die Rolle der USA bei der nuklearen Rüstungskontrolle, die mehr denn je in Frage steht, seitdem Russland mit der Stationierung von Atomwaffen auf der Krim droht und sich auch in Washington Stimmen – allerdings jenseits offizieller Regierungspolitik – zu Wort melden, die eine Stationierung von neuen US-Atomwaffen in Europa fordern.

Der Fortgang des Friedensprozesses im Osten der Ukraine und die Wiederherstellung der dortigen Waffenruhe werden – ungeachtet des diplomatischen Geschicks Deutschlands und andere EU-Staaten – ohne eine amerikanisch-russische Verständigung nicht gelingen. Ähnliches gilt auch für den Bürgerkrieg in Syrien, welcher eine wesentliche Ursache für die große Flüchtlingswelle ist, die seit 2015 Europa erreicht. Ende Februar 2016 handelten die Konfliktparteien im Rahmen einer russisch-amerikanischen Übereinkunft einen Waffenstillstand aus. Nachdem dieser im April am Rand des Zusammenbruchs steht, fordert der UN-Gesandte für Syrien, Staffan de Mistura, Moskau und Washington auf, den Friedensprozess wiederzubeleben.⁹

Die zentrale Rolle Washingtons im Dialog mit Russland liegt auch in der Erwartungshaltung Moskaus selbst begründet. Dort ist man weiterhin vor allem darauf erpicht, mit den USA auf Augenhöhe zu verhandeln. Das Dilemma für Deutschland und andere europäische Partner der USA besteht darin, dass sie das bilaterale Verhältnis zwischen Washington und Moskau kaum beeinflussen können.

Schließlich hat die Sicherheitspolitik der USA in Europa nicht nur mit Blick auf das Verhältnis zu Russland an Bedeutung gewonnen. Dies gilt auch für den

⁸ United States European Command: EUCOM Announces European Reassurance Initiative Implementation Plan, 30. März 2016. <http://eucom.dodlive.mil/2016/03/eucom-announces-european-reassurance-initiative-implementation-plan> (Zugriff am 29. April 2016).

⁹ Nick Cumming-Bruce: «U.N. Envoy Prods U.S. and Russia to «Revitalize» Syria Cease-Fire», in: *The New York Times* (Internet-Ausgabe), 28. April 2016. www.nytimes.com/2016/04/28/world/middleeast/un-envoy-prods-us-and-russia-to-revitalize-syria-cease-fire.html?_r=0 (Zugriff am 29. April 2016)

Raum des östlichen Mittelmeers. Dort sind die Spannungen im Beziehungsgeflecht zwischen Zypern, Griechenland, der Türkei und Israel vor dem Hintergrund des Syrien-Krieges sowie des Wettbewerbs um neu entdeckte Energiequellen im Mittelmeer zuletzt gewachsen. Die Obama-Administration hat in der Vergangenheit bereits mit einigem Erfolg zwischen Israel und der Türkei vermittelt. Auch vor diesem Hintergrund ist die militärische Präsenz der USA im Mittelmeer ein stabilisierender Faktor.¹⁰

Evolution der US-Sicherheitspolitik in Europa

Die US-amerikanische Sicherheitspolitik unterlag während der Amtszeit von Präsident Obama Schwankungen und Kurskorrekturen. Während der ersten fünf Jahre, von 2009 bis 2013, war sie durch den Versuch der Abwicklung des Irak- und Afghanistan-Engagements, kooperative Avancen gegenüber Russland und dem Ziel einer Schwerpunktverlagerung in den asiatisch-pazifischen Raum geprägt. Vor diesem Hintergrund setzte Obama den Kurs seiner Vorgänger im Präsidentenamt nach dem Ende des kalten Krieges fort, die militärische Präsenz der USA in Europa – in Form von dauerhaft stationierten US-Truppen und militärischen Basen – deutlich zu reduzieren. 2013 lösten die USA zwei von vier in Europa verbliebene Brigaden der US-Army auf und zogen damit zunächst auch ihre letzten dort stationierten Kampfpanzer ab (eine Entscheidung, die nach dem Beginn der Ukraine-Krise wieder zurückgenommen wurde).

Die politischen und militärischen Grundsatzdokumente der US-Sicherheitspolitik spiegelten noch bis Anfang 2014 eine mehr oder weniger klare regionale Prioritätensetzung wider. An erster Stelle stand der «Rebalance» in den asiatisch-pazifischen Raum, welche Obama und seine damalige US-Außenministerin Hillary Clinton seit 2011 zu einem programmatischen Kernpunkt der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik erklärt haben. Gefolgt wurde diese Priorität vom Mittleren Osten (Greater Middle East, dem Verantwortungsbereich von Central Command, zu dem auch Afghanistan gehört) und schließlich an dritter Stelle Europa. Die verteidigungspolitischen Richtlinien von Januar 2012 (*Strategic Defense Guidance*) und auch die *Quadrennial Defense Review* vom März 2014 basierten noch auf der Prämisse, dass die Staaten Europas Produzenten statt Konsumenten von Sicherheit geworden seien.¹¹ Europa war damit aus Sicht der US-Sicherheitspolitik nicht unbedeutend geworden, es hat für Washington jedoch vor allem Wert als Partner und logistischer Dreh- und Angelpunkt im Zusammenhang mit US-geführten Operationen außerhalb des Kontinents.

Zu Beginn seiner Amtszeit verfolgte Obama einen grundsätzlich kooperativen Ansatz gegenüber Russland. Das spiegelte sich in der Politik des «Neustarts» («Reset») wider, den Außenministerin Clinton 2009 bild- und symbolträchtig vollzog.

¹⁰ Luis Simón: «Understanding US Retrenchment in Europe», in: *Survival* 57, April/Mai 2015, 2, S. 157–172, hier: 165.

¹¹ Department of Defense: *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Washington D.C., Januar 2012, S. 3.

Eine wesentliche Triebfeder von Obamas Russland-Politik war sein erklärtes Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt, denn Fortschritte bei der nuklearen Rüstungskontrolle und Nicht-Verbreitung von Atomwaffen setzen die Zusammenarbeit mit Moskau voraus. In der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie der Obama-Administration von 2010 wurden die rüstungskontrollpolitische Zusammenarbeit mit Moskau und die Fortschritte im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des «New Start»-Vertrages hervorgehoben.¹² Noch in der *Quadrennial Defense Review* vom Frühjahr 2014 bekundeten die USA das Ziel, über den «New Start»-Vertrag hinausgehende Reduktionsziele bei den strategischen Atomwaffen mit Russland zu erreichen.¹³ Darüber hinaus werden in dem Dokument Kooperationsmöglichkeiten zur Lösung der Konflikte in Syrien, Afghanistan und mit dem Iran herausgestellt.¹⁴

Seit der russischen Annexion der Krim und dem Beginn des Krieges im Osten der Ukraine hat die US-Administration einen Kurswechsel vollzogen, deren genaue Konturen im letzten Jahr von Obamas Amtszeit allerdings weiterhin unklar bleiben. Zu Beginn der Ukraine-Krise verhärtete sich zwar die Haltung Washingtons gegenüber Russland, ohne dass dabei jedoch die weiteren Themenfelder aus dem Blick gerieten, bei denen die USA auf eine Zusammenarbeit mit Russland angewiesen waren. Das Weiße Haus verfolgte einen pragmatischen Kurs und betrachtete dabei die Krise in der Ukraine und die Auseinandersetzung mit Russland zunächst als eine regionale Herausforderung in Osteuropa. Aus der globalen Perspektive der USA blieb die Ukraine-Krise nur eine von vielen weiteren Problemlagen: der Abbau der US-Militärpräsenz in Afghanistan, die Verhandlungen über das iranische Atomprogramm oder der Kampf gegen den Islamischen Staat in Syrien und Irak standen weiter im Vordergrund.

Seit 2015 sind unterschiedliche Positionen innerhalb der US-Regierung deutlich geworden. So verfolgt insbesondere das amerikanische Verteidigungsministerium einen deutlich konfrontativeren Kurs gegenüber Russland als das Weiße Haus. Die härtere Gangart des Verteidigungs-Establishments spiegelt sich u. a. in offiziellen Strategiedokumenten wider. So verortet die Nationale Militärstrategie der USA von 2015 Russland gemeinsam mit dem Iran, Nordkorea und China in eine Gruppe von als «revisionistisch» bezeichneten Ländern, welche die nationalen Sicherheitsinteressen der USA direkt bedrohen würden.¹⁵ Auch die Anfang 2016 vom europäischen Hauptquartier der US-Streitkräfte veröffentlichte regionale Strategie (EUCOM Theatre Strategy) spricht eine deutliche Sprache gegenüber Russland.¹⁶

Die Verschlechterung der Beziehungen zu Russland hat sich auch in den bereits angesprochenen militärischen Entscheidungen niedergeschlagen, welche die USA teils in Umsetzung der NATO-Beschlüsse von Wales und teils bilateral vollzogen

¹² President of the United States: National Security Strategy. Washington D.C., Mai 2010, S. 23.

¹³ Department of Defense: Quadrennial Defense Review. Washington D.C., März 2014, S. 14.

¹⁴ Ebd., S. 6.

¹⁵ Joint Chiefs of Staff: The National Military Strategy of the United States of America 2015. Washington D.C., Juni 2015, S. 2.

¹⁶ United States European Command: Theatre Strategy. Oktober 2015. www.eucom.mil (Zugriff am 29. April 2016).

haben. Neben der zusätzlichen Präsenz von US-Truppen in den östlichen Mitgliedstaaten der NATO durch die Entsendung von Heereskontingenten aus den USA hat Washington auch die Präsenz der Luftwaffe über dem Baltikum und in anderen Teilen Europas sowie der Marine in Ostsee und Schwarzem Meer verstärkt. Im Januar 2015 gab das Pentagon zudem bekannt, dass der seit dem Ende des Kalten Krieges schrittweise vollzogene Abbau der dauerhaft in Europa stationierten Truppen zunächst eingefroren wird und Veränderungen der amerikanischen Präsenz vor allem innerhalb des Verantwortungsbereichs von EUCOM stattfinden würden.¹⁷

Washington versteht seine Entscheidungen als ein klares Signal sowohl an Russland als auch an die europäischen NATO-Verbündeten, dass sie ihre Verpflichtungen zur gemeinsamen Verteidigung des Bündnisses ernst nehmen. Dabei bleibt die Diskussion innerhalb der USA im Fluss. So mehren sich Stimmen, die weitergehende Schritte seitens der USA fordern, wie beispielsweise die dauerhafte Rückverlegung von zwei gepanzerten US-Kampfbrigaden nach Europa. Der designierte Oberkommandierende der US-Truppen in Europa, General Curtis Scaparotti, plädierte bei seiner Anhörung im US-Senat im April 2016 dafür, die dritte US-Kampfbrigade ebenfalls dauerhaft – also nicht nur wie bislang vorgesehen auf Basis von Rotationen – in Europa zu stationieren. Auf diese Weise ließe sich Russland effektiver abschrecken, so seine Begründung.¹⁸

Auch mit Blick auf die weiteren politischen Beziehungen zu Russland sind die Dinge in der US-Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor in Bewegung. Seit dem Scheitern des russisch-amerikanischen «Reset» von 2009 hat die Obama-Administration nicht den Willen gezeigt, im Sinne eines «Reset 2.0» in die Verbesserung der bilateralen Beziehungen zu investieren. Sie hat sich allerdings auch gegen die Neuaufgabe einer systematischen Eindämmungspolitik entschieden. Die amerikanische Regierung hat das Ziel der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle im Verhältnis zu Russland nicht aufgegeben, denn Obama betrachtet dieses Politikfeld als einen wesentlichen Bestandteil seines außenpolitischen Erbes. So lehnte er innenpolitische Forderungen ab, die Umsetzung des «New Start»-Vertrages als Reaktion auf das russische Eingreifen in der Ukraine zu suspendieren oder den Vertrag über die Abrüstung und das Verbot landgestützter Mittelstreckengewaffen (Intermediate Nuclear Forces Treaty) zu kündigen, weil Washington Moskau die Verletzung dieses Vertrages vorwirft.

Hinzu kommt, dass die russische Intervention in den Syrien-Konflikt im Spätsommer 2015 die bisherige Prämisse der US-Regierung in Frage gestellt hat, Russland sei nur mehr eine regionale europäische Macht. Durch die Syrien-Intervention Putins ist zwar der Stellenwert Russland in der Außen- und Sicherheitspolitik der

¹⁷ Andrew Tilghman: «EUCOM Base Closure Will Not Affect Force Levels» in: *The Military Times* (Internet-Ausgabe), 9. Januar 2015. www.militarytimes.com/story/military/pentagon/2015/01/08/eucom-base-closures-will-not-affect-force-levels/21453321 (Zugriff am 29. April 2016).

¹⁸ Thomas Wiegold: «Harte Töne vom künftigen NATO-Oberbefehlshaber», in: Augengeradeaus-Blog, 21. April 2016. <http://augengeradeaus.net/2016/04/harte-toene-vom-kuenftigen-nato-oberbefehlshaber> (Zugriff am 26. April 2016).

USA gestiegen, gleichzeitig hat sie allerdings jene Akteure in Administration und Kongress gestärkt, die einen konfrontativen Kurs gegenüber Moskau befürworten.

Innenpolitische Debatten in den USA und der Wahlkampf 2016

Es waren zunächst vor allem die Republikaner im US-Kongress, die Obama zu einem härteren Vorgehen gegenüber Russland gedrängt haben. Im April 2014 brachten 24 republikanische Senatoren einen Gesetzesentwurf in das Parlament ein – den Russian Aggression Prevention Act – der u. a. eine Stärkung der NATO, Sanktionen gegen Russland, eine Beschleunigung der amerikanisch geführten Raketenabwehr in Europa sowie Waffenlieferungen an die Ukraine vorsah.¹⁹ Je länger der Konflikt mit Moskau andauerte, desto stärker kristallisierte sich jedoch ein überparteilicher Konsens für eine harte Gangart gegenüber Russland heraus. Robert Menendez, seinerzeit Ko-Vorsitzender des außenpolitischen Ausschusses im US-Senat erklärte, dass der Rückzug Amerikas aus Europa dem russischen Präsidenten Putin erst Handlungsmöglichkeiten eröffnet habe.²⁰ Im Februar 2015 richteten zehn Senatoren aus den Reihen der Demokraten und Republikaner einen Brief an Außenminister John Kerry, in dem sie ebenfalls verschärfte Sanktionen gegen Russland forderten und Zweifel an dem tatsächlichen Willen Russlands äußerten, die Minsk-II-Vereinbarungen zur Befriedung des Ukraine-Konflikts tatsächlich umzusetzen.²¹ Die bereits erwähnte Ankündigung Obamas, die Mittel im Rahmen der European Reassurance Initiative signifikant aufzustocken, stößt ebenfalls auf einen großen Rückhalt aus beiden Parteien im US-Kongress und dürfte damit kaum an innenpolitischem Widerstand scheitern. Bemerkenswert ist eine Äußerung von Bob Corker, dem Vorsitzenden des außenpolitischen Ausschusses im Senat. Er warf Obama vor, das russische Handeln in Syrien nicht in Verbindung mit dessen Destabilisierungsversuchen in der Europäischen Union zu setzen und forderte den US-Präsidenten damit implizit auf, eine stärker global ausgerichtete Politik gegenüber Russland zu verfolgen.²²

- 19 Robert Corker: Senate Republicans Introduce Strategic U.S. Response to Deter Russian Aggression in Europe. Washington D.C.: United States Senate Foreign Relations Committee, 30. April 2014. www.corker.senate.gov/public/index.cfm/2014/4/corker-senate-republicans-introduce-strategic-u-s-response-to-deter-russian-aggression-in-europe (Zugriff am 22. April 2016).
- 20 Senator Menendez Remarks at the CSIS Brzezinski Institute on Geostrategy. Washington D.C.: United States Senate Foreign Relations Committee, 9. März 2015. www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/senator-menendez-remarks-at-csis-brzezinski-institute-on-geostrategy (Zugriff am 22. April 2016).
- 21 John McCain et al.: Bipartisan Senators Call for Tightened Sanctions on Russia, Increased Military Aid to Ukraine. Washington D.C., 20. Februar 2015. www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=CA8A9445-CCAF-4AC4-B10F-352FCEE591C7 (Zugriff am 22. April 2016).
- 22 Robert Corker: Obama Administration Neglects to Connect Russia's Efforts in Syria and Ukraine. Washington D.C.: U.S. Senate Foreign Relations Committee, 15. März 2016. www.foreign.senate.gov/press/chair/release/corker-obama-administration-neglects-to-connect-russias-efforts-in-syria-and-ukraine (Zugriff am 22. April 2016).

Eine zunehmende Zahl von Kommentatoren widmet sich auch der nuklearen Dimension europäischer Sicherheitspolitik. So fordert das «Advisory Panel on the NATO Summit 2016» des German Marshall Fund (GMF) – eine Gruppe von 13 US-amerikanischen und europäischen Wissenschaftlern und Think Tank-Mitarbeitern – angesichts der russischen Politik, auch über eine Revision der NATO-Nuklearpolitik nachzudenken und dabei die aus dem Jahr 2012 stammende *Deterrence and Defence Posture Review* (DDPR) der Allianz zu überarbeiten. Dabei kommt die Gruppe u.a. zu dem Schluss, dass Verhandlungen über eine gegenseitige Reduzierung der nicht-strategischen Nuklearwaffen in Europa keine Option mehr seien.²³

Solche Forderungen finden bislang nur wenig Unterstützung in der US-Administration und werden auch im US-Kongress nur vereinzelt aufgegriffen. Eine Ausnahme sind die Kongressabgeordneten Mike Rogers und Mike Turner, beide Mitglieder des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus, die explizit den Aufbau neuer Basen in Osteuropa zur Stationierung von Nuklearwaffen und nuklearwaffenfähiger Flugzeuge gefordert haben.²⁴

Der US-Wahlkampf 2016 hat sich bislang wie auch schon frühere amerikanische Wahlkämpfe in erster Linie um innenpolitische Themen gedreht. Dort, wo außen- und sicherheitspolitische Themen in den Vordergrund traten, ging es vor allem um den Nahen und Mittleren Osten (das iranische Atomprogramm, der Bürgerkrieg in Syrien und der Kampf gegen den Islamischen Staat). Fragen europäischer Sicherheit und der Zukunft der NATO beherrschten kurzzeitig die Medienberichterstattung, als der führende republikanische Präsidentschaftsanwärter Donald Trump von den Europäern größere finanzielle Beiträge zur NATO-Verteidigung forderte und das Bündnis gar für «obsolet» erklärte.

Lässt man jedoch die scharfe Rhetorik außer Acht, dann entspricht die Forderung nach mehr europäischer Lastenteilung dem Mainstream der amerikanischen Debatte. Bei einem Treffen einer Gruppe von US-Senatoren mit NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg im April 2016 machten die amerikanischen Volksvertreter ihrem Unmut darüber Luft, dass nur 5 von 28 Bündnisstaaten die versprochenen zwei Prozent Anteil der Verteidigungsausgaben am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt erreichen. Senator Corker bezeichnete die Europäer bei diesem Treffen als «Zauderer» («laggards»)²⁵ Auch der Widersacher Hillary Clintons für die Nominierung der Demokraten für das Amt des US-Präsidenten, Bernie Sanders, fordert eine größere Kostenteilung der Europäer für eine Allianz, «die in erster Linie dem

23 Michal Baranowski und Bruno L  t  : NATO in a World of Disorder: Making the Alliance Ready for Warsaw. Washington D.C.: German Marshall Fund, März 2016, S. 12.

24 R. Turner: The U.S. Must Take Immediate Action to Change Putin's Calculus. Washington D.C., 22. Januar 2015. <https://turner.house.gov/media-center/press-releases/turner-rogers-the-us-must-take-immediate-action-to-change-putin-s> (Zugriff am 22. April 2016).

25 John Hudson: «Senators Slam NATO «Free-Riders» in Closed-Door Meeting With Secretary General», in: *Foreign Policy* (Internet-Ausgabe), 6. April 2016. <http://foreignpolicy.com/2016/04/06/senators-slam-nato-free-riders-in-closed-door-meeting-with-secretary-general> (Zugriff am 22. April 2016).

Schutz ihres eigenen Kontinents dient».²⁶ Anders als Trump oder Sanders haben sich Clinton und der Republikaner Ted Cruz klar zur NATO bekannt.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die USA unter der Führung eines neuen Präsidenten bzw. einer neuen Präsidentin ab 2017 in den zentralen Fragen der europäischen Sicherheitspolitik positionieren werden. Die bisherigen innenpolitischen Debatten legen jedoch folgende drei Annahmen nahe: Erstens würde die nächste Administration freie Hand für eine Verstärkung der militärischen US-Präsenz in Europa haben, auch wenn dies eine dauerhafte Stationierung von US-Truppen in den östlichen NATO-Staaten einschließt. Zweitens werden die innenpolitischen Forderungen nach größeren finanziellen und militärischen Beiträgen der Europäer zur gemeinsamen Verteidigung in Zukunft eher lauter als leiser werden. Drittens schließlich wird die nächste US-Administration nur sehr wenig innenpolitischer Handlungsspielraum für die Wiederbelebung von Kooperations- und Dialogformaten mit Russland zugestanden bekommen, selbst dann, wenn sie entsprechende Ambitionen hegen sollte.

Ausblick

Die Verschärfung der sicherheitspolitischen Krisen in der unmittelbaren Nachbarschaft der Europäischen Union hat verdeutlicht, wie sehr die Europäer auch ein viertel Jahrhundert nach dem Ende des Kalten Krieges noch immer sicherheitspolitisch auf die USA angewiesen sind. Das betrifft nicht nur die kollektive Verteidigung und das militärisch-numerische Kräfteungleichgewicht im Verhältnis zu Russland, sondern auch zentrale Aspekte kooperativer Sicherheit, die stärker im Fokus der deutschen Politik stehen. Es betrifft die östliche ebenso wie die südliche Dimension europäischer Sicherheitspolitik.

Diese Abhängigkeit ist heute umso problematischer, weil sich die USA selbst in einem noch weitgehend offenen Prozess der Neuorientierung ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa befinden. Die politischen Unwägbarkeiten in den USA wirken sich somit direkt auch auf Europa aus.

Grundsätzlich gibt es für Deutschland und die anderen europäischen Bündnispartner drei Optionen, um mit dieser Situation umzugehen. Sicherheitspolitische Abhängigkeiten lassen sich entweder ignorieren, abbauen, oder man arrangiert sich mit ihnen und gestaltet Politik im Rahmen der sich daraus ergebenden Zwänge. Die erste Option erscheint angesichts der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen – des fortdauernden Säbelrasselns Russlands sowie des anhaltenden Ordnungszersfalls in Libyen, Syrien und dem Irak – nicht ratsam. Am realistischsten erscheint daher eine Mischung aus den beiden anderen Optionen: Ein Abbau der Abhängigkeiten von den USA durch mehr eigene deutsche und europäische Verteidigungsanstrengungen. Das würde unter anderem größere europäische Beiträge zur militärischen Rückversicherung erforderlich machen, als

²⁶ Bernie Sanders on NATO. <http://feelthebern.org/bernie-sanders-on-nato> (Zugriff am 26. April 2016) (eigene Übersetzung).

bislang in der NATO beschlossen. Auch dann würde die Asymmetrie in der transatlantischen Sicherheits- und Verteidigungskooperation nicht gänzlich verschwinden. Somit steht die dritte Option, nämlich die Gestaltung der Sicherheitspolitik unter den Bedingungen der Abhängigkeit, weiterhin im Raum. Dieser Weg ist durchaus möglich, denn trotz allen Unmuts über ungleiche transatlantische Lastenteilung in Washington zeichnet sich nicht ab, dass sich die USA aus der europäischen Sicherheitsordnung zurückziehen werden. Zurzeit ist eher das Gegenteil der Fall.

Dennoch sind Konflikte vorprogrammiert. Die USA werden voraussichtlich auch nach den US-Wahlen 2016 einen überwiegend konfrontativen Kurs gegenüber Russland fahren und Forderungen aus Europa nach einem Dialog mit Moskau skeptisch begegnen. Umgekehrt werden verteidigungspolitische Schritte seitens der USA insbesondere in Deutschland – getragen von der Kultur der militärischen Zurückhaltung – weiterhin skeptisch bis ablehnend kommentiert werden, während gleichzeitig auf die Notwendigkeit eines Ausgleichs mit Moskau gepocht wird.

Ein ausgewogeneres Verhältnis in der transatlantischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist daher auch die Voraussetzung dafür, wieder ein kluges Gleichgewicht zwischen militärischer Verteidigungsfähigkeit und kooperativer Sicherheit in Europa zu finden.

ANHANG

AUTORINNEN UND AUTOREN

Ralf Fücks studierte Sozialwissenschaft, Ökonomie und Geschichte in Heidelberg sowie Bremen und 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. Im Februar 2013 erschien sein Buch *Intelligent Wachsen – Die grüne Revolution* im Hanser Verlag. Der Beitrag über Realpolitik im vorliegenden Band basiert auf dem Eröffnungsvortrag des Autors zur Außenpolitischen Jahrestagung 2015 der Heinrich-Böll-Stiftung. Erstveröffentlichung: Für Demokratie. Vom Engagement der Heinrich-Böll-Stiftung in der Welt. Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung, April 2016.

Prof. Dr. Dr. Hans Joachim Gießmann ist einer der beiden Geschäftsführer der Berghof Foundation, Berlin. Zuvor war er seit 2008 Leiter des Forschungszentrums Berghof Conflict Research. Vor seiner Tätigkeit für die Berghof Foundation war er stellvertretender wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) an der Universität Hamburg. Als Professor ist er weiterhin lehrend an der Universität Hamburg tätig und vertritt diese als Mitglied im Direktorium des Europäischen Masterprogramms «Menschenrechte und Demokratisierung» in Venedig. Als Autor, Herausgeber oder Mitherausgeber hat er 35 Bücher veröffentlicht, darüber hinaus hat er mehr als 300 wissenschaftliche oder publizistische Artikel verfasst. Der Beitrag im vorliegenden Band ist eine Erstveröffentlichung, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung.

Dr. Fiona Hill ist Direktorin des Center on the United States and Europe und Senior Fellow im Außenpolitischen Programm der Brookings Institution sowie Co-Autorin der zweiten Ausgabe von: *Mr. Putin: Operative in the Kremlin* (Brookings Institution Press, 2015). Sie hat einen Master in Soviet Studies sowie einen Dokortitel in Geschichte der Harvard University, an welcher sie als Frank Knox Fellow forschte und studierte. Darüber hinaus hat sie einen Master in Russischer und Moderner Geschichte der St. Andrews University in Schottland und studierte außerdem am Maurice Thorez Institute of Foreign Languages in Moskau. Fiona Hill ist Mitglied des Council on Foreign Relations sowie des Kuratoriums der Eurasia Foundation. Der Text im vorliegenden Band ist die deutsche Fassung des Beitrags «Understanding and deterring Russia: U.S. policies and strategies»,

10. Februar 2016, www.brookings.edu/research/testimony/2016/02/10-us-strategy-russia-hill. (Übersetzung: Bernd Herrmann)

Dr. Michael Ignatieff ist kanadischer Autor, Journalist und Politiker mit sowohl russischen als auch schottisch-englischen Wurzeln. Er promovierte in Geschichte an der Harvard University, wo er seit 2013 auch Professor of Practice an der Kennedy School of Government ist. Während seiner akademischen Laufbahn hatte er außerdem Lehrverpflichtungen an der University of British Columbia, der Cambridge University, der London School of Economics, der Toronto University sowie auch schon früher an der Harvard University, wo er von 2000–2005 Direktor des Carr Center for Human Rights Policy an der Kennedy School of Government war. Zwischen 2006 und 2011 war er Member of Parliament im kanadischen Unterhaus sowie stellvertretender Vorsitzender und Vorsitzender der Liberal Party of Canada. Vor seinem Einstieg in die Politik arbeitete er auch als Publizist und Kolumnist (z.B. für das *New York Times Magazine* und *The Observer*, London) sowie als politischer Kommentator für die BBC. Darüber hinaus ist er bis heute Autor zahlreicher Romane wie auch Sachbücher. Der Text im vorliegenden Band datiert auf den 18. November 2015 und ist die deutsche Fassung des Beitrags «The Refugees and The New War». *The New York Review of Books*, 17. Dezember 2015, www.nybooks.com/articles/2015/12/17/refugees-and-new-war. (Übersetzung: Bernd Herrmann)

Josef Janning ist Leiter des Berliner Büros sowie Senior Policy Fellow des European Council on Foreign Relations (ECFR). 2013/2014 war er Mercator Fellow des Alfred von Oppenheim-Zentrums bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Berlin sowie 2011 bis 2012 Director of Studies des European Policy Centre (EPC) in Brüssel. Zwischen 2001 und 2010 leitete Janning den internationalen Bereich der Bertelsmann Stiftung; zuvor war er stellvertretender Direktor des Zentrums für angewandte Politikforschung (CAP) der Universität München. Josef Janning hat Politikwissenschaft, Internationale Beziehungen, Geschichte und Germanistik an den Universitäten Bonn und Köln sowie am Elmira College, NY, USA, studiert. Zahlreiche Publikationen zur internationalen und europäischen Politik sowie zur deutschen Außen- und Europapolitik. Der Beitrag im vorliegenden Band ist eine Erstveröffentlichung, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung.

Dr. Ulrich Kühn studierte Geschichte an der Rheinischen-Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und leitet die trilaterale deutsch-russisch-amerikanische Expertenkommission zu «Deep Nuclear Cuts». Von 2010–2011 arbeitete Kühn als externer Berater in der Rüstungskontrollabteilung des Auswärtigen Amts. 2015 promovierte er zum Thema des Regimeverfalls kooperativer Rüstungskontrolle in Europa. Im September 2016 tritt Ulrich Kühn einen einjährigen Forschungsaufenthalt am Carnegie Endowment for International Peace (CEIP) in Washington, DC, an. Der Beitrag im vorliegenden Band ist eine Erstveröffentlichung, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung.

Prof. Dr. phil. Herfried Münkler hat den Lehrstuhl für Theorie der Politik im Fachbereich Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin inne. Zuletzt veröffentlichte er das Buch: *Macht in der Mitte – Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa* (2015, edition Körber-Stiftung). Zuvor war Prof. Münkler als Koordinator des Exzellenzclusters «Security and Risk» der Humboldt-Universität zu Berlin (2006/07) tätig. Seit 2009 gehört er dem Sonderforschungsbereich 644 «Transformationen der Antike» (A11: Imperiale Deutungsmuster: Das Imperium Romanum als politische Reflexionskategorie) an. Der Beitrag im vorliegenden Band ist eine Erstveröffentlichung, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung.

Omid Nouripour wurde 1975 in Teheran geboren. Im Alter von dreizehn Jahren kam er nach Deutschland. Nouripour studierte Deutsche Philologie, Politik- und Rechtswissenschaft, Soziologie, Philosophie und Volkswirtschaftslehre an der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz. Seit 1996 ist Omid Nouripour bei Bündnis 90/Die Grünen aktiv und seit September 2006 Bundestagsabgeordneter für den Wahlkreis Frankfurt/Main. Seit Ende 2013 vertritt Omid Nouripour seine Fraktion als außenpolitischer Sprecher. Er ist Mitglied im Auswärtigen Ausschuss und im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, außerdem stellvertretendes Mitglied im Verteidigungsausschuss und im Unterausschuss für Auswärtige Kulturpolitik. Der Beitrag im vorliegenden Band ist eine Erstveröffentlichung.

Dr. Marco Overhaus ist Politikwissenschaftler und in der Forschungsgruppe Amerika der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin tätig. Seine Forschungsschwerpunkte sind unter anderem die USA, Deutsche Verteidigungspolitik und die NATO. 2015 war er Referent im Planungsstab sowie im Nordamerika-Referat (USA, Kanada, G7/8) des Auswärtigen Amtes, Berlin. Bereits 2008–2013 war er als Wissenschaftler bei der SWP in der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen tätig; währenddessen (2009/2010) auch Transatlantic Fellow, bei der RAND Corporation, Washington, DC, und am Institut français des relations internationales (IFRI), Paris. Der Beitrag im vorliegenden Band ist eine Erstveröffentlichung, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung.

Dr. Jana Puglierin ist seit Dezember 2015 Programmleiterin des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen und war seit September 2013 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Berliner Forum Zukunft der DGAP. Zuvor war sie Referentin für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung im Deutschen Bundestag, wo sie auch zu Fragen der deutschen und europäischen Außen- und Sicherheitspolitik arbeitete. Frau Puglierin studierte Politikwissenschaft, Völker- und Europarecht und Soziologie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, der Venice International University und der State University of New York (SUNY) at Albany und promovierte über Leben und Denken von John H. Herz. Der Beitrag im vorliegenden Band ist eine Erstveröffentlichung, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung.

Dr. David Rossbach ist Professor für Politikwissenschaft an der Chatham University in Pittsburgh, PA. Er studierte Geschichte und Politikwissenschaft an der University of Wisconsin – Whitewater und promovierte 2008 an der Texas A & M University. In Lehre und Forschung widmet sich Dr. Rossbach im Rahmen Europäischer Identitätsbildung u.a. damit, wie regionale und nationale Identitäten die Einstellung von EU-Bürgern gegenüber der Europäischen Union beeinflussen. Seine Forschungsarbeiten wurden in zahlreichen Fachzeitschriften veröffentlicht. 2012 wurde Dr. Rossbach mit dem Fulbright German Studies Seminar Grant der Fulbright Commission ausgezeichnet. Der Beitrag im vorliegenden Band ist eine Erstveröffentlichung, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung. (Übersetzung: Bernd Herrmann)

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. Der Beitrag im vorliegenden Band ist eine Erstveröffentlichung, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung.

Dr. Sylke Tempel ist Chefredakteurin der Zeitschrift *Internationale Politik (IP – Die Zeitschrift)* und Dozentin für Internationale Beziehungen und Neuere deutsche Geschichte am Stanford Study Center Berlin und an der Stanford University, Kalifornien. Sie ist u.a. Mitglied des Fachbeirats Europa/Transatlantik der Heinrich-Böll-Stiftung sowie seit 2014 ehrenamtliche Vorsitzende der deutschen Sektion von Women in International Security (WIIS). Tempel studierte Geschichte, Politische Wissenschaften und Judaistik. Nach ihrer Promotion, zwischen 1993 und 2003, war sie Korrespondentin für verschiedene deutschsprachige Zeitungen und Zeitschriften in Jerusalem; Autorin zahlreicher Buchveröffentlichungen. Der Beitrag im vorliegenden Band ist eine Erstveröffentlichung, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung.

Barbara Unmüßig wurde im Mai 2002 zum Vorstand gewählt und leitet seither – gemeinsam mit Ralf Fücks – die Heinrich-Böll-Stiftung. Sie verantwortet die internationale Arbeit der Stiftung in Lateinamerika, Afrika, Asien und im Nahen Osten & Nordafrika. Die thematischen Schwerpunkte der Stiftung wie gerechte Globalisierung, Menschen- und Frauenrechte, internationale Klima-, Ressourcen- und Agrarpolitik sowie Demokratieförderung werden von ihr strategisch verantwortet. Sie hat zahlreiche Buch- und Zeitschriftenbeiträge veröffentlicht; zuletzt zusammen mit Lili Fuhr und Thomas Fatheuer das Buch *Kritik der Grünen Ökonomie* (Oekom Verlag, November 2015). Der Text im vorliegenden Band ist erstveröffentlicht in: *Für Demokratie. Vom Engagement der Heinrich-Böll-Stiftung in der Welt*. Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung, April 2016.

Bodo Weber arbeitet als unabhängiger politischer Analyst und ist Senior Associate sowie Mitglied im Vorstand des Democratization Policy Council (DPC), eines außen- und sicherheitspolitischen Think Tanks mit Sitz in Berlin. Er gehört zu den führenden Experten zum Westlichen Balkan. In den 1990er Jahren war er Mitarbeiter des «Bosnienbüro Frankfurt» sowie Redakteur der Zeitschrift *Perspektiven* (Frankfurt/Main) und hat seither diverse Artikel und Policy Papers zu Staat und Gesellschaft auf dem Balkan veröffentlicht. Der Beitrag im vorliegenden Band ist eine Erstveröffentlichung, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung.

Europa und die neue Weltunordnung

Analysen und Positionen zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik

Außen- und Sicherheitspolitik ist wieder zu einem zentralen Thema der europäischen Politik geworden. Gewalttätige Konflikte in der Nachbarschaft Europas, der anhaltende Migrationsdruck, die Machtallüren Russlands sowie ein gewaltbereiter Extremismus sind die aktuellen Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Partner. Zudem schrumpft die Bedeutung der EU auf weltpolitischer Bühne. Das verstärkt die Gefahr, dass Europa selbst zum Spielball geopolitischer Interessen wird.

Expertinnen und Experten wie Fiona Hill, Herfried Münkler, Hans-Joachim Gießmann, Michael Ignatieff, Jana Puglierin, Marco Overhaus, Ralf Fücks, Barbara Unmüßig, Joscha Schmierer, Sylke Tempel, Omid Nouripour, Josef Janning, Ulrich Kühn, Bodo Weber und David Rossbach bieten anlässlich der 17. Außenpolitischen Jahrestagung der Heinrich-Böll-Stiftung kompetente Analysen und einen Blick auf die Möglichkeiten und Strategien, mit denen die Europäische Union und Deutschland handlungsfähig bleiben.

ISBN 978-3-86928-149-0