

# EINE

Geopolitische

# UNGE-

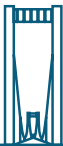
Analysen

# WISSE

einer komplexen

# WELT

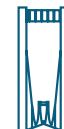
Sicherheitslage



ATLANTIK-BRÜCKE

ARGUMENTE

**EINE**  
Geopolitische  
**UNGE-**  
Analysen  
**WISSE**  
einer komplexen  
**WELT**  
Sicherheitslage



**ATLANTIK-BRÜCKE**

# INHALT

---

## **Geopolitische Chancen und Risiken** 7

die Atlantik-Brücke-Befragung 2016 –  
von Burkhard Schwenker, stellvertretender Vorsitzender  
der Atlantik-Brücke, und Torsten Oltmanns, Leiter der  
Projektgruppe Sicherheit und Verteidigung der Atlantik-Brücke

---

## **Kommentar** 34

### **„Klare Kante“ zeigen ist noch keine Außenpolitik**

Matthias Naß, Internationaler Korrespondent der ZEIT,  
über die Notwendigkeit, außenpolitische Härte mit  
Kompromissfähigkeit zu verbinden

---

## **Kommentar** 40

### **Macht ohne Grenzen?**

Michael Werz, Senior Fellow am Center for American Progress,  
über den Handlungsspielraum amerikanischer Präsidenten

---

## **Gespräch** 45

### **„Wissen, wie dünn das Eis ist“**

Thomas Bagger, Leiter des Planungstabs im  
Auswärtigen Amt, und Burkhard Schwenker  
im Dialog über gute Außenpolitik

---

# GEPOLITISCHE CHANCEN UND RISIKEN

---

Die Atlantik-Brücke-Befragung 2016 –  
von Burkhard Schwenker und Torsten Oltmanns

---

**Prof. Dr. Burkhard Schwenker**

ist stellvertretender Vorsitzender der Atlantik-Brücke und leitet die Arbeitsgruppe Außen- und Sicherheitspolitik. Er war langjähriger CEO und Chairman der Roland Berger GmbH und ist heute Chairman of the Advisory Council der Beratung.

**Prof. Dr. Torsten Oltmanns**

ist Leiter der Projektgruppe Sicherheit und Verteidigung der Atlantik-Brücke. Als Partner der Roland Berger GmbH verantwortet er die weltweit tätige Practice Group „Executive Communications“ und koordiniert als Chairman Global Marketing sämtliche Marketing- und Kommunikationsaktivitäten der Beratung.

## DIE GEOPOLITISCHEN HOTSPOTS 2016

---

Im Sommer 2013 haben wir Mitglieder und Young Leader der Atlantik-Brücke zum ersten Mal zu ihrer Einschätzung außen- und sicherheitspolitischer Entwicklungen befragt und daraus unser Konzept der Übersicht über geopolitische Chancen und Risiken entwickelt. Dabei wollten wir das geopolitische Wissen, die Erfahrungen und die Vernetzung unserer Mitglieder und Young Leader herausfordern und in Szenarien umsetzen, um den außen- und sicherheitspolitischen Diskurs zu schärfen. Schon unsere erste Studie stieß auf großes Interesse, denn die Krise mit Russland und der damit verbundene geopolitische Paradigmenwechsel standen bereits früher auf unserer Agenda als bei vielen anderen.

Im Sommer 2015 haben wir die Umfrage wiederholt. Wir wollten mögliche Veränderungen in der geopolitischen Landschaft analysieren und ausloten, was sich im Vergleich zu 2013 verändert hat, worauf wir uns einstellen sollten und wo – als Kernanliegen der Atlantik-Brücke – ein transatlantisches Vorgehen notwendig ist. Als Ergebnis zeichneten unsere Landkarten das Bild einer zunehmend ungewissen Welt, die geopolitisch und transatlantisch vor allem durch sechs Risiken bestimmt wurde: von den Ambitionen Russlands zur Ausweitung seiner Einflussosphäre über die Konflikte im Nahen Osten, die Flüchtlingskrise, vermehrte Konkurrenzkämpfe um die Vormachtstellung in Asien sowie die politische (und wirtschaftliche) Krise in Europa bis hin zum Trend weltweiter Aufrüstung.

**Im Vergleich zu 2013 und 2015** ist die Welt heute noch einmal ungewisser geworden: Der sich in Europa (auch in Deutschland) ausbreitende Terror des „Islamischen Staates“ (IS), das britische Votum für den Brexit, eine neue Bankenkrise in Italien, der Putschversuch in der Türkei, die kaum für möglich gehaltene Präsidentschaftskandidatur von Donald Trump – die Liste unerwarteter Ereignisse ließe sich beliebig fortsetzen.

Nicht ohne Grund beschreibt das neue Weißbuch der Bundesregierung ein sicherheitspolitisches Umfeld, das „noch komplexer, volatiler, dynamischer und damit immer schwieriger vorhersehbar“ geworden ist. Vor diesem Hintergrund haben wir dieses Jahr die Mitglieder und Young Leaders-Alumni der Atlantik-Brücke erneut zu ihrer Einschätzung geopolitischer Chancen und Risiken befragt. Diesmal ging es uns vor allem darum, ob und wie dem Phänomen Ungewissheit begegnet werden kann – und wie sich unsere „Hotspots“ aus 2015 verändert haben.

---

### Der Trend zur geopolitischen Volatilität setzt sich 2016 ungebrochen fort – und führt zu einer Reihe manifester und schwer kalkulierbarer Risiken.

---

**Bestätigt hat sich das Bild** einer zunehmend ungewissen Welt mit vielschichtigen Herausforderungen, immer neuen (und unerwarteten) Akteuren und einer Vielzahl von Gefahrenherden. Der Trend zur geopolitischen Volatilität setzt sich 2016 ungebrochen fort – und führt zu einer Reihe manifester und schwer kalkulierbarer Risiken, die uns kurz- und mittelfristig in Atem halten werden (vgl. Abb. 1, S. 10). Dazu gehören vor allem die zunehmende Bedrohung durch den IS, die weltweite Terrorlage, der Syrienkonflikt, die Flüchtlingsströme (angeheizt durch weitere Bürgerkriege in Afrika), die Konflikte zwischen Saudi-Arabien und dem Iran sowie Russlands Außen- und Militärpolitik. Oder auch die politische Entwicklung in der Türkei, die vor allem die europäische Außenpolitik herausfordert. (Der Putschversuch und die darauf folgenden politischen Reaktionen fanden nach unserer Befragung statt.)

## Abbildung 1: Die Top 15 geopolitischen Risiken

(kurz- und mittelfristig, Antworten in Prozent)



Quelle: Atlantik-Brücke-Risiko-Survey 2016

**Fast jede dieser Entwicklungen** allein hat das Potenzial, die geopolitische Landkarte zu verändern – zusammengenommen führen sie dazu, dass unsere Welt noch bedrohlicher wird. Klar ist in jedem Fall: Angesichts der Ungewissheit und Ambiguität wird es immer schwieriger, Entscheidungen zu treffen – die Politik sucht Antworten auf sicherheitspolitische und geostrategische Fragen, die Wirtschaft ringt um die Entwicklung tragfähiger globaler Wachstumsstrategien. In vielen Fällen sind bewährte Entscheidungsmuster längst gekippt, bewährte Prognoseverfahren nicht mehr verlässlich. Jederzeit können neue Konstellationen entstehen, die getroffene Entscheidungen wieder infrage stellen. Kurz: Geopolitik und die aktive Auseinandersetzung mit Ungewissheit fordern Führung in Politik und Wirtschaft massiv heraus! Das spiegelt sich auch in dem regen Interesse an unserer Umfrage wider: 188 Mitglieder und Young Leaders-Alumni beteiligten sich, darunter viele Entscheidungsträger aus der Wirtschaft (50 Prozent), der Politik (15 Prozent) oder Medien/Kultur (35 Prozent).

## DER UMGANG MIT UNGEWISSHEIT

**B**ereits in unserer 2015er-Umfrage konnten wir feststellen, dass unsere Welt ungewisser, undurchschaubarer und vieldeutiger wird. Trends sind nicht mehr stabil, Trendextrapolationen deswegen kaum mehr möglich, Zusammenhänge sind nicht mehr eindeutig, Wahrscheinlichkeiten nicht bekannt und Aggressoren nicht immer gleich erkennbar.

**In der aktuellen Umfrage** bestätigen 92 Prozent unserer Panel-Teilnehmer dieses Bild einer ungewissen Welt und erwarten, dass sich die Entwicklung fortsetzt. Dieser Befund hat erhebliche Konsequenzen. Denn wenn wir weder die Richtung noch die Geschwindigkeit von (geopolitischen) Ereignissen verlässlich vorhersehen können, greift unser klassisches Instrumentarium zur Bewältigung von Gefahren und Krisen zu

kurz. Erforderlich ist nicht nur ein neues Verständnis dieser (Ungewissheits-)Herausforderung, gefragt sind auch neue, komplexere Lösungen:

- > 75 Prozent der Befragten sehen die Antwort auf die verstärkte globale Ungewissheit in einer stärkeren Vernetzung der Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik,
- > 62 Prozent halten eine verstärkte europäische Außen- und Sicherheitspolitik für zwingend erforderlich,
- > 58 Prozent glauben, dass Deutschland mehr in Außenpolitik investieren sollte, zum Beispiel in Personal und Ausbildung, stärkere regionale Präsenzen, mehr Kommunikation und Austausch,
- > 58 Prozent fordern darüber hinaus mehr Investitionen in militärische Intelligenz (Nachrichtendienste etc.),
- > 52 Prozent sind davon überzeugt, dass mehr multilaterale Ansätze und neue Verhandlungsformate, wie beispielsweise das Minsk-Abkommen oder die Verhandlungen über die Iran-Sanktionen, notwendig sind,
- > 37 Prozent finden, dass geopolitische Zusammenhänge eine stärkere Rolle an den Schulen und vor allem Universitäten (und hier insbesondere an Business Schools) spielen sollten.

**Diese Vorschläge sind** weder überschneidungsfrei noch abschließend – und können es auch nicht sein, denn die Herausforderungen, mit denen wir heute umgehen müssen, sind neu, die möglichen Lösungen noch nicht erprobt. Deutlich wird aber, dass Außen- und Sicherheitspolitik vernetzt angelegt werden muss, dass es um das Denken in Szenarien geht, dass wir einen Brückenschlag wagen müssen zwischen geopolitischem, volkswirtschaftlichem und gesellschaftspolischem Denken. Mit anderen Worten: Außen- und Sicherheitspolitik muss heute „hybrid“ angelegt werden, also bewährte Methoden und neue Ansätze und Perspektiven umfassen.

**Die deutsche Außenpolitik** hat auf diese Herausforderungen bereits reagiert und den Haushalt des Auswärtigen Amtes von 2015 auf 2016 um eine Milliarde Euro auf 4,8 Milliarden Euro deutlich aufgestockt, wobei ein Großteil der Mehrausgaben für humanitäre Hilfe und Krisenprävention vorgesehen ist. Außenminister Frank-Walter Steinmeier hat dazu in seiner Rede vor dem Bundestag im Rahmen der Haushaltsdebatte ausgeführt: „All dies ist ausdrücklich kein Nebenaspekt von Außenpolitik! (...) Denn dieser Haushaltsentwurf stärkt den Instrumentenkasten der Außenpolitik, von der akuten Nothilfe bis hin zur zivilen Krisenprävention und zur auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik“. Welche weiteren Ansätze für gute, hybrid angelegte Außenpolitik als Reaktion auf Ungewissheit denkbar sind, haben wir in einem Interview mit Thomas Bagger, Leiter des Planungstabs im Auswärtigen Amt, hinterfragt (vgl. S. 45).

Der hybride Charakter von Maßnahmen im Umgang mit Ungewissheit zeigt sich übrigens auch in zwei weiteren Vorschlägen unseres Panels. Zum einen geht es darum, Wirtschaftswachstum und die damit verbundene gesellschaftliche Teilhabe als Bestandteil geopolitischer Stabilität zu verstehen. Spiegelbildlich, wir werden das im Folgenden noch diskutieren, gehört dann auch „nachlassendes globales Wirtschaftswachstum“ zu den größten mittelfristigen geopolitischen Risiken, die unser Panel sieht.

**Zum anderen geht es um** mehr „klare Kante“ gegenüber Despoten und Autokraten. Oder erweitert formuliert: Es geht darum, in ungewissen Zeiten durch eine klare Meinung, den Mut zu einem klaren Standpunkt und durch ein festes Wertegerüst Orientierung zu geben. Wie schwierig das im politischen Tagesgeschäft zu realisieren ist, erleben wir aktuell im Umgang mit der Türkei. Ob Politik überhaupt dieser Anforderung entsprechen kann (oder doch der Kompromissneigung erliegen muss), hat Matthias Naß von der ZEIT für uns kommentiert (vgl. S. 34).

## WAS KURZ-, WAS MITTELFRISTIG GEFÄHRLICH IST

---

Um aus den geopolitischen Hotspots denkbare Entwicklungslinien und Szenarien abzuleiten und zu bewerten, haben wir unsere Panel-Teilnehmer danach gefragt, welche der potenziellen geopolitischen Entwicklungen kurzfristig – also in diesem oder im nächsten Jahr – gefährlich, sehr gefährlich oder auch weniger gefährlich sind, und wie die mittelfristige Perspektive dazu bewertet wird. Die Ergebnisse bilden unser aktuelles Krisenportfolio 2016 (vgl. Abb. 2, S. 17).

**Im Unterschied zu 2013 und 2015** gibt es eine wachsende Anzahl von Krisenherden, die nahezu alle Teilnehmer als gefährlich bis sehr gefährlich einstufen. Aus heutiger Sicht sehen wir erheblich mehr Risiken als Chancen. Oder kurz: Unser geopolitisches Umfeld wird immer bedrohlicher! Deutlich wird aber auch, dass die einzelnen Risiken ganz erheblich danach differieren, ob sie kurz- oder mittelfristig wirken – unsere „Risiko-Landkarten“ sind in Bewegung. Mehr als zwei Drittel unserer Panel-Teilnehmer ...

- > sehen kurzfristig die größten Bedrohungen im „Islamischen Staat“, dessen Terror immer mehr Länder in Europa erreicht, im Syrienkonflikt als blutigem Spielball regionaler Hegemonie-Ambitionen sowie in den aus Syrien und der gesamten Region weiter nach Europa drängenden Flüchtlingsströmen.
- > halten diese drei Risiken aber für mittelfristig weniger gefährlich. Mit anderen Worten: Es gibt eine berechtigte Hoffnung darauf, dass diese Krisen in nächster Zeit gelöst werden können – einer der wenigen Hoffnungsschimmer in der aktuellen Befragung.

- > glauben, dass mittelfristig sehr große Gefahren vor allem in dem erwarteten Kampf um die regionale Vorherrschaft zwischen Iran und Saudi-Arabien, weiteren Bürgerkriegen in Afrika (mit weiteren Flüchtlingswellen Richtung Europa) sowie in dem schwelenden Konflikt zwischen Afghanistan, Pakistan und Indien liegen. Immerhin: Mehr als zwei Drittel sehen diese Risiken als kurzfristig nicht manifest an.
- > stufen weiterhin die fortschreitende militärische Aufrüstung, die weitere Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie – das ist neu – Chinas Präsenz in Asien (die Amerika zunehmend herausfordert) als perspektivisch hoch bedrohlich ein. Aber auch hier gilt: Kurzfristig werden hieraus nur geringe Risiken erwartet.
- > sehen kurz- wie mittelfristig die Gefahr, dass der Russland-Ukraine-Konflikt wieder aktiv ausbricht. Dieses Damoklesschwert schwebt weiter über uns.
- > gehen davon aus, dass mittelfristig große Risiken in einem nachlassenden globalen Wirtschaftswachstum liegen können, das (erstmalig) als Treiber von Krisen benannt wird, sowie in einer (vor allem in den westlichen Industriestaaten) schnell zunehmenden Arbeitslosigkeit durch das Voranschreiten der Digitalisierung. Beides ist ein weiteres Signal dafür, dass Außen- und Sicherheitspolitik heute integriert gedacht werden muss – Krisenprävention setzt eben auch bei den Perspektiven der Menschen an.

---

**Mehr als zwei Drittel der Panel-Teilnehmer sehen kurzfristig die größten Bedrohungen im „Islamischen Staat“, dessen Terror immer mehr Länder in Europa erreicht.**

---



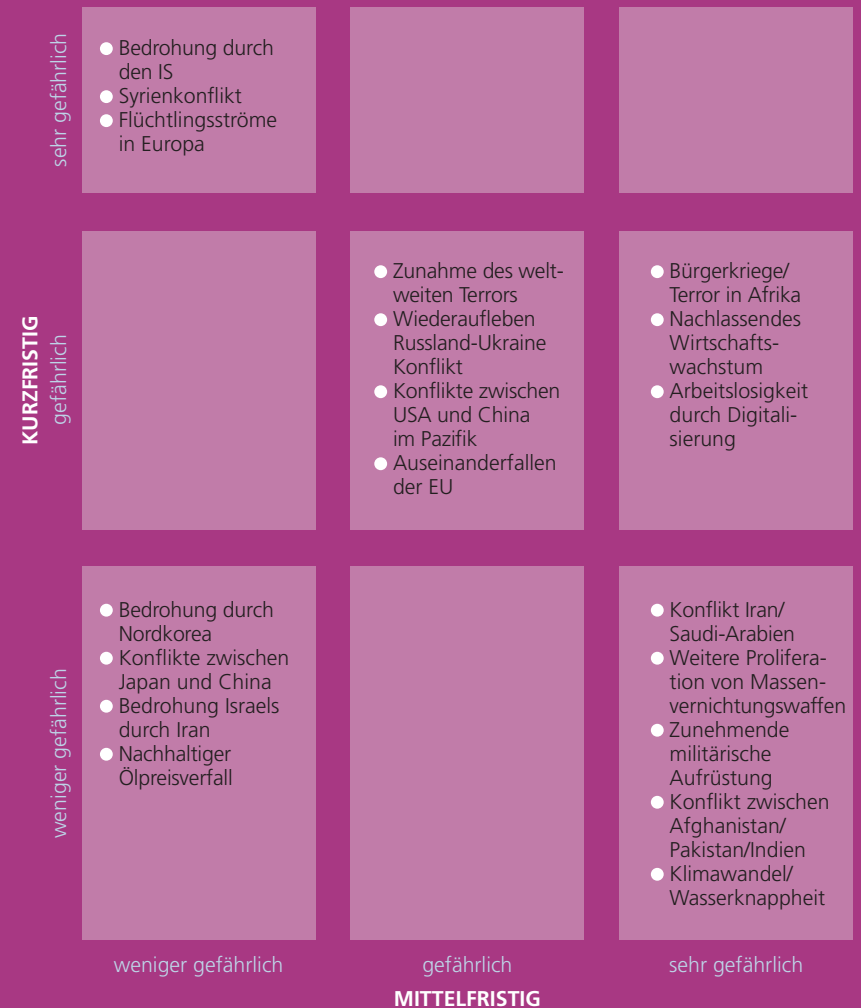
Letztlich gehört zu dieser Aufzählung (leider) auch, dass eine große Mehrheit unseres Panels das mittelfristige Risiko eines Auseinanderfallens der EU sieht. Waren 2015 immerhin noch 45 Prozent unserer Teilnehmer der Meinung, dass die Probleme in Europa gelöst werden können, hat sich die Einschätzung der Chancen binnen Jahresfrist gedreht. Immerhin: Die sehr deutliche Differenzierung zwischen kurz- und mittelfristig entstehenden Bedrohungen gibt auch Anlass zur Hoffnung – nämlich dass in Europa zumindest etwas Zeit bleibt, um durch eine neue Governance und eine geeignete Wirtschafts-, Sozial- und Europapolitik dem Auseinanderbrechen der EU rechtzeitig entgegenzuwirken.

**Zu den eher hoffnungsvollen Bewegungen,** die wir auf unseren Landkarten feststellen konnten, gehört auch, dass nicht in jedem Fall eine Zunahme der Gefahren gesehen wird. Unsere Umfrage zeigt, dass sich vergangene Krisenherde auch wieder beruhigen können. Zu mehr Stabilität und Sicherheit beitragen können insbesondere ...

- > die heute schon deutlich geringer bewertete Bedrohung Israels durch Iran,
- > der offenbar in seiner Intensität abnehmende Konflikt zwischen China und Japan, den nur noch eine Minderheit als kurz- oder mittelfristig bedrohlich wahrnimmt,
- > sowie die Tatsache, dass der zwischenzeitliche Einbruch der Ölpreise entgegen weitverbreiteter Meinungen nicht (oder zumindest noch nicht) zur breiten Destabilisierung der Förderländer geführt hat.

**Um die Ergebnisse unserer Umfrage** weiter zu verdichten, haben wir mit einer Reihe geopolitischer Experten versucht, die Aus- und Nebenwirkungen unserer Krisenherde zu analysieren und Zusammenhänge herzustellen. Mit Blick auf das transatlantische Bündnis ist auf diese Weise unsere neue Landkarte entstanden, auf der sechs Krisenregionen beziehungsweise -themen dominieren: Russland, USA, Asien, Nahost, Europa und die fortschreitende militärische Ausrüstung.

Abbildung 2: Das Krisenportfolio 2016



Quelle: Atlantik-Brücke-Risiko-Survey 2016

## RUSSLAND: EINE NEUE OST-WEST-KONFRONTATION?

Als wir im Sommer 2013 zum ersten Mal die Mitglieder der Atlantik-Brücke nach ihrer Einschätzung geopolitischer Risiken gefragt haben, war nicht abzusehen, dass einige Monate später die Proteste auf dem Maidan beginnen, Russland nachfolgend die Krim annektieren und in der Ostukraine ein Krieg toben würde. Dennoch galt schon damals vielen Mitgliedern der Atlantik-Brücke Russland als ein wesentlicher geopolitischer Risikofaktor.

Seitdem haben wir gelernt, dass diese Einschätzung richtig war. Moskaus Politik hat inzwischen dazu geführt, dass Russland in der Liste geopolitischer Krisenherde weit oben liegt:

- > 90 Prozent der Panel-Teilnehmer erwarten, dass Russland seine offensive geopolitische Linie fortsetzt – und fühlen sich von dieser Politik aktiv bedroht.
- > 62 Prozent vermuten, dass die Vereinbarungen von Minsk nicht umgesetzt werden – der Konflikt dürfte uns also noch längere Zeit in Atem halten.
- > 78 Prozent sind – auch deswegen! – der Meinung, dass die Sanktionen beibehalten oder sogar verschärft werden sollen. Nur 22 Prozent sprechen sich für eine schnelle Einstellung des Sanktionsregimes aus.

**Als Reaktion auf die westlichen Sanktionen** hatten im vergangenen Jahr noch zwei Drittel unserer Teilnehmer befürchtet, dass Russland und China eine Wirtschaftsallianz aufbauen. Dieses Risiko wird heute offensichtlich deutlich geringer eingeschätzt – nur noch 8 Prozent rechnen damit, dass eine intensive Zusammenarbeit zustande kommt. Womöglich

ist diese Einschätzung zu optimistisch, wie der vertiefte Blick auf das chinesische Engagement in Russland zeigt. Nach Zahlen von Germany Trade & Invest weist die Zusammenarbeit eine erhebliche Dynamik auf:

- > An der Spitze stehen Projekte der Energieversorgung; beispielsweise soll die russische Gaspipeline „Sila Sibiri“ mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 55 Milliarden US-Dollar ab 2018 rund 38 Milliarden Kubikmeter Gas von Russland nach China leiten.
- > In den Bau des russischen Flüssiggaswerks „Jamal“ investieren chinesische Banken fast die Hälfte der Gesamtsumme von 27 Milliarden US-Dollar. Das Werk soll 2018 fertiggestellt werden und hat ein Volumen von 16,5 Millionen Tonnen Flüssiggas pro Jahr.
- > Für den Bau der Eisenbahnlinie Belkomur ist geplant, dass chinesische Unternehmen Kredite in Höhe von gut 80 Prozent der Gesamtinvestition gewähren, die sich auf 250 Milliarden Rubel (rund 3,9 Milliarden US-Dollar) beläuft.
- > Auch der Ausbau der industriellen Basis spielt eine wichtige Rolle; beispielsweise investieren chinesische Automobilhersteller gut 800 Millionen US-Dollar in den Bau von Werken in Russland.

**Die Liste der Projekte** ließe sich um weitere verlängern. Der Befund ist eindeutig: Unterhalb der Ebene zwischenstaatlicher Verträge vertiefen sich die Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Ländern auf strategisch wichtigen Feldern wie der Energieerzeugung, der Automobilindustrie und der Infrastruktur. Das Szenario einer engen Zusammenarbeit von China und Russland ist damit nach wie vor aktuell – und spielt auch für die Frage der weiteren Sanktionspolitik eine wichtige Rolle.

## USA: BLICK NACH ASIEN ODER ISOLATIONISMUS?

Das „Pacific Age“ – die Hinwendung der USA zum pazifischen Raum – ist eine der stabilsten geopolitischen Einschätzungen unseres Surveys. Eine klare Mehrheit von 68 Prozent der Panel-Teilnehmer geht davon aus, dass Asien für die USA auf Dauer wichtiger sein wird als Europa – in wirtschaftlicher, politischer und militärischer Hinsicht.

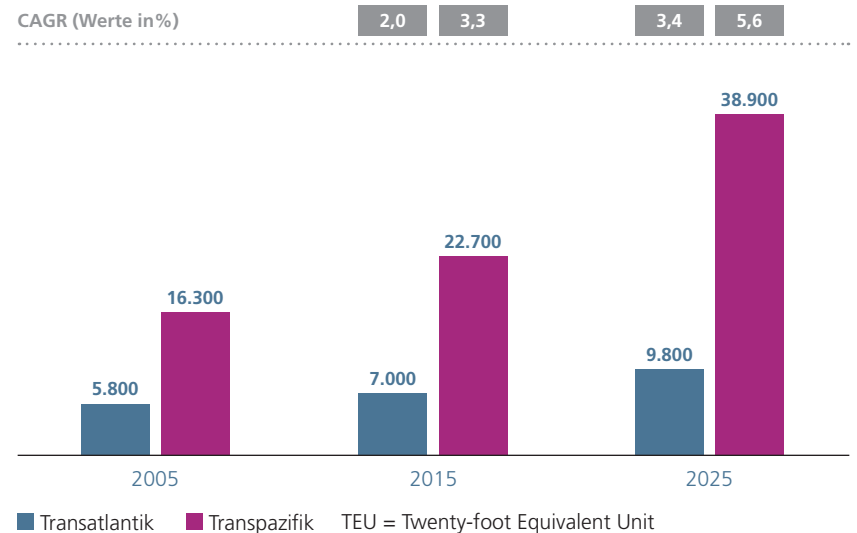
**Die ökonomischen Fakten** stützen diese Vermutung: Die Entwicklung des Containerhandels – ein wichtiger Indikator für die Intensität der Wirtschaftsbeziehungen – zum Beispiel zeichnet ein klares Bild vom „Pacific Age“. So beträgt das Handelsvolumen der USA mit Asien schon jetzt bereits das Dreifache des transatlantischen Warenaustausches – und bis 2025 wird mit einem weiteren Wachstum von 5,5 Prozent gerechnet. Die Intensität des Handels mit Asien würde damit das Wachstum des weltweiten Handels deutlich übersteigen (vgl. Abb. 3, S. 21).

Die Einschätzung unseres Panels zum geplanten transpazifischen Handelsabkommens (kurz: TTP) reflektiert diese Entwicklung: 77 Prozent unserer Umfrageteilnehmer sind der Meinung, dass diese Vereinbarung den pazifischen Wirtschaftsraum weiter stärken wird – auf Kosten der transatlantischen Beziehungen.

**Umso wichtiger scheint** vielen Befragten die Stärkung der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen: Drei Viertel rechnen weiterhin mit einem positiven Abschluss der TTIP-Verhandlungen. Allerdings erwarten nur wenige eine schnelle Einigung: Nicht einmal 10 Prozent der Befragten rechnen mit der Ratifizierung der Verträge in 2016, fast 40 Prozent tippen auf einen Abschluss im Jahr 2018 oder sogar später.

**Abbildung 3: Amerikas Hinwendung zum Pazifik: Handelsströme Atlantik vs. Pazifik**

Entwicklung des Containerhandels (in Tsd. TEU)



Quelle: IHS Economics; eigene Berechnungen

Diese Einschätzungen werden von einer zunehmenden Unsicherheit hinsichtlich der zukünftigen internationalen Rolle der USA überlagert. Schon im Vorwahlkampf spielten Forderungen nach einer Reduzierung der Handels- und Politikabkommen eine wichtige Rolle. Vor allem der republikanische Präsidentschaftskandidat Donald Trump hat mit Forderungen wie dem Ausstieg der USA aus der Welthandelsorganisation WTO oder Gedankenspielen über einen Austritt aus der NATO die allgemeine Ungewissheit über Amerikas Weg ab 2017 verstärkt. Ob diese Risiken manifest werden – und ob ein amerikanischer Präsident dazu überhaupt die Macht hat – werden wir später noch beleuchten.

Aber eines scheint jetzt schon klar zu sein: Wir müssen damit rechnen, dass sich die USA – trotz eines stärkeren Engagements im Pazifik – künftig international zurücknehmen. Jedenfalls gehen schon heute 46 Prozent unserer Panel-Teilnehmer davon aus, dass sich die Vereinigten Staaten in den kommenden Jahren wesentlich stärker auf sich selbst beziehen werden. Sollte Donald Trump als US-Präsident reüssieren, erwarten sogar 67 Prozent der Befragten einen internationalen Rückzug der USA.

## ASIEN: KONKURRENZ UM GEOPOLITISCHEN EINFLUSS

---

**R**egionale Konflikte und Entwicklungen in Asien gehören schon seit 2015 zu den wichtigen Hotspots auf unseren Landkarten der geopolitischen Chancen und Risiken. Allerdings deutet sich eine Entspannung an, seit China wirtschaftlich an Wachstumsgrenzen stößt:

- > 66 Prozent unserer Panel-Teilnehmer gehen davon aus, dass China einige Jahre benötigen wird, um seine wirtschaftlichen Probleme zu überwinden.
- > 60 Prozent erwarten deshalb, dass China seine geopolitischen Ambitionen zurückfährt und wir tendenziell mit einer Entspannung rechnen können.
- > 57 Prozent gehen vor diesem Hintergrund auch davon aus, dass sich das Risiko eines Konflikts zwischen China und seinen Nachbarn, insbesondere Japan, verringern wird – 2015 waren noch mehr als 70 Prozent der Meinung, dass sich der Konflikt um die Senkaku-Inseln im Ostchinesischen Meer verschärfen würde.

Auch die positive Entwicklung Indiens – wirtschaftlich wie politisch – wird als stabilisierend für Asien gesehen: 90 Prozent der Panel-Teilnehmer gehen von einem verstärkten Wettbewerb zwischen Indien und China aus, der nach Meinung der Mehrheit aber positiv auf die Machtbalance in Asien einwirkt.

**Ökonomische Kennziffern stützen diese Erwartung:** Das Wirtschaftswachstum Indiens lag im Haushaltsjahr 2014/2015 bei 7,4 Prozent; trotz struktureller Probleme zählt Indien damit wieder zu den am stärksten expandierenden Volkswirtschaften der Welt. Zudem lassen die aktuell beschlossenen Steuerreformen – unter anderem die Einführung einer neuen, landesweit einheitlichen Mehrwertsteuer – erwarten, dass der indische Binnenmarkt perspektivisch zusätzlich an Dynamik gewinnen wird – was sich stabilisierend auch für Asiens Entwicklung auswirken wird.

## NAHOST: KAMPF UM DIE REGIONALE VORMACHTSTELLUNG

---

**I**n unseren geopolitischen Risiko-Analysen ist der Mittlere Osten schon seit 2013 ein Hotspot. Der Syrienkonflikt, der IS-Terror und die aus der Region kommenden Flüchtlingswellen dominieren auch 2016 unser Krisenportfolio.

Dennoch zeichnen unsere Panel-Teilnehmer ein differenzierteres Bild der Lage – und erwarten, wie bereits beschrieben, mittelfristig eine Entspannung bei wichtigen Krisenherden in Nahost:

- > 90 Prozent sehen den IS-Terror kurzfristig als extreme Bedrohung, gehen aber davon aus, dass die internationale Staatengemeinschaft mittelfristig in der Lage ist, diesen erfolgreich zu bekämpfen.
- > 66 Prozent halten es auch für Syrien – dem prominentesten und wohl unübersichtlichsten Krisenherd im Nahen Osten – für möglich, dass die USA, Russland, die Türkei und die Kurden trotz aller gravierenden Gegensätze in der Lage sind, gemeinsam vorzugehen und eine Konfliktlösung zu erreichen.

Das mittelfristig größte Konfliktpotenzial sehen unsere Teilnehmer vor allem im Kampf von Iran und Saudi-Arabien um die regionale Vormachtstellung im Nahen Osten. Mehr als zwei Drittel erwarten, dass sich dieser Konflikt, der bereits zu verschiedenen Stellvertreterkriegen geführt hat, deutlich zuspitzt. Dabei wirkt sich zusätzlich verschärfend aus, dass die USA als Ordnungsmacht in der Region auf dem Rückzug gesehen werden – als Folge einer neuen Außenpolitik, aber auch beeinflusst durch die massiv abnehmende Abhängigkeit des Landes vom Öl aus dieser Region.

---

## Das mittelfristig größte Konfliktpotenzial sehen die Panel-Teilnehmer vor allem im Kampf von Iran und Saudi-Arabien um die regionale Vormachtstellung im Nahen Osten.

---

**Als ein möglicher Gewinner** dieser regionalen Konfrontation wird Israel gesehen. Unsere Panel-Teilnehmer erwarten, dass der Kampf von Iran und Saudi-Arabien um die Vormachtstellung der Region den Fokus verschiebt und die militärische Bedrohung für den Nachbarn reduziert;

nur 34 Prozent sehen in einer weiteren Aufrüstung Irans eine Gefahr für Israel. Die enormen Gasvorkommen vor der israelischen Küste sowie die boomende Gründerkultur schaffen in diesem Windschatten erhebliche Potenziale für einen lang anhaltenden ökonomischen Aufschwung Israels, der das Land auch geopolitisch stärken wird.

## WECKRUF FÜR EUROPA? BREXIT UND DIE FLÜCHTLINGSKRISE

---

Europas Krisen beschäftigen uns schon seit unseren ersten geopolitischen Landkarten im Jahr 2013. Auch die aktuelle Befragung zeichnet kein optimistischeres Bild der Lage – vor dem Hintergrund von Brexit und Flüchtlingskrise nicht verwunderlich.

Vor allem die Flüchtlingskrise beschäftigt unsere Teilnehmer – mehr als 90 Prozent zählen sie zu den größten geopolitischen Risiken überhaupt. Die Folgen für Europa, die jeweiligen Heimatregionen der Geflüchteten sowie für weitere Länder werden als gravierend und bedrohlich angesehen. Nach UN-Statistiken sind in diesem Jahr mehr als 60 Millionen Menschen auf der Flucht – dieses Szenario kommt einer Völkerwanderung gleich, mit all ihren massiven Konsequenzen.

Auch für Deutschland ist die Flüchtlingskrise weiterhin eminent, zumal unsere Panel-Teilnehmer erwarten, dass sich die Flüchtlingszahlen auf hohem Niveau verstetigen – trotz der zwischenzeitlich vermeintlich eingetretenen Beruhigung. Eine deutliche Mehrheit geht von bis zu 500.000 Flüchtlingen und Migranten pro Jahr aus; 30 Prozent erwarten

noch deutlich höhere Zahlen. Trotz dieses Problemdrucks sehen die Befragten eine gemeinsame, europäische Lösung in weiter Ferne: Fast zwei Drittel gehen davon aus, dass Europa zu keiner koordinierten Flüchtlingspolitik findet. 55 Prozent glauben sogar, dass diese ungelöste Krise zu einem weiteren Auseinanderfallen der EU führen wird.

Auch über die Flüchtlingspolitik hinaus sieht unser Panel die Perspektive der Europäischen Union kritisch:

- > 83 Prozent glauben, dass der Austritt Großbritanniens aus der EU die Gemeinschaft schwächt.
- > 57 Prozent erwarten, dass Europas geopolitischer Einfluss weiter abnehmen wird.
- > 44 Prozent gehen davon aus, dass es der EU nicht gelingen wird, den Integrationsprozess bei der Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Außenpolitik weiter voranzutreiben.

**Dass der Brexit** eine aufrüttelnde Wirkung auf die EU und ihre Mitglieder haben könnte, dass Staaten und Institutionen sich auf die fundamentalen Werte der Union rückbesinnen und aus dieser Perspektive eine Erneuerung der EU vorantreiben, sehen unsere Teilnehmer (leider) nicht: Nur 14 Prozent erwarten, dass sich infolge des Austritts mittelfristig eine stärkere kontinentaleuropäische Gemeinschaft bilden wird.

---

**Damit aus dem Austritt  
Großbritanniens doch ein Weckruf für die  
EU wird, bedarf es einer entschlossenen,  
werteorientierten Führung.**

---

**Die politische Konsequenz ist damit klar:** Damit aus dem Austritt Großbritanniens doch ein Weckruf für die EU wird, bedarf es einer entschlossenen, werteorientierten Führung, eines entschlossenen Entgegentretens gegenüber einem immer weiter verbreiteten EU-Pessimismus, der sich auch in unserer Befragung zeigt. Auch bedarf es sicher einer konzertierten Aktion der sozialen, wissenschaftlichen, ökonomischen und politischen Eliten, um das Projekt Europa und seine enormen positiven Folgen für Frieden, Wohlstand und freie Entfaltung des Einzelnen neu zu beleben.

## AUFRÜSTUNG: DIE GLOBALE HERAUSFORDERUNG

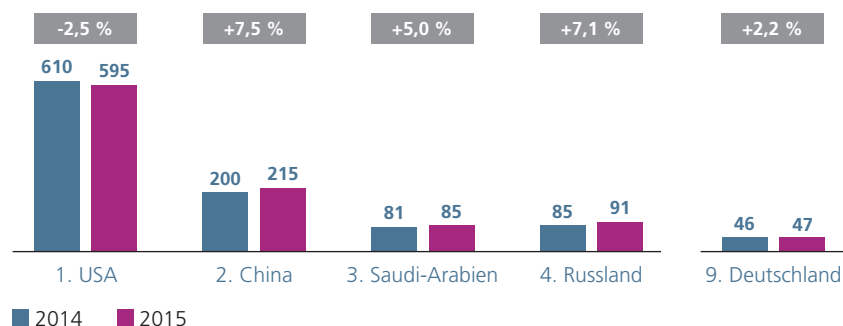
---

**D**ass Geopolitik in Zukunft wieder stärker militärisch bestimmt wird, haben unsere Hotspots bereits gezeigt. Die weiteren Umfrageergebnisse untermauern diese Einschätzung: Wie in den vergangenen Jahren geht die überwältigende Mehrheit unserer Panel-Teilnehmer (78 Prozent) davon aus, dass sich die Welle weltweiter Aufrüstung weiter beschleunigen wird.

Die verfügbaren Statistiken bestätigen diesen Eindruck: Die weltweiten Militärausgaben betragen im Jahr 2015 rund 1,7 Billionen US-Dollar; das ist ein effektiver Zuwachs von einem Prozent im Vergleich zu 2014 (vgl. Abb. 4, S. 28). In Europa haben die Militärausgaben 2015 im Schnitt zwar noch um 0,2 Prozent abgenommen, aber der Trend wird sich auch hier umkehren: Für die Bundeswehr zum Beispiel sind bis zum Jahr 2020 fünf Milliarden Euro mehr an Budget eingeplant, in den baltischen Staaten, in Polen, Rumänien und der Slowakei gab es insgesamt schon einen Anstieg der Militärausgaben um 13 Prozent zu verzeichnen.

**Fazit:** Die Zeit der Friedensdividenden scheint vorbei zu sein; nach vielen Jahren des Sparens und Kürzens kündigen sich steigende Militärausgaben an. Ein Anstieg ist allein deshalb sehr wahrscheinlich, weil wir realistisch davon ausgehen müssen, dass die europäischen Staaten mehr als bisher zur Finanzierung der NATO beitragen müssen. Jedenfalls sind 81 Prozent unserer Panel-Teilnehmer dieser Meinung.

**Abbildung 4: Die weltweiten Militärausgaben** (in Mrd. US-Dollar)



Quelle: SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)

Ob die steigenden Ausgaben zum vermehrten Pooling und Sharing führen – also zu mehr Integration der europäischen Armeen – wird unentschieden gewertet: 40 Prozent der Befragten sehen die Chance darauf, ebenso viele verneinen dies, 20 Prozent sind unentschlossen – die Skepsis ist verständlich nach einer Vielzahl unerfüllter Ankündigungen und abgebrochener Versuche. Auch das von der Bundesregierung im Juli veröffentlichte neue Weißbuch gibt den kritischen Stimmen recht, denn die zusätzlichen Mittel sollen vor allem in die „Ertüchtigung“ der Bun-

deswehr selbst fließen. Allerdings erhält die Bildung gemeinsamer Einheiten mit anderen NATO-Partnern größeres Gewicht; die Erfahrungen aus der deutsch-niederländischen Brigade und der Zusammenarbeit mit Frankreich sollen künftig u.a. in einer vertieften Kooperation mit Polen einfließen. Auch auf dem militärischen Feld wird sich also entscheiden, ob wir in Europa zu mehr Geschlossenheit angesichts der geopolitischen Bedrohungen finden – oder nicht.

**Die zukünftige Rolle der NATO** wird trotz steigender Budgets sehr differenziert beurteilt: Nur 44 Prozent unserer Panel-Teilnehmer sehen eine wachsende geopolitische Bedeutung der Allianz – eine mit 42 Prozent fast gleich starke Gruppe glaubt allerdings nicht daran. Wenn eine der wichtigsten Strategien in einer volatilen und ungewissen Welt die stärkere Verzahnung von Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik ist – so wie von den Panel-Teilnehmern gefordert – dann steht auch das Thema einer gestärkten NATO weit oben auf der transatlantischen Agenda.

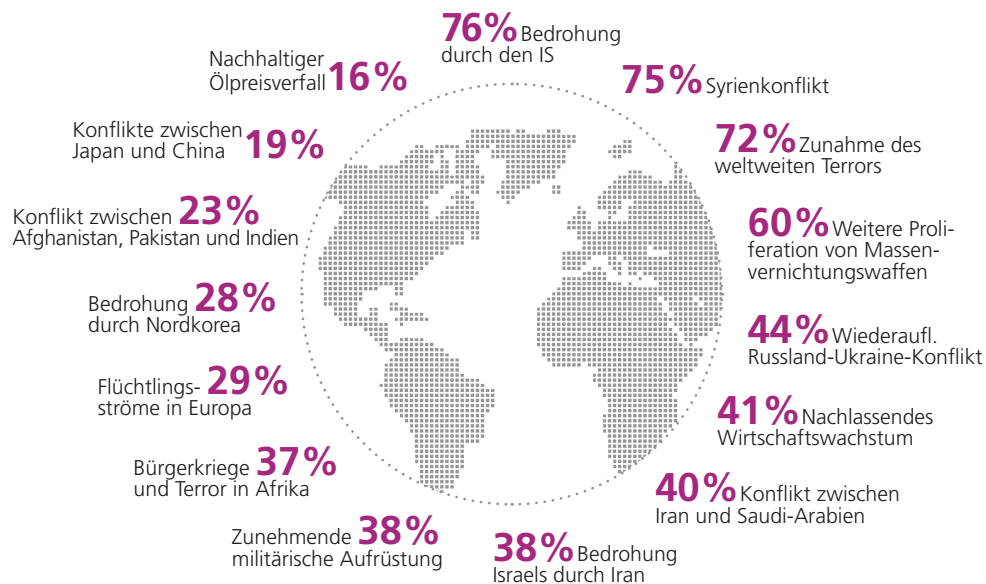
## KONSEQUENZEN FÜR DIE TRANSATLANTISCHE AGENDA

Unsere Umfrage zeichnet das Bild einer geopolitischen Welt, die mit vielschichtigen Bedrohungen, mehrdeutigen Entwicklungen und neuen Herausforderungen konfrontiert ist. Daraus folgt ein Bedürfnis nach Orientierung und stabilen Ankerpunkten, das in besonderer Weise das transatlantische Verhältnis zwischen Amerika und Deutschland sowie Europa herausfordert. Wir sehen drei wichtige Ansatzpunkte:

### Erstens: Es geht um mehr gemeinsame geopolitische Verantwortung

Dass sich das Bedürfnis nach Sicherheit und Orientierung vor allem an den USA und Europa – und hier insbesondere an Deutschland – festmacht, zeigen die Ergebnisse unserer Befragung deutlich. Jedenfalls ergibt sich ein sehr klares Bild, wo ein gemeinsames transatlantisches Vorgehen erforderlich ist, um die geopolitischen Risiken zu entschärfen (vgl. Abb. 5):

Abbildung 5: Themen für die transatlantische Zusammenarbeit



Note: nach Nennungen sortiert; %-Sätze gewichtet

Quelle: Atlantik-Brücke-Risiko-Survey 2016, Experten-Interviews

- > 76 Prozent unserer Panel-Teilnehmer sehen die Hauptpriorität im Kampf gegen den „Islamischen Staat“,
- > 75 Prozent fordern die transatlantische Zusammenarbeit zwecks einer (schnellen) Lösung des Syrienkonflikts,
- > 72 Prozent drängen auf einen Schulterschluss im Kampf gegen den weltweiten Terror,
- > 60 Prozent erwarten verstärkte transatlantische Initiativen zur Verhinderung der weiteren Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Mit anderen Worten: Unsere Teilnehmer sehen die (verstärkte) transatlantische Zusammenarbeit als wesentlichen Beitrag zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen. Die Top-Prioritäten für ein gemeinsames außen- und sicherheitspolitisches Vorgehen decken sich mit den größten Risikopotenzialen, die wir vor allem kurzfristig sehen. Perspektivisch gehören aber auch eine gemeinsame Haltung gegenüber Russland (vor allem in Bezug auf Sanktionen), eine gemeinsame, global ausgerichtete wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik (vor allem auch TTIP) sowie eine gemeinsame Politik gegenüber den regionalen Konflikten im Mittleren Osten dazu – selbst wenn sich Amerika, wie eine Mehrheit unseres Panels befürchtet, sukzessive aus diesen Regionen zurückziehen möchte. Die USA bleiben hier, genauso wie Europa, gefordert!

### Zweitens: Wir sollten eine transatlantische geopolitische Agenda entwickeln

Für die Eckpunkte einer solchen gemeinsamen Agenda gibt uns unsere Umfrage eine klare Richtung vor – zu den geopolitischen Themen, die am besten gemeinsam und mit hoher Priorität angegangen werden sollten, gehören aus unserer Sicht vor allem:

- > Nahost: ein gemeinsames Commitment für die Region abgeben, Szenarien für denkbare Machtverschiebungen entwickeln, den IS aktiv bekämpfen, den Syrienkonflikt beilegen



- > Russland/Ukraine: eine weitere Eskalation vermeiden, die Sanktionspolitik gemeinsam fortführen, im transatlantischen Schulterchluss klar und konsequent agieren
- > Wirtschaftswachstum: vor allem das TTIP-Abkommen trotz aller Widerstände zügig fertig verhandeln und umsetzen
- > Militärische Aufrüstung: die NATO stärken, Sharing und Pooling von europäischen und transatlantischen Ressourcen forcieren, gemeinsame Antworten auf hybride Kriegsführung entwickeln.

### **Drittens: In den USA für Europa und Deutschland werben**

Dieses Werben passt nicht in das Selbstverständnis etlicher deutscher und europäischer Entscheidungsträger. Aber wenn sich die amerikanische Wirtschaftselite nach Asien orientiert und das „Pacific Age“ inzwischen ein wichtiger Bestandteil der amerikanischen Außenpolitik geworden ist, können wir nicht mehr davon ausgehen, dass unsere historische Wertegemeinschaft ausreicht, um ein kraftvolles transatlantisches Bündnis auf Dauer zu begründen.

Dass sich die amerikanische Wirtschaftselite zunehmend nach Asien wendet, ist nicht neu. Bereits 2010/2011 konnten wir in einer gemeinsamen Umfrage mit der Financial Times zeigen, dass zwar 80 Prozent der 500 wichtigsten europäischen Wirtschaftsführer ein gutes transatlantisches Verständnis für entscheidend halten, aber nur 30 Prozent der amerikanischen – die übrigen 70 Prozent sahen schon damals die US-Perspektive eher in Asien. Die voranschreitende Digitalisierung wird diese Tendenz eher verstärken – schon heute richten sich die großen „Digital-Unternehmen“ Amerikas verstärkt auf Asien aus. In Anbetracht dieser Entwicklung wird die Situation für Europa und Deutschland beunruhigend – ein gutes transatlantisches Verständnis ist keine Selbstverständlichkeit mehr.

---

**Wir können nicht mehr davon ausgehen, dass unsere historische Wertegemeinschaft ausreicht, um ein kraftvolles transatlantisches Bündnis auf Dauer zu begründen.**

---

Wir müssen also in den USA aktiv für Deutschland und Europa werben: Für unser Politikverständnis, für unsere Konsenskultur, für die politischen und wirtschaftlichen Potenziale, die Europa besitzt. Und dafür, dass es keine andere Region in der Welt gibt, mit der Amerika mehr Werte, Erfahrungen, Waren und Regelungen teilt. Auf welchen Boden unser Werben fällt, hängt natürlich stark vom Ausgang der amerikanischen Präsidentschaftswahlen ab. Zwar glauben 88 Prozent unserer Panel-Teilnehmer, dass am Ende Hillary Clinton die Wahl für sich entscheiden wird. Sollte überraschend doch Donald Trump gewinnen, gehen 86 Prozent wohl zu Recht davon aus, dass die transatlantischen Beziehungen leiden werden. Dass die in Deutschland und Europa weit verbreitete Meinung falsch ist, der Präsident würde durch die Administration schon „eingefangen“ werden und hätte unter dem Strich weniger Entscheidungsmacht als allgemein angenommen, zeigt der renommierte Politikwissenschaftler und US-Experte Michael Werz in seinem Statement eindrucksvoll (vgl. S. 40). Umso mehr müssen wir – politisch und seitens der Wirtschaft – in Amerika präsent sein, um unsere Position zu verteidigen.

## Kommentar

# „KLARE KANTE“ ZEIGEN IST NOCH KEINE AUSSENPOLITIK

---

Matthias Naß über die Notwendigkeit, außenpolitische Härte mit Kompromissfähigkeit zu verbinden

---

Außenpolitik muss zweierlei leisten: Sie muss die liberalen, westlichen Werte verteidigen (die im Übrigen universelle Werte sind), und sie muss die politischen und wirtschaftlichen Interessen des Landes vertreten. Zwischen beiden Zielen kommt es unweigerlich immer wieder zu Konflikten. Wer bei Despoten und Autokraten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung vor den Menschenrechten einfordert, muss mit harten Reaktionen rechnen.

Dennoch müssen Demokraten bereit sein, Diktaturen gegenüber „klare Kante“ zu zeigen. Das war so 1989 nach dem Blutbad auf dem „Platz des Himmlischen Friedens“ in Peking. Das war so nach der russischen Annexion der Krim 2014. Und das war so beim Streben Irans nach Atomwaffen.

„Klare Kante“ allein aber ist noch keine Außenpolitik. Ungewissheit lässt sich so nicht vertreiben. Wer anderes verspricht, vernebelt selber die Wirklichkeit. Ohne Kompromisse geht es nicht. Selbst mit dem unappetitlichsten Regime muss man sprechen, wenn man etwas bewirken möchte. Für einen Alliierten wie die Türkei gilt es allemal.

Die Massenverhaftungen, mit denen die Regierung Erdogan auf den Putschversuch vom 15. Juli 2016 reagiert hat, waren eine maßlose Überreaktion. Europa und die USA haben sie zu Recht verurteilt. Gleichwohl arbeiten sie weiter eng mit der Türkei zusammen. Wie auch nicht? Ohne die Türkei können wir weder die Flüchtlingskrise bewältigen noch den Terrorismus des „Islamischen Staates“ bekämpfen. Nicht das Gespräch mit Ankara zu suchen, wäre ein Akt politischer Torheit.

Wenn dann aber die Bundesregierung einen politischen Schleiertanz um die Armenien-Resolution des Bundestags beginnt, dann verwischt sie

nicht nur jede „klare Kante“; dann verwirrt sie Türken wie Deutsche gleichermaßen und nimmt der Resolution ihre moralisch-politische Kraft.

Im Umgang mit Russland war das Verhalten klarer. Als Antwort auf Wladimir Putins Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ostukraine hat der Westen Sanktionen gegen Russland verhängt. Diese sind bis heute in Kraft – ein Beweis dafür, dass der Westen sehr wohl in der Lage ist, geschlossen zu handeln. Ohne die Einheit des Westens hätte es die Vereinbarung von Minsk nicht gegeben. Wie unzulänglich deren Umsetzung auch immer sein mag, eine weitere Eskalation konnte vermieden werden. Putin zahlt einen empfindlichen Preis für seine Aggression. Es ist ihm nicht gelungen, einzelne westliche Staaten gegeneinander auszuspielen. Eher hat er den Westen in seiner Geschlossenheit noch bestärkt, wie sich beim Gipfel der NATO in Warschau zeigte. Gleichwohl war es richtig, den Dialog wieder aufzunehmen, etwa im NATO-Russland-Rat. Es wäre auch vernünftig, Putin wieder zu den Treffen der G-7 einzuladen. Man löst keine Probleme, indem man sich anschweigt.

Drittes Beispiel: China. Dort hat sich unter Partei- und Staatschef Xi Jinping die Repression deutlich verschärft. Peking verbittet sich jede Einmischung, duldet keine Kritik, wenn Bürgerrechtler drangsaliert, Anwälte verhaftet und Journalisten zensiert werden. Die Sorge vor einer Belastung der Beziehungen und vor dem Verlust von Aufträgen darf den Westen jedoch nicht davon abhalten, Menschenrechtsverletzungen zur Sprache zu bringen. Und wenn der Ständige Schiedshof in Den Haag Chinas Territorialansprüche im Südchinesischen Meer in toto zurückweist, nur um dann aus Peking zu hören, das Urteil der Haager „Rechtsverdrehler“ sei „null und nichtig“, dann hat der Westen, hat auch die deutsche Außenpolitik die Pflicht klarzustellen, dass Völkerrecht und Seerecht auch für die Volksrepublik gelten.

„Klare Kante“ also auch hier. Andererseits weiß jedermann, dass es ohne Peking weder eine gesunde Weltwirtschaft noch ein gesundes Weltklima geben kann. Am Dialog mit Diktaturen führt kein Weg vorbei. Dass wussten nicht nur die Ostpolitiker Willy Brandt und Egon Bahr („Wandel durch Annäherung“). Das wusste auch ein Kommunistenfreser wie Richard Nixon. Bevor er im Februar 1972 zu Mao Zedong nach Peking reiste, notierte er als Richtlinie seiner Verhandlungen auf einem Zettel die schlichte Frage: „What do they want, what do we want, what do we both want?“ Im Grunde ist das die Essenz aller Diplomatie.

Härte und Kompromissuche zugleich: Zuletzt hat das funktioniert beim Nuklearabkommen mit dem Iran. Über viele Jahre hatte der Westen schmerzhaft Wirtschaftssanktionen verhängt, weil Teheran fortwährend die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates verletzte, die den Bau von Atomwaffen durch das iranische Regime verhindern sollten. Am Ende haben die Sanktionen das Regime einlenken lassen, auch wenn Teheran diesen Zusammenhang bestreitet. Der Westen verhängte aber nicht nur Sanktionen, er schmiedete auch eine globale Allianz einschließlich Chinas und Russlands. Geschickter Diplomatie ist es so gelungen, ein Abkommen zu erreichen, dass den Bau einer iranischen Bombe für mindestens die nächsten zehn Jahre verhindert.

Kluge Außenpolitik muss vermeiden, dass die Verteidigung unserer Werte und die Vertretung unserer Interessen in einen unauflöselichen Gegensatz zueinander geraten. Bei massiven Menschenrechtsverletzungen, bei Angriffskrieg und Genozid, bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit kann es nichts anderes geben, als „klare Kante“ zu zeigen. Viele Völkerrechtler sprechen heute von einer „responsibility to protect“ – von einer Schutzpflicht gegenüber den Menschen in anderen Staaten, deren Regierungen diesen Schutz nicht gewährleisten wollen oder können.

Aber Vorsicht bleibt geboten. Der „Arabische Frühling“ mit seinem Freiheitsversprechen hat regelrecht dazu eingeladen, gegen die im Mittleren Osten herrschenden Autokraten „klare Kante“ zu zeigen. Bei der Intervention in Libyen beriefen sich in Washington viele Politiker auf die „responsibility to protect“. Der Sturz Gaddafis hat das Land allerdings nicht befriedet, im Gegenteil. US-Präsident Barack Obama hält das schlecht vorbereitete Eingreifen in Libyen für seinen größten außenpolitischen Fehler. Das Chaos in Libyen ist einer der Gründe, warum er sich bis heute weigert, in Syrien militärisch zu intervenieren.

Seine Zurückhaltung – nicht nur in Syrien – ist Obama als Schwäche, als Verzicht auf den amerikanischen Führungsanspruch ausgelegt worden. Tatsächlich zieht er es vor, Amerikas Interessen mit diplomatischen und wirtschaftlichen Mitteln durchzusetzen. „Bomben auf jemanden zu werfen, nur um zu zeigen, dass man bereit ist, Bomben auf jemanden zu werfen, ist so ziemlich der schlimmste Grund, Gewalt anzuwenden“, sagt Obama.

„Klare Kante“ – ja, wenn damit eine klare Haltung gemeint ist. Ohne funktionierenden moralischen Kompass verliert die Außenpolitik Richtung und Ziel. Nein, wenn das Motiv allein moralischer Rigorismus ist. Dieser hat die Welt schon oft genug ins Unglück gestürzt.

**Matthias Naß ist Internationaler Korrespondent der ZEIT.**

## Kommentar

# MACHT OHNE GRENZEN?

---

Michael Werz über den Handlungsspielraum  
amerikanischer Präsidenten

---

Das amerikanische Präsidialsystem ist mit den parlamentarischen Demokratien Europas und anderen Weltgegenden kaum vergleichbar. Auch wenn westliche Gesellschaften sich in ihren politischen Strukturen auf den ersten Blick ähneln, so sind die Vereinigten Staaten, wie so oft, ein historischer Einzelfall. In der Ablösung von europäischen Traditionen aristokratischer Herrschaft entstanden, stattet die amerikanische Verfassung den Präsidenten zwar mit weitreichenden Befugnissen aus, überträgt aber dem Kongress die Budgethoheit und dem Obersten Gerichtshof eine wichtige Aufsichtsfunktion. Diese institutionellen Gegengewichte bilden „checks and balances“ und hegen die Macht des Präsidenten ein. Die Diskussion um seine Exekutivgewalt ist so alt wie die Unabhängigkeit der USA. Schon 1787 warnte unter dem Pseudonym Cato ein Autor in einer Publikation, die später als Anti-Federalist Papers bekannt wurde, dass der Präsident zu einem „Caesar, Caligula, Nero und Domitian in Amerika“ werden könnte.

Über zwei Jahrhunderte hinweg erlebte diese Diskussion immer wieder ihre Konjunkturen und in den vergangenen Wochen ist sie – angesichts des erratischen Wahlkampfes von Donald Trump – mit einer Wucht wieder aufgeflammt, die an die mahnenden Worte aus dem Jahr 1787 erinnert.

Die vielfältigen Möglichkeiten von Senatoren und Abgeordneten des Repräsentantenhauses, den Gesetzgebungsprozess auf Capitol Hill aus politischen Motiven zu blockieren, haben in der jüngeren Geschichte immer wieder dazu geführt, dass das Weiße Haus die Exekutivbefugnisse des Präsidenten mehr als großzügig auslegte. Lediglich in der Phase nach dem Vietnamkrieg und der Watergate-Affäre kippte die politische Stimmung und Richard Nixon erlitt mit seinem Diktum „Wenn der Präsident es tut, kann es nicht illegal sein“ eine Bruchlandung, die ihn das Amt kostete. In der Folge wurden einflussreiche Parlamentskomitees etabliert,

um die Exekutive zu überwachen, wenn diese es mit den Gesetzen nicht so genau nahm.

Zum Ende des Kalten Krieges und mit der beginnenden globalen Auseinandersetzung mit terroristischen Organisationen änderte sich die Stimmungslage grundlegend. Die Administrationen von George W. Bush und Barack Obama erweiterten die Exekutivbefugnisse immer mehr, sie „gaben dem Weißen Haus so viele zusätzliche Machtmittel“, klagte die Washington Post vor wenigen Wochen, „dass Donald Trump viele seiner Versprechen ganz legal erfüllen könnte – und zwar ohne die Kontrolle eines Kongresses, der sich seit Jahrzehnten als unfähig erwiesen hat, dies zu verhindern“.

Gerade in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik hat diese Entwicklung Grauzonen geschaffen. Angesichts der Forderungen von Donald Trump, Familien von IS-Kämpfern anzugreifen oder Folter als Verhörmittel einzusetzen, ist eine intensive Diskussion um die verfassungsmäßigen Widerstandskräfte des US-Militärs entbrannt. Vor Kurzem insistierte der ehemalige CIA-Chef Michael Hayden, dass „die US-Streitkräfte sich verweigern“ würden. Ob dieses Vertrauen berechtigt ist, bleibt nach den Erfahrungen der Bush-Ära fraglich.

So ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Trump-Wahl in diesen Grenzbereichen der Sicherheitspolitik Verfassungskrisen auslösen könnte, recht hoch. Ähnliche Sorgen gelten für das Nuklearabkommen mit der iranischen Junta. Der US-Kongress hat der Regierung in dieser Frage weitreichende Befugnisse gewährt und die geringe Popularität des Abkommens unter Republikanern würde es einem Präsidenten Trump leicht machen, die erreichten Fortschritte von JCPOA (Joint Comprehensive Plan for Action) zu revidieren. Die Implikationen für die europäischen Partner der USA wären enorm.

Gleiches gilt für die von Trump angekündigten wirtschaftlichen Vergeltungsmaßnahmen gegen China. Das renommierte Peterson-Wirtschaftsinstitut in Washington wies kürzlich darauf hin, dass der US-Präsident nahezu uneingeschränkte Möglichkeiten hat, Einfuhrsteuern oder -quoten zu etablieren, wenn die heimischen Firmen sogenannte Schutzmaßnahmen geltend machen oder Marktstörungsklagen einreichen. Zwar kann die internationale Handelskommission Empfehlungen abgeben, aber die Entscheidung liegt letztlich beim Weißen Haus. Ein Handelskrieg würde die fragile globale Wirtschaftssituation weiter verschlechtern und die Paranoia der zunehmend autoritären chinesischen KP-Führung vertiefen.

Die besorgniserregendsten Diskussionen kreisen um die Frage der parlamentarischen Legitimation zur Anwendung militärischer Mittel. Die sogenannte „War Powers Resolution“ – ein Bundesgesetz von 1973, verabschiedet im Kontext des Vietnamkriegs – verlangt die Zustimmung des Kongresses spätestens 60 Tage nach Beginn eines Waffengangs. In den vergangenen Jahrzehnten haben fast alle Präsidenten dieses Gesetz ignoriert, Barack Obama ist keine Ausnahme. Sich diesen weitreichenden Handlungsspielraum in einer von Donald Trump geführten Regierung vorzustellen, ist beängstigend.

Die Wahlen am 8. November dieses Jahres haben, wie so oft, eine existenzielle Bedeutung für viele Hundert Millionen Menschen in Europa, Asien und Afrika. Es sind, im Wortsinne, globale Wahlen.

**Dr. Michael Werz ist Senior Fellow am Center for American Progress, einem Thinktank in Washington D.C., und arbeitet dort in der Abteilung für Nationale Sicherheit.**

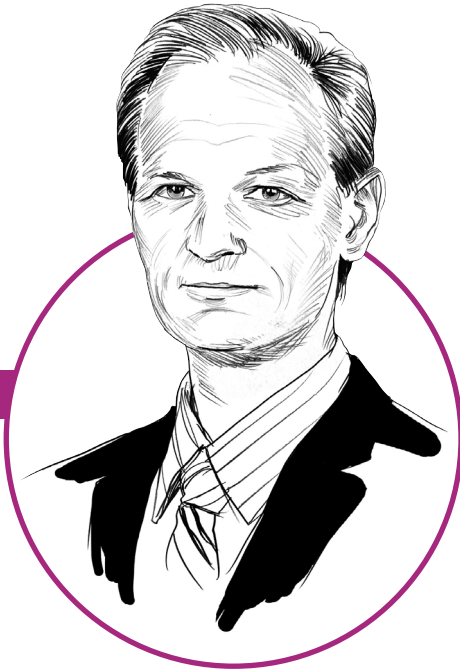
Gespräch

# „WISSEN, WIE DÜNN DAS EIS IST“

---

Thomas Bagger, Leiter des Planungstabs im  
Auswärtigen Amt, und Burkhard Schwenker,  
stellvertretender Vorsitzender der Atlantik-Brücke,  
im Dialog über gute Außenpolitik

---



**Dr. Thomas Bagger**

Leiter des Planungstabs  
im Auswärtigen Amt



**Prof. Dr. Burkhard Schwenker**

stellvertretender Vorsitzender der  
Atlantik-Brücke und Leiter der Arbeits-  
gruppe Außen- und Sicherheitspolitik

**Burkhard Schwenker:** Lieber Herr Bagger, um mit einem Zitat zu beginnen: „Sicher ist, dass nichts sicher ist. Selbst das nicht!“ Das stammt von Joachim Ringelnatz, und heute hat er recht: Die Welt ist ungewiss geworden – Trends sind nicht mehr stabil, Zusammenhänge nicht mehr eindeutig, Kausalitäten nicht bekannt, Aggressoren nicht immer gleich erkennbar. Wie geht die deutsche Außenpolitik mit dieser Lage um, oder anders gefragt: Was bedeutet gute Außenpolitik unter den Bedingungen von Ungewissheit?

**Thomas Bagger:** Das haben wir im Hause intensiv diskutiert, 2014 war ein wichtiger Auslöser. Die Hausleitung hat festgestellt, dass sie dreimal überrascht worden ist: von Russland auf der Krim und in der Ost-Ukraine, von Ebola und dann vom „Islamischen Staat“, den niemand auf dem Schirm hatte. Wir haben uns gefragt: Was tun wir eigentlich dagegen? Dazu haben wir uns zum einen mit dem Komplex „early warning“ befasst. Wie gehen wir um mit Signalen ...

**Schwenker:** ... also mit den berühmten „schwachen Signalen“ ...

**Bagger:** ... ja, den schwachen Signalen, aber auch mit erkennbaren Brüchen vor Krisen oder anderen Anlässen für Überraschungen, wie zum Beispiel Wahlen. Wir haben deswegen ein eigenes Referat für Frühwarnung und Szenarioplanung geschaffen, das auf systematische Art auch Wissen von außen einbezieht. Wir müssen ja nicht alles selbst machen. Die EU macht jede Menge, die Amerikaner, private Unternehmen – man kann vieles integrieren, verarbeiten und dann im Haus und in der Bundesregierung streuen. Die Franzosen nennen das „anticipation partagée“: Wer macht sich über was Sorgen? Und wenn die anderen das tun, vielleicht sollten wir uns das auch näher anschauen. Wir stoßen an die Grenze, dass wir heute außenpolitisch so viele Warnsignale auffangen, dass man sich irgendwann fragt: „Was mache ich jetzt damit? Ich habe nicht genug Ressourcen, um mich um alles zu kümmern.“



**Schwenker:** Zumal die Signale ja nicht nur verarbeitet, sondern auch in Maßnahmen umgesetzt werden müssen, oder?

**Bagger:** Entscheidend ist die Schnittstelle von „early warning“ zu „early action“. Die Ebola-Epidemie ist ein Beispiel dafür. Es gab zwar viele Signale, aber bis man tatsächlich die Ressourcen mobilisieren und eine komplette Rettungskette aufbauen konnte, dauerte es Monate. Wenn ich deutsche Helfer hinschicken will, muss ich auch garantieren können, dass ich sie zum Robert Koch-Institut zurückbekomme, damit sie dort behandelt werden, wenn das notwendig werden sollte. Das ist alles sehr zeitaufwendig.

**Schwenker:** Es geht also nicht nur um Früherkennung, sondern auch um Flexibilität?

**Bagger:** Genau. Wir müssen flexibler werden und uns fragen, wie wir in der Lage sind, Personal, Know-how und Ressourcen so vorzuhalten, dass wir sie bei Krisen schnell einsetzen können. Nehmen Sie das Beispiel Mali. Wir haben dort eine kleine Botschaft, nicht einmal eine Handvoll Leute. Wir haben ein Westafrika-Referat, das auch nicht viel größer ist. In dem Moment, in dem das zu einer internationalen Krise wird, ist man sofort auf Verstärkung angewiesen. Dafür braucht man eine Flexibilität im System, die wir bisher nicht hatten. In der Vergangenheit war es häufig so, dass wir im Krisenfall, beispielsweise im Kosovo, oder später in Afghanistan mit viel Geld schlagkräftige Strukturen aufgebaut haben. Dann läuft das irgendwann aus und wir rotieren die Leute in alle Welt. Damit ist das Wissen komplett weg.

**Schwenker:** Und das ist heute anders?

**Bagger:** Ja! Genau das ist ja einer der Gründe, warum wir uns mit Frühwarnung und Szenarioplanung beschäftigen und dieses Referat in

der neuen Abteilung für Krisenprävention und Stabilisierung geschaffen haben. Sie ist ein Ausdruck einer neuen Denke. Für die auswärtige Kultur- und Bildungspolitik ist das seit Langem etabliert. Das Gleiche gilt letztlich auch für das, was wir mit humanitärer Hilfe und Stabilisierungsprojekten machen. Das ist keine Entwicklungshilfe, sondern in der Krise der Versuch, Raum und Zeit zu schaffen für politische Prozesse.

---

**„Wir müssen flexibler werden,  
Personal, Know-how und Ressourcen bei  
Krisen schneller einsetzen.“**

*Thomas Bagger*

**Schwenker:** Neben mehr Flexibilität liegt aus meiner Sicht die eigentliche Antwort auf Ungewissheit in Führung. Man kann heute nicht mehr über Zahlen und Ziele führen, da man ständig damit rechnen muss, dass sich die Bedingungen grundlegend ändern. In einer solchen Situation braucht man Überzeugungen und eine klare Strategie. Das ist das Gegenteil der amerikanischen „Light Footprint“-Konzepte, also sich nicht festzulegen, keine Ressourcen zu binden, möglichst flexibel zu bleiben. In der Unternehmensführung birgt dies das Risiko der Beliebigkeit. Wie schätzen Sie das für die Außenpolitik ein?

**Bagger:** Wenn man nur auf die Außenpolitik guckt, dann spricht viel dafür, dass man sich möglichst viele Optionen offenhält. Je festgelegter man ist, umso schwerer hat man es hinterher, sich an veränderte Umstände anzupassen. Aber das funktioniert im außenpolitischen Diskurs nach innen überhaupt nicht. Da braucht man eine klare Vorstellung, was man will, eine normative Orientierung. Sonst hat man am Ende gar keinen Rückhalt. Der Brexit ist ein gutes Beispiel dafür. Wenn es nicht mehr

gelingt, für eine bestimmte außenpolitische Orientierung innenpolitisch eine Mehrheit zu mobilisieren, dann wird einem der Teppich unter den Füßen weggezogen.

**Schwenker:** Wird Außenpolitik denn nach innen, also zur eigenen Bevölkerung, intensiv und gut genug diskutiert und kommuniziert? Ich sehe hier viel mehr Möglichkeiten und Bedarf, eben auch nach Orientierung.

**Bagger:** Als Steinmeier wieder Außenminister wurde, sagte er, dass es für ein Land, das so vernetzt ist wie dieses, das so sehr abhängt von einer funktionierenden internationalen Ordnung, nicht sein kann, dass Außenpolitik im öffentlichen Diskurs so wenig Bedeutung zukommt. Um auf Ihre Frage zu antworten: Nein, es wird nicht genug kommuniziert. Aber wir tun seit der „Review2014“ sehr viel mehr als noch vor drei Jahren. Wenn man früher von „public diplomacy“ gesprochen hat, dann dachte jeder an das, was eine Botschaft in die Gesellschaft des Gastlandes hineinkommuniziert. Inzwischen machen wir sehr viel mehr im eigenen Land, in unterschiedlichen Formaten und mit unterschiedlichen Partnern. Wenn die Menschen nicht glauben, dass Außenpolitik wichtig ist, und nicht verstehen, was die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen von Diplomatie sind, dann werden sie am Ende nicht unterstützen, was wir versuchen zu tun. Weder in Hinblick auf Russland noch in Sachen Syrien.

**Schwenker:** Inwiefern spielt die klassische „public diplomacy“ bei der Kommunikation in andere Länder noch eine Rolle? Mit Blick auf die USA beispielsweise stellt man vor allem jetzt im Wahlkampf fest, dass es eine sehr große Skepsis gegenüber allem gibt, was von außen kommt.

**Bagger:** Es ist schon wichtig für uns, wenn Trump sagt: „Das, was Frau Merkel da in Deutschland gemacht hat, sorgt dafür, dass die Kriminalitätsrate in Deutschland durch die Decke geht.“ Was glauben Sie, was da an der Botschaft ankommt an besorgten Fragen! Ob man noch reisen

kann, ob man in Deutschland noch Geschäfte machen kann und so weiter. Dagegen mit Fakten anzugehen, mit allen Möglichkeiten, die wir haben, durch Interviews oder Artikel oder Stellungnahmen oder Dementis, ist wichtig, auch wenn man nicht die Lautstärke eines Donald Trump erreicht.

**Schwenker:** Sollte man deswegen nicht mehr machen? Müsste es nicht, als Teil der Außenpolitik, eine große Kampagne in Amerika geben, um zu sagen: „So stimmt es nicht, es ist ganz anders!“?

---

## „Müsste es nicht eine außenpolitische Kampagne in Amerika geben, die gegen falsche Stimmungsmache angeht?“

*Burkhard Schwenker*

**Bagger:** Das ist eine gute Frage! Wir haben das auch intensiv im Brexit-Kontext diskutiert. Wann glaube ich, dass ich wirklich einen positiven Unterschied mache, wann laufe ich das Risiko, dass es kontraproduktiv ist? Darauf gibt es keine einfache Antwort. Nur als Beispiel: Wer hat überzeugender gegen den Brexit argumentiert als Barack Obama in London? Aber ob das am Ende nützlich war, dazu gibt es sehr unterschiedliche Meinungen. Der Grund ist, dass man in so einer Situation immer beide Seiten bedient: Die, die sich bestätigt fühlen, und die, die sagen: „Seht ihr, wir wollen nicht länger von außen dominiert und eines Besseren belehrt werden!“

**Schwenker:** Lassen Sie mich die Frage suggestiver stellen: Was Sie jetzt beschrieben haben, ist die „politisch korrekte“ außenpolitische Kommunikation. Aber könnte man nicht auch eine Kampagne starten, bei der das Außenministerium nicht direkt als Absender auftritt? Also

eher „hybrid“ vorgehen, um diesen Begriff zu verwenden. Ist so etwas ein legitimes Instrument von Außenpolitik?

**Bagger:** In gewisser Hinsicht sind wir da eher bei Kreml-Methoden. Aber auch das ist ja etwas, womit wir umgehen müssen. Wenn Politik immer stärker kampagnengetrieben wird, dann stellt sich natürlich die Frage nach der eigenen Kampagnenfähigkeit. Durch die Herausforderung im letzten Herbst ist dieses Thema besonders wichtig geworden. Wir mussten uns fragen, wie wir den Gerüchten in Afghanistan entgegenzutreten können, die sagten, dass jeder, der es bis nach Deutschland schafft, ein Haus und ein Auto bekommt. Insofern ist das eine völlig legitime Frage. Ob es am Ende auch ein legitimes Instrument ist, hängt von der Ausgestaltung ab. In den USA ist das große Russland-Thema nicht Syrien oder die Ukraine, sondern die Hacks des Democratic National Committee, die Colin Powell-E-Mails und andere Dinge, die plötzlich über Wikileaks in die amerikanische politische Debatte hineingespült werden. Da würden wir natürlich sagen, das ist illegitim, aber am Ende ist es auch ein Mittel strategischer Kommunikation.

**Schwenker:** Wenn es um den hybriden Charakter von Maßnahmen geht, spielt Vernetzung eine große Rolle. Ist Außenpolitik heute bei uns vernetzt, teilen Sie Ihre Szenarien mit dem Verteidigungsministerium oder dem Wirtschaftsministerium? Gibt es eine Diskussion darüber oder sogar ein gemeinsames Leitszenario?

**Bagger:** Im Moment gibt es kein allumfassendes Zukunftsbild, sondern eher einen Austausch zu spezifischen Situationen, mit denen wir konfrontiert sind. Das machen wir mit Externen zusammen, aber zum Beispiel auch mit dem Planungsamt der Bundeswehr. Das ist noch kein sehr systematisch verknüpfter Prozess von relevanten Ministerien. Einer der Versuche, so etwas zu machen, läuft an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Das ist eine neutrale Plattform, auf der unterschiedliche

Ressorts zusammenkommen können, ohne dass sich Zuständigkeitsfragen ergeben, welche die Zusammenarbeit erschweren. Es gibt noch einen Punkt, der mir wichtig ist: Das Gefühl von Ungewissheit und der Druck, der damit einhergeht, sind an der Spitze der Pyramide viel ausgeprägter als unten. Die untere Ebene denkt: „Die da oben wissen schon, was sie tun.“ Die da oben wissen aber, dass sie nicht wissen, in was für einer Umgebung sie sich jeden Tag neu orientieren und agieren müssen. Sie wissen, wie dünn das Eis ist, auf dem sie sich bewegen.

---

## „Über intensive Krisenberichterstattung haben wir erreicht, dass Außenpolitik wieder als wichtig wahrgenommen wird.“

*Thomas Bagger*

**Schwenker:** Darin liegt für mich die große Anforderung an Führung. Man muss die Menschen für Gefahren sensibilisieren, darf sie aber auch nicht völlig verunsichern. Der „sense of urgency“ muss positiv gedreht werden, um Motivation zu erreichen.

**Bagger:** Das ist einer der Gründe, warum in den Steinmeier-Reden der letzten Monate das Thema Agenda 2030 und nachhaltige Entwicklung so eine große Rolle spielen. Über die intensive Krisenberichterstattung haben wir erreicht, dass die Menschen Außenpolitik wieder als wichtig wahrnehmen. Das war ja eines unserer Ziele zu Beginn der Legislaturperiode. Aber wenn jetzt alles nur noch Krisengefühl ist, dann wird das kontraproduktiv. Jetzt braucht man wieder einen weiteren Horizont und muss stärker betonen, dass Zukunft gestaltbar ist. Für Politik braucht man auch einen Hoffnungsdiskurs, nicht nur einen Krisendiskurs.

# IMPRESSUM

---

## Herausgeber

Atlantik-Brücke e.V.  
Am Kupfergraben 7  
10117 Berlin

## Kontakt zu den Autoren

Prof. Dr. Burkhard Schwenker  
+49 40 37631-4100  
Burkhard.Schwenker@rolandberger.com

Prof. Dr. Torsten Oltmanns  
+49 30 39927-3366  
torsten.oltmanns@rolandberger.com

## Konzeption/Gestaltung/Lektorat

Roland Berger | Executive Communications  
Roland Berger GmbH  
Bertolt-Brecht-Platz 3, 10117 Berlin  
Geschäftsführer: Charles-Edouard Bouée,  
Dr. Sascha Haghani, Joe Lichtenberger, Stefan Schaible

## Illustrationen

Julian Rentzsch

## Druck

Giro-Druck + Verlag GmbH, 22869 Schenefeld/Hamburg

## ISSN-Nr.

2509-2456

