

Ungeplant bleibt der Normalfall: acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen

Lippert, Barbara (Ed.); Perthes, Volker (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lippert, B., & Perthes, V. (Hrsg.). (2013). *Ungeplant bleibt der Normalfall: acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen* (SWP-Studie, 16/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361502>

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.

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.

SWP Foresight

Volker Perthes / Barbara Lippert (Hg.)

Ungeplant

bleibt der Normalfall

Acht Situationen, die
politische Aufmerksamkeit
verdienen

Alle Rechte vorbehalten.

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

SWP-Studien unterliegen einem
Begutachtungsverfahren durch
Fachkolleginnen und -kollegen
und durch die Institutsleitung
(*peer review*). Sie geben
ausschließlich die persönliche
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2013

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 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Vorwort**
Volker Perthes / Barbara Lippert
- 7 **Schöne Energiewelt:
Die »Batterie-Revolution« vorantreiben**
Kirsten Westphal
- 12 **Reaktorunfall in Temelín:
Auftakt oder Schlusspunkt einer europäischen Energiewende?**
Severin Fischer / Kai-Olaf Lang
- 16 **Brüssel und London vor dem Scheidungsanwalt:
Das Management eines britischen EU-Austritts**
Nicolai von Ondarza
- 20 **Afghanistan nach den gescheiterten Präsidentschaftswahlen
im April 2014**
Nils Wörmer / Markus Kaim
- 24 **Sino-japanischer Inselstreit und
europäische Beiträge zur Deeskalation**
Nadine Godehardt / Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker
- 29 **»Heiliger Krieg« um Wasser, Energie und
Nahrung in Südasien**
Marianne Beisheim / Christian Wagner
- 34 **Das russische Wunder:
Doch noch Durchbruch zu Reformen**
Uwe Halbach / Hans-Henning Schröder
- 38 **Defekte Demokratie in einem EU-Mitgliedstaat:
Entschlossen gegen Wertebankrott vorgehen**
Daniel Hegedüs / Kai-Olaf Lang
- Anhang**
- 42 Verzeichnis der Abkürzungen
- 43 Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Vorwort

Volker Perthes / Barbara Lippert

Ungeplante Situationen sind für außen- und sicherheitspolitische Entscheidungsträger häufig der Normalfall und doch zugleich eine große Herausforderung. Deshalb begleitet sie die Sorge, Akteure und Entwicklungen nicht »auf dem Zettel« zu haben, zu wenig Vorstellungskraft zu besitzen, um die Verkettung von Ereignissen und das Zusammenspiel von Trends vorzusehen, und so von Problemlagen und Krisen immer wieder überrascht zu werden. Sich mögliche Zukünfte auszumalen und dabei konsequent mitzudenken, was sein wird, wenn die Dinge schief- oder zumindest nicht linear laufen, dafür bleibt im politischen Alltag nur wenig Zeit und auch für die Bürokratie ist das noch keine Routineübung.

Das macht *Foresight* umso mehr zu einer wichtigen Aufgabe der wissenschaftsbasierten Politikberatung. Foresight, das sprichwörtliche »Vorsehen ist besser als Nachsehen«, stellt keine Prognose darüber an, wie wahrscheinlich oder unwahrscheinlich bestimmte Entwicklungen oder gar Ereignisse sein werden. Es geht auch nicht um das Handeln in akuten Notlagen wie beim Krisenmanagement. Vielmehr ist es eine Übung darin, solche Situationen zu antizipieren, die in sich plausibel sind, auch wenn dabei ein forciertes oder ungewöhnliches, einzigartiges Zusammenwirken von Vorkommnissen, durchaus bekannten Faktoren und Konstellationen unterstellt wird. Dies geschieht in einem weit gezogenen Horizont, der weniger den Zeitraum betrifft, der bei den in diesem Band vorgestellten Situationen bis maximal 2020 reicht. Die Horizonterweiterung beruht vor allem darauf, die Situationen und Verläufe rigoros durchzuspielen und zu Ende zu denken, ohne Zuflucht zu Glimpflichkeits-Szenarien zu nehmen. Zumeist handelt es sich um negativ zugespitzte Situationen, weniger häufig um positive. Das zeigen auch die acht in diesem Band präsentierten Fälle, unter denen mit der »Batterie-Revolution« und dem »russischen Wunder« nur zwei überraschend positive Zukunftsmöglichkeiten angesprochen werden.

Unsere Auswahl ist das Ergebnis eines Workshops, auf dem Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der SWP Zukunftsbilder und Analysen zur Diskussion gestellt haben. An der Debatte waren Gesprächspartner aus Politik, Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen beteiligt. Aus rund zwei Dutzend Fällen wurden die hinsichtlich der politischen Relevanz und der Handlungsmöglichkeiten für deutsche und europäische Politik überzeugendsten herausgefiltert.

Zusammengekommen ist so ein Spektrum an Themen und Ausgangssituationen, bei denen mancher eine Vorausschau auf weitere Umbrüche in der arabischen Welt oder Turbulenzen in der Eurozone und auf den Finanzmärkten vermissen mag. Entscheidungsträger schenken diesen Ent-

wicklungen aber ohnehin kontinuierlich Aufmerksamkeit, während die in unserer Foresight-Studie skizzierten acht Situationen sich noch nicht derart in den Vordergrund gedrängt haben.

Zu den plötzlichen Ereignissen zählen klassischerweise Unfälle wie etwa ein Atomreaktorunglück nahe der deutschen Grenze, das in der Foresight-Studie als Szenario durchgespielt wird. Hier werden nicht nur energiepolitische Trends in den Blick genommen, sondern auch die Katastrophenbewältigung und Prävention von Störfällen.

Ein anders gelagertes Ereignis wie der unterstellte Austritt Großbritanniens aus der EU verdient jetzt einen Plan A. Implikationen und Weiterungen dieses Schritts werden konsequent ausbuchstabiert, damit die EU in diesem erstmaligen Scheidungsfall eine umsichtige Strategie verfolgen und den Schaden gering halten kann.

Was passiert, wenn 2014 kein ausreichendes Sicherheitsniveau in Afghanistan herzustellen ist und die Nachfolgemission »Resolute Support« gar nicht zum Zuge kommt? Was das für Deutschland und die Nato bedeutet und womit dann in einem sich selbst überlassenen Afghanistan zu rechnen ist, wird in einem weiteren Szenario beleuchtet.

In die Kategorie geopolitischer Krisenszenarien fällt der sino-japanische Inselstreit, der immer wieder aufflackert, aber in unserem Szenario in eine Eskalationsspirale eintritt, von der die Europäer zumindest wirtschaftlich stark betroffen sein werden.

Ein anderes künftiges Situationsbild zeichnet nach, wie der Streit um Wasser zwischen den Atommächten Indien, China und Pakistan eskaliert und auf gefährliche Weise mit den Problemen der Nahrungsmittel- und Energieversorgung zusammenwirkt.

Der Russland-Beitrag zeigt, dass auch negative Trends nicht stabil sein müssen. In der Konsequenz heißt das unter anderem, dass Politik und Politikberatung auch dort für Anzeichen wünschbarer Veränderung offenbleiben müssen, wo sie sie nicht eigentlich erwarten, und mit Ideen bereitstehen sollten, um eng gewordene Handlungskorridore gegebenenfalls rasch wieder auszuweiten.

Wie reagiert die EU, wenn einer ihrer Mitgliedstaaten ein semi-autoritäres Regime etabliert und sich damit von den gemeinsamen Grundwerten und Prinzipien der Demokratie abkehrt? Inspiriert von aktuellen Entwicklungen diskutieren die Autoren dieses Szenarios, welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen und welche neuen Instrumente die EU braucht, um solchen unter Umständen »ansteckenden« Entwicklungen Einhalt zu gebieten.

Eine Autorin sieht ein Fenster der Gelegenheit, die Batterie-Revolution anzutreiben, und nennt Bedingungen für den Erfolg eines strategischen Umgangs mit den neuen Speichertechnologien. Hier wie in den anderen Beiträgen identifizieren die Autorinnen und Autoren kritische Zeitpunkte und Problemlagen, bei denen deutsche und europäische Akteure ansetzen können, um ungewünschten Entwicklungen entgegenzuarbeiten, zumindest aber mit ihnen umzugehen und – im besten Fall – die Umkehr negativer Trends mit zu befördern.

Schöne Energiewelt: Die »Batterie-Revolution« vorantreiben

Kirsten Westphal

Große Freude in Berlin zum zehnten Jahrestag der Energiewende im Jahr 2021: Deutschland wird das Erneuerbare-Energien- und das Klimaziel für 2030 nicht nur erreichen, sondern beide sogar übertreffen. Der Durchbruch bei den »Batterien« kommt einem Quantensprung für die nachhaltige Energieversorgung in Deutschland, aber auch andernorts gleich. Strom aus Wind- und Sonnenenergie lässt sich nun für einen längeren Zeitraum in ausreichender Kapazität effizient speichern und zum benötigten Zeitpunkt nutzen. Die bislang entbehrte Technologie für die Dekarbonisierung des Energiesystems steht endlich zur Verfügung.

Das eröffnet Perspektiven für den Ausbau der erneuerbaren Energien. Die Sorgen über die hohen Kosten des Netzausbaus und die prekäre Stabilität im Netz gehören wohl bald der Vergangenheit an. Damit ist auch der Vorteil fossiler Energieträger hinfällig, der in ihrer Speicherfähigkeit und Regelbarkeit liegt. Fossilbefeuerte thermische Kraftwerke, die als strategische Reserven bereitgehalten werden mussten, können schrittweise vom Netz gehen. Diese Kostentreiber fallen auf absehbare Zeit weg. Die neuen Möglichkeiten der chemischen Energiespeicherung werden auch in anderen Sektoren genutzt, etwa bei der Elektromobilität: Bereits zehn Prozent der rund 43 Millionen zugelassenen PKWs auf Deutschlands Straßen sind Elektroautos, bei den neu zugelassenen Fahrzeugen beträgt ihr Anteil mehr als ein Drittel.

Wie rasant sich die Energiewelt auch global verändert, wird im jährlichen »World Energy Outlook« der Internationalen Energieagentur (IEA) deutlich: Zum zweiten Mal stützen sich deren Trendberechnungen unter anderem auf ein »Battery Scenario«, das zum ersten Mal auch das Hauptszenarium bildet. Die IEA geht dabei von der optimistischen Annahme einer weltweit schnellen Aneignung des Batterie-Nutzungspfads aus.

In Deutschland als innovationsabhängigem Technologie- und Industriestandort wird diese Nachricht gefeiert: Es zeichnen sich enorme Exportchancen für die heimische Industrie ab.

Klare Weichenstellung als Voraussetzung

Diese Projektion einer »schönen Energiewelt« macht deutlich, wie dringend eine konsequente Energietransformation strategisch geboten ist. Der Umbau in Richtung eines sauberen und innovationsintensiven Energiesystems hat vielfachen Nutzen, setzt aber eine klare und konsequente Weichenstellung voraus.

Die Fracking-Revolution in den USA illustriert, wie stark Technologiesprünge die Energielandschaft, aber auch die globalen Markt- und Macht-

verhältnisse verändern können. Die wachsende Energie-Unabhängigkeit der USA hat weitreichende Konsequenzen für die nationale Handelsbilanz, denn der Anteil heimischer Quellen am Energieverbrauch nimmt zu. Allerdings bedeutet der Schiefergasboom eher eine Fortsetzung des fossilen Energiesystems denn eine wirkliche Energierevolution.

Ein vergleichbarer Technologiesprung bei den Speichermöglichkeiten würde eine historische Zäsur markieren. Er würde die Weichen für das postfossile Zeitalter stellen. Alternative Energiepfade, die angesichts des scheinbaren Überflusses an fossilen Energieträgern und fallender Energiepreise in den USA heute vermeintlich als Sackgassen oder Irrwege erscheinen, würden sich schnell als Überholspuren erweisen.

Die Energiekosten wären besser zu kalkulieren, da viele regenerative Quellen wie Sonne und Wind quasi zum Nulltarif zur Verfügung stehen. Die starken Preisvolatilitäten, die ein Grundproblem der fossilen Energieversorgung sind, könnten der Vergangenheit angehören. Vor allem aber würden die Treibhausgasemissionen signifikant sinken. Verbrauchernahe, dezentrale Versorgungslösungen würden begünstigt. So ließe sich auch ein Großteil der hohen finanziellen und sozialen Kosten sparen, die der Ausbau von Stromautobahnen verursacht. Letztlich nämlich sind Speicherlösungen der »fehlende Baustein« nicht nur für eine erfolgreiche Energiewende mit Blick auf den Ausbau der Erneuerbaren, sondern auch für die Stabilität im Netz. Viel spricht dafür, dass die Märkte derzeit zu wenig in das Schließen dieser Lücke investieren.

Aus verpassten Chancen lernen: Batterietechnologie aktiv fördern

Wie wichtig politische und finanzielle Anreize sind, um strategische Technologien zu entwickeln, zu erproben und marktfähig zu machen, wird beim Blick in die Vergangenheit deutlich. Zwei Erkenntnisse drängen sich dabei auf: Technische Innovationen bestimmten die Weiterentwicklung des Energiesystems – jedoch meist sprunghaft, bisweilen zufällig. Dabei verhält sich das Gesamtsystem überaus träge. Es neigt zur Pfadabhängigkeit, auch weil mit der eingeschlagenen Richtung wirtschaftliche Interessen verknüpft sind.

Welche Beharrungskräfte einmal geschaffene Pfadabhängigkeiten haben, lässt sich gut am Auf und Ab staatlicher Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E) des Energiesektors aufzeigen: Zwar wurden nach den beiden Ölpreiskrisen in den 1970er Jahren die Ausgaben zur Erforschung alternativer Energielösungen in den OECD-Ländern kräftig erhöht, bis Mitte der 1990er Jahre aber halbierten sie sich wieder. Denn die Ölmärkte hatten sich wieder entspannt und in Nordsee und mexikanischem Golf waren neue fossile Reserven erschlossen worden. Erst zu Anfang des neuen Jahrtausends nahmen die F&E-Mittel wieder massiv zu.¹ Ausschlaggebend dafür waren steigende Ölpreise und ein hoher Nachfragedruck aus China und dem asiatischen Raum. Einiges deutet darauf hin, dass sich das

¹ International Energy Agency (IEA), *IEA Energy Technology R&D Statistics (database), RD&D Budget*, 2013.

zyklische Investitionsverhalten nun in Anbetracht des Fracking-Booms und der Wirtschaftskrisen wiederholt. Droht hier ein Déjà-vu, auch was die verpassten Chancen bei der Suche nach alternativen Energielösungen betrifft?

Am aussagekräftigsten ist das Beispiel der Fracking-Revolution in den USA jedoch mit Blick auf die politische Unterstützung: Denn es zeigt, wie entscheidend diese Unterstützung ist, um technologischen Fortschritt zu erzielen. Meist wird der Schiefergasboom als Beleg für die Wirksamkeit privatwirtschaftlichen Engagements angeführt. Eine solche Argumentation klammert aber die starke Förderung der Fracking-Technologie durch das US Energy Department und das US Gas Research Institute ebenso aus wie die Ausnahmeregelungen, die zum Beispiel in Bezug auf den »Clean Water Act« beschlossen wurden.² Dass politischer Rückhalt (mit)entscheidend ist, gilt umso mehr für »neue Lösungen«, die nicht nur technologische Sprünge darstellen, sondern eine Zäsur im konventionellen Energiesystem bedeuten und mithin bestehende Transaktionsmuster und Gewinnmodelle durchbrechen.

Business as usual - Keine Alternative

Die Fracking-Revolution von heute scheint die »schöne neue Energiewelt« von morgen vorzuzeichnen. Der US-amerikanische Energiepfad ist zur internationalen Messlatte für eine preisgünstige Energieversorgung geworden, die wiederum als Hauptvariable für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes gilt. Das Narrativ eines Schiefergasbooms mit konstant niedrigen Preisen und einer dadurch getriebenen Reindustrialisierung der USA dominiert und beeinflusst zusehends energiepolitische Entscheidungen. Dabei wird verbreitet offenbar eine lineare Fortschreibung des Booms angenommen, die der zyklischen Natur der Energiemärkte widerspricht. So wird innerhalb des strategischen Zieldreiecks der Energiepolitik (Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit) der Aspekt der Kosteneffizienz, sprich der Wettbewerbsfähigkeit, zunehmend priorisiert. Dies kann sich als kurzfristig erweisen, weil dabei langfristig externalisierte Kosten eines fossilen Energiepfads wie klimaschädliche Emissionen, aber auch die Risiken für die globale Energieversorgung aus dem Blick geraten. Die Konsequenzen eines »Weiter so« auf fossilem Pfad sind nicht nur für das globale Klima gravierend, sondern auch mit Blick auf die Energieversorgungssicherheit mittel- und langfristig »teuer« und zudem wenig nachhaltig angesichts einer Weltbevölkerung, die bis 2050 auf etwa neun Milliarden Menschen wachsen wird.

Der derzeit herrschende Diskurs eines neuen Überflusses an (nicht)konventionellem Öl und Gas ignoriert das Problem der Nachfrage. Diese soll nämlich bis 2030 um fast 40 Prozent zunehmen.³ Außerdem ist gerade bei Erdöl strukturell mit einem eher hohen Preisniveau zu rechnen, denn die Kosten für die Förderung nichtkonventioneller Vorkommen liegen am

² Siehe unter anderem Michael Shellenberger/Ted Nordhaus, »A Boom in Shale Gas? Credit the Feds«, in: *The Washington Post*, 16.12.2011.

³ British Petrol, *BP Energy Outlook 2030*, London, Januar 2012, S. 11.

oberen Ende der Grenzkosten für konventionelle Felder oder sogar darüber. Auch die internationalen Klimaverhandlungen werden durch die Schiefergas-Euphorie erschwert. Denn die Ausgangslage für Deutschland und Europa als einer rohstoffarmen Region mit steigendem fossilem Energieimportbedarf ist eine fundamental andere als jene für die USA, die de facto bis nach 2030 energieautark bleiben werden. Die Sicherung der Energieversorgung setzt voraus, dass heimische Energiequellen verstärkt genutzt werden (können).

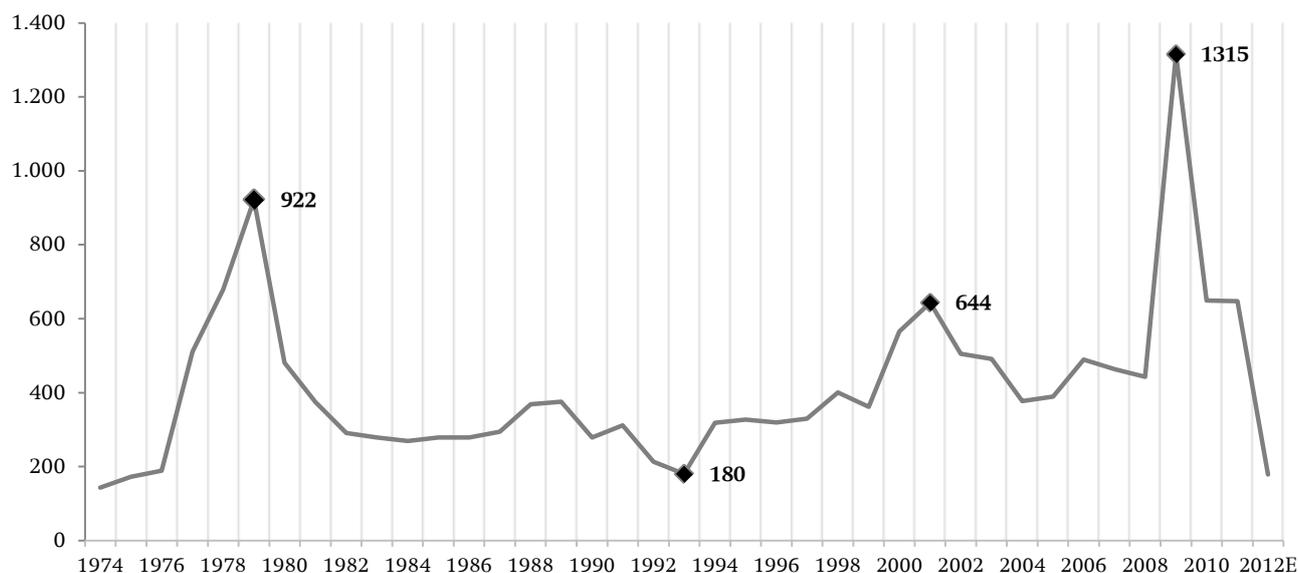
Deutschland und die EU haben auch technologie- und industriepolitisch viel zu verlieren, wenn sie eher auf ein Durchwurschteln setzen als auf eine grundlegende Modernisierung der Infrastruktur und des Energiesystems, während China massiv in Stromautobahnen und die Entwicklung von Smart Grids, aber auch Batterien investiert. Eine technologische Spitzenposition Chinas in diesem Bereich hätte nachhaltig negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und der europäischen Industrie in einem Feld, in dem sie momentan noch die Marktführerschaft behaupten.

Das Batterie-Zeitalter und seine Chancen

2013 vermeldet die Wissenschaft zwar signifikante Fortschritte bei physikalischen und chemischen Speichermöglichkeiten im Hinblick auf Kapazitäten, Lebensdauer, Wirkungsgrad und Umweltverträglichkeit. Aber von einer Einführung der sich abzeichnenden Technik in großem Stil und von der Marktfähigkeit ist man weit entfernt.⁴ Gleichzeitig drängt der Ausbau von Stromleitungen und es werden wirtschaftliche Lösungen gesucht, um die Stabilität im Netz zu gewährleisten. Mit anderen Worten, sowohl das gesamte Stromsystem, das heißt das Zusammenspiel von Erzeugung, Netz und Nachfrage, als auch das Design eines »Energy-Only«-Marktes bedürfen einer Neuordnung und Neuregelung. Beim Marktdesign kann die Politik ansetzen, indem sie auch Systemleistungen und externe Kosten von Umwelt- und Klimawirkungen »bepreist« und damit Anreize schafft für die Suche nach Speicherlösungen. Daneben müssten aber auch die Ausgaben für F&E innerhalb der IEA-Mitgliedsländer und/oder im Rahmen der transatlantischen Energiekooperation gezielt erhöht werden, um schnell an marktfähige Speicherlösungen zu kommen. Fatalerweise trägt gerade die US-Schiefergasrevolution dazu bei, dass momentan die Opportunitätskosten für den Umbau des Energiesystems steigen, auch wenn der langfristige Nutzen evident ist. Die Investitionen in Schlüsseltechnologien für Strom und Speicherung liegen in den großen IEA-Mitgliedsländern für 2012 unter dem Niveau der 1980er Jahre.

⁴ Im Zentrum der wissenschaftlichen Diskussion stehen sogenannte Redox-Flow-Batterien und Lithium-Ionen- bzw. Lithium-Luft-Batterien. Denkbare Lösungen sind neben typischen Batterienspeichern aber auch Wasserstoffspeicher und physikalische Speicher wie Druckluftspeicher oder »Power to Gas«-Techniken.

F&E-Investitionen der G7-Staaten in neue Strom- und Speicherungstechnologie



In Mio. US-Dollar, in Preisen und Wechselkursraten von 2012.

Quelle: International Energy Agency (IEA), *IEA Energy Technology R&D Statistics (database), RD&D Budget*, 2013.

Die Chancen, die mit dem »Batterie-Zeitalter« verbunden sind, wären in mehrfacher Beziehung und mit Blick auf das energiepolitische Zieldreieck enorm: Da der Anteil heimischer Energiequellen massiv erhöht werden könnte, würde sich auch die Versorgungssicherheit deutlich verbessern. Die deutsche Politik könnte die hochambitionierten Ziele der Energiewende von 2011 in Bezug nicht nur auf den Ausbau der erneuerbaren Energien, sondern auch auf die Reduktion klimaschädlicher Gase erreichen. Auch in Brüssel dürfte die Neuverhandlung der EU-Klima- und -Energieziele im Sinne der Roadmap 2050 dann leichter fallen. Die hohen Zahlungstransfers an die Lieferanten fossiler Energie würden sukzessive zusammenschmelzen, mit enormen Auswirkungen auf die Staatshaushalte und Handelsbilanzen. Auf internationaler Ebene bekäme vor allem die Arbeit der Internationalen Organisation für Erneuerbare Energien (IRENA) und der VN-Initiative »Nachhaltige Energie für alle« einen positiven Schub.

Reaktorunfall in Temelín: Auftakt oder Schlusspunkt einer europäischen Energiewende?

Severin Fischer / Kai-Olaf Lang

Im Frühjahr 2016 ereignet sich in einem der beiden Blöcke des tschechischen Atomkraftwerks Temelín ein schwerer Reaktorunfall. Die Havarie wird später auf Stufe 6 der Internationalen Bewertungsskala für nukleare Ereignisse (INES) eingeordnet, knapp unter dem Niveau der Katastrophen von Tschernobyl und Fukushima.¹ Schwere Schäden am Reaktorkern und die Freisetzung von Radioaktivität geben Anlass zur sofortigen Einleitung von Katastrophenschutzmaßnahmen. Die Regierung in Prag beginnt umgehend mit der Evakuierung der Region in einer Zone von 50 km rund um das Atomkraftwerk. Auch deutsche und österreichische Grenzsiedlungen sind betroffen. Unmittelbar nach der Havarie wird weltweit Solidarität mit den Einwohnern der Tschechischen Republik und der Region um das Kernkraftwerk bekundet. Die mediale Reaktion in Deutschland und Österreich zeugt von tiefer Betroffenheit über das Unglück.

Wenige Tage nach dem Unfall beginnen deutschsprachige Medien jedoch damit, die Regierung in Prag heftig zu attackieren. Kritische Fragen zu den Standards für den Betrieb von Kernkraftwerken und zur Sicherheitskultur in Tschechien werden mit vergessenen geglaubten Ressentiments gegenüber dem östlichen Nachbarn angereichert. Unverständnis wird in der deutschen Politik auch darüber geäußert, dass die tschechische Regierung es nicht in Erwägung zieht, die zweite große Atomanlage in Dukovany abzuschalten, die einer noch deutlich älteren Baureihe angehört. Die wachsende Kritik aus den westlichen Nachbarstaaten bringt die tschechische Regierung zusehends in Bedrängnis.

Kurswechsel oder Isolation: Die tschechische Regierung muss entscheiden

Die Tschechische Republik ist auch wenige Wochen nach dem Reaktorunfall vorrangig mit der Katastrophenbewältigung beschäftigt. Unterdessen wird aus Deutschland und Österreich immer lautstärker gefordert, dass der Nachbarstaat eine energiepolitische Kehrtwende vollzieht. Zwar hatte die Regierung in Wien zunächst unmittelbare Katastrophenhilfe angeboten, doch fordert die Boulevardpresse nun statt Hilfe einen konsequenten Boykott tschechischer Waren. Umweltbewegungen verlangen, dass Waren aus dem Nachbarland auf Strahlung überprüft werden. Das würde die Einführung binnenmarktwidriger Grenzkontrollen erfordern. Österreichs Politiker können sich den Protesten von immer breiteren Tei-

¹ Die INES-Skala, 1990 von der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) eingeführt, klassifiziert nukleare Ereignisse für die Öffentlichkeit transparent nach Gefährdungsstufen. Siehe <www-ns.iaea.org/tech-areas/emergency/ines.asp> (Zugriff: 10.6.2013).

len der Gesellschaft kaum erwehren. Von österreichischer Seite wird erwo-gen, Stromleitungen zum Nachbarland physisch zu unterbrechen. Auch in Deutschland steigt der Druck auf Berlin, endlich zu handeln und der tschechischen Regierung einen neuen energiepolitischen Kurs vorzuschreiben.

In Prag haben sich mittlerweile zwei Lager gebildet. Auf der einen Seite stehen jene, die die Autonomie der tschechischen Stromerzeugung verfechten. Je lauter die Proteste im Westen, desto hartnäckiger halten sie daran fest, dass ihr Land souverän über seinen Energiemix entscheidet. Der Unfall wird zunehmend kleingeredet und zu einem singulären Ereignis heruntergespielt, das keine weitreichende Bedeutung hat. Das zweite Lager favorisiert einen von den westlichen EU-Staaten unterstützten Kurs einer Transformation der tschechischen Energiepolitik, der auf eine langfristige Abkehr von Atomstrom zielt. Zwar müsse man deutlich mehr Strom importieren, gleichzeitig könne man auf diesem Wege aber die Elektrizitätserzeugung sicherer machen, eine stärkere Integration der Märkte erreichen und ein Eskalieren der Lage verhindern.

Nicht nur in Deutschland und Österreich, auch in Polen, der Slowakei und Ungarn wird die Strategieformulierung der tschechischen Regierung sehr aufmerksam beobachtet. Denn diese drei Visegrád-Staaten planten bis vor kurzem den Neubau nuklearer Anlagen und sehen sich nun ebenfalls zu einer Nachjustierung ihrer Politik genötigt. Bleibt die tschechische Regierung standhaft? Oder leitet sie eine Wende ein, die auch den öffentlichen Diskurs in ihren Staaten beeinflussen könnte?

Wachsende Entfremdung: Atom-Spaltung in Mitteleuropa

Sollte die Politik in Prag nach dem Störfall atomfreundlich bleiben, dürften die bilateralen Beziehungen zur Bundesrepublik eingetrübt werden. Denn aus Sicht der deutschen Gesellschaft und von Teilen der Politik wird die Tschechische Republik daraufhin als unbelehrbarer »Risikostaat« wahrgenommen. Aus Furcht vor möglichen weiteren Störfällen oder einem laxen Umgang mit den Folgeschäden der Temelín-Havarie kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit deutlich eingeschränkt werden. Bundesländer und Kommunen in Grenznähe haben zwar ein ausgeprägtes Interesse an Kooperation bei der Bewältigung von Krisen und künftigen Risikolagen. Doch gerade dort wäre in der Bevölkerung der Unmut über die Beibehaltung der tschechischen Nuklearpolitik besonders groß. Auch werden nach einer Havarie vielfach Ängste vor Gesundheitsgefahren aufkommen, die von tschechischem Territorium ausgehen könnten. Zwischenmenschliche Kontakte und wirtschaftlicher Austausch werden beeinträchtigt. Gleichzeitig mehren sich Abwehrreflexe in der Tschechischen Republik. Das Festhalten an der Atomenergie wird als Ausdruck nationaler Selbstbehauptung gegenüber den deutschsprachigen Nachbarländern gesehen. Deutsches Drängen auf einen Atomausstieg wird als Versuch gewertet, wirtschaftliche Konvergenz und industrielle Entwicklung zu erschweren. Insgesamt kühlen unter diesen Bedingungen die bilateralen Kooperationsbeziehungen ab und die politischen Kontakte dünnen aus.

Nach dem Temelín-Unglück wird mit Blick auf die deutsche Energiewende in der Bundesrepublik eine intensive Diskussion darüber einsetzen, wie der Import von Atomstrom aus dem Nachbarland verhindert oder gedrosselt werden kann. Rasch gilt parteiübergreifend eine striktere Kennzeichnungs- und Zertifizierungsvorschrift als erstrebenswert. Überdies wird geprüft, ob es rechtlich möglich ist, ein Verbot von Atomstromimporten aus dem EU-Ausland zu erlassen. Für die deutsche Politik wird sich nicht nur die Frage stellen, ob ein rascher und massiver Rückgang des Imports von Atomenergie aus Nachbarländern mit EU-Recht vereinbar ist, sondern auch ob dies die Sicherheit der Energieversorgung in Deutschland und das Erreichen der Zielvorgaben der Energiewende gefährden könnte. Außerdem ist eine schwierige Diskussion darüber zu erwarten, ob Stromimporte aus dem »Störfallland« Tschechien anders behandelt werden können als etwa solche aus Frankreich.

Auf europäischer Ebene werden zwischen Deutschland (und Österreich) einerseits und der Tschechischen Republik andererseits Streitigkeiten über mehrere Themen aufkommen, in die gegebenenfalls auch weitere Mitgliedstaaten einbezogen sind. Politisch wird eine von Deutschland angestrebte Verschärfung der Anforderungen an die Sicherheit von Kernkraftwerken einen neuerlichen Schulterchluss der Pro-Atom-Länder in der EU bewirken. Die Tschechische Republik wird daran interessiert sein, eine Atom-Koalition nicht nur mit Staaten Mitteleuropas (vor allem mit der Slowakei), sondern auch mit anderen Partnern aus West- und Nordeuropa zu etablieren. Sollte Deutschland (und Österreich) Stromflüsse aus Tschechien blockieren und damit den europäischen Energiemarkt spalten, könnten langwierige Auseinandersetzungen mit der Europäischen Kommission oder vor dem Europäischen Gerichtshof die Folge sein. Gleiches gälte für Lieferbeschränkungen, deren Binnenmarktkonformität zu überprüfen wäre. Langfristig ist bei einem solchen Gang der Dinge eine Fragmentierung des EU-Energiebinnenmarkts wahrscheinlich, die auch eine gemeinsame Energiepolitik grundsätzlich in Frage stellen würde.

Annäherung und Kooperation: Sofortiger tschechischer Atomausstieg

Ein Grundsatzbeschluss der Prager Regierung bzw. des Parlaments, sich mittel- bis langfristig von der Kernkraft zu verabschieden, hätte regionale Signalwirkung. Sollte die Tschechische Republik, ein Land mit einer ausgeprägten »Atomtradition«, einen Ausstieg einleiten, werden viele Länder in Ostmittel- und Südosteuropa von ihren Kernenergieplänen abrücken. Dies könnte die Basis für neue europäische Dimensionen der Energiewende sein. Deutschland wird in diesem Fall Interesse daran haben, dass die tschechische Energiewende erfolgreich verläuft. Zusammen mit anderen Mitgliedstaaten könnte es einen »Sonderfonds Atomwende« einrichten. Mit dessen Mitteln würde der Ausbau nationaler und grenzüberschreitender Infrastrukturen unterstützt, außerdem würde der Fonds zusätzliche Fördermechanismen für erneuerbare Energien vorsehen. Der Preis hierfür

könnte eine Abkehr von ambitionierten klimapolitischen Zielen oder Zugeständnisse an die Tschechische Republik (und andere ausstiegswillige Staaten) bei der CO₂-Reduktion sein, da die Kohleverstromung für diese Länder in einer solchen Übergangsphase eine größere Rolle spielen würde.

Dass sich die tschechische Politik tatsächlich von der Kernkraft abwenden würde, erscheint allerdings unwahrscheinlich. Denn die Kernkraft hat im tschechischen Energiesektor großes Gewicht (etwa ein Drittel der Bruttostromerzeugung). Eine Abkehr von der Kernkraft hätte daher eine retardierende Wirkung auf die Transformation des tschechischen Energiesektors. Vermutlich würde auch kein sofortiger Ausstieg beschlossen, sondern ein Prozess angestoßen, der mit einer kritischen Überprüfung beginnt und konkrete Daten erst nach längerer Diskussion anspricht. Wichtige Faktoren für Verlauf und Ergebnis dieses Prozesses sind die Sensibilisierung der tschechischen Öffentlichkeit (Wie groß ist die Kenntnis von den Wirkungen einer Verstrahlung? Wie groß ist die Furcht vor den Folgen des Unfalls?), die Kräfteverhältnisse in der Politik (Wie stark sind die atomfreundlichen Interessengruppen, insbesondere der staatliche Energiekonzern ČEZ?) und die Überzeugung, dass sich eine Neugestaltung des Energiesektors realisieren lässt (Ist der Atomausstieg technisch, energie- und gesamtwirtschaftlich zu bewerkstelligen?). Eine Absage an die Atomkraft müsste auch mit der Bereitschaft einhergehen, zumindest für eine längere Übergangsphase Strom aus dem Ausland zuzukaufen – Politik und Wirtschaft müssten also die Idee der Energieautarkie preisgeben und eine fortschreitende energiewirtschaftliche Verflechtung mit den Nachbarländern akzeptieren. Die Diskussion in Tschechien über die Zukunft der eigenen Energiewirtschaft würde nicht zuletzt davon merklich beeinflusst, welchen Stand die Maßnahmen zur Verwirklichung der Energiewende in Deutschland zum Zeitpunkt eines tschechischen Atomunfalls erreicht hätten.

Handlungsmöglichkeiten deutscher Außenpolitik

Um auf eine Krise wie die hier geschilderte besser vorbereitet zu sein und Kooperationschancen zu stärken, könnte Deutschland einen bi- oder multilateralen Mehrebenendialog über die Realisierbarkeit unterschiedlicher energiewirtschaftlicher Transformationspfade anstoßen. Damit würde möglicherweise die Bereitschaft auch der Tschechischen Republik gefördert, sich für alternative (das heißt nuklearfreie oder -reduzierte) Optionen der Energieversorgung zu öffnen. Dieser Dialog könnte zu einer deutsch-tschechischen Energiepartnerschaft ausgeweitet werden, in der sich unter anderem die Unterstützung nichtnuklearer Technologien und Strukturen voranbringen, aber auch sicherheitsrelevante Probleme der Kernkraft diskutieren ließen. Insgesamt wäre darauf zu achten, Energiepolitik und die Frage der Kernkraft zu »entnationalisieren«. Wenn Kritik an Kernkraft als ausschließlich »deutsche« oder »österreichische« Domäne wahrgenommen wird, dürfte die Bereitschaft gering sein, eine unvoreingenommene Diskussion über das künftige Energiesystem zu führen.

Brüssel und London vor dem Scheidungsanwalt: Das Management eines britischen EU-Austritts

Nicolai von Ondarza

London, November 2017: Nach einer langen Nacht des Auszählens ist die Gewissheit da – die Bürger des Vereinigten Königreichs haben sich gegen die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ausgesprochen. Die Mehrheit fiel mit 50,7 Prozent am Ende zwar knapper aus, als viele Beobachter erwartet haben, aber auch der vom britischen Premierminister und der EU erhoffte Umschwung ist ausgeblieben. Schweren Herzens, so der Premier, nehme er das Votum an. Mit einer tief gespaltenen Partei und Bevölkerung im Rücken muss die Regierung nun mit den enttäuschten EU-Partnern über den Rahmen der künftigen Zusammenarbeit verhandeln, um den Schaden für Großbritannien und die EU möglichst gering zu halten. Aber: Wie tritt man aus einer so eng integrierten Gemeinschaft wie der EU aus? Und welche Vorkehrungen sollte die Union treffen, um eine hässliche Scheidung zum Nachteil aller Beteiligten zu vermeiden?

Der Austritt ist nur eine Absichtserklärung

So wenig wünschenswert ein solcher Ausgang des geplanten britischen Referendums wäre, so wichtig ist es, sich mit den konkreten Folgen auseinanderzusetzen. Denn ein Votum der britischen Bevölkerung gegen die EU-Mitgliedschaft wäre nur der Anfang eines längeren Verhandlungsprozesses, bei dem mit der erstmaligen Anwendung der EU-Austrittsklausel rechtliches und politisches Neuland betreten würde.

Zunächst müsste die britische Regierung gemäß der Austrittsklausel in Artikel 50 des EU-Vertrags (EUV) dem Europäischen Rat den Austrittswunsch mitteilen. Entgegen einer verbreiteten Annahme ist damit aber kein einseitiger oder gar sofortiger Austritt vollzogen – rechtlich handelt es sich lediglich um eine Absichtserklärung. Diese bildet nur den Auftakt zu Verhandlungen über ein völkerrechtliches Abkommen, das die Einzelheiten des Austritts und die zukünftigen Beziehungen zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich regelt. Mehr noch: Der Beginn solcher Verhandlungen verpflichtet Großbritannien nicht zum Austritt – es kann sich jederzeit entschließen, Mitglied der EU zu bleiben.

Für das Austrittsabkommen sieht Artikel 50 EUV ein Verfahren vor, das der Aushandlung internationaler Verträge zwischen der EU und Drittstaaten entspricht. Bevor überhaupt verhandelt werden kann, müssen sich die übrigen EU-Mitgliedstaaten im Europäischen Rat auf die Ziele der Gespräche verständigen. Anschließend wäre es an der Kommission, ein Verhandlungsmandat auszuarbeiten, das der Rat im Konsens festlegen müsste. Dabei hätten sich die Mitgliedstaaten auch auf einen Verhandlungsführer zu einigen, wofür in der Regel die Kommission vorgesehen ist.

Zuletzt hat das Europäische Parlament (EP) noch ein Vetorecht, das es zur Mitgestaltung nutzen wird. Abschließend kann das Austrittsabkommen mit qualifizierter Mehrheit im Rat verabschiedet werden.

In der Praxis dürfte die EU in dieser Zeit vor allem um Geschlossenheit kämpfen, während hinter den Kulissen um eine neue Machtverteilung gerungen wird. Den Vorverhandlungen im Europäischen Rat käme daher eine zentrale Rolle zu. Vor allem der formelle Verhandlungsführer muss die volle Rückendeckung der Staats- und Regierungschefs genießen. Aus heutiger Sicht spricht vieles dafür, dass der Europäische Rat diese Aufgabe statt der Kommission eher seinem Präsidenten überträgt und ihm auferlegt, sich laufend in einer Quasi-Regierungskonferenz eng mit den Vertretern der Kommission, der Mitgliedstaaten und des EP abzusprechen.

Ein Austritt erst 2020?

Die Verhandlungen werden schnell zeigen, dass der Austrittsprozess mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird. Von der Komplexität her ist ein solches Abkommen mit den Beitrittsverfahren oder größeren Vertragsänderungen zu vergleichen. Um die Verhandlungsführer zu disziplinieren, setzt Artikel 50 (3) EUV eine Frist von zwei Jahren, nach deren Ablauf das Vereinigte Königreich automatisch die EU verlassen würde. Großbritannien könnte rein rechtlich also auch abwarten und nach Verstreichen der Zweijahresfrist unilateral aus der EU austreten. Dies wäre aber für alle Beteiligten die schlechteste Lösung: Großbritannien würde der geregelte Zugang zum EU-Binnenmarkt fehlen, die Rest-EU hätte sich durch die Nicht-Einigung zusätzlich beschädigt. Sofern die britische Regierung und die EU also an einer tragfähigen Beziehung interessiert sind, lässt sich die genannte Frist im Einvernehmen auch verlängern. Es ist also mehr als wahrscheinlich, dass Großbritannien bei einem Votum gegen die EU-Mitgliedschaft im Jahr 2017 erst 2020 oder später die EU verlassen würde.

Gleichzeitig wird in Brüssel deutlich werden, dass die EU für die Dauer dieser Verhandlungen mit Großbritannien ein Mitglied in schwieriger Zwitterposition haben wird. Denn London wäre zwar weder an den Beratungen noch an der Beschlussfassung zum Austrittsabkommen beteiligt (Art. 50 (4) EUV). Bis zu dessen Inkrafttreten bliebe Großbritannien aber in allen anderen Fragen ein vollwertiges EU-Mitglied mit allen Rechten und Pflichten, einschließlich seiner Vetorechte. In letzter Konsequenz gilt dies auch für Vertragsreformen, selbst in Bezug auf die Eurozone. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass die britische Regierung auf eine reine Blockadepolitik setzen wird. Dennoch sollte diesem Risiko durch begleitende Absprachen mit London vorgebeugt werden.

2018 dürfte abzusehen sein, dass sich der Abschluss eines Austrittsabkommens noch aus einem anderen Grund verzögern könnte. Denn nach Artikel 50 EUV hat ein solches Abkommen¹ anders als Beitrittsverträge keine vertragsändernde Qualität. Ungeachtet dessen sollten über eine verein-

¹ Zur rechtlichen Einordnung: Adam Łazowski, »Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership«, in: *European Law Review*, 35 (2012) 5, S. 523–540.

fachte Änderung des EUV wenigstens alle relevanten Protokolle und Erklärungen mit Bezug auf das Vereinigte Königreich aufgehoben werden. Daher sind parallel zum Management des britischen EU-Austritts harte Verhandlungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten darüber zu erwarten, wie und ob weitere Reformen mit Blick auf die Eurozone im Zuge einer ergänzten Vertragsänderung durchgeführt werden sollen.

Ein Abkommen zur Ordnung Europas

Brüssel, Herbst 2018: Die Verhandlungen stocken. Denn die politisch größte Herausforderung, die im Fall Großbritannien gemeistert werden muss, ist die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der EU und anderen europäischen Staaten. Da London den Zugang zum Binnenmarkt behalten will, muss das Austrittsabkommen auch die Modi der künftigen Zusammenarbeit mit der EU festlegen. Schon früh setzte sich in den Debatten über Alternativen zur britischen Mitgliedschaft die Ansicht durch, dass das Schweizer Modell bilateraler Verträge im Hinblick auf Großbritannien nicht wünschenswert ist und auch das norwegische Modell der Einbindung in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) nicht ohne Anpassungen übernommen werden könnte. Die EU muss mit London demnach eine grundsätzlich neue Form der Kooperation aushandeln. Dabei dürfte immer auch das zukünftige Verhältnis zu wichtigen EU-Nachbarn wie der Türkei oder der Ukraine mitverhandelt werden. Dies wird die Verhandlungen weiter verkomplizieren und im Zweifelsfall die Spannungen innerhalb der EU erhöhen.

Am Verhandlungstisch wird Großbritannien zwangsläufig zum Juniorpartner. Denn in Anbetracht seiner stark auf den offenen Handel ausgerichteten Volkswirtschaft wird Großbritannien alles daran setzen, um sich den ungestörten Zugang zum EU-Binnenmarkt zu sichern, insbesondere wenn bis dahin ein Freihandelsabkommen mit den USA vereinbart worden ist. Das macht die Sache für die EU nicht einfacher. Denn an jedem Punkt der Konsultationen werden die verbleibenden EU-Mitgliedstaaten um Geschlossenheit ringen. So dürfte ein britischer Austritt in Gesellschaften mit größeren EU-skeptischen Bewegungen die Europadebatte weiter anheizen. Darum wird die Union im Interesse ihres inneren Zusammenhalts darauf bedacht sein müssen, Großbritannien den Zugang zum Binnenmarkt so kostspielig zu machen, dass das britische Modell keine Nachahmer findet.

Ein Netz gordischer Knoten

Neben diesen Grundsatzfragen der europäischen Integration wird das Austrittsabkommen regeln müssen, wie das engmaschige Netz politischer und rechtlicher Verflechtungen zwischen der EU und Großbritannien aufgelöst werden soll. Um für einen verlässlichen Übergang zu sorgen, sind für alle Teile des *acquis communautaire* Übergangsfristen auszuhandeln. Ziel der Gemeinschaft sollte es sein, EU-Unternehmen einen weiterhin ungehinder-

ten Zugang zum britischen Markt zu verschaffen, vor allem in Bereichen wie Dienstleistungen und Finanzwirtschaft. Diese technischen Details lassen sich erst aushandeln, wenn zuvor im Grundsatz vereinbart worden ist, wie Großbritannien in Zukunft im Binnenmarkt eingebunden sein soll und welche Teile des Acquis es dementsprechend auch nach dem EU-Austritt zu beachten hat.

Jenseits der binnenmarktrelevanten Themen sollte auch die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Großbritannien nach dessen Austritt in einen institutionalisierten Rahmen überführt werden. In internationalen Organisationen wie der Nato oder den VN, bei Konflikten in der europäischen Nachbarschaft oder bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen (Terrorismus, internationale Kriminalität) werden die Gemeinsamkeiten zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich groß bleiben. EU und Großbritannien sollten daher zusammen mit den Garantien für den Binnenmarktzugang den Rahmen für eine enge außen- und sicherheitspolitische Kooperation vereinbaren.

Der einfachste Weg

London/Brüssel, Frühjahr 2020: Als die Unterschriften unter das Austrittsabkommen gesetzt werden, ist niemandem zum Feiern zumute. Die EU hat zum ersten Mal in ihrer Geschichte ein Mitglied verloren und bei den Verhandlungen einen Imageschaden erlitten. Großbritannien musste erfahren, dass der Austritt aus der EU nicht nur wirtschaftlich kein einfacher Schritt war, auch politisch hat das Land an Einfluss verloren. In den Jahren der Verhandlungen ist selbst den größten britischen EU-Skeptikern deutlich geworden, dass der Austritt nur in eine andere Form von Integration führt, solange Großbritannien sich nicht vollständig vom Binnenmarkt und der internationalen Kooperation mit der EU abkoppeln will.

Nach jahrelangen beschwerlichen Verhandlungen kann am Ende zwar ein Abkommen stehen, das die Handelsbeziehungen und die künftige strategische Zusammenarbeit regelt. Doch auf dem Weg dahin wird sich die EU selbst bei einer relativ freundlichen Scheidung kontinuierlich am Rande der Spaltung bewegen, wenn Grundsatzfragen zu EU-Vertragsänderungen, zum Umgang mit der Nachbarschaft und zur Zukunft der europäischen Integration berührt werden. Auf Deutschland kommt in diesem Prozess als engem wirtschaftlichem Partner Londons und als Führungsmacht in der Eurozone eine Schlüsselrolle zu. Berlin sollte vor allem mit Paris und Warschau zusammenarbeiten, um Geschlossenheit herzustellen und Machtkämpfen zwischen den EU-Mitgliedstaaten vorzubeugen.

Insgesamt werden die EU und Großbritannien im Laufe dieses Prozesses einen hohen politischen und wirtschaftlichen Preis zahlen. Am einfachsten ließe sich dies dadurch verhindern, dass für Großbritannien noch vor 2017 ein tragfähiger Status *in* der EU gefunden wird.

Afghanistan nach den gescheiterten Präsidentschaftswahlen im April 2014

Nils Wörmer / Markus Kaim

Afghanistan im April 2014: Die Präsidentschaftswahlen sind gescheitert. Bereits um den Wahltag herum kam es landesweit zu gewalttätigen Ausschreitungen und Zusammenstößen zwischen Aufständischen und afghanischen Sicherheitskräften. Armee und Polizei erwiesen sich dabei als unfähig, die Sicherheit im gesamten Staatsgebiet zu gewährleisten, so dass in einem Drittel der Distrikte nicht abgestimmt werden konnte. Zudem war die afghanische Regierung weder willens noch in der Lage, die Wahlen ordnungsgemäß vorzubereiten und durchzuführen. Ähnlich wie bei den Präsidentschaftswahlen 2009 waren massive Fälschungen zu verzeichnen. Die seit Monaten artikulierten Erwartungen, die Wahlen am 5. April müssten zwar nicht perfekt, aber doch »gut genug« sein, blieben damit unerfüllt. Das Ziel – eine national legitimierte Regierung, die auf internationale Unterstützung in der anstehenden Transformationsphase zählen kann – wurde weit verfehlt.

Die Folge eines solchen Szenarios wäre, dass Afghanistan entweder weiter von Präsident Karzai regiert würde – nun auf Basis von Notstandsgesetzen – oder aber ein neues Staatsoberhaupt bekäme, dessen Wahl bei der internationalen Gemeinschaft wie auch im Land selbst als unrechtmäßig gilt. Ein großer Teil der Bevölkerung würde endgültig den Glauben an die seit 2002 geschaffenen staatlichen Institutionen verlieren und der Zentralregierung in Kabul die Unterstützung entziehen. Enttäuscht würden vor allem jene, die gegenwärtig noch abwarten, wie sich die politische Situation im Land nach 2014 entwickeln wird. Spiegelbildlich dazu würden die Taliban starken Zulauf aus der Bevölkerung erfahren. Sie zögen sich endgültig aus allen Dialogformaten mit der amerikanischen und der afghanischen Regierung zurück und könnten ihre militärischen wie politischen Positionen landesweit ausbauen.

Negative Folgen für die Transformation ab 2015

Relevanz gewinnen würde eine solche Entwicklung vor allem durch ihre Auswirkungen auf die Afghanistan-Politik der Bundesrepublik und der anderen Länder, die sich mit finanziellen und/oder militärischen Beiträgen zu Afghanistans »Jahrzehnt der Transformation« (2015–2024) verpflichtet haben. Schließlich hat die Petersberger Afghanistan-Konferenz von Dezember 2011 die Konditionalisierung des westlichen Engagements betont, indem sie weitere Hilfe unter anderem an die korrekte Durchführung von Wahlen knüpfte. Sollte die Legitimität der afghanischen Regierung schwinden und sich die Sicherheitslage im Land weiter ver-

schlechtern, würde die westliche Politik die Grundlage für ein fortgesetztes Engagement verlieren.

Ein wichtiger Teil dieses Engagements wird nach geltenden Planungen auch weiterhin im sicherheitspolitischen Bereich liegen. Im November 2010 haben die Staats- und Regierungschefs der Nato-Mitglieder in Lissabon beschlossen, am Ende des Jahres 2014, also nach den Präsidentschaftswahlen, das Mandat der International Security Assistance Force (ISAF) der Nato in Afghanistan auslaufen zu lassen. Ziel dieser Mission war es seit 2001, die afghanischen Behörden dabei zu unterstützen, Sicherheit auf dem eigenen Staatsgebiet zu gewährleisten – sowohl durch direkte Bekämpfung von Aufständischen als auch durch den Aufbau einheimischer Sicherheitskräfte. In fünf Phasen wurde die Verantwortung schrittweise an die afghanische Armee übergeben, die nunmehr selbständig für Sicherheit sorgen soll.

Auf den erwarteten Fortschritten in diesem Politikfeld basiert die Planung der Nato-Staaten für die zehnjährige Transformationsphase ab 2015. Für diese Zeit sieht die Nato vor, im Rahmen der Ausbildungs- und Beratungsmission »Resolute Support« 8000 bis 12 000 Soldaten in Afghanistan zu stationieren. Die Bundesregierung hat sich im April 2013 bereit erklärt, in diesem Rahmen auch nach 2014 bis zu 800 deutsche Soldaten im Land zu belassen. Außerdem sollen die afghanischen Sicherheitskräfte von der internationalen Gemeinschaft bis auf weiteres mit jährlich 4,1 Milliarden US-Dollar finanziert werden; Entwicklungshilfe soll das Land auch künftig auf dem Niveau der vergangenen Jahre erhalten.

Im Fall des zu Beginn skizzierten Szenarios wäre der Einsatz der geplanten Mission ab 2015 allerdings nur mit einem erheblichen Anteil an Kampfeinheiten möglich. Angesichts der Tatsache, dass sich die jahrelangen optimistischen Prognosen zu Afghanistan dann endgültig als falsch erwiesen hätten, wäre dies in den Nato-Staaten innenpolitisch wohl kaum mehr durchsetzbar. Die ISAF-Folgemission käme nicht zustande, die letzten Nato-Einheiten würden Ende 2014 vom Hindukusch abgezogen, und die finanzielle Unterstützung des afghanischen Staates wäre erheblich zu reduzieren. Am Ende müsste der Westen die Grenzen seiner Steuerungsfähigkeit in Afghanistan anerkennen.

Afghanistan nach 2014: Drei schlechte Szenarien

Will man diese Entwicklung verhindern, sind Verbesserungen nicht nur auf sicherheitspolitischem Feld dringend notwendig. Aus westlicher Sicht müssen bis 2014 Fortschritte in fünf Politikbereichen eintreten, damit sich die beiden überwölbenden politischen Ziele erreichen lassen – zum einen die vollständige Übergabe der Sicherheitsverantwortung, zum anderen die langfristige Stabilisierung des Landes. Es geht dabei um (1) den Aufbau der afghanischen Armee und Polizei, (2) Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung, (3) den innerafghanischen Friedensprozess, (4) die Kooperation mit Nachbarn, vor allem Iran und Pakistan, und (5) die Schaffung einer wirtschaftlichen Perspektive für Afghanistan.

Die Faktoren, die darüber entscheiden, ob sich Afghanistan in die erhoffte Richtung entwickeln wird, sind komplex, miteinander verknüpft und – das erscheint besonders gravierend – meist der Verfügungsgewalt externer Akteure entzogen. Dabei blicken westliche Regierungen noch immer verhalten optimistisch auf die Entwicklung in den fünf genannten Politikfeldern, was in weiten Teilen nicht der Realität entspricht.

Was gescheiterten Wahlen folgen würde, ist ungewiss. Doch wenn das westliche Engagement in Afghanistan nicht über 2014 hinaus fortgesetzt würde – so viel lässt sich absehen –, käme es anschließend wohl zur sukzessiven Erosion der afghanischen Staatlichkeit und zu einer partiellen Auflösung der Sicherheitskräfte, ähnlich wie es bereits zwischen 1989 und 1992 im Land geschah.

Diese Entwicklung könnte in drei verschiedene Szenarien münden. Das erste wäre ein umfassender *Bürgerkrieg*. Dabei zerfallen sowohl die heterogene Taliban-Bewegung als auch die einstigen Mitglieder der Nordallianz in kleinere Netzwerke und Gruppen. Es kristallisieren sich keine landesweit dominierenden Machtzentren heraus, die mehr als einige Provinzen beherrschen können. In wechselnden Allianzen bekämpfen sich die verschiedenen Akteure entlang ethnisch-religiöser Bruchlinien. Die Situation ähnelt der Phase des afghanischen Bürgerkrieges von 1992 bis 1995.

Eine zweite Möglichkeit wäre die *Spaltung des Landes*. In diesem Fall gelingt es der Taliban-Führung um Mulla Omar, die einzelnen Flügel und Netzwerke der Bewegung zusammenzuhalten und die vornehmlich paschtunischen Gebiete Süd- und Ost-Afghanistans zu erobern. Der Norden und der Westen des Landes werden von der Nationalen Front Afghanistans (der ehemaligen Nordallianz) gehalten, auch dank massiver Unterstützung aus Russland, Indien und Iran. Das militärische Patt zwischen Taliban und Nationaler Front führt zur faktischen Zweiteilung Afghanistans.

Schließlich bliebe als dritte Möglichkeit die *Rückkehr der Taliban*. Auch hier vermag es die Führung um Mulla Omar, die einzelnen Kräfte der Bewegung zusammenzuhalten. Die untereinander zerstrittenen Akteure der ehemaligen Nordallianz jedoch schaffen es nicht, ein starkes Bündnis gegen die Taliban aufzubauen. Diese bringen, bis auf wenige Widerstandinseln in entlegenen Gebirgsregionen, das gesamte Land unter ihre Kontrolle und errichten erneut das Islamische Emirat Afghanistan. Die Lage im Land entspricht damit wieder jener der Jahre von 1996 bis 2001. Ob es bei diesem Szenario abermals zur Allianz zwischen den Taliban und al-Qaida käme, ist fraglich, aber nicht von vornherein auszuschließen.

Handlungsmöglichkeiten

Die Politik der internationalen Gemeinschaft sollte vor allem auf die beiden wichtigsten Dimensionen der Entwicklung Afghanistans zielen: die Frage einer »guten Regierungsführung« auf Zentral- wie Provinzebene und die Verbesserung der Sicherheitslage. So sollte die westliche und damit auch die deutsche Politik weitere finanzielle Unterstützung für den afghanischen Staat mit der Zielvorgabe verbinden, die Regierung Karzai zur

Durchführung freier und fairer Wahlen zu zwingen. Verdeckte Bargeld-Zahlungen einiger Nato-Länder direkt an Kabuler Regierungsstellen, wie sie immer wieder bekannt werden, sind in diesem Zusammenhang kontraproduktiv.

Daneben ist zu erwägen, Nato-Kampftruppen bis April 2014 offensiv im Land einzusetzen, damit diese am Wahltag die einheimischen Sicherheitskräfte unterstützen können. Ergänzt werden könnte dies durch einen »Enthauptungsschlag« gegen die Führungen der afghanischen Aufstandsgruppen (Quetta-Shura, Haqqani-Netzwerk und Hezb-e Islami). Ziel dabei wäre, die militante Opposition im Vorfeld der Wahlen signifikant zu schwächen. Würden Figuren wie Mulla Omar, Jalaluddin Haqqani und Gulbuddin Hekmatyar getötet oder festgenommen, fielen damit identifikationsstiftende Persönlichkeiten weg, von denen die einzelnen Organisationen zusammengehalten werden. In der Folge käme es möglicherweise zur Führungskrise um die Nachfolge oder gar zum Zerfall der Gruppen.

Mögliche Option vor den Wahlen ist schließlich auch eine militärische Großoffensive der afghanischen Streitkräfte (mit Unterstützung der Nato) gegen Rückzugsräume der Aufstandsbewegung in Afghanistan. Dabei ginge es um zwei verschiedene Ziele. Zum einen würden die Aufständischen gezwungen, einen Teil ihrer Ressourcen und Reserven schon vor dem Wahltag einzusetzen; diese könnten also nicht mehr konzentriert am 5. April 2014 genutzt werden. Zum anderen ließe sich der Bevölkerung so demonstrieren, dass Armee und Polizei des Landes funktionieren und die Initiative besitzen.

Wenn im Jahr 2014 die bislang erzielten Fortschritte bewahrt und weiterentwickelt werden können, bietet sich der Nato bzw. der internationalen Gemeinschaft die Chance, Afghanistans Transformationsphase wie geplant einzuleiten. Verschlechtert sich dagegen die Sicherheitslage weiter – im Sommer 2013 starben monatlich rund 400 afghanische Soldaten bei Kämpfen mit Aufständischen – und bleiben positive Ergebnisse im Bereich der »guten Regierungsführung« aus, droht eine Entwicklung, die alles seit 2001 Erreichte in Frage stellt. Nach einer Machtkonsolidierung der Taliban wäre zu erwarten, dass von Afghanistan aus andere islamistische Gruppen in ihrem Kampf gegen die Regierungen Pakistans, Tadschikistans und Usbekistans unterstützt werden – etwa die pakistanische Tehrik-e Taliban oder Harakat-e Islami-ye in Usbekistan. Afghanistan würde damit auch wieder zum Rückzugsraum für transnationale Terrorgruppen. Die Folge wären Flüchtlingsströme in die Nachbarländer, vor allem nach Pakistan, Iran und Tadschikistan, was diese Staaten destabilisieren könnte. Zugleich würden Drogenanbau und Drogenhandel unkontrolliert zunehmen, mit Konsequenzen weit über die Region hinaus. Und schließlich dürfte sich auch ein signifikanter Bedeutungsverlust der Nato nicht verhindern lassen, sollte die ISAF-Mission mit einem Fehlschlag enden.

Sino-japanischer Inselstreit und europäische Beiträge zur Deeskalation

Nadine Godehardt / Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker

Ein chinesisches und ein japanisches Jagdflugzeug kollidieren im November 2014 im Luftraum über dem ostchinesischen Meer nahe den Diaoyu-/Senkaku-Inseln, auf die China, Japan und Taiwan Anspruch erheben und die unter japanischer Verwaltung stehen. Beide Piloten kommen ums Leben. Ein Sprecher des chinesischen Außenministeriums erklärt, der chinesische Jagdflieger habe sich zum Zeitpunkt der Kollision im eigenen Luftraum befunden. In der *China Daily* erinnern Außenpolitikexperten an Chinas Recht auf die unbewohnten Inseln. Sie verweisen dabei auf die »Potsdamer Erklärung« von 1945 und die »Kairoer Erklärung« von 1943, in denen die Alliierten festgelegt haben, dass Japan nach einer Kapitulation alle von China geraubten Gebiete zurückgeben müsse. Laut *New York Times* warnt ein hochrangiges Mitglied der Kommunistischen Partei die USA davor, sich in den Inselstreit »einzumischen«, ansonsten müsse Peking seine »Finanzwaffen« einsetzen – gemeint sind die immens hohen US-Staatsanleihen in chinesischem Besitz.

Der japanische Premierminister fordert von Peking mehr Zurückhaltung. China habe in den letzten Monaten durch wiederholtes Eindringen in japanische See- und Lufträume »Spannungen geschürt«. Er unterstreicht Japans Auffassung, der zufolge die Senkaku-Inseln »seit jeher japanisches Territorium« sind. Als Japan die Inseln 1895 besetzte, seien sie *terra nullius* gewesen, also völkerrechtlich herrenlos. China und Taiwan hätten die Besitzverhältnisse der Inseln erst in den 1970er Jahren in Frage gestellt, nachdem hier reiche Erdölvorkommen entdeckt worden waren. Der amerikanische Verteidigungsminister warnt vor »unilateralen Handlungen«, die den Status quo der Inseln gefährden. Er betont erneut, dass Washington zur Frage der territorialen Zugehörigkeit der Inseln zwar eine neutrale Position einnehme, aber gemäß dem japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag von 1960 verpflichtet sei, »territories under the administration of Japan« zu verteidigen. Dazu gehörten auch die Senkaku-Inseln. US-Sicherheitsexperten warnen jedoch davor, sich in einen Konflikt verwickeln zu lassen, bei dem es nicht um amerikanische Kerninteressen gehe. Die offizielle Reaktion der EU beschränkt sich darauf, beide Seiten zur friedlichen Beilegung des Streites aufzufordern.

In China und Japan regt sich unterdessen die Öffentlichkeit: Ähnlich wie zwei Jahre zuvor ziehen Hunderttausende Demonstranten durch chinesische Städte, um gegen Japans Politik zu protestieren. Autohäuser von Toyota gehen in Flammen auf; an der japanischen Botschaft in Peking werden Fenster eingeworfen. In Japan entsendet eine rechtsnationalistische Aktivistengruppe ein Schiff zu den Inseln, um Japans Territorialanspruch Ausdruck zu verleihen.

Karte

Die Senkaku-/Diaoyu-Inseln im regionalen Umfeld



Eskalationspotential

In diesem Konfliktszenario ist nach den provokativen ersten Reaktionen aus Peking, Tokio und Washington eine weitere diplomatische und auch militärische Eskalation nicht auszuschließen. Allerdings sind die USA, China und Japan ökonomisch eng miteinander verflochten und haben daher ein gemeinsames Interesse an Stabilität. Bei einem bilateralen Handelsvolumen von etwa 347 Milliarden US-Dollar im Jahr 2012 war Japan für China der drittgrößte (nach der EU und den USA) und China für Japan sogar der größte Handelspartner. Das sino-amerikanische Handelsvolumen lag 2012 bei etwa 494 Milliarden US-Dollar. Im gleichen Jahr war China für die USA drittgrößter Handelspartner (nach der EU und Kanada), die USA für China zweitgrößter (nach der EU).

Andererseits zeigen die wachsenden Spannungen im Inselstreit seit 2010, dass wirtschaftliche Verflechtungen allein keine Stabilität garantieren. Zudem wirkt ein gefährliches Gemisch aus konkurrierenden Interessen in den sino-japanischen Inselstreit hinein. Zwar erstreckt sich der umstrittene Archipel über ein winziges Gebiet von nur 6,3 Quadratkilometern, doch besitzt er aufgrund seiner Lage 170 Kilometer nordöstlich von Taiwan für alle beteiligten Akteure geostrategische Bedeutung. Für China ist er Teil der strategisch wichtigen »ersten Inselkette« vor der eigenen Küste, die seine Marine vom Westpazifik isoliert. Außerdem führen wichtige Schifffahrtsrouten von China und Japan durch die Zone rund um die Inseln.

Von großem Interesse für die rivalisierenden Parteien sind auch die Erdöl- und Erdgasvorkommen in der Umgebung der Inseln sowie der Fischreichtum der dortigen Gewässer. China und Japan sind in Zukunft auf die Gewinnung neuer Energieressourcen angewiesen. Verschärfend wirken im Inselkonflikt historische Animositäten und ein wachsender Nationalismus auf beiden Seiten. Antijapanische Ressentiments in China wurzeln in der brutalen japanischen Invasion während des Zweiten Weltkriegs und der Ansicht, dass Japan seine Schuld bis heute nicht anerkennt. Antijapanische Demonstrationen, wie im Szenario beschrieben, hätten das Potential, selbst die autokratische chinesische Regierung unter enormen Druck zu setzen. Denn sie könnten für die chinesische Führung unkontrollierbar werden und sie veranlassen, zu härteren Maßnahmen zu greifen mit dem Ziel, das empörte Volk zu beschwichtigen, indem sie die eigene Legitimität als Verteidiger chinesischer Territorialinteressen untermauert.

In Japans Politik wiederum spielen antichinesische Emotionen eine große Rolle. In der japanischen Bevölkerung herrscht das Gefühl vor, dass ihr Land mit seiner pazifistischen Verfassung dem aufsteigenden China wenig entgegenzusetzen hat. Japan dürfe sich von Peking nicht alles gefallen lassen, so eine weitverbreitete Ansicht. Gegenseitige Ressentiments schränken also auf chinesischer und japanischer Seite die Fähigkeit der Regierungen ein, im Inselstreit Kompromisse einzugehen.

Ein weiterer Komplikationsfaktor sind die zahlreichen nichtstaatlichen Akteure. In der Vergangenheit lösten Aktivistengruppen immer wieder Kontroversen aus, indem sie auf den Inseln chinesische, japanische oder

taiwanesischen Flaggen hissten. Die umliegenden Gewässer werden von Fischern aller drei Anrainerstaaten frequentiert, wiederholt ist es hier zu Zusammenstößen gekommen. Auch nationalistische Hardliner in Japan nutzen den Inselstreit für ihre Zwecke. Die Ankündigung des rechtspopulistischen Bürgermeisters von Tokio, Shintaro Ishihara, drei der umstrittenen Inseln ihrem japanischen Privatbesitzer abkaufen zu wollen, löste 2012 eine schwere bilaterale Krise aus.

Europäischer Handlungsbedarf

Trotz des Risikos einer Eskalation haben weder China noch Japan institutionalisierte Mechanismen, um Konflikten vorzubeugen oder mit maritimen Zwischenfällen umzugehen. Anstrengungen der beteiligten Akteure, für solche Ereignisse eine Hotline einzurichten, schlugen bislang immer wieder fehl. Dabei wären die regionalen wie überregionalen Folgen einer Zuspitzung des Inselstreits nicht zu unterschätzen. Auch deutsche und europäische Wirtschaftsinteressen wären davon direkt betroffen. Schließlich macht der Handel mit Ostasien 25,7 Prozent (2012) des Gesamthandels der EU aus. Außerdem hat die EU im Falle eines Konflikts keine Möglichkeit, die Sicherheit der Seewege zu gewährleisten.

Des Weiteren besteht die Gefahr, dass sich die Beziehungen zwischen China und Japan (sowie den USA) langfristig verhärten. Das könnte die Zusammenarbeit in regionalen und globalen Institutionen lahmlegen. Aus diesen Gründen ist es wichtig, dass die EU jetzt präventiv aktiv wird. Dies erfordert, dass die Union ihre politischen Beziehungen mit Ostasien intensiviert. Bisher hat sie auf höchster Ebene nur wenig Präsenz gezeigt, keine klare Ostasien-Strategie formuliert und zu den wiederkehrenden Spannungen zwischen China und Japan im ostchinesischen Meer auch nicht konkret Stellung bezogen. Aber gerade aufgrund seiner wirtschaftlichen Interessen muss Europa sich stärker für die Stabilität in Ostasien einsetzen und sichtbarer als Akteur in regionalen Sicherheitsfragen auftreten.

Die EU oder einzelne europäische Staaten haben insofern einen Vorteil, als sie nicht direkt in den Inselstreit involviert sind. Ostasiatische Staaten können nicht als Vermittler fungieren, da sie entweder Verbündete der USA sind oder eigene territoriale Konflikte mit China oder Japan haben. Europa dagegen kann seine Erfahrung im zwischenstaatlichen Ressourcenmanagement sowie im Aufbau von vertrauensbildenden Maßnahmen einbringen. Verschiedene institutionelle und politische Errungenschaften könnten dabei als Anstoß dienen: die erfolgreiche Vergemeinschaftung der Kohle- und Stahlproduktion in Gestalt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Gemeinsame Fischereipolitik innerhalb der EU oder die Aussöhnung zwischen Deutschland und Frankreich.

Handlungsoptionen für die EU

Bevor die EU jedoch in der Region aktiv wird, sollten die Mitgliedstaaten Waffenexporte an die Konfliktparteien aussetzen – im Sinne des 2008 zum

Gemeinsamen Standpunkt aufgewerteten Verhaltenskodex der EU für Rüstungsexporte. Dies würde die Glaubwürdigkeit der europäischen Staaten erhöhen, zudem könnte die EU damit die klare Botschaft an beide Seiten senden, dass ihr an einer friedlichen Lösung gelegen ist. Denkbar wäre auch der Appell, ein internationales Schiedsgericht einzuschalten. Dieser Schritt müsste allerdings von mindestens einer Konfliktpartei unterstützt werden.

Europa könnte aber auch eine aktivere Rolle einnehmen, indem es sich als Vermittler anbietet. Dies würde ein längerfristiges Engagement bedeuten. Dafür müsste sich die EU zunächst im Rahmen informeller Gespräche als ernsthafter Diskussionspartner etablieren, zum Beispiel auf der Basis von Track-2- (Wissenschaftler, ehemalige politische Entscheidungsträger, Vertreter von Nichtregierungsorganisationen oder der Zivilgesellschaft) oder Track-1,5-Dialogen (Treffen zwischen Regierungsvertretern und nicht-offiziellen Vertretern). In solchen Formaten ließen sich die Interessenlage erörtern und Lösungsmöglichkeiten sondieren. Sie könnten auf lange Sicht die Grundlage für ein offizielles Engagement der EU oder einzelner europäischer Regierungen bilden. Auf formeller Ebene bestünde dann die Möglichkeit, verschiedene – zuvor informell erarbeitete – Vorschläge zur Streitbeilegung zu diskutieren.

Eine zentrale Aufgabe würde zunächst darin bestehen, Mechanismen zur Konfliktprävention auszuloten. Am dringendsten wäre wohl die Etablierung einer Hotline zwischen China und Japan für die Kommunikation bei Zwischenfällen. Längerfristig wäre es erstrebenswert, beide Seiten zu Abkommen über die Regelung des Schiffsverkehrs und die Behandlung von Zwischenfällen auf See zu bewegen. Außerdem wäre es vorstellbar, bei formellen Verhandlungen die Souveränitätsfrage zunächst auszuklammern. So könnte erst einmal losgelöst davon über die gemeinsame Erschließung und Nutzung von Ressourcen wie der Erdgas- und Erdölvorkommen oder der Fischbestände beraten werden. Am schwierigsten zu lösen ist zweifellos die Souveränitätsfrage selbst. Man könnte zwar daran denken, die Frage des Hoheitsanspruchs zu internationalisieren und damit zu entschärfen, doch ist derzeit keine der Konfliktparteien für solche Überlegungen offen.

Ein aktiveres europäisches Engagement in diesem Dauerkonflikt birgt zwar die Gefahr, dass die EU mit ihren Bemühungen scheitert. Dieses Risiko lässt sich jedoch durch einen informellen Einstieg über Track-2- oder Track-1,5-Mechanismen zumindest minimieren. Wenn aber niemand mit Konfliktpräventionsmaßnahmen beginnt, besteht die Gefahr einer sino-japanischen Eskalation fort, die gravierende Auswirkungen auf die europäischen Handelsbeziehungen mit Ostasien haben würde. Im Erfolgsfall wiederum hat die EU nicht nur einen wirksamen Beitrag zur Stabilität in Ostasien – ihrem zentralen Anliegen – geleistet, sondern sich als ernsthafter Vermittler in regionalen Sicherheitsfragen etabliert. Damit würde sich die EU auch als eigenständiger Akteur in der Region – zwischen den USA und China – profilieren.

»Heiliger Krieg« um Wasser, Energie und Nahrung in Südasien

Marianne Beisheim / Christian Wagner

Im Jahr 2020 eskaliert zwischen den drei Atommächten Indien, China und Pakistan der Streit um das Wasser jener grenzüberschreitenden Flüsse, die im Himalaya entspringen. Nach Rekorddürren, massiven Ernteausfällen und vielen Hungertoten beginnt die chinesische Regierung im Rahmen ihres »South-North Water Transfer Project«, Wasser aus dem Oberlauf des Yarlung Tsangpo/Brahmaputra in Tibet zum Gelben Fluss umzuleiten. Indien und Bangladesch sind aber für die Nahrungsmittelversorgung von mehreren hundert Millionen Menschen auf das Wasser des Brahmaputra angewiesen. Die hindunationalistische Regierung in Indien gerät angesichts von Hungersnöten innenpolitisch unter Druck. Sie kritisiert den chinesischen »Wasserdiebstahl« und startet eine Kampagne, in der sie auf die religiöse Bedeutung des Brahmaputra aufmerksam macht. Damit mobilisiert sie hinduistische und buddhistische Gruppen in Indien, Nepal und Tibet, was wiederum die Beziehungen zu China schwer belastet. Beide Staaten ziehen daraufhin Truppen an der Grenze zusammen.¹

Weil Wasser zusehends knapper wird, bezichtigen islamistische Gruppen in Pakistan Indien des Wasserdiebstahls und rufen zum »heiligen Krieg« auf. Anschläge auf Staudämme an den Nebenflüssen des Indus im indischen Teil Kaschmirs verursachen schwere Überschwemmungen, bei denen Tausende Menschen ums Leben kommen. Indien droht Pakistan mit Vergeltung und drosselt die Wasserzufuhr seiner Flüsse zum Nachbarland.

Wasser wird damit erstmals zur Waffe in den bilateralen Konflikten zwischen Indien und China sowie zwischen Indien und Pakistan.

Drohende Versorgungsrisiken in Südasien 2020: Der Nexus Wasser, Energie, Nahrung

Wasserknappheit, Hunger und Energiearmut sind im Jahr 2020 Probleme in weiten Teilen Indiens und Chinas. Die Nachfrage nach Wasser und Nahrung ist trotz rückläufigen Bevölkerungswachstums gestiegen. Im Vergleich zum Jahr 2010 benötigt Indien mindestens 100 Millionen Tonnen mehr Getreide, um dann circa 1,4 Milliarden Menschen ernähren zu können.² Gleichzeitig ist pro Kopf seit 1950 mindestens 70 Prozent weniger Wasser verfügbar. In China erzeugt vor allem der steigende Fleischkonsum

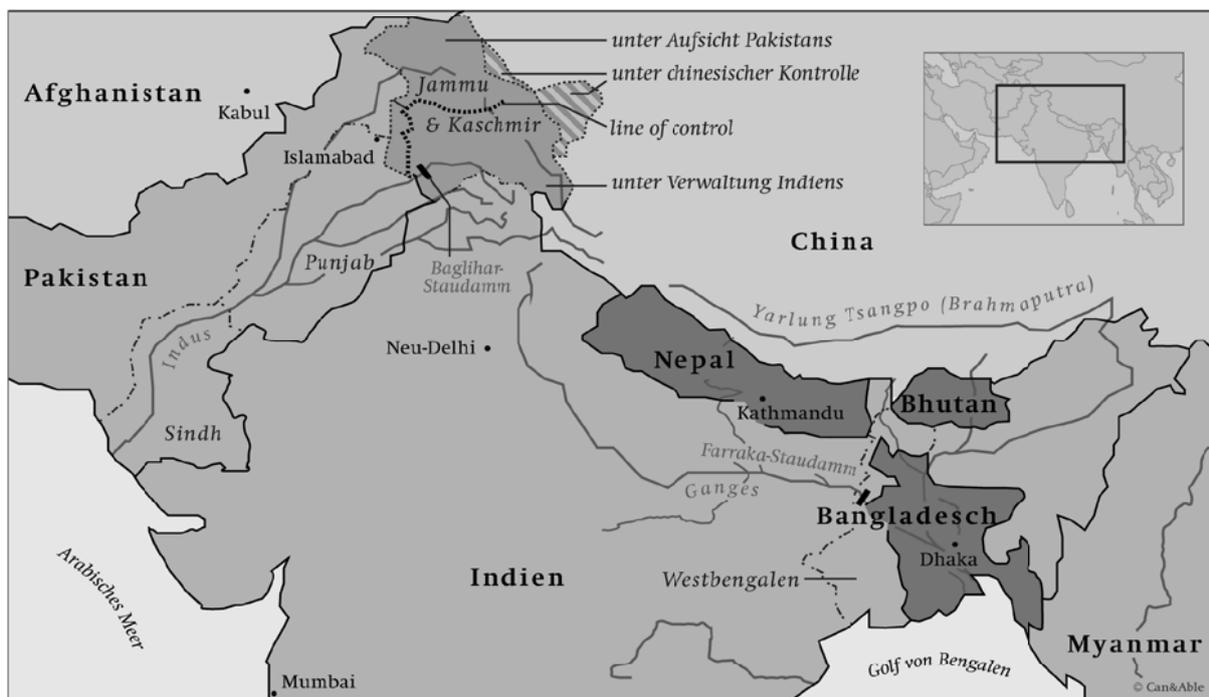
¹ Als Weiterführung eines solchen Szenarios siehe Andreas Rinke/Christian Schwägerl, *11 Drohende Kriege. Künftige Konflikte um Technologien, Rohstoffe, Territorien und Nahrung*, München 2012, S. 63f.

² Zu den diesem Negativszenario zugrundeliegenden Daten und Trends siehe Marianne Beisheim (Hg.), *Der »Nexus« Wasser-Energie-Nahrung. Wie mit vernetzten Versorgungsrisiken umgehen?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2013 (SWP-Studie 11/2013).

der wachsenden Mittelklasse einen massiven Mehrbedarf an Getreide und damit auch an Wasser. Neben der Landwirtschaft hat auch die industrielle Produktion Wasserressourcen in erheblichem Umfang verunreinigt und übernutzt. Immer mehr Kraftwerke brauchen Wasser zur Produktion von Strom. Bei Stromausfällen können die Bewässerungspumpen nicht arbeiten, Ernteausfälle sind die Folge. Auch der Anbau von Pflanzen für Agrarkraftstoffe ist auf Bewässerung angewiesen und verdrängt unter Umständen den Anbau von Nährpflanzen. Weil der Klimawandel zudem die Gletscherschmelze beschleunigt und den Monsun verändert, ist das Wasserangebot unberechenbarer geworden.

Karte

Internationale Wasserläufe in Südasien



Anm.: Mit der Wahl der Bezeichnungen und kartographischen Darstellungen ist keine Stellungnahme zum Rechtsstatus von Hoheitsgebieten und Grenzen verbunden.

Der Hintergrund: Zwischenstaatliche Konfliktkonstellationen

Wasser galt bislang als eine Ressource, die eher zu Kooperation als zu Kriegen Anlass gibt. Aber wie robust sind eventuell existierende Vereinbarungen, wenn die Nachfrage weiter in dem Maße steigt und das Angebot in der Größenordnung knapper wird, wie Experten das berechnet haben?³

Besonders problematisch ist dabei das *indisch-chinesische* Verhältnis, da beide Staaten noch kein Abkommen über die Wasserverteilung geschlos-

³ Vgl. Asian Development Bank, *Asian Water Development Outlook 2013: Measuring Water Security in Asia and the Pacific*, Metro Manila, Mai 2013; Brahma Chellaney, *Water: Asia's New Battleground*, Washington, D.C. 2011.

sen haben. Es gibt in China seit langem Überlegungen, den Yarlung Tsangpo umzuleiten, um die chinesischen Küstengebiete besser mit Wasser zu versorgen. Bislang fehlte es dazu aber an den technischen Möglichkeiten. Welche Bedeutung Wasser als neue Konfliktdimension im bilateralen Verhältnis hat, wurde Anfang 2013 deutlich. China gab im Januar den Bau von drei neuen Wasserkraftwerken im mittleren Abschnitt des Yarlung Tsangpo bekannt. Nach indischen Protesten erklärte sich die Regierung in Peking bereit, die flussabwärts liegenden Anrainerstaaten im Zuge des Planungsprozesses eingehender zu konsultieren.⁴

Deutlich besser ist die Lage zwischen Indien und seinen anderen Nachbarn, da hier eine Reihe von bilateralen Vereinbarungen über die Wasser-Verteilung existiert. Politisch am bedeutsamsten ist der Induswasservertrag, den *Indien und Pakistan* unter Vermittlung der Weltbank 1960 unterzeichneten. Er regelt bis heute, wie das Wasser des Indus und seiner Nebenflüsse zwischen beiden Staaten verteilt wird. Selbst in den drei Kriegen mit Pakistan (1965, 1971, 1999) hat sich Indien an die Vereinbarungen gehalten und Wasser nicht als Waffe eingesetzt. Konflikte, wie sie etwa mit dem Protest Pakistans gegen den Bau des Baglihar-Staudamms am Chenab-Fluss aufkamen, konnten durch die im Vertrag vorgesehenen Streitschlichtungsmechanismen beigelegt werden.⁵ Ungeachtet dessen wird das Abkommen in beiden Ländern immer wieder kritisiert. Die Kritiker in Indien sehen in ihm eine Beschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten, etwa im Hinblick auf die Stromerzeugung. Pakistan schiebt die Schuld an seinen Wasserproblemen den indischen Nutzern zu, um von den eigenen Defiziten abzulenken.⁶

Auch zwischen *Bangladesch und Indien* bestehen schon seit Jahren mehrere Wasserkonflikte. Das 1970 errichtete Farraka-Stauwehr beeinträchtigte die wirtschaftliche Entwicklung in Bangladesch und sorgte immer wieder für bilaterale Spannungen. Nach langen Verhandlungen unterzeichneten beide Staaten im Dezember 1996 ein Abkommen über die Regulierung des Gangeswassers.⁷ Im September 2011 stoppte die Landesregierung im indischen Bundesstaat Westbengalen in letzter Minute ein neues Abkommen zur Regulierung des Teesta-Flusses. Dies zeigte exemplarisch, dass Regionalparteien immer mehr Einfluss auf die indische Außenpolitik gewinnen. Gerade bei Ressourcenfragen könnten sie als Faktor künftig das Verhältnis zu den Nachbarstaaten stärker belasten.

Indien und Bhutan dagegen sind ein positives Beispiel für eine bilaterale Zusammenarbeit zum beiderseitigen Nutzen. Indien investiert seit vielen Jahren massiv in Projekte, in deren Rahmen in Bhutan Staudämme zur Elektrizitätsgewinnung gebaut werden, und dies von indischen Unterneh-

⁴ Vgl. Ananth Krishnan, »We Will Consider Interests of Downstream Countries, Says China«, in: *The Hindu*, 31.1.2013.

⁵ Vgl. Gargi Parsai, »Baglihar Dam. India Claims Moral Victory«, in: *The Hindu*, 13.2.2007; »Minister Says Pakistan Achieved »Major Victory« on Baglihar Dam Issue«, *PTV World Television*, 12.2.2007.

⁶ Vgl. Khaled Amed, »Water War, Pakistani Style«, in: *The Friday Times*, 30.11.2012, S. 3.

⁷ Vgl. Prakash Nanda, »Indo-Bangla Treaty Is Fair and Just to Both Parties«, in: *Times of India*, 13.12.1996.

men. Bhutan ist daher auch der größte Empfänger indischer Entwicklungshilfe und gilt mittlerweile als »Batterie Nordindiens«, da die im Überfluss produzierte Elektrizität an die angrenzenden indischen Bundesstaaten verkauft wird.

Zwischen Indien und seinen Nachbarn – China ausgenommen – gibt es also schon ein Gerüst von bilateralen Vereinbarungen zu Wasserbelangen. Die steigende Nachfrage und die Auswirkungen des Klimawandels werden diese jedoch massiv unter Druck setzen. Außerdem wird der Nexus zwischen Wasser, Energie und Nahrung bislang kaum in den innen- und außenpolitischen Debatten thematisiert. Eine eingehende Diskussion der nationalen Ressourcenstrategien wäre die Basis dafür, die bilateralen Abkommen so weiterzuentwickeln, dass sie den zunehmenden Versorgungsrisiken gerecht werden.

Handlungsmöglichkeiten: Transfer von Know-how und Politikerfahrungen

Angesichts der Souveränitätsrechte und Entwicklungsinteressen Indiens, Chinas und Pakistans haben Deutschland und die EU nur sehr begrenzte Handlungsmöglichkeiten. Die EU-Außenminister setzen auf eine intensivierte »Wasser-Diplomatie«;⁸ diese an sich positive Idee muss jedoch durch konkrete Maßnahmen in die Tat umgesetzt werden.

Ein Problem sind die massiven Verluste aufgrund mangelhafter Infrastrukturen. Bei den angewandten Methoden der Bewässerung und durch Lecks in Leitungen geht rund die Hälfte des Wassers verloren. Wenn dann auch noch bis zu 40 Prozent der Agrarprodukte verderben, bevor sie die Märkte erreichen, werden weitere (Wasser-)Ressourcen verschwendet. Eine Lösungsoption ist der *Transfer effizienter Technologien und Logistik*. Wenn die indische Landwirtschaft modernisiert und Lieferketten optimiert würden, könnte Indien angeblich sogar einer der größten Nahrungsmittelexporteure der Welt werden.⁹

Auch ein *Transfer bewährter Politiken zum integrierten und kooperativen Wasserressourcen-Management* ist eine Option. Europa könnte seine politischen Erfahrungen etwa beim gemeinsamen Ressourcen-Management entlang von Rhein und Donau in der Beratung geltend machen. Durch ein regionales Monitoring von Versorgungsrisiken ließen sich in den genannten Grenzregionen Südasiens Transparenz und Vertrauen schaffen. Darauf aufbauend könnte eine Flusskommission – bestehend aus Vertretern und Experten betroffener Staaten – beim Bau von Staudämmen festlegen, dass Wasser nur zur Schneeschmelze und Monsunzeit gestaut werden soll,

⁸ Council of the European Union, *Council Conclusions on EU Water Diplomacy*, Brüssel, 22.7.2013.

⁹ Dirk Böttcher, »Das Land der vielen Äcker«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7.3.2013, S. V3.

wenn also genug Wasser verfügbar ist.¹⁰ Auch die Verhandlung von Wasser-Teilungsabkommen wäre eine geeignete Aufgabe für solche Kommissionen. Dabei sollten sie die Idee der Nutzenteilung einbeziehen: Konflikte lassen sich unter Umständen dadurch transformieren, dass nicht das Wasser, sondern dessen Nutzen aufgeteilt wird, etwa im Wege des grenzüberschreitenden Handels mit Strom und Nahrungsmitteln. Das Beispiel Indien–Bhutan zeigt, wie zwei Länder von einem solchen Arrangement profitieren können.

Eine derartige Kooperation setzt jedoch einiges voraus. Erstens müssen die Verhandlungsparteien davon wegkommen, nur auf die Verteilung der Wasserressourcen zu schauen. Stattdessen sollten sie den eingangs aufgezeigten Nexus zwischen Wasser, Energie und Nahrung mit all seinen möglichen Zielkonflikten und Synergien in den Blick nehmen. Neben kurzfristigen Entwicklungsinteressen gilt es dabei auch den längerfristigen Schutz ökologischer Systeme zu berücksichtigen. Zweitens muss die Kooperation Gewinne abwerfen, die sich in einer Weise teilen lassen, dass alle Nutzergruppen besser dastehen als in einer Situation, in der sie nicht miteinander kooperieren. Wenn also beispielsweise mit Hilfe chinesischer Investitionen eine nachhaltige indische Landwirtschaft entwickelt würde, deren Überschüsse nach China exportiert werden könnten, würden beide Seiten gewinnen. Ob diese Art von Kooperation gelingen kann, ist – drittens – vor allem eine Frage politischer Opportunitäten. Denn die Umsetzung solcher Abkommen hängt in hohem Maße von den innenpolitischen Konstellationen in den beteiligten Staaten und vom Gesamtkontext ihrer bilateralen Beziehungen ab. Die große Herausforderung besteht darin, das Wissen um den Nexus zwischen Wasser, Energie und Nahrung und um den angemessenen Umgang mit den entsprechenden Versorgungsrisiken innenpolitisch zu verankern und dies zugleich zu einem Kernkonzept der Außenpolitik zu machen. Nur wenn das gelingt, lassen sich künftige Krisenszenarien wie die eingangs skizzierten bewältigen.

10 Regional wäre auch eine »Himalayan Rivers Commission« denkbar; vgl. Michael Renner, *Water and Energy Dynamics in the Greater Himalayan Region: Opportunities for Environmental Peacebuilding*, Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), 21.9.2011, S. 6.

Das russische Wunder: Doch noch Durchbruch zu Reformen

Uwe Halbach / Hans-Henning Schröder

Die Ausgangssituation. Als sich die russischen Regierungseliten im Juli und August 2014 – wie in jedem Jahr – auf ihre Sommersitze zurückzogen, schien die politische Krise überwunden, die das Putinsche Herrschaftsarrangement seit 2011 erschüttert hatte. Mit der politischen Beruhigung waren allerdings die strukturellen Mängel nicht beseitigt, die Ursachen der Krise bestanden fort: die Abhängigkeit der Volkswirtschaft von Energieexporten, Unzulänglichkeiten im Wohnungsbau, in der Sozialversorgung und im Gesundheitswesen, die mangelhafte Infrastruktur, soziale Ungleichheit, ethnische Gegensätze im Vielvölkerstaat Russland und die Schwächen des Parteiensystems. Die Strukturprobleme gefährden langfristig die Stabilität des Regimes.

Russlands Machtelite suchte nach Auswegen, war aber uneinig über den politischen Kurs und die Frage, ob strukturelle Reformen wirklich notwendig waren. Innerhalb der Eliten zeichneten sich konkurrierende Fraktionen ab. Widerstreitende Interessen der Elitengruppen verhinderten, dass Lösungen für die strukturellen Probleme entwickelt werden konnten. Im Vordergrund stand die kurzfristige Stabilisierung des Regimes – der Administration fehlte die Kraft, die notwendigen Strukturreformen auch gegen den Widerstand einzelner Gruppen durchzusetzen.

Außenpolitisch agierte die Machtelite eher defensiv. Angesichts der eigenen Schwäche suchte die russische Führung ihre Position im post-sowjetischen Raum auszubauen und die eigene Interessensphäre zu konsolidieren. Dass autoritäres Vorgehen im Innern wachsende Kritik im europäischen Ausland hervorrief, verstärkte die Neigung, nach Bündnispartnern bei den autoritären Regimen in der Nachbarschaft Ausschau zu halten. Gegenüber der Europäischen Union (EU) und den europäischen Institutionen hielt sich der Kreml bedeckt, obwohl die EU nach wie vor wichtigster Außenhandelspartner Russlands war.

Krise und Reform 2014-2018

Die zögerliche und unklare Politik der Administration war nicht geeignet, die wirtschaftliche und politische Stagnation zu überwinden. Die Exporte stiegen nur unwesentlich, die Exporteinnahmen sanken, da die internationalen Energiepreise nachgaben. Ausländische Investoren hielten sich zurück, russisches Kapital floss weiter ins Ausland ab. Es fehlten Mittel für den Ausbau der Infrastruktur und für die Umstrukturierung der Industrie.

Die Putin-Administration reagierte auf die Zuspitzung der Situation kopflos. Obwohl die Staatseinnahmen rückläufig waren, erhöhte sie die Sozialleistungen. Die resultierende Inflation wurde durch Festsetzung von

Preisobergrenzen für Konsumgüter bekämpft. Einige Produkte verschwanden daraufhin vom Markt. Die Behörden vor Ort setzten die Vorgaben nur teilweise um, so dass sich die Lebenssituation in den verschiedenen Regionen ungleichmäßig entwickelte. Örtlich kam es zu Teuerung und Versorgungsengpässen. In einer Reihe von Regionen formierten sich in der Folge massive Proteste gegen die Administration und die Vertreter der regierenden Partei.

Die Zentrale löste Ende 2014 das Kabinett Medwedew ab, der für die ökonomische und soziale Misere verantwortlich gemacht wurde. An seine Stelle trat der rechtsnationalistische Politiker Rogosin, der eine »Regierung der nationalen Rettung« bildete. Sie sah den Ausweg aus der Krise in weiterer Zentralisierung und der Stärkung des Staates sowie in der »Rückkehr zu russischen Werten«. Die Regierung erhöhte erneut die Sozialleistungen und griff dabei regelwidrig nicht nur auf den Wohlstandsfonds, sondern auch auf die Rücklagen des Reservefonds zurück. Soziale Spannungen versuchte sie abzulenken und bot ihnen ein Ventil, indem sie Ausländer und Liberale zu Sündenböcken stempelte. Ministerpräsident Medwedew und eine Reihe führender Wirtschaftsmanager wurden als Landesverräter vor Gericht gestellt.

Die ökonomischen Konsequenzen waren vorhersehbar: Die Investitionsquote sank dramatisch, der Abfluss russischen Kapitals beschleunigte sich, Fachkräfte verließen in größerer Zahl das Land. Die breite Unzufriedenheit entlud sich in Massendemonstrationen und Unruhen, nicht nur in Moskau und Petersburg, sondern auch in der Mehrzahl der Provinzhauptstädte. Die Proteste richteten sich zunächst gegen die hohen Preise, gewannen aber zunehmend sozialrevolutionären Charakter. Der angestaute Hass auf korrupte Politiker und Beamte nahm gewaltsame Formen an, gleichzeitig kam es landesweit auch zu ethnisch motivierten Gewaltkonflikten. War die politische Krise 2011 mit der Anti-Putin-Bewegung im Wesentlichen auf Moskau und andere Metropolen beschränkt, weitete sich das Unruhe-Areal nun bedrohlich aus.

Alarmiert von dieser Entwicklung und unzufrieden mit der »Regierung der nationalen Rettung«, die die Kontrolle verloren hatte, forderten führende Wirtschaftsvertreter einen entschiedenen Kurswechsel und konnten dies auch beim Präsidenten durchsetzen. Putin vollzog im Sommer 2015 eine neuerliche Wende und löste die »rechte Exekutive« durch ein liberales Kabinett ab. Rogosin wurde entlassen, gemeinsam mit einer Reihe von Ministern wurde ihm wegen Korruption der Prozess gemacht. Der Finanzfachmann Kudrin bildete eine Wirtschaftsregierung, der es gelang, die Inflation zu stoppen und die Märkte zu stabilisieren. Der neue Ministerpräsident erzwang Umbesetzungen in der Präsidialadministration und die Ablösung nationalistischer Scharfmacher. Die Leiter des Inlandsgeheimdienstes FSB und des Strafverfolgungskomitees wurden ausgetauscht und wegen Amtsmissbrauch und Bestechlichkeit angeklagt.

Die innenpolitische Lage blieb schwierig: Rechte Gruppen agitierten gegen die neue Führung und versuchten, mit nationalistischen Parolen die innerethnischen Konflikte zu verschärfen. Die neue Regierung hatte nach

der Verschleuderung der Mittel aus dem Wohlstands- und dem Reservefonds kaum noch Geld, um die Regionen zu subventionieren. Immerhin betrieb sie Mittelstandsförderung und konzipierte eine Politik der Vermögensbildung für die breite Bevölkerung, indem sie Darlehen für privaten Wohnungsbau bereitstellte.

Vor allem aber gelang es der neuen Regierung, das Vertrauen der in- und ausländischen Geschäftswelt zu gewinnen. Investitionen flossen wieder ins Land, russisches Kapital kehrte aus dem Ausland zurück. Ein halbes Jahr nach dem Regierungswechsel stiegen die Wachstumsraten wieder an. In dem Maße, in dem die sozialen Verhältnisse sich stabilisierten, öffnete die Regierung sich für Initiativen von unten. Nichtregierungsorganisationen wurden nicht mehr als Gegner und »ausländische Agenten«, sondern als Partner wahrgenommen, die wichtige Aufgaben bei der Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, im Verbraucherschutz und im karitativen Bereich übernahmen. Das Parteiensystem wurde überholt. Die Allrussische Volksfront löste sich auf, »Einiges Russland« schrumpfte zu einer Splitterpartei, »Gerechtes Russland« entwickelte sich durch Aufnahme einer Reihe kleiner linker und linksliberaler Parteien zu einer sozialdemokratischen Bündnisorganisation. Finanziert von der Wirtschaft entstand eine eigenständige liberale Partei. Die Dumawahlen im Jahr 2016 blieben – abgesehen von Tatarstan und der Nordkaukasusregion – frei von Fälschungen und manipulativen Eingriffen. In dem Fünfparteienparlament bildete sich eine Allianz aus »Gerechtes Russland« und Wirtschaftsliberalen, die von den Kommunisten geduldet wurde und die Regierung Kudrin stützte. Um diese Koalition zusammenzuhalten, bedurfte es allerdings intensiver Verhandlungen zwischen Präsident, Regierung und Dumafraktionen. Dennoch gelang es, ein Bündnis zu schaffen, das sich der schwierigen Aufgabe einer Strukturreform stellte, die nun – mit einer Verspätung von vier Jahren – in Angriff genommen wurde.

Europäische Politik zur Begleitung der Entwicklung

Die deutsche und europäische Politik hatte zunächst kaum Möglichkeiten, auf das innenpolitische Geschehen in Russland Einfluss zu nehmen. Als Folge des Rechtsschwenks in Russland war sie auf eine Beobachterrolle beschränkt und konnte wenig mehr tun, als deutlich Kritik an den verschärften autoritären Tendenzen unter der russischen »Regierung der nationalen Rettung« zu üben. Gegenüber russischen Politikern brachte man insbesondere in Berlin Sorge über die wirtschaftliche und politische Entwicklung in dem Land zum Ausdruck – dies aber auf eine Weise, die selbst von Hardlinern im Kreml nicht als Einmischung in innere Angelegenheiten zurückgewiesen werden konnte.

Die Stunde politischen Handelns kam mit dem abermaligen Regierungswechsel. Die Politik Kudrins, die die Wirtschaft entwickelte, Investitionen ermutigte und die Innenpolitik liberalisierte, wurde von der EU und der Bundesregierung begrüßt. Sowohl Brüssel als auch Berlin legten eine Reihe von Programmen auf, die den neuen Kurs Russlands unterstützten.

Kommission und nationale Wirtschaftsministerien schufen günstige Rahmenbedingungen für europäische Direktinvestitionen in Russland, der Rechtsstaatsdialog wurde intensiviert, die EU-Staaten legten ein finanziell gut ausgestattetes Programm zur Förderung der Zivilgesellschaft auf. Gleichzeitig wurde gemeinsam mit Russland ein umfangreiches Programm zum Austausch von Studenten und Wissenschaftlern entwickelt, das beide Seiten zu gleichen Teilen finanzierten. Angesichts der neuen ökonomischen und politischen Dynamik in Russland überwand die Schengenstaaten ihre Bedenken und gewährten Russland (und der Ukraine) Visafreiheit.

Es zeichneten sich auch Felder sicherheitspolitischer Kooperation zwischen Russland und westlichen Partnern ab. Nach dem Abzug internationaler Truppen wurde Afghanistan zum herausragenden Beispiel für die Konvergenz russischer und westlicher Sicherheitsinteressen. Der Nordkaukasus – zuvor als rein innerrussische Angelegenheit behandelt – wurde zu einem wichtigen Bezugspunkt für Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus. Die Winterolympiade in Sotschi im Februar 2014 gab Anlass, der prekären Situation am Südrand Russlands größere internationale Aufmerksamkeit zu widmen. Zur nachhaltigen Befriedung des Nordkaukasus führte dies zwar noch nicht, aber internationale Politik war nicht mehr nur auf den Südkaukasus mit seinen drei unabhängigen Staaten fixiert. In den kaukasischen Teilrepubliken der Russischen Föderation wurden nun auch westliche Partner für wirtschafts- und sicherheitspolitische Kooperation akzeptiert. Zudem verbesserte sich das bis dahin zutiefst gestörte Verhältnis zwischen Russland und Georgien, was Entspannung an kritischen Schnittstellen zwischen beiden Regionshälften des Kaukasus zur Folge hatte. Die Beziehungen zwischen euro-atlantischen und eurasischen Kooperations- und Integrationsformaten entspannten sich. Die Nato zeigte Bereitschaft, mit sicherheitspolitischen Regionalorganisationen zusammenzuarbeiten, die von Russland dominiert wurden, etwa mit der Collective Security Treaty Organization (CSTO). Die von Putin 2011 inspirierte Eurasische Union, die mittlerweile einige – bei weitem nicht alle – postsowjetische Staaten umfasste, und die Europäische Union traten nicht in eine verschärfte Konkurrenz ein, die sich 2013 noch angedeutet hatte, als Russland gegenüber der Ukraine repressive Maßnahmen ergriff. Vielmehr begannen sie auf einigen wirtschaftlichen und energiepolitischen Feldern zusammenzuarbeiten. Im Kreml wurde erneut die Parole eines »Wirtschaftsraums von Lissabon bis Wladiwostok« bemüht und den Bestrebungen entgegengehalten, eine transatlantische Freihandelszone zu verwirklichen.

Defekte Demokratie in einem EU-Mitgliedstaat: Entschlossen gegen Wertebankrott vorgehen

Daniel Hegedüs / Kai-Olaf Lang

Hier geht es weder um Ungarn noch um Rumänien. Dabei war es nicht zuletzt die innenpolitische Entwicklung in diesen beiden Ländern, die in der EU für eine heftige Diskussion gesorgt hat: Wie soll mit demokratisch gewählten Regierungen umgegangen werden, die auf Abwege geraten und einen illiberalen Schwenk vollziehen, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beeinträchtigt? Das Szenario ist sowohl in einem älteren als auch in einem jüngeren EU-Land denkbar, aber doch wohl eher an der östlichen, südöstlichen oder südlichen Peripherie als im Zentrum der Gemeinschaft.

Im Herbst 2015 finden in einem Mitgliedstaat der EU Parlamentswahlen statt, bei denen die verbündeten Gruppierungen »Patriotische Sammlungsbewegung« und »Nationalpartei« eine Dreiviertelmehrheit der Mandate erringen. Der neue Ministerpräsident verkündet ein Programm der »nationalen Erneuerung«. Im Zuge von Reformen in der Justiz, im Sicherheitsapparat und in Zentral- sowie Regionalverwaltung wird dort die Hälfte der Leitungsfunktionen neu besetzt. Die Regierung beschließt, die Gesetzgebung durch Sonderdekrete zu beschleunigen. Die mit weitreichenden institutionellen Veränderungen einhergehende »Neubegründung der republikanischen Staatsordnung« hat zur Folge, dass sich die Macht zusehends in den Händen der Regierungsmehrheit konzentriert. Unter dem Vorzeichen einer »patriotischen Wirtschaftsstrategie« werden ausländische Unternehmen verstaatlicht und führende Manager wegen angeblichen Missbrauchs der Marktmacht inhaftiert. Die EU tritt zunächst uneinheitlich auf. Der Kommissionspräsident findet mahnende Worte, im Europäischen Parlament streiten sich die Parteien, der Europäische Rat übt Zurückhaltung. Die Regierung gelangt infolgedessen zu der Überzeugung, dass aus Brüssel keine echte Sanktionierung droht. Sie signalisiert Gesprächsbereitschaft, nimmt kosmetische Änderungen vor und argumentiert, alle bislang vollzogenen Schritte seien verfassungsgemäß und legitim. Auch als sich die EU angesichts wachsender Unzufriedenheit über die Zustände im Land doch zu ersten Strafmaßnahmen durchringt, rückt die Regierung nicht von ihrem Kurs ab.

Ein autoritäres Regime in der EU?

Sollte die Entwicklung ungebremst ihren Lauf nehmen, droht das Land sich substantiell von demokratischen Standards zu entfernen. Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Wahldemokratie würden kontinuierlich ausgehöhlt, die Voraussetzungen für politischen Wettbewerb und oppositionelles Handeln limitiert. Damit wäre künftig auch ein demokratischer

Wechsel erschwert. In kurzer Zeit würde sich in der EU ein »hybrides« Regime mit autoritären Zügen etablieren.

Eine solche Dynamik bliebe nicht ohne Folgen für die innere Situation der EU und für das Außenhandeln der Gemeinschaft. So würden sich in manchen Mitgliedstaaten Parteien und Führungspersönlichkeiten ermutigt sehen, ihre Machtposition mit ähnlichen Mitteln abzusichern. Die Entstehung eines semiautoritären Regimes in der EU könnte für einige Mitgliedstaaten Anreiz zur Nachahmung sein und dazu führen, dass sie die politischen der »Kopenhagener Kriterien« nicht mehr erfüllen.

Erhebliche Querelen wären in der Frage zu erwarten, wie man mit dem »Problemland« umgehen soll. Gibt die Union keine einheitliche Antwort, würden kritische Mitgliedstaaten ihre politischen Kontakte zum betreffenden Staat einschränken und beständig auf Sanktionen drängen. Andere würden einen pragmatischen Ansatz bevorzugen, wieder andere jedweder Intervention von außen eine Absage erteilen. So könnte in der EU ein neuer Konflikt zwischen »Demokratieschützern« und »Souveränitätshütern« entstehen.

Die Fähigkeit der EU, international und im direkten Umfeld als »normativer Akteur« aufzutreten und insbesondere im Kontext von Erweiterung und Nachbarschaftspolitik für die Verbreitung demokratischer Prinzipien zu sorgen, würde deutlich geschwächt. Illiberale und halbliberale Regime von Nicht-EU-Staaten könnten Kritik der EU weitgehend entkräften, indem sie auf die Existenz demokratischer Defekte in der Union selbst verweisen. Vor diesem Hintergrund stellt sich für Union und Mitgliedstaaten die Frage, ob sie in der Lage sind, semiautoritären Tendenzen entschieden und geschlossen entgegenzutreten.

Eine entschlossene Reaktion:

Zusätzliche Instrumente, vertiefte Grundwerteakzeptanz

Falls die EU auf die rapide Verschlechterung der demokratisch-rechtsstaatlichen Verhältnisse in einem Mitgliedstaat ebenso konsistent wie rasch reagiert, könnte sie auf diese Weise dem fortschreitenden Erodieren der normativen Basis der Union entgegenwirken. Die Gefahr einer doppelten Fragmentierung der EU wäre gebannt, die einerseits von wirtschaftlich-finanziellen Ungleichgewichten im Kontext der Verschuldungskrise und andererseits vom »Wertebankrott« als Nebenfolge offensiver Machtkonzentration ausgeht.

Um wirksame Antworten auf illiberale Trends zu entwickeln, müsste in der Union die Suche nach zusätzlichen Instrumenten und Sanktionen forciert und gleichzeitig ein Dialog über den Gehalt einzelner Grundwerte angestoßen werden. Die existierenden Handlungsoptionen folgen zwar einer Eskalationslogik, ihre Wirksamkeit ist allerdings recht begrenzt. Eine verbale Verurteilung ist gut zu bewerkstelligen, hat aber in der Regel keine nennenswerten Folgen. Zwar besteht die Möglichkeit, Rechtsverstöße und Acquis-widriges Verhalten im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren zu identifizieren. Doch in diesem sehr technischen Prozess lassen sich

Werteverstöße kaum ahnden und politische Ordnungen nicht angemessen beurteilen. Finanzielle Sanktionierung ist nur auf Umwegen zu erreichen.

Am oberen Ende der Sanktionsskala steht derzeit ein Verfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrags. Offiziell dient es als Sanktion im Falle schwerwiegender Verletzungen der europäischen Grundwerte. Initiierung und Umsetzung des Artikel-7-Verfahrens erfordern die Überwindung bewusst hoch angesetzter Hürden. Schon allein um die »Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung« von Basisnormen festzustellen, bedarf es einer Vierfünftelmehrheit im Rat. Für die Feststellung einer »schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung« ist ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates nötig (über den der betroffene Staat nicht mit abstimmen darf). Erst dann können weitreichende Strafen wie etwa die Aussetzung von Mitgliedschaftsrechten verfügt werden. Bei dieser »Ultima ratio« im EU-Sanktionsarsenal müssen sehr weitreichende Verfehlungstatbestände vorliegen, gleichzeitig sind politische Supermehrheiten gefordert. Angesichts dessen ist es für einen kritisierten Mitgliedstaat relativ einfach, dieses Verfahren abzuwenden, solange er nur einen einzigen solidarischen Partner hat und ein Minimum an Kooperationsbereitschaft zeigt. Lediglich bei eklatanten Rechtsbrüchen und Werteverstößen dürfte sich unter den Mitgliedstaaten ein Konsens für Artikel 7 ergeben.

Verkompliziert wird die Sache noch dadurch, dass bei Schlüsselakteuren im Sanktionierungsverfahren – den Mitgliedstaaten und den Fraktionen im Europäischen Parlament – parteipolitische Kalküle eine wichtige Rolle spielen. Solange sich die Regierung eines Mitgliedslands der Unterstützung einer der großen Parteienfamilien sicher sein kann, ist die EU kaum in der Lage, ihre »scharfen Schwerter« anzuwenden. Parteiloyalität und die Zurückhaltung »nichtinterventionistischer« Staaten werden daher für ein hohes Maß an Pragmatismus im politischen Prozess sorgen, auch wenn ein Staat beginnt, an den Rand gewaltenteiliger Demokratie abzudriften. Regierungen, die nach einer Zentralisierung ihrer Macht streben, könnten daher versucht sein, symbolische Kooperationsbereitschaft zu zeigen, indem sie durchgesetzte »Reformen« auf Drängen Brüssels wieder zurücknehmen, letztlich aber wesentliche Inhalte unangetastet lassen.

Mit dem gegenwärtig existierenden Sanktionsrepertoire lässt sich kaum verhindern, dass ein Mitgliedstaat in eine Grauzone zwischen polyarchischer Demokratie und monozentristischem Autoritarismus abgleitet.

Wie könnte ein effektives politisches Instrumentarium zur Ahndung von Grundwerteverletzungen in einzelnen Mitgliedstaaten aussehen? Folgende Bausteine könnten dazu beitragen, die Lücken zwischen bürokratisch-legalistischer Ebene und dem schwerfälligen Artikel-7-Verfahren zu schließen.

Jährliche Berichte zur Lage von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten in allen Mitgliedstaaten könnten erste Anhaltspunkte für Fehlentwicklungen liefern. Für die Erstellung dieser Berichte käme die in Wien ansässige EU-Grundrechteagentur in Frage, die hierfür allerdings ein breiteres Mandat benötigen würde. Alternativ könnte diese Aufgabe der Venedig-Kommission des Europarates übertragen werden. Die eher tech-

nischen Agenturberichte hätten zwar kaum politische Signalwirkung, sie könnten aber einem »wise persons«-Gremium von Nutzen sein, das die Möglichkeit hätte, die Situation in einzelnen Mitgliedstaaten genauer zu prüfen und zu beurteilen. Bei ihren Einschätzungen würde dieses Gremium sowohl bestehende Trends als auch sich anbahnende Entwicklungen im Sinne eines Frühwarnmechanismus berücksichtigen. Hinsichtlich der nationalen Herkunft seiner Mitglieder und deren parteipolitischer Zugehörigkeit müsste es heterogen zusammengesetzt sein, in jedem Fall aber aus Personen mit großer politischer Autorität und möglichst breiter Akzeptanz. Im Sinne einer Konkretisierung ähnlicher Vorschläge des Europäischen Parlaments (im sogenannten Tavares-Bericht vom Juni 2013) hätte die »Weisengruppe« eine zentrale Rolle bei der Feststellung von Fehlverhalten. Ihr wichtigstes Instrument wäre eine »gelbe Karte«, also ein begründetes explizites Negativurteil über rechtlich-politische Entwicklungen in einem bestimmten Mitgliedstaat. Sofern das Europäische Parlament der Einschätzung der Weisengruppe folgt, könnten sich die Mitgliedstaaten politisch darauf einigen, bei Vorliegen von maximal zwei oder drei solcher Voten eine Diskussion über Artikel 7 anzustoßen. Eine derartige Expertengruppe würde auch dazu beitragen, den »Parteieneffekt« zu relativieren und insbesondere die Rolle des Europäischen Rates als »Rettungsinstanz« für Problemstaaten abzuschwächen.

Die Vergabe von Strukturfondsmitteln und weiteren EU-Geldern ließe sich unter den Vorbehalt von Demokratie- und Rechtsstaatskonformität stellen, wie dies vier EU-Außenminister in einer Initiative im März 2013 vorgeschlagen hatten. Es bliebe zu prüfen, inwieweit ein solcher Mechanismus ohne Vertragsänderungen etabliert werden könnte. Sollte sich die EU ohnehin in einem Stadium der Vertragsrevision befinden, wären weitere grundlegende Innovationen denkbar. Aus Gründen der politischen Systematik müsste eine echte Ultima ratio im Sinne eines Ausschlussverfahrens erwogen werden. Hierbei wäre an eine Situation zu denken, in der ein Mitgliedstaat mit grundlegenden Demokratie- und Grundrechtemängeln trotz scharfer Sanktionen nach Artikel 7 nicht einlenkt. Die EU könnte es sich nach derzeitigem Selbstverständnis kaum erlauben, längerfristig mit einem »eingefrorenen Mitglied« zu leben, das eine defekte Demokratie aufweist. In einem solchen Extremfall müsste sie zumindest prinzipiell die Möglichkeit haben, dieses Mitglied auszuschließen.

Ebenso wichtig wie institutionelle und prozedurale Neuerungen wird die politische Bereitschaft der Mitgliedstaaten und der gesamteuropäischen parteipolitischen Akteure sein, sich demokratischer Defizite ernsthaft anzunehmen. Wenn sich die Staats- und Regierungschefs und die europäischen Parteien nicht nachhaltig, glaubwürdig und mit der gleichen Zielrichtung zu Grundwerten und Demokratie bekennen, werden die meisten Mechanismen hohl bleiben. Voraussetzung für die Schaffung eines effektiven EU-Regimes zum Schutz demokratischer Rechtsstaatlichkeit ist das Einvernehmen über den inhaltlichen Kern der abzuschirmenden Normen.

Anhang

Verzeichnis der Abkürzungen

ČEZ	České Energetické Závody (Tschechische Energiewerke)
CSTO	Collective Security Treaty Organization
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUV	EU-Vertrag
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
F&E	Forschung und Entwicklung
FSB	Federal'naja služba bezopasnosti (Föderaler Sicherheitsdienst; Russland)
G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
IEA	International Energy Agency (Internationale Energieagentur)
IRENA	International Renewable Energy Agency (Internationale Organisation für Erneuerbare Energien)
ISAF	International Security Assistance Force
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NOREF	Norsk Ressurssenter for Fredsbygging (Norwegian Peacebuilding Resource Centre; Oslo)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
VN	Vereinte Nationen

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Dr. Marianne Beisheim

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Globale Fragen

Severin Fischer

Stipendiat, Forschungsgruppe EU-Integration

Dr. Nadine Godehardt

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Asien

Dr. Uwe Halbach

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Daniel Hegedüs

Gastwissenschaftler, Forschungsgruppe EU-Integration

Dr. habil. Markus Kaim

Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Kai-Olaf Lang

Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration

Dr. Barbara Lippert

Forschungsdirektorin der SWP, Institutsleitung

Dr. Nicolai von Ondarza

Wissenschaftler, Forschungsgruppe EU-Integration

Prof. Dr. Volker Perthes

Direktor der SWP

Dr. Alexandra Sakaki

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Asien

Prof. Dr. Hans-Henning Schröder

Senior Fellow, Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Dr. Gudrun Wacker

Senior Fellow, Forschungsgruppe Asien

Dr. habil. Christian Wagner

Leiter der Forschungsgruppe Asien

Dr. Kirsten Westphal

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Globale Fragen

Nils Wörmer

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Asien (bis Mitte 2013)