

## Mittlere Mächte - einflussreiche Akteure in der internationalen Politik

Lippert, Barbara (Ed.); Mair, Stefan (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lippert, B., & Mair, S. (Hrsg.). (2024). *Mittlere Mächte - einflussreiche Akteure in der internationalen Politik* (SWP-Studie, 1/2024). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2024S01>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

---

*Barbara Lippert/Stefan Mair (Hg.)*

# Mittlere Mächte – einflussreiche Akteure in der internationalen Politik



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 1  
Januar 2024, Berlin

- Mittlere Mächte sind einflussreiche Akteure in der internationalen Politik. Auf den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine oder auf den Gaza-Krieg reagierten gewichtige Staaten Lateinamerikas oder Afrikas – so Brasilien oder Südafrika – nicht im Einklang mit westlicher Politik.
- Die zwölf mittleren Mächte, die in dieser Studie behandelt und auch als *middle-ground powers*, *Mittelmächte* oder *swing states* bezeichnet werden, weisen zwar viele Unterschiede auf. Doch wird ihnen allen eine (potentiell) wichtige regionale oder internationale Rolle und Handlungsmacht zugeschrieben, die sie von anderen Staaten abhebt. Sie bringen eine spezifische Kombination von Merkmalen mit wie Geographie, Demographie, Wirtschaftsleistung, Rohstoffreichtum, militärische Macht oder politische Ausstrahlung.
- Die Kooperation und der Austausch mit diesen mittleren Mächten sind für Deutschland und die EU von großer Bedeutung, sei es um gemeinsam Krisen zu begegnen, Politiken zu gestalten oder geoökonomische Risiken durch Diversifizierung der außenpolitischen Beziehungen zu minimieren.
- Die zwölf Staaten teilen drei Gemeinsamkeiten: die überragende Bedeutung wirtschaftlicher Entwicklung, wobei Fragen von sozialer und wirtschaftlicher Gleichheit und globaler Gerechtigkeit zentral sind; die starke Betonung von Stabilität und Sicherheit, wobei in deren Interessenshorizonten das Völkerrecht und seine liberale Interpretation an Bindungskraft verliert; ein Streben nach strategischer Autonomie, um wirtschaftliche Entwicklung und Regimestabilität durch flexible Kooperationen und Optionenvielfalt im Sinne nationaler Belange abzusichern.
- Mit Blick auf zentrale Politikfelder – UN-Reform, globale Rohstoff-, Energie-, Klima-, Gesundheits- und Migrationspolitik – zeigt Deutschland ein differenziertes Verhältnis zu mittleren Mächten. Nicht zuletzt der ausgeprägte Transaktionalismus und die Tendenz zum »multi-alignment« mittlerer Mächte zwingen Deutschland dazu, sich stärker mit den materiellen Interessen und ordnungspolitischen Vorstellungen mittlerer Mächte auseinanderzusetzen. Das müsste sich in der Konzeption und Durchführung von Dialogformaten, bi- und internationalen Verhandlungen vor allem über Regulierungsfragen und neue Lastenteilungen niederschlagen.

**SWP-Studie**

*Barbara Lippert / Stefan Mair (Hg.)*

# Mittlere Mächte — einflussreiche Akteure in der internationalen Politik

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 1  
Januar 2024, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2024

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2024S01

# Inhalt

- 5 **Mittlere Mächte in der internationalen Politik – Interessenprofile und Handlungsfelder im Überblick**  
Barbara Lippert/Stefan Mair

## LÄNDERPROFILE

- 13 **Türkei: Eine aufsteigende mittlere Macht zwischen außenpolitischen Interessen und innenpolitische Ordnungsvorstellungen**  
Hürcan Aslı Aksoy/Jens Bastian
- 17 **Israel: Das Primat sicherheitspolitischer Interessen**  
Muriel Asseburg/Peter Lintl
- 21 **Ägypten: Mittelmacht in der Schuldenkrise**  
Stephan Roll
- 25 **»Globales Saudi-Arabien«. Mittelmacht mit großen Ambitionen**  
Guido Steinberg
- 29 **Das eine tun, ohne das andere zu lassen: Autonomie und Gestaltungsanspruch kasachischer Außenpolitik**  
Andrea Schmitz
- 33 **Indien: Großmachtambitionen und Mittelmachtressourcen**  
Christian Wagner
- 37 **Nationale Entwicklung und strategische Autonomie: Mittelmacht Indonesien im Indo-Pazifik**  
Felix Heiduk
- 41 **Äthiopien: Fragile Macht am Horn von Afrika**  
Gerrit Kurtz
- 45 **Kenia: Profiteur der weltpolitischen Großwetterlage**  
Karoline Eickhoff
- 49 **Südafrika: schwieriger, aber bedeutsamer Partner für Deutschland und die EU**  
Melanie Müller
- 53 **Mexikos außenpolitische »middle ground«-Strategie**  
Günther Maihold
- 57 **Brasiliens Streben nach Entwicklung und Autonomie**  
Claudia Zilla

## FORMATE UND POLITIKFELDER

- 63 **Gestaltungsanspruch im Zwischenraum: BRICS+ und SOZ**  
Günther Maihold/Melanie Müller/Andrea Schmitz
- 67 **Mittelmacht auf internationaler Bühne: Deutschland in den G-Formaten und den Vereinten Nationen**  
Marianne Beisheim/Lars Brozus
- 71 **Middle Ground Powers im Energiesektor**  
Jacopo M. Pepe/Rosa M. Gehrung
- 75 **Versorgungssicherheit bei agrarischen und mineralischen Rohstoffen: Unterschiedliche Mittelmächte für verschiedene Funktionen**  
Inga Carry/Bettina Rudloff
- 79 **Mittlere Mächte in der Klimapolitik: Großmachtkonflikte verändern Spielräume**  
Gerrit Hansen/Jule Könneke
- 83 **Migrationspolitische Schlüsselländer: Macht, Einfluss und Kooperationspotential**  
Steffen Angenendt/David Kipp/Anne Koch
- 87 **Strategische Bedeutung mittlerer Mächte im Gesundheitsbereich**  
Michael Bayerlein/Pedro A. Villarreal
- 91 **Anhang**
- 91 Abkürzungen
- 93 Die Autorinnen und Autoren



Barbara Lippert/Stefan Mair

# Mittlere Mächte in der internationalen Politik – Interessenprofile und Handlungsfelder im Überblick

Seit der Invasion Russlands in die Ukraine am 24. Februar 2022 und der Abstimmung über die Resolution ES-11/1 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen kurz darauf ist eine Reihe von Staaten in den Fokus deutscher Außenpolitik geraten, die bis dahin zumeist eine eher randständige Rolle spielten: Sie gelten zwar nicht als Teil des demokratischen Westens, doch mit ihnen sind Europa und die USA so verbunden, dass sie auf deren eindeutige Unterstützung bei der Verurteilung der militärischen Aggression und des Völkerrechtsbruchs durch Russland setzten. Die Unterstützung fehlte aber auch von Ländern, die als unzweifelhaft demokratisch, zumindest aber gleichgesinnt angesehen werden. Daraufhin begann ein intensives Werben um diese Länder, wie sich an der regen Besuchsdiplomatie deutscher Politiker ablesen lässt.

Die angesprochenen Länder, oft pauschal als »globaler Süden« bezeichnet, sind sehr heterogen und nur schwer unter einen Oberbegriff zu fassen. Deshalb finden sich in den Einzelbeiträgen dieser Studie für sie unterschiedliche Bezeichnungen: *middle-ground powers*, *mittlere Mächte*, *Mittelmächte* oder *swing states*. Gemeinsam ist diesen Ländern allerdings, dass ihnen eine (potentiell) wichtige regionale oder internationale Rolle und Handlungsmacht zugeschrieben wird, die sie von anderen Staaten abhebt. Sie bringen eine spezifische Kombination von Merkmalen mit wie Geographie, Demographie, Wirtschaftsleistung, Rohstoffreichtum, militärische Macht oder politische Ausstrahlung. Per definitionem sind sie keine Großmächte, aber ihr Einfluss kann je nach Konstellation oder Politikfeld signifikant sein. Ihnen wird dann strategische Bedeutung beigemessen. Und sie sind bedeutsam genug, um von Dritten umworben oder als Spoiler gefürchtet zu werden. Unter diesen Staaten sind jene für Deutschland von besonders großem Interesse, die in einer möglichen bipolaren Block-

bildung eine mittlere Position beziehen und bestrebt sind, keinem Lager fest anzugehören.

Die Autorinnen und Autoren der nachfolgenden Länderanalysen behandeln zwölf Staaten dieser Kategorie: die Türkei, Israel, Ägypten, Saudi-Arabien, Kasachstan, Indien, Indonesien, Äthiopien, Kenia, Südafrika, Mexiko und Brasilien. Einige davon strapazieren die vorangegangene Definition sehr: Indien ist aufgrund von Ressourcenausstattung und Gestaltungsanspruch eher Groß- als Mittelmacht, Kenia fehlt viel, um als Mittelmacht durchzugehen. Die Türkei und Israel sind so sehr integraler Bestandteil des Westens, dass sie eigentlich keine Mittlerrolle vermuten lassen. Dennoch lassen sich für jeden der zwölf Staaten drei Gemeinsamkeiten feststellen: die überragende Bedeutung wirtschaftlicher Entwicklung, die starke Betonung von Sicherheit und Stabilität und das Streben nach strategischer Autonomie.

## Wirtschaftliche Entwicklung

Nahezu alle in dieser Analyse behandelten Länder liegen in Bezug auf wirtschaftliche und soziale Entwicklung nach wie vor weit hinter westlichen Industrieländern zurück. Deshalb überrascht es wenig, dass in ihren Außenbeziehungen wirtschaftliche Fragen eine, wenn nicht *die* zentrale Rolle spielen, so im Fall von Brasilien, Kenia, Äthiopien und Indonesien. In anderen Fällen relativieren äußere Sicherheitsbedrohungen die Bedeutung wirtschaftlicher Entwicklung. Aber auch Israel und Saudi-Arabien – die beiden Staaten, die deutlich aus der Kategorie wirtschaftliche Unterentwicklung herausfallen und in ihrer Außenpolitik Sicherheit priorisieren – sind stark an wirtschaftlichen Fragen interessiert: Israel, um seine Technologieführerschaft aufrechtzuerhalten, Saudi-Arabien, um seine Transformation

vom ölbasierten Rentenstaat zum hoch entwickelten Industrie- und Finanzzentrum zu bewerkstelligen. Ohne wirtschaftliche Entwicklung sind die Möglichkeiten außenpolitischer Gestaltung für mittlere Mächte begrenzt. Wirtschaftskrisen wie in Ägypten und die Türkei beeinträchtigen sowohl Hard als auch Soft Power dieser Länder.

Länder, für die ihre wirtschaftliche Entwicklung Vorrang hat, wenden sich denen zu, die ihnen hierfür die attraktivsten Angebote machen. Alle zwölf hier behandelten Staaten sind an ungestörten und intensiven Beziehungen zu China interessiert. Für Indien, Indonesien, Kenia, Äthiopien und Brasilien ist China mittlerweile zentraler Handelspartner, ein bedeutender Investor und bzw. oder Finanzier von Infrastrukturvorhaben. Jedoch wächst etwa in Äthiopien und Kenia mittlerweile die Sorge, dass aus der Verschuldung gegenüber Peking wirtschaftliche und politische Abhängigkeiten resultieren. Chinas Fokus auf Rohstoffversorgung be- und verhindert, dass Länder wie Brasilien und Mexiko eigene Wertschöpfungsketten aufbauen und Wettbewerbsfähigkeit erlangen. Aber auch Russland ist für viele Länder ein wichtiger Wirtschaftspartner: als Lieferant von Öl und Rüstungsgütern für Indien, als Nahrungs- und Düngemittelproduzent für Ägypten, Kenia, Äthiopien und Indonesien, und die Türkei profitiert erheblich von günstigem russischem Öl und von russischen Touristen.

Wirtschaftliche Abhängigkeiten begrenzen die außenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten und bestimmen deren Inhalte. Die Spielräume Mexikos, das 80 Prozent seines Außenhandels mit den USA abwickelt, sind eng. Aber selbst Südafrika mäßigte seine Sympathiebekundungen für Russland, weil es befürchtete, der amerikanische Kongress könne es aus dem Förderprogramm African Growth and Opportunity Act (AGOA) ausschließen. Wirtschaftliche Abhängigkeiten von China oder Russland limitieren den außenpolitischen Spielraum Indonesiens, Kasachstans und Äthiopiens. Indien, Kenia und auch Kasachstan bemühen sich derweil intensiv, ihre Wirtschaftsbeziehungen zu diversifizieren, um den wirtschaftlichen Einfluss Chinas zu verringern. Brasilien leitet aus seinem wirtschaftlichen Rückstand den Auftrag ab, die internationale Ordnung umzugestalten, denn aus seiner Sicht reproduzieren die Machtasymmetrien auf internationaler Ebene die soziale Ungleichheit im eigenen Land. Die Mehrheit der hier behandelten Länder sieht in der bestehenden Weltordnung Ursache und Manifestation globaler Ungleichheit. Daraus resultieren Forderungen nach Veränderung der Stimm-

rechtsverteilung in den Bretton-Woods-Institutionen und bei deren Praxis der Kreditvergabe.

## Stabilität und Sicherheit

Äußere Sicherheitsbedrohungen haben für einige Staaten überragende Bedeutung, so für Ägypten, Israel und Saudi-Arabien, die in unterschiedlicher Weise in die Konflikte des Nahen Ostens involviert sind. Auch in anderen Fällen prägen externe Sicherheitsbedrohungen außenpolitische Strategien mindestens ebenso stark wie das Bemühen um wirtschaftliche Entwicklung: Die Türkei sieht sich durch die Kurden in Syrien und Irak bedroht, Indien durch Pakistan und China, Äthiopien durch Eritrea und den Bürgerkrieg im Sudan, Kenia leidet unter Terrorismus aus Somalia, und Kasachstan fürchtet das Überschwappen von Konflikten aus den südlichen Nachbarländern. Demgegenüber befinden sich Brasilien, Mexiko, Südafrika und in gewissem Maße auch Indonesien in einem sicherheitspolitisch entspannteren Umfeld und sorgen sich eher um die innere Sicherheit.

Mittlere Mächte versuchen, Sicherheitsbedrohungen zu reduzieren, indem sie Abhängigkeiten abbauen, ohne damit unverzichtbare Sicherheitspartnerschaften zu gefährden. Trotz des existentiellen Charakters der militärischen Unterstützung durch die USA ist Israel bestrebt, seine Beziehungen zu Russland, China und den arabischen Nachbarn zu diversifizieren. Ähnliches gilt für Ägypten. Die Türkei bleibt in der Nato verankert und nähert sich trotzdem der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) an. Kasachstan verstärkt seine Beziehungen zu westlichen Staaten und versucht, den sicherheitspolitischen Einfluss Russlands durch den chinesischen auszubalancieren. Indien ist Mitglied der SOZ, hängt in hohem Maße von russischen Rüstungslieferungen ab, intensiviert aber die Zusammenarbeit mit den USA, Australien, Japan (Quad) und europäischen Staaten, auch und vor allem im Rüstungssektor.

Besorgniserregend ist aus westlicher Sicht, dass die Wahrung des Völkerrechts in mittleren Ländern an Bindungskraft verliert und nicht als unmittelbare Bedrohung von Stabilität und Sicherheit gesehen wird. Zwar haben nur vier der hier behandelten mittleren Mächte – Südafrika, Äthiopien, Indien und Kasachstan – der Resolution zur Verurteilung der russischen Invasion in die Ukraine nicht zugestimmt, aber keines der anderen acht Länder hat Sanktionen gegen Russland mitgetragen. Vielmehr scheint sich

in diesen Ländern die Wahrnehmung zu verfestigen, es handle sich um einen Stellvertreterkrieg zwischen USA und Russland, der durch die Ostausdehnung der Nato hervorgerufen worden sei.

## Strategische Autonomie

Die Anstrengungen mittlerer Mächte, wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben, Sicherheitsbedrohungen zu kontrollieren sowie Abhängigkeitsverhältnisse zu managen oder zu reduzieren, spiegeln das Streben nach strategischer Autonomie wider. Dem dienen unterschiedliche Handlungsmodi: »multi-alignment«, Nichteinmischung bzw. Neutralität und Transaktionalismus. Sie kommen ohne explizite Werteorientierung aus. Mehr noch: Mit Ausnahme Kenias betrachten alle hier untersuchten Länder eine werteorientierte Außenpolitik als unangebracht und angesichts doppelter Standards auch als heuchlerisch. Damit wolle sich der Westen in die innenpolitischen Verhältnisse des eigenen bzw. anderer Länder einmischen oder setze diese dem Druck aus, sich eindeutig zum westlichen Lager zu bekennen. Diese negative Sicht wird selbst in Demokratien wie Brasilien, Israel, Südafrika, Indien oder Indonesien geteilt.

Nahezu alle mittleren Mächte lehnen es ab, sich einem Lager zuzuordnen, weil sie darin ein Hindernis für die weitere wirtschaftliche Entwicklung sehen. Das trifft besonders auf Brasilien sowie mittlere Mächte des Nahen Ostens und Afrikas zu. In Indonesien und Indien überwiegt hingegen die Sorge, dass Blockzugehörigkeit äußere Sicherheitsbedrohungen erzeugen oder verschärfen kann, wie dies in den Stellvertreterkriegen des Kalten Krieges der Fall war. Deshalb befürworten mittlere Mächte in der Regel eine multipolare Weltordnung. Allerdings sind die Vorstellungen, wie diese aussehen sollte, nur äußerst vage mit »möglichst kooperativ und inklusiv« zu umreißen. Mittlere Mächte erwarten gemeinhin, dass sich in der multipolaren Ordnung größere Spielräume für nationale strategische Autonomie eröffnen. Hedging ist ein wesentlicher Bestandteil der Autonomieanstrengungen und zeigt sich im Bemühen um Zugehörigkeit zu mehreren (multi-alignment), zum Teil konkurrierenden multilateralen Institutionen und plurilateralen Gruppierungen wie OECD, G20, G7, BRICS+, SOZ oder Quad. Man pflegt bilaterale Beziehungen auf Basis gemeinsamer Interessen und im Sinne des Transaktionalismus vorteilhafter Austauschbeziehungen.

Die Betonung der eigenen strategischen Autonomie verbindet sich in den meisten Fällen mit dem Anspruch, die bestehende internationale Ordnung zu verändern, die als ungerecht und unfair empfunden wird. Um dieses Ziel zu erreichen, sind auch die demokratischen mittleren Mächte bereit, sich mit autoritären Staaten wie China und Russland zu verbünden. Die gegenwärtig prominenteste Form eines solchen Bündnisses, BRICS+, ist für einen Teil der Mitglieder vor allem ein Abwehrbündnis gegen westlichen Druck. Das gilt bisher für China und Russland, künftig auch für Iran, Saudi-Arabien, Äthiopien und Ägypten. Für einen anderen Teil, nämlich Brasilien und Südafrika, bildet BRICS+ ein Format zur Intensivierung wirtschaftlicher Austauschbeziehungen. Einigendes Momentum der Gruppe ist allerdings das Ziel, die Dominanz des US-Dollars im internationalen Währungssystem abzuschütteln und die globale Finanzarchitektur einschließlich der Bretton-Woods-Institutionen grundlegend zu reformieren.

Der Anspruch, die eigene strategische Autonomie auch durch die Umgestaltung der internationalen Ordnung auszubauen, ist unter den mittleren Mächten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Eindeutig globale Reichweite hat dieser Anspruch in Brasilien und Indien, in gewissem Maße auch in Saudi-Arabien und Indonesien. Eher regionaler Natur ist er in fast allen anderen Fällen. Die Ausnahme scheint Mexiko zu sein, wo strategische Autonomie vor allem im Rückzug aus internationalen Beziehungen gesucht wird. Die Reichweite des jeweiligen Gestaltungsanspruchs hängt auch maßgeblich von der jeweiligen Führungspersönlichkeit ab. Gerade in mittleren Mächten sind charismatische Führer eine wichtige Machtressource und bestimmen wesentlich deren Außenpolitik.

## Das Verhältnis Deutschlands zu mittleren Mächten

Multipolarität verschärft die Krise des Multilateralismus. Aufgrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und der systemischen Rivalität zwischen den USA und China wachsen die Spannungen in der G20. Eine Folge der zunehmenden Dysfunktionalität der G20 ist die Erweiterung der BRICS und die Diskussion über die Aufnahme weiterer Staaten in die G7. Die verstärkte Hinwendung zu G-Formaten schwächt die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen

und behindert notwendige Reformanstrengungen. Hier ist zweierlei zu beobachten, was auch in den fünf Politikfeldanalysen dieser Studie immer wieder hervorgehoben wird: Es gibt deutlich mehr relevante mittlere Mächte, die international eine wichtige Rolle spielen, als die zwölf, die hier behandelt werden. Und in der Mehrzahl der Fälle beziehen diese mittleren Mächte eine Position, die der deutschen entgegengesetzt ist. Mittlere Mächte, welche die internationale Ordnung umgestalten wollen, sehen Deutschland als eine der blockierenden Status-quo-Mächte.

In der UN-Reformdiskussion lassen sich weniger beachtete Treiber einer Reform finden, so unter anderem Kolumbien, Costa Rica, Singapur und Thailand und als deren Gegenspieler etwa Venezuela, Iran und Pakistan. Im Feld der mineralischen und agrarischen Rohstoffe sind Chile, Argentinien und Marokko bedeutsame mittlere Mächte, in der internationalen Energiepolitik die Vereinigten Arabischen Emirate, Katar und die Staaten Nordafrikas. Letztere verfügen, zusammen mit Niger und Pakistan, auch in der Migrationspolitik über einiges Gewicht. In der Klimapolitik spielen Zusammenschlüsse kleinerer Staaten, die vom Klimawandel besonders stark betroffen sind, eine herausgehobene Rolle, wie die Alliance of Small Island States (AOSIS). In der globalen Gesundheitspolitik werden zudem Nigeria, Marokko, die Philippinen, Thailand und Malaysia als wichtige Akteure geführt.

In all diesen Feldern – UN-Reform, globale Rohstoff-, Energie-, Klima-, Gesundheits- und Migrationspolitik – ist Deutschlands Verhältnis zu den mittleren Mächten eher durch einen Nord-Süd-Gegensatz geprägt als durch einen systemischen Konflikt mit China, das sich allerdings als Fürsprecher des sogenannten globalen Südens stilisiert. In der Reform des Wirtschafts- und Sozialrats, beim Vorantreiben des Zukunftspakts, aber auch in der Klimapolitik formieren sich die G77 und andere von mittleren Mächten des Südens geführte Allianzen gegen die EU und Deutschland. Im Falle der internationalen Rohstoff- und Energiepolitik erschweren der geplante Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) der EU sowie das Zögern westlicher Industrieländer, Wertschöpfung zu verlagern, die Annäherung an mittlere Mächte. In der Klimapolitik bestehen grundlegende Unstimmigkeiten darüber, wer für die entstandenen und entstehenden Klimafolgeschäden aufkommen soll und wer wie schnell die gebotene wirtschaftliche Transformation vorantreiben kann. In der Gesundheitspolitik spaltend wirkt das Beharren der Indus-

trieländer auf dem Patentschutz, das durch den Umgang mit der Covid-19-Pandemie gesäte Misstrauen und Differenzen über die Ausgestaltung des Pandemieabkommens. Und in der Migrationspolitik vergrößert die im Prinzip abwehrende Grundhaltung Deutschlands und Europas gegenüber weiterer Zuwanderung die Kluft zu mittleren Mächten.

## Schlussfolgerungen für Deutschland

Aus diesen Befunden lassen sich für die deutsche Außenpolitik eine Reihe von Schlussfolgerungen ableiten: Erstens wird sich Deutschland nicht dem interessengeleiteten Transaktionalismus entziehen können, dem mittlere Mächte anhängen. Daher ist es wenig aussichtsreich, wenn Deutschland und die EU die normative Angleichung dieser Länder an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zur Voraussetzung für Kooperation machen oder solche Bekenntnisse einfordern. Wichtiger wäre es, die Bindung an das Völkerrecht und die Menschenrechte, wie sie der UN-Charta zugrunde liegen, als Basis zu sichern. Welche Regelwerke daraus abgeleitet werden, ist wegen der schwindenden Dominanz des Westens Verhandlungsprozessen unterworfen, bei denen die mittleren Mächte ihre eigenen Werte und Interessen weit stärker als früher geltend machen werden und mit denen sich Deutschland eingehender auseinandersetzen muss. Ein selbstkritischer Umgang mit den eigenen Defiziten in den westlichen Demokratien und mit Doppelstandards bei der Durchsetzung von Werten würde die Glaubwürdigkeit des Westens erhöhen.

Standards ist das Stichwort für die zweite Schlussfolgerung: Die EU hat viele Jahre auf den Brüssel-Effekt vertrauen können. Um Zugang zum Binnenmarkt zu erlangen, passten sich Drittstaaten den Normen und Standards mehr oder minder freiwillig an. In dieser Analyse finden sich viele Belege dafür, dass der Widerstand gegen unilaterale Maßnahmen der EU wächst, etwa bei umfangreichen Sozial- und Nachhaltigkeitsstandards, CBAM und Patentschutzregelungen, gegenüber der Datenschutzgrundverordnung und handelspolitischen Schutzinstrumenten. Europa wird als Festung wahrgenommen, die wirtschaftlichen Protektionismus mit Dominanzstreben vereint. Deutschland sollte der normativen Überfrachtung der EU-Handelspolitik entgegenwirken und diese auf Kernelemente beschränken, die möglichst an mehrseitigen Vereinbarungen orientiert sind. Hilf-

reich wäre, mittlere Mächte gezielt frühzeitig in die Formulierung internationaler Standards einzubeziehen.

Auf zentralen Feldern globaler Governance gibt es Ansatzpunkte dafür, die Kooperation mit mittleren Mächten zu verstärken. Ein Beispiel ist die G4, in der Deutschland und Japan mit Brasilien und Indien zusammenwirken, um eine Reform des UN-Sicherheitsrats zu erreichen. Die Erweiterung der G7 um demokratische mittlere Mächte könnte das Image dieser Gruppe als exklusiver Club des Nordens aufbrechen. Bei der Versorgung mit mineralischen und agrarischen Rohstoffen sowie Energie können Rohstoff- und Energiepartnerschaften, die Verlagerung von Wertschöpfung sowie Global-Gateway- und Konnektivitäts-Projekte die Beziehungen erheblich verbessern. In der Klimapolitik ließen sich Brücken zu mittleren Mächten schlagen, indem substantielle Beiträge zum neuen Fonds für Schäden und Verluste geleistet, Joint Energy Transition Partnerships vorangetrieben, aber auch Gruppen wie die High Ambition Coalition gebildet werden, welche die Nord-Süd-Spaltung abmildern. In der Migrationspolitik wiederum könnten faire und nachhaltige Fachkräfte-Anwerbeprogramme verbindend wirken. Deutschland tritt in der EU für eine strategische Autonomisierung der Außen- und Sicherheitspolitik ein, um seine Interessen zu verfolgen und seine Werte zu behaupten. Dafür ist es unabdingbar, sich mit den Interessen und Ordnungsvorstellungen mittlerer Mächte auseinanderzusetzen, denn dies wäre die Voraussetzung für Kooperation und Wettbewerb in einem internationalen System, in dem die Karten neu gemischt werden.



# Länderprofile



Hürcan Ash Aksoy/Jens Bastian

# Türkei: Eine aufsteigende mittlere Macht zwischen außenpolitischen Interessen und innenpolitische Ordnungsvorstellungen

Die Bezeichnung der Türkei als »mittlere Macht« entspricht dem geopolitischen Selbstverständnis der Regierung unter Präsident Recep Tayyip Erdoğan. Zwar ist die Türkei keine Großmacht, verfügt aber über beachtliche Fähigkeiten, unabhängig zu handeln, dem Druck der Großmächte zu widerstehen und als regionaler Akteur Einfluss auszuüben. Aus diesem Selbstverständnis erwächst ein politischer Gestaltungswille, der sich nicht nur auf das östliche Mittelmeer, den Nahen Osten und den Südkaukasus beschränkt, sondern sich ebenso auf den afrikanischen Kontinent richtet. Die politische Ambition, sich als mittlere Macht zu positionieren, zeigt sich auch in Ankaras Politik gegenüber internationalen Organisationen wie Nato, Vereinte Nationen (UN), Europarat und in den Beziehungen zur Europäischen Union (EU).

Seit Beginn des russischen Krieges gegen die Ukraine im Februar 2022 hat sich die Türkei als Vermittler zwischen den beiden Kontrahenten positioniert. In Zusammenarbeit mit den UN ermöglichte Ankara den Export ukrainischen Getreides über das Schwarze Meer und spielt damit eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der Nahrungsmittelkrise. Mit den Annäherungsversuchen an nichtwestliche Kooperationsformate wie die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) will Ankara sich zwischen dem Westen auf der einen sowie Russland und China auf der anderen Seite positionieren, gleichzeitig aber in der globalen Machthierarchie aufsteigen.

Als mittlere Macht definiert sich die Türkei durch Merkmale, die neben geographischen und demographischen Aspekten zunehmend militärische Macht sowie wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als G20-Mitglied umfassen. Bis zu den arabischen Aufständen 2011 konnte die türkische Regierung unter Erdoğan das Image der Türkei als Vorbild für die muslimische Welt aufwerten. Zudem entwickelte sie die sogenannte humanitäre Diplomatie, indem sie die Hilfe für Ent-

wicklungsländer verstärkte.<sup>1</sup> Mit der Schwächung der Wirtschaft und dem Abbau der Demokratie im eigenen Land musste Ankara jedoch erhebliche Rückschläge hinnehmen. Spätestens seit Einführung des Präsidialsystems 2017 versucht Präsident Erdoğan, eine neue Ordnung im Innern zu etablieren: autoritär, antiwestlich, ultranationalistisch und islamistisch.

## Die Türkei will geopolitische Entwicklungen beeinflussen, aber nicht in Großmachtrivalitäten verwickelt werden.

Ankaras außenpolitisches Interessenprofil ist von diesen (Ordnungs-)Vorstellungen geprägt. Die Türkei beansprucht, Einfluss auf geopolitische Entwicklungen zu nehmen und deren Ausgang mitzugestalten. Gleichzeitig sucht sie zu vermeiden, in bipolare Großmachtrivalitäten hineingezogen zu werden. Präsident Erdoğan nutzt dabei die geostrategische Lage der Türkei. Spekulationen über einen Beitritt des Landes zur erweiterten BRICS-Gruppe (BRICS+) befeuern solche potentiellen Richtungswechsel. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist die Debatte über die Türkei als mittlere Macht ein Indikator für den politischen Spielraum, der sich aus der Kombination von Multipolarität in der internationalen Politik und der Neukonfiguration institutioneller Zusammenschlüsse ergibt. Wechselnde Arrangements zwischen Staaten, flexible Koalitionen und transaktionale Partnerschaften, die Konkurrenzbeziehungen nicht ausschließen, kennzeichnen diese Neukonfiguration.

1 Buğra Süsler, »Turkey: An Emerging Middle Power in a Changing World?«, *LSE Ideas* (online), 11.6.2019, <<https://lseideas.medium.com/turkey-an-emerging-middle-power-in-a-changing-world-df4124a1a71f>> (Zugriff 2.10.2023).

## Die Positionierung der Türkei als mittlere Macht

Unter Präsident Erdoğan hat die Türkei in den letzten zehn Jahren ihren wirtschaftlichen und diplomatischen Aktionsradius schrittweise nach Afrika und Eurasien ausgedehnt. Der außenpolitische Aktivismus spiegelt die sich wandelnde geopolitische Handlungsfähigkeit der Türkei und ihre transkontinentale Vision wider. In den Machtverschiebungen zwischen Ost und West (auch Nord und Süd) ist die Türkei teils fest in westliche Bündnisstrukturen eingebunden, teils balanciert sie zwischen den Lagern.

**Teils ist die Türkei fest in westliche Bündnisstrukturen eingebunden, teils balanciert sie als mittlere Macht zwischen den Lagern.**

Ankaras internationales Engagement unterstreicht die geographische Ausweitung der strategischen Interessensphären der Türkei. Das Spektrum der türkischen Ambitionen, sich als geopolitisch relevante Mittelmacht zu positionieren, umfasst Bemühungen um Vermittlung zwischen Russland und der Ukraine sowie das Angebot, als Scharnier in regionalen Konflikten zu fungieren, zuletzt zwischen Israel und der Hamas im Gazastreifen.

Zum Handeln der Türkei als mittlere Macht gehören ferner Projektion und Ausübung militärischer Macht, die noch vor einem Jahrzehnt als unwahrscheinlich galten. Ankara hat seine Bereitschaft, beides zu verbinden, wiederholt unter Beweis gestellt, etwa in Syrien, im Nordirak, in Libyen, bei der militärischen Unterstützung für Aserbaidschan im Krieg mit Armenien um Berg-Karabach und beim Export seiner Kampfdrohnen Bayraktar TB2 in über dreißig Länder, zum Beispiel in die Ukraine sowie nach Polen, Rumänien, Mali, Nigeria und Kuwait. Bemerkenswert ist zudem, dass die Türkei ihre militärischen Beziehungen zum Golfkooperationsrat (GCC) sowie zu einer wachsenden Zahl afrikanischer Staaten ausweitet. Dieser sich ausdehnende rüstungspolitische Fußabdruck der Türkei wird von China, Russland und der EU registriert, was Ankaras Mittelmacht-Agenda außerhalb Europas zusätzliche Resonanz verleiht.

Erdoğan's Positionierung der Türkei als geostrategischer Akteur im hundertsten Jahr seit der Republikgründung offenbart ein neues Element in der türkischen Interpretation dessen, was mittlere Macht

in Ankara bedeutet: Im Präsidentenpalast wird die »strategische Autonomie« mit türkischen Merkmalen betont. Es handelt sich um ein außenpolitisches Konzept, das in erster Linie als Erweiterung des eigenen strategischen Spielraums gegenüber den traditionellen westlichen (Nato-)Verbündeten verstanden wird.

Erwähnenswert ist dabei die Anbindung der Türkei an die sogenannte Middle Corridor Initiative. Der Mittlere Korridor (türkisch: Orta-Korridor) ist auch als Transkaspische Internationale Transportroute (TITR) bekannt. Er umfasst China, Kasachstan, Aserbaidschan, Georgien und die Türkei. Die Türkei hat ihre Projekte für den Mittleren Korridor in den Kontext »Wiederbelebung der alten Seidenstraße« gestellt. Zum geökonomischen Engagement der Türkei gehören zahlreiche Verkehrsinfrastrukturprojekte, die das Mittelmeer im Westen, das Schwarze Meer im Norden und das Kaspische Meer im Osten miteinander verbinden (sollen).

Der strategische Wert für die Türkei liegt in der Konnektivität landbasierter Handelsrouten, die es Ankara ermöglichen, seine Außenhandelsbeziehungen mit Peking, Moskau und anderen Zielen in den eurasischen Nachbarländern auszubauen und zu diversifizieren. In dem Maße, in dem die Initiative Mittlerer Korridor an Transportkapazität gewinnt und regionale Konnektivität erweitert, wird das geopolitische und geökonomische Profil der Türkei als mittlere Macht zwischen Europa und Asien geschärft.

Die Achillesferse des türkischen Selbstverständnisses als mittlere Macht liegt in der Innenpolitik, und zwar sowohl in ökonomischen Risikofaktoren als auch in den autoritären Strukturen des Regierungshandelns. Der Gegenwind, welcher der Türkei in Form dramatischer Währungsabwertung, zweistelliger Inflationswerte und eines wachsenden Leistungsbilanzdefizits entgegenbläst, begrenzt das Reputationskapital einer Mittelmacht. Der Demokratieabbau und die Autokratisierung in der Türkei seit den Gezi-Park-Protesten 2013 zeigen andererseits, dass Aktivismus als mittlere Macht und autoritäre Regierungsformen nebeneinander existieren können. Allerdings wird es in der Türkei immer schwieriger, solche politischen Arrangements wirtschaftlich abzusichern. Auch fehlen der Türkei die finanziellen Mittel, um andere Mittelmächte mitzuziehen.

## Komplizierter Partner Europas

Als Mittelmacht betont die Türkei, dass sich nicht nur die Bedingungen der internationalen Beziehungen verändert haben, sondern auch die Akteure, welche die Logik dieser Beziehungen bestimmen. Vom Präsidenten bis zum Außenminister gehen die Signale aus Ankara in Richtung geopolitischer Verschiebungen und des Eintretens für mehr institutionelles »multi-alignment«.

Welche europapolitische Relevanz hat die Einstufung der Türkei als mittlere Macht? Die Europäische Kommission argumentiert, dass »Mittelmächte wie die Türkei, Australien oder die Vereinigten Arabischen Emirate [...] in einer zunehmend multipolaren Welt an Einfluss gewinnen werden.«<sup>2</sup> Anders gesagt, die EU ist sich bewusst, dass sich die Beziehungen zwischen Ankara und Brüssel in einem Spannungsfeld abspielen. Einerseits herrscht die Sorge, die Türkei an Russland und China zu verlieren. Andererseits zögern die EU-Mitgliedstaaten, sich jenseits substantieller politischer Meinungsverschiedenheiten über Demokratie und Rechtsstaat strategisch mit der Türkei zu verständigen. Als mittlere Macht mit geopolitischen Ambitionen wird Ankara weiterhin ein komplizierter Partner für Brüssel und Berlin sein. Das gilt allerdings auch in entgegengesetzter Richtung.

Auf absehbare Zeit wird die EU wichtigster Handelspartner der Türkei bleiben. Die Handels- und Investitionsbeziehungen mit Russland und China nehmen zwar zu, sind aber noch weit davon entfernt, das Niveau zu erreichen, das mit den EU-Mitgliedstaaten besteht. Der Handel zwischen Russland und der Türkei im Jahr 2022 hatte ein Volumen von 68,1 Milliarden US-Dollar, während sich jenes im Handel mit der EU im selben Jahr auf 196,4 Milliarden US-Dollar belief.<sup>3</sup>

Nach dem Erdbeben in der Türkei im Februar 2023 hat die EU umfangreiche humanitäre Hilfe geleistet. Auf der internationalen Geberkonferenz im März 2023 mobilisierte die EU-Kommission insgesamt 6,05

Milliarden Euro als Finanzhilfen und Kredite für die Türkei.<sup>4</sup> Sowohl Brüssel als auch die Regierung in Ankara haben die Möglichkeit, die Zeit für ein verstärktes Engagement zu nutzen. Wenn es um die Ermittlung des Wiederaufbaubedarfs und dessen Finanzierung geht, liegt es im materiellen Interesse der Türkei, sich um konstruktive Beziehungen zur Kommission zu bemühen.

Ebenso sind in der Energiepolitik weitere Kooperationsansätze erkennbar. Im Jahr 2022 hat die EU mit Aserbaidschan ein Abkommen über die strategische Zusammenarbeit im Energiebereich unterzeichnet. Es zielt darauf ab, die von Aserbaidschan über die Türkei in die EU exportierte Gasmenge bis 2027 zu verdoppeln. Dieses Abkommen wird einen zusätzlichen Impuls dafür geben, operative Kapazität und intraregionale Kooperation des mittleren Korridor-netzes zwischen Europa, der Türkei und den Ländern der kaspischen Region auszubauen.

Schließlich eröffnet die Global Gateway Initiative (GG) der EU einen weiteren Bereich der konkreten Zusammenarbeit mit Ankara. Diese lang erwartete Antwort der Kommission auf Chinas Belt and Road Initiative (BRI) wurde im Dezember 2021 ins Leben gerufen. Allerdings enthält die Liste von 90 Projekten (Stand Oktober 2023)<sup>5</sup> keine Vorschläge für die Türkei. Mit Blick auf den Wiederaufbau der Transportinfrastruktur im Erdbebengebiet ließe sich dies rasch ändern. Ein Ansatz dazu besteht in der sogenannten Turkey Investment Platform (TIP), welche die Europäische Kommission im März 2022 eingerichtet hat.

## Ausblick

Ein Staat, der als Mittelmacht agieren will, muss Bündnispartner finden. Als Energiepartner Russlands wird die Türkei immer wichtiger. Mit den umfassenden Infrastrukturprojekten im Transportwesen unter Präsident Erdoğan verfolgt die Türkei das Ziel, sich als logistischer Mittelpunkt für internationale Wertschöpfungsketten zu positionieren. Dies ist für Chinas Initiative »Neue Seidenstraße« von strategischer Rele-

2 General Secretariat of the Council of the European Union, »Predictions for 2023«, 25.1.2023, <<https://www.consilium.europa.eu/media/61584/predictions-2023-external.pdf>> (Zugriff 28.8.2023).

3 Yevgeniya Gaber, »One Year into the War, it's Time for Turkey to Reconsider Its Ukraine-Russia Balancing Act«, *Atlantic Council* (online), 1.3.2023, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/turkeysources/one-year-into-the-war-its-time-for-turkey-to-reconsider-its-ukraine-russia-balancing-act/>> (Zugriff 3.8.2023).

4 European Commission, »Donors' Conference for Türkiye and Syria«, <[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/donors-conference-turkiye-and-syria\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/donors-conference-turkiye-and-syria_en)> (Zugriff 4.11.2023).

5 Siehe Europäische Kommission, *Global Gateway*, <[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_de)> (Zugriff 11.1.2024).

vanz. Dagegen wurde die Türkei nicht als integraler Handelspartner berücksichtigt, als der India – Middle East – Europe Economic Corridor (IMEC) im September 2023 auf dem G20-Gipfel in Indien vorgestellt wurde. Aus europäischer Sicht ist es politisch riskant, wenn die Türkei bei solchen transkontinentalen Korridoren außen vor gelassen wird. Als mittlere Macht sucht sie sich dann alternative Transportrouten und andere Bündnispartner, seien es Katar, Aserbaidschan, Kasachstan, Saudi-Arabien, Irak oder die Vereinigten Arabischen Emirate.

Das Selbstverständnis der Türkei als mittlere Macht wird die Nato-Partner immer wieder herausfordern. Dabei geht es aus Sicht Ankaras in erster Linie um eine institutionelle Beziehung, die auf Verpflichtungen innerhalb des Bündnisses beruht, und nicht um gemeinsame geopolitische Ziele.<sup>6</sup> Dennoch steht die Nato-Mitgliedschaft der Türkei nicht zur Disposition. Die Zusammenarbeit mit ihr bleibt komplex, zeitaufwendig und politisch aufgeladen, wie der jüngste Erweiterungsprozess der Nato mit Finnland und vor allem Schweden zeigt.

Die Neuausrichtung der internationalen Beziehungen zu mittleren Mächten wie der Türkei muss ein zentrales Element institutioneller Ordnungspolitik (institutional statecraft) sein. Mittlere Mächte artikulieren und üben geopolitischen Einfluss aus, um bestimmte Ziele zu erreichen oder mitzugestalten. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, dass Brüssel, Berlin und Washington diese Handlungsfähigkeit der Türkei als politischen Aktivposten anerkennen, statt sie als strategische Belastung zu betrachten.<sup>7</sup>

Eine strategische Bewertung des bilateralen Verhältnisses muss in beide Richtungen erfolgen. Auch die Nato-Partner und die EU müssen definieren, was sie von der Türkei erwarten und zukünftig verlangen, etwa in der Sanktionspolitik gegenüber Russland, in der europäischen Sicherheitsordnung und möglichen Verhandlungen über eine Erweiterung der Zollunion. In der politischen Praxis herrscht große Unklarheit über die materiellen und normativen mittel- und langfristigen Interessen der EU gegenüber der Türkei,

die über die Interessen einzelner Mitgliedstaaten hinausgehen.

Der Aktivismus der Türkei als mittlere Macht bestätigt die neuen geopolitischen und geökonomischen Realitäten. Ankara ist fest entschlossen, innerhalb und zwischen bündnisübergreifenden Allianzen eine größere Auswahl und mehr Mitbestimmung zu erzielen. Mittelmächte wie die Türkei versuchen, sich gegen Großmächte abzusichern. Erdoğan unternimmt diesen Reset zu seinen eigenen transaktionalen Bedingungen. Wenn die EU, aber auch die Nato zu einer effektiven Kooperation mit der Türkei kommen wollen, müssen beide dieses Selbstverständnis der Türkei als mittlere Macht weitaus stärker berücksichtigen. Darauf gilt es sich in den nächsten fünf Jahren strategisch einzustellen.

<sup>6</sup> Alec Russell, »The à la carte World: Our New Geopolitical Order«, in: *Financial Times*, 21.8.2023.

<sup>7</sup> Jude Blanchette/Christopher Johnstone, »The Illusion of Great-Power Competition. Why Middle Powers – and Small Countries – Are Vital to U.S. Strategy«, in: *Foreign Affairs*, 24.7.2023, <<https://www.foreignaffairs.com/united-states/illusion-great-power-competition>>.

Muriel Asseburg/Peter Lintl

# Israel: Das Primat sicherheitspolitischer Interessen

Aufgrund seiner Wirtschaftskraft und seiner militärischen Fähigkeiten gilt Israel als Mittelmacht, trotz seiner vergleichsweise geringen Größe und Bevölkerungszahl. Vor dem Hintergrund der historischen Verantwortung Deutschlands sowie Israels jahrzehntelanger Westorientierung und seiner demokratischen Ordnung im Kernland ist der Staat heute Deutschlands engster Partner im Nahen Osten. Allerdings teilt Israels politische Elite, unabhängig von ihrer parteipolitischen Orientierung, nur eingeschränkt die außenpolitischen Prinzipien und Prioritäten Deutschlands. Für Israel stehen militärische Stärke und Eigenständigkeit an erster Stelle. Daher ist seine außenpolitische Identität auch weniger von normativen Erwägungen, sondern von nationalen sicherheitspolitischen und, nachgeordnet, von wirtschaftlichen Interessen geprägt. Dies hat zum Beispiel bewirkt, dass Israel sich in puncto Russland-Ukraine-Krieg eher zurückhaltend auf der Seite von EU und USA positioniert hat. Schon zuvor hatten bestehende und beabsichtigte Kooperationen Israels mit China wiederholt zu Spannungen mit den USA geführt.

Seit Amtsantritt der aktuellen rechtsreligiösen Regierungskoalition fordern die demokratische Erosion im Innern und die Abkehr von einer verhandelten Regelung der Palästinafrage die »Wertepartnerschaft« mit Deutschland heraus, die neben der historischen Verantwortung und konkreten Interessen die dritte Säule der bilateralen Beziehungen bildet. Dabei steht nach der Zäsur durch den Terrorangriff der Hamas und ihrer Verbündeten am 7. Oktober 2023 für die deutsche Politik die Solidarität mit Israel im Vordergrund. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die unterschiedlich gelagerten außenpolitischen Identitäten auch in Zukunft eine Herausforderung für das bilaterale Verhältnis darstellen werden.

## Außenpolitische Identität

Israels außenpolitische Orientierung ist nach wie vor stark vom kollektiven Trauma der Shoa und von der Entstehungsgeschichte des Staates geprägt, die den israelisch-arabischen Konflikt und ein feindliches Umfeld hervorbrachte. Verbunden damit ist die jahrzehntelange Isolation infolge einer ablehnenden oder gar feindlichen Haltung der Staaten in der Region, im damaligen Ostblock und in großen Teilen dessen, was heute als globaler Süden bezeichnet wird.

Grundsätzlich hat Israels außenpolitische Identität drei Hauptmerkmale: Erstens setzt das Land vornehmlich auf eigene Stärke und militärische Überlegenheit, statt sich auf Strukturen kollektiver Sicherheit zu verlassen oder Bündnisse einzugehen, die Einschränkungen von Souveränität bedeuten würden. Zweitens ist die außenpolitische Identität seit dem Kalten Krieg durch eine Westbindung und seit dem Krieg im Juni 1967 durch eine besonders intensive Beziehung mit den USA gekennzeichnet. Diese schlägt sich unter anderem in amerikanischen Militärhilfen für Israel in Höhe von jährlich 3,3 Milliarden US-Dollar nieder. Seit den sogenannten Wiedergutmachungsabkommen ist Deutschland schrittweise zum zweitwichtigsten Partner Israels aufgestiegen. Drittens werden Israels Außenbeziehungen von sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen dominiert.

### **In Israels außenpolitischer Orientierung spielen globales Regieren und Multilateralismus eine untergeordnete Rolle.**

Kaum eine Rolle spielen dagegen Werte und Prinzipien, wie die Betonung von Völkerrecht, Multilateralismus, Friedensförderung und liberaler Demokratie, und Zielsetzungen wie globales Regieren oder multilaterale Zusammenarbeit. Die UN wird nicht in erster Linie als Hüterin einer regelbasierten Weltord-

nung oder als Forum für globales Regieren wahrgenommen, sondern vielmehr als Gremium mit anti-israelischen Mehrheiten, in dem es Unterstützung für Israel und seine Positionen zu organisieren gilt.

Im Mittelpunkt der israelischen Außenpolitik stand und steht dabei die Ausweitung von Außenbeziehungen zu einer Vielzahl von Staaten, unabhängig von deren Regimotyp. Damit will Israel seine Isolation überwinden, das Abstimmungsverhalten in internationalen Gremien beeinflussen und den Außenhandel inklusive Rüstungsexporte steigern. Im Zuge des Zusammenbruchs des Warschauer Pakts, der Neuorientierung ehemals blockfreier Staaten wie Indien und des Nahost-Friedensprozesses ist es Israel seit den 1990er Jahren gelungen, erhebliche Fortschritte hinsichtlich seiner internationalen Anerkennung zu erzielen. Mit arabischen Staaten dagegen blieben normale Beziehungen meist die Ausnahme bzw. litten diese immer wieder unter den Rückschlägen im nahöstlichen Friedensprozess. Im letzten Jahrzehnt näherten sich die Bedrohungsperzeptionen Israels und einzelner Staaten der Arabischen Liga an, besonders in Bezug auf Iran. Dies sowie erhebliche Anreize seitens der USA führten 2020/21 zu den sogenannten Abraham-Abkommen zwischen Israel auf der einen, den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE), Bahrain, Marokko und Sudan auf der anderen Seite. Für Israel waren die Abkommen ein wichtiger Durchbruch, denn sie setzten die Bedingungen außer Kraft, welche die arabischen Staaten in der Arabischen Friedensinitiative von 2002 für eine Normalisierung der Beziehungen formuliert hatten – nämlich ein Ende der Besatzung von 1967, palästinensische Unabhängigkeit und eine einvernehmliche Regelung der Flüchtlingsfrage.

Bei der Ausweitung seiner Beziehungen kommt es Israel zugute, dass es in den letzten Jahren als Hochtechnologieland für viele Staaten weltweit ein zunehmend interessanter Handels- und Kooperationspartner geworden ist. Das gilt für die Landwirtschaft ebenso wie für Informationstechnologie oder Rüstungsgüter wie Drohnen und Raketenabwehrsysteme. Dabei liefert Israel Rüstungsgüter auch an autokratische Herrscher, zum Beispiel in Saudi-Arabien, an Putschisten wie in Myanmar und in Spannungsgebiete, nicht zuletzt nach Aserbaidschan. Eine besondere Rolle spielt der Export von Spyware, beispielsweise das Hacking-Tool Pegasus der NSO Group, und von Überwachungstechnologie, die im Kontext der Besatzung entwickelt wurde. Autokratische Herrscher sowie rechtspopulistische Regierungen wie in Ungarn

und Polen setzen solche Technologien nicht nur gegen Dissidenten, Journalistinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft ein, sondern auch gegen westliche Regierungen und Politiker, etwa Marokko gegen den französischen Präsidenten Emmanuel Macron.

Immer wieder geraten die unterschiedlichen Ziele israelischer Außenbeziehungen in Konflikt miteinander. Besonders deutlich geworden ist dies während der letzten Jahre in Anbetracht des Krieges in der Ukraine und der Zerwürfnisse mit den USA wegen Israels Beziehungen zu China. Zwar hat Israel sich im Hinblick auf den Ukraine-Krieg rhetorisch auf Seiten der USA und der EU positioniert. Entgegen amerikanischen und europäischen Erwartungen hat es aber keine Zwangsmaßnahmen gegen Russland mitgetragen und die Ukraine bislang auch nicht mit Rüstungsgütern beliefert. Das ist vor allem im Lichte des israelischen Interesses an guten Beziehungen zu Russland zu sehen. Dieses nämlich verfügt im Großteil des benachbarten Syrien über die Lufthoheit und ist damit ausschlaggebender Faktor für den Spielraum, den Israel hat, um dort gegen iranische und iran-geführte Milizen, Basen, Waffenfabriken und -transporte vorzugehen. Gleichwohl wird in Israel, vor allem in der Opposition, darüber diskutiert, ob Israel aus moralischen Gründen und wegen der engen russisch-iranischen Beziehungen (einschließlich des Waffenhandels zwischen den beiden Staaten) die Ukraine stärker unterstützen sollte. Zu einer grundlegenden Veränderung der Position hat diese Debatte bislang nicht geführt.

Während der letzten Dekade hat Israel im Rahmen seiner Diversifizierungsstrategie die Beziehungen zu China vertieft, so dass die Volksrepublik zu Israels drittgrößtem Handelspartner avanciert ist. China hat großes Interesse an ziviler und militärischer Hochtechnologie aus Israel sowie an Infrastrukturinvestitionen dort im Kontext seiner Initiative »Neue Seidenstraße«. Besonderen Unmut in den USA erregten milliardenschwere chinesische Technologiebeteiligungen, der Bau zentraler Infrastruktur (Bahn, Energie, Wasser) sowie chinesische Bauvorhaben in und Managementverträge über Israels Häfen. Sorge bereiten den USA vor allem die chinesische Industriespionage, besonders bei Rüstungs- und »dual use«-Gütern, der potentielle wirtschaftliche und politische Einfluss auf einen engen Verbündeten, Chinas enge Kooperation mit Iran sowie eine Gefährdung der US-Präsenz im Mittelmeer. Daher hängt Israels Export von Rüstungs- und »dual use«-Gütern nach diplomatischen Konflikten mit den USA seit 2007 von deren Zustimmung ab.

## Der 7. Oktober als Zäsur

Die Geschehnisse des 7. Oktober müssen in verschiedenerlei Hinsicht als Zäsur für die außenpolitische Identität Israels gelten, denn sie haben die Traumata der israelischen Gesellschaft in doppelter Weise neu hervorgerufen: Die Brutalität der Anschläge gegen die israelische Zivilbevölkerung und deren Wahrnehmung als Akt, der auf die Auslöschung von Jüdinnen und Juden zielt, erinnert viele an die Judenverfolgung und -vernichtung der Shoa. Das Gefühl der Isolation wird noch verstärkt durch fehlende Empathie in den Bevölkerungen Europas, der arabischen Welt (auch in Staaten, die Friedensabkommen mit Israel haben) und im sogenannten globalen Süden. Vielerorts wurden die Anschläge nicht deutlich verurteilt, der Fokus richtete sich hauptsächlich auf Kritik am israelischen Vorgehen im Gazastreifen.

Zudem ist mit dem 7. Oktober und dem Krieg im Gazastreifen auch der israelisch-palästinensische Konflikt wieder auf die internationale Agenda gerückt; ein Zurück zum Status quo ante scheint nicht vorstellbar. Gleichzeitig ist unklar, wie die künftige Integration Israels in die Region aussehen kann, denn es ist noch nicht abzusehen, welche Konsequenzen der Krieg für die Region und darüber hinaus, etwa in Form einer größeren Eskalation, zeitigen wird. Ferner hat der Jubel in vielen arabischen Staaten nach den Anschlägen der Hamas der Welt vor Augen geführt, dass die bisherigen Friedens- bzw. Normalisierungsabkommen vor allem ein Elitenprojekt waren. Dies hat auch die emotionale Distanz vieler Israelis zur Region vergrößert.

## Israel im Wandel

Die rechtsreligiöse Regierung unter Benjamin Netanyahu, die im Dezember 2022 ihr Amt antrat, strebte in Israel einen grundlegenden Umbau von Staat und Gesellschaft an. Von einer verhandelten Konfliktregelung und einem territorialen Kompromiss mit den Palästinensern wandte sie sich explizit ab. Die Protestbewegung, die sich insbesondere gegen den Umbau des Justizsystems formierte, hat den Neuordnungsprozess verlangsamt. Bis zum 7. Oktober war allerdings unklar, ob sie den Übergang von einer liberalen zu einer majoritären Demokratie ohne nennenswerte Gegengewichte zur Exekutive aufhalten kann. Ohnehin wird der demokratische Charakter Israels durch die Besetzung in Frage gestellt, da rund

fünf Millionen Palästinenserinnen und Palästinenser in Westjordanland und Gazastreifen kein Wahlrecht für diejenigen Institutionen haben, die über ihren Alltag und ihre Zukunft entscheiden.

Wenngleich Mitte Oktober ein Kriegskabinetts eingesetzt wurde, das auch Parteien des Zentrums umfasst, und der Umbau der Justiz auf Eis gelegt wurde, hat der innere Wandel des Landes in mindestens drei Bereichen Auswirkungen auf seine außenpolitische Handlungsfähigkeit und Orientierung. Erstens vertreten Mitglieder der Regierung, allen voran der Minister für nationale Sicherheit Itamar Ben-Gvir und der Finanzminister Bezalel Smotrich, radikale und mitunter menschenverachtende Positionen in Bezug auf Justizreform, gesellschaftliche Fragen (etwa Frauenrechte und Rechte von LGBTQI+-Personen) und den israelisch-palästinensischen Konflikt. Deshalb scheuten selbst enge Verbündete den Kontakt mit der Regierung. Die verbale Unterstützung von Mitgliedern der Regierung für Siedlergewalt und Provokationen auf dem Jerusalemer Tempelberg/Haram al-Scharif lösten zudem dezidierte Kritik unter anderem der neuen Verbündeten am Golf aus.

Zweitens wurde der Rechtsruck im Innern davon begleitet, dass die Regierung Allianzen mit rechtspopulistischen Führungspersonen weltweit vorantrieb. Bereits unter den letzten Netanjahu-Regierungen (2015–2020) wurden Verbindungen zu solchen Parteien und Staatsoberhäuptern bzw. Regierungschefs gepflegt und zelebriert, etwa zu Donald Trump, Jair Bolsonaro, Narendra Modi, Viktor Orbán und Wladimir Putin. Unterdessen spielen evangelikale Gruppen mit sozialkonservativer und oft illiberaler Agenda eine immer wichtigere Rolle bei der Unterstützung für Israel. In Europa hat Israels Regierung zunehmend die Nähe zu rechtspopulistischen Parteien gesucht, mit denen sie ethnonationale, sozialkonservative, antiliberalen und antimuslimische Positionen teilt. Schlagzeilen machte etwa ein Treffen des israelischen Botschafters im August 2023 in Bukarest mit Vertretern der rumänischen Oppositionspartei Allianz für die Vereinigung der Rumänen (AUR). Dabei beruht das Interesse auf Gegenseitigkeit: Gerade Bewegungen und Parteien, die antisemitische bzw. geschichtsrevisionistische Positionen vertreten, streben oft einen israelischen »koscher«-Stempel an.

Drittens bildet der 7. Oktober eine Zäsur in Bezug auf Israels Umgang mit dem Gazastreifen, der Palästinafrage und der Normalisierung mit weiteren Staaten in der Region. Noch ist ungewiss, wie der Tag nach der Militäroperation im Gazastreifen aussehen

wird. Fest steht aber, dass die bisherige Politik gegenüber dem Gazastreifen und des Containment der Hamas in Israel als gescheitert gelten. Folgerichtig wurde als eines der Kriegsziele das Ende der Hamas-Herrschaft im Gazastreifen ausgerufen. Eine Rückkehr zum Status quo ante schließen sowohl die Regierung Israels als auch seine Verbündeten aus. Gegenwärtig besteht auch ein enormes Risiko, dass der Konflikt regional und international eskaliert. Zugleich wurden die von den USA vermittelten Gespräche über eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Saudi-Arabien und Israel auf Eis gelegt. Infolge der Ereignisse des 7. Oktober und des Krieges im Gazastreifen steht eine Vertiefung der Beziehungen zwischen Israel und den bisherigen Normalisierern in Richtung eines »warmen Friedens« von beiden Seiten in Frage.

## Ausblick

Die Beziehungen zu Israel bleiben für Deutschland besondere, schon aufgrund der historischen Verantwortung. Hinzugekommen sind in letzter Zeit realpolitische Interessen Deutschlands. Sie manifestieren sich im Abkommen über israelische Rüstungslieferungen, vor allem des Arrow-3-Raketenabwehrsystems, und in einer potentiellen Rolle Israels als Gaslieferant im Zuge der Diversifizierung der deutschen Energieversorgung. Darüber hinaus jedoch bietet sich Israel wegen der grundsätzlich unterschiedlichen Positionen zum Multilateralismus und zu einer regelbasierten Weltordnung kaum als privilegierter Partner für globales Regieren an. Auch hat die Wertedivergenz zwischen den beiden Regierungen, was Menschenrechte, Völkerrecht, eine Konfliktregelung mit den Palästinensern und demokratische Prinzipien betrifft, weiter zugenommen.

### **Deutschland sollte sich für ein tragfähiges Arrangement einsetzen, das Israelis und Palästinensern Sicherheit bringt.**

Nach dem 7. Oktober hat Deutschland Israel seiner unverbrüchlichen Solidarität versichert. Ausgedrückt hat sich diese seither in deutschen Positionierungen zugunsten Israels, im Angebot, Rüstungs- und Hilfsgüter zu liefern, in einer intensiven Diplomatie, um einer weiteren militärischen Eskalation entgegenzuwirken und die Geiseln zu befreien, und im Bemü-

hen, in der UN-Generalversammlung eine Verurteilung der Anschläge herbeizuführen. Gleichzeitig haben Vertreterinnen und Vertreter der deutschen Politik ihre engen Beziehungen zu Israel genutzt, um auf humanitäre Hilfe für die Zivilbevölkerung im Gazastreifen sowie Korridore und zeitweilige Feuerpausen für Hilfslieferungen und die Ausreise ausländischer Staatsangehöriger zu drängen.

In den kommenden Monaten sollten sich die deutschen Bemühungen darauf konzentrieren, tatkräftig zu einem regionalen und internationalen Arrangement beizutragen, das dauerhafte Sicherheit für Israelis und die Bewohnerinnen und Bewohner Gazas ebenso schafft wie einen Rahmen, in dem nicht nur ein Wiederaufbau, sondern auch eine nachhaltige Entwicklung im Gazastreifen möglich sind. Ein solches Arrangement sollte auch ein erster Baustein in einem international initiierten und begleiteten israelisch-palästinensischen Friedensprozess sein. Es trüge darüber hinaus dazu bei, die internationale Kritik an Deutschlands Positionierung auf Seiten Israels abzumildern, die etwa Mittelmächte des globalen Südens wie Brasilien und Südafrika als Blankoscheck für Israels Militäroperation im Gazastreifen betrachten.

Stephan Roll

# Ägypten: Mittelmacht in der Schuldenkrise

Ägypten kann gleich mit mehreren Eigenschaften einer Mittelmacht aufwarten: Mit über 110 Millionen Einwohnern ist es Heimat von fast einem Viertel der Bevölkerung der arabischsprachigen Welt, mit entsprechend starker kultureller Ausstrahlung in die Region. Durch seine Lage hat es große Bedeutung für den Welthandel. 12 Prozent der globalen Gütertransporte werden durch den Suez-Kanal verschifft, der Asien und Europa miteinander verbindet. Das Land unterhält, gemessen an aktiven Soldaten, die größte Armee auf dem afrikanischen Kontinent. Und es spielt aufgrund seiner Grenze zu Israel und dem Gazastreifen eine wichtige Rolle bei der Bearbeitung des Nahost-Konflikts, der durch die derzeitige Eskalation einmal mehr internationale Aufmerksamkeit auf sich zieht.

Ägyptens außenpolitische Gestaltungsmacht ist jedoch durch seine prekäre wirtschaftliche Situation limitiert. Das Land ist seit Jahrzehnten auf externe Kredite zur Finanzierung seines ineffizienten und aufgeblähten Militär- und Staatsapparats angewiesen und befindet sich damit in einem gewissen Verpflichtungsverhältnis gegenüber seinen Gläubigern. Zwar gelang es Präsident Abdel Fattah al-Sisi, durch eine Neuausrichtung der Außenbeziehungen die Gläubigerstruktur zu verbreitern und damit Abhängigkeiten zu diversifizieren. Die Schuldensituation hat sich hierdurch aber noch verschärft. 2023 war Ägypten eines der am meisten von einer Schuldenkrise bedrohten Länder weltweit.

Für Deutschland und seine europäischen Partner verheißt diese Entwicklung nichts Gutes. Ägyptens außenpolitisches Agieren wird vor allem darauf ausgerichtet sein, den Spielraum des Landes in Schuldenverhandlungen zu vergrößern. Dabei dürfte die politische Führung vor allem versuchen, aus ihrer Mittlerrolle im Nahost-Konflikt Kapital zu schlagen, obgleich ihre Handlungsoptionen hier eher begrenzt sind. Zudem verfügt Ägypten als mit Abstand bevölkerungsreichstes Land in Europas südlicher Nachbarschaft beim Thema irreguläre Migration über erhebliches Störpotential, das die Regierung in der Vergangenheit auch einzusetzen bereit war.

## Ende der Westbindung unter Präsident Sisi

Bis 2011 war Ägypten eng an die westlichen Staaten gebunden. Zwar hatte Langzeitherrscher Husni Mubarak (1981 – 2011) Ägyptens Isolation in der arabischen Welt infolge des Friedensabkommens mit Israel erfolgreich überwunden und damit den außenpolitischen Anspruch des Landes als arabisch-islamische Führungsmacht unterstrichen;<sup>1</sup> zudem pflegte er durchaus gute Beziehungen zu Russland, China und den arabischen Golfmonarchien. Jährliche Militärhilfen machten Kairo aber zum wichtigsten Verbündeten der USA in Nordafrika, und intensive Wirtschaftsbeziehungen begründeten ein sehr enges Verhältnis zu Europa.

Infolge des »Arabischen Frühlings« änderte sich das außenpolitische Profil des Landes. Insbesondere seit das Militär 2013 die Macht übernommen und Abdel Fattah al-Sisi nachfolgend das Präsidentenamt erlangt hat, setzt Ägypten auf eine Diversifizierung seiner Außenbeziehungen. Vordergründig geht es Sisi darum, durch Zusammenarbeit vor allem mit aufstrebenden Mächten »die gemeinsamen Interessen zu maximieren und von den erfolgreichen Erfahrungen dieser Schwellenländer zu profitieren«.<sup>2</sup> Tatsächlich ist die außenpolitische Neuorientierung aber zuvorderst darauf ausgerichtet, zusätzliche Finanzquellen zu erschließen und zugleich die Unabhängigkeit des Landes gegenüber externen Einflüssen auszuweiten.<sup>3</sup>

Mit diesem Ziel intensivierte Ägypten zunächst die Beziehungen zu Saudi-Arabien, den Vereinigten Ara-

1 Vgl. Nael Shama, »Egypt's Foreign Policy from Faruq to Mubarak«, in: *Routledge Handbook on Contemporary Egypt*, London: Routledge, 2021, S. 50ff.

2 »Egyptian Policy Foundations«, *State Information Service Egypt* (online), <<https://www.sis.gov.eg/section/0/52?lang=en-us>> (Zugriff 24.11.2023).

3 Vgl. Stephan Roll, *Loans for the President: External Debt and Power Consolidation in Egypt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2022 (SWP Research Paper 12/2022), S. 15, doi: 10.18449/2022RP12.

bischen Emiraten (VAE) und Kuwait. Die autoritären Golfmonarchien einte mit der neuen Führung in Kairo nicht nur die Angst vor der islamistischen Muslimbruderschaft, sondern auch die Sorge vor dem Einfluss des Irans und der Türkei in der Region. In den Folgejahren lösten Abu Dhabi und Riad die westlichen Länder als größte staatliche Geldgeber Kairos ab. Weitere enge Partner und wichtige Finanziere wurden China und Russland. Für Peking wurde Ägypten aufgrund seiner geographischen Lage zu einem Eckpfeiler seiner maritimen Seidenstraßeninitiative. Zudem erhielten chinesische Unternehmen Aufträge im Rahmen der Infrastrukturvorhaben der ägyptischen Regierung, allen voran bei der Errichtung der neuen Hauptstadt. Russland wiederum wurde größter Weizen-Lieferant sowie Partner beim Bau von Ägyptens erstem Atomkraftwerk.

Gerade die Intensivierung der bilateralen Beziehungen zu Peking und Moskau lässt sich indes nicht allein mit ökonomischen Interessen erklären. Kairo unterstrich damit auch seine Abgrenzung vom Westen. Nach dem Umbruch 2011 war das Misstrauen im ägyptischen Sicherheitsapparat gegenüber den USA und den Europäern massiv gewachsen. Ihnen wurde die gezielte Unterstützung der regierungskritischen Zivilgesellschaft unterstellt. Während die westlichen Hauptstädte, wenn auch zumeist sehr leise, die Menschenrechtsverletzungen in Ägypten kritisierten, hatten Peking und Moskau keinerlei Probleme mit der polizeistaatlichen Willkür, die nach 2013 erheblich zunahm.

Dennoch ging es Präsident Sisi bei seiner außenpolitischen Neuausrichtung nicht um eine grundsätzliche Abkehr vom Westen. Sowohl die Militärhilfen aus Washington als auch die Bedeutung des europäischen Marktes für die ägyptische Wirtschaft ließen einen solchen radikalen Schritt gänzlich unattraktiv erscheinen. So war es wenig verwunderlich, dass auch westliche Industrie- und Rüstungsunternehmen nach 2013 von lukrativen Staatsaufträgen profitieren konnten. Kairo bot sich zudem als Energielieferant an, wobei nicht eigenes, sondern aus Israel importiertes und in Ägypten verflüssigtes Erdgas nach Europa exportiert werden sollte. Auch in Bezug auf das Thema Klimapolitik, das gerade für westliche Gläubiger zunehmend relevanter wurde, beteuerten ägyptische Regierungsvertreter Kooperationsbereitschaft und stellten die regionale Vorreiterrolle des Landes heraus, das 2022 die Weltklimakonferenz (COP27) ausrichtete. Vor allem aber präsentierte sich Ägypten als »regionaler Stabilitätsanker«. Besondere Bedeutung hatte

diesbezüglich sein Agieren im Nahost-Konflikt. Die Sisi-Administration verstand es geschickt, sich sowohl als Vermittler zwischen Israel und den Palästinensern als auch zwischen der Palästinensischen Autonomiebehörde bzw. Fatah und der radikal-islamistischen Hamas zu profilieren.<sup>4</sup>

## Diversifizierungsstrategie am Limit

Spätestens 2022 zeigte sich, dass Ägypten allein durch seine außenpolitische Neuausrichtung nicht dauerhaft in der Lage sein würde, seine Finanzprobleme zu lösen. Kairo musste zum vierten Mal in sechs Jahren den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Unterstützung ersuchen, um einen Staatsbankrott abzuwenden. Während die Auslandsverschuldung bis 2023 auf über 165 Milliarden US-Dollar anstieg, war es Präsident Sisi nicht gelungen, Impulse für ein ausreichendes Wachstum zu setzen. Gigantische Infrastrukturvorhaben wie der Bau einer neuen Hauptstadt nutzten vor allem dem Militär, dessen ausufernde Wirtschaftsaktivitäten zum zentralen Entwicklungshemmnis geworden waren.<sup>5</sup> Pläne, Ägypten zu einem regionalen Export-Hub für Erdgas zu machen, stellten sich vor dem Hintergrund der steigenden Nachfrage im Land selbst als überambitioniert heraus.

### **Die Bereitschaft der Gläubiger, der Sisi-Administration durch weitere Finanzspritzen zur Seite zu springen, ist zusehends gesunken.**

Die Bereitschaft der Gläubiger, der Sisi-Administration durch abermalige Finanzspritzen zur Seite zu springen, sank indes zusehends. Die VAE gewährten neue Hilfen, drängten aber offenbar zugleich beim IWF auf eine härtere Gangart gegenüber Kairo. Riad wiederum machte deutlich, dass es weitere Kredite nur für handfeste Gegenleistungen gewähren würde. China und Russland waren zwar weiterhin bemüht,

<sup>4</sup> Anne Bauer, *Egypt and the Palestinian Cause*, Ramallah: Konrad-Adenauer-Stiftung, Januar 2022, S. 7, <<https://www.kas.de/documents/268421/16446927/Egypt+and+the+Palestinian+Cause.pdf/8a113cb8-8294-6362-3c67-758aa18b157d?version=1.0&t=1642761880890>> (Zugriff 24.11.2023).

<sup>5</sup> Vgl. für eine umfassendere Analyse Yezid Sayigh, *Above the State. The Officers' Republic in Egypt*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, August 2012, <[https://carnegieendowment.org/files/officers\\_republic1.pdf](https://carnegieendowment.org/files/officers_republic1.pdf)> (Zugriff 24.11.2023).

ihre Beziehungen zu Ägypten auszubauen und das Land noch enger an sich zu binden; nicht zuletzt die Aufnahme Ägyptens in die BRICS-Staatengruppe, von der sich Kairo vor allem eine Reduzierung seiner Währungsabhängigkeit vom US-Dollar erhofft, kann in diesem Kontext gesehen werden. Peking und Moskau waren aber keineswegs willens, alleine den neuerlichen Finanzierungsbedarf zu decken. Zugleich waren die Beziehungen Kairos zu den westlichen Staaten komplizierter geworden. Diese waren nicht nur zunehmend frustriert über die mangelnde Reformbereitschaft der Sisi-Administration und ihrer desaströsen Menschenrechtsbilanz, sondern auch über Kairos Nähe zu Moskau. Ägypten hatte sich den UN-Resolutionen zur Verurteilung des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine erst nach erheblichem Druck aus den westlichen Hauptstädten angeschlossen. Zudem hatte die Regierung sehr früh deutlich gemacht, dass sie Sanktionen gegen Russland nicht mittragen würde.

Erst die Eskalation des Nahost-Konflikts brachte eine gewisse Wende. Der terroristische Angriff der Hamas am 7. Oktober 2023 und die israelische Militärintervention im Gazastreifen führten für Ägypten zwar zu einem erneuten wirtschaftlichen Schock. Sinkende Touristenzahlen und eine Reduzierung israelischer Gaslieferungen wirkten sich unmittelbar auf die Devisenverfügbarkeit und die Energieversorgung des Landes aus. Durch Israels Blockade des Gazastreifens fiel Kairo aber eine Hauptrolle bei der Etablierung humanitärer Zugänge sowie bei der Evakuierung eingeschlossener Ausländer und Doppelstaatler zu. Vertreter westlicher Staaten und der Golfmonarchien versprachen der ägyptischen Führung daher ihre Unterstützung. Unmittelbar nach der Gewalteskalation startete Ägypten Verhandlungen mit dem IWF über eine Erweiterung des laufenden Kredits von drei auf über fünf Milliarden US-Dollar.

Der politische Bedeutungsgewinn im Kontext des Gaza-Krieges kann indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Neuausrichtung der Außenbeziehungen für Ägyptens Regionalpolitik zunächst nicht auszahlte.<sup>6</sup> Im Streit um die Rechte zur Nutzung des Nilwassers mit Äthiopien, das Ägyptens Protesten zum Trotz seit 2011 ein großes Dammbauprojekt am Oberlauf des Nils vorantreibt, vermieden sowohl

China und Russland als auch die Golfmonarchien eine klare Parteinahme zugunsten Kairos und intensivierte sogar ihre Beziehungen zu Addis Abeba. Im bewaffneten Konflikt im Nachbarland Sudan unterstützen Ägypten und die VAE die jeweils andere Konfliktpartei. Während Kairo enger Verbündeter der sudanesischen Streitkräfte ist, hat sich Abu Dhabi hinter die paramilitärischen Rapid Support Forces gestellt. Und in Libyen löst sich der langjährige Schulterchluss zwischen Ägypten, den VAE und Russland bei der Unterstützung des Bürgerkriegsgenerals Khalifa Haftar zunehmend auf. Zu stark gehen auch hier die Interessen auseinander.

### Ausblick: Pfadabhängigkeiten und transaktionales Agieren

Durch Ägyptens außenpolitische Neuausrichtung wurden Pfadabhängigkeiten geschaffen, die die Positionierung des Landes als Middle Ground Power für Jahre determinieren werden. Eine Abkehr von China oder Russland wäre mit zu großen finanziellen und politischen Kosten verbunden, als dass die gegenwärtige politische Führung diese Option ernsthaft erwägen würde. Gleichzeitig bleibt Ägypten in absehbarer Zukunft auf die Unterstützung der westlichen Staaten bzw. der von ihnen dominierten internationalen Geberinstitutionen angewiesen. Kairo muss in seiner Außenpolitik daher auf eine gewisse Ausgewogenheit achten und wird sich gegenüber allen Seiten äußerst transaktional verhalten. Zudem wird es mit allen Mitteln versuchen, seinen Spielraum in Schuldenverhandlungen zu vergrößern. In den Beziehungen zu Deutschland und seinen europäischen Partnern dürfte es hierzu vor allem seine Vermittlerrolle im Nahost-Konflikt sowie das Thema der irregulären Migration nutzen.

Bei der Bearbeitung des Konflikts zwischen Israel und den Palästinensern kommt Ägypten als direktem Nachbarn tatsächlich eine zentrale Rolle zu. Das gilt sowohl für die Konfliktregelung als auch für den Wiederaufbau des Gazastreifens. Allerdings hat Kairo auch ein massives Eigeninteresse an einer Befriedung. So gibt es im ägyptischen Sicherheitsestablishment offenbar Sorge, langfristig in bewaffnete Auseinandersetzungen hineingezogen und damit selbst zum Konfliktakteur zu werden. Aus diesem Grund teilte Präsident Sisi einer Errichtung palästinensischer Flüchtlingslager auf dem Sinai sehr schnell eine kategorische Absage. Gleichzeitig wächst der innenpolitische

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch Stephan Roll, *Egypt, Saudi Arabia and the UAE: The End of an Alliance*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2023 (SWP Comment 47/2023), doi: 10.18449/2023C47v02.

Druck auf die Regierung, die Palästinenser zu unterstützen und sich schärfer gegen Israel zu positionieren. Einer Instrumentalisierung der ägyptischen Vermittlerrolle sind somit enge Grenzen gesetzt.

Anders verhält es sich beim Thema irreguläre Migration, das Ägypten bereits in der Vergangenheit geschickt mit Forderungen nach neuen Finanzhilfen verknüpft hat.<sup>7</sup> 2016 hatten die ägyptischen Sicherheitsbehörden die Seegrenze für irreguläre Migranten erst geschlossen, nachdem der IWF mit Unterstützung Deutschlands und anderer europäischer Staaten umfangreiche Finanzhilfen gewährt hatte. Seit 2021 ist die Zahl der Ägypter, die irregulär versuchen, nach Europa zu gelangen, jedoch wieder auffällig gestiegen. 2022 machten sie mit 21.753 Menschen sogar die größte Gruppe unter den Menschen aus, die über die zentrale Mittelmeerroute kamen.

## Handlungsoptionen für Deutschland und die EU

Insbesondere vor dem Hintergrund steigender Migrantenzahlen drängt vor allem die EU mit Blick auf Ägypten auf den Aufbau einer »strategischen und für beide Seiten vorteilhaften Partnerschaft«. Dabei ist fraglich, ob eine »Partnerschaft«, die auf eine umfassende und langfristige Unterstützung Ägyptens abzielen würde, deutschen und europäischen Interessen tatsächlich dient. Angesichts der außenpolitischen Diversifizierung unter Präsident Sisi scheint es vielmehr zielführend, die eigene Politik gegenüber Kairo ebenfalls deutlich transaktionaler und flexibler als in der Vergangenheit auszugestalten. Besonders für Deutschland würde das ein Umsteuern bedeuten. Die Beziehungen zwischen Berlin und Kairo sind traditionell sehr eng. In Bezug auf Entwicklungshilfedarlehen ist Ägypten mit über 1,5 Milliarden Euro sogar Deutschlands größte Schuldner unter den Entwicklungsländern. Zudem hat die Bundesregierung in den letzten Jahren erhebliche Kreditgarantien für deutsche Firmen zur Verfügung gestellt, über die

der ägyptische Staat wichtige Großprojekte realisieren konnte.<sup>8</sup>

Zwar sollte Kairo auch zukünftig bei der Bewältigung humanitärer Krisen unterstützt werden, etwa der unmittelbaren Folgen des Gaza-Kriegs. Auch die konkrete Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien beispielsweise in Form von Schuldenumwandlung scheint zielführend. Weitergehende Hilfen sollten ohne konkrete Vorleistungen in Bezug auf die Verbesserung der Menschenrechtssituation, die Etablierung eines Mindestmaßes an rechtsstaatlichen Standards und die Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen in Ägypten aber nicht mehr gewährt werden. Nur durch entsprechende Reformen können die wirtschaftliche und soziale Stabilität des Landes gefördert und Fluchtursachen beseitigt werden.

Klarer als bisher sollte ein solcher »more-for-more«-Ansatz zudem mit der Setzung roter Linien einhergehen. Wenn deutsche und europäische Interessen durch Ägypten unmittelbar geschädigt werden, bedarf es einer direkten Antwort. Eine Instrumentalisierung irregulärer Migration als Druckmittel gegenüber Europa oder ägyptische Waffenlieferungen an Russland stellen solche Grenzüberschreitungen dar, die für Kairo mit spürbaren Kosten verbunden sein sollten. Deutschland und seine europäischen Partner könnten hierzu etwa ihre Stimmen in internationalen Finanzinstitutionen und multilateralen Entwicklungsbanken nutzen und Kreditentscheidungen zugunsten Ägyptens aktiv blockieren. Dabei sollten sie sich auch nicht durch eine Brinkmanship-Politik in Form einer Androhung eines Zahlungsausfalls abschrecken lassen. Ein solcher Staatsbankrott würde auch die anderen Gläubiger treffen und hätte derart negative Folgen für die Kreditwürdigkeit des Landes, dass der Schaden für die politische Führung in Kairo letztlich deutlich größer wäre als für die westlichen Geber.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Stephan Roll, »Ägypten: Migrationspolitik und Herrschaftskonsolidierung«, in: Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hg.), *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Studie 3/2018), S. 60–70 (63ff), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/migrationsprofiteure>> (Zugriff 24.11.2023).

<sup>8</sup> Im weltweiten Vergleich lag Ägypten im ersten Halbjahr 2023 bei der Vergabe von diesen sogenannten Hermesbürgschaften sogar mit Abstand auf Platz 1, vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, *Exportkreditgarantien – Halbjahresbericht 2023*, Berlin, August 2023, <[https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/exportkreditgarantien-halbjahresbericht-2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/exportkreditgarantien-halbjahresbericht-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=4)> (Zugriff 24.11.2023).

Guido Steinberg

## »Globales Saudi-Arabien«. Mittelmacht mit großen Ambitionen

Saudi-Arabien Sonderstellung beruht in erster Linie auf seinem Ölreichtum; es ist das weltweit wichtigste Ölförder- und -exportland. Zudem ist es inzwischen die bedeutsamste Führungsmacht der arabischen Welt und nimmt Einfluss auf die gesamte Region. Die Geographie spielt ebenfalls eine Rolle, denn Saudi-Arabien liegt an zentraler Position zwischen Asien und dem Westen, nahe den unentbehrlichen Wasserstraßen in Persischem Golf und Rotem Meer.

Darüber hinaus verkörpert Saudi-Arabien eine Macht, die im Aufstieg begriffen zu sein scheint. Der Grund hierfür liegt in den seit 2022 hohen Preisen für Rohöl, aber auch in einem ehrgeizigen wirtschaftlichen und sozialen Reformprogramm. Verantwortlich ist der mächtige Kronprinz Muhammad Bin Salman. Mit seiner »Vision 2030« von 2016 will er die saudische Wirtschaft auf die Zeit nach dem Ende des Öls vorbereiten sowie das Land zum ökonomischen Zentrum des Nahen Ostens und zu einer der Top-Ten-Wirtschaftsmächte weltweit machen.

Aufgrund seiner wirtschaftlichen und politischen Bedeutung und seiner engen Bindung an die USA ist Saudi-Arabien seit Jahrzehnten ein wichtiger Partner deutscher Politik im Nahen Osten. Für Verstimmungen auf deutscher Seite sorgen etwa die schlechte Menschenrechtslage und die Intervention im jemenitischen Bürgerkrieg 2015. Saudi-Arabien dagegen kritisiert, dass Deutschland dessen Sicherheitsinteressen nicht ernst nimmt und wiederholt den Verkauf deutscher Waffen an Riad nicht genehmigte.

### Außenpolitik einer Mittelmacht

Saudi-Arabien ist eine von der Dynastie der Familie Saud autoritär regierte Monarchie, die seit dem Zweiten Weltkrieg eng mit den USA verbündet ist. Seit 1945 galt die Formel »Öl gegen Sicherheit«, der zufolge Saudi-Arabien die USA und die Weltwirtschaft mit ausreichend Öl zu moderaten Preisen versorgte,

während Amerika im Gegenzug die Sicherheit des Königreichs gewährleistete. Bis weit ins 21. Jahrhundert hinein war Saudi-Arabien ein verlässlicher Partner amerikanischer Weltpolitik – zuerst im Konflikt mit der Sowjetunion und anschließend in der Auseinandersetzung mit Regionalmächten wie Irak und Iran. Saudi-Arabien spielte eine herausragende Rolle, weil es über Jahrzehnte der einzige Ölproduzent weltweit war, der freie Kapazitäten für substantielle und rasche Produktionssteigerungen hatte. Damit konnte es in Krisenzeiten, in denen bedeutende Produzenten zeitweise ausfielen – etwa während des Zweiten Golfkriegs 1990/91 –, einen allzu drastischen Anstieg der Ölpreise verhindern.

Die enge Bindung an die USA bildete bis vor kurzem den Kern der außenpolitischen Identität Saudi-Arabiens. Doch seit einigen Jahren setzt Kronprinz Muhammad Bin Salman, der die Politik des Landes seit 2017 beherrscht, auf einen ausgeprägten Nationalismus, der häufig unter dem Motto »Saudi First« zusammengefasst wird.<sup>1</sup> Seit spätestens 2019 werden alle außenpolitischen Schritte des Königreichs besonders daraufhin geprüft, welche Vorteile sie dem Land selbst bringen. Die Beziehungen zu den USA werden gepflegt, um die Sicherheit Saudi-Arabiens zu gewährleisten, die zu Russland dienen der Durchsetzung energiepolitischer Ziele, und China wird als Abnehmer von Öl und Handelspartner immer relevanter. Wie wenig Rücksicht Riad mittlerweile auf seine traditionellen Verbündeten nimmt, erwies sich vor allem seit Beginn des Ukraine-Kriegs im Februar 2022. Saudi-Arabiens Weigerung, sich klar auf die Seite der Ukraine zu stellen, und seine enge Kooperation mit Russland in der Ölpolitik sorgten mehrfach für beträchtlichen Unmut bei den USA.

<sup>1</sup> Karen Elliott House, *Saudi First: Kingdom Pursues Independent Path*, Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, Juli 2023, <<https://www.belfercenter.org/publication/saudi-first>>.

## Ziele, Interessen, Strategien

Muhammad Bin Salman will, dass Saudi-Arabien über seine traditionelle Rolle als Ölgroßmacht und arabische Regionalmacht hinauswächst. Seine Zielvorstellung ist die eines »globalen Saudi-Arabien«, das auch jenseits der Energiemärkte und des Nahen Ostens als Macht wahrgenommen wird, zu den zehn stärksten Wirtschaftsmächten weltweit gehört und noch mehr Einfluss auf die Weltpolitik ausübt. Diese Idee bildet den neuen Kern der saudi-arabischen außenpolitischen Identität; für das politische System des Landes ist symptomatisch, dass in Gestalt des Kronprinzen eine einzelne Person eine solch grundlegende Neudefinition durchsetzen kann. Die neuen und erweiterten Ziele saudischer Politik definierte Bin Salman beispielsweise in Äußerungen vom Oktober 2018, als er auf einem Investitionsforum in Riad sagte, dass »der Nahe Osten das neue Europa ist.«<sup>2</sup> Mit der Vision 2030 hat der Kronprinz ein ehrgeiziges Reformprogramm aufgelegt, das die gesamte saudische Wirtschaft und Gesellschaft erfasst hat. Vorrangiges Interesse der saudischen Politik ist es, die wirtschaftlichen Voraussetzungen für den globalen Aufstieg Saudi-Arabiens jenseits des Energiesektors zu schaffen und die saudische Wirtschaft für die Zeit nach dem Öl fit zu machen. Teile des Vorhabens sind städtebauliche Megaprojekte, neue Fluglinien und Flughäfen, touristische Infrastruktur und ein großer Entertainmentsektor. Nicht zuletzt dienen sie dazu, ausländische Investitionen ins Land zu holen.

### Regionale Interessen und Strategien: Die »Null-Probleme-Politik«

Das für die saudische Führung zentrale Interesse am Erfolg der Vision 2030 bestimmt seit 2019 die Grundlinien ihrer Regionalpolitik, die auf gute Beziehungen zu allen Nachbarn aus ist. Diese »Null-Probleme-Politik« ähnelt stark dem inzwischen gescheiterten Konzept, das der ehemalige türkische Ministerpräsident Davutoğlu für sein Land entwickelte. Gründe für die saudische Neuorientierung waren die Eskalation des Konflikts mit Iran und die Auswirkungen des Jemen-Kriegs, die damals immer mehr zur Gefahr für die Wirtschaftsreformen wurden. Die seit 2017 wiederholten Luftangriffe aus Iran und dem Jemen auf saudi-

sche Städte und die Öl- und Gasinfrastruktur gefährdeten den Erfolg der Vision 2030. Bau- und Infrastrukturprojekte konnten jederzeit zum Ziel von Attacken werden; ausländische Investoren waren wegen der schlechten Sicherheitslage nur schwer zu gewinnen.

Im März 2023 schlossen Riad und Teheran nach chinesischer Vermittlung eine Übereinkunft. Darin verabredeten sie die Wiederaufnahme der 2016 abgebrochenen diplomatischen und den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen. Parallel beruhigte sich auch der Konflikt im Jemen, weil die Huthi-Rebellen ihre Angriffe auf Saudi-Arabien einstellten und direkten Gesprächen mit Riad zustimmten. Mehr in Einklang mit der hergebrachten prowestlichen Politik schien der Wunsch Saudi-Arabiens, Frieden mit Israel zu schließen. Aus Sicht Riads ließ er sich aber auch gut mit der neuen Null-Probleme-Politik vereinbaren. Zeitgleich mit der Unterzeichnung des Abkommens zwischen Riad und Teheran wurde publik, dass die saudische Führung mit den USA über eine »Normalisierung« mit Israel verhandelte. Im September 2023 wuchsen die Erwartungen, als sich der Kronprinz in einem Interview mit dem TV-Sender *Fox News* optimistisch zu einem baldigen Frieden mit Israel äußerte.

### Globale Interessen und Strategien: Die neue Balancepolitik

Auch Saudi-Arabiens Beziehungen zu den Großmächten haben sich im Kontext der Vision 2030 verändert. Hier dominiert Riads Interesse, nicht in eine Konfrontation zwischen den USA und Russland über den Ukraine-Krieg und nicht in eine neue Blockkonfrontation zwischen den USA und China verwickelt zu werden. Seit 2022 wird immer deutlicher, dass Saudi-Arabien eine Führungsrolle unter jenen Staaten einnehmen will, die sich um Neutralität bemühen. Statt im Windschatten der US-Weltpolitik zu navigieren, will Saudi-Arabien globale Balancepolitik betreiben.

Die saudische Führung setzt zwar weiter auf militärischen Schutz durch die USA, hat sich gleichzeitig aber distanziert. Das Hauptargument der Saudis lautet, dass sie sich nicht mehr auf das Sicherheitsversprechen der USA verlassen können. Dabei verweisen sie meist auf die Angriffe Irans auf die saudischen Ölanlagen im September 2019. Gleichzeitig hat Riad seine Beziehungen zu Russland und China vertieft. Dies wurde besonders seit Beginn des Ukraine-Kriegs offenkundig, als Saudi-Arabien seine Zusammenarbeit mit Russland in der erweiterten Organisation erdölexportierender Länder (OPEC+) verstärkte und

<sup>2</sup> *Al Arabiya*, »Saudi Crown Prince: The New Europe Is the Middle East, Even Qatar«, YouTube-Video, o.D., <<https://www.youtube.com/watch?v=0sE9xCDfuuU>>.

die Nähe Chinas und Russlands in der BRICS-Staaten-Gruppe suchte.

## Neue Partner, neue Formate

Die Führung in Riad glaubt, dass die internationale Ordnung multipolarer wird und dass das Königreich seine Außenbeziehungen breiter anlegen muss als bisher. Deshalb ist Saudi-Arabien seit 2019 in mehr internationalen Organisationen und Formaten engagiert als früher und hat sein Zusammenwirken mit Akteuren außerhalb des Nahen Ostens ausgeweitet.

## Ölpolitik in der OPEC+

OPEC und OPEC+ sind für die saudische Politik so bedeutsam, weil die beiden Kartelle maßgeblichen Einfluss auf die Rohölpreise haben. Zum Gelingen der Vision 2030 ist Saudi-Arabien auf hohe Ölpreise angewiesen. Deshalb ist es kein Zufall, dass die Verkündung des Reformprogramms 2016 zeitlich mit der Gründung der OPEC+ zusammenfiel.

Die Zusammenarbeit Saudi-Arabien und Russlands wurde nach Beginn des Ukraine-Kriegs zum weltpolitischen Thema. Bis Juni stiegen die Ölpreise auf 120 US-Dollar pro Barrel und halfen Russland so, seinen Krieg zu finanzieren. Seit Februar 2022 forderte die US-Regierung Saudi-Arabien wiederholt auf, die Produktion zu steigern, um die Preise zu senken. Doch Saudi-Arabien wollte hohe Preise und beschloss gemeinsam mit Russland, die Produktion zu drosseln.

Bei der Führung in Riad gilt Russland als langfristig wichtiger Partner, mit dem sie gemeinsam in der OPEC+ Einfluss auf den Ölmarkt nehmen will. In diesem Zusammenhang pocht Riad immer häufiger auf sein Eigeninteresse an hohen Ölpreisen. Aber schon heute stößt diese Politik an Grenzen. Erstens hält sich Russland nicht strikt an die vereinbarten Kürzungen, weil es dringend Geld für den Krieg in der Ukraine benötigt. Folge ist, dass Saudi-Arabien seine Ölförderung drosselt und Marktanteile an Russland verliert. Überdies führt die verringerte Förderung zu einem Verlust an Anteilen am Gesamtmarkt, daher kann Riad diese Politik nicht unbefristet fortsetzen.

## BRICS und China

Auf ihrem Gipfel in Johannesburg im August 2023 beschlossen die fünf BRICS-Staaten Brasilien, China,

Indien, Russland und Südafrika, sechs neue Mitglieder einschließlich Saudi-Arabien aufzunehmen.

## Saudi-Arabien will Teil einer neuen »Blockfreienbewegung« sein.

Mehrmals hatte die saudische Führung ihr Interesse an einer Mitgliedschaft geäußert, so dass schon in der ersten Jahreshälfte 2023 in Politik und Öffentlichkeit die Rede davon war, Saudi-Arabien sei Teil einer neuen »Blockfreienbewegung«.<sup>3</sup> Die Mitgliedschaft bei der BRICS entsprach dieser Ausrichtung insofern, als dort mit Brasilien, Indien und Südafrika drei Länder vertreten sind, die sich ähnlich wie Saudi-Arabien bemühen, in den Konflikten zwischen Russland und der Ukraine sowie zwischen den USA und China neutral zu bleiben. Darüber hinaus erfüllt die Aufnahme Riads Wunsch, seine Distanz zu den USA zu demonstrieren und sich Russland und China anzunähern.

Besonderen Stellenwert für Saudi-Arabien besitzen die vertieften Beziehungen zu China. Sie haben sich schon lange angedeutet, denn China ist zum größten Abnehmer saudischen Öls und zum bedeutendsten Handelspartner des Königreichs geworden. Allerdings gehen die Beziehungen zwischen den beiden Staaten schon seit Jahren weit über den Ölexport hinaus. Saudi-Arabien zeigt gestiegenes Interesse am Transfer chinesischer Technologie, von der Telekommunikation über Drohnen bis hin zu künstlicher Intelligenz und Nukleartechnologie. Außerdem ist China an Infrastrukturprojekten und am Städtebau beteiligt und liefert Waffen. Wie eng die Beziehungen geworden sind, führte ein Besuch Xi Jinpings in Riad im Dezember 2022 vor Augen, der von den Saudis mit besonders großem Pomp gefeiert wurde. Neben zahlreichen Wirtschaftsabkommen unterzeichneten König Salman und Xi Jinping eine Übereinkunft über eine »strategische Partnerschaft«. Dass China auch als politischer Akteur gefragt ist, bewies das unter seiner Vermittlung zustande gekommene Abkommen zwischen Riad und Teheran vom März 2023.

## Vermittlung im Ukraine-Konflikt

Zur neuen saudischen Außenpolitik gehört, dass Riad sich häufiger als Vermittler in Szene zu setzen sucht – nachdem es im letzten Jahrzehnt im Jemen, in Syrien

<sup>3</sup> Stephen Kalin/Summer Said, »Saudi Crown Prince Test Drives Nonaligned Foreign Policy«, in: *The Wall Street Journal*, 14.3.2023.

und auch in Libyen als eigenständige Konfliktpartei oder Unterstützer einer solchen aufgetreten war. Großes Aufsehen erregte die saudische Politik im Ukraine-Konflikt, weil Riad eine klare Positionierung zugunsten einer der kriegführenden Parteien vermied und sogar anbot, zwischen Kiew und Moskau zu vermitteln.

Diese Politik sorgte in den USA und Europa für Verdruss, doch sahen einige Regierungen auch die Chancen, welche die neuerdings guten Beziehungen Saudi-Arabiens zu Russland, China und den Staaten des globalen Südens eröffneten. Die Europäer hatten im Juni 2023 ein Treffen in Kopenhagen organisiert, bei dem der ukrainische Präsident Selenskyj vor Vertretern neutraler Staaten (wie Brasilien, Indien, Saudi-Arabien und Südafrika) seine Ideen für eine Lösung des Konflikts präsentierte und um Unterstützung warb. China hatte es abgelehnt, sich an dem Treffen zu beteiligen, woraufhin die Europäer Saudi-Arabien baten, zu einer ähnlichen Konferenz einzuladen. Sie fand im August 2023 in Jidda statt. Neben Ländern wie Brasilien, Indien und Südafrika war diesmal auch China präsent. Selenskyj konnte erneut seinen Standpunkt erläutern, während Russland außen vor blieb. Auch wenn keine vorzeigbaren Ergebnisse erzielt wurden, war die Konferenz für Saudi-Arabien ein Erfolg, denn sie unterstrich, dass das Land an diplomatischem Gewicht zugelegt hat.

## Ausblick 2024

Saudische Außenpolitik unter Muhammad Bin Salman ist viel dynamischer geworden als zur Zeit seiner greisen Vorgänger. Gleichzeitig tritt der Kronprinz weitaus ehrgeiziger auf als diese. Teilweise mag es sich bei der Idee eines »globalen Saudi-Arabien« um eine Wunschvorstellung handeln, deren Befürworter die beträchtlichen innen- und außenpolitischen Probleme des Landes ignorieren. Dies zeigte sich etwa nach dem Überfall der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 und dem folgenden Einmarsch israelischer Truppen in Gaza. Wegen der Gefahr einer regionalen Eskalation und der israelfeindlichen Stimmung in Saudi-Arabien sah sich Riad gezwungen, die Verhandlungen mit den USA über einen Frieden mit Israel auszusetzen. Dieser Schritt entsprach dem Interesse Irans und der Hamas, eine weitere Verbesserung der Beziehungen zwischen Tel Aviv/Jerusalem und Riad zu vereiteln, und dürfte offenbart haben, dass es schwierig bis unmöglich ist, gleichzeitig »null Probleme« mit Iran und Israel zu haben. In Anbetracht

dieses Rückschlags wirkten die Ambitionen des Kronprinzen weit überzogen.

Zwar verdeutlichten sowohl das angestrebte Werben der USA und Chinas um Bin Salmans Gunst als auch die Rolle Saudi-Arabiens im Ukraine-Konflikt, dass das Land trotzdem essentielle Bedeutung für die Weltpolitik hat und diese in den kommenden Jahren sogar steigern dürfte. Der Gaza-Konflikt jedoch veranschaulichte, dass der seit 1979 schwelende Konflikt zwischen Iran und Saudi-Arabien fortbesteht und dass Teheran und seine Verbündeten die Politik des »globalen Saudi-Arabien« massiv behindern können. Die weitere Entwicklung hängt entscheidend davon ab, ob Saudi-Arabien nach einem Ende des Gaza-Kriegs die Verhandlungen mit Israel wieder aufnimmt.

Die verbreitete Empörung über Muhammad Bin Salmans rücksichtslosen Autoritarismus und über die Kriegsverbrechen im Jemen hat in einigen westlichen Hauptstädten das Bewusstsein für die zentrale Rolle Saudi-Arabiens getrübt. Zunächst ist die überragende Bedeutung des Landes für die Ölmärkte hervorzuheben, die infolge des Ukraine-Kriegs und der Sanktionen gegen Russland weiter gewachsen ist. In der Energiepolitik ist Saudi-Arabien für die USA und Europa ein unverzichtbarer Partner. Hinzu kommt seine Stellung als arabische Führungsmacht, die Riad auch für die Lösung von Konflikten in der Region zu einem vorrangigen Ansprechpartner macht – nicht zuletzt, wenn demnächst die Folgen des Gaza-Kriegs bewältigt werden müssen. Anders als früher muss sich der Westen aber um Saudi-Arabien bemühen und darf nicht mehr auf bedingungslose Loyalität hoffen.

Die US-Regierung hat diese Realitäten anerkannt und die von Präsident Biden einst angestrebte Isolierung Saudi-Arabiens bereits 2022 aufgegeben. Die USA sind gewillt, viel anzubieten, um eine weitere Annäherung Saudi-Arabiens an Russland und China zu verhindern. Abzulesen ist das an Washingtons Bemühungen um eine Übereinkunft zwischen Israel und Saudi-Arabien und an seiner Bereitschaft, über die weitgehenden Forderungen aus Riad zu verhandeln: über Sicherheitsgarantien sowie den Zugang zu Waffensystemen und zur Technologie für ein angeblich ziviles Nuklearprogramm. Deutschland sollte dem amerikanischen Beispiel folgen und an möglichst engen Beziehungen zu Riad arbeiten. Bundeskanzler Scholz' Besuch in Saudi-Arabien 2022 ist ein Indiz, dass auch die Bundesregierung ihre Politik ändert. Wichtigster Schritt Berlins wäre, Waffenlieferungen an Saudi-Arabien zuzulassen, vor allem jene der in Großbritannien bestellten Eurofighter Typhoon.

Andrea Schmitz

# Das eine tun, ohne das andere zu lassen: Autonomie und Gestaltungsanspruch kasachischer Außenpolitik

Kasachstan nimmt in Zentralasien eine Sonderstellung ein. Das betrifft erstens die geographische Ausdehnung und Lage: Kasachstan ist der flächenmäßig größte Binnenstaat auf dem eurasischen Kontinent. Im Westen und Norden grenzt es auf über 7.500 km an Russland, die Grenze zu China ist rund 1.800 km lang. Für beide regionalen Großmächte ist das Land von strategischer Bedeutung als Rohstofflieferant, Absatzmarkt und Transportkorridor, als politischer Verbündeter sowie als Raum, von dem potentielle Sicherheitsbedrohungen ausgehen und den es daher politisch und militärisch einzuhegen gilt.

Zweitens verfügt Kasachstan über eine Ressourcenausstattung, die schon früh auch das Interesse der USA und Europas auf sich gezogen hat: fossile Brennstoffe (vor allem Erdöl), Metalle, Mineralien und seltene Erden. Noch weitgehend unausgeschöpft ist das Potential für die Produktion grüner Energieträger (Wasserstoff), an der die Europäische Union (EU) neuerdings wachsendes Interesse zeigt.

Drittens sind liberale Prinzipien in Kasachstan stärker verankert als in den zentralasiatischen Nachbarrepubliken Usbekistan, Kirgistan, Turkmenistan und Tadschikistan. Zwar ist auch Kasachstan eine autoritär regierte Präsidentialrepublik mit einer schwach ausgeprägten Gewaltenteilung und der für Zentralasien typischen scharfen Trennlinie zwischen politischer Klasse und Zivilgesellschaft, doch verfügt Letztere über vergleichsweise größere, insbesondere diskursive Freiräume.

Viertens ragt Kasachstan im Hinblick auf sein außenpolitisches Profil unter den zentralasiatischen Staaten heraus. Dies macht es zu einem Schlüsselakteur in der Region.

## Politische Geographie und Außenpolitik

Das außenpolitische Selbstverständnis Kasachstans ist wesentlich geprägt von seiner Binnenlage zwischen den beiden Regionalmächten Russland und China. Aus der sowjetischen Epoche resultieren tiefgreifende Abhängigkeiten von Russland. Sie manifestieren sich in der Energie- und Exportinfrastruktur ebenso wie in engen personellen Verbindungen der politischen Elite beider Staaten und der anhaltenden Bedeutung der russischen Sprache als Amtssprache neben dem Kasachischen. Gefestigt wurden diese bilateralen Verflechtungen mit Russland durch Kasachstans Einbindung in die russisch dominierten Regionalorganisationen: die Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit (OVKS, seit 2002) und die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (EAWG, seit 2000) bzw. Eurasische Wirtschaftsunion (EWU, seit 2015).

Nicht zuletzt um ein Gegengewicht zu den damit einhergehenden Abhängigkeiten zu schaffen, hat Kasachstan seine Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen und mit China schrittweise ausgebaut, vor allem im Rohstoffsektor. Im Zuge der ökonomischen Expansion Chinas seit der Jahrtausendwende und mit der Gründung von dessen Megaprojekt »Seidenstraßeninitiative« im Jahr 2013, damals noch unter dem Label »One Belt, One Road«, in der kasachischen Hauptstadt Astana hat China für Kasachstan kontinuierlich an Bedeutung gewonnen, namentlich als Investor, Kreditgeber und Handelspartner. In dem Maße, in dem Russland durch den Ukraine-Krieg geschwächt erscheint, signalisiert China, dass es willens ist, auch sicherheitspolitisch mehr Verantwortung in der Region zu übernehmen.

Mit Russland und China ist Kasachstan zudem durch die Mitgliedschaft in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) verbunden. Obwohl sich die Agenda der SOZ seit ihrer Gründung 2001

erweitert hat, ist sie im Wesentlichen eine Sicherheitsorganisation geblieben. Ihr zentrales Anliegen ist die Bekämpfung von Terrorismus und anderen grenzüberschreitenden Bedrohungen.<sup>1</sup> Dabei bestand (und besteht) eine wichtige Funktion des Bündnisses seit jeher darin, die zentralasiatischen Interessen seiner beiden führenden Akteure Russland und China auszutariieren und umzusetzen. Die zentralasiatischen Mitgliedstaaten – neben Kasachstan sind dies Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan – wurden als Juniorpartner betrachtet. Allerdings nutzten sie diese Rolle, um ihre jeweiligen bilateralen Beziehungen mit den beiden großen Spielern möglichst vorteilhaft für sich zu gestalten. Die sukzessive Erweiterung der SOZ seit 2005 hat dies begünstigt. Doch Ansätze der zentralasiatischen Mitglieder, ihre Politik untereinander stärker zu koordinieren, wurden von Russland stets unterbunden und von China zumindest nicht unterstützt.

### Die Perzeption des umkämpften Raums gibt der kasachischen Außenpolitik die Richtung vor.

Kasachstans geopolitische Position als ressourcenreicher Binnenstaat und als Objekt der Machtprojektion zweier benachbarter regionaler Großmächte bildet die Grundlage für die Gestaltung seiner Beziehungen zu westlichen und anderen Staaten. Vor dem Hintergrund der russischen und chinesischen Dominanz besteht das Kalkül der kasachischen Außenpolitik darin, den Einfluss der beiden Regionalmächte durch ein möglichst breites Spektrum von Außenbeziehungen einzuhegen und dabei maximale Handlungsspielräume zu gewinnen. Gleichzeitig werden die Beziehungen zu den regionalen Hegemonialmächten genutzt, um westliche Einflussnahme abzuwehren, wenn sie nicht erwünscht ist. Dies ist im Allgemeinen dann der Fall, wenn sie die Herrschaftsformen berührt, also bei der Demokratieförderung und in der Menschenrechtspolitik.

Dieser außenpolitische Ansatz, der in den sowjetischen Nachfolgestaaten in dem technizistischen Begriff des »Multivektoralismus« zusammengefasst wird, impliziert zweierlei: einerseits ein fundamental pragmatisches Verhältnis zu Bündnissen und Bündnispartnern und somit das Gegenteil einer »wertebasierten« Außenpolitik, andererseits eine ausgepräg-

<sup>1</sup> Vgl. den Beitrag von Günther Maihold, Melanie Müller und Andrea Schmitz, S. 60ff.

te Bereitschaft, Politik auf regionaler und internationaler Ebene mitzugestalten und dabei ein eigenständiges Profil zu entwickeln.

## Interessen, Strategien, Instrumente

Die Wirtschaftspolitik war von Anfang an das Politikfeld, in dem sich Kasachstans außenpolitisches Ziel einer Diversifizierung am deutlichsten manifestierte. Im Hinblick auf die Diversifizierung von Partnern war Kasachstan auch ziemlich erfolgreich. Anders als die zentralasiatischen Nachbarn öffnete es seinen Markt schon in den 1990er Jahren für westliche Investoren, die vor allem die reichen Ölvorkommen erschließen sollten. Mittlerweile ist die EU der größte Auslandsinvestor in Kasachstan und mit einem Anteil von 40 Prozent am Außenhandel der wichtigste Handelspartner des Landes noch vor China und Russland. Daneben sind Südkorea und die Türkei weitere relevante Wirtschaftspartner Kasachstans.

Dennoch ist die wirtschaftliche Diversifizierung nicht so weit vorangekommen, wie man sich das erhofft hatte. Nach wie vor sind es Rohstoffe, die den Großteil der Exporteinkünfte ausmachen. Dies liegt in erster Linie an für Rentenökonomien typischen Anreizstrukturen, die sich in der oligarchischen Elite Kasachstans während der beinahe drei Jahrzehnte (1991 – 2019) dauernden Regentschaft Präsident Nasarbajews verfestigt haben: der Fokussierung auf rasche Gewinne durch den Rohstoffexport. Dabei wurden der Aufbau von Wertschöpfungsketten und die systematische Förderung des kleinen und mittleren Unternehmertums vernachlässigt.<sup>2</sup>

Russlands Angriff auf die Ukraine, die in der Folge gegen Russland verhängten Sanktionen und das neu erwachte Interesse der EU an Kasachstan haben dessen Diversifizierungsbemühungen neuen Auftrieb gegeben. Man will die Abhängigkeit vom Rohölexport und von durch Russland verlaufenden Transportwegen verringern und wirbt verstärkt um Investitionen für den Ausbau erneuerbarer Energien und der weiterverarbeitenden Industrie, besonders im Bergbau. Dabei sucht Kasachstan anzuknüpfen an die Global Gateway-Strategie der EU, die als Alternative

<sup>2</sup> Vgl. etwa *A New Growth Model for Building a Secure Middle Class. Kazakhstan Systematic Country Diagnostic*, Washington, D.C.: World Bank Group, April 2018, <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/664531525455037169/pdf/KAZ-SCD-April-2018-FINAL-eng-with-IDU-05012018.pdf>>.

zu Chinas »Seidenstraßeninitiative« konzipiert ist und für deren Umsetzung bis 2027 rund 300 Milliarden Euro in die Vernetzung außereuropäischer Märkte investiert werden sollen. Kasachstan präsentiert sich dabei als Brücke zwischen Ost und West und – mit dem Hafen Aktau – als Scharnier im Transkaspischen Korridor.

### Die größte Herausforderung für Kasachstans Gestaltungswillen ist das regionale Umfeld.

Der zweite Bereich, in dem Kasachstans außenpolitische Zielsetzungen sichtbar werden, sind die internationale Politik und das regionale Umfeld. Kasachstan ist seit Jahren eine bedeutende Destination für Arbeitsmigranten aus den Nachbarrepubliken. Die bilateralen Beziehungen sind weitgehend konfliktfrei. Doch die Initiativen für eine systematische Abstimmung der zentralasiatischen Staaten untereinander oder gar für die Gründung eines regionalen Bündnisses, die in der Vergangenheit vor allem von Kasachstan ausgingen, sind nie weit gediehen. Grund waren Russlands Blockademacht und Usbekistans isolationistische Politik. Mit dem Führungswechsel in Usbekistan 2016 haben sich neue Spielräume für die regionale Zusammenarbeit aufgetan. Ob diese hinausgehen wird über eine Intensivierung der regionalen Handelsbeziehungen durch Ausbau und Vernetzung von Infrastrukturen sowie Maßnahmen zur Sicherung der Regimestabilität, ist allerdings fraglich.

Zwei Haupthindernisse für die regionale Zusammenarbeit lassen sich ausmachen: die teilweise erheblich divergierenden Interessen der Mitglieder in vitalen Bereichen, etwa dem Wassermanagement, und das angespannte bilaterale Verhältnis zwischen Kirgistan und Tadschikistan, die sich derzeit verstärkt mit militärischen Mitteln für künftige Konflikte wappnen. Zudem hat Russland, obschon es in Teilen der zentralasiatischen Zivilgesellschaft an Ansehen verloren hat, nach wie vor enormen Einfluss auf politische Entscheidungen. Die regionale Ebene dürfte sich auch weiterhin als die schwierigste Bewährungsprobe für Kasachstans außenpolitischen Gestaltungswillen erweisen.

Dagegen konnte Kasachstan seine Ambitionen auf Mitsprache in der internationalen Politik bereits früh in die Tat umsetzen, so mit der Übernahme des Vorsitzes der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahr 2010. Dies festigte seinen Ruf als Brückenstaat zwischen dem asiatischen

und dem europäischen Kontinent sowie als verlässlicher Kooperationspartner auf internationaler Ebene. Zu diesem Ruf beigetragen haben nicht zuletzt auch Kasachstans Nonproliferationspolitik und sein Bemühen um Vermittlung im Syrien-Konflikt (»Astana-Prozess«), das jedoch erfolglos blieb. Für die Perioden 2013–2015 und 2022–2024 wurde Kasachstan in den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) gewählt; 2017–2018 war es Mitglied im UN-Sicherheitsrat, in dem es kurzzeitig den Vorsitz führte. Darüber hinaus gehört das Land bedeutenden Regionalorganisationen und Foren an: neben der SOZ<sup>3</sup> etwa der Organisation der Turkstaaten (OTS) und der von ihm selbst 1992 gegründeten Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA). Ziel dieser Dialogplattform mit mittlerweile 28 Mitgliedstaaten ist es, durch vertrauensbildende Maßnahmen Frieden und Sicherheit in Asien zu erhalten. Um einen Beitritt zur Vereinigung der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) hat sich Kasachstan 2023 beworben, wenngleich vorerst ohne Erfolg. Ausschlaggebend für sein Interesse an einer Mitgliedschaft in der BRICS-Gruppe ist die vielversprechende Wirtschaftsentwicklung der dort zusammengeschlossenen Länder. Daran knüpft sich die Erwartung, stärker von ausländischen Direktinvestitionen profitieren zu können und den Handel mit afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten zu intensivieren.<sup>4</sup>

Das breite Spektrum von Organisationen und Bündnissen, mit denen sich Kasachstan identifiziert, zeigt deutlich, wie sich das Land in der internationalen Politik verortet: als souveräner Staat, der selbstbewusst und jenseits ideologischer Festlegungen seine Interessen verfolgt und zur Übernahme von Verantwortung dort bereit ist, wo die Kunst der Diplomatie gefragt ist. Dass Kasachstans politische Führung diese meisterlich beherrscht, wurde zuletzt im Umgang mit Russlands Angriff auf die Ukraine offenbar. Auf internationaler Ebene, in den Abstimmungen zu den UN-Resolutionen über die russische Aggression, vermied Kasachstan es, sich gegen den einflussreichen Nachbarn zu positionieren, indem es sich entweder ent-

<sup>3</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Günther Maihold, Melanie Müller und Andrea Schmitz, S. 60ff.

<sup>4</sup> Assel Satubaldina, »BRICS Summit: Kazakhstan's Keen Interest in Deepening Partnership«, in: *The Astana Times*, 24.8.2023, <<https://astanatimes.com/2023/08/brics-summit-kazakhstan-keen-interest-in-deepening-partnership/>>.

hielt<sup>5</sup> oder gegen die Resolution stimmte.<sup>6</sup> In anderen Kontexten hingegen übte Präsident Tokajew unmissverständlich Kritik am Vorgehen seines russischen Amtskollegen. So erklärte er auf dem Internationalen Wirtschaftsforum in Sankt Petersburg im Juni 2022 gegenüber Präsident Putin öffentlich, dass man das völkerrechtliche Prinzip der territorialen Integrität von Staaten höher gewichte als das Selbstbestimmungsrecht der Völker (auf das sich die russische Führung im Hinblick auf die von ihr beanspruchten ukrainischen Gebiete beruft). Zugleich stellte Tokajew klar, dass Kasachstan die von Russland annektierten Gebiete in der Ukraine nicht anerkennen werde.

Solche Distanzsignale waren seitens der zentralasiatischen Nachbarn nicht zu vernehmen – auch nicht von Usbekistan, von dem dies am ehesten zu erwarten gewesen wäre, strebt das Land doch eine regionale Führungsrolle an.

## Schlussfolgerungen

In den gut dreißig Jahren seiner staatlichen Unabhängigkeit hat sich in Kasachstan ein Modus außenpolitischen Handelns herausgebildet, der die hegemonialen Ansprüche der Großmächte Russland, China und USA durch selektive Kooperation mit diesen geopolitischen Antagonisten unterläuft. Diese Politik des »Sowohl-als-auch« garantiert Kasachstan ein Maximum an Unabhängigkeit und schafft Raum für die Artikulation und Durchsetzung staatlicher Eigeninteressen, die eine relativ geschlossene Elite unter sich aushandelt.

Die innen- und außenpolitische Identitätsbildung vollzieht sich in einem reformaversen regionalen Umfeld und unter dem Druck antagonistischer externer Kräfte, die durch Zwangsmittel, ökonomische Anreize und pädagogisch-persuasive Strategien Einfluss auf die Prozesse der Identitätsbildung in Kasachstan nehmen und dem außenpolitischen Gestaltungswillen Grenzen setzen. Vor dem Hintergrund der Frontstellung zwischen Russland und dem Westen einerseits und der Rivalität zwischen den USA und

China andererseits werden auch deutsche und europäische Politikangebote verstärkt im Kontext der geopolitischen Spannungen gelesen. Konservative Kreise in Politik und Gesellschaft deuten diese Angebote als Versuch, einen Keil zwischen Zentralasien und seine »traditionellen« Verbündeten Russland und China zu treiben.

Solche Lesarten und die Sensibilitäten, auf deren Boden sie gedeihen, gilt es bei der Zusammenarbeit mitzudenken – und die richtigen Konsequenzen daraus zu ziehen. Das bedeutet, Kasachstans enge Bindungen an die beiden Regionalmächte Russland und China anzuerkennen – aber auch den Autonomieanspruch, den Kasachstan mit zahlreichen anderen Staaten des größer werdenden und sich dynamisch entwickelnden Raums zwischen den globalen Machtzentren teilt. Wie diese Staaten legt Kasachstan Wert auf die Gestaltung seiner Außenbeziehungen jenseits politischer Lagerbildungen und wünscht sich Partnerschaften »auf Augenhöhe«. Dies setzt auf Seiten der Europäer eine Haltung voraus, die Pragmatismus und Prinzipien miteinander verbindet, indem sie auf Machbarkeit achtet, klare Erwartungen formuliert und auf geteilter Verantwortung für gemeinsame Vorhaben besteht.

5 Resolutionen ES-11/1 vom 18.3.2022 (Verurteilung der russischen Invasion), ES-11/4 vom 12.10.2022 (für die territoriale Integrität der Ukraine), ES-11/5 vom 14.11.2022 (Forderung nach russischen Reparationszahlungen an die Ukraine) und ES-11/L.7 vom 16.2.2023 (Forderung an Russland nach sofortiger Beendigung des Krieges).

6 Resolution ES-11/3 vom 7.4.2022 (Ausschluss Russlands aus dem Menschenrechtsrat).

Christian Wagner

# Indien: Großmachtambitionen und Mittelmachtressourcen

Indien stellt in der Diskussion über Middle Ground Powers (MGP) vermutlich eine eigene Kategorie dar. Seit der Unabhängigkeit 1947 verfolgt das Land eine eigenständige Außenpolitik und beansprucht einen Großmachtstatus, unter anderem als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN). Das bevölkerungsreichste Land der Erde repräsentiert ein Sechstel der Menschheit und ist gegenwärtig die fünftgrößte Volkswirtschaft. Mit seinem Wirtschaftswachstum von sechs bis sieben Prozent erreicht Indien mittlerweile höhere Raten als China, und die junge Bevölkerungsstruktur verspricht in den nächsten Jahren eine demographische Dividende. Des Weiteren verfügt das Land über eine der größten Armeen, ist Atommacht, und sein Weltraum- sowie sein Satellitenprogramm unterstreichen die technologische Leistungsfähigkeit des Landes, wie die unbemannte Mondlandung im Sommer 2023 zeigte.

Allerdings stehen Indiens Fähigkeiten und Kapazitäten nicht unbedingt im Einklang mit seinen Ansprüchen. Mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf von rund 2.400 US-Dollar<sup>1</sup> (2022) zählt das Land zur Gruppe der »lower middle income«-Staaten und ist damit Schlusslicht in der G20. Fehlende Arbeitsplätze und geringe Investitionen in öffentliche Güter wie Bildung und Gesundheit bedrohen die Aussicht auf die demographische Dividende und führen dazu, dass Indien auf dem Index der menschlichen Entwicklung 2022 nur auf Platz 132 von 191 Staaten rangierte.<sup>2</sup> Der diplomatische Dienst gilt als zu klein, um inter-

nationale Initiativen etwa zur Krisenbeilegung zu forcieren. Das geringe Pro-Kopf-BIP und die niedrige Steuerquote hindern das Land daran, seine Ressourcen in reale Kapazitäten umzuwandeln und so für die Entwicklung einer Machtprojektion zu nutzen.<sup>3</sup> Indien verfolgt seine Großmachtambitionen mit den wirtschaftlichen Ressourcen einer Mittelmacht.

Trotz dieser Diskrepanzen ist das Land aufgrund seiner Größe in vielen Politikfeldern ein zentraler Akteur auf der internationalen Bühne und ein wichtiger Partner für Deutschland und die Europäische Union (EU). Alle globalen Umwelt-, Klima- und Energiefragen können nur gelöst werden, wenn sich Indien mit seinen 1,4 Milliarden Menschen beteiligt. Wenn man davon ausgeht, dass die indische Mittelschicht ungefähr 10 Prozent der Bevölkerung, das heißt 140 Millionen Menschen umfasst, ist das Land ein attraktiver Markt für Unternehmen und birgt zugleich großes Potential an Fachkräften für Deutschland und Europa. Schließlich wird auch der globale Kampf gegen Armut – in dem Sinne, dass die Sustainable Development Goals (SDGs) der UN erreicht werden – nur zu gewinnen sein, wenn deren Umsetzung in Indien erfolgreich ist.

## Außenpolitische Identität

Seit der Unabhängigkeit betrachten außenpolitische Entscheidungsträger in Neu-Delhi ihr Land als einen zentralen Akteur im internationalen System. Indien sieht sich auf Augenhöhe mit China, versteht sich als Pol in einer multipolaren Welt, als Repräsentant des globalen Südens und nimmt in Global-Governance-Foren oft Gegenpositionen zu den Industrieländern ein. Innenpolitisch gibt es einen parteiübergreifenden

<sup>1</sup> Vgl. Statista, »Indien: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in jeweiligen Preisen von 1981 bis 2022 und Prognosen bis 2028«, <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/19411/umfrage/bruttoinlandsprodukt-pro-kopf-in-indien/>> (Zugriff 27.9.2023).

<sup>2</sup> United Nations Development Programme (UNDP), »India Ranks 132 on the Human Development Index as Global Development Stalls«, Pressemitteilung, 8.9.2022, <<https://www.undp.org/india/press-releases/india-ranks-132-human-development-index-global-development-stalls>> (Zugriff 8.8.2023).

<sup>3</sup> Vgl. Ashley J. Tellis, *India As a Leading Power*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, April 2016, S. 2, 12.

Konsens über die internationalen Ansprüche und Ambitionen des Landes.

Indische Regierungen folgen mit wechselnden außenpolitischen Begrifflichkeiten dem Prinzip der strategischen Autonomie, um ihre Interessen durchzusetzen und ihre Unabhängigkeit bzw. Eigenständigkeit zu unterstreichen. Nehrus »Blockfreiheit der Dritten Welt« aus den 1960er Jahren wurde unter Modi von »multi-alignment« und der Rolle Indiens als Sprecher des globalen Südens abgelöst.<sup>4</sup>

Indien unterstreicht seine strategische Autonomie unter anderem durch seine Mitgliedschaft in unterschiedlichen Gruppierungen. Hervorzuheben sind dabei besonders der Quadrilaterale Sicherheitsdialog (Quad) mit den USA, Australien und Japan, die BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika), die von China und Russland dominierte Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) und die neu gegründete, von den USA unterstützte IMEC-Initiative (India – Middle East – Europe Economic Corridor).

## Indiens Interessen

Im Zentrum der außenpolitischen Interessen stehen wirtschaftliche Entwicklung und Sicherheit. Indien tut sich traditionell schwer mit den Formen der Globalisierung und Marktöffnung, die den Grundstein für die wirtschaftliche Entwicklung der »Tigerstaaten« in Ost- und Südostasien seit den 1980er Jahren legten. Indiens vorsichtige Liberalisierung nach 1991 hatte zur Folge, dass das Land von den Auswirkungen der Asienkrise Ende der 1990er Jahre verschont wurde. Allerdings blieb die indische Wirtschaft in vielen Bereichen international nicht wettbewerbsfähig. Die Regierung von Narendra Modi hat sich 2020 für eine eigenständige Wirtschaftspolitik ausgesprochen, um die nationale Industrie zu stärken. Demgegenüber haben Wirtschaftsexperten darauf hingewiesen, dass die hohen Wachstumsraten, die Indien für seine internationalen Ambitionen benötigt, nur mit einer stärkeren Exportorientierung zu erreichen sind.<sup>5</sup> Indien ist nicht Teil regionaler Freihandelsabkommen

4 Vgl. Sanjaya Baru, »G20: Modi Plays an Old Game, Walking in the Footsteps of Nehru«, *The Wire*, 11.9.2023, <<https://thewire.in/diplomacy/g20-new-india-plays-an-old-game-walking-in-the-footsteps-of-nehru>> (Zugriff 11.9.2023).

5 Vgl. Shoumitro Chatterjee/Arvind Subramanian, *India's Inward (Re)Turn: Is It Warranted? Will It Work?*, Sonipat: Ashoka Centre for Economic Policy, Oktober 2020 (Policy Paper Nr. 1), S. 9.

wie der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) und der Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP). Seit einigen Jahren bemüht sich das Land um neue bilaterale Handelsabkommen unter anderem mit der EU. Trotz des hohen Wirtschaftswachstums wird Indiens Attraktivität als Investitionsstandort weiterhin durch eine ungenügende Infrastruktur, eine ausufernde Bürokratie und ein geringes Bildungsniveau getrübt.<sup>6</sup>

Die sicherheitspolitische Lage wird durch die Territorialkonflikte mit China und Pakistan bestimmt. Seit 1947 schwelt zwischen Indien und Pakistan der Streit über die Zugehörigkeit Kaschmirs. Dieser Konflikt war Ursache von drei (1947/48, 1965, 1999) der vier Kriege zwischen beiden Staaten. Allerdings hat der Konflikt in den letzten Jahren an Bedeutung verloren. Der Waffenstillstand aus dem Jahr 2021 ist bislang weitgehend intakt, auch wenn im indischen Teil Kaschmirs weiterhin Anschläge terroristischer Gruppen zu verzeichnen sind, die von Pakistan unterstützt werden.

Dagegen hat der Konflikt mit China deutlich an Brisanz gewonnen. China hat durch seine Seidenstraßeninitiative seit 2013/14 den Einfluss in Südasiens zu Lasten Indiens ausgeweitet. Ein Zwischenfall in der Grenzregion in Ladakh im Sommer 2020 beendete die in den 1980er Jahren begonnene Phase der Annäherung. Während Indien die Grenzfrage als bilaterales Problem betrachtet, sieht China den Konflikt eher im Kontext seiner geopolitischen Auseinandersetzungen mit den USA, zu deren bedeutendsten Partnern auch Indien als Teil der Quad gezählt wird. China ist neben den USA dennoch der größte bilaterale Handelspartner Indiens. Wesentliche Sektoren für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes sind von Importen aus China abhängig.<sup>7</sup> Indische Experten weisen darauf hin, dass Indien sich mit einer allzu starken Ab- oder Entkopplung von China selbst eher schaden würde.<sup>8</sup>

Als Antwort auf die wachsende chinesische Präsenz in Südasiens und im Indischen Ozean hat Indien seine Zusammenarbeit mit westlichen Staaten in den letzten Jahren ausgebaut. Vor allem die politischen, wirt-

6 Vgl. Asia Pacific Committee of German Business (APA), *India: Forever a Future Market?*, Berlin, Juni 2022.

7 Vgl. »Chinese Imports Critical for Boosting India's Manufacturing, Finds New Study«, *The Wire*, 12.4.2023, <<https://thewire.in/trade/chinese-imports-critical-for-boosting-indias-manufacturing-finds-new-study>> (Zugriff 12.4.2023).

8 Vgl. Raj Verma, »India's Economic Decoupling from China: A Critical Analysis«, in: *Asia Policy*, 18 (2023) 1, S. 143 – 166, <<https://www.nbr.org/publication/indias-economic-decoupling-from-china-a-critical-analysis/>> (Zugriff 20.9.2023).

schaftlichen und militärischen Beziehungen zu den USA haben sich seit den 1990er Jahren erheblich verbessert. Der amerikanische Präsident Joe Biden charakterisiert die Beziehungen zu Indien als eine der wichtigsten seines Landes im 21. Jahrhundert.<sup>9</sup> Intensiver wurden auch die Beziehungen zur EU insgesamt, vor allem zu Frankreich und Deutschland. Ferner engagiert sich Indien verstärkt in einer Reihe neuer multilateraler Formate im Indo-Pazifik, unter anderem gemeinsam mit Frankreich und Australien.

### Indien nutzt seine geopolitische Position für seine Aufstiegsambitionen.

Die Systemrivalität zwischen China und den USA sowie der Krieg in der Ukraine haben für Indien einen »geopolitischen Moment« geschaffen, um seine eigenen Aufstiegsambitionen voranzutreiben. Sowohl die westlichen Staaten als auch Russland buhlen mit unterschiedlichen Interessen um Indiens Gunst. Russland, seit Jahrzehnten Indiens wichtigster militärischer Partner, wurde innerhalb weniger Monate auch zu einem seiner größten Ölimporteure. Zugleich haben auch die indischen Ölexporte in die EU zugenommen, so dass auf diese Weise die westlichen Sanktionen gegen Russland teilweise umgangen werden.<sup>10</sup> In Reaktion auf Indiens neutrale Haltung bei den UN-Resolutionen zum Ukraine-Krieg haben die USA und die EU jeweils eigene neue Initiativen wie die Initiative on Critical and Emerging Technology (iCET) und den Trade and Technology Council (TTC) angekündigt. Die vertiefte Zusammenarbeit mit Indien soll dazu beitragen, dessen Abhängigkeit von Russland zu reduzieren. Gleichzeitig kann damit aber auch die strategische Kooperation mit Indien als Gegengewicht zu China weiter intensiviert werden.

Allerdings gibt es bislang wenig Anzeichen, dass Indien seine guten Beziehungen mit Russland einschränken wird. Im September 2023 bekräftigte

Außenminister Jaishankar das Interesse seines Landes an weiterhin stabilen Beziehungen mit Russland.<sup>11</sup> Mittel- bis langfristig wird ein durch den Krieg und westliche Sanktionen geschwächtes Russland, das sich stärker an China orientiert, auch für Indien zum Problem, falls es zu Einschränkungen bei der Lieferung von Militärmaterial kommen sollte. Die indische Regierung hat deshalb die militärische Zusammenarbeit mit westlichen Staaten ausgeweitet, mit dem Ziel, eine eigene nationale Rüstungsindustrie aufzubauen.

### Deutsch-indische Beziehungen

Indien und Deutschland haben traditionell gute Beziehungen, was sich unter anderem in der strategischen Partnerschaft aus dem Jahr 2000 und den seit 2011 stattfindenden Regierungskonsultationen widerspiegelt. Mit den Indo-Pazifik-Leitlinien der Bundesregierung von 2020 hat Indien noch größere Bedeutung in Deutschlands Außenpolitik erlangt. Neu-Delhi gilt für Berlin und Brüssel als einer der zentralen Partner mit Blick auf eine regelbasierte Ordnung im Indo-Pazifik. Auf globaler Ebene sprechen sich beide Staaten für einen von den UN getragenen Multilateralismus aus und arbeiten in der G4 zusammen mit Brasilien und Japan an einer Reform der UN.

Allerdings gibt es in einer Reihe von Politikfeldern auch sehr unterschiedliche Auffassungen. Ganz im Sinne seiner Idee der strategischen Autonomie hat Indiens Bekenntnis zu einer regelbasierten Ordnung Grenzen, wenn damit Einschränkungen der nationalen Souveränität verbunden sind. So ist Indien unter anderem nicht Mitglied des Internationalen Strafgerichtshofs. Solche Differenzen werden auch in den gegenwärtig laufenden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der EU zutage treten.<sup>12</sup> Dies betrifft weniger die auszuhandelnden Kompromisse für Zollsenkungen und Importerleichterungen von Waren und Dienstleistungen als vielmehr die

<sup>9</sup> Vgl. Amiti Sen, »US-India Ties Will Be Most Defining of 21st Century: Joe Biden«, *The Hindu Businessline*, 23.6.2023, <<https://www.thehindubusinessline.com/news/national/us-india-relations-set-to-be-most-defining-one-of-the-21st-century-biden/article66998863.ece>> (Zugriff 23.6.2023).

<sup>10</sup> Vgl. Amiti Sen, »India's Crude Imports from Russia, Refined Items Export to EU Being Noted: EU Trade Commissioner«, *The Hindu Business Line*, 26.8.2023, <<https://www.thehindubusinessline.com/economy/indias-crude-imports-from-russia-refined-items-export-to-eu-being-noted-eu-trade-commissioner/article67238456.ece>> (Zugriff 26.8.2023).

<sup>11</sup> Vgl. »Canada Was Told It's Not India's Policy: S. Jaishankar on Hardeep Singh Nijjar Killing«, *The Wire*, 27.9.2023, <<https://thewire.in/diplomacy/canada-was-told-its-not-indias-policy-s-jaishankar-on-hardeep-singh-nijjar-killing>> (Zugriff 27.9.2023).

<sup>12</sup> Vgl. Hanns Günther Hilpert/Bettina Rudloff/Christian Wagner, *Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen Indien und der EU. Ambitionen, Erwartungen, Widerstände und Anreize*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2023 (SWP-Aktuell 11/2023), doi: 10.18449/2023A11.

Sozial- und Umweltklauseln, in denen Indien eine Verletzung seiner nationalen Souveränität sieht.

Schwierig gestaltet sich auch die Zusammenarbeit im Bereich Klima und Energie. Zurzeit ist Indien der drittgrößte Verursacher von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Indische Regierungen rechtfertigen dies mit Verweis auf den niedrigen Pro-Kopf-Ausstoß, der deutlich unter dem der Industriestaaten liegt. Aufgrund des niedrigen Entwicklungsniveaus und eines anvisierten Wirtschaftswachstums von über sieben Prozent in den nächsten Jahren werden die CO<sub>2</sub>-Emissionen weiter zunehmen. Premierminister Modi verkündete zwar, dass sein Land den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2070 auf null senken will, auch wenn Indien künftig stärker auf Kohle zur Energiegewinnung setzen wird.<sup>13</sup> Der Anteil der Kohle im Bereich der Primärenergie liegt bei 57 Prozent und ist mehr als doppelt so hoch wie der globale Durchschnitt. Nach dem Ende der Pandemie hat sich der Anteil der Kohle an der Stromproduktion auf 74 Prozent erhöht. Zugleich investiert Indien in erneuerbare Energien, die 2021 erstmals einen Anteil von 10 Prozent der Stromversorgung erreichten und damit noch vor dem der Wasserkraft liegen.<sup>14</sup> Seit vielen Jahren ist die Kooperation im Energiebereich ein zentraler Pfeiler der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Indien. 2022 vereinbarten beide Seiten eine Partnerschaft für eine grüne und nachhaltige Entwicklung sowie eine Wasserstoffpartnerschaft.

Indien zählt zu jenen Ländern, die am stärksten vom Klimawandel betroffen sind. Schätzungen zufolge leben ungefähr 45 Prozent der Erwerbstätigen nach wie vor von der Landwirtschaft, die in hohem Maße vom jährlichen Monsun abhängig ist.<sup>15</sup> Eine

13 Vgl. Shefali Anand, »At Climate Summit, India Pushes for Leeway on Coal, Western Emission Cuts. India Hardens Its Position on the Country's Need to Use Much More Coal over the Next Decade«, in: *The Wall Street Journal* (online), 19.11.2022, <<https://www.wsj.com/articles/at-climate-summit-india-pushes-for-leeway-on-coal-western-emission-cuts-11668864398>> (Zugriff 19.11.2022).

14 Vgl. British Petroleum, *Statistical Review of World Energy – 2022. The Indian Energy System in 2021*, <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-india-insights.pdf>> (Zugriff 9.8.2023).

15 Vgl. Harish Damodaran, »What India's Labour Force and National Income Data Tell Us about Jobs Shifting from Agriculture«, in: *The Indian Express*, 7.3.2023, <<https://indianexpress.com/article/explained/explained-economics/explained-economics-agriculture-and-employment-8480945/>> (Zugriff 7.3.2023); Samrat Sharma, »How Dependent Is India on Mon-

soon Rains?«, in: *India Today*, 30.5.2022, <<https://www.indiatoday.in/diu/story/how-dependent-is-india-on-monsoon-rains-1956132-2022-05-30>> (Zugriff 9.8.2023).

durch den Klimawandel noch stärker forcierte Migration Arbeitssuchender in die großen Ballungszentren würde deren Infrastruktur noch mehr belasten. Deutschland unterstützt deshalb unter anderem das Smart-Cities-Programm für eine nachhaltige Stadtentwicklung.

## Ausblick

Der wirtschaftliche Aufstieg Indiens als Gegengewicht zu China im Indo-Pazifik liegt im deutschen und europäischen Interesse. Indien gilt damit als unverzichtbarer, zugleich aber auch schwieriger Partner, was sich bislang schon bei Klimaverhandlungen oder in der Welthandelsorganisation zeigte.

### Indien ist ein unverzichtbarer, aber auch schwieriger Partner.

Es gibt wenig Gründe für die Annahme, dass sich Indien angesichts der Rivalität zwischen den USA und China dem westlichen Lager anschließen wird. Indien wird vermutlich seiner strategischen Autonomie treu bleiben und den erwähnten geopolitischen Moment nutzen, um seine Aufstiegsambitionen voranzutreiben. Die neue geopolitische Bedeutung des Landes für den Westen birgt die Gefahr, dass dessen Regierungen trotz vereinzelter Kritik über die seit 2014 zu beobachtenden Einschränkungen der Demokratie sowie bei Menschenrechten und Meinungsfreiheit hinwegsehen.

Im Zuge der wachsenden wirtschaftlichen und militärischen Annäherung an den Westen könnte sich Indien auch veranlasst sehen, seine strategische Autonomie neu auszutarieren. In einem solchen Fall könnte die Zusammenarbeit mit westlichen Staaten in einzelnen Politikfeldern möglicherweise noch komplizierter werden, weil Indien damit seine außenpolitische Eigenständigkeit gegenüber der eigenen Bevölkerung und anderen Staaten des globalen Südens unter Beweis stellen kann.

Felix Heiduk

# Nationale Entwicklung und strategische Autonomie: Mittelmacht Indonesien im Indo-Pazifik

Indonesien gilt innerhalb der südostasiatischen Staatengemeinschaft ASEAN (Association of Southeast Asian Nations)<sup>1</sup> als Führungsmacht und ist einer der Hauptarchitekten des regionalen Integrationsprozesses. Als regionale Führungsmacht und einziger südostasiatischer Staat in der G20 wird Indonesien zunehmend von China und den USA, von Australien, Südkorea, Indien sowie der Europäischen Union (EU) umworben. Alle diese Akteure haben in den vergangenen Jahren versucht, ihre bilateralen Beziehungen mit Jakarta auszubauen. International hat sich Indonesien in den letzten Jahren zudem verstärkt in den Vereinten Nationen (UN) engagiert; zum Beispiel gehört es mittlerweile zu einem der größten Truppensteller für UN-Friedensmissionen.

Das außenpolitische Selbstverständnis Indonesiens ist seit der Unabhängigkeit 1949 bestimmt von der Doktrin »bebas dan aktif« (unabhängig und aktiv), der zufolge das Land seine Außenpolitik autonom, von externen Mächten und Allianzen unabhängig zu gestalten sucht. Entsprechend war Indonesien während des Kalten Krieges einer der Mitbegründer der Bewegung der Blockfreien Staaten. Das Streben nach strategischer Autonomie und Neutralität sowie die Ablehnung von Allianzen und geopolitischen »Blöcken« ist eine Kontinuitätslinie im Denken indonesischer Außenpolitiker, die sich mehr oder weniger ungebrochen von der Republikgründung bis in die heutige Zeit zieht.<sup>2</sup>

Für Deutschland ist der Inselstaat zunächst wegen seiner gewichtigen Rolle in der ASEAN interessant, schließlich steht die ASEAN im Zentrum der deutschen Leitlinien zum Indo-Pazifik. Über die enge Kooperation mit der ASEAN soll multilaterale Kooperation in der Region intensiviert werden, um so die Großmächterivalität zwischen den USA und China ein Stück weit einzuhegen und eine neue Bipolarität zu verhindern. Als größte mehrheitlich muslimische Demokratie der Welt ist Indonesien überdies als Partner für den Austausch zu Deradikalisierungsprogrammen im Bereich Islamismus von Bedeutung. Die zentralen Interessen Berlins im Hinblick auf eine Zusammenarbeit sind jedoch die Wirtschaft und der Klimaschutz. Um seine Abhängigkeit von China zu reduzieren und mehr Diversifizierung zu erreichen (»China + 1«-Ansatz), möchte Deutschland seine wirtschaftlichen Beziehungen zu Indonesien ausbauen. Außerdem verfügt Indonesien über einige für die Mobilitätswende wichtige Rohstoffe, vor allem Nickel. Und für die Eindämmung der Erderwärmung ist das Land von Belang, weil es infolge des Ausbaus von Kohlekraftwerken einer der größten Treibhausgasemittenten der Welt ist. Die 2022 zwischen den G7- und anderen Staaten und Jakarta geschlossene Just Energy Transition Partnership (JETP) soll Indonesiens Übergang zur Nutzung erneuerbarer Energien unterstützen.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mitgliedstaaten der ASEAN sind Brunei Darussalam, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

<sup>2</sup> Ahmad Rizky Mardhatillah Umar, »The Rise of the Asian Middle Powers: Indonesia's Conceptions of International Order«, in: *International Affairs*, 99 (2023) 4, S. 1459–1476, <<https://academic.oup.com/ia/article/99/4/1459/7216732>>.

<sup>3</sup> Europäische Kommission, »The EU and International Partners Launch Ground-breaking Just Energy Transition Partnership with Indonesia«, Pressemitteilung, Bali, 15.11.2022, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6926](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6926)>.

## Außenpolitik als Navigieren zwischen Riffen

Bereits 1948, inmitten des Unabhängigkeitskampfes gegen die niederländische Kolonialmacht, formulierte der damalige indonesische Vizepräsident Mohammad Hatta eine der maßgeblichen außenpolitischen Leitlinien seines Landes: »Zwischen zwei Riffen segeln« (Mendajung Antara Dua Karang). Das bedeutet, Indonesien solle eine unabhängige, an den eigenen Interessen und nicht an den Interessen externer Mächte orientierte Außenpolitik verfolgen. Mit der Metapher der zwei Riffe waren zu damaliger Zeit die USA und die Sowjetunion gemeint; Letztere ist heute von China abgelöst worden.<sup>4</sup> Indonesiens aktuelle Außenministerin Retno Marsudi brachte die Position des Landes mit den Worten auf den Punkt: »Wir weigern uns, zum Spielball in einem neuen Kalten Krieg zu werden.«<sup>5</sup> Traditionell ist die Außenpolitik Indonesiens zunächst auf seine unmittelbare Nachbarschaft ausgerichtet.

Aufgrund seiner territorialen Größe, seiner Bevölkerungszahl und der Bedeutung seiner Wirtschaft wird Indonesien in der ASEAN als Primus inter Pares angesehen, auch ist das Sekretariat der Organisation in Jakarta beheimatet. Aus indonesischer Sicht ist es vor allem die ASEAN, die als multilaterale Regionalorganisation über die regionale Sicherheit und Stabilität wachen soll; dazu gehört ebenfalls, die Interessen konkurrierender Großmächte auszubalancieren. Im Denken der politischen Eliten Indonesiens nimmt das Ausbalancieren bis heute einen zentralen Platz ein. Unter Führung Indonesiens gelang es denn auch, die ASEAN seit 1990 in der regionalen Sicherheitsarchitektur zu verankern. Ausschlaggebend dafür war die Einbindung der USA und Chinas (und einer Reihe anderer externer Akteure) in multilaterale Institutionen, die von der ASEAN geführt werden, wie das ASEAN Regional Forum (ARF), den East Asia Sum-

mit (EAS) und das ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus (ADMM+).<sup>6</sup>

All diese Formate sind »ASEAN-zentriert« in dem Sinne, dass die ASEAN die Treffen ausrichtet, die Agenda aufstellt und die Normen des ASEAN Treaty of Amity and Cooperation (TAC) gelten, namentlich der Verzicht auf die Androhung und Anwendung von Gewalt sowie die Gebote der friedlichen Konfliktbeilegung, der regionalen Kooperation und der Nicht-einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Indem externe Akteure in multiple »ASEAN-zentrierte« Dialogforen eingebunden wurden, sollte verhindert werden, dass Südostasien in den Orbit einer Großmacht abgeleitet. In den Worten des ehemaligen indonesischen Außenministers Marty Natalegawa: In der Region sollte ein dynamisches Gleichgewicht (»dynamic equilibrium«)<sup>7</sup> gewahrt bleiben. Indes stößt die ASEAN bisweilen an ihre Grenzen, zum Beispiel als sie sich unfähig gezeigt hat, in Bezug auf den Konflikt um das Südchinesische Meer oder die Myanmar-Krise konkrete Lösungsansätze zu entwickeln. In Jakarta kommt die Frustration über die Schwerfälligkeit des regionalen Integrationsprozesses und die mangelnde Reformfähigkeit der ASEAN in den letzten Jahren immer wieder zum Ausdruck, so in kontroversen Debatten über die zukünftige Rolle Indonesiens in der Organisation. Einige Beobachter bezeichneten die ASEAN als goldenen Käfig der indonesischen Außenpolitik und warben dafür, sich stärker von ihr zu emanzipieren.<sup>8</sup>

Indonesiens spezifische außenpolitische Identität manifestiert sich ganz praktisch etwa darin, wie sich Jakarta zum russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine positioniert. Zwar hat Indonesien im Rahmen der UN-Generalversammlung im März 2022 ein

4 Daniel Novotny, *Torn between America and China. Elite Perceptions and Indonesian Foreign Policy*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, 2010.

5 Ministry of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, »Statement by Minister for Foreign Affairs of the Republic of Indonesia at the General Debate of the 77th Session of the UN General Assembly«, New York, 26.9.2022, <<https://kemlu.go.id/portal/en/read/4018/pidato/statement-by-minister-for-foreign-affairs-of-the-republic-of-indonesia-at-the-general-debate-of-the-77th-session-of-the-un-general-assembly-new-york-26-september-2022>>.

6 Rizal Sukma, »The Accidental Driver: ASEAN in the ASEAN Regional Forum«, in: Jürgen Haacke/Noel M. Morada (Hg.), *Cooperative Security in the Asia-Pacific. The ASEAN Regional Forum*, London: Routledge, 2010, S. 111 – 123.

7 Marty M. Natalegawa, »An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific. Keynote Address at the Conference on Indonesia«, Washington, D.C., 16.5.2013, S. 4, <[https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/attachments/130516\\_MartyNatalegawa\\_Speech.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/attachments/130516_MartyNatalegawa_Speech.pdf)>.

8 Jusuf Wanandi, *Indonesia's Foreign Policy and the Meaning of ASEAN*, Honolulu, Hawaii: Pacific Forum/Center for Strategic and International Studies, 15.5.2008 (PacNet 27/2008), <[https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/csis/pubs/pac0827.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/pac0827.pdf)>; Rizal Sukma, »Indonesia Needs a Post-ASEAN Foreign Policy«, in: *The Jakarta Post* (online), 30.6.2009.

Ende der russischen Invasion gefordert, danach aber weder Sanktionen gegen Moskau mitgetragen noch Russland vom G20-Gipfel in Jakarta Ende 2022 aus- geladen. Bei der folgenden Abstimmung im April 2022 über den Ausschluss Russlands aus dem UN- Menschenrechtsrat enthielt sich Jakarta, da aus seiner Sicht der Ausschluss eines Landes wichtigen Prinzi- pien wie Inklusivität und multilateraler Diplomatie widerspricht. Stattdessen unterstützte Indonesien den Vorschlag des UN-Generalsekretärs, eine unabhängige Untersuchungskommission zur Ukraine einzusetzen.<sup>9</sup> Letztes Jahr besuchte Indonesiens Präsident Joko Widodo, genannt »Jokowi«, als erster asiatischer Regierungschef seit Beginn des Krieges sowohl Kyiv als auch Moskau.<sup>10</sup>

### **Indonesiens Haltung, die weder offen prowestlich noch prorussisch ist, entspricht tradierten Prinzipien seiner Außenpolitik.**

Im Einklang mit seinem strategischen Interesse, eine Äquidistanz zwischen den konkurrierenden Großmächten zu wahren, hat Indonesien bisher weder offen prowestliche noch prorussische Töne angeschlagen. Während sich Jakarta aus Sicht west- licher Kritiker damit zwischen alle Stühle setzt, ist diese Haltung im Land selbst populär und entspricht zudem tradierten Prinzipien indonesischer Außen- politik. Dieses ambivalente Verhalten der indone- sischen Regierung ist spezifischen strategischen Inter- essen geschuldet, etwa dem Zugang zu Nahrungs- und Düngemitteln und zu Technologie (in geringe- rem Maße auch zu Rüstungsgütern) aus Russland. Zwar verzichtet Indonesien bislang darauf, russisches Öl zu kaufen, doch profitiert die indonesische Wirt- schaft durchaus von guten bilateralen Beziehungen mit Russland. So hat sich Jokowi zum Ziel gesetzt, durch industrielles »downstreaming« eine höhere Wertschöpfung im eigenen Land zu erreichen. Das bedeutet, der Inselstaat will Rohstoffe künftig nicht mehr nur exportieren, sondern selbst verarbeiten und dann mit größerem Gewinn verkaufen. Russische In-

vestitionen (ebenso wie chinesische) und russisches Know-how, unter anderem im petrochemischen Sek- tor, sind dabei von großem Wert.

Innenpolitisch genießt in Indonesien die wirt- schaftliche Entwicklung des Landes allgemein Prio- rität. Unter der Regierung Jokowi stehen daher Infra- strukturprojekte und die Ankurbelung der Wirtschaft ganz oben auf der Agenda. Außenpolitische Themen werden primär unter dem Gesichtspunkt nationaler Entwicklung betrachtet. Dabei gilt vor dem Hinter- grund eines erstarkenden indonesischen Nationalis- mus stets »Indonesia first« – auch wenn Jokowi rhe- torisch um internationale Investoren wirbt und wirt- schaftliche Offenheit betont. Die Maxime »Indonesia first« zeigt sich beispielsweise in Gestalt von Export- verboten für bestimmte Rohstoffe wie Nickel, Bauxit oder Kupfer (Letzteres ab 2024) sowie darin, dass die Ausbeutung indonesischer Ressourcen in erster Linie durch inländische Unternehmen erfolgen soll. Die Exportverbote sollen erst dann zurückgenommen werden, wenn die nationalen Verarbeitungskapazitä- ten entsprechend ausgebaut sind. Ziel des Ganzen ist, die nationale Wertschöpfung zu fördern und dadurch wiederum die Entstehung von Arbeitsplätzen und das Wirtschaftswachstum.<sup>11</sup>

Als Mitbegründer der Blockfreien-Bewegung lehnt Indonesien es seit jeher strikt ab, dass Großmächte in der Region Einflusszonen errichten. Diese Haltung knüpft zudem an die in der Verfassung verankerte Doktrin »unabhängig und aktiv« an, laut der es eine strategische Priorität des Landes sein muss, dass es, frei von der Einflussnahme durch Großmächte, außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähig ist (»strategische Autonomie«).<sup>12</sup> Im Kontext der sich immer stärker abzeichnenden sino-amerikanischen Konkurrenz leitet sich hieraus in der Sicht Jakartas die Notwendigkeit ab, eine Dominanz Chinas oder der USA in Südostasien zu verhindern. Folglich müsse Indonesien einerseits seine Beziehungen zu beiden Großmächten in einer steten Balance halten und andererseits darauf drängen, dass sowohl die USA als auch China in regionale und globale multilate- rale Institutionen eingebunden würden.

<sup>9</sup> A. Muh. Ibnu Aqil, »Indonesia Abstains as UN Suspends Russia from Rights Body«, in: *The Jakarta Post* (online), 9.4.22, <<https://www.thejakartapost.com/world/2022/04/09/indonesia-abstains-as-un-suspends-russia-from-rights-body.html>>.

<sup>10</sup> Felix Heiduk/Tom Wilms, *Indonesiens G20-Präsidentschaft und der Krieg Russlands gegen die Ukraine. Jakarta zwischen allen Stühlen?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2022 (SWP-Aktuell 47/2022), doi: 10.18449/2022A47.

<sup>11</sup> Felix Heiduk, »Indonesia utama (Indonesia first) und Rohstoffnationalismus«, in: Melanie Müller (Koord.), *Auf Partnersuche: neue Allianzen im Rohstoffsektor*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 22.6.2023 (360 Grad).

<sup>12</sup> Dewi Fortuna Anwar, »Indonesia's Vision of Regional Order in East Asia amid U.S.-China Rivalry: Continuity and Change«, in: *Asia Policy*, 13 (2018) 2, S. 57 – 63.

Indonesiens Vorstellung von der internationalen Ordnung als einer internationalen Gemeinschaft ist kooperativ und inklusiv und schließt deshalb auch keinen Akteur aus. China wird daher explizit als »Partner« und »Teilhaber« bezeichnet – obwohl gelegentlich etwa maritime Konflikte zwischen Indonesien und China über die Natuna-Inseln im Südchinesischen Meer aufbrechen.<sup>13</sup> Indonesische Offizielle unterstreichen immer wieder, Sicherheit sei unteilbar, fuße auf gemeinsamen Interessen und Normen und sei kein Nullsummenspiel.<sup>14</sup> Insbesondere Präsident Widodo nennt in diesem Zusammenhang die wachsende globale ökonomische Interdependenz als einen Faktor, der die multilaterale Kooperation befördere.<sup>15</sup>

## Fazit

Indonesiens internationale Rolle hat vielerorts zunächst reaktiven Charakter. Basierend auf der Grundannahme, dass seine nationalen Interessen am besten gewahrt werden können, wenn es weitestgehend unabhängig von Großmächteinflüssen ist, reagiert Indonesien auf die Rivalität zwischen den USA und China hauptsächlich mittels Absicherung in alle Richtungen (hedging). Internationale Beziehungen, ob sicherheits- oder wirtschaftspolitisch, sollen sowohl mit den USA und China als auch mit vielen anderen Akteuren gepflegt werden, um Jakarta so größtmöglichen Handlungsspielraum zu sichern. Indonesien selbst aber setzt infolgedessen international wenig eigene Akzente – betont es doch bisher vor allem, was es *nicht* will, nämlich eine neue Bipolarität. Auf internationaler Bühne blieb Indonesien daher bislang eher blass; konkrete Initiativen des Landes sind in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren allenfalls für die Region Südostasien erkennbar.

Unter der derzeit amtierenden Regierung stehen zudem innenpolitische Fragen im Vordergrund, allen voran die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Hierbei geht es darum, die wirtschaftliche Abhängigkeit Indonesiens von ausländischen Investoren zu verringern und vermehrt sämtliche Glieder einer Wertschöpfungskette im Land anzusiedeln, ferner um Ernährungs- und Energiesicherheit. Bei all diesen Themen ist Jakarta durchaus offen für punktuelle Kooperationen und agiert pragmatisch. In der politischen Klasse dominiert jedoch weithin ein transaktionales Verständnis mit Fokus auf kurzfristigen Vorteilen für Indonesien, zumeist materieller Art. Vorherrschend in der Wirtschafts- und Handelspolitik sind trotz anderslautender Rhetorik Protektionismus, Nationalismus und Abschottung signifikanter Teile des indonesischen Marktes.

Aus deutscher und europäischer Sicht eröffnen sich zurzeit punktuell Möglichkeiten einer Zusammenarbeit, vornehmlich in der Klimapolitik beim Übergang zu erneuerbaren Energien sowie in der Wirtschaft im Hinblick auf die Verarbeitung von Rohstoffen, zum Beispiel Nickel. Und nicht zuletzt steht der Abschluss des EU-Freihandelsabkommens mit Indonesien noch aus. Eine breitere, strategischer aufgestellte Partnerschaft mit dem Inselstaat erscheint gegenwärtig indes als nach wie vor schwieriges Unterfangen.

13 Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia, »Indonesia Invites China to Join Indo-Pacific Cooperation«, Jakarta, 14.11.2018, <<https://setkab.go.id/en/indonesia-invites-china-to-join-indo-pacific-cooperation/>>.

14 Ryamizard Ryacudu, »Speech at the IISS [International Institute for Strategic Studies] Shangri-La Dialogue 2019«, Singapur, 2.6.2019, <<https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019>>.

15 Ministry of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, »Jokowi Praises Fruitful Partnership between ASEAN and China«, Jakarta, 22.11.2021, <<https://kemlu.go.id/chicago/en/news/17526/jokowi-praises-fruitful-partnership-between-asean-and-china>>.

Gerrit Kurtz

# Äthiopien: Fragile Macht am Horn von Afrika

Seit Jahrzehnten ist Äthiopien ein zentraler Partner für externe Akteure. Das liegt nicht zuletzt an seiner strategischen Lage am Horn von Afrika, aus der sich verschiedene Rollen ergeben. Äthiopien ist eine Brücke zwischen der arabisch-muslimischen und der afrikanischen Welt, war einer der frühesten christlich geprägten Staaten, später eine afrikanische Imperialmacht, die sich auf Augenhöhe mit den europäischen Großmächten sah, und fungiert heute als Sitz der Afrikanischen Union (AU). Seine Beziehungen zu den USA und zur EU haben sich in den letzten Jahren jedoch erheblich abgekühlt. Grund dafür ist vor allem der Bürgerkrieg mit der Tigray People's Liberation Front (TPLF) im Norden des Landes, bei dem es zu massiven Menschenrechtsverletzungen kam. Premierminister Abiy Ahmed verfolgt einen nationalistischen Erneuerungskurs, mit dem er sowohl innen- als auch außenpolitisch an die Grenzen von Äthiopiens staatlichen Fähigkeiten stößt. An Ambitionen mangelt es ihm nicht. 2021 sagte Abiy vor dem nationalen Parlament, bis zur Mitte des Jahrhunderts solle Äthiopien eine von zwei globalen Supermächten werden.<sup>1</sup> Äthiopische Experten sehen das Land derzeit jedoch kaum auf der Höhe von Mittelmächten wie Saudi-Arabien oder den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE).<sup>2</sup>

Dabei untermauern zumindest einige materielle Indikatoren den Führungsanspruch Äthiopiens. Unter Afrikas Staaten hat es mit 126 Millionen Menschen die zweitgrößte Bevölkerung, die zudem rasant wächst. In den letzten zwanzig Jahren gehörte Äthiopien zu den Ländern mit den höchsten wirtschaftlichen Zuwachsraten der Welt – sein Bruttoinlandsprodukt hat sich in der Zeit mehr als versechzehnfacht. Mittlerweile verfügt Äthiopien auch über die

zahlenmäßig größte Militärmacht in Sub-Sahara-Afrika, nachdem es seine Verteidigungsausgaben im Zuge des Bürgerkriegs erheblich gesteigert hat.<sup>3</sup>

Potential und Anspruch des Landes stehen jedoch in deutlicher Spannung zu seiner Fragilität. Schon die Vorgängerregierung unter Führung der Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF) sorgte sich um die Stabilität des Vielvölkerstaates. Laut der außen- und sicherheitspolitischen Strategie der damaligen Regierung waren Äthiopiens ökonomische und (nach ihrem Verständnis) demokratische Defizite das größte Sicherheitsrisiko, weshalb es höchste Priorität haben müsse, rasch für mehr Entwicklung zu sorgen.<sup>4</sup> Das stark von staatlicher Seite forcierte Wirtschaftsmodell geriet Mitte der 2010er Jahre aber zunehmend unter Druck, weil es nicht genügend Beschäftigung hervorbrachte.

Nach seinem Amtsantritt als Folge eines Machtwechsels innerhalb der EPRDF im April 2018 steuerte Abiy mit wirtschaftlichen und politischen Reformen um. Diese gerieten wegen der Covid-19-Pandemie aber schon bald ins Stocken. Der Krieg gegen die TPLF ab November 2020 stürzte das Land in eine tiefe Krise. Der Friedensprozess, der mit dem Pretoria-Abkommen im November 2022 einsetzte, brachte neue Schwierigkeiten mit sich. Zusehends entglitt der Regierung das Gewaltmonopol. Äthiopiens bevölkerungsreichste Bundesstaaten Amhara und Oromia sowie weitere Teile des Landes werden heute von bewaffneten Konflikten, Kriminalität und Vertreibung erschüttert. Das Verhältnis zu Eritrea, das seine Interessen im Pretoria-Abkommen nicht berücksichtigt sah, verschlechterte sich in einem Maße, dass mittelfristig ein erneuter Waffengang zwischen beiden

1 Mulubrhan Balehegn, »The Politics and Problems of Prosperity Party Gospel«, in: *Ethiopia Insight* (online), 4.4.2021, <<https://www.ethiopia-insight.com/2021/04/04/the-politics-and-problems-of-prosperity-party-gospel/>> (Zugriff 28.9.2023).

2 Interviews in Addis Abeba, Oktober 2023.

3 International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2023*, London 2023, S. 420.

4 Ethiopian Ministry of Information, *The Federal Democratic Republic of Ethiopia Foreign Affairs and National Security Policy and Strategy*, Addis Abeba, November 2002.

Staaten droht. Der Eritreisch-Äthiopische Krieg von 1998 bis 2000 wirkt bis heute nach.

Für deutsche wie europäische Entscheidungsträgerinnen und -träger bleibt Äthiopien wichtig. In ihren Augen ist das Land schlichtweg zu groß, um es als staatliches Gemeinwesen scheitern zu lassen – seine Fragilität ist ein systemisches Risiko für die regionale Ordnung in Afrika, an der die EU ein eminentes Interesse hat. Äthiopien leistete in der Vergangenheit wichtige Beiträge zur Konfliktbearbeitung in seinem Umfeld und setzte sich für die regionale Integration ein. Dabei hängt die Entwicklung des Landes nicht primär von Europa ab.

In den letzten Jahren entfernte sich Äthiopien von seiner international balancierenden Position, die es lange Zeit eingenommen hatte. Zwar sieht sich die politische Elite dank langjähriger Kooperation den westlichen Staaten und demokratischen Werten verbunden, doch setzt die Regierung stark auf eine Kooperation mit China, Russland und den VAE. Ob Äthiopien künftig eine Führungsrolle spielen kann und wie sich seine außenpolitische Handlungsfähigkeit gestaltet, dürfte insbesondere von der inneren Entwicklung und der regionalen Ausrichtung des Landes bestimmt werden.

## Grundzüge der Außenpolitik unter Abiy

Abiy's Regierung verfolgt einen neuen ideologischen Kurs, der eine Rückbesinnung auf die antiken Wurzeln des äthiopischen Staatswesens propagiert.<sup>5</sup> Spätestens seit dem Sieg über italienische Kolonialkräfte in der Schlacht von Adua 1896 sah sich bereits das abessinische Kaiserreich als gleichberechtigten Teil der internationalen Ordnung. Im Gegensatz zu den sozialistisch geprägten EPRDF-Eliten vertritt Abiy einen eher wirtschaftsliberalen Ansatz, den er um das kulturelle Kapital der Traditionslinie zur antiken Zivilisation ergänzt. Dabei bleiben Äthiopiens Innen- und Außenpolitik, die stark auf den Premierminister ausgerichtet sind, unter Abiy teilweise erratisch. So lässt sich derzeit nur begrenzt von einer übergeordneten außenpolitischen Identität des Landes sprechen. Der Kurs nationaler Größe, den die aktuelle Regierung verfolgt, wird jedoch immer wieder durch längerfristig wirkende Faktoren eingehegt – wie den pan-

afrikanischen Multilateralismus und das äthiopische Streben nach einem Ausgleich zwischen den Großmächten. Abiy's Forderung etwa, dem Land einen direkten Zugang zum Roten Meer zu verschaffen,<sup>6</sup> entspringt nicht allein dem Wunsch nach nationalem Prestige und regionaler Vorherrschaft, sondern ebenso dem Ziel, die heimische Wirtschaft von Großmachtkonflikten, welche Äthiopiens Nachbarn betreffen könnten, unabhängiger zu machen.

Die Folgen dieser politischen Neuausrichtung zeigen sich in Äthiopiens regionaler Orientierung. Hatte die EPRDF-Regierung, deren dominanter Teil die TPLF war, stets eine führende Rolle in den afrikanischen Regionalorganisationen gespielt, werden diese von Abiy eher vernachlässigt. Abiy's wechselnde regionale Partnerschaften erschweren die regionale Integration. Während des Kriegs gegen die TPLF arbeitete Äthiopien militärisch eng mit Eritrea und Somalia zusammen. Asmara entsandte erhebliche Kontingente in den Kampf gegen die TPLF. Mit Sudan kam es währenddessen zu Grenzscharmützeln. In dieser Phase verringerte sich Äthiopiens Beitrag zu UN-Friedensmissionen, deren größter Truppensteller das Land noch Mitte 2020 gewesen war, um über 75 Prozent. Zwar spielten AU und IGAD eine wichtige Rolle bei der Verhandlung des Pretoria-Abkommens, das den Krieg im Norden Äthiopiens beenden sollte. In der Folge kühlten sich Äthiopiens Beziehungen mit Eritrea jedoch ab, das seine Interessen im Frieden mit der TPLF nicht berücksichtigt sah. Nachdem Äthiopien Somaliland am 1. Januar 2024 in Aussicht gestellt hatte, dessen Unabhängigkeit von Somalia anzuerkennen, im Gegenzug für einen fünfzig Jahre geltenden Meereszugang für die im Aufbau befindliche äthiopische Marine, verschlechterte sich auch das bilaterale Verhältnis zu Somalia.

Äthiopien will sich nicht vorschreiben lassen, mit welchen Ländern es prioritär zusammenarbeitet. Durch den Bürgerkrieg haben sich seine Partnerschaften verschoben. Die USA hatten gute Beziehungen zur EPRDF-Regierung. Aus amerikanischer Sicht war Äthiopien ein Stabilitätsanker am Horn von Afrika und ein wichtiger Partner im Kampf gegen islamistischen Terrorismus. Doch im Laufe des Krieges kappte Washington viele dieser Beziehungen und entzog

5 Goitom Gebreluel, »Ideology, Grand Strategy and the Rise and Decline of Ethiopia's Regional Status«, in: *International Affairs*, 99 (2023) 3, S. 1127–1147.

6 Aggrey Mutambo, »Ethiopia's Quest for Sea Access Rattles Port Custodians Eritrea«, in: *The East African* (online), 23.10.2023, <<https://www.theeastafrican.co.ke/tea/rest-of-africa/ethiopia-s-quest-for-sea-access-rattles-port-custodians-eritrea-4408782>> (Zugriff 31.10.2023).

Äthiopiens Handelsprivilegien. Dass die Rolle des Landes als regionaler Sicherheitspartner Amerikas verfällt, werten manche Beobachter als »eines der folgenreichsten strategischen Debakel, das die US-Außenpolitik seit einer Generation in Afrika erlebt hat.«<sup>7</sup>

China investierte bereits unter der EPRDF-Regierung stark in Äthiopien, vor allem in den Transport- und Energiesektor. Dies betraf etwa die Eisenbahnstrecke zwischen Addis Abeba und Dschibuti. Ihr Maximum hatten chinesische Kredite für Äthiopien bereits vor rund einem Jahrzehnt erreicht.<sup>8</sup> Mittlerweile ist die Volksrepublik der größte bilaterale Auslandsschuldner des Landes.<sup>9</sup> Auf diplomatischer Ebene sind die Beziehungen weiterhin eng. Die erste Reise des damals neu ernannten chinesischen Außenministers Qin Gang führte im Januar 2023 nach Addis Abeba. Ein Jahr zuvor hatte China bereits seine Initiative für die »friedliche Entwicklung am Horn von Afrika« vorgestellt.<sup>10</sup>

Die Beziehungen Äthiopiens zu Russland reichen bis 1898 zurück, als beide Länder noch Monarchien waren. Äthiopien ist zwar von den wirtschaftlichen Auswirkungen des russischen Überfalls auf die Ukraine betroffen (vor allem bei Dünger), profitierte jedoch während des Krieges mit der TPLF auch von Moskaus Schutz im UN-Sicherheitsrat. Um ein eigenes Kernkraftwerk zu errichten, kooperiert Äthiopien mit Rosatom, der russischen Agentur für Atomenergie.

Daneben wurden die VAE zu einem der wichtigsten Partner des Landes. Die Emirate boten Abiy eine schnelle Finanzierung zu Beginn seiner Reformagenda 2018. In kurzer Zeit stiegen sie überdies zu Äthiopiens wichtigstem Handelspartner auf – über 25 Prozent aller äthiopischen Exporte, vor allem Gold, gingen 2022 in die VAE, mehr als auf den gesamten

afrikanischen Kontinent.<sup>11</sup> Die Emirate lieferten (neben der Türkei und Iran) bewaffnete Drohnen an Äthiopien, die entscheidend dazu beitrugen, den Vormarsch der Tigray Defence Forces im Herbst 2021 zurückzuschlagen.<sup>12</sup>

Angesichts dieser geopolitischen Ausrichtung entschied der 15. BRICS-Gipfel im August 2023, Äthiopien in die Gruppe aufzunehmen. Für Abiy ist der 2024 anstehende Beitritt zum Kreis der BRICS+-Länder »einer der größten diplomatischen Siege des Landes in den letzten Jahrzehnten.«<sup>13</sup> Die Kooperation mit dem Format fügt sich ein in Abiys Ziel, Äthiopien zu einer führenden Macht zu entwickeln, dient aber vor allem auch den wirtschaftlichen Interessen und finanziellen Bedarfen des Landes.

## Äthiopiens regionales und internationales Engagement

Auch unter der Vorgängerregierung war Äthiopien in wichtigen Fragen selten ein enger Partner Deutschlands, wie sich am Abstimmungsverhalten der beiden Länder in der UN-Generalversammlung zeigt. Äthiopien stimmt seit über zwanzig Jahren öfter mit China als mit Deutschland. Mittlerweile gehört Letzteres sogar zu den zehn Ländern, mit denen Äthiopien in den Vereinten Nationen am seltensten übereinstimmt.<sup>14</sup>

Deutschlands Interesse an Äthiopien gilt nicht zuletzt dessen Beiträgen zu regionaler Kooperation, zu Friedensförderung und afrikanischer Handlungsmacht auf globaler Ebene. Das Land ist überdies an der militärischen Aufstandsbekämpfung in Somalia

**7** Harry Verhoeven/Michael Woldemariam, »Who Lost Ethiopia? The Unmaking of an African Anchor State and U. S. Foreign Policy«, in: *Contemporary Security Policy*, 43 (2022) 4, S. 622–650 (624) (Übersetzung durch den Autor).

**8** Boston University, Global Development Policy Center, »Chinese Loans to Africa Database«, 2022, <<https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database/>> (Zugriff 28.9.2023).

**9** Verbindlichkeiten gegenüber China machen etwa 30 Prozent von Äthiopiens gesamtem externen Schuldenstand aus. United Nations Development Programme (UNDP), *From Debt to Development: What Are Ethiopia's Choices?*, Addis Abeba, April 2023 (Working Paper Series, Nr. 3), S. 5.

**10** Karoline Eickhoff/Nadine Godehardt, *China's Horn of Africa Initiative. Fostering or Fragmenting Peace?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2022 (Megatrends Working Paper 2022/01).

**11** International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics* (Zugriff 6.11.2023).

**12** Declan Walsh, »Foreign Drones Tip the Balance in Ethiopia's Civil War«, in: *The New York Times* (online), 20.12.2021, <<https://www.nytimes.com/2021/12/20/world/africa/drones-ethiopia-war-turkey-emirates.html>> (Zugriff 28.9.2023).

**13** »Ethiopia's Membership in BRICS Would Contribute Significantly to Realizing South-South Cooperation: PM Abiy«, *ENA English*, 28.9.2023, <[https://www.ena.et/web/eng/w/eng\\_3244934](https://www.ena.et/web/eng/w/eng_3244934)> (Zugriff 28.9.2023) (Übersetzung durch den Autor).

**14** Berechnungen des SWP-Teams »Daten und Statistik«, basierend auf Michael A. Bailey/Anton Strezhnev/Erik Vooten, »Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 61 (2017) 2, S. 430–456, <<https://www.jstor.org/stable/26363889>>. Datensatz verfügbar unter: 10.7910/DVN/LEJUQZ, Datei AgreementScoresAll\_Jul2023.csv (Stand Juli 2023).

beteiligt. Dies geschieht über die EU-finanzierte African Union Transition Mission in Somalia (ATMIS) und die regionale Frontline States Task Force. Zudem ist Äthiopien eines der wichtigsten Aufnahmeländer für Geflüchtete in Afrika.

Auf kontinentaler Ebene engagierte sich Äthiopien im Zuge der Covid-19-Pandemie. Im März 2020 rief Abiy die G20-Staaten auf, zusätzliche Finanzmittel für alle afrikanischen Staaten zu mobilisieren, denn nur so könne Corona umfassend bekämpft werden.<sup>15</sup> In diesem Zusammenhang machte er Äthiopien zum kontinentalen Hub für die Verteilung medizinischer Güter, wozu er Ethiopian Airlines einsetzte.<sup>16</sup>

Seit dem Abkommen von Pretoria bemüht sich Äthiopien um eine Wiederannäherung an westliche Länder, mit einigem Erfolg. So nahm Abiy am US-Afrika-Gipfel Ende 2022 in Washington teil. Im Jahr darauf war er jeweils zweimal in Paris und Rom. Äthiopien ist insbesondere an vertiefter wirtschaftlicher Zusammenarbeit, an Schuldenumstrukturierung und Unterstützung für einen Kredit des Internationalen Währungsfonds (IWF) interessiert. Die enormen Kosten des heimischen Krieges und der anhaltenden Sicherheitsprobleme in vielen Teilen des Landes belasten den Staatshaushalt. Hinzu kommen eine hohe Inflation von über 30 Prozent und ein Mangel an Devisenreserven, mit denen sich Importe finanzieren ließen. Trotz dieser wirtschaftlichen Nöte verwahrt sich die äthiopische Regierung gegen eine starke Konditionierung internationaler Finanzhilfen.

## Schlussfolgerungen

Äthiopien nimmt keine »Mittelposition« in der aufkommenden Bipolarität ein, sondern orientiert sich mehr an einer von China und Russland geprägten Ordnung. Deutschland sollte sich darauf einstellen, dass Äthiopien auch weiterhin seine Souveränität betonen und Beziehungen transaktional gestalten wird. In einer fluideren Weltpolitik, in der es wenig

verlässliche Bündnisse gibt, bestehen jedoch Ansatzpunkte für eine bilaterale Kooperation.

Deutschland sollte mit der äthiopischen Regierung auf Politikfeldern, an denen beiderseitiges Interesse besteht, in einer Weise zusammenarbeiten, die übergeordnete deutsche Prioritäten nicht untergräbt, was die Glaubwürdigkeit internationaler Normen, der eigenen Kooperationsinstrumente und multilateraler Institutionen betrifft. Kommunikativ sollte die Bundesregierung den Eindruck vermeiden, Äthiopien sei ein demokratisches Land, bloß weil dort Wahlen stattfinden.<sup>17</sup>

### **Deutschland hat ein Interesse daran, dass Äthiopien wieder zum Exporteur von Frieden und Stabilität in der Region wird.**

Äthiopien bleibt Partnerland im »Compact with Africa« – einem Format, in dem die Regierungschefs aller Partnerländer von der Bundesregierung regelmäßig zu Wirtschaftsgipfeln nach Berlin eingeladen werden. Fraglich ist jedoch, wie sehr diese diplomatischen Treffen und entsprechende Förderinstrumente der Bundesregierung dazu beitragen können, privatwirtschaftliche Investitionen deutscher Unternehmen in Äthiopien anzuregen. Das größte Hindernis für solche Investitionen entsteht durch den politisch-wirtschaftlichen Kontext dort, insbesondere die bewaffneten Konflikte und die engen Kapitalverkehrskontrollen. Ein hochrangiger Dialog mit Addis Abeba zur Förderung von Investitionen kann nur dann Erfolg haben, wenn er sensible Governance-Themen offen thematisiert. Die von Äthiopien benötigten multilateralen makroökonomischen Hilfen bieten einen wichtigen Hebel, um von der Regierung mehr Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit gegenüber der eigenen Bevölkerung einzufordern.

Gemeinsame Interessen Deutschlands und Äthiopien bestehen beim Klimaschutz. Hier engagiert sich das Land im Rahmen seiner Green Legacy Initiative mit massenhaften Baumpflanzungen. Darüber hinaus ist es im deutschen Interesse, dass Äthiopien Konflikte im eigenen Land und in der Region gewaltfrei bearbeitet, damit es wieder zum Exporteur von Frieden und Stabilität am Horn von Afrika wird.

<sup>15</sup> Abiy Ahmed, »If Covid-19 Is Not Beaten in Africa It Will Return to Haunt Us All«, in: *Financial Times* (online), 25.3.2020, <<https://www.ft.com/content/c12a09c8-6db6-11ea-89df-41bea055720b>> (Zugriff 28.9.2023).

<sup>16</sup> Yonas Tariku, »COVID Diplomacy: Ethiopia's Initiatives to Combat the Global Pandemic in Africa«, *Blog Wilson Center* (online), 14.10.2020, <<https://www.wilsoncenter.org/blog-post/covid-diplomacy-ethiopias-initiatives-to-combat-the-global-pandemic-in-africa>> (Zugriff 28.9.2023).

<sup>17</sup> Vgl. Äthiopiens Score im »Varieties of Democracy«-Datensatz, <[https://v-dem.net/data\\_analysis/RadarGraph/](https://v-dem.net/data_analysis/RadarGraph/)> (Zugriff 29.9.2023).

Karoline Eickhoff

# Kenia: Profiteur der weltpolitischen Großwetterlage

Kenia ist neu in der Auswahl der Länder, die als Middle Ground Power gehandelt werden. Das Land galt lange Zeit als politisch unauffälliger Stabilitätsanker in Ostafrika und als bevorzugter Standort der Entwicklungszusammenarbeit. Kenias Anteil am weltweiten Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegt gemessen an der Kaufkraft bei lediglich 0,2 Prozent. Das Rückgrat der nationalen Wirtschaft ist neben dem Tourismus der Agrarsektor. 2014 wurde Kenia von der Weltbank als Land mit mittlerem Einkommen der unteren Kategorie eingestuft. Auf dem Human Development Index, der die sozialen Dimensionen von Entwicklung berücksichtigt, liegt Kenia unter 191 Ländern nur auf Platz 152. Dass es derzeit wie kaum ein anderes Land in Afrika von Regierungen aus aller Welt umworben wird, liegt nicht an seiner Wirtschaftsleistung, an militärischer Macht oder besonderem Rohstoffreichtum. Die Gründe für Kenias Attraktivität sind geopolitischer Natur. Für den globalen Handel verfügt das Land über eine wichtige geographische Position als »Türöffner« der Region. Der kenianischen Regierung gelingt es, in der angespannten Weltlage diese Rolle strategisch auszuspielen und Kooperationskanäle mit allen Seiten zu pflegen. Ohne Kenia, so könnte man meinen, geht in Ostafrika wirtschaftlich nichts.

Kenias Seehafen Mombasa verbindet die regionalen Staaten mit dem Weltmarkt. Die Transportinfrastruktur des Landes ist vergleichsweise gut ausgebaut. Damit bildet Kenia eine Drehscheibe für Lieferketten. Zudem ist es die stärkste Volkswirtschaft in der Region. Mit einem BIP-Wachstum von 5,5 Prozent (2022) und erwarteten moderaten Zuwächsen in den kommenden Jahren expandiert Kenias Wirtschaft stärker als die vieler anderer Länder Subsahara-Afrikas, wo der Durchschnitt 2022 bei 3,6 Prozent lag. Als »Silicon Savannah« ist das Land regionaler Sitz großer Konzerne wie Google und Microsoft. Gleichzeitig ist Staatspräsident William Ruto bestrebt, Kenia als politischen Agenda-Setter in globalen Fragen zu positionieren, die für das Land und Afrika wichtig sind. Auf inter-

nationalem Parkett fordert er öffentlichkeitswirksam bessere Kreditbedingungen für verschuldete Länder, eine Reform der multilateralen Finanzarchitektur und globale Lösungen für den Umgang mit dem Klimawandel. Ausländischen Regierungen stellt er Kooperationen bei erneuerbaren Energien in Aussicht. Rutos Positionen finden weltweit viel Zuspruch, auch im globalen Süden.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung ihre diplomatischen Beziehungen mit Kenia intensiviert. Im März 2023 war Ruto zu Gast in Berlin, wo er für sein Land als Investitionsstandort warb. Im Mai folgte der Gegenbesuch von Bundeskanzler Olaf Scholz. Auf einer Pressekonferenz in Nairobi bezeichnete er Kenia als gefestigte Demokratie und stabilisierenden Akteur in einer unruhigen Region, mit dem die Zusammenarbeit ausgebaut und strategischer gestaltet werden sollte. Trotz einer gewissen Nähe Rutos zu westlichen Industrienationen ist die kenianische Regierung offen für Kooperationsangebote aus aller Welt. Denn innenpolitisch und finanziell steht sie unter erheblichem Druck, und zur Bewältigung wirtschaftlicher Herausforderungen setzt sie stark auf ausländische Investitionen.

## Wirtschaftliches Wachstum und Stabilität: Kenias außenpolitische Interessen

Nationale Souveränität, wirtschaftlicher Wohlstand und regionale Stabilität sind beständige Kerninteressen der kenianischen Außenpolitik und Diplomatie. In globalen Fragen setzt Nairobi auf Multilateralismus. Das Land ist bestrebt, sein weltweites Ansehen zu fördern; in jüngster Zeit sollen dazu vor allem regionale Mediationsangebote und eine internationale Umweltdiplomatie dienen.

Im Rahmen des 2008 verabschiedeten nationalen Entwicklungsplans »Kenya Vision 2030«, der das Land zu einem Schwellenland mittleren Einkommens

machen soll, haben wechselnde Regierungen die Wirtschaftsdiplomatie ins Zentrum der kenianischen Außenbeziehungen gestellt. Die konkrete Ausgestaltung hängt dabei erheblich vom jeweiligen Präsidenten ab. Uhuru Kenyatta (2013–2022) setzte auf die Schaffung großer nationaler Infrastrukturen. Dafür nahm Kenia umfangreiche Kredite bei ausländischen Geldgebern auf, darunter auch kommerzielle Anbieter und China. Während seiner Amtszeit stieg die Staatsverschuldung von rund 18 Milliarden US-Dollar auf 72 Milliarden US-Dollar. Heute liegt sie bei 70,2 Prozent des BIP. Kenia leidet unter einer Arbeitslosen- bzw. Unterbeschäftigungsquote, die auf 40 Prozent geschätzt wird, und einer starken Inflation. Das Risiko einer Zahlungsunfähigkeit des Landes wird mittlerweile von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank als hoch eingeschätzt. Gleichzeitig ist der Bedarf an ausländischen Investitionen ungebrochen.

William Ruto, der Kenyatta im August 2022 ablöste, muss daher nicht nur die Wirtschaftslage des Landes verbessern, sondern auch die negativen Auswirkungen der Schuldenlast abfedern. Wie sein Vorgänger setzt er vor allem auf Wirtschaftsdiplomatie und Handel. Zugleich verbindet er Anliegen des ökonomischen Wachstums mit globalen Fragen der Klimawandelfolgen und einer Reform der multilateralen Finanzinstitutionen. Deutlich wird dies bei Rutos Auftritten auf internationaler Bühne, wo er Afrika und insbesondere Kenia als Motor für grünes Wachstum und nachhaltige Klimalösungen präsentiert. Auf dem Pariser Finanzgipfel im Juni 2023 forderte er globale Steuern, um Klimaschutzmaßnahmen zu finanzieren, und bessere Kreditbedingungen für Länder des globalen Südens. Im September sprach sich Ruto auf dem afrikanischen Klimagipfel von Nairobi für Investitionen in erneuerbare Energien und für den globalen Emissionshandel aus. Kritikerinnen und Kritiker bemängeln, dass seine Positionen zu stark an die außenpolitischen Agenden westlicher Industriestaaten angelehnt seien. Auch könne Kenia nicht für jene afrikanischen Staaten sprechen, die bei ihrer wirtschaftlichen Entwicklung stärker auf fossile Energien setzen. Insgesamt gelingt es Ruto jedoch, das außenpolitische Ansehen seines Landes zu heben und Kenia international als Fürsprecher des globalen Südens zu positionieren.

Im Bereich regionaler Sicherheit und Stabilität steigert Ruto die Sichtbarkeit des Landes mit Vermittlungsangeboten im Sudan, als Führungsnation einer Eingreiftruppe im Ostkongo und durch eine engere sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Somalia.

Diese Maßnahmen tragen dazu bei, Kenias regionalen Führungsanspruch zu signalisieren und in den Augen ausländischer Regierungen die Attraktivität des Landes als Sicherheitspartner zu erhöhen. Zugleich dienen sie wirtschaftlichen Interessen. Kenianische Banken und Unternehmen sind in den Nachbarländern aktiv. Sie profitieren von politischer Stabilität und ungehindertem Handels- wie Zahlungsverkehr.

## Politik der offenen Tür: Strategischer Umgang mit internationalen Partnern

Während des Kalten Krieges verfolgte Kenia eine Außenpolitik der »stillen Diplomatie«.<sup>1</sup> Das Land bezog selten Stellung zu internationalen Fragen und orientierte sich tendenziell an den Positionen der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien und der USA. Nach Ende des Ost-West-Konflikts und des Einparteiensystems in Kenia verfolgte die Regierung unter Präsident Mwai Kibaki (2002–2013) eine Politik der »offenen Tür«. Ziel war, die Wirtschaftsbeziehungen des Landes zu diversifizieren und damit seine Unabhängigkeit zu stärken.<sup>2</sup> Unter Nachfolger Kenyatta wandte sich die Regierung gemäß einer »Look East«-Politik neben den bestehenden Partnerschaften verstärkt China, Indien und Japan zu. Davor war es im Zusammenhang mit Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs gegen Kenyatta und seinen damaligen Vizepräsidenten Ruto zu Verwerfungen mit Teilen der westlichen Diplomatie gekommen.<sup>3</sup>

Das außenpolitische Handeln Präsident Rutos wird hingegen als eher westlich orientiert wahrgenommen. Seine ersten Auslandsreisen führten ihn nach Großbritannien, in die USA und in weitere europäische Hauptstädte. Im Juli 2023 kritisierte Ruto den Rückzug Russlands aus dem Getreideabkommen mit der Ukraine; dem Russland-Afrika-Gipfel, der Ende des Monats in Sankt Petersburg stattfand, blieb er

1 Samuel M. Makinda, »From Quiet Diplomacy to Cold War Politics: Kenya's Foreign Policy«, in: *Third World Quarterly*, 5 (1983) 2, S. 300–319 (303).

2 Peter Kagwanja, *Kenya's Foreign Policy: The Return of Geopolitics and the Revenge of the Liberal Order*, Observatoire des Grands Lacs en Afrique, 2014 (Note Nr. 2, 2014), <[http://observatoire-grands-lacs.org/wp-lacs/uploads/Note\\_2\\_Kenya\\_Geopolitics\\_site.pdf](http://observatoire-grands-lacs.org/wp-lacs/uploads/Note_2_Kenya_Geopolitics_site.pdf)> (Zugriff 2.8.2023).

3 Njoki Wamai, »International Relations and the International Criminal Court«, in: Nic Cheeseman/Karuti Kanyinga/Gabrielle Lynch (Hg.), *The Oxford Handbook of Kenyan Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2020, S. 562–575 (572).

fern. Am Rande der UN-Generalversammlung im September sprach Ruto dem ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj seine Unterstützung aus; zugleich traf er Absprachen dafür, am Hafen von Mombasa einen Umschlagplatz für ukrainisches Getreide zu schaffen. Kenia gehörte auch zu den Ländern, die Russlands Angriff auf die Ukraine in der UN-Vollversammlung verurteilten. Beobachterinnen und Beobachter werteten diese Schritte als Bekenntnis zur bestehenden globalen Ordnung.

**Für Kenia ist keine Allianz in Stein gemeißelt – entscheidend ist, wer dem Land gute Kooperationsangebote macht.**

Kenia macht derzeit keine Anstalten, sich für eine BRICS-Mitgliedschaft zu positionieren, auch wenn sich Ruto mehrmals ähnlich wie die Staaten der Gruppe kritisch zur Dominanz des US-Dollars im Welthandel geäußert hat. Auf dem BRICS-Gipfel in Südafrika im August 2023 war Kenia als Gast durch Außenminister Alfred Mutua vertreten. Die bisherige Distanz zu BRICS – ein als geopolitisch motiviert und chinesisch dominiert wahrgenommener Zusammenschluss – könnte darauf zurückzuführen sein, dass Kenia bereits gut etablierte Beziehungen zu dessen Mitgliedstaaten unterhält, insbesondere zu China und Indien. Wirtschaftlich wäre von einer Mitgliedschaft nicht viel zu gewinnen, politisch birgt sie Risiken. Als ökonomischer Umschlagplatz ist das Land auf einen freien Warenverkehr ebenso angewiesen wie auf den Import von Benzin und Nahrungsmitteln. Gegenseitige Sanktionen und Blockaden konkurrierender Großmächte und Blöcke würden Kenias Interessen schaden.

Gleichzeitig ist das Land grundsätzlich offen für eine Zusammenarbeit mit Staaten, die in den USA und Europa als problematisch gelten, etwa Russland und der Iran. Denn Kenias Blick auf Kooperationsmöglichkeiten mit ausländischen Regierungen ist interessengeleitet und nicht an politischen Lagern orientiert. Tatsächlich liegen Kenias Präferenzen bei UN-Abstimmungen zu globalen Themen in der Gesamtschau deutlich näher an denen Chinas und Russlands als an jenen der USA und Deutschlands.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Berechnungen des SWP-Teams »Daten und Statistik«, basierend auf Michael A. Bailey/Anton Strezhnev/Erik Voeten, »Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 61

Dessen ungeachtet sind die strategischen Partnerschaften mit den USA und Großbritannien in Kenias Sicherheitspolitik von großer Bedeutung. Im regionalen Kampf gegen die islamistische Bewegung Al-Shabaab liefern beide Länder Ausrüstung, bilden kenianische Sicherheitskräfte aus und unterhalten Stützpunkte im Land. Gerade Washington gilt als einflussreich in der kenianischen Politik: Die Ankündigung Kenias, eine künftige UN-Mission in Haiti mit 1.000 Polizistinnen und Polizisten zu leiten, soll auf Wunsch der USA zustande gekommen sein, die den Einsatz finanziell und technisch unterstützen. Über die sicherheitspolitische Kooperation hinaus wollen die USA und Großbritannien ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Kenia ausbauen. London unterzeichnete 2022 mit dem Land ein Freihandelsabkommen, ähnlich dem Abkommen, das Kenia inzwischen mit der EU geschlossen hat. Auch mit Washington wird derzeit ein umfassendes Freihandelsabkommen verhandelt, das dazu beitragen soll, amerikanische Investitionen in Kenia zu fördern. Im Rahmen einer »Business Roadshow« konnte sich Ruto im September 2023 die Investitionszusagen mehrerer großer US-Konzerne sichern. Gleichzeitig ruft der amerikanische Einfluss im Land aber auch öffentliches Misstrauen und Widerspruch hervor.<sup>5</sup> Nicht selten wird Ruto als westlich fremdbestimmt kritisiert. Auch die Wahrnehmung der USA als »Vorbildemokratie« hat in den letzten Jahren gelitten. Kenianische Eliten sehen dort symbolisch ein westliches Staatsmodell im Niedergang. Großbritannien und die USA sind strategische Partner des Landes, aber bei weitem nicht unumstritten.

Für seine wirtschaftliche Entwicklung hat Kenia im vergangenen Jahrzehnt vor allem auf eine strategische Infrastruktur- und Handelspartnerschaft mit China gesetzt. Großprojekte wie die Eisenbahnverbindung von Mombasa nach Nairobi werden überwiegend mit der Volksrepublik in Verbindung gebracht. Mit einem Anteil von 20,5 Prozent (2022) ist China auch die wichtigste Quelle von Importgütern. Getrübt wird das Bild des Landes in der kenianischen Öffentlichkeit heute aber zugleich durch Kontroversen

(2017) 2, S. 430–456, doi: <https://www.jstor.org/stable/26363889>. Datensatz verfügbar unter: <https://doi.org/10.7910/DVN/LEJUQZ>, Datei: AgreementScoresAll\_Jul2023.csv (Stand Juli 2023).

<sup>5</sup> Samuel L. Aronson, »United States Aid to Kenya: A Study on Regional Security and Counterterrorism Assistance before and after 9/11«, in: *African Journal of Criminology and Justice Studies*, 5 (2011) 1/2, S. 119–126 (124).

um chinesische Geschäftsmodelle im Land und den hohen Anteil Chinas an der eigenen Auslandsverschuldung. Chinesische Kreditgeber zeigen bislang keine Bereitschaft, die Bedingungen für die Tilgung von Krediten nachzuverhandeln. Die Zusagen für weitere Kredite gehen deutlich zurück. Dennoch bleiben Kenias wirtschaftliche Verbindungen zur Volksrepublik eng. Im Oktober nahm Ruto am Belt and Road Forum in Peking teil, wo er für weitere chinesische Investitionen in seinem Land warb.

Kenias wichtigster Exportmarkt sind die europäischen Länder. Im Juni 2023 schlossen Kenia und die EU ein Freihandelsabkommen ab, das den beiderseitigen Warenaustausch durch den Wegfall von Zöllen weiter erleichtern soll. In der Entwicklungszusammenarbeit sind europäische Staaten und Institutionen ebenfalls sehr aktiv, auch Deutschland. Eine strategische Rolle Europas in den kenianischen Außenbeziehungen ist bislang allerdings nicht zu erkennen. Diese könnte sich möglicherweise im Bereich der Förderung erneuerbarer Energien anbahnen. Auf dem Klimagipfel von Nairobi unterzeichneten Ruto und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen eine Vereinbarung zur Förderung von Kenias grüner Wasserstoffindustrie. Ob sich Europa langfristig als bevorzugter Partner im Bereich der erneuerbaren Energien etablieren kann, ist aber fraglich. Andere Akteure, darunter China, drängen verstärkt in den Markt, und die Partnerschaft mit der europäischen Seite ist keineswegs exklusiv.

## Schlussfolgerungen und Ausblick

Aus deutscher und europäischer Sicht ist Kenia derzeit eines der attraktivsten Partnerländer in Afrika. Erneuerbare Energien kristallisieren sich als Handlungsfeld heraus, auf dem große Interessenüberschneidungen zwischen den politischen Führungen bestehen. Europäische Staaten können hier Investitionen und relevante Technologie anbieten. Darüber hinaus ist Kenia ein vielversprechender Kandidat für eine »werteorientierte« Außenpolitik.<sup>6</sup> In dem Land finden regelmäßig Wahlen nach demokratischen Prinzipien statt. Die Regierung bemüht sich um ein gutes Investitionsklima für ausländische Unternehmen. Auf internationaler Ebene stellt Nairobi die

Funktionsfähigkeit und Fairness multilateraler Institutionen und Prozesse in Frage, nicht aber die bestehende globale Ordnung per se. Die Regierung wahrt bislang politische – nicht ökonomische – Distanz zu Allianzen, die nach einer gänzlich anders gearteten Weltordnung streben. Daher bestehen gute Aussichten für Deutschland und Europa, sich zur Zukunft des Multilateralismus konstruktiv mit der kenianischen Regierung abzustimmen – wobei deren Reformserwartungen nicht unterschätzt werden sollten.

Für Kenia ist keine Allianz in Stein gemeißelt. Entscheidend ist, wer dem Land gute Angebote zur finanziellen wie technischen Zusammenarbeit macht und seine Positionen zu globalen Herausforderungen teilt. Dabei ist auch die Agenda des Präsidenten entscheidend. Ruto wird in absehbarer Zeit erhebliche Finanzmittel benötigen und neue Bündnisse suchen, denn der Wahlkampf in Kenia ist teuer und beginnt früh (die nächsten Wahlen stehen 2027 an).

Bei alledem profitiert das Land in weiten Teilen von der weltpolitischen Großwetterlage. Kenias relativer Einfluss ergibt sich aus seiner Rolle im regionalen Beziehungsgeflecht, nur sehr bedingt dagegen aus eigener materieller Stärke. Der tatsächliche Handlungsspielraum der Regierung ist sehr eingeschränkt. Hohe Kreditzahlungen belasten den Staatshaushalt. Um finanzpolitisch handlungsfähig zu bleiben, ist Kenia auf IWF-Finanzhilfen angewiesen – insbesondere Mitte 2024, wenn unter anderem eine Staatsanleihe im Wert von 2 Milliarden US-Dollar fällig wird. Innenpolitisch steht Ruto bereits heute vor großen Herausforderungen. Seine Wählerinnen und Wähler erwarten, dass sich Wirtschaftslage und Lebensbedingungen rasch in spürbarer Weise verbessern. Sparmaßnahmen und zusätzliche Steuern, die jeweils vom IWF auferlegt wurden, führen jedoch zu weitverbreiteter Unzufriedenheit. Und Rutos letzter Wahlsieg war denkbar knapp. Etwa die Hälfte der Stimmen ging an seinen Konkurrenten Raila Odinga, der in den letzten Monaten gezeigt hat, dass er Massenproteste gegen die Regierung mobilisieren kann. Innerhalb der kenianischen Machtelite zeichnen sich immer wieder Rivalitäten und Spannungen ab. Vor diesem Hintergrund könnte das Land in einigen Bereichen politisch volatiler sein, als es derzeit auf internationaler Bühne erscheint. Die Bundesregierung sollte in der Region daher nicht alles auf eine Karte setzen.

<sup>6</sup> Johannes Plagemann/Henrik Maihack, *Wir sind nicht alle. Der globale Süden und die Ignoranz des Westens*, München 2023, S. 124.

Melanie Müller

# Südafrika: schwieriger, aber bedeutsamer Partner für Deutschland und die EU

Südafrika galt lange als unangefochtene Regionalmacht auf dem afrikanischen Kontinent. Mittlerweile hat sich das Gewicht zugunsten anderer aufstrebender Staaten wie Nigeria oder Kenia verschoben. Dabei hat Präsident Cyril Ramaphosa seit seiner Amtsübernahme im Jahr 2018 politisch investiert, um Südafrikas Rolle in der Afrikanischen Union (AU) zu stärken. Darum wird das Land nach wie vor als bedeutsame »Middle Power« in Afrika angesehen. Seine Mitgliedschaften in der G20 und der BRICS-Staatengruppe machen Südafrika auch auf internationaler Ebene zu einem wesentlichen Akteur. Regelmäßig unterstreicht die südafrikanische Regierung ihre Ambitionen in der internationalen Sicherheitspolitik, beispielsweise als Mediator in Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent oder als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN), zuletzt 2019/20.

Bis zum Jahr 2022 war Südafrika relativ erfolgreich mit seiner außenpolitischen Strategie des Navigierens zwischen AU, BRICS und dem Westen. Doch mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine haben sich die Vorzeichen verändert: Die multiplen Allianzen und das Selbstverständnis als »neutraler« und eigenständiger Akteur zwischen unterschiedlichen Polen stoßen immer öfter an ihre Grenzen, zumal die südafrikanische Regierung sie durch ihre Kooperationen mit Russland selbst konterkariert hat. Dies und die engen Beziehungen zu China haben Südafrikas Verhältnis zu den USA auf eine harte Probe gestellt und für gravierende diplomatische Verstimmungen gesorgt. Gleichzeitig sind die USA für Südafrika ein wirtschaftlich bedeutender Partner, was aktuelle Kurskorrekturen Südafrikas gegenüber Russland erklärt.

**Südafrika wird zu den »Swing States« gezählt, die für die Zukunft der Geopolitik entscheidend sind.**

Das intensive Engagement für die Erweiterung der BRICS und das Navigieren zwischen den Großmäch-

ten machen Südafrika auch für Deutschland und die EU zu einem herausfordernden Partner. Aber gerade aufgrund seiner ambivalenten Position und seiner vergleichsweise starken Stellung in internationalen Foren wird Südafrika zu den »Swing States« gezählt, die für die Zukunft der Geopolitik entscheidend sind. Deutschland und die EU können auf eine Kooperation mit Südafrika nicht verzichten, vor allem weil die wirtschaftlichen Beziehungen eng sind und weiteres Potential für Zusammenarbeit besteht. Zudem sind besonders Deutschland und die EU in einer guten Position, um Brücken zu bauen, gemeinsame Interessen auszuloten und Kooperationen in verschiedenen Politikfeldern umzusetzen.

## Südafrikas außenpolitische Identität: multiple Allianzen

Die außenpolitische Identität Südafrikas zeichnet sich seit dem Übergang zur Demokratie in den 1990er Jahren durch hohe Kontinuität aus und hat sich während der Amtszeiten mehrerer Präsidenten eher graduell als fundamental verändert. Das lässt sich damit erklären, dass Südafrika seit 1994 ununterbrochen allein vom African National Congress (ANC) regiert wird. Den Oppositionsparteien ist es bisher nicht gelungen, diese Dominanz auf nationaler Ebene aufzubrechen, wenngleich die große Unzufriedenheit mit dem ANC auf einen Wandel bei den 2024 anstehenden Wahlen hindeutet.

Das Fundament für die südafrikanische Außenpolitik wurde während der Amtszeit des ersten demokratischen Präsidenten Nelson Mandela (1994 – 1999) gelegt. Zwar blieb der ANC aus historischen Gründen eng mit jenen Akteuren verbunden, die den Kampf der einstigen Befreiungsbewegung gegen die Apartheid unterstützt hatten, also Staaten im heutigen globalen Süden sowie China und den ehemaligen Sowjetstaaten. Dennoch verfolgte Nelson Mandela

zielstrebig die Integration Südafrikas in die Weltwirtschaft. Die Bemühungen um eine friedliche Transition im Land spiegelten sich in der südafrikanischen Außenpolitik wider, besonders im Einsatz für Frieden und Verständigung zwischen verfeindeten Akteuren. Das untermauerte die Regierung seitdem immer wieder durch ihr Engagement bei Friedensverhandlungen und Mediation auf dem afrikanischen Kontinent sowie in anderen Weltregionen.

Schon Mandela strebte an, Südafrika in der AU zu verankern. Weitaus aktiver wurde dieses Vorhaben aber unter seinem Nachfolger Thabo Mbeki (1999–2008) vorangetrieben. Dieser erwies sich als prominenter Fürsprecher der afrikanischen Kooperation, was er durch Südafrikas nachdrückliches Engagement in der AU unterstrich. Damit sicherte sich Südafrika lange Zeit eine recht einflussreiche Stellung auf dem afrikanischen Kontinent, die allerdings unter der Zuma-Regierung ab 2009 vernachlässigt wurde. Die amtierende südafrikanische Regierung hat jedoch bekräftigt, dass sie großen Wert darauf legt, der AU zu mehr Rückhalt zu verhelfen. Präsident Ramaphosa hatte sich bereits während der Mitgliedschaft Südafrikas im UN-Sicherheitsrat sowie als Vorsitzender der AU im Jahr 2020 für eine gemeinsame afrikanische Position starkgemacht, die wegen der heterogenen Interessen der afrikanischen Staaten nicht immer leicht zu formulieren ist. Auch wegen der Sorge, dass der afrikanische Kontinent in einem Handelskrieg zwischen den USA und China ökonomisch zerrieben werden könnte, liegt es in Südafrikas Interesse, afrikanische Kooperationen und Institutionen zu festigen. Ablesen lässt sich dies etwa an der Unterstützung für die Ausweitung der afrikanischen Freihandelszone (African Continental Free Trade Area, AfCFTA), aber auch am Ruf nach einer Reform des UN-Sicherheitsrats zugunsten besserer afrikanischer Repräsentation.

Prägend für die BRICS-Kooperation und die Intensivierung der Beziehungen zu China war die Amtszeit von Staatspräsident Jacob Zuma (2009–2018). Er setzte sich für die Aufnahme seines Landes in die BRIC-Gruppe ein, die seit Südafrikas Beitritt im Januar 2011 als BRICS bekannt ist. Dies führte zu engerer bilateraler wirtschaftlicher Kooperation mit China, das seitdem zu einem der wichtigsten Handelspartner avanciert ist. Die Aushöhlung der südafrikanischen Demokratie durch Zuma als Folge seines Strebens nach persönlicher ökonomischer Bereicherung, die sogenannte State Capture, ging einher mit der Annäherung an die BRICS-Staaten. Nur das massive Ein-

treten zivilgesellschaftlicher Organisationen und eine Klage vor einem südafrikanischen Gericht im Jahr 2017 verhinderten, dass der »Nuclear Deal« umgesetzt wurde, ein Abkommen über russische finanzielle Unterstützung für die Nutzung der Atomenergie. Es wäre das umfanglichste Wirtschaftsabkommen in der südafrikanischen Geschichte gewesen und hätte das Land sehr wahrscheinlich in eine hohe Verschuldungsabhängigkeit geführt.

Wenngleich der heutige Präsident Cyril Ramaphosa seit 2018 einen Kurswechsel vollzogen hat, ist der Einfluss der Geschichte des ANC auf die südafrikanische Außenpolitik ungebrochen, auch weil viele amtierende Politikerinnen und Politiker noch selbst gegen die Apartheid gekämpft haben. Seit dieser Zeit sind zentrale Akteure im ANC eng mit russischen Partnern verbunden. Auch dies erklärt Ramaphosas ambivalente Haltung zum russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und das Ausbleiben einer Verurteilung des Völkerrechtsbruchs. Im ANC gilt Ramaphosa als »westlich orientierter Präsident«, ein Etikett, das ihm in der eigenen Partei häufig eher zum Nachteil gereicht. Ramaphosa, der im Dezember 2022 als ANC-Präsident wiedergewählt wurde, ist daran interessiert, seine Macht weiter zu festigen. Daher ist nicht zu erwarten, dass er sich eindeutig gegen Russland oder China positioniert.

## Reform des Multilateralismus, globale Gerechtigkeit, Wirtschaftsbeziehungen

Seit Mitte 2023 erhöhten die USA ihren Druck auf die südafrikanische Regierung, was diese veranlasste, ihren Kurs gegenüber Russland zu modifizieren. Einige Stimmen im US-Kongress hatten sogar gefordert, Südafrika vom Wirtschaftsabkommen AGOA (African Growth and Opportunity Act) auszuschließen. Es bietet afrikanischen Staaten bevorzugten Zugang zum US-Markt und soll ab 2025 verlängert werden. Ramaphosa hat hier eine pragmatische Linie verfolgt, zumal die angeschlagene Wirtschaft mehr Druck auf ihn ausgeübt hat. Die südafrikanische Regierung hat mittlerweile eine eigene Position zum Konflikt zwischen Russland und der Ukraine entwickelt: Sie stellt nun konkrete Forderungen an Russland und will Friedensverhandlungen zwischen Moskau und Kyjiw herbeiführen. Diese Position ist anschlussfähig an die bisherigen Kontinuitätslinien südafrikanischer Außenpolitik und wird daher selbst im ANC nicht in Frage gestellt.

Dadurch scheinen sich auch die Beziehungen zu den USA wieder zu entspannen. Südafrika hat im November 2023 wie geplant das AGOA-Forum in Johannesburg ausgetragen, das den Beginn der Verhandlungen über die Zukunft des Abkommens markiert. In der Diskussion über das AGOA offenbaren sich Ambivalenzen der südafrikanischen Außenpolitik: Einerseits fürchtet die Regierung in Pretoria, eine zu schnelle Marktöffnung in weiteren Bereichen könne die eigenen Bemühungen um Industrialisierung und Integration in globale Lieferketten unterminieren. Andererseits ist die Unterstützung Südafrikas wichtig für andere afrikanische Länder. Eine verzögerte oder gar verweigerte Marktöffnung würde auch deren ökonomische Integration in das Abkommen behindern.

Besonders offenkundig werden die Herausforderungen für Middle Powers wie Südafrika in der internationalen Wirtschafts- und Handelspolitik. Sie sind darauf angewiesen, ihre wirtschaftlichen Beziehungen mit unterschiedlichen Ländern und vor allem mit den Großmächten zu intensivieren. Dabei müssen sie ihre wirtschaftlichen Ambitionen verteidigen und sehen sich darüber hinaus mit den Erwartungen aus der eigenen Region konfrontiert.

Ein Beispiel für das aktive Engagement der Middle Powers in der internationalen Wirtschafts- und Handelspolitik ist Südafrikas und Indiens Kritik an der Umsetzung des Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) im Rahmen der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO). Mit dem CBAM soll ein CO<sub>2</sub>-Dumping auf europäischen Märkten vermieden werden. Der Mechanismus soll das Emissionshandelssystem in der EU ergänzen und sicherstellen, dass Importe einem ähnlichen CO<sub>2</sub>-Preis unterliegen wie Güter, die in der EU hergestellt wurden. Ursprünglich war das Instrument dazu gedacht, Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen und europäische Staaten, die sich im Prozess der Dekarbonisierung befinden, vor günstigen Importen besonders aus China und den USA zu schützen. Es betrifft aber auch aufstrebende Schwellenländer wie Südafrika, Indien und Brasilien. Da diese ihre Dekarbonisierung – zu der sie sich verpflichtet haben – noch nicht schnell genug voranbringen konnten und Wettbewerbsnachteile fürchten, baten sie die WTO, die Umsetzung des CBAM zu verschieben. Auch bei der globalen Verteilung von Impfstoffen sind Indien und Südafrika aktiv: 2023 erhöhten beide Staaten noch einmal den Druck, um einen Kompromiss zum Patentverzicht bei Impfstoffen zu verlängern. Dieser politische und wirtschaftliche Konflikt ist nach wie vor nicht gelöst.

## **Südafrika macht sich für eine gerechtere Machtverteilung zwischen dem globalen Norden und dem globalen Süden stark.**

Gerade die Beschwerden in der WTO führen vor Augen, dass Südafrika multilaterale Mechanismen und das multilaterale System nicht ablehnt, sondern gewillt ist, sich in diesen Institutionen für eine gerechtere Machtverteilung zwischen dem globalen Norden und dem globalen Süden auf internationaler Ebene zu engagieren. Ein wichtiger Teil der südafrikanischen außenpolitischen Identität besteht darin, auf Ungerechtigkeiten und Missstände im internationalen System hinzuweisen, wo westliche Staaten eine Reihe offener Flanken haben. Während der Covid-19-Pandemie trat Präsident Ramaphosa für eine gerechtere globale Verteilung von Impfstoffen ein. Er bezeichnete das Horten von Impfstoffen als »globale Impfstoff-Apartheid« und warf westlichen Staaten auch 2023 noch vor, während der Pandemie das Machtgefälle im globalen System zu ihren Gunsten genutzt zu haben. Diese Kritik ist unbequem für Deutschland und die EU, weil sie auch Fehler und Unzulänglichkeiten der europäischen Politik anprangert. Doch die Offenheit ist hilfreich, weil auf diese Weise ein konstruktiver Dialog möglich wird, in dessen Verlauf sich gemeinsame Vorschläge für die Reform multilateraler Institutionen und eine neue Zusammenarbeit mit den Middle Powers formulieren lassen.

## **Politikempfehlungen**

Südafrikas Bekenntnis zu Demokratie, Multilateralismus und globaler Gerechtigkeit bleibt trotz vieler Widersprüche ungebrochen; außenpolitische Entscheidungen werden durchaus normativ begründet. Zugleich agiert das Land auf internationaler Ebene sehr pragmatisch. Belege dafür sind der nachdrückliche Einsatz für die Erweiterung der BRICS, der Umgang mit Russland oder Iran und auf dem afrikanischen Kontinent die Unterstützung für Staaten wie Simbabwe. Kritik an seinen eigenen Ambivalenzen hat Südafrika stets – und sehr vernehmlich – gekontert, indem es auf diejenigen westlicher Politik verwies. Zwar bekennt sich die südafrikanische Regierung zum Multilateralismus, wird aber nicht müde, darauf hinzuweisen, dass internationales Recht häufig im Sinne westlicher Interessen durchgesetzt und gebeugt wurde.

Die Kritik richtet sich meist an die USA, weniger an die EU und noch seltener an Deutschland, das als glaubwürdiger Partner wahrgenommen wird. Europäische Staaten sind deshalb in einer besseren Position als die USA, um einen Dialog mit Middle Powers wie Südafrika über eine Reform multilateraler Institutionen voranzubringen. Deutschland und die EU sollten die Beschwerden dieser Staaten daher nicht abtun, sondern ihnen Angebote unterbreiten, um gemeinsame Positionen zur Reform multilateraler Foren zu entwerfen. Ein strukturierter Dialog über mögliche Reformen im Bretton-Woods-System und in den UN könnte ein Vehikel dafür sein, gemeinsam Vorschläge zu erarbeiten. Deutschland und die EU könnten diese sodann aktiv unterstützen. Das würde nicht nur den Austausch über die Perspektiven der unterschiedlichen Akteure befördern. Es könnte auch helfen, die Ungleichgewichte in internationalen Foren zu korrigieren.

Europäische Staaten sollten darüber hinaus früher den Dialog suchen, wenn sie sich anschicken, Standards mit extraterritorialer Wirkung zu setzen. Die Diskussionen über den CBAM und ähnliche Gesetze (wie die europäischen Lieferkettengesetze) zeigen, dass solche Initiativen nicht per se abgelehnt werden, aber aufgrund fehlender Einbindung von Wirtschaftspartnern im globalen Süden als protektionistische Instrumente wahrgenommen werden (müssen). Ein frühzeitiger Austausch kann die EU in die Lage versetzen, ihre Standards so zu gestalten, dass sie leichter akzeptiert und von Wirtschaftspartnern realistisch umgesetzt werden können. Dies ist für die EU auch deswegen wichtig, weil sie damit vermeidet, ihre eigenen Bemühungen um intensivere wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Middle Powers zu durchkreuzen. Bei der Kooperation mit Südafrika und anderen afrikanischen Staaten spielt außerdem eine wesentliche Rolle, dass die EU auf diese Weise die regionale Zusammenarbeit im Rahmen der AU unterstützt. Europäische Staaten sollten diese regionale Dimension mitbedenken und die afrikanischen Middle Powers nicht nur im Lichte der nationalen Interessen dieser Mächte betrachten, sondern auch im Lichte ihres Engagements im Kontext der AU.

Was die Kooperation mit Südafrika anbelangt, sollten Deutschland und die EU auch die innenpolitischen Perspektiven im Blick behalten. Sollte nach den Wahlen 2024 in Pretoria tatsächlich eine Koalitionsregierung zustande kommen, was viele Analysen nahelegen, dürfte dies Auswirkungen auf die südafrikanische Außenpolitik haben. Seit dem Ende der

Apartheid war die außenpolitische Positionierung des ANC konstant und berechenbar. Es hängt maßgeblich von der Zusammensetzung einer eventuellen Regierungskoalition ab, ob sich das Gewicht mehr in Richtung China bzw. Russland oder zugunsten westlicher Staaten verschiebt. Eine Koalition aus der Democratic Alliance (DA) und dem ANC hätte eher eine Annäherung an westliche Staaten zur Folge, während eine Koalition aus den Economic Freedom Fighters (EFF) und dem ANC wohl das Gegenteil bewirken würde. Auch andere Konstellationen sind denkbar. Unter einer Koalitionsregierung wird die südafrikanische Außenpolitik sehr wahrscheinlich weniger kalkulierbar werden. Daher sollten sich deutsche und europäische Entscheidungsträger schon jetzt auf dieses Szenario vorbereiten, den Dialog mit den Oppositionsparteien führen und dabei ihr Augenmerk besonders auf die Außenpolitik richten.

Günther Maihold

# Mexikos außenpolitische »middle ground«-Strategie

Mit seiner erklärten Neutralität im Konflikt zwischen Russland und der Ukraine sowie in der Auseinandersetzung zwischen der Hamas und Israel hat Mexiko den Standpunkt eingenommen, sich nicht in Konflikte einzumischen, von deren negativen Auswirkungen es nicht betroffen werden möchte. Für ein Land, das im »Sicherheitsschatten« der USA<sup>1</sup> liegt und das China als wichtigster Handelspartner der USA gerade wieder überholt hat, ist die Positionierung in der Großmachtkonkurrenz eine schwierige Herausforderung. Trotz seiner 14 Freihandelsabkommen mit über vierzig Ländern der Welt wickelt Mexiko 80 Prozent seines Exporthandels mit den USA ab. Mexiko ist sich darüber im Klaren, dass seine Möglichkeiten, den Charakter der internationalen Ordnung zu ändern, beschränkt sind.

Folgerichtig hat das Land sich unter Präsident Andrés Manuel López Obrador für einen Teilrückzug aus bislang bespielten globalen Kooperationsfeldern entschieden und seinen früheren außenpolitischen Aktivismus reduziert.<sup>2</sup> Diese Richtungsentscheidung lässt sich nicht unabhängig von der Bindung an die USA verstehen, denn sie folgt dem Selbstverständnis, nationale Souveränität zu wahren und nicht Gefahr zu laufen, als Bedrohung für die Loyalitätserwartung der benachbarten Großmacht zu erscheinen.<sup>3</sup>

1 Ulrich Fanger, »Mittelmacht auf Zeit. Mexiko in der internationalen Politik«, in: Dietrich Briesemeister/Klaus Zimmermann (Hg.), *Mexiko heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt a. M. 1996, S. 79–100 (79).

2 Umut Aydin, »Emerging Middle Powers and the Liberal International Order«, in: *International Affairs*, 97 (2021) 5, S. 1377–1394 (1378), doi: 10.1093/ia/iiab090.

3 Vgl. Günther Maihold, »Mexiko: Mittelmacht ohne Mittel«, in: Josef Braml/Stefan Mair/Eberhard Sandschneider (Hg.), *Außenpolitik in der Wirtschafts- und Finanzkrise*, München: Oldenbourg Verlag, 2012 (Jahrbuch Internationale Politik, Bd. 29), S. 198–204.

## Traditionell hat Mexiko nur »widerwillig« Mittelmacht-politik betrieben.

Im Mittelpunkt der Überlegungen für Mexikos internationale Aufstellung hat immer wieder gestanden, einen Ausgleich der Unwucht in den asymmetrischen bilateralen Beziehungen mit den USA anzustreben oder die Beziehungen zu anderen Ländern oder Regionen zu stärken und damit für sich ein Gegengewicht zu den USA zu entwickeln. Dabei war den jeweiligen Regierungen stets bewusst, dass die Bindung an die USA das eigene Handeln limitiert, zumal wenn sich deren Konkurrenz zu anderen Großmächten verschärft. Traditionell hat Mexiko nur »widerwillig« Mittelmachtpolitik betrieben,<sup>4</sup> und meist gab es dafür nur begrenzte Zeiträume wie etwa während der Bürgerkriege in Zentralamerika. Dieser Widerwillen ist zum Teil der geopolitischen Lage des Landes geschuldet, seiner internen Situation, der legalistischen Tradition seiner internationalen Politik und der Aversion, die gesellschaftlichen Gruppen am außenpolitischen Prozess zu beteiligen.

## Mexikos »middle ground«-Strategie

Als Mittelmächte werden gemeinhin Staaten angesehen, die sich mit ihrem Bekenntnis zum Multilateralismus, einer Praxis der Nischendiplomatie und der Nutzung von Soft-Power-Ressourcen in der internationalen Politik behaupten, obwohl ihnen materielle Machtressourcen und Durchsetzungsinstrumente fehlen.<sup>5</sup> Mit dieser Zuschreibung lässt sich Mexikos inter-

4 Olga Pellicer, *Mexico: A Reluctant Middle Power?*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006.

5 Andrew F. Cooper/Richard A. Higgott/Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver: University of British Columbia Press, 1993.

nationale Rolle allerdings nur unzureichend charakterisieren. Für ein Land, das sich im »middle ground« zwischen den Großmächten bewegen muss oder will, um seine Interessen in der globalen Politik berücksichtigt zu sehen, sind eher Politikansätze hilfreich, mit denen sich jenseits eindeutiger Rollenzuschreibungen verschiedene Elemente einer »middle ground«-Strategie verfolgen lassen.<sup>6</sup> Diese Logik ermöglicht es Mexiko, seine Präsenz in einer Vielzahl von Institutionen und regionalen Integrationsformaten zu nutzen. Dabei ist eine Kombination folgender Bestandteile zu beobachten, die mit variierenden politikfeldspezifischen Inhalten eingesetzt werden:

- 1) Internationales »multi-alignment«;
- 2) abgestufte Regionalisierung;
- 3) selektive bilaterale Bindung an Großmächte;
- 4) strategische Nichtbeteiligung/Neutralität.

Ein solches außenpolitisches Verhaltensmuster entzieht sich klaren Zuordnungen in der internationalen Lagerbildung. Wegen der damit verbundenen Ambiguität in der neuen geopolitischen Lage sehen westliche Beobachter dieses Muster als typisch für »Swing States«<sup>7</sup> an, die ihren eigenen Kurs für jedes einzelne Thema ihres Interessenfeldes festlegen und damit ohne großes außenpolitisches Design agieren. Im Zeichen der Großmacht Konkurrenz folgen Mexikos außenpolitische Dynamiken politikfeldbezogenen »engagements« oder »disengagements« ebenso wie »shifting involvements«, also der thematisch wechselnden Beteiligung in unterschiedlichen Arenen der internationalen Politik im Rahmen einer Strategie des »forum shopping«.<sup>8</sup> Allerdings gerät ein solches Verhaltenskalkül dann an seine Grenzen, wenn aus der Großmacht Konkurrenz eine offene Großmacht Konfrontation wird, da sich in diesem Fall die Bedingungen für den Zugang zu und den Austritt aus internationalen Arenen verschärfen oder diese sogar gänzlich versperrt werden können. Daher richtet Mexiko

6 So wird angesichts des Wandels in der internationalen Politik dafür plädiert, das Mittelmacht-Konzept nicht mehr zu verwenden; vgl. Jeffrey Robertson/Andrew Carr, »Is Anyone a Middle Power? The Case for Historicization«, in: *International Theory* (online), 26.7.2023, S. 1–25, doi: 10.1017/S1752971923000106.

7 Cliff Kupchan, »6 Swing States Will Decide the Future of Geopolitics. These Middle Powers of the Global South Should Be the Focus of U.S. Policy«, in: *Foreign Policy* (online), 6.6.2023, <<https://bit.ly/46HKi1V>>.

8 Hannah Murphy/Aynsley Kellow, »Forum Shopping in Global Governance: Understanding States, Business and NGOs in Multiple Arenas«, in: *Global Policy*, 4 (2013) 2, S. 139–149.

sein Interesse vor allem darauf, sich Zutrittsmöglichkeiten offen zu halten. Anlässlich des G77+China-Gipfels in Havanna im September 2023 zum Beispiel deutete Mexiko an, eine Mitgliedschaft in der G77 zu erwägen.

### **Mexikos Regierung folgt nicht der Vorstellung von einer umfassenden geostrategischen Rivalität.**

Die mexikanische Regierung nimmt das erstarkte China vor allem als Handelskonkurrenten auf dem US-Markt und als Interessenten an den nationalen Lithiumvorkommen wahr. In ihrer strategischen Neubewertung der Weltordnung mit Blick auf China folgt sie also nicht der Vorstellung von einer umfassenden geostrategischen Rivalität. Mexiko möchte sich nicht von den USA unter Handlungsdruck im Sinne einer starken Trennung der Wirtschaftskreisläufe zwischen den Großmächten setzen lassen, sondern sich gewisse Spielräume für eigene Prioritäten erhalten. So nutzt Mexiko seinen Standortvorteil im nordamerikanischen Freihandelsabkommen USMCA, nicht zuletzt im Kontext der aktuellen Neuausrichtung internationaler Investitionsströme im Rahmen des »nearshoring«.

#### **»Multi-alignment«**

Mexikos Regierung betreibt eine strategische Politik multipler Einbindungen (multi-alignment).<sup>9</sup> Das bedeutet, dass Mexiko in regionalen Verbänden wie der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) oder der Pazifik-Allianz, der G20 und perspektivisch der G77 mitwirkt, um die eigene Verhandlungsposition zu stärken, bestimmte Leistungen zu erlangen oder um die globale Agenda beeinflussen zu können. So hat der mexikanische Vorsitz in der CELAC (2020–2021) dieses Forum wiederbelebt und damit diplomatische Initiative bewiesen.<sup>10</sup> Gleichzeitig engagiert sich das Land weiterhin in der MIKTA-Gruppe (Mexiko, Indonesien, Südkorea, Türkei und Australien), eine 2013 von der Vorgänger-

9 Afshin Molavi, »The BRICS Expansion Is a New World Order of Strategic Multialignment«, in: *Forbes* (online), 31.8.2023, <<https://www.forbes.com/sites/afshinmolavi/2023/08/31/the-brics-expansion-is-a-new-world-order-of-strategic-multialignment/>>.

10 Vgl. Genaro Lozano, »Mexico's Quiet Return to Diplomatic Leadership«, in: *Americas Quarterly* (online), 4.8.2021, <<https://www.americasquarterly.org/article/mexicos-quiet-return-to-diplomatic-leadership/>>.

regierung gegründete Allianz von Mittelmächten im Rahmen der G20.<sup>11</sup> Diese Kooperation gleichgesinnter Staaten soll auch dazu dienen, die bilaterale Agenda mit den USA bei Fragen der Migration als zentralem Punkt mexikanischer Außenpolitik durch ein multilaterales Engagement zu ergänzen. Bislang ist es nicht gelungen, ein Migrationsabkommen zwischen den USA und Mexiko auszuhandeln, das nicht nur mexikanische Einwanderer betrifft, sondern auch den Umgang mit Migranten aus Zentralamerika und anderen Weltregionen umfasst. Deshalb ist Mexiko immer wieder auf einseitige Entscheidungen aus Washington wie »remain in Mexico«<sup>12</sup> verwiesen, die vom Interesse an »mehr Ordnung an der Grenze« geleitet sind. Da hier bilateral kein weitreichender Fortschritt für die mexikanische Außenpolitik abzusehen ist, sucht man zumindest internationale Abstützung im UN-Migrationspakt (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) und im Globalen Pakt für Flüchtlinge (Global Compact on Refugees).

### Abgestufte Regionalisierung

Die Bereitschaft Mexikos, Beiträge zur Legitimität internationaler Organisationen zu leisten oder sich an internationale Normen (etwa bei der Bekämpfung des Klimawandels oder der Beachtung der Menschenrechte) zu halten, ist unter der Regierung von Präsident López Obrador deutlich zurückgegangen. Stattdessen werden die Kosten für die nationale Souveränität hervorgehoben und das außenpolitische Handeln auf bi- und plurilaterale Vereinbarungen im regionalen Maßstab ausgelegt. Dabei folgt das Land dem traditionellen Muster von Ad-hoc-Partnerschaften und verzichtet auf dauerhafte Bündnisse mit neuen Partnern. So hat sich die gegenwärtige mexikanische Regierung auf das Konzept der Gleichgesinntheit (»like-mindedness«) verständigt. Das heißt, dass die ideologische Gemeinschaft sowie gemeinsame Praktiken von Staaten genutzt werden, um ein Netzwerk aufzubauen. Dies galt etwa für die Zusammen-

arbeit mit Argentinien und seinem Präsidenten Alberto Fernández, um eine gemeinsame Impfstoffproduktion im Gefolge der Pandemie aufzubauen oder Kuba mit Öllieferungen zu stützen. Zugunsten Zentralamerikas wurden entwicklungsorientierte Projekte angeschoben. Gegenüber Bolivien und Peru ging Mexiko nach der Absetzung der Präsidenten Evo Morales und Pedro Castillo auf Konfrontationskurs und bot den Ex-Präsidenten Asyl an. Auch gegen die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) wandten sich Argentinien und Mexiko, da diese zu einseitig an den Interessen der USA ausgerichtet sei.

### Selektive bilaterale Bindung an Großmächte

Die unvermeidliche Politik des Bilateralismus mit den USA, der im USMCA-Vertrag als NAFTA-Nachfolgeabkommen aus dem Jahr 2020 deutlich wird, dokumentiert das Interesse, nicht in Konflikte mit dem nördlichen Nachbarn hineingezogen zu werden, die die eigene Position schwächen könnten. Mexiko ist es im Zeichen der neuen Geopolitik gelungen, Vorteile des »nearshoring« bei der Neuorientierung von Lieferketten zu nutzen und sich bei der Neuordnung geökonomischer Partnerschaften erfolgreich als Investitionsstandort etwa für die Automobilindustrie zu positionieren.<sup>13</sup> Die mexikanische Regierung setzt in den bilateralen Beziehungen des Landes politikfeldbezogen – besonders bei der Rohstoffpolitik – auf eine Verständigung oder auch den Konflikt mit der einen oder anderen Großmacht wie den USA (beim Thema Öl- und Gasinvestitionen) oder China (beim Abbau von Lithium).

### Strategische Nichtbeteiligung/Neutralität

Die starke legalistische Tradition außenpolitischen Handelns<sup>14</sup> hat unter Präsident López Obrador einen erneuten Aufschwung erfahren. Getragen von einem Antikorruptionsdiskurs, dem Verweis auf Austeritäts-

11 Günther Maihold, »Mexico: A Leader in Search of Like-Minded Peers«, in: *International Journal*, 71 (2016) 4, S. 545–562.

12 Dies ist eine Vorgabe der USA, dass Asylanträge nicht auf dem Boden der USA gestellt werden können, sondern nur von mexikanischem Territorium aus. Ana Martín Gil/Kelsey P. Norman, *Biden's New Border Policies Will Put Further Strain on Mexico's Struggling Asylum System*, Houston, Texas: Rice University's Baker Institute for Public Policy, 16.3.2023 (Policy Brief Nr. 03.16.23), doi: 10.25613/TCZ8-ZV75.

13 Vgl. Gary Drenik, »Why Nearshoring Is Closer than Ever: How Mexico Is Becoming the Next Big Thing in Global Markets«, in: *Forbes* (online), 23.3.2023, <<https://www.forbes.com/sites/garydrenik/2023/03/23/why-nearshoring-is-closer-than-ever-how-mexico-is-becoming-the-next-big-thing-in-global-markets/>>.

14 Rafael Velázquez-Flores, *Principled Pragmatism in Mexico's Foreign Policy*, Cham: Palgrave Macmillan, 2022 (Global Foreign Policy Studies), S. 306ff, doi: 10.1007/978-3-030-99573-7\_12.

politik und dem ausweislichen Desinteresse des Präsidenten an der Außenpolitik wurde seit dessen Amtsantritt 2018 die zuvor aktivere Rolle Mexikos deutlich zurückgenommen. Manche Beobachter deuten dies indes eher als Folge einer isolationistischen Grundposition.<sup>15</sup> Erneut orientierte Mexiko sich an den traditionellen Prinzipien seiner Außenpolitik: dem Gewaltverbot, der Nichtintervention und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker im Sinne der Wahrung nationaler Souveränität, oftmals durch starke ideologische Vorbehalte ergänzt.

Diese Prinzipien waren mit einer defensiven Grundausrichtung verbunden. Gleiches gilt für die außenpolitische Positionierung des Landes unter López Obrador mit seinen energiepolitischen Entscheidungen. Mit dem erklärten Ziel Energiesouveränität setzt die Regierung auf den Ausbau fossiler Energieträger in Gestalt nationaler Öl- und Gasressourcen sowie auf mehr Gaslieferungen aus den USA. Auf diese Weise hat sich das Land weitgehend aus den internationalen Bemühungen der Klimapolitik verabschiedet und damit auch das Tempo der Energietransition ins Zeitalter erneuerbarer Energiequellen deutlich verlangsamt.<sup>16</sup> Auch mit Blick auf die Wahlen in den USA, die mit den Präsidentschaftswahlen in Mexiko im Jahr 2024 zeitlich zusammenfallen, will die mexikanische Regierung kein starkes außenpolitisches Profil entwickeln, um einer wahlkampfbedingten Konfrontation mit den USA eine möglichst geringe Angriffsfläche zu bieten.

## Wie umgehen mit Mexikos »middle ground«-Strategie?

Mexikos gegenwärtige außenpolitische Aufstellung ist geprägt vom expliziten Verzicht auf eine internationale Statusrolle. Es sind klare Hinweise erkennbar, dass das Land einem engen Verständnis seiner internationalen Präsenz folgt und sich daher aus der

internationalen Arena vorübergehend zurückgezogen hat. Priorität besitzt die Souveränität über die eigenen (natürlichen) Ressourcen, das Interesse gilt eher dem regionalen Raum. An der Reduzierung seines globalen Fokus lässt sich zugleich ablesen, dass der Beitrag des Landes zur Stabilität der liberalen internationalen Ordnung eher marginal ist. Mit diesem Ansatz minimieren sich auch die Anknüpfungsmöglichkeiten für Deutschland bei der Lösung globaler Fragen, selbst wenn Deutschland in offiziellen Stellungnahmen Mexiko weiterhin als »globalen Partner« betrachtet.<sup>17</sup> Angesichts von Einschränkungen bei der Einhaltung demokratischer Spielregeln und rechtsstaatlicher Grundsätze durch Mexiko sind die Kooperationsmöglichkeiten begrenzt. Internationale Partnerschaften im großen Rahmen sind zurzeit nicht zu erwarten. Hier gilt es genau zu beobachten, für welche Branchen, Politikfelder und Interessensbereiche Mexiko sich welcher Optionen und Arenen bedient, um seine Interessen so weit wie möglich durchzusetzen. Das betrifft zum Beispiel Initiativen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen und die Rückführung von Kulturgütern. Mit ihrer unilateralen Ausrichtung setzt die mexikanische Außenpolitik auf veränderte Rahmenbedingungen für institutionelle Kooperationen, die themen- und politikfeldspezifisch anzusetzen sind und sich außerhalb der Logik international sich formierender Lager bewegen.

<sup>15</sup> Rafael Velázquez-Flores, »La política exterior de México bajo una administración de izquierda: cambios y continuidades 2018 – 2021« [Mexikos Außenpolitik unter einer linken Regierung: Veränderungen und Kontinuitäten 2018 – 2021], in: *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 141 (2021), S. 191 – 227 (2021).

<sup>16</sup> Ryan C. Berg/Emiliano Polo/Henry Ziemer, *For North American Energy Security, Go Local: Examining the Role of Natural Gas and Mexico's Energy Sector*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), August 2023 (Commentary).

<sup>17</sup> »Mexiko ist, (mehr denn je!), ein wichtiger globaler Partner Deutschlands«, so der deutsche Botschafter in Mexiko, Wolfgang Dold, <<https://mexiko.diplo.de/mx-de/uber-uns>>.

Claudia Zilla

# Brasiliens Streben nach Entwicklung und Autonomie

Brasilien, ein Land von kontinentaler Größe, ist reich an natürlichen Ressourcen. Der flächenmäßig fünftgrößte Staat der Erde hat die siebtgrößte Bevölkerung. Es verfügt über zahlreiche Rohstoffe, darunter Gas- und Ölreserven, und hat das Potential, viertgrößter Erdölproduzent der Welt zu werden. Aber auch im Bereich (grüner) Wasserstoff engagiert sich Brasilien, vornehmlich in der Entwicklung neuer Technologien, und könnte hier in der Zukunft ein wichtiger Akteur werden. Das südamerikanische Land beherbergt zwischen 15 und 20 Prozent der weltweiten biologischen Vielfalt, rund 12 Prozent der Süßwasserreserven und mit dem Amazonas die größte verbliebene Regenwaldfläche der Erde. Zudem ist es einer der größten Nahrungsmittelproduzenten der Welt.

Dieser Reichtum hat die Überzeugung der politischen und diplomatischen Eliten Brasiliens genährt, dass dem Land eine relevante Rolle in der Weltpolitik zukommt. Im Einklang damit hat es sich stets in unterschiedlichen Zusammenhängen außenpolitisch eingebracht: Brasilien ist Gründungsmitglied der Vereinten Nationen (UN) und in ihren Unterorganisationen sehr aktiv; in den Jahren 2022/23 hatte es sein elftes Mandat im UN-Sicherheitsrat inne. Brasilien ist Mitglied der wichtigsten internationalen Finanz- und Handelsorganisationen sowie der G77, der G20 und der BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika). Im Januar 2022 nahm die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Brasilien offiziell in den Beitrittsprozess auf. Nicht zuletzt wird das Land seit beinahe vierzig Jahren ununterbrochen demokratisch regiert.

Diese Kombination von Merkmalen der Hard und der Soft Power macht Brasilien zu einem bedeutsamen Partner Deutschlands und der Europäischen Union (EU) in Fragen der Global Governance. Dies drückt sich etwa darin aus, dass die EU 2007 und Deutschland 2008 eine »Strategische Partnerschaft« mit Brasilien geschlossen haben. Mit dem Amtsantritt von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva am 1. Januar

2023 wurden die deutsch-brasilianischen Regierungskonsultationen wieder aufgenommen.

## Entwicklung und Außenpolitik

Allerdings setzt eine Reihe von Faktoren der außenpolitischen Profilierung Brasiliens Grenzen. Erstens begünstigt die schiere Größe des Landes den Blick nach innen und fördert Selbstgenügsamkeitstendenzen. Mit rund 215 Millionen Einwohnern und Einwohnerinnen verfügt Brasilien über einen großen Binnenmarkt, der nicht besonders offen ist: Im Jahr 2022 lag die Exportquote bei 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), der Anteil Brasiliens am Welthandel bei rund 1,2 Prozent. Auch die spanisch geprägte Nachbarschaft trug dazu bei, dass sich Brasilien, einst Kolonie Portugals, lange Zeit nicht als lateinamerikanisches Land verstand, sondern als Land *in* Lateinamerika, und der eigenen Region wenig Aufmerksamkeit schenkte.

Zweitens hat Brasilien mit strukturellen Problemen zu kämpfen: einem lückenhaften staatlichen Gewaltmonopol über das riesige Staatsgebiet, mit Demokratie- und Rechtsstaatsdefiziten und vor allem mit Armut und sozialer Ungleichheit. Das durchschnittliche BIP pro Kopf lag 2022 bei rund 9.500 US-Dollar; der Anteil am weltweiten BIP ist tendenziell rückläufig und wird für 2023 auf rund 2,3 Prozent geschätzt.

Vor diesem Hintergrund und mangels externer Sicherheitsbedrohungen steht die Außenpolitik hauptsächlich im Dienste der nationalen Entwicklung. Brasilien liegt in einer Region, die frei ist von Nuklearwaffen und bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikten. Brasiliens politische und diplomatische Eliten sehen die entscheidenden Ursachen für friedensbedrohende Herausforderungen zum einen in der Armut und sozialen Ungleichheit im eigenen Land, zum anderen in den Machtasymmetrien auf internationaler Ebene.

In diesem Kontext gewinnt die Frage an Bedeutung, welche außenpolitische Strategie die nationale

sozioökonomische Entwicklung am ehesten voranbringt. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben brasilianische Regierungen diese Frage – idealtypisch charakterisiert – auf zwei verschiedene Arten beantwortet:<sup>1</sup> Regierungskoalitionen, die sich ideologisch rechts der Mitte verorten lassen, setzen auf Liberalisierung, offenen Regionalismus, den Aufbau von Glaubwürdigkeit gegenüber westlichen Staaten und eine mehr oder weniger pragmatische Ausrichtung an den USA, um die Kosten einer Konfrontation mit der Großmacht auf dem eigenen Kontinent zu vermeiden. Linke oder Mitte-links-Regierungskoalitionen bauen demgegenüber stärker auf Industrialisierung, auf Süd-Süd-Kooperation, auf Autonomie durch aktives Engagement in internationalen Organisationen (der liberalen Ordnung) und schließlich auf Diversifizierung der Außenbeziehungen – und damit auf die Beteiligung an parallelen oder alternativen Institutionen. In diesem Sinne übersetzt sich das Streben nach Autonomie in den Versuch, die Dominanz der USA zu schwächen und Multipolarität zu fördern.

### Außenpolitische Identität und Mittelmachtstatus

Wichtige Aspekte des letztgenannten Ansatzes kennzeichneten die Außenpolitik der beiden Amtszeiten Lulas (2003–2010) sowie, in geringerem Maße, diejenigen der Regierung von Dilma Rousseff (2011–2015). Sie gelten ebenso heute für die Außenpolitik von »Lula 3.0«. Ihnen liegt ein bestimmtes außenpolitisches Identitäts- und Rollenverständnis zugrunde.

Ungleichheit im eigenen Land und Machtasymmetrien in der Weltpolitik bilden die Bezugspunkte für außenpolitisches Handeln und konvergieren zu einer zentralen Konfliktlinie entlang der *doppelten Verteilungsfrage*: Einerseits setzt die außenpolitisch angestrebte Erweiterung von Handlungsspielräumen den Abbau globaler Machthierarchien voraus, also eine ausgewogenere *Verteilung* von Ressourcen zwischen Staaten. Dieses Ziel prägt das spannungsreiche Verhältnis Brasiliens zu den USA und seine ambivalenten Beziehungen mit der EU (insbesondere wenn sich die EU bei vielen Themen ähnlich wie die USA positioniert). Andererseits soll der Autonomiegewinn dazu beitragen, innenpolitisch die sozioökonomische

Entwicklung und damit die materielle *Umverteilung* im Land voranzutreiben. Hier wird die vertikale Konfliktlinie Nord–Süd bestimmender als die horizontale Konfliktlinie Westen–Nichtwesten. Diese Kombination aus innen- und außenpolitischen Motiven strukturiert auch die politikfeldbezogenen Prioritäten. So schränkt zum Beispiel das brasilianische Streben nach wirtschaftlichem Wachstum und sozialer Entwicklung die umweltpolitischen Ambitionen des Landes ein.

Potentiale und Grenzen nationaler Entwicklung und internationaler Relevanz prägen somit Brasiliens außenpolitische Identität. Es versteht sich als Land des globalen Südens mit Qualitäten eines Partners für den globalen Norden und damit als Brücke zwischen Entwicklungs- und Industrieländern. Diese Situation qualifiziert das Land als Vermittler. Zwar weiß Brasilien seine demokratische Verfasstheit außenpolitisch in Wert zu setzen, beharrt aber auf dem Prinzip der Nichteinmischung und lehnt sowohl externe Demokratieförderung als auch die Regimefrage als Konfliktlinie in der internationalen Politik ab. Es ist ein Akteur, der sich stark innerhalb der liberalen internationalen Ordnung engagiert, gleichzeitig aber Ungleichgewichte und Machthierarchien anprangert. Dieses Rollenverständnis ist nicht frei von Widersprüchen und Ambivalenzen; ungeachtet dessen verdichtet es sich zu einem *Gerechtigkeitsdiskurs*, der gegen den Status quo gerichtet ist.<sup>2</sup>

Schließlich wird Brasilien in diplomatischen und akademischen Kreisen nicht selten als Mittelmacht charakterisiert. Zum einen ist sein relatives Gewicht ausschlaggebend dafür, dass es sich, obwohl dem globalen Süden angehörend, aus dieser Gruppe heraushebt. Zum anderen bedingt die traditionelle Positionierung Brasiliens im internationalen System seinen Mittelmachtstatus: Entsprechend seinem Autonomieziel ist es bestrebt, Äquidistanz zu den Machtpolen zu wahren und sich Blockbildungen zu widersetzen.

### Die Außenpolitik von Lula 3.0

Nach der vierjährigen Amtszeit Jair Bolsonaro (2019–2022),<sup>3</sup> in der sich Brasilien zurückzog, hat

1 Maria Regina Soares de Lima, »A dialéctica da política externa de Lula 3.0« [Die Dialektik der Außenpolitik von Lula 3.0], in: *CEBRI Revista*, 2 (Januar–März 2023) 5, S. 79–95 (83f).

2 Claudia Zilla, *Brasilianische Außenpolitik. Nationale Tradition, Lulas Erbe und Dilmás Optionen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2011 (SWP-Studie 29/2011), S. 21ff, <<https://bit.ly/3tnNwJK>> (Zugriff 1.10.2023).

3 Claudia Zilla, *Außenpolitischer Wandel in Brasilien. Bedingungsfaktoren und Implikationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft

Lula bereits im ersten Jahr seiner dritten Präsidentschaft vieles von dem eingelöst, was er am Tag seines Wahlsieges angekündigt hatte: »Brasilien ist zurück«, lautete damals sein Versprechen an die Weltgemeinschaft. Tatsächlich hat Brasilien sein Engagement auf internationaler und regionaler Ebene sichtbar wiederbelebt.<sup>4</sup> Dies wird in Deutschland und der EU begrüßt – was Meinungsverschiedenheiten bei bestimmten Themen nicht ausschließt. Betroffen hiervon sind in erster Linie Fragen der Umweltgovernance und der internationalen Ordnung, in denen die außenpolitische Identität des südamerikanischen Landes besonders zum Tragen kommt.

Lula hat die Umweltgovernance wieder auf die innen- und außenpolitische Agenda gesetzt,<sup>5</sup> mit Marina Silva eine international anerkannte Umweltaktivistin an die Spitze des Umweltministeriums berufen und den Wiederaufbau der notwendigen Institutionen vorangetrieben. In diesem Bereich versucht er, sein Land international zu profilieren, indem er ebenso auf die große Biodiversität verweist wie auf die saubere Energiematrix (90 Prozent der Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen) und das Potential Brasiliens für eine gelingende Energiewende. Jedoch teilen nicht alle gesellschaftlichen und politischen Kräfte und auch nicht alle Wirtschaftssektoren in Brasilien dieses Anliegen. Zudem spielt die *doppelte Verteilungsfrage* eine Rolle: Etliche Regierungsmitglieder sind der Auffassung, die sozioökonomische Entwicklung des Landes habe Priorität und die Staaten des globalen Nordens trügen eine größere (finanzielle) Verantwortung für die Umweltverschmutzung (bzw. müssten dies tun).

Diese Haltung spiegelt sich zum Beispiel darin, dass in Brasilien »grüne Ambitionen« neben extraktivistischen Plänen stehen, etwa einer Intensivierung der Öl- und Gasexploration selbst in den Gewässern vor dem Amazonas-Regenwald. Der Rohstoffabbau in ökologisch sensiblen Gebieten wird also nicht gestoppt, was nicht selten zu Konflikten zwischen den

Ressorts führt. Energieminister Alexandre Silveira rechtfertigt diese Politik damit, dass die Öleinnahmen in einen Sozialfonds fließen, aus dem Gesundheits- und Bildungsprojekte sowie die Energiewende finanziert werden. Nach Ansicht Lulas sollten überdies die Industrieländer nicht nur das Recht Brasiliens auf Entwicklung respektieren, sondern auch entsprechende Maßnahmen finanzieren und die Entwicklungsländer entschädigen – denn »sie müssen ihre historische Schuld gegenüber dem Planeten Erde begleichen«.<sup>6</sup> Die brasilianische Regierung operationalisiert das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung in Form konkreter Forderungen. So betont sie immer wieder, dass die Energiewende gerecht sein und alle Mitglieder der Gesellschaft einbeziehen müsse; ohne soziale Inklusion könne es keinen Frieden in der Welt geben.

### Brasilien prangert Alleingänge von Nato-Staaten an.

Mit Blick auf die liberale internationale Ordnung kritisiert die Regierung Lula die konkrete Ausgestaltung, die Machtasymmetrien beinhalte und überholte Machtverhältnisse institutionalisiere. Sie setzt sich daher für eine Reform des UN-Sicherheitsrates ein, ein Anliegen auch der früheren Präsidentschaften Lulas und derjenigen Rousseffs. Alleingänge westlicher Staaten prangert Brasilien als Bruch des Völkerrechts und Missbrauch militärischer Macht an. Dies gilt etwa für die Invasion im Irak, den »Krieg gegen den Terror«, die Militärintervention in Libyen<sup>7</sup> sowie für unilaterale Sanktionen wie diejenigen gegen Russland, die Brasilien – wie die meisten Länder der Region – nicht mitträgt.

Einige Äußerungen Lulas zum Krieg in der Ukraine, die die Unterscheidung zwischen Aggressor und Opfer relativierten, lösten im In- und Ausland heftige Kritik aus. Das Abstimmungsverhalten Brasiliens in dieser Frage entspricht jedoch der diplomatischen Tradition des Landes: Im Februar 2023 wie schon im Jahr 2022 unterstützte es (als einziger Staat der BRICS) die Resolutionen der UN-Generalversammlung bzw. des UN-Sicherheitsrates gegen Russland. Nur bei der Resolu-

und Politik, Mai 2022 (SWP-Studie 7/2022), doi: 10.18449/2022S07.

4 Monica Hirst, »A política externa de Lula 3.0 além do horizonte« [Außenpolitik unter Lula 3.0 jenseits des Horizonts], in: *Cadernos Adenauer XXIV*, (2023) 1, S. 89 – 109 (90).

5 Claudia Zilla, »Brasiliens Umweltgovernance: Vom Paria zum Partner?«, in: Günther Maihold/Hartmut Sangmeister (Hg.), *Zwischen Moskau, Peking und Washington: Lateinamerika in der Großmachtkonkurrenz*, Baden-Baden: Nomos, 2023 (Weltwirtschaft und internationale Zusammenarbeit, Bd. 26), S. 151 – 158.

6 So Lula auf dem Event »Power Our Planet« im Juni 2023 in Paris. Übersetzung der Autorin.

7 Oliver Stuenkel, »How to Understand Brazil's Ukraine Policy. Like It or Not, Lula's Stance Reflects Legitimate Misgivings about the Global Order«, in: *Foreign Policy*, 18.5.2023, <<https://bit.ly/48GVKwO>> (Zugriff 1.10.2023).

tion im April 2022, in der es um die Suspendierung der Mitgliedschaft Russlands im UN-Menschenrechtsrat ging, enthielt sich Brasilien mit der Begründung, der Rückzug relevanter Akteure könnte den Friedensdialog behindern.

Auch wenn Lulas Friedensinitiativen und Vermittlungsangebote eher spontan und auf Außenwirkung bedacht erscheinen, entsprechen sie doch einer in der Regierung verbreiteten Ansicht, nämlich dass die USA, die EU und die Nato mehr an einer Niederlage Putins als am Frieden interessiert seien.<sup>8</sup> Die Regierung Lula und andere lateinamerikanische Staaten kritisieren den Versuch der EU, den Krieg in der Ukraine als *den* entscheidenden bewaffneten Konflikt der Gegenwart zu definieren und Wolodymyr Selenskyj als Helden darzustellen.<sup>9</sup>

## Fazit

Die Regierung Lula bekennt sich nicht nur, der brasilianischen Tradition folgend, zum Völkerrecht und zum Multilateralismus, sondern ist darüber hinaus an einer multipolaren Welt interessiert. Multilateralismus und Multipolarität wirken aus brasilianischer Sicht gemeinsam Machtasymmetrien entgegen. Dabei dominiert ein optimistisches Verständnis von Multipolarität: Diese führe weniger zu Instabilität und Unsicherheit, sondern fördere vielmehr die eigene strategische Autonomie. So prägte der ehemalige Außenminister Antonio Patriota den Begriff »cooperative multipolarity«.<sup>10</sup>

Die Regierung Lula wendet sich gegen die Dominanz der USA und der Nato in der liberalen regelbasierten Ordnung, die aus brasilianischer Perspektive historisch betrachtet weder liberal noch regelbasiert war. Die Beteiligung an Gruppenformaten wie den BRICS dient dazu, die Außenbeziehungen zu diversifizieren

und eine multipolare Welt aufzubauen. Brasilien begreift die BRICS nicht als eine Gruppe Gleichgesinnter, sondern als einen pragmatischen Zusammenschluss von Staaten mit einem gemeinsamen internationalen Gestaltungsanspruch. Die BRICS seien nicht als Gegengewicht zur liberalen regelbasierten Ordnung zu verstehen, sondern zur G7. Während die Führungspositionen bei Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) traditionell von den USA und Europa besetzt werden, wurde Rousseff im März 2023 zur Präsidentin der Neuen Entwicklungsbank (NDB) der BRICS gewählt. Damit verbunden ist das Bestreben Brasiliens, die Dominanz des US-Dollars im Handel (auch innerhalb des Mercosur) zu überwinden.

Allerdings sieht Brasilien inzwischen auch die wachsende Dominanz Chinas kritisch: China ist zum bedeutendsten Handelspartner Brasiliens aufgestiegen und hat als Abnehmer vor allem von Rohstoffen einen Deindustrialisierungsprozess im Land befördert. Brasilien hat lange versucht, die von China forcierte Erweiterung der BRICS zu verhindern, da sie die Machtverhältnisse innerhalb der Gruppe verschiebt und deren Heterogenität vergrößert, beides zu Ungunsten Brasiliens – eine Tendenz, die der nach dem Wahlsieg von Javier Milei unwahrscheinlich gewordene Beitritt Argentiniens nicht ausgleichen kann.

Vor dem Hintergrund der außenpolitischen Identität Brasiliens und der Außenpolitik Lulas verwundert es nicht, dass der Präsident die Einladung von Bundeskanzler Olaf Scholz abgelehnt hat, dem Klimaklub beizutreten, einer Initiative der G7. Und es ist unklar, ob Lulas Regierung die Beitrittsverhandlungen mit der OECD fortsetzen wird. Deutschland und die EU sollten den Gestaltungsanspruch und die Kritik Brasiliens an der bestehenden internationalen Ordnung ernst nehmen. Auch die Frage, wie diese in Zukunft aussehen soll, müsste Gegenstand des politischen Dialogs werden. Dabei ist es wichtig, dass Deutschland und die EU nicht restaurativ eine Rückkehr zu den »guten alten Zeiten« propagieren, sondern sich für innovative Ideen öffnen. Eine kritischere Auseinandersetzung Deutschlands und der EU mit bestimmten Positionen und Handlungen der USA und mit eigenen Völkerrechtsverletzungen würde die Glaubwürdigkeit gegenüber Brasilien erhöhen.

**8** Monica Hirst/Juan Gabriel Tokatlian, »Globale Spaltung. Mit einer Friedensinitiative plant Brasilien den Krieg in der Ukraine zu stoppen. Diese wird vom Westen verurteilt und vom Süden gefeiert«, in: *IPG Journal*, 27.6.2023, <<https://bit.ly/3Q71qPR>> (Zugriff 1.10.2023).

**9** Die meisten Mitglieder der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) waren gegen eine virtuelle Zuschaltung Selenskyjs auf deren Gipfel mit der EU im Juli 2023.

**10** Antonio de Aguiar Patriota, »Is the World Ready for Cooperative Multipolarity?«, in: *Rising Power Quarterly*, 2 (Mai 2017) 2 (Brazil: Geopolitical Challenges in a Multipolar World), S. 15 – 29, <<https://bit.ly/3uCrC6e>> (Zugriff 1.10.2023).

# Formate und Politikfelder



Günther Maihold/Melanie Müller/Andrea Schmitz

# Gestaltungsanspruch im Zwischenraum: BRICS+ und SOZ

Angesichts wachsender Großmacht Konkurrenz und der Tendenz zu einer neuen Bipolarität in der internationalen Ordnung kommt Gruppenformaten eine große Bedeutung zu. Interessant sind sie vor allem für solche Staaten, die sich keinem politischen Lager zuordnen wollen und gleichzeitig ihre Interessen in einem konfliktträchtigen internationalen Umfeld sichern möchten. Der kollektive Auftritt auf der internationalen Bühne erscheint dabei als ein zusätzliches Element, das es ermöglicht, eigene Positionen zur Geltung zu bringen und Einfluss auf die Struktur der globalen Ordnung auszuüben.

Vor dem Hintergrund globaler Krisen ist die potentielle Gestaltungskraft solcher Formate gewachsen. So ist die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) kürzlich erweitert worden. Zu den bisherigen Kernmitgliedern China, Russland, Indien, Pakistan, Kasachstan, Tadschikistan, Kirgistan und Usbekistan ist im Juli 2023 Iran gestoßen. Damit hat sich der Wirkungsradius dieser Organisation nach Westasien hin vergrößert. Gleichzeitig hat die BRICS-Gruppe mit dem Zulauf an Interessenten und der Aufnahme neuer Mitglieder eine enorme Dynamik entfaltet. Zum 1. Januar 2024 sollen ihr neben den bisherigen Mitgliedern Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika auch Ägypten, Äthiopien, Iran, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate angehören; Argentinien wird unter der neuen Regierung aller Voraussicht nach nicht beitreten. Was die (sehr heterogenen) Mitgliedsländer der beiden Organisationen bzw. die Interessenten eint, ist der Wille, sich im »middle ground« zwischen den Großmächten zu positionieren.

## Die Attraktivität multipler Einbindungen

Für viele Beobachter im Westen lassen sich in der neuen Positionierung der BRICS als BRICS+ und in der regionalen Erweiterung der SOZ Hinweise auf eine

neue Weltordnung ablesen. Demgegenüber liegt das wachsende Interesse vieler Staaten des globalen Südens an neuen Kooperationsplattformen vor allem in der Möglichkeit, ihre »Mittelstellung« in der internationalen Politik für zwei Ziele zu nutzen: zum einen die Konfrontation zwischen den Großmächten einzuhegen, zum anderen stärker an der globalen Politik beteiligt zu werden, indem sie Schlüsselrollen übernehmen.<sup>1</sup> Ersteres soll nicht zuletzt dadurch gelingen, dass Großmächte wie China oder Russland selektiv eingebunden werden, um die Dominanz des Westens in der internationalen Politik zu brechen. Viele Mitgliedstaaten interpretieren die Beteiligung an einem Format wie BRICS+ gerade als das Gegenmodell zur Bipolarität (bzw. Unipolarität). Gleichzeitig hängt der Erfolg dieser Strategie davon ab, ob gemeinsame Interessen formuliert und durchgesetzt werden können.

Vor diesem Hintergrund bezeichnen westliche Beobachter die in der BRICS+-Gruppe und der SOZ zusammengeschlossenen Staaten wegen ihrer außenpolitischen Ambiguität zu Recht als »Swing States«,<sup>2</sup> die für jedes einzelne Thema ihren eigenen Kurs festlegen und damit die Zukunft des internationalen Kräfteverhältnisses mitentscheiden. Dabei handeln sie deutlich strategischer, als es im 20. Jahrhundert die Blockfreien-Bewegung oder die G77 (ein Zusammenschluss von Entwicklungsländern) im Kontext der Vereinten Nationen getan haben. Um ihre Interessen durchzusetzen, bauen sie auf eine Verständigung mit der einen oder der anderen Großmacht und entscheiden sich daher oft für multiple Einbindungen (multi-

1 Sarah Teo, »Toward a Differentiation-based Framework for Middle Power Behavior«, in: *International Theory*, 14 (2022) 1, S. 1–24, doi: 10.1017/S1752971920000688.

2 Cliff Kupchan, »6 Swing States Will Decide the Future of Geopolitics. These Middle Powers of the Global South Should Be the Focus of U.S. Policy«, in: *Foreign Policy* (online), 6.6.2023, <<https://bit.ly/46HKi1V>>.

alignment) als Strategie.<sup>3</sup> Sie agieren in Verbänden wie den BRICS+ und der SOZ, um ihre Verhandlungsposition zu stärken, bestimmte Leistungen zu erlangen oder um auf die globale Agenda einzuwirken, die sie aus eigener Kraft nicht bestimmen können. Dieses strategische Navigieren zwischen den Großmächten wird sie zu entscheidenden – und manchmal unberechenbaren – Kräften in der nächsten Phase der Globalisierung und des globalen Wettbewerbs machen.

Das Handeln im »middle ground« ist darauf gerichtet, zu vermeiden, dass Macht und Einfluss überwiegend in den Händen der rivalisierenden Großmächte konzentriert sind, was eigene außenpolitische Optionen erheblich einschränkt. So wird die Relevanz der USA oder Chinas bei verschiedenen Themen nicht in Frage gestellt, aber versucht, die eigenen Interessen durch Beteiligung an bestimmten Kooperationsformaten besser zu wahren. Insofern ist die im Westen dominierende Frage, welcher Staat bei den BRICS+ oder in der SOZ im Binnenverhältnis, aber auch in der Repräsentation nach außen die politische Richtung vorgibt, für die zusammengeschlossenen Staaten meist weniger zentral. Im Vordergrund steht für sie der Nutzen, den flexible Formate und Kooperationsplattformen für die Umsetzung der Interessen ihrer Mitglieder oder Assoziierten haben. Doch ist ein Erfolg dieser Strategie keineswegs sicher: Interessenbasierte anstatt lagergebundene Entscheidungsfindung kann die internationale Ordnung stabiler machen – aber auch instabiler, weil sie immer mehr Akteure und Variablen ins Spiel bringt und »Ordnung« nur schwer hergestellt werden kann. Selbst wenn gegenwärtig noch nicht abzusehen ist, wie eine neue Weltordnung sich konfigurieren wird: Klar ist, dass eine wachsende Gruppe von Ländern mehr Gestaltungsmacht verlangt und BRICS+ und die SOZ dafür nutzen will.

## BRICS+ und SOZ: Konsensbildung im Zeichen der Heterogenität

Der BRICS-Gipfel von Johannesburg im August 2023, auf dem die Erweiterung zur BRICS+-Formation beschlossen wurde, hat deutlich gemacht, dass sich die bislang als plurilaterale Gipfelinstitution<sup>4</sup> konzipierte

Staatenkooperation als geopolitischer Akteur begreift, der sich gegen die Dominanz westlicher Staaten in multilateralen Foren wendet. Die BRICS gelten bisher zu Recht als »negative Koalition« von Staaten, die schnell einen Konsens darüber erzielen, was sie ablehnen: in erster Linie Sanktionen und protektionistische Maßnahmen. Ebenso ausgeprägt ist aber ihr Bestreben, die Regeln im globalen Finanzwesen, im Handel und bei internationalen Standards zu ändern und dabei auch die Dominanz des US-Dollars im internationalen Handel zu schwächen.

Trotzdem wird es künftig im Kreis von zehn Mitgliedern noch schwieriger sein, gemeinsame Positionen zu finden. Die neu aufgenommenen Akteure unterhalten nämlich durchaus unterschiedliche wirtschaftliche und politische Beziehungen zu den USA und müssen dies mit ihrer Mitgliedschaft in der Allianz in Einklang bringen. Die neu gewählte argentinische Regierung hat bereits angekündigt, nicht beitreten zu wollen. Darüber hinaus unterscheiden sich die neuen Mitglieder mit Blick auf ihre innere politische Verfasstheit – die Spanne reicht von demokratischen bis hin zu autoritären Staaten. Die Mitglieder der Gruppe sind nach der Erweiterung noch heterogener als zuvor, zudem sind sie unterschiedlich stark in multilaterale Formate und diverse Regionalorganisationen eingebunden.

Offenkundig ist etwa, dass gerade die Kerngruppe aus Indien, Brasilien und Südafrika die Gültigkeit westlicher Ordnungsvorstellungen bezweifelt. Für sie steht die Zuverlässigkeit traditioneller Partner wie der Europäischen Union (EU) und der USA unter dem Eindruck der Finanz- und der Covid-Krise sowie des Ukraine-Krieges in Frage. Indien und Südafrika haben in der Welthandelsorganisation (WTO) immer wieder gemeinsame Vorschläge eingebracht, um die Stimme des globalen Südens zu stärken.<sup>5</sup> China und Russland haben ihr Engagement in den BRICS seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine intensiviert: Sie nutzen das Forum, um aktiv um die Gunst von Mittelmächten zu werben, die den Krieg in Europa aus einer gewissen Distanz betrachten, dabei aber unterschiedliche Interessen verfolgen.

Die Mittelmächte sehen in der Gruppe der BRICS+ vor allem eine Allianz zur strategischen Diversifizierung in einer Welt, die durch das dynamische Zusam-

3 Afshin Molavi, »The BRICS Expansion Is a New World Order of Strategic Multialignment«, in: *Forbes*, 31.8.2023, <<https://bit.ly/482seRi>>.

4 John Kirton/Marina Larionova, »Contagious Convergent Cumulative Cooperation: The Dynamic Development of the

G20, BRICS and SCO«, in: *International Politics*, (2022), doi: 10.1057/s41311-022-00407-7.

5 Vgl. die Beiträge von Melanie Müller, S. 45ff, und von Michael Bayerlein und Pedro A. Villarreal, S. 85ff.

menspiel mehrerer Mächte neu gestaltet werden soll. Ein (möglicher) Beitritt zu den BRICS+<sup>6</sup> wird nicht als Beitritt zu einem Block verstanden; vielmehr sieht man darin eine weitere Diversifizierung von Partnerschaften und Märkten, auch unter Beibehaltung traditioneller Beziehungen zu Europa und den USA. Eine BRICS+-Mitgliedschaft würde für die Mittelmächte bedeuten, dass sie ihre »multi-alignment«-Strategie stärken und sich größere Handlungsmöglichkeiten erschließen könnten. Bereits genutzt werden Wege, die eine gerechtere Beteiligung an internationalen Formaten herbeiführen (sollen): Die Aufnahme der Afrikanischen Union (AU) in die G20, für die Indien während seiner G20-Präsidentschaft 2023 eingetreten war, zeigt, dass lange gehegte Forderungen von Ländern des globalen Südens mittlerweile durchaus realisierbar sind.

Sowohl die BRICS+ als auch die SOZ haben ausgeprägte Ambitionen, ihr praktisches Angebot für andere Länder aufzuwerten. So wollen Erstere etwa der BRICS+-eigenen Neuen Entwicklungsbank (NDB) mehr Gewicht verleihen als alternativem Modell zu den Bretton-Woods-Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank. Einen ausgearbeiteten Vorschlag für eine alternative Global Governance haben bislang jedoch weder die BRICS noch die SOZ vorgelegt – aufgrund der unterschiedlichen Orientierung der jeweiligen Mitgliedstaaten ist ein solcher auch kaum zu erwarten. Gleichzeitig wäre es verfehlt, in den beiden Organisationen bloß ein Instrument für die Verbreitung von Chinas Vision einer internationalen Ordnung zu sehen. Zum einen gibt es keine erkennbare institutionelle Überlappung der beiden Organisationen, zum anderen unterscheiden sich die Mitgliedstaaten zu stark in ihren konkreten Interessen. Die Einstimmigkeitsregel in beiden Organisationen dürfte ebenfalls dazu beitragen, chinesisches Dominanzstreben einzuhegen. Besonders Indien, das auf wirtschaftlicher wie politischer Ebene immer mehr zum strategischen Rivalen Chinas in Asien aufsteigt, wird hier ein Gegengewicht bilden.

### **Die BRICS+ haben das Potential, internationale Regeln zu ändern, die Reichweite der SOZ ist begrenzt.**

Grundlegende Gemeinsamkeiten von BRICS+ und SOZ sind die Forderung nach offener und inklusiver multilateraler Zusammenarbeit sowie die große Bedeu-

<sup>6</sup> Nach Angaben des südafrikanischen Vorsitzes haben vierzig Staaten Interesse an einer Mitgliedschaft bekundet.

tung, die dem Prinzip der Nichteinmischung in interne Konflikte der Mitgliedstaaten beigemessen wird. Dieses Prinzip, das nicht zuletzt der Abwehr eines als »westlich« wahrgenommenen Universalismus dient, ist ein konstitutives Merkmal beider Organisationen.

Vor allem für die SOZ war es von Anfang an prägend. Die Organisation ging aus den »Shanghai Five« hervor, einer 1996 von China, Russland, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan etablierten Gruppierung zur Abwehr sicherheitspolitischer Bedrohungen in Eurasien. Im Jahr 2001 ist sie mit dem Beitritt Usbekistans als Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit neu gegründet worden. Die treibenden Kräfte in der Organisation waren von Anfang an Russland und China, deren Interessen sich in Zentralasien überlagern. Im Vordergrund stand dabei die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Separatismus, Extremismus und (islamistischem) Terrorismus, die im Lauf der Jahre zunehmend institutionalisiert wurde.

Die wohl bedeutendste Funktion der SOZ war bzw. ist der Interessenausgleich zwischen den beiden eurasischen Großmächten. Dabei bildete sich eine informelle »Arbeitsteilung« heraus, die die ökonomische Expansion Chinas ermöglichte und Russland die Oberhoheit in sicherheits- und militärpolitischen Fragen überließ – ein Arrangement, das zumindest bis 2022 Gültigkeit hatte. Allerdings hat China bereits vor dem russischen Angriff auf die Ukraine seine auf Zentralasien bezogenen sicherheitspolitischen Interessen stärker zur Geltung gebracht.<sup>7</sup> Mit der schrittweisen Assoziierung von Beobachtern, Beitrittskandidaten und Dialogpartnern und der Aufnahme Indiens und Pakistans (2017) sowie Irans (2023) in die SOZ erweiterte sich deren geographischer Radius. Dies hat eine engere Vernetzung mit der G20, den BRICS+ und anderen multilateralen Organisationen des asiatischen Raumes begünstigt.<sup>8</sup> Doch die Agenda der SOZ hat sich im Zuge der Expansions- und Integrationsprozesse nicht substantiell verändert. Die SOZ ist nach wie vor im Kern eine Sicherheitsorganisation, deren institutionelle und rechtliche Basis sukzessive ausgebaut wurde und deren Hauptanliegen die Abwehr und Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen ist. Ein sino-

<sup>7</sup> Nadège Rolland (Hg.), *Securing the Belt and Road Initiative. China's Evolving Military Engagement along the Silk Roads*, Seattle/Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research (NBR), September 2019 (NBR Special Report Nr. 80).

<sup>8</sup> Kirton/Larionova, »Contagious Convergent Cumulative Cooperation« [wie Fn. 4], passim.

russisches Pendant zur Nato ist sie dabei, entgegen aller Befürchtungen, bislang jedoch nicht geworden.

Der defensive, nach innen gerichtete Zug der SOZ, der sich auch am Aktivitätenkalender der Organisation ablesen lässt,<sup>9</sup> ist das wohl am meisten unterschätzte Merkmal der Organisation. Die Heterogenität der Mitgliedstaaten und die Konflikte, die sie untereinander austragen, lassen interne Abstimmung, Vertrauensbildung und Interessenausgleich als Herausforderungen erscheinen, die die SOZ künftig mehr denn je beschäftigen werden. Ob sich auf dieser Basis und im Zuge der zunehmenden Überlappung mit der G20 und den BRICS+ ein Modell von Governance herauschält, das eine Alternative zu westlichen Formen des Regierens bildet (was zweifellos den Interessen Chinas oder Irans entgegenkäme), muss sich noch zeigen. Entscheidend sind die Bewegung in diese Richtung und die Motive, die Organisationen wie die SOZ und BRICS+ für Staaten des »middle ground« attraktiv machen: das Bemühen, die Konfrontation zwischen den Großmächten einzuhegen, die Zurückweisung von Hegemonieansprüchen und eine stärkere Beteiligung an Entscheidungen von globaler Tragweite.

## Schlussfolgerungen

Wenn Mittelmächte heute verstärkt versuchen, kostspielige Auseinandersetzungen mit den Großmächten zu vermeiden und sich alle Optionen offenzuhalten, um möglichst flexibel zu sein, dann ist die Strategie des »multi-alignment« nicht nur ein Element, um sich angesichts zunehmender weltpolitischer Unsicherheiten abzusichern. Sie bietet darüber hinaus den Vorteil, spezifische Ziele (internationale Finanzordnung, Sicherheit und Terrorismusabwehr) zu erreichen, ohne in eine umfassende Allianz eingebunden zu sein.<sup>10</sup> Insofern findet auch das westliche Narrativ der Großmachtkonkurrenz zwischen den USA und China (sowie in gewissem Umfang auch Russland) als eine Auseinandersetzung zwischen Demokratie und Autoritarismus bei vielen Staaten nur geringe Resonanz. Statusgewinn ist für sie häufig wichtiger, wenn sie sich international engagieren, als die Frage demokratischer Herrschaft. Diese wird zudem mit westlichem

Hegemoniestreben assoziiert. Viele Staaten im globalen Süden eint die Wahrnehmung, dass die multilaterale Ordnung, ihre Regeln und Institutionen vorrangig der Durchsetzung westlicher Interessen dienen.

Dementsprechend ist das »multi-alignment«-Engagement der Staaten im »middle ground« heute anders angelegt: Obwohl sich die SOZ und die BRICS+ hinsichtlich ihrer Aufgaben und ihres Status unterscheiden, teilen sie doch gemeinsame Ziele und Prinzipien. Selbst wenn es unwahrscheinlich ist, dass diese Staaten sich auf strukturelle Reformen in multilateralen Foren werden einigen können, um diese in ihrem Sinne gerechter zu gestalten, werden sie mit hoher Wahrscheinlichkeit intensiv daran arbeiten, Korrekturen am globalen System vorzunehmen (beispielsweise im Rahmen der WTO). Die EU, aber auch Deutschland sollte auf diese Entwicklungen mit konkreten Vorschlägen reagieren. Ein wertebasierter Multilateralismus wird nur dann auf Akzeptanz stoßen, wenn Deutschland und die EU den Mittelmächten glaubwürdige Angebote machen, die multilaterale Ordnung inklusiver zu gestalten. Auf einer »regelbasierten internationalen Ordnung« zu insistieren wird keinen großen Widerhall finden, solange Regelwerke gelten, die ohne die maßgebliche Mitwirkung der Staaten des globalen Südens entstanden sind.

Entscheidend für die Zusammenarbeit sind für Akteure im »middle ground« nicht so sehr geteilte Werte, sondern die Chance, eigene Interessen geltend zu machen und durchzusetzen. Dabei sind kollektive Handlungsformate wie BRICS+ und SOZ hilfreich, um auf rivalisierende Großmächte relativen Einfluss ausüben und gleichzeitig eigene Handlungsspielräume ausweiten zu können – sei es im Kontext der G20 oder auf dem geopolitischen Tableau. Ein von westlicher Seite auf diese Länder projiziertes »Lagerdenken« ist für sie dabei weniger von Belang als die konkrete Form der Kooperation im Bereich der internationalen Finanzordnung (BRICS+) und bei der Organisation von Sicherheit (SOZ). Eine Option wäre, die G7 ebenfalls für neue Mitglieder zu öffnen und gemeinsam mit Staaten aus dem globalen Süden eine Debatte über die Gestaltung eines inklusiven Multilateralismus zu initiieren.

<sup>9</sup> Vgl. Internetseite der SOZ: <<http://eng.sectesco.org/politics/>>.

<sup>10</sup> Matias Spektor, »In Defense of the Fence Sitters. What the West Gets Wrong about Hedging«, in: *Foreign Affairs*, 102 (2023) 3, <<https://www.foreignaffairs.com/world/global-south-defense-fence-sitters>>.

Marianne Beisheim/Lars Brozus

# Mittelmacht auf internationaler Bühne: Deutschland in den G-Formaten und den Vereinten Nationen

Als Mittelmacht mit ausgeprägter internationaler Verflechtung hat Deutschland immenses Interesse daran, andere Staaten für gemeinsame Ziele und verlässliche Partnerschaften zu gewinnen. Seit über fünfzig Jahren engagiert sich Deutschland dementsprechend als guter Multilateralist in den Vereinten Nationen (UN). Die Arbeit der Weltorganisation leidet allerdings unter den wachsenden Spannungen in der Staatenwelt, die auf unterschiedliche Interessen wie auch divergierende ordnungspolitische Vorstellungen zurückgehen. Zum einen drängen aufstrebende Mittelmächte auf mehr internationale Teilhabe. Manche – darunter Middle Ground Powers (MGPs) des globalen Südens wie Brasilien, Indien und Südafrika – sympathisieren mit einer multipolaren Machtverteilung, in der sie größere Entfaltungschancen erwarten als in den nach 1945 dominierenden bi- und unipolaren Konstellationen. Zum anderen wird auch im UN-System der autoritär-demokratisch grundierte Systemkonflikt zwischen China und den USA ausgetragen, die von gleichgesinnten Partnern wie Russland einerseits oder der EU andererseits unterstützt werden. Die Kontroversen um den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und um die Attacken der Hamas auf Israel vertiefen die Gräben zwischen den Mitgliedsstaaten und erschweren wirksames Handeln der UN.

Multipolarisierung, Systemrivalität sowie akute Konflikte verschärfen die Krise des Multilateralismus. Dabei wäre die Bereitschaft zur effektiven Kooperation zwischen etablierten und aufstrebenden Führungsmächten essentiell, gerade angesichts der wachsenden globalen Herausforderungen. International stark verflochtene Mittelmächte wie Deutschland sind in dieser Situation besonders gefordert, aktiv um Partner zu werben, um gemeinsame Ziele zu definieren und zu verfolgen. Neben Deutschlands multilateralem Engagement in den UN gewinnt daher die multilaterale Kooperation in der G7 ebenso an Bedeutung

wie die plurilaterale Zusammenarbeit in der G20. Dabei variieren die Möglichkeiten und Grenzen je nach Forum. In den G-Formaten ist die Partnerwahl beschränkt, dafür sind die »Clubmitglieder« relevanter. Im multilateralen Universum der UN ist die Auswahl größer, doch gibt es eine Vielzahl von Gruppierungen, deren politische Prioritäten divergieren. Deutschland kann wichtige Impulse für die Fortentwicklung der internationalen Ordnung geben, die frei, gleichwohl regelgebunden bleiben soll. Diese dürften umso maßgeblicher ausfallen, je besser die unterschiedlichen Machtkonstellationen und Interaktionsmuster in den verschiedenen Foren genutzt werden, um stringent politische Initiativen zu konzipieren und koordiniert auf allen drei Bühnen zu vertreten.

## G-Formate

Neben Groß- und Supermächten organisieren sich in den G-Formaten etablierte und ambitionierte Mittelmächte. Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada und das Vereinigte Königreich (UK) bilden zusammen mit den USA die G7. Die G20 umfasst die G7-Mitglieder sowie Argentinien, Australien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei und EU. Neu hinzugekommen ist die Afrikanische Union (AU). Die exklusive Mitgliedschaft in den G-Formaten geht mit einem Defizit an repräsentativer Legitimität einher, das durch höhere Effektivität kompensiert werden soll. Politisch wird dieser selektive Multilateralismus damit begründet, dass sich kleine Gruppen leistungsfähiger und handlungswilliger Staaten leichter auf gemeinsame Maßnahmen einigen könnten. Regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie auf Ebene von Fachressorts dienen der Positionsabstimmung und Vertrauensbildung. Gleichzei-

tig ermöglichen es die rotierenden Präsidentschaften den Regierungen, eigene politische Akzente zu setzen. Das macht die G-Formate zu vergleichsweise agilen Governance-Foren – vorausgesetzt, die Staaten finden gemeinsame Standpunkte. Gegenwärtig fällt dies der G7 leichter als der G20, in der sich die Interessendivergenzen und Konflikte zwischen West und Ost sowie Nord und Süd bündeln.

## G7

Nach einer schwierigen Phase während der Trump-Administration hat sich die G7 unter der Ägide verschiedener Mittelmächte konsolidiert. Während der britischen Präsidentschaft wurde 2021 mit dem Cornwall Consensus die Relevanz sozialer Kohäsion für gesellschaftlichen Zusammenhalt unterstrichen, der wiederum Voraussetzung für demokratische Resilienz ist. Die Präsidentschaften Deutschlands (2022) und Japans (2023) setzten die politische Wiederbelebung der G7 fort. Sie legten Schwerpunkte auf Maßnahmen gegen die globale Polykrise, zu deren wichtigsten Ausprägungen der Klimawandel, die Folgen der Covid-19-Pandemie, das Stocken nachhaltiger Entwicklung, die Herausforderung durch Künstliche Intelligenz und die Systemrivalität gehören. Entsprechend wurden Themen wie sozialökologische Transformation, ökonomische Sicherheit, fiskalische Nachhaltigkeit und nukleare Abrüstung behandelt. 2024 will die italienische Präsidentschaft zusätzlich die Zusammenarbeit mit dem globalen Süden und speziell Afrika sowie Migration fokussieren. Zum Zusammenhalt trägt auch der russische Angriffskrieg bei, denn neben EU und Nato koordiniert die G7 maßgeblich die Unterstützung für die Ukraine. In Anbetracht der zahlreichen geopolitischen Herausforderungen sollte jedoch die Frage der G7-Erweiterung neu gestellt werden. Gleichgesinnte Mittelmächte wie Australien und Südkorea gelten als plausible Kandidaten. Damit ließe sich der BRICS-Expansion auch geökonomisch etwas entgegensetzen, ohne die politische Kohäsion der G7 zu strapazieren.

## G20

Gegründet wurde die G20 mit dem Ziel, etablierte und aufstrebende Wirtschaftsmächte besser untereinander zu koordinieren. Der rasante Anstieg ökonomischer Transaktionen infolge der Liberalisierung des Welthandels nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sollte finanz- und wirtschaftspolitisch flankiert

werden. Während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 zeigte sich die G20 handlungsfähig und wurde zu einem wichtigen Global-Governance-Akteur, der unter anderem an der Ausgestaltung des globalen Mindestbesteuerungsabkommens beteiligt war. Zwischen dem politischen Westen (G7 plus Australien, Südkorea und EU) und dem Systemrivalen China (gefolgt von Russland) intensivierten sich zuletzt jedoch die geopolitischen und geökonomischen Konflikte. Erstere betreffen vor allem die Ukraine und Taiwan. Letztere drehen sich zum einen um Diversifizierung und »De-risking«, zum anderen um kompetitive Infrastrukturprogramme wie Chinas Belt and Road Initiative und die Partnerschaft für globale Infrastruktur und Investitionen der G7. Zwar haben sich Befürchtungen nicht bestätigt, dass sich die G20 aufgrund unterschiedlicher Positionierungen zum russischen Angriffskrieg spaltet. Der indonesischen Präsidentschaft gelang es 2022, eine Verurteilung Russlands unter Bezug auf UN-Resolutionen zu erreichen. Beim Gipfel in Neu-Delhi 2023 misslang dies jedoch. Ohnehin wurden die gruppeninternen Differenzen unter indischer Präsidentschaft sichtbarer. Nicht nur der russische Staatschef Putin blieb Neu-Delhi fern, sondern auch Chinas Präsident Xi Jinping. Dafür werden die bilateralen Spannungen zwischen China und Indien sowie die Konkurrenz um die Führung des globalen Südens verantwortlich gemacht.

## Vereinte Nationen

Einerseits sind die UN die Bühne der P5-Staaten, der fünf Länder mit einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat (UNSR). Andererseits bieten die UN eine Plattform, auf der die EU und Deutschland ihre Beziehungen zu Mittelmächten, aber auch zu kleineren Staaten pflegen können, die das Interesse an einer offenen und liberalen internationalen Ordnung teilen. Dazu gehören die sogenannten Nordics (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Schweden), die traditionell in den UN proaktiv gestaltend auftraten. Auch die Niederlande oder die Schweiz verkörpern die typische Rolle von Mittelmächten als Brückenbauer und Vermittler. Eine solche Rolle verleiht diesen Staaten in den UN mehr Sichtbarkeit und Legitimität, als ihre Größe und wirtschaftliche oder militärische Macht nahelegen.<sup>1</sup> Deutschland hat sich

<sup>1</sup> Katie Verlin Laatikainen, »Pushing Soft Power: Middle Power Diplomacy at the UN«, in: Katie Verlin Laatikainen/ Karen E. Smith (Hg.), *The European Union at the United Nations*,

lange – historisch bedingt, als ehemaliger Feindstaat – eher zurückhaltend gezeigt, gilt aber als prinzipiengeleiteter Verteidiger des Multilateralismus. Aktiver wurde Deutschland vor allem im Zusammenhang mit den temporären Mitgliedschaften im Sicherheitsrat. Seit der Trump-Administration zeigt sich die Bundesregierung willens, mehr politische Gestaltungsverantwortung in den UN zu übernehmen, etwa über die mit Frankreich initiierte Allianz für den Multilateralismus.

Bei der Suche nach Partnern kommt es darauf an, die in den UN agierenden Gruppierungen im Blick zu haben und die in ihnen aktiven MGPs mit ihren Zugehörigkeiten und Interessen einschätzen zu können. In der UN-Generalversammlung und im UN-Wirtschafts- und Sozialrat haben sich die Gruppe der 77 (G77, meist zusammen mit China) und die EU als Gegenspieler etabliert, Letztere oft flankiert durch UK, die USA sowie Kanada, Australien und Neuseeland. In der G77 haben sich 134 Staaten des globalen Südens zusammengeschlossen, um vor allem ihre wirtschaftlichen Interessen gemeinsam zu vertreten. Die Gruppe ist sehr heterogen und umfasst sowohl die ärmsten Länder als auch mächtige Schwellenländer. Seit 1961 besteht die Bewegung der Blockfreien Staaten, die sich den damaligen Blockmächten nicht zuordnen wollten. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts setzte sie sich gegen die unipolare Hegemonie des Westens und für mehr Süd-Süd-Kooperation ein.<sup>2</sup> Aufgrund der Heterogenität beider Gruppen variieren Zusammenhalt und Fliehkräfte je nach Thematik. Das bietet Deutschland Anknüpfungspunkte für Kooperation, wenn sich Interessen überschneiden, etwa beim Thema sozialökologische Transformation. Neben geographisch bestimmten gibt es eine Reihe inhaltlich definierter Gruppen, zum Beispiel informelle Freundesgruppen zu unterschiedlichen Themen<sup>3</sup> oder Gruppen von Gleichgesinnten (Like-minded Groups), die in Verhandlungen als flexiblere und meist kurzfristige Bündnisse zu strittigen Fragen auftreten.

2024 wird insbesondere der Vorbereitungsprozess zum Zukunftsgipfel und Zukunftspakt interessant sein, da hier die verschiedenen Gruppierungen ihre

unterschiedlichen Vorstellungen zur internationalen Ordnung explizit formulieren werden. Beim Gipfel geht es um Reformen des Multilateralismus, unter anderem – wie seit langem gefordert – des UNSR und der internationalen Finanzarchitektur, oder – innovativer – mit Blick auf Digitales, Technologietransfer und Weltraumfragen, Wohlmessung jenseits des Bruttoinlandsprodukts, Jugendbeteiligung und künftige Generationen. Ob und wie sich die Mittelmächte zu diesen Fragen positionieren, wird für den Erfolg des Gipfels wesentlich sein. Die Ständige Vertreterin Deutschlands und der namibische UN-Botschafter ko-fazilitieren den Prozess zur Vorbereitung des Gipfels und die Verhandlungen zum Zukunftspakt.

Heftiger Gegenwind zu den Reformvorschlägen des Generalsekretärs kommt vor allem von zwei Staatenbündnissen: Die 2021 gegründete Group of Friends in Defense of the Charter of the United Nations hat mittlerweile 19 Mitglieder, vorwiegend autoritäre und repressive Staaten, aber auch solche, die Unilateralismus und westliche Dominanz kritisieren.<sup>4</sup> Die Gruppe, für die meist Venezuela spricht, verurteilt unilaterale Sanktionen und setzt das Nichteinmischungsgebot absolut. Ähnliche Positionen bezieht eine Like-minded Group, die von Pakistan organisiert wird und deren Mitgliedschaft variiert (zuletzt auch mit Ägypten, Brasilien, China und Saudi-Arabien). In den Verhandlungen zum Zukunftsgipfel wird deutlich, dass die UN von dieser Gruppe als zwischenstaatliche Organisation verstanden werden. Daher wird dem UN-Sekretariat oder nichtstaatlichen Akteuren nur eine stark eingeschränkte Rolle zugesprochen. Ökonomische Entwicklungsinteressen werden als vorrangig propagiert und die besondere Verantwortung der Industrieländer betont.

### **Für einen erfolgreichen UN-Zukunftsgipfel ist lagerübergreifende Dynamik notwendig.**

Soll der Zukunftsgipfel Beschlüsse für einen inklusiven und effektiven Multilateralismus erzielen, wäre es hilfreich, wenn sich eine relevante Gruppe von Mittelmächten, MGPs und weiteren Mitgliedstaaten lagerübergreifend organisiert. Sie sollte in den Ver-

Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, S. 70–91, doi: 10.1057/9780230503731\_4.

2 Uganda spricht 2024 für die G77 und die Blockfreien.

3 Deutschland ist mehr oder weniger aktives Mitglied in mehr als fünfzig dieser Gruppen und hat den Ko-Vorsitz in diversen Freundesgruppen. Dabei ist unklar, ob und wie dies bisher strategisch genutzt wird.

4 Algerien, Äquatorialguinea, Belarus, Bolivien, China, Kambodscha, Kuba, Demokratische Volksrepublik Korea, Eritrea, Islamische Republik Iran, Demokratische Volksrepublik Laos, Mali, Nicaragua, Palästina, Russische Föderation, Simbabwe, St. Vincent und die Grenadinen, Syrien, Venezuela.

handlungen eine progressivere Lesart der Charta und der Aufgaben multilateraler Organisationen hörbar vertreten und entsprechende Reformvorschläge entwickeln. G77-Mitglieder, die sich angesichts von Multipolarisierung und Systemrivalität für einen gestärkten Multilateralismus einsetzen wollen, könnten hieran interessiert sein, so Mexiko, Kolumbien und Costa Rica. Das gilt auch für asiatische Länder, die dem chinesischen Einfluss etwas entgegenzusetzen wollen und deren UN-Botschafter oft konstruktiv auftreten, etwa Singapur, Indonesien oder Thailand. Als Partnerländer jenseits der Mittelmächte bieten sich kleinere Staaten an, die großes Interesse an einem Multilateralismus haben, der für sie Mehrwert erzeugt. Entsprechende Gruppierungen sind das Forum of Small States und die Inselstaaten, organisiert als Small Island Developing States bzw. Alliance of Small Island States. Auch einige Golfstaaten haben in den letzten Jahren politisch und finanziell in die UN investiert, beispielsweise Katar. Angesichts unterschiedlicher Positionierungen gegenüber Konflikten wie in Nahost oder Osteuropa wird jedoch deutlich, dass ein kompatibles Verständnis der grundlegenden Werte, Ziele und Arbeitsweisen eines effektiven multilateralen Regierens eine wichtige Voraussetzung für konstruktive Zusammenarbeit ist. Beispiele hierfür sind die 2013 von der Schweiz initiierte und koordinierte ACT-Gruppe (Accountability, Coherence, Transparency) aus 27 Staaten, die sich erfolgreich für Reformen der Arbeitsmethoden des UNSR eingesetzt hat, sowie die Group of Friends of the Rule of Law mit rund fünfzig Mitgliedstaaten aus allen Regionalgruppen, die seit 2005 von Österreich koordiniert wird.

### **Deutschland als Partner: koordiniert handeln in unterschiedlichen Foren**

Es wäre im Sinne der »strategischen Kultur in Deutschland«, die unterschiedlichen Foren internationaler Politik nicht als Silos zu behandeln, sondern die Aktivitäten der Bundesregierung auf allen Ebenen noch besser miteinander zu verbinden und voranzutreiben. Idealerweise legt dies eine stringente deutsche Global-Governance-Politik nahe, die auf Mittelmächte und andere potentielle Partner zugeht, zuhört, eigene Zielvorstellungen verdeutlicht und Gemeinsamkeiten auslotet – und diese Aktivitäten forenübergreifend koordiniert. Realiter sollte darauf geachtet werden, dass Initiativen in verschiedenen Foren sich nicht widersprechen und gut wahrnehmbar kommuniziert

werden. Dafür sollte die Bundesregierung die Kapazitäten zur Koordinierung und strategischen Ausrichtung von UN- und G-Politiken im Sinne des »Team-Deutschland«-Ansatzes ressortübergreifend ausbauen.

Das von Bundeskanzler Scholz beschworene »Deutschland-Tempo« wird auch international benötigt. Die MGPs des globalen Südens nutzen bereits geschickt die Spielräume, die durch aktuelle Konflikte wie auch strukturelle Machtverschiebungen entstehen. Umworben sowohl vom politischen Westen wie auch von China und Russland, versuchen sie, ihre Interessen durchzusetzen. Die Aufnahme der AU in die G20 ist dafür ebenso ein Beispiel wie die BRICS-Expansion. Die Abfolge der G20-Präsidentschaften der letzten sowie kommenden Jahre – Indonesien, Indien, Brasilien und Südafrika – spricht dafür, dass die Entwicklungs- und Teilhabeinteressen des globalen Südens über einen längeren Zeitraum die G20-Agenda prägen werden. Viel davon ist mit deutschen Anliegen kompatibel, beispielsweise bei den Themen nachhaltige Entwicklung, gerechte Klima- und Energietransition, soziale Inklusion und Reform internationaler Institutionen.

Damit aus Interessenkonvergenzen gemeinsame Aktivitäten entstehen, sind gezielte Initiativen notwendig. Diese sollten ressortgemeinsam konzipiert und dann in allen relevanten Foren internationaler Politik angeboten werden. Am Beispiel Zukunftsgipfel: Bei den UN kann Deutschland aufgrund seiner Rolle als Ko-Fazilitator für den Gipfel zwar nicht selbst eine progressive Verhandlungsgruppe aus Mittelmächten und anderen Mitgliedstaaten anstoßen. Allerdings könnten Frankreich und andere G7-Mitglieder die Kontakte der Allianz für den Multilateralismus nutzen, um mit Partnern aus der G20, etwa Indonesien und Mexiko, und aus anderen Gruppierungen eine progressive Like-minded Group zu organisieren, die sich für einen inklusiven und vernetzten sowie zukunftsfähigen Multilateralismus starkmacht. Ein konkretes Projekt könnte gemeinsame Krisenvoranschau werden. Deutschland könnte sich ab 2025 verstärkt einbringen, wenn es um die Umsetzung der Beschlüsse geht. Im Rahmen der Kandidatur für den 2027/28 angestrebten nichtständigen Sitz im UNSR könnte man dessen überfällige Reform gemeinsam mit den G4-Partnern Brasilien, Indien und Japan (die G7, G20 und BRICS verbinden) voranbringen.

Jacopo M. Pepe/Rosa M. Gehring

# Middle Ground Powers im Energiesektor

Die Energiepolitik Europas und Deutschlands steht kurz- bis mittelfristig vor erheblichen Herausforderungen. Der Ukraine-Krieg hat unter anderem verdeutlicht, dass der Fokus nach wie vor auf Versorgungssicherheit und Diversifizierung gerichtet werden muss, sowohl in der fossilen als auch in der post-fossilen Energiewelt; zumal die EU und Deutschland in jedem Fall Netto-Importeure bleiben werden.

Vor diesem Hintergrund müssen insbesondere einseitige Abhängigkeiten von einzelnen großen Lieferanten – wie von Russland bei Gas oder von den USA bei flüssigem Erdgas (LNG) – vermieden und Lieferbeziehungen strategisch mit vielen Bezugsländern gepflegt werden. Unter diesen befinden sich mittlere Mächte, die zwar für Kooperation grundsätzlich offen sind, meist aber keine oder nur geringe Wertaffinität mit der EU und Deutschland haben und sich ihrer wachsenden Verhandlungsmacht bewusst sind.

Middle Ground Powers (MGPs) können zwar keine Kontrolle oder Dominanz über Energiemärkte ausüben, sind aber in der Lage, Preise, Volumina und Energiehandelsströme zu beeinflussen, flexibel unterschiedliche Absatzmärkte zu bedienen oder auf den grünen Energiemärkten der Zukunft strategische (Nischen-)Positionen entlang neuer Wertschöpfungsketten einzunehmen. Somit besitzen sie ein Mindestmaß an geopolitischem Handlungsspielraum und genügend Autonomie, um sich einer möglichen Blockbildung zu entziehen. Zu diesen für Deutschland und die EU relevanten Mächten gehören aktuell beispielsweise einige Golfstaaten, Kasachstan und Brasilien und in Zukunft potentiell Länder wie Chile, Oman, Südafrika und Indonesien.

Vor diesem Hintergrund stellt sich für die EU und Deutschland die Frage nach den Chancen und Grenzen der Kooperation sowohl mit zusehends selbstbewussten mittleren Mächten im Öl- und Gassektor als auch mit der neuen Klasse potentieller Exporteure im Bereich der erneuerbaren Energien.

## Middle Ground Powers im Energiesektor: Kartierung und Handlungsmotive

Die Identifizierung von MGPs im Energiebereich ist nicht trivial. Diese können, müssen aber nicht zum üblichen Kreis der mittleren Mächte zählen.<sup>1</sup> Die Abgrenzung zu Energiegroßmächten ergibt sich vorwiegend aus der unterschiedlichen Ressourcenausstattung und der andersgearteten Position auf den globalen Energiemärkten, die wiederum von der Technik und der Kapital-, Investitions- und Förderkapazität bestimmt wird, die ihnen zur Verfügung steht. Diese zwei Faktoren kennzeichnen mittlere Energieproduzenten zwar. Sie sind aber noch keineswegs hinreichend, um MGPs im Energiebereich auszumachen.

Letztere erfüllen – nach dem hier gewählten Analyseansatz – vier Kriterien: Entscheidend sind neben (1) der Verfügbarkeit von Ressourcen und (2) der Marktposition, insbesondere mit Blick auf die Rolle für die EU und Deutschland,<sup>2</sup> (3) die geographische Lage (maritimer oder kontinentaler Verbindungsraum zwischen zwei oder mehreren Nachfragezentren) und (4) das Bestreben, eine außenpolitisch balancierende Position im internationalen System und bei einer möglichen Blockbildung einzunehmen. Dementsprechend wurden für den folgenden Überblick all jene Länder ausgeschlossen, die nicht essentiell für die Versorgungssicherheit der EU und Deutschlands sind, deren Positionierung bei einer potentiellen Blockbildung mit großer Wahrscheinlichkeit mit der EU übereinstimmen würde

1 Die Türkei wird generell – je nach Auslegung – als mittlere Macht bezeichnet, ist aber im Energiesektor keine mittlere Macht.

2 Die Marktposition wurde bestimmt durch die tatsächlichen Marktvolumen und den Rang unter den Lieferanten im weltweiten und europäischen Energiemarkt. In Fällen, in denen die globale Marktposition gegeben, jedoch für die EU von geringer Bedeutung ist, wurde zusätzlich geprüft, ob eine Steigerung der Exporte oder eine Änderung der Beziehungen zur EU kurz- bis mittelfristig zu erwarten ist.

(z. B. Kanada oder Norwegen) und die aufgrund geographischer Nähe und infrastruktureller oder energiepolitischer Gegebenheiten in großer einseitiger Abhängigkeit von der EU (z. B. Aserbaidschan oder Algerien) stehen und sich somit nicht frei positionieren können.

Unter diesen Prämissen lassen sich für den kurz- bis mittelfristigen Zeitraum – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – fünf MGPs im Energiesektor identifizieren, die für die EU und Deutschland relevant sind.

Allen voran stehen die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und Saudi-Arabien, allerdings mit Unterschieden. Die VAE verfügen über reichlich fossile und erneuerbare Ressourcen und nehmen eine signifikante Marktposition auf dem globalen Öl- und Gasmarkt ein. Im Zuge des Wegfalls russischer Öl- und Gaslieferungen ist nicht nur ihre Bedeutung als Ölexporteur für Deutschland und Europa gewachsen, sondern auch die als LNG-Lieferant und zukünftiger Wasserstoffproduzent. Zwar haben die VAE in der letzten Dekade den Energiehandel mit Asien (insbesondere China) ausgebaut, doch stützen sie sich weiterhin auf die USA als Sicherheitsgaranten. Eine noch wichtigere Rolle im Ölhandel sowie potentiell für den Aufbau einer grünen Wasserstoffwirtschaft wird Saudi-Arabien spielen, wengleich das Land im Gassektor für die EU und den globalen Markt relativ unbedeutend bleibt. Als Mitglieder der OPEC (Organisation erdölexportierender Länder) und ab Januar 2024 der BRICS+ (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika + Ägypten, Äthiopien, Iran, Saudi-Arabien, VAE) positionieren sich beide Länder als »friends with all«. <sup>3</sup> Geopolitisch strebt Riad allerdings eine noch entschiedeneren Äquidistanz zu den USA und dem Westen auf der einen und China und Russland auf der anderen Seite an. Saudi-Arabien sieht sich zunehmend als regionaler Hegemon. Durch die BRICS-Mitgliedschaft haben beide OPEC-Länder ihren geopolitischen Hebel verstärkt und ihre Position abseits des Westens gefestigt. Ihr funktionalistisches Interesse am Ausbau der Energiebeziehungen mit der EU und Deutschland gründet auf dem Kalkül, sich angesichts einer wachsenden Abhängigkeit vom asiatischen Markt auf diese Weise eine Diversifizierungs- und Modernisierungsoption zu bewahren.

3 Andrew England, »Bridges with Everyone: How Saudi Arabia and UAE Are Positioning Themselves for Power«, in: *Financial Times*, 23.8.2023, <<https://www.ft.com/content/3889c33d-4830-407c-a3f6-f9e3cfaaa35f>> (Zugriff 19.10.2023).

Des Weiteren profiliert sich Kasachstan als relevante MGP im Energiesektor. Das zentralasiatische Land besitzt nicht nur erhebliche Ölreserven und ist durch den Ukraine-Krieg zu einem zusehends wichtigen Öllieferanten sowohl für die EU und Deutschland als auch für China (als Ergänzung zu Russland) aufgestiegen. Es birgt zudem ein beachtliches Potential an erneuerbaren Energien und an Rohstoffen, die für die Energietransformation von Belang sind. Seine infrastrukturelle Abhängigkeit von Russland in westliche Richtung kann es durch sein nach Osten ausgreifendes Pipelinennetz zumindest teilweise ausgleichen. In der Folge positioniert sich Kasachstan, das auch außenpolitisch einen multivektoralen Ansatz verfolgt, als Bindeglied zwischen dem Westen, Russland und China. <sup>4</sup> Darüber hinaus vertritt es konsequent seine Interessen als Mitglied der Eurasischen Wirtschaftsunion, der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) und auch der OPEC+. Gleichzeitig unterhält Kasachstan jedoch eine vertiefte Energiekooperation mit der EU und lotet mit Deutschland die Möglichkeit einer Wasserstoffpartnerschaft aus. <sup>5</sup>

Auch Brasilien hat infolge des Krieges als Öllieferant für die EU an Bedeutung gewonnen und bietet überdies – ähnlich wie Kasachstan – großes Potential im Bereich des grünen Wasserstoffs. Darum wird es vor allem von der EU und China umworben. Brasilien ist bemüht, seine Beziehungen zu diversifizieren und sich weder von den USA noch von China als wichtigstem Handelspartner abhängig zu machen. Das Land nutzt seine Mitgliedschaft in den BRICS, um seine eigenen, von der EU und dem Westen teils divergierenden ordnungspolitischen Interessen zu verfolgen.

Schließlich ist Katar für die EU momentan als zweitgrößter LNG-Lieferant (mit Aspirationen, diese Position auszuweiten) ein wichtiger Akteur. Im Bereich Wasserstoff zeigt es indes keine großen Ambitionen. Das Land, das schon öfter als Konfliktmediator fungiert hat, baut derzeit seine wirtschaftlichen Beziehungen

4 Oyuna Baldakova, »Kazakhstan's Three-way Balancing Act between Competing Powers Is under Pressure«, Berlin: Mercator Institute for China Studies (online), 18.8.2022, <<https://merics.org/en/kazakhstans-three-way-balancing-act-between-competing-powers-under-pressure>> (Zugriff 22.11.2023).

5 »Central Asia«, *European Commission* (online), <[https://energy.ec.europa.eu/topics/international-cooperation/key-partner-countries-and-regions/central-asia\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/international-cooperation/key-partner-countries-and-regions/central-asia_en)>; »Deutsch-Kasachische Wasserstoff-Wende«, *Deutsche Energie-Agentur* (online), 19.12.2022, <<https://www.dena.de/newsroom/deutsch-kasachische-wasserstoff-wende/>> (jeweils Zugriff 22.11.2023).

mit China aus, während es gleichzeitig seine Verteidigungsallianz mit den USA aufrechterhält.

## Interaktionsmuster: Transaktionalität, Bilateralität und Marktmacht

Bei genauer Betrachtung zeigt sich, dass die aufgeführten Länder kaum natürliche (Werte-)Partner der EU oder Deutschlands sind. Sie sehen allesamt von einer einseitigen Positionierung ab und sind meist bestrebt, Handel mit einer Vielzahl verschiedener Akteure gleichzeitig zu betreiben. Die jeweiligen Energiebeziehungen sind daher transaktionaler Natur, gekennzeichnet durch punktuelle Kooperation ohne Anspruch auf gemeinsame Wertvorstellungen.

Brasilien wird von der EU zwar als »natürlicher Partner«<sup>6</sup> betrachtet, mit dem man politische Werte und Präferenzen sektoral teilt. Von einer vollständigen strategischen Konvergenz mit den europäischen energie-, klima- oder ordnungspolitischen Vorstellungen kann jedoch keine Rede sein. Die drei Golfstaaten und Kasachstan sind hingegen autoritär verfasst, wengleich in unterschiedlichen Abstufungen, und können daher im besten Falle als transaktionale Partner gesehen werden.

### Die Marktmacht der fossilen Energieproduzenten gegenüber der EU und Deutschland wird kurz- bis mittelfristig relativ stabil bleiben.

Die Marktmacht der fossilen Energieproduzenten gegenüber der EU und Deutschland wird kurz- bis mittelfristig relativ stabil bleiben. Denn in Anbetracht fehlender Alternativen und eines knappen Angebots ist der Spielraum für die Partnerwahl begrenzt. Hinzu kommt das Fehlen globaler Energie-Governance-Mechanismen und -Institutionen, die die Zusammenarbeit zwischen Verbraucher- und Verkäuferländern in multilateralen Strukturen ermöglichen könnten.

Die VAE, Saudi-Arabien und Kasachstan sind zwar Mitglieder der OPEC(+). Dieser Verbund gilt jedoch als exklusives Kartell der Ölproduzenten mit sektoralem Handlungsfeld. Die Internationale Energieagentur (IEA) kann in ihrem Kompetenzbereich wiederum nur

eine schwache Governance ausüben, weil wichtige Energieexporteure (insbesondere Nicht-OSZE-Länder) nicht zu den Mitgliedern zählen.<sup>7</sup> Für den wachsenden globalen Markt für LNG, das infolge des Ukraine-Krieges immer bedeutsamer für die EU wird, gibt es keinerlei Governance Strukturen.

Die Energiekooperation zwischen den Ländern, die fossile Energie verkaufen, und jenen, die sie verbrauchen, ist folglich nach wie vor bilateral geprägt, auch im Rahmen regionaler Initiativen. Die EU unterhält zwar beispielsweise regionale Formate der Zusammenarbeit wie die EU-Golf-Kooperation, das Wirtschaftsforum EU-Zentralasien oder größere transregionale Programme wie die EU-Nachbarschaftspolitik; diese haben aber keinen dezidierten Energiefokus, sondern behandeln Energie- und Klima-Belange im Rahmen der ökonomischen Zusammenarbeit. Zudem sind sie nicht stark institutionalisiert.

Auch im Bereich der erneuerbaren Energien und insbesondere im Wasserstoff-Segment wird sich eine neue Klasse von Exporteuren etablieren, dies mit einer Marktmacht, die jener der Produzenten fossiler Energieträger ähnelt. Wengleich erneuerbare Energieressourcen geographisch weniger konzentriert sind und sich deshalb möglicherweise weniger asymmetrische Energiebeziehungen entwickeln, könnten sich weitere Abhängigkeiten bei Technologien und kritischen Rohstoffen und neue Energiewertschöpfungsketten herausbilden. Unter den aufstrebenden »grünen« Akteuren arbeiten zum Beispiel Länder wie Südafrika, Indonesien, Chile, Argentinien und der Oman bereits auf eine Positionierung als mittlere Mächte im Sinne dieser Analyse hin. Auch wenn ungewiss ist, ob es einigen dieser Länder gelingt, sich als bedeutende Akteure auf dem Markt zu etablieren, sollten die EU und Deutschland schon jetzt die Möglichkeit einer Kooperation ausloten – zumal Importeure wie China, Japan oder Korea diese Länder bereits aufgrund ihres Marktpotentials umwerben.

Doch selbst wenn eine Kooperation mit diesen grünen MGPs in die Wege geleitet werden könnte, bleibt das Problem der schwachen multilateralen Energie-Governance bestehen. Zwar existieren Organisationen wie die Internationale Organisation für Erneuerbare Energien (IRENA), jedoch weist diese einen geringen Grad an Institutionalisierung und politischer Gestal-

6 »Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with Brazilian President Lula da Silva«, Brasília, 12.6.2023, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_23\\_3210](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_3210)> (Zugriff 22.11.2023).

7 »Membership«, *International Energy Agency* (online), (letztes Update) 26.10.2023, <<https://www.iea.org/about/membership>> (Zugriff 22.11.2023).

tungsmacht auf.<sup>8</sup> Deutschland schließt darum auch eine wachsende Zahl an bilateralen Energie- und Klimapartnerschaften im Bereich Wasserstoff und grüne Technologien ab, was allerdings die Fragmentierung des (künftigen) Marktes verstärkt.<sup>9</sup>

Schließlich sollten die Beziehungen zu den identifizierten fossilen MGPs weder vernachlässigt noch für sicher und stabil gehalten werden. Aufgrund der anhaltenden globalen Nachfrage nach fossilen Rohstoffen sind sie nicht zwingend auf den Energiehandel mit Europa angewiesen. Ein aufmerksames Beziehungsmanagement ist auch im Hinblick auf die Energietransformation wichtig, da einige dieser Akteure ihre Bedeutung als Lieferanten – vor allem von aus Erdgas gewonnenem »blauen« Wasserstoff – beibehalten, wenn nicht gar ausbauen könnten.<sup>10</sup> Ähnliches gilt für die Beziehungen zu den hier beschriebenen grünen mittleren Mächten.

Allerdings treten die aktuellen und aufstrebenden mittleren Mächte im Energiesektor nicht nur gegenüber der EU und Deutschland, sondern auch gegenüber nichtwestlichen Großmächten wie Russland oder China zunehmend eigenständig auf. »Non-alignment«, Bilateralität, Transaktionalität und das Streben nach Diversifizierung der Absatzmärkte prägen auch im Energiebereich die Interaktionsmuster im Rahmen regionaler Zusammenschlüsse »jenseits des Westens« wie der BRICS oder der SOZ.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Analyse hat gezeigt, dass die Mehrzahl der identifizierten MGPs, die im Energiesektor relevant sind, – mit der partiellen Ausnahme Brasiliens – transaktionale Partner und keine Wertepartner sind. Unter den gegebenen volatilen Markt- und Machtverhältnissen könnte sich dieser transaktionale Charakter sogar noch verstärken. Keines der behandelten Länder ist

ein Rivale der EU und Deutschlands. Das heißt, dass sie in einer möglichen Blockkonfrontation voraussichtlich weiterhin bestrebt wären, ihre Marktmacht einzusetzen, um sich Spielräume gegenüber den Blöcken zu bewahren. Das bietet wiederum Chancen für ein vertieftes diplomatisches Engagement.

Energiepolitisch dürften die Möglichkeiten begrenzt sein, die vorhandenen Exporteure (fossiler Energieträger) noch weiter zu diversifizieren. In diesem Falle ist es ratsam, die Abhängigkeit in der Zusammenarbeit langfristig pragmatisch zu managen, zumal viele dieser Länder grundsätzlich auch an grünen Energie- und Klimapartnerschaften interessiert sind. Da sie allerdings eigene, von der EU abweichende klima- und energiepolitische Akzente setzen und (fossile) Absatzmärkte jenseits Europas weiterhin eine Alternative für sie bleiben, muss die EU anerkennen, dass ein Beharren auf Ziel- und Wertekonvergenz im Umgang mit diesen Ländern nicht unbedingt zu mehr Versorgungssicherheit (und mehr Klimaschutz) führt.

Interessen und Prioritäten dieser mittleren Mächte und ihr regionales und geopolitisches Umfeld sollten hingegen umso aufmerksamer betrachtet und berücksichtigt werden, da diese Faktoren Rückschlüsse auf ihren Handlungsspielraum und ihre (auch außenpolitischen) Motive zulassen. Dies hilft wiederum, etwaige Risiken rechtzeitig zu erkennen und ihnen durch diplomatisches Handeln vorzubeugen.

Mit einem ähnlichen proaktiven und antizipativen Ansatz sollten die Beziehungen zu den im Zuge der Energietransformation aufstrebenden neuen »grünen« mittleren Mächten gestaltet werden, die sich hier nur unzureichend behandeln ließen. Dies hätte zum Ziel, Abhängigkeiten in der Wertschöpfungskette schon jetzt zu minimieren und Redundanzen zu schaffen. Dabei sollte ebenfalls von einer Fokussierung auf allgemein geteilte Werte abgesehen werden. Stattdessen wäre es geboten, Richtlinien für die Zusammenarbeit aufzustellen.

Schließlich liegt es aus geopolitischer Sicht klar im Interesse der EU und Deutschlands, diesen Ländern energiepolitisch weiterhin eine Alternative zu Partnern wie Russland und China anzubieten, ohne dabei aber eine Blockpositionierung zu provozieren. Sofern MGPs ihre Handlungsfreiheit aufrechterhalten können, ist es denkbar, auf Basis einer Interessenkonvergenz und ungeachtet von Wertunterschieden intensive Energiebeziehungen mit ihnen zu pflegen.

8 Indra Overland/Gunilla Reischl, »A Place in the Sun? IRENA's Position in the Global Energy Governance Landscape«, in: *International Environmental Agreements*, 18 (2018), S. 335–350.

9 Siehe unter anderem »Klima-, Energie- und Wasserstoffpartnerschaften und Energiedialoge«, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (online), <<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html>> (Zugriff 17.10.2023).

10 Dawud Ansari, *Die Wasserstoffagenden der arabischen Golfstaaten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2022 (SWP-Aktuell 43/2022), doi: 10.18449/2022A43.

Inga Carry/Bettina Rudloff

# Versorgungssicherheit bei agrarischen und mineralischen Rohstoffen: Unterschiedliche Mittelmächte für verschiedene Funktionen

Sicherheit bei der Versorgung mit Rohstoffen wird seit der Corona-Pandemie und besonders seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine in Deutschland und in der EU als prioritäres wirtschaftspolitisches Ziel angesehen.

Während Deutschland und die EU bei vielen mineralischen Rohstoffen für die eigene Versorgungssicherung auf Importe aus Drittstaaten angewiesen sind, spielen sie umgekehrt bei Agrarrohstoffen eine bedeutende Rolle für die Versorgung anderer Staaten. Viele der für die EU und Deutschland wichtigen mineralischen Rohstoffe befinden sich in Ländern, die als sogenannte Middle Ground Powers (MGPs) gelten. Ihnen kommt daher eine tragende Rolle zu als potentielle Zuliefer- und Investitionspartner.

Als Player bei Agrarrohstoffen lassen sich unterschiedliche MGPs ausmachen, je nach Ansatzstelle in der Wirkungskette: Manche sind relevant für Handelskooperationen, andere für Partnerschaften beim Transport. Zunehmende Interessensunterschiede zeigen sich im Hinblick auf Regelungen der WTO und in EU-Handelsabkommen, die gerade bei diesen Rohstoffen seit langem gelten. Dies erschwert Kooperationen.

## Nichtagrarische mineralische Rohstoffe: Eigene Versorgungssicherheit als politische Priorität

Deutschland und die EU sind bei vielen mineralischen Rohstoffen<sup>1</sup> auf außereuropäische Importe angewiesen. Bei einzelnen Rohstoffen, beispielsweise seltenen Erden, besteht eine Importabhängigkeit von nahezu 100 Prozent. China hat sich in den letzten Jahren sowohl auf der Stufe des Abbaus als auch bei der

<sup>1</sup> Mineralische Rohstoffe umfassen Metalle, Industrieminerale, Steine und Erden.

Weiterverarbeitung von Rohstoffen als zentraler Akteur etabliert. Angesichts der hohen Importabhängigkeit wächst für die EU das Risiko, dass kritische Rohstoffe in Zukunft gezielt genutzt werden könnten, um politische Interessen durchzusetzen.

Der EU Critical Raw Materials Act (CRMA) sieht daher neben der Förderung lokaler Rohstoffe auch die Diversifizierung von Rohstofflieferketten vor. In Zukunft sollen maximal 65 Prozent eines kritischen Rohstoffs aus einem einzigen Land bezogen und alternative Zulieferer im Rahmen »strategischer Rohstoffpartnerschaften« gewonnen werden.

Südafrika, Chile, Kanada, Ukraine und Kasachstan sind langjährige Handels- und Kooperationspartner der EU. Sie alle verfügen über mineralische Rohstoffe, die von der EU als kritisch eingestuft werden. Diese Länder firmieren außerdem als bedeutende mittlere Mächte, die ihren politischen und wirtschaftlichen Einfluss in unterschiedlichen Regionen und Foren geltend machen. So ist Südafrika zum Beispiel in den BRICS+, Chile in der CEPAL und Kanada in der G7 und der Minerals Security Partnership (MSP) aktiv. Im Kontext der europäischen Strategie des »De-Risking« wird die Intensivierung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu diesen Ländern als notwendiges Gegengewicht zu den starken Marktstellungen Chinas und Russlands im Rohstoffsektor verstanden. Darüber hinaus will die EU zusammen mit Staaten wie Kanada in internationalen Foren einheitliche Nachhaltigkeitsstandards im Rohstoffbereich setzen, die sich insbesondere von den Geschäftspraktiken Chinas und Russlands abheben und rohstoffreiche Staaten eine attraktive Alternative bieten sollen.

Mögliche neue Rohstoffpartner für die EU sind Indonesien, Saudi-Arabien, Brasilien und Indien. Auch diese Länder spielen alle in der Liga der MGPs, bieten sich für die EU und Deutschland jedoch in jeweils besonderem Maße für eine Rohstoffpartnerschaft an. Indo-

nesien ist Produzent von drei kritischen Rohstoffen (Kobalt, Kupfer und Nickel) und hat sich auf globaler und regionaler Ebene als einflussreiche Macht etabliert. Im Rahmen der Belt and Road Initiative hat China den Ausbau indonesischer Hütten- und Verarbeitungsanlagen für Rohstoffe massiv vorangetrieben. Für die EU wäre Indonesien aufgrund seiner großen Nickelvorkommen ein wichtiger Partner; aktuell gestaltet sich die Zusammenarbeit wegen indonesischer Exportrestriktionen jedoch schwierig.

Saudi-Arabien besitzt neben Ölvorkommen auch kritische Rohstoffe wie Kupfer, Nickel und Lithium. Der Golfstaat will zukünftig eine führende Rolle als Rohstofflieferant einnehmen, seine verarbeitende Industrie ausbauen und sich zum Hersteller von Batterien und E-Fahrzeugen entwickeln. Saudi-Arabien und die USA verhandeln bereits über gemeinsame Investitionsprojekte im Bereich kritischer Rohstoffe. Auch für die EU wäre eine intensivere Zusammenarbeit im Interesse der angestrebten Diversifizierung von Rohstofflieferketten sinnvoll.

Brasilien verfügt ebenfalls über kritische Rohstoffe, darunter Niobium, Graphit, Nickel und seltene Erden. Bei ihrem Besuch im Juni 2023 kündigte EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen eine strategische Partnerschaft mit Brasilien zu kritischen Rohstoffen an. Neben der weiteren Diversifizierung seiner Rohstoffpartner gewinnt die EU mit Brasilien unter Präsident Lula auch einen einflussreichen regionalen und globalen Akteur, der den BRICS+ und der G20 angehört.

Auch in Indien werden wichtige mineralische Rohstoffe vermutet (z. B. Graphit und Lithium). Doch das Land hat bislang wenig in deren Exploration investiert. Da sein Eigenbedarf an solchen Rohstoffen wächst, wird es zunächst selber auf Importe angewiesen sein. Auch aufgrund der geopolitischen Spannungen mit China ist Indien daran interessiert, sich anderen Handels- und Investitionspartnern zuzuwenden. Für die EU bietet sich hier die Chance, Indien beim Ausbau seiner Weiterverarbeitungs- und Recyclingkapazitäten zu unterstützen, damit es seine Abhängigkeit von verarbeiteten Rohstoffen aus China reduzieren kann. Das Thema Rohstoffe könnte in den aktuellen Verhandlungen zwischen der EU und Indien über ein Freihandelsabkommen wichtig werden.

Ansätze zur Kooperation mit relevanten mittleren Mächten gibt es auch bei *Monitoring* und *Transport*. Um Informationen über Rohstoffbedarfe, Materialbestände und Versorgungsrisiken besser zu bündeln, sieht der EU Critical Raw Materials Act die Etablierung eines Monitoringsystems vor.

Für den *Transport* ist vor allem die Erschließung von Handelsrouten mit neuen Rohstoffpartnern wichtig. Sowohl im Rahmen der EU Global-Gateway-Initiative als auch zusammen mit den USA will die EU mehrere Milliarden Euro in den Aufbau eines afrikanischen Transportnetzes für kritische mineralische Rohstoffe investieren.

### **Bei der Frage des offenen Handels und der Nachhaltigkeit gibt es in der internationalen Rohstoffkooperation unterschiedliche Interessen.**

In der internationalen Rohstoffzusammenarbeit bestehen unterschiedliche Interessen, wenn es um offenen Handel und Nachhaltigkeit geht. Indonesien verfolgt seit einigen Jahren eine restriktive Exportpolitik und erließ 2020 ein Verbot für die Ausfuhr von unverarbeitetem Nickel, um seine Weiterverarbeitungskapazitäten auszubauen. Die EU klagte dagegen vor der WTO und erhielt Recht. Ähnliche handelsbegrenzende Maßnahmen ergreifen auch Indien, Kasachstan und Saudi-Arabien. Gleichzeitig kann sich die EU im Wettbewerb nur dann gegen China durchsetzen, wenn sie mehr auf die Interessen und Bedürfnisse der Rohstoffländer eingeht – zum Beispiel indem sie diese Länder dabei unterstützt, ihre weiterverarbeitende Industrie zu entwickeln.

In Bezug auf den Grundsatz der *Nachhaltigkeit* kritisieren Partnerländer vor allem den EU Carbon Border Adjustment Mechanism, weil er negative Auswirkungen auf Rohstoffexporte erwarten lässt. Indien und Südafrika haben deshalb bei der WTO eine längere Schonfrist gefordert. Im Dialog mit den genannten mittleren Mächten muss es der EU gelingen, ihre politischen Ziele bei der Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards hochzuhalten, ohne an Attraktivität als Partner einzubüßen.

### **Agrarrohstoffe: Umgekehrte Kritikalitätslage mit Deutschland und der EU als Versorgungsakteuren**

Die für Düngemittel relevanten Agrarrohstoffe Kalium und Phosphat zählen ebenfalls zur Gruppe der mineralischen Rohstoffe. Ansonsten umfassen agrarische Rohstoffe eine Vielzahl an Produkten, die unmittelbar für die menschliche Nahrung bedeutsam sind oder auch als Futter oder Energieträger oder industriell verwendet werden.

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Agrarsektors für Deutschland ist mit einem Anteil am BIP von unter einem Prozent (EU: 1,7%) gering – seine politische Bedeutung ist gleichwohl hoch: Der Agrar- etat, der immer noch etwa 30 Prozent des EU-Haus- halts ausmacht, wird immer wieder zum innereuro- päischen Konfliktthema. Auch in Handelsabkommen spielen Agrarrohstoffe häufig eine dominante Rolle. Exporte entsprechender Güter sind für viele Handels- partner der EU gesamtwirtschaftlich und für einzelne EU-Mitgliedstaaten politisch relevant. Deshalb ist der Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte oft entscheidend für den erfolgreichen Abschluss von Handelsverhandlungen. Diese werden in jüngster Zeit auch durch neue unilaterale Regulierungen der EU für Lieferketten beeinflusst, etwa durch die Verord- nung zu entwaldungsfreien Lieferketten; denn die darin fixierten Vorgaben haben Auswirkungen auch für die Handelspartner der Union.

### Im Falle der meisten Agrarrohstoffe tragen Deutschland und die EU zur Versorgung anderer Staaten bei.

Für Deutschland und die EU sind Agrarrohstoffe nur begrenzt kritisch für die eigene Versorgungssicher- heit. Deutschland exportiert Stickstoff und Kali, die für Düngemittel relevant sind. Phosphor ist zwar ein Importprodukt, es herrscht daran aber aktuell kein Mangel. Das weltweit mit am meisten gehandelte Nahrungsprodukt Getreide wird von Deutschland und der EU exportiert.

*Potentielle Kooperationspartner für die Produktion von Getreide und den Handel damit* haben indes teils andere Interessen als die EU. Die Ukraine ist einer der welt- weit größten Getreideversorger. Das ist durch den Krieg und die damit einhergehenden Probleme beim Export von Getreide besonders deutlich geworden. Die EU reagierte mit zahlreichen Ansätzen, die die ukrainische Produktion und deren Exporte unter- stützen, nicht zuletzt auch um auf diese Weise die globale Versorgung zu sichern. Argentinien, Brasilien und Indien verfügen bereits über eine große Getreide- produktion, die sich aber noch steigern lässt.

Indien und Argentinien erlassen regelmäßig kon- traproduktive Exportbeschränkungen, die angespann- te Marktlagen verschärfen können – ein Verhalten, das nicht nur die EU deutlich kritisiert. Indien kombi- nierte solche Maßnahmen jüngst in geostrategischer Absicht mit Lieferungen an versorgungsanfällige Län- der. Brasilien und Argentinien haben zudem vor

kurzem gemeinsam mit den anderen Mercosur-Staaten gefordert, für die neuen unilateralen EU-Nachhaltig- keitsvorgaben einen Ausgleich zu erhalten, etwa in Form eines erweiterten Marktzugangs im noch nicht abgeschlossenen Handelsabkommen EU-Mercosur. Viele andere Staaten beanstanden diese Nachhaltig- keitsvorgaben ebenfalls (Indien, Indonesien, Nigeria).

Die Türkei ist als großer Weizenimporteur gleich- zeitig auch großer Exporteur von verarbeitetem Wei- zen, also Mehl. Zudem spielt sie als Drehscheibe für den maritimen Transport über die Schwarzmeerpas- sage eine Schlüsselrolle bei der Versorgung der fragilen nordafrikanischen Region. Die Effizienz der türkischen Hafenabwicklung bei leicht verderblichen Agrarrohstoffen ist hier ein entscheidender Faktor. Die Türkei nutzte zuletzt ihre zentrale handelslogisti- sche Position, um im sogenannten Getreideabkom- men zwischen den UN, Russland und der Ukraine zu vermitteln.

Der *maritime Transport* ist für den internationalen Agrarhandel wesentlich. Deshalb sind auch die An- rainerstaaten der einschlägigen Seekorridore wichtige Akteure, weil sie die schnelle Durchfahrt und Hafен- abwicklung ermöglichen oder erschweren können. Neben der Türkei sind die Ukraine und Russland maßgebliche Player im Kontext der Passage durch das Schwarze Meer, die der russische Angriffskrieg nahe- zu unpassierbar gemacht hat. Für diese extrem ver- sorgungsrelevante Route müssen Lösungen gefunden oder Alternativen etabliert werden – etwa durch den Ausbau der europäischen Solidaritätskorridore. Ägyp- ten, Schlüsselakteur am Suezkanal, hat jüngst die Passagengebühren erhöht, was Produkte, die über die- sen Seeweg transportiert werden, verteuern wird.

Die globale *Düngerproduktion* konzentriert sich auf wenige Länder. Abgesehen von Russland und China zählen auch mittlere Mächte dazu: Marokko verfügt weltweit über die mit Abstand größten Vor- kommen an Phosphat und besitzt auch große Markt- anteile in Europa. Nigeria, das die zweitgrößte Harn- stoffanlage der Welt betreibt, will ein global führen- der Stickstoffexporteur werden. Das Vorhaben fügt sich ein in die Strategie Nigerias, die eigene Ernäh- rungssicherheit durch neue Exporteinnahmen und den Ausbau der nationalen Getreideproduktion zu stär- ken. Mit Blick auf diesen einzigen westafrikanischen Staat, der das Europäische Partnerschaftsabkommen mit der Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) noch nicht unterzeichnet hat, könnten düngerbezogene Kooperationsprojekte ein Ansatz- punkt für einen neuen bilateralen Dialog sein.

Es gibt bereits eine Vielzahl an Formaten auf multi-, pluri- und bilateraler Ebene, in deren Rahmen die entscheidenden Herausforderungen angegangen werden können:

*Offener Handel* ist bei immanent volatilen Agrarmärkten wegen der vorherrschenden geringen Elastizität entscheidend für geringe Preise. Diese wiederum sind ein wichtiger Aspekt der Versorgungssicherheit. Das Prinzip des offenen Handels ist durch WTO-Regeln gesichert. Allerdings gibt es Ausnahmen (unter bestimmten Bedingungen), etwa für Exportbeschränkungen, die Preise anheizen können, mit riskanten Folgen. Der Nachweis, dass die Bedingungen im konkreten Fall erfüllt sind, wird allerdings kaum eingefordert.

*Transportoffenheit* ist im Agrarsektor besonders relevant, da jegliche Transportverzögerung wegen der hochgradigen Verderblichkeit der Produkte unmittelbar das Versorgungsrisiko erhöht. Die EU mobilisiert im Rahmen ihrer Global-Gateway-Initiative Investitionen in die maritime Infrastruktur – etwa in strategische Transportkorridore, inklusive Wasserwege, vor allem in Afrika. Zudem hat sie Lebensmittel und Transport als »Kritischer Infrastrukturen« deklariert. Im Hinblick auf Schlüsselrouten des Agrarhandels sollte sie diesen Ansatz in Koordination mit den genannten mittleren Mächten etablieren.

Ein *Monitoring* der Versorgungslage ermöglicht das Agricultural Market Information System (AMIS), das in der letzten Agrarpreiskrise 2011 von der G20 entwickelt wurde und weltweite Prognosen eventueller Knappheiten liefert. Darüber hinaus kann das System dazu beitragen, dass Exportbeschränkungen wegen falsch wahrgenommener Versorgungsrisiken vermieden werden. Deutschland bemühte sich im Rahmen seines G7-Vorsitzes im Jahr 2022, auch Informationen über die Produktion und die Bestände von Dünger in das Monitoring einzubinden. Details zu Transportrisiken und möglichen Alternativrouten und deren Kosten könnten durch Forschungsk Kooperationen mit den für den Transport relevanten Ländern erarbeitet und in das AMIS eingespeist werden.

Die EU hat das Prinzip der *Nachhaltigkeit* in der eigenen Agrarproduktion durch kontinuierliche Reformen ihrer Agrarpolitik etabliert und dabei die ökologischen Anforderungen nach und nach angehoben. Der russische Krieg gegen die Ukraine führte allerdings zu einem zumindest politisch so wahrgenommenen Zielkonflikt mit entsprechenden Entscheidungen: So setzte die EU bereits beschlossene Umweltstandards für die landwirtschaftliche Produktion aus – etwa die sogenannte ökologische Stilllegung –, die

den Artenschutz zum Ziel hat. Das Argument war, auf diese Weise die Produktion hoch zu halten, um auch die Versorgung anfälliger Staaten sicherzustellen. Auch jene unilateralen Nachhaltigkeitsinitiativen, die starke internationale Effekte haben, offenbaren Trade-offs; die deutliche Kritik vieler Mittelmächte daran erschwert mögliche handelspolitische Kooperationen.

## Resümee: Gemeinsamkeiten bei den Rohstoffgruppen für Kooperationen nutzen

Angesichts der Unterschiede zwischen den Rohstoffgruppen ist es in der Tendenz ratsam, Kooperationen rohstoffspezifisch zu definieren. Einige Herausforderungen können jedoch gebündelt bei beiden Gruppen und mit denselben mittleren Mächten – beispielsweise mit der Ukraine, Brasilien und Indien – angegangen werden:

(1) Die *Handels- und Transportoffenheit* sollte gestärkt werden, indem bei Exportrestriktionen deutlicher als bisher die Beachtung der WTO-Kriterien angemahnt wird. Mit Indien, Argentinien und Indonesien könnte ein Verzicht auf solche Restriktionen in EU-Handelsabkommen fixiert werden. Die Offenheit der Transportrouten sollte vor allem im Dialog mit Anrainern gefestigt und gesichert werden. (2) Nach der einseitigen Verschärfung der *Nachhaltigkeitsregelungen* sollte die EU nun mit den relevanten Mittelmächten gemeinsam Ansätze entwickeln, die eine Umsetzung dieser Vorgaben ermöglichen. Gleichzeitig sollte dem Interesse der MGPs an eigener Wertschöpfung und einem besseren Zugang zum EU-Markt begegnet werden. Im Interesse einer größeren Kohärenz und einer geringeren Belastung für die Handelspartner ist zu empfehlen, Lieferkettenregelungen, bilaterale Rohstoffpartnerschaften und Handelsabkommen besser zu verzahnen. (3) *Monitoringansätze* sind rohstoffübergreifend auszubauen. Das im Critical Raw Materials Act vorgesehene Monitoringsystem für kritische Rohstoffe kann dabei an langjährige Erfahrungen aus dem Agrarbereich anknüpfen. (4) *Neue Austausch- und Projektformate* sollten in stärkerem Maße rohstoffreiche Länder des globalen Südens einbinden. Bei Agrarrohstoffen gibt es viele Kooperationsformate mit unterschiedlichen Länderkonstellationen und Zielsetzungen; transportspezifische Formate fehlen aber.

Gerrit Hansen / Jule Könneke

# Mittlere Mächte in der Klimapolitik: Großmachtkonflikte verändern Spielräume

Die internationale Klimapolitik ist seit jeher untrennbar mit Fragen der Weltwirtschafts- wie Geopolitik verbunden und folglich von tiefen Interessengegensätzen geprägt. Eine zentrale Rolle spielen zudem Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen im Spannungsfeld zwischen historischer wie aktueller Verantwortung für Treibhausgas-Emissionen und dem Recht auf wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern des globalen Südens. Das Pariser Klimaabkommen von 2015 markierte einen Höhepunkt in der internationalen Zusammenarbeit. Damals schien es gelungen, die Dichotomie zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zugunsten gemeinsamer Anstrengungen zu überwinden. Doch perpetuiert die Form des Abkommens die Auseinandersetzung um Grundsatzfragen – mit seinen regelmäßig zu erneuernden, freiwilligen nationalen Beiträgen zu den globalen Klimazielen und seiner Ambiguität, was unterschiedliche Rechte und Pflichten von Industrie- und Entwicklungsländern betrifft. Während die massive Ambitions- und Umsetzungslücke hinsichtlich der Pariser Klimaziele fortbesteht, entfalten technischer Fortschritt und konkrete Politikmaßnahmen in Kombination mit langfristigen Transformationszielen insbesondere im Energie- und Industriesektor zunehmend Lenkungswirkung.

Gleichzeitig haben Inflation und Verschuldungskrise als Folgen der Corona-Pandemie und des russischen Angriffs auf die Ukraine die Handlungsfähigkeit vieler Staaten geschwächt. Der Umgang mit diesen Notlagen hat darüber hinaus das Vertrauen in die multilaterale Ordnung und die Solidarität der Partner gemindert, was durch den Krieg zwischen Israel und der Hamas noch verschärft wurde. Die Energiepreis- und Versorgungskrise führte nicht nur in Europa dazu, Energiesicherheit gegenüber Klimaschutz stärker zu gewichten. Dies verlieh der fossilen Brennstoffindustrie auch politisch starken Aufwind – zusätzlich zu den übermäßigen Gewinnen, die sie durch die kriegsbedingte Preisentwicklung erzielen konnte.

Neben den Interessen der Produzenten fossiler Brennstoffe sowie den traditionellen Gegensätzen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sorgt die eskalierende Rivalität zwischen China und den USA für weitere Spannungen in der internationalen Klimapolitik. Der sino-amerikanische Konflikt beeinträchtigt nicht nur die Umsetzung des Pariser Abkommens zunehmend. Er wirft auch die Frage auf, ob der UN-Klimaprozess und die grüne Transformation in Zukunft durch eine geopolitische Blockbildung geprägt sein werden – und welche Rolle darin den Middle Ground Powers (MGPs) zukommen wird.

## Systemrivalität in der realen Transformation: Chancen und Risiken

Die Transformation zur klimaneutralen Gesellschaft hat das Potential, globale Machtstrukturen zu verschieben. Während sich aus der Dekarbonisierung für einige Länder Wettbewerbsvorteile ergeben, bedeutet sie für andere eine unmittelbare Bedrohung ihres Wirtschaftsmodells. Viele Länder, deren Ökonomien stark vom Export fossiler Brennstoffe abhängen, müssen neben der Dekarbonisierung ihrer Energiesysteme auch einen kompletten Umbau der eigenen Wirtschaft stemmen. Diese zweifache Transition ist insbesondere für schnell wachsende Schwellenländer eine riesige Herausforderung.

Überdies gerät die grüne Transformation mehr und mehr ins Fahrwasser des Systemwettbewerbs zwischen China und den USA. So hat die amerikanisch-chinesische Konkurrenz um die Führungsposition auf dem Markt für klimafreundliche Technologien nicht nur die EU, sondern auch Australien, Japan und Indien veranlasst, umfassende Investitionspakete zu schnüren. Sie sollen langfristig die eigene Wettbewerbsfähigkeit sichern, zur Gestaltung grüner Industriestandards beitragen und Abhängigkeiten reduzieren. Dies könnte die Umsetzung bestehender Lösungen

und die Identifizierung zusätzlicher wirtschaftlicher bzw. technologischer Wege der Dekarbonisierung beschleunigen, wodurch sich entsprechende Technologien weltweit schneller und breiter verfügbar machen ließen. Zugleich besteht das Risiko eines Subventionswettlaufs und protektionistischer Abschottung, was in der Folge neue Handelskonflikte entfachen und die multilaterale Zusammenarbeit weiter erschweren könnte. So hat der europäische Grenzausgleichsmechanismus für CO<sub>2</sub>-intensive Produkte (CBAM) für viel Unmut im globalen Süden gesorgt, gleichzeitig aber auch den Boden für intensiviertere Anstrengungen zur Dekarbonisierung und neue Partnerschaften im Industriesektor bereitet. Gerade China warnt jedoch immer wieder davor, dass ein »Decoupling« von dem Land den notwendigen globalen Hochlauf von Niedrigemissionstechnologien erschweren wird. Dabei verweist das Land auf seine wichtige Rolle bei der Kostenentwicklung für Photovoltaik.

### **Wirtschaftliche und systemische Konkurrenz führt zu verstärkten Angeboten an Länder des globalen Südens.**

Der Aufbau grüner Technologien ist eng mit dem Wettbewerb um kritische Rohstoffe und mit potentiellen Konflikten um Chinas Dominanz in strategisch wichtigen Lieferketten verbunden. Die steigende Nachfrage nach Lithium, Nickel und Cobalt und bestimmten seltenen Erden sowie der Bedarf an erneuerbaren Energien verschieben das geoökonomische Machtgefüge. Dabei werden vor allem solche Länder vermehrt als Partner umworben, die über Rohstoffe verfügen, denen eine maßgebliche Rolle bei der Dekarbonisierung zukommt. Den betreffenden Staaten bieten sich damit neue Möglichkeiten, Regeln für Abbau, Aufbereitung und Export von Rohstoffen selbst zu definieren und ihre Autonomie in der Außen-, Klima- und Energiepolitik zu stärken. Gleichzeitig bleibt China in diesem Jahrzehnt als Lieferant von seltenen Erden, aber ebenso von Vorprodukten in der Lieferkette für Photovoltaik und Batterien unersetzbar, was zu Zielkonflikten führt.

Auch die umfangreichen Infrastrukturinvestitionen der Volksrepublik im Rahmen der Belt and Road Initiative (BRI) haben andere Industriestaaten unter Zugzwang gesetzt. Die Global-Gateway-Strategie der EU, die Partnerschaften für globale Infrastruktur und Investitionen der G7 oder die beim G20-Gipfel in Neu-Delhi vorgestellte Konnektivitätsinitiative IMEC (India-Middle East-Europe Economic Corridor) wurden

explizit als Alternative zur chinesischen BRI entworfen. An der IMEC sind mit Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Indien gleich drei BRICS-Mitglieder beteiligt. Die G7 wirbt um die großen Schwellenländer, etwa in Form von plurilateralen Partnerschaften wie den Just Energy Transition Partnerships (JETPs) oder durch Einbindung in die G7+. Die wirtschaftliche und systemische Konkurrenz führt so zu verstärkten Angeboten an Länder des globalen Südens. Insbesondere MGPs können dabei zusätzlichen Handlungsspielraum und politisches Kapital gewinnen, indem sie ihre Präferenzen flexibel gestalten und mit beiden Seiten kooperieren.

Auch beim Umgang mit der Finanzierungs- und Schuldenkrise ist Systemrivalität prägend. So wäre China bereit, gemäß seinem wachsenden Anteil an der globalen Wirtschaft mehr Kapital für die Weltbank bereitzustellen. Die USA und andere G7-Staaten blockieren jedoch eine Verschiebung der Anteils- und damit Stimmgewichte. Dies schwächt die multilaterale Legitimität der Institution und beeinträchtigt ihre finanzielle Leistungsfähigkeit und Effektivität. Ähnlich erschweren Divergenzen zwischen China und dem Pariser Club Verhandlungen zu dringend benötigten Entschuldungsinitiativen. Es gibt es Rufe nach einer grundlegenden Reform der internationalen Finanzarchitektur, die dem veränderten Wirtschaftsgefüge Rechnung trägt, die Repräsentanz des globalen Südens erhöht und bessere Instrumente bereitstellt, um die Schuldenkrise zu beheben sowie nachhaltige Entwicklung zu finanzieren. Eine solche Neustrukturierung findet zunehmend Unterstützung, gerade auch durch MGPs wie Indien, Brasilien und Südafrika.

Innovative und pragmatische Lösungsvorschläge für eine umfassende Reformagenda geben Vorreitern wie Kenia, Barbados und der CVF/V20-Gruppe<sup>1</sup> eine ähnlich prominente Rolle. Diese Reformen sind auch für die Klimarahmenkonvention (UNFCCC) bedeutend. Denn wie die Transformationskosten in Entwicklungsländern bezahlt werden sollen und wer dazu beiträgt, Anpassung sowie Unterstützung bei Verlusten und Schäden zu finanzieren, ist eines der schwierigsten Probleme der Klimapolitik. Hier verläuft die aktuell härteste Front zwischen den Industriestaaten auf der einen Seite und anderen Großemittenten sowie finanzstarken Ländern auf der anderen.

<sup>1</sup> Das Climate Vulnerable Forum (CVF) ist ein Zusammenschluss von aktuell 58 Ländern des globalen Südens, die besonders vom Klimawandel betroffen sind. Die Vulnerable Twenty Group (V20) ist eine Gruppe aus CVF-Finanzministern.

## Komplexe Dynamiken in der Klimadiplomatie: Jenseits von Bipolarität

Für den Erfolg internationaler Klimaverhandlungen war in der Vergangenheit oft die Abstimmung und bilaterale Kooperation zwischen Washington und Peking entscheidend. Klima- und Umweltpolitik galt lange vor allem in den USA als der letzte Raum, in dem konstruktive Verhandlungen mit China noch möglich waren. Umgekehrt bliebe das UN-Klima-Regime weitgehend wirkungslos, würde es nicht von den beiden größten Volkswirtschaften der Welt unterstützt, die aktuell etwa 40 Prozent der Treibhausgas-Emissionen verantworten. Entsprechend hoch ist das Störpotential, das sich aus dem zunehmenden Antagonismus zwischen beiden Großmächten ergibt.

Von Bipolarität kann in der internationalen Klimapolitik gleichwohl nicht gesprochen werden. Dazu ist schon die Position der USA zu inkonsistent und oft zu weit entfernt von ehrgeizigeren Vorstellungen ihrer Partner, allen voran der EU. Letztere bildet in der UNFCCC einen eigenständigen Pol, oft assoziiert mit anderen starken und ambitionierten Akteuren wie der Alliance of Small Island States (AOSIS), der Independent Association of Latin America and the Caribbean (AILAC) und der Environmental Integrity Group (EIG).

Vielmehr liegt mit der Frage nach der Zukunft fossiler Energie die dominanteste Konfliktlinie innerhalb der Klimarahmenkonvention quer zur Logik von Bipolarität und auch zu der Systemrivalität zwischen demokratischen und autoritären Regimen. Die USA als weltgrößter Produzent fossiler Energieträger haben in der Vergangenheit zumindest implizit auch Positionen Saudi-Arabiens mitgetragen, das als Stimme der öl- und gasexportierenden Länder oft im Namen der arabischen Gruppe oder der Like-Minded Developing Countries (LMDCs) spricht. In der LMDC-Gruppe sind hauptsächlich ressourcenreiche große Schwellenländer zusammengeschlossen, darunter Indien, Saudi-Arabien und China. Ähnlich wie Kanada, Japan oder Australien unterstützen die USA den Ansatz von Kohlenstoffabscheidung und -speicherung (CCS) als Weg zu sauberer Energie auf fossiler Basis.

Neben den Divergenzen bei wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen im Zusammenhang mit der Nutzung fossiler Brennstoffe sind zwei weitere Spannungsfelder maßgebend für politische Prioritäten und Akteurskonstellationen in der internationalen Klimapolitik. Zum einen werden die angemessene Ausgestaltung der Klimafinanzierung und der Umgang mit Schäden und Verlusten angesichts der zunehmend

gravierenden Folgen des Klimawandels immer dringlicher. Zum anderen prägt die Dynamik der realen Transformation multilaterale Verhandlungen, wobei neue Chancen und Partnerschaften gerade für Entwicklungsländer ebenso zum Tragen kommen wie Bedenken, was Nachteile durch Protektionismus, Handelsbarrieren oder neue Abhängigkeiten bei grünen Technologien angeht.

Trotz der höchst unterschiedlichen Interessen innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer wird deren Entscheidungsverhalten in der UNFCCC nach wie vor durch die übergeordnete Solidarität der G77 plus China dominiert. Aufgrund ihrer Vielschichtigkeit ist die Klimadiplomatie darüber hinaus bisher multipolar aufgestellt und geprägt von informellen Gruppierungen, die sich themenabhängig in verschiedenen Konstellationen zusammenschließen. Von Blockdenken geleitete Interaktionsmuster sind jenseits der grundlegenden »Nord-Süd«-Dichotomie nicht dominant, wenngleich mit der LMDC-Gruppe eine tendenziell antiwestliche Formation schon lange die Verhandlungen prägt.

## Kompromiss statt Trendwende in Dubai

Bei der 28. Vertragsstaatenkonferenz (COP28) der UNFCCC in Dubai wurde gerade die erste globale Bestandsaufnahme abgeschlossen, die als zentraler Ambitionsmechanismus im Pariser Abkommen einen Anreiz setzen soll, nationale Beiträge zu Emissionsminderung, Anpassung und Finanzierung (NDCs) zu erhöhen. Wie bereits im Vorfeld führte die Kontroverse darüber, welche kurz- und mittelfristigen Meilensteine auf dem Weg zur Klimaneutralität global anzustreben sind und wie das Prinzip der »gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung« (CBDR) auszulegen ist, auch in Dubai zu stark verhärteten Fronten zwischen der LMDC-Gruppe und den Industrieländern.

Eine gemeinsame Erklärung Chinas und der USA im Vorfeld der COP entschärfte die Spannung zwischen den beiden Großmächten, erleichterte deren bilaterale Abstimmung und bot eine wichtige Basis für konstruktive Verhandlungen. Dagegen zeigte sich eine ausgeprägte Dominanz einiger MGPs. So brachte Saudi-Arabien die Konferenz mit seiner Blockadehaltung an den Rand des Scheiterns, während Brasilien als klimapolitisches Schwergewicht ambitionierte Ziele unterstützte, aber eine Verzahnung von Klimaschutz mit zusätzlicher Finanzierung forderte. Ähn-

lich präsentierte sich Indien als Stimme des globalen Südens für Gerechtigkeit. Die Fortschrittskoalition (High Ambition Coalition) um EU und AOSIS, die in der Vergangenheit oft entscheidend für den Erfolg einer COP war, weil in diesem Bündnis ambitionierte Industrie- und Entwicklungsländer gemeinsam agieren, konnte diesmal nur einen stark abgeschwächten Kompromiss erreichen.

Ein Aufruf zu konkreten Klimaschutz-Maßnahmen bis 2030, die eine große Mehrheit der Länder im politischen Ergebnis der globalen Bestandsaufnahme verankern wollte, traf auf massiven Widerstand der arabischen Gruppe und Russlands. Die erbitterte Auseinandersetzung um eine Formulierung zum Ausstieg aus fossilen Energien ließ andere zentrale Konfliktlinien zeitweise in den Hintergrund treten. Dabei verhinderte vor allem das unterschiedliche Verständnis von CBDR, Gerechtigkeit und angemessenen Beiträgen zu Klimaschutz und -finanzierung bei vielen Agenda-Punkten, insbesondere zu Anpassung, ein belastbares Ergebnis. China bestand auf seiner Sonderrolle als »größtes Entwicklungsland der Welt« mit entsprechend schwächeren Klimaschutz- und ohne Zahlungsverpflichtungen, und auch andere finanzstarke Entwicklungsländer machten keine Zugeständnisse. Die freiwillige Zahlung der Emirate in den neuen Fonds für Schäden und Verluste entfaltete hier nicht die erhoffte Zugkraft.

## Ausblick

Auch wenn weder in der tatsächlichen Transformation noch in der Klimadiplomatie eine Blockbildung vorherrscht, hat die zunehmende Systemrivalität doch weitreichende realwirtschaftliche und geopolitische Konsequenzen. Von großer Bedeutung wird sein, ob das Hegemoniestreben Chinas und die harte Haltung der USA eine Reform der internationalen Finanzarchitektur und damit dringend benötigte Investitionen in Entwicklungsländern weiter verhindern werden. Insbesondere für große Schwellenländer und für Länder mit Vorkommen an mineralischen Ressourcen sowie hohem Erneuerbaren-Potential ergeben sich aus diesem Wettstreit auch Chancen, sich ihre jeweiligen Partner flexibel zu wählen und ihren politischen Einfluss zu erhöhen. So sind MGPs wie Indien und Brasilien aktuell Wunschpartner für die EU, wenn es darum geht, den dritten Pol in den Klimaverhandlungen zu stärken und Abhängigkeiten von China in grünen Lieferketten zu reduzieren. In der BRICS-

Gruppe hat durch den Beitritt von Saudi-Arabien, Iran und Ägypten das Gewicht der öl- und gasexportierenden Länder ebenso zugenommen wie die Überschneidung mit der Mitgliedschaft der LMDC, mit der wichtigen Ausnahme von Südafrika und Brasilien. Auch wenn BRICS keine explizite Klima-Agenda hat, könnte das ein Hinweis darauf sein, dass China auf diesem Politikfeld eine Blockbildung sowie strategische Allianzen mit fossilen Exporteuren forciert.

## **Viele Länder haben flexible Kooperationspräferenzen – als Partner müssen sie also immer wieder neu gewonnen werden.**

Für Deutschland und die EU ist es von entscheidender Bedeutung, die negativen Folgen der sino-amerikanischen Rivalität abzufedern und einer verschärferten Blockbildung vorzubeugen. Erforderlich ist dabei, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre diplomatischen Bemühungen um Länder außerhalb der Union besser miteinander abstimmen. Um den Multilateralismus zu stärken und handlungsfähig zu halten, müssen Deutschland und die EU mit anderen starken Partnern Allianzen eingehen und ihnen attraktive Kooperationsangebote machen: für Energie- und Rohstoffpartnerschaften, Handels- und Investitionsabkommen sowie Infrastrukturinvestitionen. Bestehende Formate und Initiativen wie Global Gateway und die JETPs sollten verlässlich implementiert und ausgeweitet werden, und wettbewerbsrelevante Maßnahmen wie CBAM müssen besser abgestimmt erfolgen. Die flexiblen Kooperationspräferenzen vieler Länder bedeuten, dass Partner immer wieder neu gewonnen werden müssen. Gerade im Bereich kritischer Rohstoffe sind Partnerschaften dann attraktiv, wenn sie tatsächlich auf gegenseitigen Nutzen und den Aufbau lokaler Wertschöpfungsketten ausgerichtet sind.

Deutschland und die EU müssen hier den Sprung von bloßer Rhetorik hin zu einem echten Kurswechsel in der Ausgestaltung von Partnerschaften vollziehen. Sie sollten in der Lage sein, konkrete Erfolge von »win-win«-Modellen vorzuweisen. Unabhängig dafür ist es, Glaubwürdigkeit und Wirkmächtigkeit sicherzustellen, indem eigene Interessen klar formuliert, kohärente Signale hinsichtlich der eigenen Transformationsagenda gesendet und Zusagen wie Verpflichtungen zuverlässig eingehalten werden. Richtig ausgestaltet kann Klimaaußenpolitik als Katalysator für die multilaterale Zusammenarbeit fungieren und geopolitische Spannungen mindern.

Steffen Angenendt/David Kipp/Anne Koch

# Migrationspolitische Schlüsselländer: Macht, Einfluss und Kooperationspotential

In der Flucht- und Migrationspolitik sind viele der Eigenschaften, die Middle Ground Powers im Allgemeinen auszeichnen, nur von begrenzter Relevanz – etwa eine hohe Wirtschaftsleistung, Rohstoffreichtum, militärische Macht und politische Strahlkraft. So lassen sich zwar durchaus einige Mittlere Mächte wie Indien, Ägypten oder die Türkei identifizieren, die aus deutscher und europäischer Perspektive von besonderer migrationspolitischer Bedeutung sind. Diese Bedeutung ergibt sich aber primär aus der geographischen Lage, der demographischen Entwicklung und den migrationspolitischen Strategien bzw. Verhaltensweisen dieser Länder. Die Logik einer bipolaren Blockbildung schlägt sich derzeit im Bereich Flucht und Migration kaum nieder; hier lassen sich eher Anzeichen für eine multipolare oder noch stärker fragmentierte Ordnung erkennen.

Flucht und Migration sind daher Handlungsfelder, in denen auch vergleichsweise kleine und wirtschaftlich schwache Staaten Schlüsselpositionen einnehmen und erhebliches politisches Gewicht in bilateralen Beziehungen oder auf internationaler Ebene erlangen können. Die besondere Handlungsmacht dieser Länder ergibt sich aus den flucht- und migrationspolitischen Interessen und Verletzlichkeiten wohlhabender Staaten wie Deutschland.

## Faktoren flucht- und migrationspolitischer Macht

Aus deutscher und europäischer Perspektive gibt es eine Reihe von Gründen, warum einige Drittstaaten besondere flucht- und migrationspolitische Relevanz haben. Hierzu zählen (1) Beiträge zur Reduzierung irregulärer Zuwanderung in die EU, (2) ein Potential zur Rekrutierung von Arbeitskräften, (3) eine Schlüsselrolle bei der Aufnahme und Versorgung von grenzüberschreitenden Flüchtlingen und (4) die Existenz

einer großen Diaspora in Deutschland oder anderen EU-Mitgliedstaaten. Diese Relevanz beinhaltet immer auch ein Störpotential.

## Reduzierung irregulärer Zuwanderung

Hinsichtlich der Reduzierung irregulärer Zuwanderung kommt den Transitstaaten, die Migrantinnen und Migranten auf ihrer Reise in Richtung EU durchqueren, besondere Bedeutung zu. Hierzu zählen Länder wie die beiden Mittleren Mächte Türkei und Ägypten, aber auch Libyen, Tunesien und Marokko, die nur durch das Mittelmeer von der EU getrennt sind, sowie weiter entfernte Staaten wie Niger oder Pakistan. Letztere sind aufgrund ihrer Lage entlang wichtiger Migrationsrouten von strategischer Relevanz für die Kontrolle von Wanderungsbewegungen. In jüngster Zeit ist in vielen EU-Staaten der innenpolitische Stellenwert einer effektiven Kontrolle und Reduzierung unregelmäßiger Zuwanderungen stark gestiegen. Dies führt auf europäischer Seite zu dem Wunsch, Vereinbarungen über vorgelagerte Grenzkontrollen, über eine Rückübernahme abgelehnter Asylbewerberinnen und -bewerber oder gar über die Auslagerung von Asylverfahren zu schließen.

Ein Modell hierfür ist der sogenannte EU-Türkei-Deal, der ein zentrales Instrument bildete, um die große Fluchtzuwanderung der Jahre 2015/16 in die EU zu reduzieren. Entscheidend waren dafür die finanzielle Zusagen Brüssels von sechs Milliarden Euro – was deutlich machte, wie viel es der EU wert ist, die Migrationskontrolle auszulagern. Auf glaubwürdige Drohungen mit großen Fluchtbewegungen wurde mit finanzieller und politischer Unterstützung geantwortet. Dieses Beispiel hat dazu beigetragen, dass auch die Regierungen anderer strategisch positionierter Drittstaaten ihren möglichen Beitrag zur Migrationskontrolle als Machtinstrument einsetzen. Die jüngste Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) könnte solche Abhängigkeiten

weiter erhöhen, weil maßgebliche neue Elemente von der Kooperationsbereitschaft der Drittstaaten abhängen, so etwa die Abschiebung von Asylbewerberinnen und -bewerbern, die in beschleunigten Grenzverfahren abgelehnt wurden.<sup>1</sup>

Einige der im Rahmen der GEAS-Reform diskutierten Vorhaben sind ausdrücklich darauf angelegt, eine Instrumentalisierung von Wanderungsbewegungen durch Drittstaaten zu verhindern. Entsprechende Regelungen forderten insbesondere nordosteuropäische EU-Staaten, die dabei Situationen wie jene im Herbst 2021 an der polnisch-belarussischen Grenze vor Augen hatten.<sup>2</sup> Der Minsker Diktator Lukaschenko ließ damals in besonders skrupelloser Weise Flüchtlinge und Migranten an die polnische Grenze transportieren, um die EU-Staaten politisch unter Druck zu setzen. Mit der sogenannten Krisenverordnung einigte sich der Rat der Europäischen Union jüngst darauf, in solchen Fällen weitreichende Einschränkungen des Asylrechts europarechtlich zu erlauben. Dieser Beschluss kann das Problem aber nicht grundsätzlich lösen. Denn dadurch werden die instrumentalisierten Menschen sanktioniert, nicht aber die Regierungen, welche die jeweilige Krise willentlich herbeigeführt haben.

### Die Herkunftsländer von Fachkräften sind sich mittlerweile ihrer Verhandlungsmacht sehr bewusst.

Das jüngste Beispiel für die migrationspolitisch begründete Verhandlungsmacht eines Transitstaates ist die im Juli 2023 unterzeichnete Übereinkunft der EU mit Tunesien. Dessen amtierender Staatspräsident hatte in den Monaten zuvor gewalttätige Ausschreitungen gegen irreguläre Zuwanderer und Schutzsuchende in seinem Land rhetorisch befeuert. Trotzdem unterzeichnete die EU-Kommission, unterstützt von Italien und den Niederlanden, mit Tunis eine Absichtserklärung zum Ausbau der Kooperation, bei

dem die Migrationskontrolle zentrale Bedeutung hat. Tunesien soll im Gegenzug für diese Zusammenarbeit mit erheblichen Finanzmitteln unterstützt werden, die jedoch größtenteils von der Unterzeichnung eines Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds abhängen. Ob die Übereinkunft nachhaltige Wirkung entfalten kann, ist angesichts der widersprüchlichen Interessen und Signale des tunesischen Präsidenten unklar.

### Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte

Aufgrund des demographischen Wandels wächst in allen EU-Mitgliedstaaten der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften. Da in den traditionellen Zielländern der europäischen Binnenwanderung wie Deutschland die Zuwanderung aus Europa seit einigen Jahren stagniert (mit Ausnahme der großen Fluchtbewegungen aus der Ukraine von 2022), spielt die Zuwanderung aus Drittstaaten eine immer wichtigere Rolle. Schon heute bemüht sich die Bundesregierung um die Anwerbung von Fachkräften aus Schwellenländern wie Indien, Vietnam, Kolumbien oder Brasilien. Afrikanische Staaten wie Nigeria, Marokko, Kenia oder Ghana, deren Kooperation teilweise zur Reduzierung irregulärer Migration nach Europa gebraucht wird, spielen dagegen bisher nur eine Nebenrolle.<sup>3</sup>

Viele Herkunftsländer haben trotz eines großen Jugendüberhangs Schwierigkeiten, ihre demographischen Potentiale auszuschöpfen. Denn die Beschäftigungsaussichten für die junge Bevölkerung sind schlecht und Bildungs- und Ausbildungsangebote ebenso begrenzt wie Möglichkeiten zur politischen Teilhabe. Hier besteht daher großes Interesse, Arbeitsmöglichkeiten für eigene Bürgerinnen und Bürger in Schwellen- oder Industrieländern zu finden. Gleichzeitig wissen die Regierungen, wie groß inzwischen der Bedarf der Industrieländer an Arbeitskräften ist – und zwar häufig an denjenigen, die sie selbst brauchen. Dies ist besonders deutlich und kontrovers im Bereich des medizinischen Personals.

Mittlerweile treten einige Hauptherkunftsländer von Arbeitsmigrantinnen und -migranten sehr selbstbewusst auf. Ihre Verhandlungsmacht nutzen sie unter anderem, um Garantien zugunsten der Arbeits-

1 Steffen Angenendt/Nadine Biehler/Raphael Bossong/David Kipp/Anne Koch, *Endspurt bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für die deutsche und europäische Asylpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2023 (SWP-Aktuell 55/2023), doi: 10.18449/2023A55.

2 Steffen Angenendt/David Kipp/Janis Kluge, *Kalkulierte Eskalation an der belarussisch-polnischen Grenze – Welche Handlungsmöglichkeiten haben Deutschland und die Europäische Union?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2021 (SWP Kurz gesagt).

3 Steffen Angenendt/Nadine Knapp/David Kipp, *Deutschland sucht Arbeitskräfte. Wie die Arbeitskräfteanwerbung entwicklungsorientiert, nachhaltig und fair gestaltet werden kann*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2023 (SWP-Studie 1/2023), doi: 10.18449/2023S01.

und Sozialrechte ihrer Staatsangehörigen im Aufnahmeland auszuhandeln. Das ist etwa bei der philippinischen Regierung zu beobachten, die schon seit langem ein Ministerium zum Schutz eigener Migrantinnen und Migranten im Ausland unterhält. Ein Weg, um solche Interessen der Herkunftsländer zu berücksichtigen, wären Kooperationsmodelle, die Ausbildungskomponenten enthalten und eine (kostengünstige) Vorqualifizierung der Arbeitsmigrantinnen und -migranten schon im Herkunftsland ermöglichen. Konzepte und Pilotprojekte dafür gibt es bereits, und zu erwarten ist, dass einige Herkunftsländer künftig nachdrücklicher solche partnerschaftlichen und entwicklungsorientierten Migrationsprogramme einfordern werden. Dabei könnten sie ein besonderes Interesse an Formaten haben, die einen Wissenstransfer im technologischen Bereich versprechen, etwa bei Green Energy und Green Skills.

Nachhaltige und faire Anwerbeprogramme setzen Kooperationswillen auf beiden Seiten voraus. Die Herkunftsländer können die Zielländer zwar unter Druck setzen, sind aber ihrerseits auf die Zusammenarbeit mit Letzteren angewiesen, um ihre Arbeitsmärkte zu entlasten. Hier bestehen beiderseitige Abhängigkeiten.

## Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen

Ungeachtet der eurozentrischen Wahrnehmung, wonach die meisten Geflüchteten versuchen, wohlhabende Industriestaaten zu erreichen, sind es nach wie vor Länder des sogenannten globalen Südens, die das Gros der betroffenen Menschen beherbergen. Zu den wichtigsten Aufnahmeländern zählen neben Deutschland seit langem unter anderem Uganda, Äthiopien, Pakistan, Iran, Türkei, Sudan und Bangladesch. Angesichts der seit über zehn Jahren stetig gestiegenen Zahlen an Geflüchteten (sowohl von Binnenvertriebenen als auch von grenzüberschreitenden Flüchtlingen) haben diese Aufnahmeländer einen immensen Bedarf an humanitärer Unterstützung und längerfristigen Lösungsansätzen. Die Auswirkungen des Klimawandels werden in den kommenden Jahren wohl zusätzliche unfreiwillige Wanderungen gerade in diese Länder verursachen.

Der Bundesregierung als bis 2023 weltweit zweitgrößtem humanitärem Geber ist bewusst, dass es eine wachsende Kluft zwischen entsprechenden Bedarfen und den zur Verfügung stehenden Mitteln gibt. Große Bedeutung sollten weiterhin die Zusammenarbeit mit

wichtigen Aufnahmeländern und der Einsatz für nachhaltige entwicklungsorientierte Ansätze beim Flüchtlingsschutz haben. Auch die zunehmend transaktional geprägten Kooperationsansätze der EU gegenüber Drittstaaten wie Tunesien laufen allerdings Gefahr, das langfristige Ziel, Geflüchtete und Aufnahmegemeinden zu stärken, in den Hintergrund zu rücken. Stattdessen verschiebt sich der Fokus zusehends darauf, asylpolitisch relevante Herkunftsstaaten und wichtige Transitländer zur Kooperation bei der Rückübernahme abgelehnter Asylsuchender sowie zur verbesserten Migrationskontrolle zu bewegen.

## Diasporas

Schließlich können auch die bereits in Deutschland oder anderen EU-Staaten lebenden Migrantinnen und Migranten den Herkunftsländern politische Einflussmöglichkeiten bieten. Weitgehender Konsens besteht in der Forschung darüber, dass Diasporas die migrationspolitische Zusammenarbeit zwischen Aufnahme- und Herkunftsland verbessern und neuen Zuwandererinnen und Zuwanderern wichtige Anknüpfungspunkte und Orientierungshilfen bieten können. Herkunftsländer haben deshalb in der Regel großes Interesse an einer gut organisierten Diaspora. Häufig sind die migrantischen Netzwerke eher informeller Natur, doch allein in Deutschland gibt es auch rund 15.000 registrierte Diasporaorganisationen.<sup>4</sup> Das bietet erhebliches Kooperationspotential, gerade wenn die Diaspora in die bilaterale Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Ebene eingebunden wird.<sup>5</sup>

Im Gegensatz dazu bleibt die Frage umstritten, ob Herkunftsländer ihre (ehemaligen) Bürgerinnen und Bürger für außenpolitische Ziele nutzen. So gibt es Beispiele, dass Diasporas in Stellung gebracht werden, um bilaterale Konflikte zu schüren, wenn das Herkunftsland sich davon innen- oder außenpolitische Vorteile verspricht.<sup>6</sup> Zu denken ist hier etwa an den

4 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, »Gesellschaft und Teilhabe: Engagement und Teilhabeförderung in allen Bereichen«, Berlin 2022.

5 Siehe GIZ-Programm Diaspora 2030 unter <<https://diaspora2030.de>>.

6 Hendrik Platte-Burghardt, *Lobbyists Abroad? Diaspora Influence on the Relations between the Home and the Host Country*, Konstanz 2019; Yaşar Aydın, *Die neue türkische Diasporapolitik. Ihre Ziele, ihre Grenzen und ihre Herausforderungen für die türkischstämmigen Verbände und die Entscheidungsträger in Deutschland*,

politischen Einfluss, den die türkische Regierung auf islamische Verbände in Deutschland und einen großen Teil der hier lebenden Menschen mit türkischer Migrationsgeschichte ausübt.

## Fazit

Jenseits der vier angeführten Themenbereiche haben einige Staaten in den vergangenen Jahren auch dadurch an migrationspolitischem Gewicht gewonnen, dass sie sich aktiv in die auf UN-Ebene verorteten globalen Prozesse zu Flucht und Migration einbrachten. Beispiele dafür sind das langjährige Engagement Bangladeschs im Rahmen des Global Forum on Migration and Development, der Einsatz Marokkos und Mexikos bei der Erarbeitung des Globalen Migrationspakts und die gemeinsame Ausrichtung des ersten Globalen Flüchtlingsforums 2019 durch – neben Deutschland – Äthiopien, Costa Rica, Pakistan und die Türkei. Durch kontinuierliche Aktivitäten in diesen sich zum Teil überlappenden und miteinander verzahnten Prozessen haben sich insbesondere Marokko, Bangladesch und Mexiko über die Jahre als wichtige Stimmführer von Ländern mit ähnlichen migrationsbezogenen Herausforderungen und Interessen etabliert.

Welchen Einfluss die migrationspolitischen Schlüsselstaaten auf Deutschland und andere EU-Mitglieder ausüben können, hängt auch von der Gestaltung der deutschen und europäischen Migrationsaußenpolitik ab. Die Bundesregierung will laut Koalitionsvertrag »praxistaugliche und partnerschaftliche Vereinbarungen mit wesentlichen Herkunftsländern unter Beachtung menschenrechtlicher Standards« schließen;<sup>7</sup> zu diesem Zweck wurde das Amt eines Sonderbevollmächtigten für Migrationsabkommen geschaffen. Auch in ihrer 2023 vorgelegten Nationalen Sicherheitsstrategie hat die Bundesregierung Migrations-

partnerschaften angekündigt.<sup>8</sup> Diese Abkommen sollen einem ganzheitlichen Ansatz folgen. Je nach Lesart kann es hier primär um die Förderung von Rücknahmebereitschaft oder um die Anwerbung dringend benötigter Fachkräfte gehen. Auch wenn das Interesse, die Rückkehrzahlen zu steigern, innenpolitisch plausibel ist, sollten die Migrationsabkommen nicht darauf verengt werden. Dies würde ihr Potential ungenutzt lassen. Sie könnten bei entsprechender Gestaltung zum zentralen Element einer strategisch ausgerichteten Migrationsaußenpolitik werden und die Handlungsmacht von Staaten begrenzen, die europäische Zielländer unter Druck setzen wollen, indem sie Migrationsbewegungen instrumentalisieren.

Dabei ist der Aufbau längerfristiger Kooperationen zur geregelten Arbeitsmigration, zur Stärkung des Flüchtlingsschutzes in Drittstaaten und zur Fruchtbarmachung von Diaspora-Verbindungen eine Zukunftsaufgabe, die ressortübergreifend angegangen werden muss. Ob die migrationspolitische Zusammenarbeit wirksam sein kann, hängt zudem entscheidend von der Auswahl der Partnerländer ab. Zu den relevanten Kriterien gehören dabei Verwaltungskapazitäten, Kooperationsbereitschaft, Erfahrungen mit migrationspolitischer Zusammenarbeit, Entwicklungsdynamik und Relevanz der Migration für das betreffende Land. In Betracht ziehen sollte die Bundesregierung aber auch, wie hier diskutiert, die flucht- und migrationspolitischen Einflusspotentiale möglicher Partnerstaaten.

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2014 (SWP-Studie 14/2014); Simon Turner/Nauja Kleist, »Agents of Change? Staging and Governing Diasporas and the African State«, in: *African Studies*, 72 (2013) 2, S. 192–206; Alan Gamlen, *Diaspora Engagement Policies. What Are They, and What Kinds of States Use Them?*, Oxford: University of Oxford, 2006 (COMPAS Working Paper Nr. 32).

<sup>7</sup> Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), Berlin 2021, S. 141.

<sup>8</sup> Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin, Juni 2023, S. 42.

Michael Bayerlein / Pedro A. Villarreal

# Strategische Bedeutung mittlerer Mächte im Gesundheitsbereich

Die aktuellen Verhandlungen in der Weltgesundheitsorganisation (WHO) über ein Abkommen zur Prävention, Vorsorge und Bekämpfung von Pandemien (»Pandemieabkommen«) sollen 2024 abgeschlossen werden. Dieses Abkommen ist ein Baustein einer neuen internationalen Gesundheitsarchitektur. In den internationalen Verhandlungen ebenso wie in den deutschen Bestrebungen, stabilere pharmazeutische Lieferketten zu schaffen, kommt einer Reihe von Ländern besondere Bedeutung zu. Neben den USA und anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), die ähnliche Ziele wie Deutschland verfolgen, sind dies diverse »mittlere Mächte«, darunter Indien, Südafrika und Brasilien. Überdies wird beim Thema Gesundheit auch solchen Ländern Bedeutung beigemessen, die aufgrund ihrer politischen Positionierung und Bereitschaft zur strategischen Zusammenarbeit, ihrer Ressourcen oder Potentiale wichtige Akteure in den internationalen Verhandlungen sind bzw. relevante Partner mit Blick auf medizinische Liefer- und Wertschöpfungsketten. Zu diesen auf den Gesundheitssektor beschränkten funktionalen mittleren Mächten gehören etwa Indonesien, Nigeria, Marokko, Kenia, die Philippinen, Thailand und Malaysia.

Mittlere Mächte verfügen über einige Möglichkeiten, die internationale Gesundheitsordnung zu ihrem Vorteil mitzugestalten: Sie nutzen Gesundheitsdiplomatie, um verbündete Staaten zu finden und mit diesen zusammen die internationale Gesundheitsgovernance zu beeinflussen, oder setzen Entwicklungszusammenarbeit als strategische Ressource ein, um die staatliche Position im Gesundheitsbereich zu stärken. Überdies nutzen sie Investitionen in die Erforschung und Entwicklung medizinischer Güter, um die Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu verbessern und gleichzeitig wirtschaftlich oder politisch davon zu profitieren. Gerade während der Covid-19-Pandemie hat sich gezeigt, dass in der frühzeitigen Entwicklung und im Export von kritischen medizinischen Ressourcen wie Impfstoffen oder Masken nicht nur Potential für wirt-

schaftliches Wachstum liegt, sondern auch die Chance, den eigenen Einfluss auf das Handeln von Drittstaaten zu erweitern. Und nicht zuletzt ist die aktive Beteiligung an internationalen Formaten wie der WHO insofern bedeutsam, als mittlere Mächte, gestützt auf ihre zentrale Rolle in Teilbereichen der globalen Gesundheitspolitik, die Möglichkeit haben, an Veränderungsprozessen mitzuwirken. Daher ist es wichtig, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, welche mittleren Mächte im Gesundheitsbereich existieren, welche Interessen sie verfolgen und wie die deutsche und europäische Politik mit ihnen umgehen soll.

## Globale Gesundheitsarchitektur – unterschiedliche Interessenlagen

An den laufenden Verhandlungen zum Pandemieabkommen sind mehrere mittlere Mächte beteiligt, die für die deutsche und europäische Politik relevant sind. Deutschland und die EU sind auf sie angewiesen, wenn sie ihr für die globale Gesundheitsgovernance gestecktes Ziel erreichen wollen: den Aufbau eines robusten multilateralen Systems der Prävention, Vorsorge und Reaktion, das sich auf eine systematische Überwachung von Gesundheitsgefahren, einen schnellen Zugang zu Pathogenen und einen starken Patentschutz mit Mechanismen zum freiwilligen Transfer von Technologie stützt.

Die verschiedenen Akteure lassen sich vor allem über die Interessen definieren, die sie in den internationalen Verhandlungen zum Pandemieabkommen vertreten. Motiviert durch die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie, während derer viele mittlere Mächte sich nicht auf die Unterstützung durch Länder des globalen Nordens verlassen konnten, wollen sie sich nun Gehör verschaffen. Am deutlichsten treten die Anliegen der mittleren Mächte beim Thema Patentrechte und gerechter Vorteilsausgleich (Access and Benefit Sharing, ABS) zutage.

In der Debatte um Patentrechte geht es um die Frage, ob Länder, die sonst auf die Lieferung neu entwickelter Impfstoffe angewiesen wären, Zwangslizenzen erteilen können, um lokalen Herstellern die Produktion zu ermöglichen. Das Hauptziel der Befürworter wäre ein »Waiver« (engl. Verzicht) des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen). Einen solchen Waiver hatten erstmals Indien und Südafrika im Oktober 2020 bei der Welthandelsorganisation (WTO) vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie eingebracht. Der im Mai 2021 modifizierte Vorschlag sah vor, den Waiver auf eine umfangreiche Liste von Produkten anzuwenden, darunter Vakzine, Tests und Medikamente. Nach Verhandlungen zwischen der EU, den USA, Indien und Südafrika im Rahmen der WTO wurde im Juni 2022 ein Kompromiss erzielt und ein Waiver verabschiedet. Der Kompromiss beschränkt sich allerdings auf Covid-19-Impfstoffe, für deren Produktion WTO-Mitgliedstaaten lokalen Herstellern Zwangslizenzen erteilen dürfen, ohne dass die Patentinhaber zustimmen müssen. Staaten, die dies nutzen, müssen nicht befürchten, von einem nationalen Gericht oder der WTO überstimmt zu werden. Dies ist keine Neuerung, sondern eine Auslegung bestehender Regelungen. Viele Länder des globalen Südens kritisierten den geringen Umfang des Waivers: Im ersten Entwurf sollte er 35 Regelungen des TRIPS-Abkommens betreffen, in dem Kompromiss ist es nur noch eine einzige (erlaubt wird der Export von Covid-Impfstoffen, die unter Zwangslizenz hergestellt wurden).

Vor diesem Hintergrund machen sich Indien und Südafrika in den Verhandlungen zum Pandemieabkommen für die Aufnahme von Vorschriften stark, die einen vorübergehenden Verzicht auf Patentrechte vorsehen. Ihre Bemühungen werden von einer breiten Allianz von Staaten unterstützt, darunter die Philippinen, Brasilien, Thailand, Kenia, Tansania, Indonesien, Mexiko und Paraguay. Einige dieser Länder hatten bereits den von Indien und Südafrika vorgebrachten TRIPS-Waiver zu Covid-19-Produkten befürwortet. Aufgrund ihrer Verhandlungsposition, ihrer gemeinsamen Stoßrichtung und Blockadefähigkeit können die genannten Länder als mittlere Mächte klassifiziert werden. Besonders brisant für die deutsche Außenpolitik ist, dass auch China zu der Allianz gehört und die erwähnten Staaten in den Verhandlungen zum Transfer von Technologie und dem Verzicht auf geistiges Eigentum unterstützt.

Deutschland, die EU, die USA und andere westliche Staaten hingegen positionieren sich in den Verhand-

lungen konsequent gegen die Aufweichung von Patentrechten. Damit stehen den Interessen Deutschlands und der EU nicht nur diejenigen zahlreicher mittlerer Mächte gegenüber, sondern auch diejenigen Chinas, das zum Fürsprecher des globalen Südens avanciert. Dies impliziert zweierlei für Deutschland, was den weiteren Verlauf der Verhandlungen angeht sowie seine grundsätzlichen Bemühungen, die globale Gesundheitsinfrastruktur zu verbessern: Zum einen eröffnet die Ablehnung eines TRIPS-Waivers China die Möglichkeit, die erwähnten mittleren Mächte zu umwerben und eine größere Koalition zu bilden, die im Gegenzug auch Chinas Interessen vertritt. Zum anderen haben die genannten Staaten das Potential, als »Spoiler« in den Verhandlungen in Erscheinung zu treten, wenn auf ihre Forderungen nicht eingegangen wird. Zu diesen Forderungen gehören eine gerechte Verteilung von Impfstoffen und der Zugang zu der für ihre Herstellung benötigten Technologie. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass diese Staaten Zugeständnisse in anderen Bereichen verlangen werden, etwa beim gerechten Vorteilsausgleich, oder den Erfolg der Verhandlungen in Frage stellen, sollten Staaten des globalen Nordens einen TRIPS-Waiver weiterhin ablehnen.

Die zentrale Frage beim gerechten Vorteilsausgleich lautet, ob Ländern, die Pathogene und Sequenzierungsdaten teilen, eine Art Gegenleistung zustehen soll, wenn Pharmaunternehmen darauf zugreifen dürfen, um kommerziell medizinische Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Indonesien etwa hat 2007 den Zugang zu Pathogenen verweigert, um zu gewährleisten, dass es sich die daraus resultierenden medizinischen Produkte, einschließlich Grippe-Impfstoffen, leisten kann. In den laufenden Verhandlungen zum Pandemieabkommen plädieren unter anderem Indien und Kenia dafür, in dem Abkommen auf bereits bestehende internationale Instrumente zum gerechten Vorteilsausgleich zu verweisen, zum Beispiel auf das Nagoya-Protokoll von 2010. Indonesien, Brasilien, China und weitere Länder aus Lateinamerika und Afrika hingegen wollen außer diesen Verweisen explizit einen Mechanismus für einen gerechten Vorteilsausgleich aufnehmen.

Die von den genannten mittleren Mächten erhobene Forderung nach einem gerechten Vorteilsausgleich ist für Deutschland von hoher Relevanz, da Zugeständnisse in diesem Bereich bewirken könnten, dass die mittleren Mächte auf einen TRIPS-Waiver im Pandemieabkommen verzichten. Allerdings stehen Access-and-Benefit-Sharing-Mechanismen seit längerem in

der Kritik, unter anderem weil sie den schnellen Austausch von Krankheitserregern zwischen Forschungseinrichtungen behindern können, was wiederum die Identifikation gefährlicher Pathogene und die Entwicklung von Tests und Gegenmaßnahmen verzögern kann. Überdies soll der Mechanismus nur bei Pathogenen mit »pandemischem Potential« greifen, was eine weitere Schwachstelle darstellt. Denn oft kann erst im weiteren Forschungsprozess ermittelt werden, ob ein Krankheitserreger pandemisches Potential hat. Im schlimmsten Fall würden daher Proben aus Unsicherheit nicht geteilt und wertvolle Zeit für die Identifikation gefährlicher Pathogene verschwendet.

## Pharmazeutische Lieferketten – Europas Interesse an Diversifizierung

In den vergangenen Jahren hat sich in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten die Zahl der Engpässe bei der Lieferung wichtiger pharmazeutischer Produkte wie Antibiotika, Kinderfiebersäfte und onkologische Präparate drastisch erhöht. Deutschland und die EU sind bei der Versorgung mit Arzneimitteln von einigen mittleren Mächten abhängig – doch können diese Abhängigkeiten durch Zusammenarbeit mit anderen mittleren Mächten überwunden werden. Eine Kooperation mit Letzteren hat also strategische Bedeutung, vor allem für die Beseitigung von Lieferengpässen und den Aufbau resilienter Lieferketten.

Derzeit ist die Abhängigkeit von Indien erheblich, konkret vom Import von Generika, die für die Versorgung der Bevölkerung essentiell sind. Nicht nur entfallen circa 60 Prozent der globalen Impfstoffproduktion auf Indien, auch bei Generika ist das Land seit mehreren Jahren mit etwa 45 Prozent der globalen Neuregistrierungen pro Jahr Spitzenreiter vor China mit ungefähr 25 Prozent. Desgleichen war Indien während der Covid-19-Pandemie ein globaler Akteur, insbesondere bei der Herstellung von Vakzinen. Aber nicht nur aufgrund des Produktionsvolumens war (und ist) Indien ein wichtiger Player im Gesundheitsbereich. Einerseits hat es den Export von Covid-Impfstoffen beschränkt, die bereits durch die Impfallianz Gavi finanziert und vom Serum Institute of India für die Impfstoffinitiative COVAX produziert worden waren – dies hat gezeigt, dass Indien mitunter nicht alle Verpflichtungen erfüllt. Andererseits hat Indien, ebenso wie andere Staaten, Vakzine als Instrument genutzt, um eine »Neighbourhood First Policy« zu verfolgen, um mit der Impfdiplomatie

Chinas in Südasien zu konkurrieren und um reziprok im weiteren Verlauf der Pandemie medizinische Produkte von anderen Staaten zu erhalten.

Andere mittlere Mächte sind demgegenüber potentielle Partner Deutschlands bei dessen Bemühen, Abhängigkeiten zu überwinden. Südafrika und Brasilien sind zwar selbst auf den Import pharmazeutischer Produkte angewiesen; dennoch haben beide Staaten das Potential, durch bi- und multilaterale Kooperation an globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten beteiligt zu werden und lokal die Produktion von Vakzinen und Therapeutika aufzubauen.

Mit Blick auf Brasilien könnte die Verabschiedung des EU-Mercosur-Handelsabkommens etwa die Zölle auf pharmazeutische Produkte und ihre Bestandteile reduzieren, wodurch eine engere Kooperation und die Einbindung in europäische Lieferketten möglich würde. Ähnlich verhält es sich mit Südafrika. Der sich dort im Aufbau befindlichen Industrie zur Produktion von Impfstoffen fehlt es an stabilen Abnahmekontingen, die auch durch die Regierung gefährdet werden. Diese hat jüngst einen günstigeren indischen Impfstoff gegen Pneumokokken gekauft statt den des südafrikanischen Herstellers Biovac. Wollen Deutschland und die EU ihre Lieferketten diversifizieren und gleichzeitig Produktionskapazitäten in Ländern des globalen Südens stärken, empfiehlt es sich, die Potentiale Südafrikas umfassender zu nutzen. Das könnte zum Beispiel bedeuten, mittels enger Kooperation Forschung und Entwicklung zu fördern sowie lokale Unternehmen dabei zu unterstützen, neue und vor allem heimische Absatzmärkte zu erschließen. Im Frühjahr 2023 wurde der 2021 angekündigte mRNA-Hub in Kapstadt eröffnet, eine Partnerschaft zwischen dem südafrikanischen Unternehmen Afrigen und der WHO. Der mRNA-Hub unterstützt die Erforschung und Entwicklung kostengünstigerer und besserer Alternativen zu existierenden Medikamenten sowie den Transfer der mRNA-Technologie in andere Länder.

### **Für eine gesicherte Versorgung Europas mit Arzneimitteln braucht es die Zusammenarbeit mit funktionalen mittleren Mächten.**

Darüber hinaus sollte die deutsche und europäische Außenpolitik den sogenannten funktionalen mittleren Mächten ihre Aufmerksamkeit schenken: Als größte Volkswirtschaft des afrikanischen Kontinents und mit über 100 ansässigen Pharmaunternehmen hat Nigeria das Potential, zu einem wichtigen Expor-

teur pharmazeutischer Güter aufzusteigen. Allerdings fehlt es mitunter an Ausgangs- und Wirkstoffen sowie an Material, sodass die Weiterentwicklung der lokalen Produktion mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird. Für die deutsche und europäische Politik heißt das, nigerianische Pharmaunternehmen könnten in neu zu schaffende und bestehende europäische Liefer- und Wertschöpfungsketten eingebunden werden. Dadurch ließe sich zum einen die lokale Produktion stärken, zum anderen die strategische Autonomie europäischer Lieferketten vergrößern.

Nicht zuletzt können sich daraus auch neue Projekte im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit ergeben. So geschehen in Marokko: Dort entwickelt sich der Pharmasektor ebenfalls positiv, die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) beteiligt sich an Wachstums- und Expansionsplänen von Unternehmen. Auch Kenia ist zu nennen, wo zuletzt Moderna in die bisher größte mRNA-Produktionsanlage des Kontinents investierte. Damit folgte das Unternehmen der Investition der deutschen Firma BioNTech in Ruanda, wo gleichfalls eine Anlage zur Herstellung von mRNA-Impfstoffen entsteht.

Neben afrikanischen entwickeln sich auch südostasiatische Länder zu funktionalen mittleren Mächten im Pharmabereich, aufgrund der Größe des Sektors namentlich Thailand, die Philippinen, Indonesien und Malaysia. Hier ist zweierlei zu beobachten: Einerseits produzieren die Philippinen schon jetzt kostengünstige Generika, bei denen die europäischen Märkte immer noch stark abhängig sind von chinesischen Zulieferern. Andererseits streben aber Staaten wie Malaysia zunehmend die Produktion komplexerer und hochpreisiger Arzneimittel an. Dies offenbart ein Spannungsverhältnis: Mittlere Mächte in Asien und Afrika sind auf der einen Seite strategische Partner in der Produktion günstiger Generika für den europäischen Markt und von Vakzinen für afrikanische Länder, auf der anderen Seite mögliche Konkurrenten. Letzteres ergibt sich daraus, dass der Aufbau komplexerer Produktionsanlagen zur Folge haben könnte, dass Pharmaunternehmen aus Deutschland und der EU wegen der niedrigeren Lohnkosten in Länder des globalen Südens abwandern.

## Schlussfolgerungen für Deutschland

In Afrika, Lateinamerika und Südostasien bemüht sich eine Reihe von Staaten – darunter Südafrika, Nigeria, Kenia, Brasilien, Indonesien, die Philippinen und

Thailand – darum, die lokale Produktion pharmazeutischer Produkte auszubauen. Diese Staaten sind wichtige potentielle Kooperationspartner bei deutschen und europäischen Bestrebungen, pharmazeutische Liefer- und Wertschöpfungsketten zu diversifizieren. Zudem sind die genannten Staaten ebenso wie Europa abhängig von indischen und chinesischen Märkten, deshalb sind auch sie an Diversifizierung interessiert. Der Status Indiens als Großmacht im Pharmasektor ergibt sich hingegen nicht aus dem Potential der Kooperation, sondern aus bestehenden Abhängigkeiten von diesem Land. Diese können, sollte die Regierung Exportbeschränkungen verhängen, zu plötzlichen globalen Versorgungsengpässen führen.

Anders als im Pharmabereich teilt Deutschland in den Verhandlungen zum Pandemieabkommen in vielem nicht die Interessen der mittleren Mächte. Besonders Südafrika und Indien, aber auch Brasilien, Indonesien und Kenia fordern einen künftigen TRIPS-Waiver sowie einen Mechanismus für einen gerechten Vorteilsausgleich. Da diese Akteursgruppe bei der Überarbeitung der globalen Gesundheitsordnung von hoher Relevanz ist, sollte Deutschland auf diese Staaten zugehen. Allerdings ist nicht zu empfehlen, im Gegenzug für die Ausklammerung eines TRIPS-Waivers Zugeständnisse beim gerechten Vorteilsausgleich zu machen, weil dieser das Teilen von Pathogenen und die schnelle Entwicklung von Gegenmaßnahmen gefährden kann. Stattdessen sollte der Zugang zu Pathogenen grundsätzlich vom Zugang zu Gegenmitteln entkoppelt werden. Dass die mittleren Mächte einer solchen Entkopplung bei gleichzeitigem Verzicht auf einen TRIPS-Waiver zustimmen, ließe sich durch die Zusicherung im Pandemieabkommen erreichen, dass sie im Pandemiefall Zugang zu in Echtzeit produzierten medizinischen Gütern erhalten. Dies wäre zum Beispiel über eine Vorschrift möglich, wonach sich die Vertragsstaaten dazu verpflichten, einen festen Prozentsatz der erworbenen medizinischen Gegenmittel an einen Pool abzugeben, der von der WHO oder einer neu zu schaffenden Einrichtung verwaltet wird und die Gegenmittel unter den Vertragsparteien bedarfsgerecht verteilt.

Insgesamt betrachtet sind Deutschland und die EU beim Aufbau einer neuen globalen Gesundheitsarchitektur und der Schaffung robuster Lieferketten darauf angewiesen, mit mittleren Mächten zusammenzuarbeiten. Die deutsche und europäische Politik sollte daher die Interessen dieser Staaten ernst nehmen, ihnen Angebote machen, um Kompromisse zu finden, sowie neue Allianzen auf Augenhöhe eingehen.

# Anhang

## Abkürzungen

ABS	Access and Benefit Sharing	EFF	Economic Freedom Fighters (Südafrika)
ACT	Accountability, Coherence, Transparency	EIG	Environmental Integrity Group
ADMM+	ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus	EPRDF	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
AfCFTA	African Free Continental Trade Area	EU	Europäische Union
AGOA	African Growth and Opportunity Act	EWU	Eurasische Wirtschaftsunion
AILAC	Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (Independent Association of Latin America and the Caribbean)	G4	Gruppe der vier (Brasilien, Deutschland, Indien und Japan)
AMIS	Agricultural Monitoring Information System	G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
ANC	African National Congress (Südafrika)	G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
AOSIS	Alliance of Small Island States	G77	Gruppe von anfänglich 77 Staaten in den UN
APA	Asia Pacific Committee of German Business	Gavi	The Vaccine Alliance (Impfallianz)
ARF	ASEAN Regional Forum	GCC	Gulf Cooperation Council (Golfkooperationsrat)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylysystem
ATMIS	African Union Transition Mission in Somalia	GG	Global Gateway (Initiative)
AU	Afrikanische Union	HAC	High Ambition Coalition
AUR	Alianța pentru Unirea Românilor (Allianz für die Vereinigung der Rumänen)	iCET	Initiative on Critical and Emerging Technology
BIP	Bruttoinlandsprodukt	IEA	International Energy Agency (Internationale Energieagentur)
BRI	Belt and Road Initiative	IGAD	Intergovernmental Authority on Development
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika	IISS	International Institute for Strategic Studies (London)
BRICS+	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika + Ägypten, Äthiopien, Iran, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate	IMEC	India – Middle East – Europe Economic Corridor
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism (CO <sub>2</sub> -Grenzausgleichsmechanismus)	IRENA	International Renewable Energy Agency (Internationale Organisation für Erneuerbare Energien)
CCS	Carbon Capture and Storage (Kohlenstoffabscheidung und -speicherung)	IWF	Internationaler Währungsfonds
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten)	JETP	Just Energy Transition Partnership
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik)	LGBTQI	Lesbian, Gay, Bi, Trans, Queer und Intersex
CICA	Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia	LMDC	Like-Minded Developing Countries
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid	LNG	Liquefied Natural Gas (flüssiges Erdgas)
COP	Conference of the Parties	Mercosur	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)
COVAX	COVID-19 Vaccines Global Access	MGP	Middle Ground Power
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership	MIKTA	Mexiko, Indonesien, Südkorea, Türkei, Australien
CRMA	Critical Raw Materials Act (EU)	MSP	Minerals Security Partnership
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)	NAFTA	North American Free Trade Agreement
CVF	Climate Vulnerable Forum	NAM	Non-Aligned Movement
DA	Democratic Alliance (Südafrika)	Nato	North Atlantic Treaty Organization
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft	NBR	The National Bureau of Asian Research (Seattle und Washington, D.C.)
EAS	East Asia Summit	NDB	New Development Bank (Neue Entwicklungsbank)
EAWG	Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft	NDC	Nationally Determined Contribution
ECOWAS	Economic Community of West African States (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft)	OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
		OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
		OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries (Organisation erdölexportierender Länder)

OPEC+	Plattform für die Kooperation der derzeit 13 OPEC-Mitgliedstaaten mit derzeit 10 kooperierenden Partnern (den sogenannten Nicht-OPEC-Ölförderländern)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OTS	Organisation of Turkic States (Organisation der Turkstaaten)
OVKS	Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit
P5	Permanent Five
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
SDGs	Sustainable Development Goals
SOZ	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
TIP	Turkey Investment Platform
TITR	Trans-Caspian International Transport Route (Transkaspische Internationale Transportroute)
TPLF	Tigray People's Liberation Front
TRIPS	(Agreement on) Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums)
TTC	Trade and Technology Council
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNDP	United Nations Development Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimarahmenkonvention)
UNSR	UN-Sicherheitsrat
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement
V20	The Vulnerable Twenty Group
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

## Die Autorinnen und Autoren

### **Dr. Hürcan Ash Aksoy**

Leiterin des Centrums für angewandte Türkei studien (CATS) der SWP

### **Dr. Steffen Angenendt**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Dr. Muriel Asseburg**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

### **Dr. Jens Bastian**

CATS Fellow am Centrum für angewandte Türkei studien (CATS) der SWP

### **Dr. Michael Bayerlein**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe EU/Europa

### **Dr. Marianne Beisheim**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Dr. Lars Brozus**

Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Inga Carry**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

### **Dr. Karoline Eickhoff**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten und im Projekt Megatrends Afrika

### **Rosa Melissa Gehrung**

Forschungsassistentin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Dr. Gerrit Hansen**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen und im Forschungscluster Klimapolitik

### **Dr. Felix Heiduk**

Leiter der Forschungsgruppe Asien

### **David Kipp**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Dr. Anne Koch**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Jule Könneke**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen und im Forschungscluster Klimapolitik

### **Dr. Gerrit Kurtz**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

### **Dr. Peter Lintl**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

### **Dr. Barbara Lippert**

Forschungsdirektorin der SWP

### **Prof. Dr. Günther Maihold**

Früherer Stellvertretender Direktor der SWP

### **Dr. Stefan Mair**

Direktor der SWP

### **Dr. Melanie Müller**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

### **Dr. Jacopo Maria Pepe**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Dr. Stephan Roll**

Leiter der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

### **Dr. Bettina Rudloff**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe EU/Europa

**Dr. Andrea Schmitz**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe  
Osteuropa und Eurasien

**Dr. Guido Steinberg**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Afrika und  
Mittlerer Osten

**Dr. Pedro A. Villarreal**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe  
Globale Fragen

**Dr. habil. Christian Wagner**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien

**Dr. Claudia Zilla**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Amerika



