

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

64. Jahrgang · 50–51/2014 · 8. Dezember 2014



Transatlantische Beziehungen

Johannes Thimm

Herausforderungen für das transatlantische Bündnis:
Die Ukraine-Krise und die NSA-Affäre

Martha Bayles

Wie Zerrbilder der Demokratie entstehen

Claudia Schmucker

TTIP im Kontext anderer Freihandelsabkommen

Christian Felber · Andreas Falke

TTIP kontrovers

Patrick Keller

Die NATO nach dem Gipfel von Wales: Anker transatlantischer
Partnerschaft und europäischer Sicherheit

Julianne Smith · Jacob Stokes

Obama braucht eine neue Nationale Sicherheitsstrategie

Editorial

Laut einer aktuellen Umfrage halten 68 Prozent der Deutschen die Vereinigten Staaten von Amerika für den wichtigsten politischen Partner Deutschlands außerhalb Europas. Während der Wert bei den über 60-Jährigen sogar bei 75 Prozent liegt, teilen unter den 18- bis 29-Jährigen nur 57 Prozent diese Einschätzung. Dieser generationelle Sinneswandel findet Eingang auch in die derzeitigen Auseinandersetzungen um das transatlantische Freihandelsabkommen, das allenthalben die Gemüter erregt. Vorerst abgeklungen, so scheint es, sind dagegen die kollektiven Emotionen, die die von Edward Snowden aufgedeckten Geheimdienstaktivitäten der USA in Europa 2013 hervorgerufen hatten. Die Gratwanderung zwischen Freiheit und Sicherheit als Thema der transatlantischen Beziehungen bleibt gleichwohl auf der Tagesordnung.

Ein weiteres transatlantisches Thema berührt die Zukunft des Nordatlantikpaktes: Je stärker und je länger die russische Ukrainepolitik als Sicherheitsdilemma am östlichen Rand des NATO-Bündnisses wahrgenommen wird, desto gewichtiger wird diese Region für die Willens- und Strategiebildung innerhalb der NATO. Die Fragen nach den Grundlagen und den Zielen des Bündnisses gilt es neu zu beantworten. Angesichts weiterer, auch globaler Herausforderungen ist zudem eine neue sicherheitspolitische Positionierung der Obama-Administration in der Diskussion.

Welche Faktoren prägen das Image der USA? Ganz gewiss zeichnet die operative Außen- und Sicherheitspolitik der Weltmacht mit an den Bildern, die von ihr kursieren. Aber auch die Hervorbringungen der US-Unterhaltungsindustrie, die global verbreitet werden, haben ihren Anteil. Während die Kulturkritik die Botschaften dieser Filme, Serien und Shows sichtet, verweist sie gleichzeitig auf einen größeren Zusammenhang: auf die Grundlagen der Wertegemeinschaft, die einstmals als konstitutiv für die transatlantischen Beziehungen erachtet wurden und die zu erörtern gerade jetzt wieder erforderlich ist.

Barbara Kamutzki

Johannes Thimm

Herausforderungen für das transatlan- tische Bündnis: Die Ukraine-Krise und die NSA-Affäre

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ge-
hören mehr oder weniger regelmäßige Be-
standsaufnahmen der transatlantischen Be-
ziehungen in Europa

Johannes Thimm,

Dr. rer. pol., Dipl. Pol., geb. 1977;
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
und Leiter (ad interim) der
Forschungsgruppe Amerika
der Stiftung Wissenschaft und
Politik, Ludwigkirchplatz 3-4,
10719 Berlin.
johannes.thimm@swp-berlin.org

zur Selbstvergewisse-
rung der eigenen Rolle
in der Welt. Während
des Kalten Krieges
wurde die Partner-
schaft zwischen den
USA und dem westli-
chen Europa von kei-
ner der beiden Seiten
in Frage gestellt. Nach

dem Ende der Ost-West-Konfrontation gab
es zwar vereinzelt Rufe nach der Abschaf-
fung der NATO, das Ende der Partnerschaft
forderte jedoch kaum jemand. Dennoch ließ
bei den langjährigen NATO-Mitgliedstaa-
ten das Bedürfnis nach einem engen Ver-
hältnis nach. Gleichzeitig beförderten neue
Entwicklungen unter transatlantisch ori-
entierten Europäern die Sorge, die USA könn-
ten das Interesse an Europa verlieren. Durch
den Aufstieg neuer Mächte wie China, Indien
oder Brasilien, die nun zunehmend auch eine
Rolle in der internationalen Politik einfor-
derten, verlor der „Westen“ relativ an Macht.
Die Diskussion in den USA über eine Hin-
wendung nach Asien trug nicht dazu bei,
Sorgen in Europa auszuräumen. Dabei waren
die verschobenen Prioritäten der USA durch-
aus ein Resultat der Erfolgsgeschichte Euro-
pas. Europa galt als friedlich und stabil, so-
dass man sich anderen Krisenregionen zu-
wenden konnte.

In den beiden Jahrzehnten seit Ende des
Kalten Krieges hat sich in der transatlan-
tischen Debatte ein Muster herausgebildet. Weil
internationale Politik meist krisengetrieben

ist, finden Phasen guter Beziehungen nur we-
nig Aufmerksamkeit. Denn gute Phasen sind
meist solche ohne besondere Vorkommnisse,
in denen der Austausch über den Atlantik hin-
weg vor allem auf der Arbeitsebene stattfin-
det. Paradoxerweise wird gerade zu solchen
Zeiten von Transatlantikern lamentiert, dass
die Beziehungen nicht mehr den Stellenwert
hätten, der ihnen gebührt. Intensiv diskutiert
wird dagegen vor allem in Krisenzeiten, ent-
weder wenn innerhalb des Bündnisses Kon-
flikte auftreten oder es sich mit einer äußeren
Herausforderung konfrontiert sieht.

Zuletzt sind genau solche krisenhaften
Entwicklungen verstärkt aufgetreten. So-
wohl in Europa als auch den Vereinigten
Staaten genießt das transatlantische Verhält-
nis daher eine deutlich höhere Priorität als
noch Anfang des Jahres 2013. Insbesondere
zwei Krisen haben ihre Schatten auf die
Partnerschaft geworfen: zum einen die Kri-
se in der Ukraine, die sich zunehmend zu ei-
ner Auseinandersetzung zwischen Russland
und dem Westen, insbesondere den Mitglied-
staaten der NATO entwickelt hat; zum an-
deren die Enthüllungen des ehemaligen US-
Geheimdienstmitarbeiters Edward Snowden
über die Überwachungs- und Spionageakti-
vitäten der National Security Agency (NSA)
und ihrer ausländischen Partnerdienste.

Das Wesen der transatlantischen Beziehungen

In der Debatte über die transatlantischen Be-
ziehungen finden sich unterschiedliche An-
nahmen über die Natur des Bündnisses, die
nicht immer explizit gemacht werden. Dies
betrifft vor allem die Grundlage der Partner-
schaft und den Stellenwert der NATO.

Für manche ist die NATO nach wie vor die
zentrale Institution der westlichen Gemein-
schaft. Nach dieser Argumentation besteht
die grundlegende Motivation im Verhalten
von Staaten in einem Bedürfnis nach Sicher-
heit. Die NATO als Verteidigungsallianz ist
Ausdruck der gemeinsamen Sicherheitsinter-
essen des Westens. Während des Kalten Kri-
eges bestimmte die kollektive Verteidigung
das Verhältnis und half dabei, Spannungen
innerhalb des Bündnisses beizulegen. Ande-
re Aspekte der transatlantischen Beziehun-
gen wie gemeinsame Werte und Ideen dien-

ten bestenfalls als ideologischer Überbau für das Verteidigungsbündnis.¹

Nach dieser Sichtweise wurde also das westliche Bündnis vor allem durch die andauernde sowjetische Bedrohung zusammengehalten. Entsprechend prognostizierten ihre Anhänger nach dem Zerfall der Sowjetunion und der Auflösung des Warschauer Paktes auch das mittelfristige Ende der NATO und damit auch der besonderen Partnerschaft zwischen den USA und Europa.² Die Osterweiterung und die Suche der NATO nach neuen Aufgaben wurden demnach als letzte Regungen einer sterbenden Organisation interpretiert.

Doch diese Prognosen basierten auf der von der relativen Ruhe der 1990er-Jahre geprägten Erwartung, dass die Bedrohungslage sich für den Westen dauerhaft verbessert hätte. Denn die grundlegende Annahme, dass Sicherheitsinteressen die Basis des transatlantischen Bündnisses bilden, lassen auch den Schluss zu, dass eine erneute Bedrohung der Gemeinschaft zu einer Revitalisierung der NATO führen kann.

Eine zweite Sichtweise ist, dass die NATO mehr ist als nur eine Verteidigungsallianz. Deren Anhänger bestreiten nicht, dass die Bedrohung durch die Sowjetunion ein Faktor bei der Herausbildung des nordatlantischen Bündnisses war. In der Folge sei jedoch das entstanden, was Karl Deutsch als „pluralistische Sicherheitsgemeinschaft“ bezeichnet.³ Die Mitglieder eint mehr als nur ein gemeinsamer äußerer Gegner. Es ist vielmehr eine Partnerschaft entstanden, in der das Vertrauen zwischen ihren Mitgliedern so weit wuchs, dass kriegerische Auseinandersetzungen untereinander undenkbar wurden. Statt eines äußeren Gegners machen demnach geteilte Interessen, Institutionen und eine gemeinsame Identität die Grundlage dieser Gemeinschaft

aus.⁴ All dies schwingt mit, wenn man weniger präzise von der „westlichen Wertegemeinschaft“ oder einfach „dem Westen“ spricht.

Russlands Revisionismus und die Ukraine-Krise

Folgt man der Interpretation, dass die NATO vor allem eine Reaktion auf eine äußere Bedrohung ist, drängt sich die Frage auf, wie sich das aggressive Auftreten Russlands in der Krise um die Zukunft der Ukraine auf die Beziehungen zwischen den USA und Europa auswirkt. Eine Hypothese lautet: je größer die äußere Bedrohung, desto stärker der Zusammenhalt im Bündnis. Es wäre also zu erwarten, dass in der Krise nicht nur die NATO Aufwind bekommt, sondern die transatlantischen Beziehungen sich generell verbesserten.

Tatsächlich lässt sich beobachten, dass die Kohäsion im NATO-Bündnis seit der Annexion der Krim durch Russland zugenommen hat. Die Mitgliedstaaten haben demonstrativ einen Schulterchluss vollzogen und besonders neueren Mitgliedern wie Polen und den baltischen Ländern ihre Solidarität zugesichert. Konflikte sind zwar nicht verschwunden, werden jedoch zugunsten der Gemeinsamkeiten zurückgestellt. Die NATO spielt wieder eine prominente Rolle und hat eine Reihe gemeinsamer Aktivitäten initiiert. Am offensichtlichsten sind die militärischen Maßnahmen der NATO seit Ausbruch der Krise. So wurden die Anzahl und der Umfang der gemeinsamen Übungen erhöht, die militärische Präsenz der NATO in den östlichen Mitgliedstaaten verstärkt sowie beschlossen, die schnelle Eingreiftruppe der NATO um eine in Stettin angesiedelte Einheit mit noch höherer Einsatzbereitschaft und kürzerer Reaktionszeit zu ergänzen.⁵

Doch die militärischen Aktivitäten sind nur ein Aspekt. Mindestens ebenso wichtig ist, dass sich auch die Wahrnehmung der europä-

¹ Diese Sicht basiert auf Annahmen der realistischen Theorie der Internationalen Beziehungen, insbesondere der *Balance of Threat*-Theorie. Vgl. Stephen Walt, *Alliance Formation and the Balance of World Power*, in: *International Security*, 9 (1985) 4, S. 3–43.

² Vgl. Stephen M. Walt, *The Ties That Fray: Why Europe and America are Drifting Apart*, in: *The National Interest*, 54 (1998/1999), S. 3–11.

³ Vgl. Karl W. Deutsch et al., *Political Community in the North Atlantic Area*, Princeton 1968.

⁴ Vgl. Thomas Risse, *The Crisis of the Transatlantic Security Community*, in: Dimitris Bourantonis et al. (Hrsg.), *Multilateralism and Security Institutions in an Era of Globalization*, London–New York 2008, S. 78–100.

⁵ NATO, *Wales Summit Declaration*. Issued by the Heads of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5.9.2014, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm (10.11.2014).

ischen Sicherheitslage unter den NATO-Mitgliedstaaten angenähert hat. In Deutschland und Frankreich tauchte Russland nach Ende der Blockkonfrontation auf dem Radarschirm kaum noch als Bedrohung auf.¹⁶ Die zunehmend autoritären Züge der russischen Regierung wurden in erster Linie als Problem der russischen Innenpolitik wahrgenommen. Man setzte auf gute Beziehungen und Wandel durch Handel. In Polen und den baltischen Staaten, die Jahrzehnte unter sowjetischer Besatzung gelitten hatten, war die Sorge vor einer russischen Aggression dagegen nie ganz verschwunden. Dabei spielten sicherlich die eigene Verwundbarkeit durch die geografische Nähe und die relative militärische Schwäche gegenüber Russland eine zentrale Rolle. Entscheidend ist jedoch, dass die Regierungen Polens und der baltischen Staaten im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich nicht überzeugt waren, dass Russland keine aggressiven Absichten hegte. Diese Staaten reagierten sehr viel sensibler auf die regelmäßig von russischen Politikern und Militärs formulierten Ansprüche auf eine russische Großmachtrolle einschließlich einer eigenen Einflusszone im postsowjetischen Raum. Die latente Bedrohungswahrnehmung war insbesondere in Staaten mit russischstämmigen Minderheiten immer präsent und wurde immer wieder durch Zwischenfälle genährt. Besonders die Cyber-Angriffe russischer Hacker auf estnische Regierungsserver im Jahr 2008 schürten neue Ängste. Im Gegensatz zu westeuropäischen Staaten waren die baltischen Staaten und Polen von Beginn an überzeugt, dass nur militärische Stärke eine Garantie gegen russische Expansionsbestrebungen sei. Folglich bemühten sie sich um die schnellstmögliche Aufnahme in die EU und die NATO.¹⁷

Die gewaltsame Einmischung Russlands in die inneren Angelegenheiten der Ukraine und die Annexion der Halbinsel Krim

¹⁶ Vgl. hierzu und zum folgenden Tobias Bunde, *Transatlantic Collective Identity in a Nutshell. Debating Security Policy at the Munich Security Conference (2002–2014)*, Transworld Working Paper 45, 2014, www.transworld-fp7.eu/wp-content/uploads/2014/10/TW_WP_45.pdf (10.11.2014).

¹⁷ Auch die nahezu bedingungslose Solidarität des „neuen Europa“ mit der US-Politik, die auch die aktive Mitwirkung an der US-Invasion im Irak 2003 einschloss, waren wesentlich dadurch motiviert, dass man mit Blick auf Russland vor allem auf US-amerikanische Sicherheitsgarantien setzte.

machen deutlich, dass für Moskau Verstöße gegen die Souveränität anderer Staaten kein Tabu sind und daher die Bedrohung durch Russland für seine Nachbarn nun nicht mehr nur hypothetisch ist.¹⁸ Auch die Verschleppung eines Mitarbeiters des estnischen Nachrichtendienstes von der estnisch-russischen Grenze nach Russland unter nicht eindeutig geklärten Umständen sowie die zahlreichen Verletzungen des NATO-Luftraumes durch russische Kampfflugzeuge verfestigen diesen Eindruck. Es ist nicht klar, ob Russland weitere territoriale Ambitionen hegt. Aber während beispielsweise die Furcht der Balten vor einer russischen Invasion in Deutschland lange belächelt wurde, nimmt man die Bedenken der östlichen Nachbarn nun deutlich ernst.

Außerhalb der NATO werden die politischen Aktivitäten gegenüber Russland ebenfalls eng koordiniert. Das gilt besonders für die Sanktionen. Die USA haben sich früh zu Sanktionen entschieden, die jedoch wegen der schwächer ausgeprägten Handelsbeziehungen wenig Druck entfaltet. Nach anfänglichem Widerstand hat die EU eingewilligt, in enger Abstimmung mit den USA ebenfalls Sanktionen zu verhängen, die zwar für Russland deutlich schmerzhafter sind als die der USA, aber auch von der europäischen Wirtschaft Opfer erfordern. Dass die Sanktionen Russland zu einem schnellen Einlenken bewegen, erwartet niemand. Es geht vor allem darum, Russland deutlich zu machen, dass Eingriffe in die Souveränität anderer Staaten nicht akzeptabel sind.

Die veränderte Wahrnehmung Russlands hat sich auch auf die Selbstwahrnehmung des Westens ausgewirkt. Im Zuge der Krise hat die internationale Berichterstattung über die Situation in Russland deutlich zugenommen. Dabei hat das Verhalten Moskaus dem Westen deutlich vor Augen geführt, was die politische Lage in Russland von der in den Demokratien der transatlantischen Gemeinschaft unterscheidet. Dazu gehörten die Repressalien der russischen Führung gegen die

¹⁸ Bereits im Georgien-Krieg 2006 zeigte sich, dass Russland nicht zimperlich beim Einsatz militärischer Mittel auf dem Territorium anderer Staaten ist. Anders als zuletzt im Fall der Ukraine war die militärische Auseinandersetzung jedoch damals von der georgischen Regierung provoziert worden.

innenpolitische Opposition, die im Verlauf der Krise noch zugenommen haben. Auch die Berichterstattung der staatsnahen Medien in Russland verdeutlichte den Kontrast zur Debatte in Europa und den USA. Nicht nur gibt es in Russland kaum noch unabhängige Medien, sondern die staatsnahen Medien überschlugen sich vor Propaganda, um die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen. Sie beschränkten sich in der Berichterstattung über die Ukraine-Krise nicht auf eine andere Interpretation oder Schwerpunktsetzung, sondern arbeiteten stark mit Fabrikationen und Unwahrheiten. Auch wenn die westliche Berichterstattung gerade in Krisenzeiten durchaus auch zur Einseitigkeit tendiert und auch im Fall der Ukraine-Krise kein Ruhmesblatt ist,⁹ waren die qualitativen Unterschiede zwischen einer demokratischen freien Presse und der Propagandamaschine des Putin-Regimes nicht zu leugnen. Sie haben der sonst eher floskelhaften Betonung von Demokratie und Freiheit als Basis der westlichen Wertegemeinschaft wieder eine neue Relevanz gegeben.

Die Beobachtung, dass die Ukraine-Krise innerhalb des westlichen Bündnisses zu mehr Einigkeit geführt hat, lässt sich zum Teil mit der Annahme erklären, dass die NATO vor allem eine Verteidigungsallianz gegen äußere Bedrohungen ist. Angesichts der gemeinsamen Bedrohung halten die NATO-Staaten zusammen.

Darüber hinaus hat das Verhalten Russlands dazu beigetragen, die gemeinsame Identität des Westens – Karl Deutsch nennt dies das „Wir-Gefühl“ – zu stärken, indem es den Mitgliedern vor Augen führt, was man *nicht* ist. Der Westen sieht sich konfrontiert mit einem Gegner, der weder freie Demokratie noch Rechtsstaat ist und zudem noch internationale Normen wie das Gewaltverbot und die Souveränität anderer Staaten verletzt. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Meinungsunterschiede innerhalb des westlichen Bündnisses weniger bedeutsam. Das bedeutet jedoch nicht, dass es diese Meinungsunterschiede nicht gäbe.

⁹ So wurde zum Beispiel über die zivilen Opfer der Militärkampagne der ukrainischen Armee im östlichen Teil des Landes in deutschen und US-Medien kaum berichtet.

Die Bedrohlichkeit der Ukraine-Krise hat die Spannungen infolge der NSA-Affäre in den Hintergrund treten lassen. Dennoch sind die zu Tage getretenen Konflikte über die Legitimität von Spionage und Überwachung nicht ausgeräumt. Zwei Aspekte der Geheimdienstaktivitäten, die durch Enthüllungen Edward Snowdens von den Medien aufgedeckt worden sind, haben zu transatlantischen Konflikten geführt. So zeigen Snowdens Dokumente zum einen, dass die NSA und ihre Partnerdienste – darunter das britische Government Communications Headquarters (GCHQ) – die elektronische Kommunikation der Bevölkerung fast aller Staaten umfassend überwachen und speichern. In den USA selbst und gegenüber den eigenen Bürgern sind den Aktivitäten der NSA gesetzliche Grenzen gesteckt, und es gibt ein Minimum an institutioneller Kontrolle. Doch auch US-Bürger sind nicht wirksam vor der Verletzung ihrer Privatsphäre geschützt. Für Aktivitäten der US-Geheimdienste im Ausland gibt es allerdings praktisch keine Beschränkungen. Zum zweiten spionieren die USA gegen andere Regierungen und unterscheiden dabei nicht zwischen Freund und Feind.¹⁰ Dabei ruft das Ausmaß der Spionage gerade auch gegenüber den Regierungen von Partnerstaaten – Abhören der persönlichen Kommunikation der Staatsoberhäupter eingeschlossen – und nicht zuletzt der Umgang mit der Kritik an dieser Praxis zu Recht Unmut bei den Betroffenen hervor.¹¹

Beide Aspekte der NSA-Affäre haben Implikationen für das transatlantische Verhältnis. Die gezielte Spionage hat Vertrauen zerstört, das die Basis für eine enge und konstruktive Zusammenarbeit ist. Die USA, die immer wieder den Anspruch auf eine wertebasierte Außenpolitik erheben und sich deklaratorisch von reiner Machtpolitik abgrenzen, wirken scheinheilig, zumal wenn sie Vertrauen in die Ziele amerikanischer Außenpolitik

¹⁰ Vgl. Peter Rudolf, Vertrauen wär' gut, in: Internationale Politik, 69 (2014) 6, S. 26–33.

¹¹ So äußerte sich Bundeskanzlerin Angela Merkel folgendermaßen: „Ausspähen unter Freunden – das geht gar nicht“, Vgl. Spiegel Online, 24. 10. 2013, www.spiegel.de/politik/deutschland/handy-spah-affaere-um-merkel-regierung-ueberprueft-alle-nsa-erklaerungen-a-929843.html (1. 11. 2014).

und Gefolgschaft bei deren Umsetzung erwarten, ihr eigenes Verhalten gegenüber den Partnern jedoch von Misstrauen bestimmt ist. Gleichzeitig stellen die Enthüllungen in Europa besonders diejenigen Politiker bloß, die sich als überzeugte Transatlantiker sehen, die die USA vor Kritik in Schutz nehmen und die Westbindung der Bundesrepublik und Europas befürworten. Dadurch berauben sich die USA wichtiger Mitstreiter im Kampf um die öffentliche Meinung.¹² Dagegen fühlen sich jene bestätigt, die die Motive der USA schon immer in Frage gestellt haben.

Auch die institutionelle Zusammenarbeit wird erschwert. Bisher haben die europäischen Nachrichtendienste sehr eng mit den US-amerikanischen kooperiert. Die Prämissen waren, dass die Interessen sich weitgehend decken, dass die USA Partner sind und kein Gegner, und dass der enge Austausch von beiden Seiten politisch gewollt ist. Dementsprechend hat die deutsche Politik bei den Aktivitäten der USA in Deutschland nicht so genau hingeschaut und die Dienste haben wohl in einer Weise kooperiert, die mit dem eigenen Auftrag nur schwer zu vereinbaren war. Denn zur Aufgabe jedes Nachrichtendienstes in einer Demokratie gehört es, die Souveränität der Verfassungsorgane und politischen Institutionen zu gewährleisten, also auch den eigenen Staat, seine Organe und die Bevölkerung vor Spionage zu schützen. Nach Bekanntwerden von immer mehr Details lässt sich die bisherige Form der Zusammenarbeit mit den USA kaum aufrechterhalten.¹³ Die Enttarnung eines Mitarbeiters des Bundesnachrichtendienstes, der für die USA spionierte, sowie die Ausweisung des Beauftragten der USA für die amerikanischen Nachrichtendienste sind Indizien für ein Umdenken auf deutscher Seite.

Das Konzept der Sicherheitsgemeinschaft schließt per definitionem gewaltsame Auseinandersetzungen unter ihren Mitgliedern aus. Weniger klar ist, ob – wie die deut-

¹² Vgl. Theo Sommer, Sind das noch unsere Freunde?, 15.7.2014, www.zeit.de/politik/ausland/2014-07/usa-deutschland-spionage-werte-interessen (20.10.2014).

¹³ Vgl. David E. Sanger/Alison Smale, U.S.–Germany Intelligence Partnership Falts Over Spying, 16.12.2013, www.nytimes.com/2013/12/17/world/europe/us-germany-intelligence-partnership-falters-over-spying.html (20.10.2014).

sche Regierung reklamiert – Spionage ebenso inakzeptabel ist. Diese Unklarheit hängt wohl auch damit zusammen, dass Spionage im Völkerrecht nicht umfassend geregelt ist und während des Kalten Krieges auch innerhalb des Westens gang und gäbe war. Und dennoch: Die Undenkbarkeit von Krieg innerhalb der Sicherheitsgemeinschaft beruht auf Vertrauen. Spionage dagegen zeugt von Misstrauen.¹⁴ Sie ist zwar weit entfernt von der Anwendung von Gewalt, und doch ist sie ein Mittel, dass man wohl eher dem Verhalten von Gegnern zuordnen würde als dem von Partnern. Es ist bemerkenswert, dass die *Maxime trust, but verify*, die Präsident Ronald Reagan einst gebrauchte, um den US-Ansatz in der Rüstungskontrolle mit der Sowjetunion zu beschreiben, auch den diplomatischen Umgang der gegenwärtigen US-Regierung mit der EU und ihren Mitgliedstaaten treffend zu charakterisieren scheint. Bleibt die Spionage unentdeckt, berührt sie die Sicherheitsgemeinschaft nicht. Im Fall der Aufdeckung kann sie nachhaltig Schaden nehmen. Förderlich ist ein solches Verhalten für die Beziehungen jedenfalls nicht.

Auch die anlasslose massenhafte Überwachung von elektronischer Kommunikation und das Verhalten der USA im Cyberspace werfen grundsätzliche Fragen für die Wertgemeinschaft auf. Das bereits offengelegte Ausmaß der Überwachung bedeutet die systematische Verletzung der Privatsphäre und damit einen Eingriff in die Freiheitsrechte der Bürger. Die Überwachung ist kein Einzelaspekt, sondern Teil einer breiteren Kontroverse darüber, wie weit der Staat in seinen Bemühungen bei der Abwehr von terroristischen Bedrohungen gehen kann, also über die richtige Balance zwischen Sicherheit und Freiheit. Im Kontext des Krieges gegen den Terrorismus seit dem 11. September 2001 haben die USA und Europa diese Frage immer wieder unterschiedlich beantwortet. Neben Überwachung gaben die unbegrenzte Inhaftierung Terrorismusverdächtiger ohne gültiges Gerichtsurteil, die Anwendung von Folter zur Informationsbeschaffung sowie die gezielte Tötung mutmaßlicher Terroristen

¹⁴ Vgl. Wolfgang Ischinger, Restoring Trans-Atlantic Trust, 1.11.2013, www.nytimes.com/2013/11/02/opinion/repairing-trust-among-allies.html (20.10.2014).

durch Drohnen oder Spezialkommandos Anlass zu Konflikten.

Auf die Frage der richtigen Balance zwischen Freiheit und Sicherheit gibt es keine einfachen Antworten. Auch verlaufen die Trennungslinien zwischen den Lagern ebenso oft innerhalb von Gesellschaften wie zwischen Staaten. Auf der einen Seite hat sich in den USA seit den Enthüllungen von Snowden bemerkenswerter Widerstand gegen die Praxis der Nachrichtendienste formiert, der vom libertären Flügel des konservativen Lagers bis hin zu linken Menschenrechtsaktivisten reicht. Auf der anderen Seite sind die Europäer keineswegs so vereint in ihrer Kritik, wie die Praxis des britischen GCHQ zeigt, dessen institutionelle Kontrolle noch geringer ausgeprägt zu sein scheint als bei der NSA.¹⁵ Auch in anderen europäischen Staaten wollen die Sicherheitsbehörden auf so manches Mittel der Überwachung und Speicherung von Kommunikation nur ungern verzichten. Generell sind die Exekutiven und Innenministerien sehr viel weniger um den Schutz der Privatsphäre besorgt als die Opposition und die Datenschutzbeauftragten – und das gilt auch für Deutschland. Auch ist die Reaktion in den deutschen Medien auf die NSA-Affäre nicht repräsentativ; in kaum einem anderen europäischen Land empörten sich Politiker, Medien und Öffentlichkeit in ähnlicher Weise.

In Deutschland scheint ein weitreichender Konsens darüber zu bestehen, dass die Aktivitäten der US-Geheimdienste gegen grundlegende Normen verstoßen. Dies ist für die transatlantischen Beziehungen relevant, zum einen, weil Deutschland inzwischen erheblichen Einfluss in Europa genießt, zum anderen, weil die deutsche Position auch von einigen Akteuren in den EU-Institutionen, insbesondere im Europäischen Parlament geteilt wird. Wenn es politisch gewollt ist, hat

¹⁵ Im Gegensatz zu den USA genießen in Großbritannien Medien, die Enthüllungen verbreiten, keinen besonderen Schutz. Nach Berichten arbeitete außerdem eine Abteilung innerhalb des GCHQ auch daran, die aus Überwachung gewonnenen Informationen gezielt zu nutzen, um politische Gegner zu diskreditieren. Vgl. Matthew Cole et al., *Snowden Docs Show British Spies Used Sex and „Dirty Tricks“*, 7.2.2014, www.nbcnews.com/feature/edward-snowden-interview/exclusive-snowden-docs-show-british-spies-used-sex-dirty-tricks-n23091 (12.11.2014).

die Bundesrepublik also durchaus Handlungsmöglichkeiten, die über Symbolik hinausgehen.¹⁶

Als gemeinsame Wertebasis der transatlantischen Gemeinschaft werden meist Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die freie Marktwirtschaft genannt. Wie sich diese genau definieren, wird oft wohl bewusst vage gehalten, um trotz erheblicher Differenzen eine Zusammenarbeit zu ermöglichen. Und dennoch steht fest: Die Spionage-Affäre berührt alle drei. Nachrichtendienste, die im Geheimen weitgehend autonom von effektiver politischer Kontrolle arbeiten, sind nicht mit den Anforderungen der Demokratie nach Transparenz und einer informierten Öffentlichkeit, die als Souverän Entscheidungen legitimiert, zu vereinbaren. Die Auswüchse der Überwachung, in denen Gerichtsprozesse unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden und den Angeklagten mit dem Hinweis auf die nationale Sicherheit die Möglichkeit genommen wird, Beweise gegen sie zu hinterfragen, verletzt grundsätzliche rechtstaatliche Prinzipien.¹⁷ Und Wirtschaftsspionage, selbst wenn – wie die US-Regierung behauptet – keine Industriegeheimnisse erforscht werden, sondern „nur“ die Wirtschaftspolitik anderer Staaten ausspioniert wird, um die Marktbedingungen für heimische Wirtschaftssektoren zu verbessern, widerspricht Prinzipien der freien Marktwirtschaft, insbesondere dem fairen Wettbewerb.

Was für eine transatlantische Gemeinschaft wollen wir?

Der Ukraine-Krise und der Überwachungsaffäre ist gemeinsam, dass sie die transatlantischen Beziehungen zurück auf die Agenda gebracht haben und dass sie die Dynamik zwischen den Verbündeten verändern. Hier endet jedoch die Gemeinsamkeit. Die Konfrontation mit Russland ist eine Herausforderung von außen, die die Kohäsion inner-

¹⁶ Vgl. Daniela Kietz/Johannes Thimm, *Zwischen Überwachung und Aufklärung*, SWP-Aktuell A51/2013, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A51_ktz_tmm.pdf.

¹⁷ Vgl. Jesselyn Radack, *Why Edward Snowden Wouldn't Get a Fair Trial*, 22.1.2014, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303595404579318884005698684> (26.9.2014).

halb des westlichen Bündnisses eher stärkt. Die Überwachungsaffäre dagegen ist hausgemacht, sie geht in erster Linie auf Spannungen zwischen den Partnern zurück und schwächt daher den Zusammenhalt. Daraus sollte man jedoch nicht schließen, dass sich die Folgen gegenseitig aufheben.

Welche Implikationen die beiden Krisen für die Politik haben, hängt entscheidend von den Vorstellungen darüber ab, was das Wesen des transatlantischen Verhältnisses ausmacht. Folgt man der realpolitischen Sicht, sind Interessenskonflikte innerhalb der westlichen Partnerschaft unvermeidlich, und das Bündnis kann nur zusammengehalten werden, wenn die äußere Bedrohung stärker bleibt als die inneren Fliehkräfte. Nach dieser Lesart hat die Ukraine-Krise nicht nur die NATO wiederbelebt, sondern auch den steten Verfall der transatlantischen Beziehungen aufgehalten. Diese Sicht lässt wenig Raum für eine positive Agenda im Bündnis; seine einzige Chance zu überleben liegt in der fortdauernden Präsenz äußerer Bedrohungen. Zynisch überspitzt ließe sich sagen, dass die NATO nur eine Zukunft hat, wenn man den Konflikt mit Putin weiter schürt.

Bei einem umfassenderen Verständnis der transatlantischen Beziehungen liegt es in der Hand der westlichen Partner selbst, die Sicherheitsgemeinschaft zu pflegen und mit Inhalten zu füllen. Dazu ist es jedoch notwendig, sich aktiv damit auseinanderzusetzen, worin die Basis der Gemeinschaft besteht. In Zeiten äußerer Bedrohung mag es opportun sein, über Differenzen hinwegzusehen. Aber wenn das Konzept der westlichen Wertegemeinschaft nicht zu einer leeren Hülle verkommen soll, ist ein kritischer Dialog darüber notwendig, was sie beinhaltet und wo die Grenzen akzeptablen Verhaltens liegen. Dies betrifft nicht nur die Verbündeten innerhalb des Bündnisses, sondern auch dessen Rolle in der Welt. Mit den globalen Verschiebungen wirtschaftlicher und militärischer Macht werden weiche Machtfaktoren wie die Attraktivität eines Gesellschaftsmodells oder die Achtung der Menschenrechte wieder wichtiger. Diese kann man jedoch nur glaubhaft nach außen vertreten, wenn man sich selbst daran hält. Anzeichen von Doppelmoral machen angreifbar. Das gilt unter anderem auch für die Auseinandersetzung mit Putins Russland.



euro|topics

30 Länder – 300 Medien – 1 Presseschau

Die euro|topics-Presseschau: Der tägliche Blick in europäische Kommentare aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur – in drei Sprachen.

www.eurotopics.net

Martha Bayles

Wie Zerrbilder der Demokratie entstehen

Essay

Die zentrale Prämisse dieses Essays ist, dass es eine besorgniserregende Lücke gibt zwischen dem, was die Vereinigten Staaten

Martha Bayles

B. A., Harvard University,
M. S. Ed., University of Pennsylvania; Kulturkritikerin,
Autorin und Professorin im Arts & Sciences Honors Program,
Stokes Hall, Boston College,
140 Commonwealth Ave.,
Chestnut Hill, MA 02458, USA.
martha.bayles@bc.edu

von Amerika in den Rest der Welt exportieren *sollten* und dem, was sie *tatsächlich* exportieren. Was Amerika exportieren *sollte*, ist sein unverwechselbares Ethos der Hoffnung auf menschliches Gedeihen unter Bedingungen politischer Freiheit, das gleichwohl um die materiellen Grenzen und – noch wichtiger – um die Grenzen menschlichen Bemühens weiß. Und lassen Sie mich hinzufügen, dass das Ethos häufig einen gewissen Sinn für das Komische hat, das heißt die Fähigkeit, die absurde Seite der menschlichen Überheblichkeit, Ambitionen und Gier zu erkennen.

Was Amerika *tatsächlich* exportiert ist eine gegenwärtige populäre Kultur, die trotz ihres vielfältigen Charmes vulgärer, brutaler und gehässiger ist als je zuvor. Tatsächlich kreierte die heutige populäre Kultur ein Zerrbild, ein misslungenes Selfie, das die Laster und Fehler des Landes ohne – mit Blick auf seine Tugenden – jedes Gefühl für Verhältnismäßigkeit verherrlicht. Dieses Zerrbild mag Amerikanerinnen und Amerikaner amüsieren oder beleidigen, aber wir wissen, wie man das Bild scharf stellt. Und das wissen auch viele andere, die in den USA gelebt haben oder medienkompetent sind.

Leider bleiben dann noch ein paar Milliarden Menschen übrig, die die brutalen Filme, die sexbesessenen Fernsehshows und den kruden, unmäßigen öffentlichen Diskurs für eine akkurate Darstellung des Landes halten. Das ist sogar in Europa der Fall. Natürlich ist das Problem schlimmer in denjenigen Teilen der Welt,

in denen die negativen Bilder auf dem Bildschirm von feindseliger Propaganda verstärkt werden – ob von gewalttätigen extremistischen Organisationen wie dem Islamischen Staat (IS) oder uns weniger wohlgesonnenen Regimes wie dem von Wladimir Putin in Russland.

Es gab einmal eine Zeit, da die US-Regierung erhebliche Ressourcen investiert hat, um solche feindselige Propaganda zurückzudrängen. Während des Kalten Krieges waren diese Bemühungen als „Public Diplomacy“ bekannt. Der Ausgangspunkt für meine Untersuchungen¹ war die Erkenntnis, dass die amerikanische Führung am Ende des Kalten Krieges entschied, sich aus der Public Diplomacy zurückzuziehen und dadurch der Unterhaltungsbranche erlaubte, de facto als Botschafter der Nation gegenüber einer turbulenten und skeptischen Welt aufzutreten.

Dieser Essay beginnt mit einer Erläuterung der Fehlentwicklungen der westlichen Public Diplomacy, definiert als die Kunst und das Handwerk, die Absichten, Interessen und Ideale einer Nation an die Öffentlichkeit im Ausland zu vermitteln. Dann wird der Unterschied zwischen dem amerikanischen Ethos und den von der heutigen populären Kultur gezeichneten Bildern herausgearbeitet. Schließlich wird dargelegt, warum eine Zensur der Kulturexporte der USA keine Lösung sein kann.

Krise der westlichen Public Diplomacy

Im Laufe des vergangenen Jahres hat die russische Propagandamaschinerie eine zweigleisige Strategie gegenüber ihrem inländischen Publikum verfolgt. Der erste Teil, der für die Rechtfertigung der Machtübernahme auf der Krim eingesetzt wird, greift auf, was Hitler die „Große Lüge“ nannte: Ein falsches historisches Narrativ, in dem die demokratischen Kräfte in der Ukraine als von den USA unterstützte Faschisten dargestellt werden, deren Ziel ein Genozid an ethnischen Russinnen und Russen ist. Wenn man eine Geschichte oft genug wiederholt, so die Idee, wird die Mehrheit der Bevölkerung sie schon schlucken.

Übersetzung aus dem Englischen: Sandra H. Lustig, Hamburg.

¹ Vgl. Martha Bayles, *Through a Screen Darkly. Popular Culture, Public Diplomacy and America's Image Abroad*, New Haven 2014.

Den zweiten Teil der Strategie, der nach dem Absturz des Malaysia-Airlines-Flugzeugs eingeschlagen wurde, könnte man als Große Konfusion bezeichnen: Wenn ein Ereignis deine Große Lüge ins Wanken bringt, dann starte eine Desinformationskampagne. Fülle den Äther mit so vielen bizarren Gerüchten, Verschwörungstheorien und paranoiden Fantasien, dass einer zynischen Öffentlichkeit bald egal sein wird, was tatsächlich geschehen ist.

Diese Propaganda reicht weit über Russland hinaus. In den letzten Jahren hat der Kreml Russia Today (RT) lanciert, einen raffinierten, tempogeladenen Satellitenfernsehsender, der nicht-russischen Fernsehjournalisten Topgehälter dafür bezahlt, dieselben Botschaften auf Englisch, Arabisch, Mandarin und in anderen Welt Sprachen zu wiederholen. Eine überraschende Zahl von Journalisten nimmt dieses Angebot an, und ein besorgniserregend großes Publikum schaltet ein.

Wie sollten westliche Regierungen reagieren? Sollten sie Feuer mit Feuer bekämpfen und Russland und die Ukraine mit Gegenpropaganda bombardieren? Oder sollten sie das tun, was demokratischen Gesellschaften, in denen die Meinungs- und Pressefreiheit sakrosankt ist, leicht fällt: Die Fakten zusammentragen, die auf dem Spiel stehenden Prinzipien benennen und beide so nachdrücklich wie möglich verbreiten, auch wenn einige Aspekte der Geschichte Europa und die Vereinigten Staaten in keinem guten Licht erscheinen lassen?

Diese zweite Option hat einen Namen: Public Diplomacy. Geprägt wurde der Begriff 1965 als aussagekräftige Alternative zu „Propaganda“, dem bereits seit dem Ersten Weltkrieg ein Hautgout anhaftete, als die britische und amerikanische Regierung Berichte über von den „bösen Hunnen“ begangene Gräueltaten fabrizierten. In den 1930er-Jahren wurde beiden Regierungen bewusst, wie viel Schaden ihre Hasspropaganda angerichtet hatte. Sie hat nicht nur Hitler inspiriert (wie es auch die sowjetische Propaganda getan hatte), sondern auch gegenüber frühen Berichten über Gräueltaten der Nazis Skepsis genährt, die auf der Annahme beruhte, auch diese Berichte seien fabriziert worden.¹²

¹² Siehe Philip M. Taylor, *Munitions of the Mind*, Manchester 2003³, S. 195 ff.

Während des Zweiten Weltkrieges und des Kalten Krieges haben Großbritannien und Amerika bei der Kommunikation mit der Bevölkerung im Ausland relativ gesehen den rechten Weg beschritten, nämlich sich geweigert, unverhohlene Lügen und Desinformation zu verbreiten. Verglichen mit der aggressiven Propaganda des „Dritten Reichs“ und der KPdSU war dieser Ansatz ausgesprochen asymmetrisch. Aber er hat funktioniert.

Leider ist die wahrheitsbasierte Public Diplomacy bald nach Ende des Kalten Krieges dem politischen Wandel zum Opfer gefallen. In den Vereinigten Staaten, wo die Siegesstimmung groß war, wurde Public Diplomacy als Relikt der Vergangenheit betrachtet. Also strich der Kongress in den 1990er-Jahren die Finanzierung um ein Drittel zusammen, und 1999 wurde der US Information Service (USIS), der seit 1953 die Public Diplomacy koordiniert hatte, abgeschafft. In Deutschland wurden diese Kürzungen mit der Schließung von Bibliotheken und Kulturzentren, die zu den Amerika-Häusern der Nachkriegszeit gehört hatten, allzu offensichtlich. Dann kamen die Angriffe des 11. September 2001 und neuerliche Rufe nach einer wirksamen, nicht auf Zwang beruhenden Reaktion auf die antidemokratischen Ideologien des 21. Jahrhunderts. Diese Reaktion ist jedoch noch nicht formuliert worden.

Amerika verfügt immer noch über große Diplomaten. Während der US-Besetzung des Irak, als amerikanische Truppen einem erbitterten Aufstand gegenüberstanden, trat ein Diplomat namens Alberto Fernandez ins Kommunikationsvakuum. Mit seinem fließenden Arabisch war Fernandez mehr als 500-mal in Al Jazeera, al-Arabiya und anderen arabischen Fernsehkanälen zu sehen und ließ sich von prominenten Moderatoren ebenso wie von wutentbrannten Anrufern in die Mangel nehmen. Marc Lynch zufolge, einem Experten für arabische Medien, war diese „Einmannshow“ wirksam, weil es sich eben nicht um einen „grimmigen, einen vorbereiteten Text ablesenden Diplomaten“ handelte, sondern um einen Menschen aus Fleisch und Blut, der „bereit war zu argumentieren, wütend zu werden, Witze zu machen – kurzum, ein tatsächlich menschliches Antlitz zu zeigen“.¹³

¹³ Siehe „The Fernandez Problem“, AbuAardvark.typepad.com, 22. 10. 2006 (15. 11. 2014).

2006 brachen die US-Medien wegen einer Bemerkung von Fernandez in Al-Jazeera in Wut aus: „Wir haben versucht, unser Bestes zu tun, aber ich denke, es gibt viel Raum für Kritik, denn es gab zweifellos Arroganz, und es gab Dummheit aufseiten der Vereinigten Staaten im Irak.“ Koryphäen aus von den Republikanern dominierten Bundesstaaten fielen über die Bemerkung her; Fernandez distanzierte sich schnell davon. Aber sie war Teil eines längeren Statements, das gegen al-Qaida eingestellte sunnitische Aufständische erreichen sollte, eine Strategie, die im Endeffekt zur als „Sunni Awakening“ bekannt gewordenen Waffenruhe führte.

Selbstverständlich ist Public Diplomacy auf dieser Ebene ein Hochseilakt, der nicht nur wegen der Feinde im Ausland, sondern auch wegen geltungsbedürftigen Politikern daheim voller Risiken steckt. Manchmal jedoch ist ein Hochseil der einzig mögliche Weg über einen Abgrund des Misstrauens.

Jeder Regierung fällt es schwer, dem Prinzip, die Wahrheit zu sagen, zu folgen. Jede Regierung lügt in gewissem Maße. *Aber nicht im selben Maße* – und auf diesen Unterschied kommt es an. Das Putin-Regime versucht, diesen Unterschied auszuradieren, indem es jede Institution vernichtet, die davon ausgeht, dass objektive Wahrheit existiert. Wenn man mit dieser Herausforderung zu tun hat, genügt es nicht zu behaupten: „Die Fakten sprechen für sich.“ Fakten können nicht sprechen, nur Menschen können das. Und nach einem Jahrhundert jedermanns Intelligenz beleidigender Propaganda sind Russinnen und Russen konditioniert, die Augen zu rollen, wenn man sie mit Behauptungen von Objektivität konfrontiert.

Wenn Europa und Amerika diese Situation umkehren wollen, müssen wir zwei Dinge tun. Erstens müssen wir uns über Gemeinsamkeiten als Grundlage für die Kommunikation mit der nicht-westlichen Welt verständigen. Mit dieser Aufgabe dürfen wir nicht warten, bis wir unsere internen Differenzen beigelegt haben, denn diese Differenzen werden nie beigelegt werden. Aber das ist genau der Punkt. Die wichtigste Botschaft der liberalen Demokratie an den Rest der Welt lautet: Es ist möglich, politische Institutionen aufzubauen, die die Unumgänglichkeit von Meinungsverschiedenheiten anerkennen und es dadurch Menschen ermöglichen, dennoch zusammenzuleben.

Jetzt sind wir bei dem Gegensatz angelangt zwischen dem, was die USA exportieren sollten und dem, was sie tatsächlich exportieren. Ich greife hier zum Teil auf mein eigenes Verständnis von amerikanischer Kultur und Geschichte zurück und zum Teil auf Dutzende eingehender Gespräche mit nachdenklichen Beobachtern in elf Ländern auf der ganzen Welt, darunter Diplomaten in den USA und Europa, Fernsehproduzenten in der Türkei, Studenten in Ägypten, Medienmogulen in den Arabischen Emiraten, Bollywood-Regisseuren in Indien, Akademikern und Medienfunktionären in China und ein paar CEOs, unter anderen dem Unternehmer, der McDonald's nach Indonesien brachte^f.

Meine Gesprächspartner beschrieben mir mehrfach den Typ Amerikanerin und Amerikaner, den sie am stärksten bewunderten. Das Bild war bemerkenswert konsistent: Der schöne Amerikaner – im Gegensatz zum hässlichen – ist ein Mann oder eine Frau, unpräzise, mit einem hoffnungsvollen und praktischen Problemlösungsansatz. Mit „hoffnungsvoll“ meinten sie keine utopischen Träume davon, „die Welt zu retten“. Stattdessen machten sie ihre Verachtung sehr deutlich für die amerikanische Neigung, überambitionierte Ziele blauäugig zu verfolgen (von „kurzfristig“ und „auf die billige Tour“ ganz zu schweigen).

Diese Tendenz geht zurück auf das Projekt des amerikanischen Protestantismus des 19. Jahrhunderts, Amerika als christliche Nation zu perfektionieren, um dann in Erwartung des Jüngsten Tages nach der Jahrtausendwende alle anderen Nationen zu missionieren und zu perfektionieren. Im 20. Jahrhundert nahm dieses Projekt eine säkulare Form an, als „Religion des Fortschritts“, durch die Amerika das Muster für eine sich modernisierende und demokratisierende Welt vorgeben sollte.^f Von diesem Geist berauscht haben Amerikaner Erstaunliches getan. Wir haben jedoch auch Entsetzliches getan und haben

^f Vgl. ausführlich hierzu M. Bayles (Anm. 1).

^f Christopher Lasch, *The True and Only Heaven*, Norton 1991, passim.

häufiger bei unseren zahlreichen Bemühungen, Gutes zu tun, versagt.

Die Alternative ist das, was ich das amerikanische Ethos nenne: das klarsichtige Verfolgen von Zielen, die sowohl hoffnungsvoll als auch mit Bedacht gewählt sind. Anstatt von einer Zukunft zu träumen, in der ein für alle Mal aus Immanuel Kants „so krummen Holze, als woraus der Mensch gemacht ist, (etwas) ganz Gerades gezimmert“ werde, zielt dieses Ethos darauf ab, mit dem, was wir haben – nämlich die Schwachheit und den Eigensinn von Männern und Frauen, wie sie heute leben – etwas aufzubauen.

Die religiöse Wurzel dieses Ethos ist Spannung zwischen der arminianisch-protestantischen Vision, dass die Seele bei ihrer eigenen Erlösung eine Rolle spiele, und der calvinistischen Idee, dass nur „Gottes Gnade wunderbar“ „einen armen Sünder wie mich erretten“ könne, wie es im alten Kirchenlied „Amazing Grace“ heißt. Die philosophische Wurzel ist die Spannung zwischen dem Liberalismus der Aufklärung mit seiner relativ sonnigen Meinung über die Natur des Menschen und der klassischen republikanischen Tradition mit ihrer düsteren Warnung, dass Selbstverwaltung ohne tugendhafte Bürger nicht möglich ist. Und schließlich liegt die ökonomische Wurzel in der Verteidigung des freien Marktes durch die schottischen Aufklärer David Hume und Adam Smith, eine Auffassung, die niemals von ihren umfassenderen Vorstellungen von Politik und Bürgertugenden losgelöst war. Keiner dieser Philosophen war wirtschaftsliberaler Utopist des freien Marktes.¹⁶

Das amerikanische Ethos ist für alle Menschen gut, und nicht etwa deswegen, weil es amerikanisch ist, sondern weil es einen Weg zeichnet zwischen den beiden Extremen des naiven Optimismus und des zynischen Pessimismus. In den vergangenen Jahren ist dieser Weg jedoch nicht mehr zu erkennen. Unmittelbar nach den Anschlägen des 11. September 2001 waren sowohl die Reden der amerikanischen Führung als auch – tragischerweise – ihre Außenpolitik vom ersten Extrem dominiert: dem naiven Optimismus. In jüngerer Zeit hat sich die nationale Stimmung zum an-

deren Extrem hin verlagert: dem zynischen Pessimismus. Und leider hat die populäre Kultur diese Verlagerung nur verstärkt.

Wie oben ausgeführt, wurde nach dem Kalten Krieg Folgendes entschieden: anstatt dafür ausgebildete Diplomaten die Interessen, Intentionen und Ideale an ausländische Bevölkerungen kommunizieren zu lassen, könne diese Aufgabe dem privaten Sektor, insbesondere der Unterhaltungsbranche, überlassen werden. Was steckte hinter dieser Entscheidung? Ein Faktor war der Glaube, den damals beide politischen Parteien teilten, die beste Möglichkeit zur Lösung hartnäckiger gesellschaftlicher Probleme sei, auf den freien Markt zurückzugreifen. Ein anderer war die Erinnerung daran, wie amerikanische populäre Kultur Töne der Freiheit erklingen ließ, die mächtiger waren als jede politische Rhetorik. Diese Erinnerung wurde auch von den Bekundungen vieler Menschen im ehemaligen Sowjetblock bestätigt.

Zuweilen hatte die US-Regierung diese Klänge bewusst in die Welt hinausgeschickt, etwa in den frühen 1950er-Jahren, als der staatliche Auslandssender Voice of America (VOA) anfang, nach Osteuropa und in die Sowjetunion Jazz zu senden, oder ein Jahrzehnt später, als das US-Außenministerium Welttourneen der Jazzmeister Louis Armstrong, Duke Ellington, Benny Goodman und Dizzy Gillespie sponserte. Manchmal reisten Musiker auch auf eigene Faust, wie in den späten 1960er- und 1970er-Jahren, als der anarchische, rebellische Geist der Rockmusik junge Menschen in Moskau, Prag und vielen anderen Städten unter der kommunistischen Herrschaft in ihren Bann zog.

Aufgrund dieser Geschichte nehmen viele Amerikaner an, dass unsere populäre Kultur immer noch eine gute Möglichkeit, vielleicht sogar die beste ist, die am stärksten geschätzten Werte der Nation, nämlich Freiheit, repräsentative Demokratie und Rechtsstaat, zu kommunizieren. Aber stimmt das?

An dieser Stelle möchte ich betonen, dass ich nicht die gesamte populäre Kultur verdamme. Im Gegenteil, ich bin seit langem der Meinung, dass die besten amerikanischen Filme, Popmusik und sogar Fernsehsendungen das Niveau wahrer Kunst erreichen. Aber gleichzeitig mache ich mir über einige Ent-

¹⁶ Vgl. Herb Stein, Remembering Adam Smith, in: The Wall Street Journal vom 6.4.1994.

wicklungen der populären Kultur der vergangenen Jahre Sorgen.

Es kann keinen Zweifel geben, dass amerikanische populäre Kultur populär ist. Die meisten globalen Meinungsumfragen enthalten allerdings keine Fragen zum Thema Kultur. Die umfangreichste Umfrage, die Pew World Attitudes Survey 2007–2014, enthält zumindest ein paar. Und daraus ergibt sich ein uneinheitliches Bild.

Einerseits sagt eine Mehrheit der Befragten in den meisten Ländern laut Pew, dass sie „US-Musik, -Filme und -Fernsehen mögen“. Die Ausnahmen: Länder mit einer muslimischen Bevölkerungsmehrheit, Russland und Indien. Andererseits zeigt dieselbe Umfrage noch viel größere Mehrheiten, die folgendem Statement zustimmen: „Es ist nicht gut, dass amerikanische Ideen und Sitten sich hier ausbreiten.“ Warum sagen sie das? Diese Frage wird von Pew nicht gestellt, aber da sehr wenige Menschen die Vereinigten Staaten besucht oder auch nur einen Amerikaner kennengelernt haben, lautet die wahrscheinlichste Antwort, dass die negativen Eindrücke von „amerikanischen Ideen und Sitten“ aus der populären Kultur stammen.

Diese Antwort wird von weiteren qualitativen Hinweisen verstärkt. Anfang 2001, mehrere Monate vor dem 11. September, hat das US-Außenministerium eine Nachfolgestudie über 60 Mexikanerinnen und Mexikanern, die mit dem International Visitors Program in die USA gekommen waren, in Auftrag gegeben. Der Bericht fasst zusammen, was die Gäste über den Unterschied zwischen den Amerikanern, die sie während ihres Besuchs kennengelernt hatten, und denen, die sie in der populären Kultur abgebildet gesehen hatten, zu sagen hatten:

„Wer US-Fernsehsendungen und Hollywood-Filme sieht und Popmusik hört, kommt nicht umhin, sich folgendes Bild unserer Nation zu machen: wir haben regelmäßig mit Fremden Sex, ziehen gut bewaffnet durch die Straßen, sind bereit, bei auch nur der kleinsten Provokation unsere Nachbarn zu erschießen, und wir streben einen von Reichtum, Dekadenz, Kokain und Hedonismus geprägten Lebensstil an. Dies ist keine akkurate Beschreibung der USA, und überdies ist sie für viele Menschen in der ganzen Welt nicht at-

traktiv. (...) *Die mexikanischen Gäste sagten sehr deutlich, dass ihre von den kommerziellen Medien geprägten Bilder der USA ungenau und verzerrt waren, und dass sie dadurch die Vereinigten Staaten negativ wahrgenommen hätten.*¹⁷

Wenn Sie in Frage stellen, ob Hollywood Amerikaner wirklich so darstellt, dann empfehle ich, sich aus diesem Grund (und keinem anderen) Martin Scorseses Film „The Wolf of Wall Street“ anzusehen. Er verzerrt nicht nur den Charakter und die Sehnsüchte reicher Amerikanerinnen und Amerikaner, sondern auch das Thema, das er vorgibt zu behandeln – nämlich gesetzeswidriges Finanzgebaren an der Börse. Zu den Ursachen der Finanzkrise von 2007/2008 gehören wohlmeinende staatliche Politiken, die den Erwerb von Wohneigentum förderten, die kollektive Verblendung, dass die Immobilienblase niemals platzen würde, sowie übermäßig komplexe und riskante Handels- und Finanzpraktiken, auch wenn sie damals legal waren. Die Gaunereien und Exzesse eines zweitklassigen Players wie Jordan Belfort spielten fast gar keine Rolle.

Noch besorgniserregender ist die atemberaubend zynische Darstellung von staatsbürgerlichem Leben und Institutionen in Amerika in der populären Kultur. Ein Paradebeispiel: „House of Cards“, eine clevere Produktion des amerikanischen Online-Vertriebsunternehmens Netflix, die Zuschauer in der ganzen Welt in ihren Bann zieht. Die meisten Menschen würden behaupten, dass das politische System Amerikas heutzutage in Schwierigkeiten steckt. Und Netflix hat jedes Recht, diese Schwierigkeiten in unheimlicher und verschwörerischer Weise, die ein breites Publikum anspricht, darzustellen. Aber man sollte diese Darstellung nicht für die Wirklichkeit halten. Genauso wie die tat-

¹⁷ Die Probanden in dieser Studie kamen aus Mexiko, und viele Mexikaner haben die Vereinigten Staaten bereits besucht. Und nicht nur das, sondern die Studie wurde einige Monate vor den Terroranschlägen des 11. September durchgeführt. Möglicherweise ist der Kontrast zwischen Bildschirm und Realität noch größer für Gäste aus fernerer Ländern und in Zeiten, in denen die Wahrnehmung vorherrscht, dass die USA gegen die konservativen sozialen und religiösen Werte nicht-westlicher Gesellschaften Krieg führt. Vgl. Jerrold Keilson, *The Impact of the International Visitor Experience in Mexico*, unveröffentlichtes Manuskript 2001, (Herv. M.B.).

sächlichen Gründe für die Finanzkrise 2008 in „The Wolf of Wall Street“ fehlen, sucht man die tatsächlichen Gründe für die Dysfunktionalität der heutigen Politik in „House of Cards“ fast völlig vergebens.

Vergleicht man die frühere Fassung von „House of Cards“ mit der neuen, sieht man den Unterschied zwischen einer brillanten schwarzen Komödie, die von Menschen mit intimer Kenntnis der Funktionsweise der britischen Regierung geschaffen wurde, und einer präntösen Pseudotragödie, deren Macher bestenfalls ein oberflächliches, klischeehaftes Verständnis der amerikanischen Politik haben. Beau Willimon, der „Schöpfer“ der Netflix-Produktion – eine eigenartige Bezeichnung angesichts der Tatsache, dass sie auf einer anderen Fernsehserie basiert, die ihrerseits auf einer Romantrilogie beruht – ist ein Dramatiker, dessen politische Erfahrung aus der Tätigkeit als ehrenamtlicher Wahlhelfer für Charles Schumer und als bezahlter Praktikant bei Hillary Rodham Clinton und anderen bekannten Demokraten besteht. Michael Dobbs, der Autor der ursprünglichen Romane, hat 40 Jahre als Berater, Redenschreiber, Stabschef und stellvertretender Parteivorsitzender der Conservative Party unter Margaret Thatcher und John Major gearbeitet und ist jetzt ein Peer auf Lebenszeit im House of Lords.

Unter den Produzenten der US-Version von „House of Cards“ gibt es einige sehr talentierte alte Hasen vom Planeten Hollywood. Leider bietet jener Planet jedoch keine besonders klare Sicht auf Washington D.C. Beispielsweise ignoriert diese Version den Unterschied zwischen dem amerikanischen politischen System, in dem Präsidentschaftskandidaten nicht nur andere Politiker für sich gewinnen müssen, sondern auch das Wahlvolk in den Vorwahlen in den einzelnen Bundesstaaten, und dem britischen System, in dem Kandidaten für das Premierministeramt im Parlament von Parteiinsidern auserkoren werden, bevor sie der Öffentlichkeit präsentiert werden.

Deshalb kann die britische Fassung zeigen, wie der Protagonist Francis Urquhart (Ian Richardson) nach einer erbitterten Schlacht innerhalb der Partei Premierminister wird – was mit einiger Vorstellungskraft mit den tödlichen Hofintrigen von Macbeth und Ri-

chard III. verglichen werden kann. (Tatsächlich hatte Andrew Davies, der Drehbuchautor der BBC-Serie, diese Bösewichte im Sinn, als er all die listigen beiseite gesprochenen Bemerkungen einbaute, in denen Urquhart dem Publikum seine wahren Absichten anvertraut.) Die amerikanische Fassung greift diesen und andere Kunstgriffe auf, geht jedoch am Kern vorbei, nämlich dass sich noch nicht einmal das ruchloseste Kongressmitglied ins Weiße Haus hineinmanövrieren kann, ohne an irgendeinem Punkt dem prüfenden Blick des Wahlvolks ausgesetzt worden zu sein. Gewiss: Die Drehbuchautoren verdrehen die Handlung und tun ihr Gewalt an, um ein solches Ergebnis möglich erscheinen zu lassen – es wird dadurch aber nicht plausibel.

Außer, vielleicht, einem Publikum in China. „So korrupt wie Washington heute sein mag“, schreibt Bill Bishop, Herausgeber des einflussreichen Newsletters Sinocism, „es ist nicht annähernd so schlimm wie die Sendung es darstellt. Millionen Chinesen mögen daraus schließen, dass die Politik in den USA nicht viel sauberer ist als in den Systemen, die sie daheim kennen.“ Wenn die amerikanische Unterhaltungsbranche eine solche Botschaft aussendet, tut sie mehr als sich bloß zum Sklaven der politischen Malaise ihres Publikums in den USA zu machen. Sie spielt nämlich auch denjenigen in die Hände, die Frank Underwoods¹⁸ hingeworfener Bemerkung tatsächlich zustimmen: „Demokratie wird total überbewertet!“

„Nachdem ich ‚House of Cards‘ gesehen habe“, schrieb ein chinesischer Blogger, „stelle ich fest, dass die USA auch sehr dunkel sind. Es ist überall dasselbe.“ Ich bin anderer Ansicht. „House of Cards“ war in Amerika beliebt, weil Washington in schlechter Verfassung ist. Tatsächlich ist es ein Tummelplatz gieriger, ambitionierter Menschen, die eher davon besessen sind, einander zu ruinieren, als das Land zu regieren. Das ist aber wohl nichts Neues. Das amerikanische Regierungssystem fundiert auf einem Bewusstsein dieser Tatsache, kombiniert mit einer besonnenen Hoffnung, dass die Freiheit des Menschen trotzdem eine Möglichkeit finden kann zu gedeihen.

¹⁸ Der Kongressabgeordnete, der die Hauptrolle in „House of Cards“ spielt (*Anm. d. Red.*).

Zensur und Freiheit

Wenn das Problem so schlimm ist wie ich behaupte, warum sollte man sich nicht für eine Zensur der US-Kulturexporte durch die Regierung einsetzen? Das ist nicht meine Meinung, sowohl aus praktischen Gründen als auch aus Prinzip. Der erste praktische Grund ist, dass eine solche Strategie politisch betrachtet überhaupt nicht Fuß fassen könnte: Zwischen 80 und 90 Prozent der amerikanischen Öffentlichkeit sind gegen jegliche Form der Zensur.¹⁹ Ein weiterer praktischer Grund ist, dass es extrem schwierig ist, im Internet Zensur auszuüben. Sogar wenn Amerikaner den politischen Willen aufbrächten, gegen diese Exporte hart durchzugreifen, würde dies unglaublich hohe Kosten verursachen, sowohl in finanzieller Hinsicht als auch bezüglich der Bedrohungen unserer geschätzten Freiheiten, die dies nach sich ziehen würde.

Hier sollte angemerkt werden, dass die übergroße Mehrheit der Menschen die heute im Westen vorherrschende extreme Aversion gegenüber Zensur nicht teilt. Beispielsweise sagte mir ein junger Bollywood-Schauspieler, im eleganten Anzug und mit sehr hollywoodmäßigem Dreitagebart, im Interview in Mumbai, er fände es gut, dass das Indian Film Classification Board die Vorführung ultragewalttätiger Hollywoodfilme nicht erlaube. In seinen Worten: „Filtern ist nötig!“

Die meisten Inder befürworten eine freie Presse und die freie politische Meinungsäußerung. Aber sie unterscheiden zwischen dieser Art Freiheit und der Art, die drastische Darstellungen von Sex und Gewalt erlaubt, und sie halten letztere für eine Bedrohung der öffentlichen Moral. Es gab einmal eine Zeit, da die Menschen in Amerika und Europa dieselbe Unterscheidung vornahmen, aber das ist heute nicht mehr der Fall. Heute halten viele im Westen die Vorstellung, dass politische Meinungsäußerung stärkeren Schutz verdient als schockierende oder obszöne Äußerungen, für rückschrittlich. Diese Unterscheidung ist jedoch in vielen Gesellschaften noch wichtig, unter anderem in einigen, die darum kämpfen, autoritäre Herrschaft abzuschütteln.

¹⁹ Siehe Support for Tougher Indecency Measures, but Worries About Government Intrusiveness, Pew Research Center, Washington, 19. April 2005, S. 2.

Dies stellt uns vor eine ernsthafte Herausforderung. Moralische Zensur, die versucht, weitverbreitete Normen von Anstand und Schicklichkeit hochzuhalten, genießt häufig erhebliche öffentliche Unterstützung. Dies gilt weniger für politische Zensur, die darauf abzielt, Meinungsäußerungen von Kritikern eines Regimes zu ersticken. Die heutigen autoritären Regime wissen dies und wenden einen geschickten Kunstgriff an: Sie benutzen moralische Zensur als Deckmantel für die Unterdrückung politischer Meinungsäußerungen.

Die beste Antwort auf diesen Winkelzug wäre, Respekt für die moralischen Anliegen ausländischer Öffentlichkeiten zu zeigen und gleichzeitig ihr Recht auf freie politische Meinungsäußerung standhaft zu verteidigen. Dies wäre machbar, indem man die Debatte über amerikanische populäre Kultur exportiert und in anderen Ländern Foren für die öffentliche Diskussion über ihre Inhalte schafft. Dafür gäbe es verschiedene Möglichkeiten auf unterschiedlichen Medienplattformen, und die Diskussion müsste sich nicht nur auf die amerikanische populäre Kultur konzentrieren, sondern auch auf die anderer Länder.

Diese Überlegung führt zu meinem Prinzip, keine Zensur zu befürworten. Wenn Sie mit mir der Ansicht sind, dass Menschen weder Engel noch Teufel sind, sondern unvollkommene Geschöpfe, die Freiheit brauchen, um zu gedeihen, dann kann man nicht auf Zensur zurückgreifen, sondern nur auf öffentliches Anprangern. Die amerikanische Public Diplomacy ist dann am überzeugendsten, wenn sie die Leichtigkeit zur Geltung bringt, mit der Amerikanerinnen und Amerikaner sich freimütig über jedes erdenkliche Thema äußern. Im Gegensatz zu Zensur und Repression würde die Globalisierung einer Debatte nach amerikanischem Vorbild über die Stärken und Schwächen der populären Kultur die Macht und Wirksamkeit der freien Meinungsäußerung einschließlich des Rechts auf Kritik und des Rechts anzuprangern, aufzeigen.

Claudia Schmucker

TTIP im Kontext anderer Freihandelsabkommen

Die Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen der Europäischen Union und den Ver-

Claudia Schmucker, Dr. rer. pol., geb. 1971; Leiterin des Programms Globalisierung und Weltwirtschaft im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Rauchstr. 17/18, 10787 Berlin. schmucker@dgap.org

einigten Staaten von Amerika werden gerade in Deutschland sehr kritisch diskutiert. Die Debatten kreisen dabei vor allem um Nahrungsmittelstandards und den Import von Chlorhühnern sowie die umstrittenen Investor-Staat-Schiedsverfahren. Auch wenn man sich mit den einzelnen Details von TTIP kritisch auseinandersetzen muss, lohnt es sich, das Abkommen in einem globaleren Kontext zu betrachten.

Infolge des stockenden Verlaufs der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) werden Liberalisierungsbestrebungen in fast allen Regionen auf bilateraler und regionaler Ebene sichtbar. Vor allem die Staaten in Asien und der Pazifik-Region verhandeln zurzeit untereinander eine Vielzahl von Freihandelsabkommen und regionalen Zusammenschlüssen. Dazu zählen die Transpazifische Partnerschaft (TPP), das Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) und eine Reihe von bilateralen Abkommen zwischen dem Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN), China, Japan, Australien, Neuseeland, Südkorea und Indien. Wirtschaftswachstum findet vor allem in dieser Region statt. Vor diesem Hintergrund ist TTIP für die EU umso wichtiger, um – zusammen mit dem Partner USA – wettbewerbsfähig und handelspolitisch relevant zu bleiben.

EU, USA und Asien als Handelszentren

Alle geplanten Freihandelsabkommen und Zollunionen müssen bei der WTO gemel-

det werden, um das globale Handelssystem transparent zu gestalten. Nach dem Bericht des WTO-Generalsekretärs vom Januar 2014 wurden bis November 2013 432 regionale Handelsabkommen angemeldet, von denen 250 bereits in Kraft waren. Zusätzlich geht die WTO davon aus, dass es rund 100 Abkommen gibt, die bereits in Kraft sind, ihr aber noch nicht gemeldet wurden. Seit 2003 treten jährlich im Durchschnitt 14 weitere Abkommen in Kraft.¹ Mittlerweile sind fast alle 160 Mitgliedstaaten der WTO Teil eines regionalen Abkommens.

Besonders die EU verfolgt seit Jahren eine sehr aktive Handelspolitik. Seit ihrer 2006 verkündeten Handelsstrategie „Global Europe: Competing in the World“ sind Freihandelsabkommen neben der multilateralen Liberalisierung ein zentraler Pfeiler, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Dabei sollen „Abkommen der neuen Generation“ geschlossen werden, die weit über klassische Marktzugangsthemen hinausgehen. Die Kriterien für die neuen Handelsabkommen sind Marktpotenzial, Offenheit für EU-Exporte und bereits bestehende Freihandelsabkommen von Wettbewerbern, insbesondere der USA, Japans und Chinas, die die EU benachteiligen.² Die neue Handelsstrategie der EU-Kommission vom November 2010 „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ führt die Schwerpunkte der Global Europe-Strategie im Wesentlichen fort.³ Die EU hat bislang insgesamt Freihandelsabkommen mit über 50 Handelspartnern abgeschlossen. Dazu gehören auch das Abkommen mit Südkorea, das im Juli 2011 in Kraft trat, und das Abkommen mit Kanada (CETA), das im September 2014 zu Ende verhandelt wurde, aber noch paraphiert und ratifiziert werden muss. Daneben werden zwölf Handelsabkommen ver-

¹ Vgl. WTO, Overview of Developments in the International Trading Environment, Annual Report by the Director-General, WT/TPR/OV/16, 31.1.2014, S. 53, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDdocuments/122134/q/WT/TPR/OV16.pdf (2.10.2014).

² Vgl. Europäische Kommission, Global Europe: Competing in the World, Oktober 2006, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf (1.10.2014).

³ Vgl. Europäische Kommission, Handel, Wachstum und Weltgeschehen. Handelspolitik als Kernbestandteil der EU-Strategie Europa 2020, November 2010, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146956.pdf (7.10.2014).

handelt, unter anderem mit den USA, Japan, Indien, den vier ASEAN-Staaten Singapur, Malaysia, Vietnam und Thailand und den fünf Staaten des Gemeinsamen Marktes Südamerikas (Mercosur) Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela.¹⁴

Die USA haben sich lange mit bilateralen und regionalen Initiativen zurückgehalten. Nach dem Abschluss des nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA mit Kanada und Mexiko 1994 wurden zunächst nur noch die Freihandelsabkommen mit Peru, Kolumbien und Panama ratifiziert. US-Präsident Barack Obama wandte sich in seiner zweiten Amtszeit verstärkt der Handelspolitik zu und revidierte auch seine zunächst ablehnende Haltung gegenüber neuen Abkommen. Er wollte vor allem die Handelsbeziehungen mit Asien stärken. Daher nahmen die USA im März 2010 zum ersten Mal an den Verhandlungen zur TPP teil.¹⁵ Zusätzlich zeigte Obama auch ein verstärktes Interesse an einer Vertiefung der Handelsbeziehungen mit der EU. Daneben haben die USA bereits bilaterale Freihandelsabkommen mit 20 Staaten, unter anderen mit Südkorea (2012) und vielen lateinamerikanischen Staaten.¹⁶

Auch in Asien gibt es starke Freihandelstendenzen: Im Dezember 2013 einigten sich die zehn ASEAN-Mitgliedstaaten und ihre sechs Freihandelspartner Australien, China, Indien, Japan, Neuseeland und Südkorea darauf, RCEP bis Ende 2015 umzusetzen.¹⁷ Zusätzlich haben die einzelnen asiatischen Staaten untereinander bereits eine Vielzahl von Freihandelsabkommen abgeschlossen oder geplant, sodass man in der Region – in Anlehnung an das von

dem indischen Ökonomen Jagdih Bhagwatis gewählte Bild einer Spaghettischüssel – bereits von einer *noodle bowl* spricht.¹⁸ Im Gegensatz dazu spielen Südamerika und Afrika zurzeit keine aktive Rolle in den zahlreichen Bemühungen um Freihandelsabkommen.

Mega-Regionals: TPP, TTIP und RCEP

Seit einiger Zeit gibt es die Tendenz, sogenannte Mega-Regionals zu verhandeln. Diese umfassen Länder und Regionen mit einem großen Anteil am Welthandel und an den globalen Investitionen. Dazu zählen unter anderem die USA, die EU, Japan und China. Gleichzeitig hält mindestens eine der Parteien eine zentrale Position in den globalen beziehungsweise regionalen Lieferketten. Mega-Regionals zielen zusätzlich darauf ab, neben dem Marktzugang auch tiefergehende WTO-Plus-Themen zu behandeln und die regulatorische Kooperation zu intensivieren. Dabei sollen langfristig Standortunterschiede bei Handel und bei Investitionen abgebaut werden.¹⁹ Zu diesen Mega-Regionals gehören vor allem TPP, an der zwölf Asien-Pazifik-Staaten teilnehmen,¹⁰ und TTIP. Auch RCEP kann dazu gezählt werden, da es rund 28 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) und 24 Prozent des Welthandels an Waren und Dienstleistungen (2012) umfasst. Der Grad der Integration ist allerdings weniger ambitioniert als bei den erstgenannten Abkommen.¹¹

Die TPP-Staaten machten 2012 zusammen knapp 40 Prozent des globalen BIP und 26 Prozent des globalen Handels aus.¹² TPP soll ein umfassendes und ambitioniertes Ab-

¹⁴ Vgl. Europäische Kommission, The EU's Bilateral Trade and Investment Agreements – Where are we?, 3. 12. 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf (1. 10. 2014).

¹⁵ Die Ursprünge der TPP gehen auf das Trans-Pacific Strategic Economic Partnership (TPSEP), auch „P4-Abkommen“ genannt, zurück, das von 2002 bis 2005 zwischen Chile, Neuseeland, Singapur und später auch Brunei verhandelt wurde.

¹⁶ Vgl. USTR, Free Trade Agreements, www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/ (1. 10. 2014).

¹⁷ Vgl. ASEAN, Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Joint Statement. The First Meeting of Trade Negotiating Committee, 10. 5. 2013, www.asean.org/news/asean-statement-communiques/item/regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-joint-statement-the-first-meeting-of-trade-negotiating-committee/ (1. 10. 2014).

¹⁸ Die Bezeichnungen „Spaghettischüssel“ und „Nudelschüssel“ beziehen sich auf ein Durcheinander aus sich überlappenden Freihandelsabkommen, die durch unterschiedliche Ursprungsregeln und Zollbegünstigungen den Handel erschweren.

¹⁹ Vgl. Ricardo Meléndez-Ortiz, Mega-Regionals: What is Going on?, in: World Economic Forum, Mega-Regional Trade Agreements: Game Changer or Costly Distractions for the World Trading System?, Juli 2014, S. 13, www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_TradeFDI_MegaRegionalTradeAgreements_Report_2014.pdf (6. 10. 2014).

¹⁰ Neben den USA nehmen noch Australien, Brunei, Chile, Japan, Malaysia, Neuseeland, Peru, Singapur, Vietnam, Kanada und Mexiko an den Verhandlungen teil.

¹¹ Vgl. WTO (Anm. 1), S. 55 f.

¹² Vgl. ebd., S. 55.

kommen sein, welches Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse (NTBs) bei Waren (inklusive Landwirtschaft) und Dienstleistungen abbaut. Daneben werden auch neue Regeln verhandelt, die unter anderem die Bereiche Wettbewerb, Zoll, E-Commerce, öffentliches Auftragswesen, Schutz geistigen Eigentums, Investitionen, Arbeits- und Umweltstandards umfassen. Außerdem beschäftigt sich TPP auch mit Querschnittsthemen wie Staatsunternehmen und globale Lieferketten. Insgesamt gibt es 29 Verhandlungsgruppen.¹³ TPP wird als Sprungbrett für ein Freihandelsabkommen mit allen 21 Mitgliedsstaaten der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) gesehen. Die zentralen Treiber des Abkommens sind die NAFTA-Länder USA, Kanada und Mexiko sowie Japan.¹⁴

TTIP umfasst die EU und den amerikanischen Markt. Zusammen bilden sie den größten bilateralen Wirtschaftsraum und machen nach Angaben der WTO 2012 knapp 45 Prozent des weltweiten BIPs und 44 Prozent des Welthandels in Waren und Dienstleistungen aus.¹⁵ Wenige Volkswirtschaften sind so eng miteinander verflochten wie diese beiden Regionen. Auch TTIP soll ein umfassendes Handelsabkommen werden, das neben der Beseitigung von Zöllen vor allem den Abbau von NTBs vorantreibt. Außerdem umfassen die Verhandlungen sogenannte Handels-Plus-Themen, darunter Regeln für die öffentliche Auftragsvergabe, Investitionen, Schutz geistigen Eigentums, Wettbewerb, Umwelt und Soziales.

Ziele von Freihandelsabkommen

Freihandelsabkommen werden aus einer Vielzahl von Gründen abgeschlossen, die neben ökonomischen auch (geo-)politische Ziele beinhalten. Aus wirtschaftlicher Sicht sollen die Abkommen den Handel zwischen den Partnern fördern und Beschäftigung und Wohlstand steigern. Die Unternehmen sollen von

¹³ Vgl. USTR, Outlines of the Trans-Pacific-Partnership Agreement, www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement/ (30.9.2014); Ian F. Fergusson et. al., The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress, 17.6.2013, S. 2ff., <http://fpc.state.gov/documents/organization/211412.pdf> (2.10.2014).

¹⁴ Vgl. Ricardo Meléndez-Ortiz (Anm. 9), S. 15.

¹⁵ Vgl. WTO (Anm. 1), S. 55.

einem verbesserten Marktzugang und den Vorteilen von erhöhter Marktgröße, den sogenannten Skaleneffekten, profitieren. Dies führt wiederum zu niedrigeren Preisen für die Verbraucher. Zusätzlich soll die stärkere regionale Integration – und die damit einhergehende verschärfte Wettbewerbssituation – zu Produktivitätssteigerungen, Innovationen und technischen Fortschritten führen. Im 21. Jahrhundert steht jedoch weniger der grenzüberschreitende Handel von fertigen Produkten im Mittelpunkt, sondern die Förderung von globalen beziehungsweise regionalen Lieferketten. Daher zielen Freihandelsabkommen auch darauf, internationale Produktionsnetzwerke zwischen den Handelspartnern zu erleichtern.¹⁶ Dies ist jedoch nur durch komplexe und tiefgehende Abkommen wie TTIP und TPP möglich.

Diese Ziele sollen auch durch TTIP erreicht werden. In Zeiten wirtschaftlicher Schwäche und hoher Staatsverschuldung soll TTIP Wachstum fördern und Arbeitsplätze schaffen, ohne die Staatsausgaben weiter zu belasten. Die erwarteten Wohlfahrtseffekte hängen dabei vom Ambitionsniveau des Abkommens ab. Nach einer Studie des Center for European Policy Studies (CEPS) von 2013 würde ein umfassendes Abkommen – Abschaffung 98 Prozent aller Zölle, 25 Prozent aller NTBs im Güter- und Dienstleistungshandel sowie 50 Prozent aller NTBs im öffentlichen Beschaffungswesen – zu einem jährlichen BIP-Wachstum in der EU von 119 Milliarden Euro bis 2017 führen. In den USA betrüge dieses Wachstum 95 Milliarden Euro. Hierdurch stünden jedem Haushalt jährlich 545 Euro mehr zur Verfügung.¹⁷ Eine Studie des ifo Instituts im Auftrag des Wirtschaftsministeriums von 2013 kommt bei einem ambitionierten Freihandelsabkommen („Binnenmarktszenario“) auf langfristig 400 000 neue Arbeitsplätze in der EU.¹⁸ Diese Zahlen müssen jedoch mit

¹⁶ Vgl. Richard Baldwin, Multilateralising 21st-Century Regionalism, OECD, 2014, www.oecd.org/tad/events/OECD-gft-2014-multilateralising-21st-century-regionalism-baldwin-presentation.pdf (6.10.2014).

¹⁷ Vgl. J. Francois, Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, An Economic Assessment, CEPS, März 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf (6.10.2014).

¹⁸ Vgl. Gabriel J. Felbermayr/Mario Larch, Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und

Vorsicht betrachtet werden, da die Modelle auf zahlreichen – teils selbst über den EU-Binnenmarkt hinausgehenden – Annahmen beruhen und das Abkommen noch verhandelt wird.

Ein weiteres Ziel, das mit Freihandelsabkommen und Mega-Regionals verfolgt wird, ist die Entwicklung von neuen Regeln: Sowohl TTIP als auch TPP befassen sich mit einer Vielzahl von Themen, die (noch) nicht Teil des WTO-Regelwerks sind. Dazu zählen unter anderem Investitionen, öffentliches Auftragswesen und elektronischer Handel. Die Partner wollen in den Abkommen neue Regeln auf bilateraler beziehungsweise regionaler Ebene setzen, die aufgrund der stockenden Doha-Runde noch nicht in der WTO verhandelt werden können. Diese Regeln sollen dann zu einem späteren Zeitpunkt multilateralisiert werden. So geschah es bereits in den 1990er Jahren, als viele der Regeln der NAFTA-Verhandlungen über Dienstleistungen, Investitionen und Schutz geistigen Eigentums in die Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und somit die WTO integriert wurden.

Dieser Vorsatz, durch TTIP auch globale Regeln zu setzen, ist vor allem für die Europäer von großer Bedeutung. So betonte Bundeskanzlerin Angela Merkel beim Unternehmertag im Oktober 2014: „Wenn man daran denkt, dass wir insgesamt 65 Prozent des Welthandels verkörpern, dann können wir auch eine Marktmacht entwickeln und dann mit einem solchen Abkommen auch weltweite Standards setzen.“¹⁹ Die EU und auch die USA wollen durch TTIP und TPP ihre Gestaltungsmacht im globalen Handelssystem sichern, zu einem Zeitpunkt, an dem Schwellenländer wie China oder Indien zunehmend an wirtschaftlicher Stärke und Einfluss gewinnen.

Nicht zuletzt spielen gerade bei den Mega-Regionals auch geopolitische Fragen eine

Energie, Januar 2013, www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/dimensionen-auswirkungen-freihandelsabkommens-zwischen-eu-usa,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (7.10.2014).

¹⁹ Angela Merkel, Kanzlerin beim Unternehmertag, Große Chancen für Deutschland und Europa, 1.10.2014, [www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-01-rede-merkel-bga.html;jsessionid=4A3BA076935D79EC353DAF78314FA017.s2t1/\(2.10.2014\)](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-01-rede-merkel-bga.html;jsessionid=4A3BA076935D79EC353DAF78314FA017.s2t1/(2.10.2014)).

Rolle. Durch wirtschaftliche Abkommen sollen gleichzeitig strategische Allianzen geschlossen werden. Die USA sehen TPP als weiteren (wirtschaftlichen) Pfeiler ihres als „Pivot to Asia“ bekannten Engagements in Asien. Die EU will im Gegenzug durch TTIP die transatlantische Partnerschaft mit den USA stärken. Dies wurde insbesondere vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise und der Energieversorgungssicherheit immer wieder deutlich hervorgehoben. So betonte der us-amerikanische Handelsbeauftragte (USTR) Michael Froman im März 2014: „Recent developments just underscore the importance of the trans-Atlantic relationship“ und fügte hinzu „From both a strategic and economic perspective, the rationale for the T.T.I.P. could never be stronger.“²⁰

Gewinner und Verlierer

Doch die Proteste in Europa gegen TTIP machen deutlich, dass es beim Freihandel nicht nur Gewinner, sondern auch mögliche Verlierer gibt. Grundsätzlich gilt die These, dass Freihandel insgesamt zu höherem Wirtschaftswachstum führt. So betonte Greg Mankiw, Wirtschaftsprofessor in Harvard: „Few propositions command as much consensus among professional economists as that open world trade increases economic growth and raises living standards.“²¹ Wirtschaft und Verbraucher profitieren durch den Wegfall von Handelsbarrieren, und globale beziehungsweise regionale Lieferketten werden durch die tiefere Integration gestärkt. Die Verlierer eines Abkommens sind vor allem die Sektoren, die von einem starken inländischen Importschutz profitiert haben und wenig wettbewerbsfähig sind. Dazu zählt häufig die Landwirtschaft, die in vielen Ländern von einem hohen Schutzniveau umgeben ist.

Dies wird auch in den jüngsten großen Freihandelsabkommen der EU mit Korea und mit Kanada deutlich. Durch beide Abkommen profitieren die Unternehmen vom

²⁰ James Kanter, U.S. Official Lobbies for Trans-Atlantic Trade Pact, in: The New York Times vom 23.3.2014, www.nytimes.com/2014/03/24/business/international/us-official-lobbies-for-trans-atlantic-trade-pact.html?_r=0/ (6.10.2014).

²¹ Greg Mankiw, Outsourcing Redux, 7.5.2006, <http://gregmankiw.blogspot.de/2006/05/outsourcing-redux.html> (8.10.2014).

Abbau von Zöllen und NTBs. Vor allem Sektoren wie Maschinenbau, Chemie und Pharmazeutika gehören zu den Gewinnern beider Abkommen. Im Falle von Korea sparen die europäischen Exporteure nach Angaben der EU-Kommission jährlich 1,6 Milliarden Euro. Und von dem Abkommen mit Kanada werden Unternehmen durch den Wegfall von Handelsbarrieren für eine Reihe von Produkten profitieren, da bereits am ersten Tag des Inkrafttretens des Abkommens 98 Prozent der Zölle entfallen sollen. Dies wird auch den Verbrauchern durch niedrigere Preise zugutekommen. Die Verlierer sind in beiden Abkommen die importgeschützten Sektoren. Beim Abkommen zwischen EU und Korea fallen darunter unter anderem Kleinwagen, die nun direkt mit koreanischen Marken konkurrieren. Im Fall von Kanada handelt es sich vor allem um Agrarprodukte.¹²²

TTIP: Wer verhandelt mit wem worüber?

TTIP ist das bislang größte Handelsprojekt der EU. Zum ersten Mal verhandelt die EU mit einem gleichberechtigten Partner.¹²³ Vor allem die Europäer drängen schon lange auf eine stärkere transatlantische Integration. So gab es bereits seit den 1990er-Jahren eine Vielzahl von Initiativen in diese Richtung.¹²⁴ Im November 2011 kam es zu einem erneuten Anlauf. Die EU und die USA beschlossenen auf ihrem Gipfeltreffen in Washington, eine High-Level Working Group (HLWG) on Growth and Jobs einzusetzen, die sich damit auseinandersetzen sollte, wie Wachstum und Arbeitsplätze im transatlantischen Raum

¹²² Europäisches Parlament, An Assessment of the EU-Korea FTA, Juli 2010, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/133875/EXPO-INTA_ET\(2010\)133875_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/133875/EXPO-INTA_ET(2010)133875_EN.pdf) (11.10.2014); Europäische Kommission, EU-South Korea Free Trade Agreement, 10 Key Benefits for the European Union, Juni 2011, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146695.pdf (9.10.2014); Jamie Sturgeon, Early Winners and Losers in 'Historic' EU Trade Pact 18.10.2013, <http://globalnews.ca/news/910793/early-winners-and-losers-in-historic-eu-trade-pact/> (11.10.2014).

¹²³ Denn beispielsweise auch bei den Verhandlungen über das Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) war die EU der dominante Partner.

¹²⁴ 1990: Transatlantische Deklaration; 1995: Neue Transatlantische Agenda; 1995: Vorschlag eine Transatlantischen Freihandelszone TAFTA; 2005: EU-US-Wirtschaftsinitiative.

geschaffen werden könnten. Eine Freihandelszone wurde als Option gesehen. Nachdem auch US-Präsident Barack Obama in seiner Rede zur Lage der Nation im Februar 2013 die Gründung einer transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft unterstützte,¹²⁵ legte die HLWG ein paar Tage später ihre Empfehlungen vor. Darin wird vorgeschlagen, ein Freihandelsabkommen zu schließen, das drei Säulen umfassen sollte: Marktzugang (Abbau von Zöllen), regulatorische Zusammenarbeit und neue Regeln.¹²⁶

Die Verhandlungen zu TTIP begannen im Juli 2013. In der EU ist die Kommission für die Handelspolitik zuständig. Sie legt dem Rat zur Vorbereitung der Verhandlungen mit Drittstaaten Empfehlungen vor. Dieser beschließt dann das Mandat, auf dessen Grundlage die Kommission verhandelt. Sie ist somit für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik verantwortlich und leitet die Verhandlungen im Namen der EU. Für TTIP hat der Rat am 14. Juni 2013 – nach 14-stündigen Verhandlungen der Minister – der EU-Kommission ein Verhandlungsmandat erteilt. Von amerikanischer Seite ist der USTR für internationale Verhandlungen zuständig. Die TTIP-Verhandlungen werden somit vom amerikanischen Handelsbeauftragten Michael Froman und dem europäischen Handelskommissar geführt. Dies war zunächst der Belgier Karel de Gucht, der ab November 2014 von der Schwedin Cecilia Malmström abgelöst wurde.

Die europäischen Mitgliedstaaten werden durch den in Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgesehenen Sonderausschuss an den Verhandlungen beteiligt. Dieser Handelspolitische Ausschuss dient als Abstimmungsgremium zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und tagt einmal wöchentlich. In ihm sitzen Vertreter der Mitgliedstaaten sowie der Generaldirektion Handel der EU-Kommission. Ein Beschluss wird an den Ausschuss der Ständigen Vertre-

¹²⁵ Vgl. The White House, Remarks by the President in the State of the Union Address, 12.2.2013, www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address/ (6.10.2014).

¹²⁶ Vgl. High Level Working Group, Final Report, 13.2.2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf (7.10.2014).

ter und den Ministerrat weitergeleitet. Der Ministerrat entscheidet grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit.

Seit dem Vertrag von Lissabon verfügt auch das Europäische Parlament in der Handelspolitik über umfassende Mitbestimmungsbefugnisse. Zuständiger Ausschuss ist der Ausschuss für internationalen Handel. Das Parlament wird sowohl im Ausschuss als auch im Plenum in allen Phasen der Verhandlungen unterrichtet. Alle internationalen Handelsabkommen, so auch TTIP, bedürfen zum Abschluss der Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 218 AEUV) und „gemischte“ Abkommen auch die der jeweiligen nationalen Parlamente.¹⁷

Da TTIP von massiven Protesten in der europäischen Bevölkerung begleitet wird, hat die Europäische Kommission erstmals eine sogenannte Beratergruppe ins Leben gerufen, die die Kommission bei den Verhandlungen zu TTIP beraten soll. Diese besteht aus Experten in den Bereichen Verbraucherschutz, Arbeitsrecht, Umwelt und öffentliche Gesundheit, Wirtschaft, verarbeitende Industrie, Landwirtschaft und Dienstleistungen.¹⁸ Gleichzeitig hat die Kommission die Öffentlichkeit gebeten, ihr Rückmeldungen zu den umstrittenen Investor-Staat-Schiedsverfahren zu geben. Diese rund 150 000 Einsendungen werden zurzeit von der Generaldirektion Handel ausgewertet.

TTIP: Mandat und aktueller Stand

Worum geht es bei TTIP? Im Oktober 2014 veröffentlichte der Rat der EU das Verhandlungsmandat zu TTIP, um den Forderungen der Bevölkerung nach mehr Transparenz in den Verhandlungen nachzukommen. TTIP bezieht sich – wie im HLGW-Bericht vorgesehen – auf die Bereiche Marktzugang, Regulierungsfragen und NTBs sowie Regeln.

¹⁷ Bei sogenannten gemischten Abkommen geht der Inhalt des Vertrags über die Zuständigkeit der EU hinaus und betrifft auch die Kompetenzen der Mitgliedstaaten. In diesem Fall muss das Abkommen auch von den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert werden.

¹⁸ Vgl. Europäische Kommission, Expert Group to Advise European Commission on EU-US Trade Talks, 27.1.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-79_en.htm (6. 10. 2014).

Das Thema Marktzugang betrifft zunächst den klassischen Zollabbau. Ziel soll es sein, die Zölle im transatlantischen Handel möglichst zu 100 Prozent abzubauen. Auch wenn die Zölle ohnehin vergleichsweise gering sind, würde der Wegfall aufgrund des hohen Handelsvolumens zu erheblichen Einsparungen führen. Im Bereich der Dienstleistungen sollen die Sektoren im transatlantischen Handel mindestens das Niveau anderer Freihandelsabkommen haben. Dazu sollen neue Bereiche liberalisiert und Berufsqualifikationen anerkannt werden. Auch bei Investitionen möchte die EU „das höchste aller Liberalisierungs- und Investitionsschutzniveaus“ erreichen. Der Rat hat der Kommission auch das Mandat erteilt, über das Thema Investitionsschutz und Investor-Staat-Schiedsverfahren zu verhandeln, macht dessen Einbeziehung in das endgültige Abkommen aber vom Gesamtergebnis abhängig. Schließlich sind die Europäer sehr daran interessiert, an den öffentlichen Ausschreibungen in den USA auf allen staatlichen Ebenen teilnehmen zu können.

Die größten Schwierigkeiten in den Verhandlungen gibt es im Bereich der Regulierungen und NTBs. Hier erhoffen sich beide Seiten aber auch den größten wirtschaftlichen Nutzen. Durch die gegenseitige Anerkennung beziehungsweise Harmonisierung zukünftiger Regulierungen sollen doppelte Tests und Zertifizierungsverfahren vermieden werden und somit Kosten gesenkt werden. Dies betrifft technische Standards (TBT) sowie Gesundheits- und Pflanzenschutzstandards (SPS). Ziel ist es, ein „lebendes Abkommen“ zu verhandeln, bei dem auch in Zukunft eine weitere Annäherung erreicht werden kann.

Zuletzt geht es bei TTIP auch um neue Regeln, die noch nicht von der WTO abgedeckt wurden und auf diese Weise eine Grundlage für eine spätere Multilateralisierung bilden können. Dazu zählen Regeln in den Bereichen Schutz des geistigen Eigentums, Handel und nachhaltige Entwicklung, Zoll und Handels erleichterungen, Wettbewerb, staatliche Unternehmen, Rohstoffe und Energie sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU).¹⁹

¹⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union, TTIP Negotiating Mandate Made Public, De Gucht Delighted, 9. 10. 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf> (11. 10. 2014).

Was wurde bisher in den Verhandlungen erreicht? Bislang fanden sieben Verhandlungsrunden statt, zuletzt vom 29. September bis 3. Oktober 2014 in Maryland. Im Bereich des Marktzugangs wurden bereits im Februar 2014 die ersten Zollangebote ausgetauscht. Die EU hat dabei die amerikanischen Vorschläge als nicht ambitioniert genug kritisiert. Bislang wurden jedoch noch keine neuen Angebote unterbreitet. Beide Seiten haben auch bereits mehr als die Hälfte der vorgelegten Entwürfe im Dienstleistungsbereich diskutiert. Da die USA im Rahmen von TTIP nicht über Regulierung im Bereich der Finanzdienstleistungen sprechen wollen, hat die EU hier kein Angebot unterbreitet. Die Verhandlungen über ein Investor-Staat-Schiedsverfahren sind vorerst ausgesetzt, da die EU die Auswertung der öffentlichen Einwendungen abwarten will.

Regulierungen sind der umstrittenste Verhandlungsbereich, insbesondere in der Zivilgesellschaft. Die siebte Verhandlungsrunde beschäftigte sich vor allem mit regulatorischen Fragen, sowohl in Bezug auf horizontale Regeln als auch auf spezielle Sektoren wie Automobile, Chemie, Pharmazeutika und Maschinenbau.^{f30} In diesen Sektoren ist ein unterschiedliches Maß an Kohärenz möglich. Während seitens der EU-Kommission beispielsweise im Bereich Chemie weder eine Harmonisierung noch eine gegenseitige Anerkennung für machbar gehalten wird,^{f31} stehen die Chancen bei Automobilen sehr viel besser, gegenseitige Sicherheits- und technische Standards wie Blinker und Rückspie-

^{f30} Vgl. Europäische Kommission, 7th Round Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations, 3.10.2014, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1154/> (7.10.2014); USTR, Opening Remarks by U.S. and EU Chief Negotiators for TTIP Round Seven Press Conference, 3.10.2014, www.ustr.gov/about-us/press-office/speeches/2014/October/Opening-Remarks-by-US-and-EU-Chief-Negotiators-for-TTIP-Round-Seven-Press-Conference/ (11.10.2014).

^{f31} Die EU-Kommission hat im Mai 2014 ihre Verhandlungsposition unter anderem im Bereich Chemie klargestellt: „Für chemische Erzeugnisse gelten in der EU und den USA derzeit sehr unterschiedliche Vorschriften. Daher sind weder Harmonisierung noch gegenseitige Anerkennung realistische Optionen.“ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1078&serie=775&langId=de> (4.11.2014).

gel anzuerkennen.^{f32} Bei Gesundheits- und Pflanzenschutz wird es voraussichtlich zu keiner Einigung kommen, da die EU nicht bereit sein wird, Chlorhühnchen und hormonbehandeltes Fleisch zu importieren oder ihr Zulassungssystem für gentechnisch veränderte Nahrungsmittel zu ändern.

In der siebten Verhandlungsrunde wurde auch über neue Regeln diskutiert. Dazu zählen Themen wie die stärkere Integration von KMU in globale Lieferketten, Energie- und Rohstofffragen, Zoll- und Handelserleichterungen und Schutz geistigen Eigentums. Im Bereich Energie hofft die EU, dass sie durch TTIP einen erleichterten Zugang zu amerikanischen Gasexporten erhält.

Fazit

TTIP muss im Kontext der globalen Liberalisierungsbestrebungen – insbesondere im Asien-Pazifik-Raum – gesehen werden. Wachstum und Entwicklung finden in Asien statt. Vor allem die beiden Mega-Regionals TPP und RCEP werden die Welthandelsordnung entscheidend prägen. So schrieb die Deutsche Bank Research: „Die Winde der Handelspolitik wehen nach Osten.“^{f33} Im Gegenzug dazu verliert Europa an Wettbewerbsfähigkeit. Um die Gestaltungsmacht im internationalen Handelssystem zu bewahren, braucht die EU die Partnerschaft mit den USA im Rahmen von TTIP. Nur so kann sie ihre Standards und Werte international erhalten. Dabei sind neben verbessertem Marktzugang vor allem die Themen regulatorische Konvergenz und neue Regeln entscheidend. TTIP ist ein ehrgeiziges Projekt; es muss aber gelingen, wenn Europa global wettbewerbsfähig bleiben will.

^{f32} Vgl. Europäische Kommission, Ensuring Transparency in EU–US Trade Talks: EU Publishes Negotiating Positions in Five more Areas, 14.5.2014, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1076/> (7.10.2014); USTR (Anm. 30).

^{f33} Klaus Günter Deutsch, Primus sucht Partner, Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive, EU Monitor, DB Research, 8.5.2012, www.dbrsearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000287645.pdf (9.10.2014).

Bundeskongress

politische Bildung
Ungleichheiten in der Demokratie

19.–21. März 2015

13. Bundeskongress Politische Bildung

Ungleichheiten in der Demokratie

19. März 2015:

Auftaktveranstaltung in der Gebläsehalle, Landschaftspark Duisburg-Nord
Keynote: Benjamin Barber (Politikwissenschaftler, USA)

20.–21. März 2015:

Kongress auf dem Uni-Campus Duisburg der Universität Duisburg-Essen

Multiplikator(inn)en der politischen Bildung, Wissenschaftler(innen), Politiker(innen), Interessierte und Aktive aus ganz unterschiedlichen Arbeitsbereichen, Gruppierungen und Organisationen diskutieren über Fragen zu Ungleichheiten in der Demokratie. Dazu gehören Ungleichheiten durch neuere Entwicklungen wie Big Data oder Neuro-Enhancement aber auch „klassische“ Themen wie Diskriminierung und soziale Ungleichheit.

Welche (neuen) Asymmetrien entwickeln sich gerade und welche Auswirkungen auf die Demokratie lassen sich absehen? Wieviel Ungleichheit verträgt eine demokratische Gesellschaft und wie kann man dem scheinbaren Automatismus des gesellschaftlichen Auseinanderdriftens entgegenwirken? Wer ist gefragt und wo liegt die besondere Aufgabe politischer Bildung?

Call for papers: Während des Kongresses werden ca. 75 Workshops mit Bezug zum Kongresssthema angeboten. Interessierte, die einen Workshop durchführen möchten, sind herzlich eingeladen, ihre Ideen einzureichen. Nähere Informationen dazu und Anmeldung zum Kongress demnächst unter: www.bpb.de/bundeskongress.

Rückfragen per E-Mail an: bundeskongress@bpb.de

Veranstalter sind:



TTIP kontrovers

In den Auseinandersetzungen um das Freihandelsabkommen gibt es eine Reihe immer wiederkehrender Streitfragen. Die APuZ-Redaktion hat neun davon formuliert und den beiden Autoren unabhängig voneinander vorgelegt. Christian Felber und Andreas Falke antworten in abwechselnder Reihenfolge.

Seit Beginn der TTIP-Verhandlungen formiert sich zunehmend vor allem in Deutschland, aber auch in den USA massive Kritik an Form und Inhalt der Verhandlungen. In der Öffentlichkeit der meisten der übrigen 27 EU-Länder spielen diese Verhandlungen nahezu keine Rolle. Wie erklären Sie sich diese Sachverhalte?

FELBER: Von welcher Öffentlichkeit sprechen wir? Die EU-weite zivilgesellschaftliche Kampagne gegen das TTIP umfasst über 300

Christian Felber,

Mag., geb. 1972; Universitätslektor und Autor, zuletzt von „Freihandelsabkommen TTIP. Alle Macht den Konzernen?“, 2014, lebt in Wien. info@christian-felber.at, www.christian-felber.at

Organisationen aus 23 EU-Mitgliedstaaten. Am EU-weiten Aktionstag gegen das TTIP am 11. Oktober 2014 gingen über 100 000 Menschen aus ebenso vielen, also fast allen Staaten auf die Straße, das war kein singuläres Phänomen in Deutschland. Dass die europäische Bürger(innen)-Initiative, die von der EU-Kommission schroff und mit fadenscheinigen Begründungen abgelehnt wurde, von Deutschland ausging, hat mit vier starken zivilgesellschaftlichen Kräften zu tun: Mehr Demokratie, BUND, Campact und Attac – sie haben gemeinsam einen spürbaren Impuls gesetzt, der in die anderen Mitgliedsstaaten ausstrahlt. Ein Grund dafür, dass die Medien in Deutschland dem Thema mehr Aufmerksamkeit widmen, könnte der sein, dass die deutsche Regierung von den TTIP-Befürwortern in die Pflicht genommen wird, innerhalb der EU eine Führungsposition wahrzunehmen, wie zuletzt von Ex-Weltbank-Chef Robert Bruce Zoellick.

Nicht zuletzt deshalb könnte das TTIP zur Nagelprobe für die Demokratie in Deutschland und in der EU werden – es reiht sich schmerzvoll in eine Serie von Verletzun-

gen der Demokratiebedürfnisse der Bevölkerung bei der Konstruktion der Europäischen Union. Diese Serie begann mit dem Vorrang des Binnenmarktes vor Grundrechten, Sozialstaatlichkeit und Regulierungsautonomie, setzte sich im Durchdrücken des – in mehreren Volksabstimmungen gescheiterten – Lissabon-Vertrags fort, danach kamen Fiskalpakt, Wettbewerbspakt und Bankenunion, und nun das TTIP. Die EU kommt vom Friedens- und Demokratiekurs ab, und das verstimmt immer mehr Menschen, denen Grundwerte nicht egal sind. Möglicherweise gibt es dafür in Deutschland aufgrund seiner Geschichte eine besondere Sensibilität.

FALKE: Grundsätzlich hat das Unbehagen an Handelsliberalisierung – in allen westlichen Gesellschaften – damit zu tun, dass heute an den Grenzen nicht mehr überwiegend Handelshemmnisse wie Zölle und Quoten zur Abschaffung anstehen, sondern Regulierungen, Normen und Standards, die zum Teil legitime Schutzfunktionen in den Bereichen Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutz erfüllen, gleichzeitig aber auch als diskriminierende Schutzinstrumente missbraucht werden können. Viele Regulierungen sind janusköpfig und ihre Behandlung bedarf eines komplizierten Abwägungsprozesses.

Andreas Falke,

Dr. rer. soc., geb. 1952; Professor für International Studies, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Findelgasse 7–9, 90402 Nürnberg. Barbara.haefner@fau.de

In Deutschland gestaltet sich der Abbau von Regulierungshemmnissen besonders schwierig, weil im Verhältnis zu den USA gerade Nahrungsmittelsicherheit und Verbraucherschutz im Fokus stehen, die Kernanliegen einer umweltpolitisch sensibilisierten Öffentlichkeit sind. Dabei bedient man

sich gerne polarisierender Klischees, wie der prinzipiellen Minderwertigkeit der Lebensmittelsicherheit in den USA, ungeachtet der Tatsache, dass die USA ein ausdifferenziertes System der Lebensmittelüberwachung besitzen, allerdings Ansätze und Verfahren unterschiedlich sind, ohne dass das Schutzniveau geringer sein muss.

Solche von Tatsachen völlig ungetrübten Interpretationen von TTIP als zentralem Angriff auf die grundlegenden politischen, sozialen und kulturellen Verhältnisse der Bundesrepublik spielen in der Kommunikation über das angestrebte Abkommen eine beträchtliche Rolle. So wird behauptet, amerikanische Großkonzerne bedrohten von Arbeitnehmerrechten über Umweltstandards bis zur Volkshochschulbildung alles, was den Deutschen lieb und teuer ist. Das Klischeebild von Amerika als einer kulturlosen, von Konzernen beherrschten Gesellschaft hat hier Pate gestanden und zu einer beispiellosen Kampagne gegen ein Abkommen geführt, das gerade einer so exportabhängigen Wirtschaft wie der deutschen erhebliche Chancen eröffnet, und zwar nicht nur den großen Konzernen, sondern gerade mittelständischen Betrieben und dem Konsumenten. Hinter der Kritik und dem emotionalisierten Widerstand steckt eine gehörige Portion Antiamerikanismus. Bedauerlicherweise haben sich große Teile der Medien zum Sprachrohr der „Zivilgesellschaft“ machen lassen, ohne deren Anliegen im gleichen Maße auf den Prüfstand zu stellen, wie die der Wirtschaft.

Wie bewerten Sie die Vorwürfe, der Verhandlungsprozess sei von unzulässiger Geheimhaltung und mangelnder Transparenz gekennzeichnet?

FALKE: In der EU wie in den USA gibt es formalisierte Beratungsstrukturen, in denen Vertreter von Arbeitnehmer-, Umwelt- und Verbraucherinteressen ebenso wie von Wirtschaftsinteressen vertreten sind und die Zugang zu Dokumenten haben werden. Die EU-Kommission hat, nachdem sie die Bedeutung von Transparenz und Partizipation zunächst unterschätzt hat, die entsprechenden Prozesse intensiviert. Die Verhandlungen gehen auf EU-Ebene in enger Abstimmung mit Parlamentsvertretern, insbesondere den Ausschüssen und den Vertretern der Mitglieds-

staaten im Ministerrat voran. Mittlerweile sind pluralistisch besetzte Beratungsgremien eingerichtet, und die Kommission hat einen umfassenden Konsultationsprozess begonnen. Die Positionspapiere über den Stand der Verhandlungen werden jetzt mit großer Regelmäßigkeit veröffentlicht.

In Deutschland hat das Bundeswirtschaftsministerium einen Beirat für TTIP eingerichtet, der Vertreter von Gewerkschaften, Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden sowie des Kulturbereichs umfasst. Auffällig ist, dass die Industriefernen und defensiven Kritiker in der Mehrheit sind und die mit Handelspolitik befasste Wissenschaft (Volkswirtschaft und internationales Weltwirtschaftsrecht) überhaupt nicht vertreten ist. Dass die Vertreter der Zivilgesellschaft unterrepräsentiert sind, kann man jedenfalls für den gesellschaftlichen Konsultationsprozess im wichtigsten Exportland der EU nicht behaupten.

Schon jetzt hat die anhaltende öffentliche Kritik aus Deutschland erreicht, dass einige wesentliche Konfliktpunkte ausgiebig thematisiert und einem Moratorium unterworfen sind. Allerdings wird das Ideal absoluter Transparenz nur schwer zu verwirklichen sein: In derartigen komplexen, von komplizierten Problemverschränkungen charakterisierten Verhandlungen geht es um schwierige Abwägungsprozesse von elementaren kommerziellen Interessen, die letztlich nur durch hart erkämpfte Kompromisse auf einen Nenner der Ausgewogenheit gebracht werden können. Und natürlich gibt es bei Handelsliberalisierung auch einzelne Verlierer – besonders im protektionistischen Lager – denen bei absoluter Transparenz die Möglichkeit gegeben würde, diese Kompromisse zu verhindern. Zudem muss ein gewisser Vertrauensschutz auch für den jeweiligen Verhandlungspartner gelten, der sonst kaum mehr offen legen wird, wo seine Schmerzgrenzen beginnen.

Den Vertretern absoluter Transparenz auf „zivilgesellschaftlicher“ Seite geht es darum, Transparenz populistisch zu instrumentalisieren, um die Verhandlungen überhaupt zu torpedieren. Letztlich wollen die globalisierungskritischen Segmente der Zivilgesellschaft sich als eigentliche Instanz zur Beurteilung des Abkommens etablieren.

FELBER: Diese Vorwürfe würde ich noch verstärken. Die Verhandlungen sind zutiefst undemokratisch. Ein nicht für legislative Aufgaben gewählter Europäischer Rat beauftragt die ebenso wenig direkt gewählte Kommission mit Geheimverhandlungen – vorbei an Parlamenten und Souveränen: Das Mittelalter lässt grüßen!

Wie könnte ein demokratischer Prozess aussehen? Die souveräne Bevölkerung (lat. „superanus“ bedeutet wörtlich „über allem stehend“) erteilt via Volksabstimmung ein „Rahmenmandat“ für völkerrechtliche Verhandlungen, das in Form von Strategiezielen in der Verfassung verankert wird, zum Beispiel: Annäherung des Pro-Kopf-Ressourcen-Verbrauchs an global nachhaltiges Niveau, Abnahme der Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen, voller Respekt der Menschenrechte inklusive der Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), Schließung der Geschlechterkluft, Förderung der kulturellen Vielfalt. Auf dieser Basis kann die unmittelbare Vertretung des Souveräns, das (EU-)Parlament, die Regierung (EU-Kommission) mit der Aufnahme von Verhandlungen betrauen, jedoch nur, um die vorgegebenen Ziele zu erreichen. Wird ein Mandat erteilt, prüft es der Verfassungsgerichtshof (EuGH) auf Verfassungskonformität. Ist das Ergebnis negativ, erlischt das Verhandlungsmandat. Ist es positiv, können die Verhandlungen starten, allerdings nur transparent und partizipativ nach – ebenfalls in der Verfassung – vorgegebenen Spielregeln. Das Ergebnis der Verhandlungen wird der „höchsten“ Instanz – der Bevölkerung – zur Entscheidung vorgelegt. Nur wenn der Souverän dem Vertrag, der in seinem Namen ausverhandelt wurde, zustimmt, kann dieser in Kraft treten.

Welchen ökonomischen Nutzen wird ein derartiges Abkommen den EU-Ländern und den USA einbringen?

FELBER: Die EU-Kommission argumentiert mit Studien, die nur mikroskopisch wahrnehmbares Wirtschaftswachstum vorhersagen. Vier Studien zu den Folgen des TTIP sagen ein Wirtschaftswachstum von 0,3 bis 1,3 Prozent vorher – für einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren! Ein Wirtschaftswachstum von jährlich 0,03 Prozent bis 0,13 Prozent im Bestfall: Welche Aussagekraft besitzen solche Zahlen?

Bekanntlich wurden auch andere Freihandelskommen aufgrund von Studien, die Wachstum und Arbeitsplätze herbeiprognostizierten, „durchgedrückt“, und danach kam der Katzenjammer. So sagten Studien über die Auswirkungen vom North American Free Trade Agreement (NAFTA) für Mexiko und Kanada BIP- und Beschäftigungszuwächse von 11 Prozent und der Realeinkommen gar um 16 Prozent voraus. Von den Ex-post-Studien belegten aber die meisten kaum positive Auswirkungen und einige sogar Verluste bei BIP, Beschäftigung und Realeinkommen. Allein in der mexikanischen Landwirtschaft ging infolge subventionierter US-Exporte eine Million Arbeitsplätze verloren.

Zudem sind Verteilungs-, Nachhaltigkeits- und Strukturfragen in keiner Weise in BIP-Prognosen berücksichtigt, allein deshalb sind solche Prognosen wertlos: Denn selbst wenn das BIP geringfügig wachsen sollte, könnte dieser Zuwachs einer schmalen Elite zufließen, während die überwältigende Mehrheit leer ausgeht, prekäre Arbeitsbedingungen vorfindet, sinkende Lebensmittelqualität und mehr Umweltprobleme. Ein Beispiel: In ihren eigenen Folgeabschätzungsstudien erwartet die EU „initiale Schocks“ in der europäischen Landwirtschaft, weil die noch relativ kleinteiligen Strukturen durch den „Freihandel“ mit der US-Agrarindustrie hinweggefegt würden. Nur diejenigen, die auf US-Größe aufrüsten, könnten langfristig mithalten und bäuerliche Strukturen in anderen (Freihandelspartner-) Ländern zerstören. Solche zerstörerischen Schocks müssen verhindert werden, das TTIP ist eine Schock-Strategie.

FALKE: Die Wohlfahrtsgewinne sind nicht so einfach zu beziffern, weil sie von den spezifischen Modellen und deren Grundannahmen sowie von dem Ausmaß der zu erreichenden Liberalisierung, das heißt den jeweiligen Liberalisierungsszenarien abhängen. Unter Einbeziehung von dynamischen Effekten könnten im günstigsten Fall das BIP um knapp 0,5 Prozent höher liegen und die Exporte der EU um 17 Prozent steigen. Immerhin könnten bei einer Abschaffung der Zölle die deutschen Exporte um über 1 Prozent wachsen. Sehr viel größere Wohlfahrtsgewinne sind bei der Abschaffung von nichttarifären Hemmnissen wie Produktstandards

und technischen Normen beziehungsweise von Regulierungen im Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherbereich durch Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung zu erwarten, wo die Zolläquivalente mit 19 bis 74 Prozent erheblich über den normalen Zollsätzen liegen. Eine Reduzierung nichtzolltariflicher Hemmnisse und eine Angleichung von Normen und Regulierungen einschließlich von Zertifizierungsverfahren würde zu einer Senkung der Kosten exportorientierter Unternehmen führen, die gerade kleinen und mittleren Unternehmen zugutekommen würde.

Vor allem wären auch die branchenspezifischen Marktchancen deutscher Unternehmen im Fahrzeug- und Maschinenbau, in der Textilindustrie und in der Lebensmittelverarbeitung zu beachten. Insgesamt dürfte gerade der Handel zwischen Deutschland und den USA zunehmen, und profitieren würden von der Abschaffung regulatorischer Hindernisse vor allem kleine und mittelständische Unternehmen. Freihandelsabkommen tun vor allem eins: Sie kurbeln den Export an, senken die Handelskosten und schaffen neue Marktchancen.

Welchen geopolitischen Nutzen wird ein derartiges Abkommen den EU-Ländern und den USA einbringen?

FALKE: Ein wesentlicher Kontext des geplanten Abkommens ist der Aufstieg der Schwellenländer, insbesondere Chinas, Indiens und Brasiliens. Diese Länder haben von der Offenheit des Welthandelssystems enorm profitiert, höchst wettbewerbsfähige Exportsektoren aufgebaut und sich damit vom traditionellen Profil eines Entwicklungslandes längst entfernt. Nur geben sie nur wenige Anstöße zu einer Weiterentwicklung des Welthandelssystems, wie Indiens Blockade des Bali-Abkommens in der Welthandelsorganisation (WTO) zeigt. Eine Reihe von Vordenkern in der Handelspolitik auf beiden Seiten des Atlantiks gehen davon aus, dass die WTO nicht mehr zu revitalisieren ist und dass angesichts des relativen Niedergangs der USA und der EU mittelfristig China diese Lücke füllen und dann Standards setzen wird, die allein seinem Wirtschaftssystem Rechnung tragen werden. TTIP zusammen mit der transpazifischen Partnerschaft (TPP) soll dem zuvor kommen, das heißt die EU und die USA wol-

len Standards und Regeln etablieren, die der Realität globaler Lieferketten im 21. Jahrhundert entsprechen. Beide könnten dadurch ihren relativen Einflussverlust kompensieren. Für die EU wäre dieser Effekt sogar noch größer, weil sie keine äquivalente pazifische Option hat und mit TTIP ein Gegengewicht schaffen könnte.

FELBER: Es gibt eine wachsende Zahl von Beobachtern, die die Bedeutungslosigkeit der EU, auch der USA, auf der weltpolitischen Landkarte vorhersagen. Die Schwellenländer BRICS seien im Kommen, und um diesem Bedeutungsverlust entgegenzuwirken oder ihn zumindest zu verlangsamen, wollen sich die alten Mächte hier einerseits zusammentun und andererseits die Grundlage für spätere multilaterale Abkommen schaffen, sprich Regeln entwickeln, die für die ganze Welt gelten sollen. In den TTIP-Verhandlungen steckt ein Weltmachtsanspruch, der auch immer wieder als „Neue Weltwirtschaftsordnung“ (Angela Merkel im November 2009 vor dem US-Kongress) ausgesprochen wird. Vor diesem Hintergrund sind bilaterale Verhandlungen erst recht abzulehnen. Verhandlungen sollten multilateral geführt werden und auf Augenhöhe. Die Kolonialzeit ist vorbei.

Doch die Eliten beiderseits des Atlantiks wollen TTIP zum „Goldstandard“ für die ganze Welt machen. Allein diese Begrifflichkeit – sie stammt von der US Chamber of Commerce – zeigt, wie wichtig sich die Betreiber(innen) des Abkommens selbst nehmen. „Unsere Regeln sind der Goldstandard“ – das ist vermessen.

Welche Auswirkungen auf den EU-internen und den Handel mit Drittländern sind zu erwarten?

FELBER: Mehrere Studien sagen ein Schrumpfen des Binnenhandels in der EU voraus. Im Szenario der „tiefen Integration“ einer Studie der Bertelsmann-Stiftung wird ein Minus von 30 Prozent vorhergesagt, der Binnenmarkt wird um ein Drittel verkleinert. Auch dieses Szenario darf allerdings in Zweifel gezogen werden. Wenn es nur zur Hälfte wahr wäre, ergäbe das einen Rückgang des Handels zwischen den EU-Mitgliedsstaaten von 15 Prozent – allein so eine Aussicht lässt den Begriff „Freihandel“ in einem neuen Licht erscheinen.

Noch bedenklicher sind die prognostizierten negativen Auswirkungen auf die ärmeren Weltregionen: Eine Studie erwartet eine Schrumpfung des realen BIP im Ausmaß von 2,8 Prozent für ganz Lateinamerika sowie um 2,1 Prozent für ganz Afrika südlich der Sahara. Das wäre eine Katastrophe – nicht nur, weil wieder einmal die Ärmsten am schlimmsten betroffen wären, sondern auch, weil das Zeichen, das damit in die Welt ausgesendet wird, ein fatales ist: Wir machen unser Ding und hängen Euch ab. Die EU-Verpflichtung zu Kohärenz in der Entwicklungs- und Außenpolitik verkommt damit zu Makulatur. Tunesiens Handel mit der EU würde laut der Studie der Bertelsmann-Stiftung um 4,4 Prozent schrumpfen, derjenige Marokkos um 5,4 Prozent und Ägyptens sogar um 7,8 Prozent. Das wäre sicher keine Unterstützung der demokratischen Öffnung in diesen Ländern – der Effekt käme eher Handelssanktionen gleich.

FALKE: Grundsätzlich gilt, dass moderne Freihandelsabkommen heute weniger der Präferenzzerzeugung dienen, sondern der Erleichterung globaler oder regionaler Wertschöpfungsketten durch die Herstellung gemeinsamer Standards. Hier geht es vor allem um den „Protektionismus hinter der Grenze“, der gerade im transatlantischen Wirtschaftsraum, wo ein Drittel der Handelsströme firmenintern ist, eine große Rolle spielt. Theoretisch schaffen moderne Freihandelsabkommen mit regulatorischer Harmonisierung oder gegenseitigen Anerkennung von Standards öffentliche Güter, von denen Dritte nicht ausgeschlossen werden können. Drittlandexporteure müssen nicht mehr zwei unterschiedliche Standards erfüllen. Bestimmte Gruppen von Entwicklungsländern könnten bei sehr hohen technischen Standards Probleme bei der Erfüllung haben. Allerdings enthalten die ökonomischen Partnerschaftsabkommen der EU mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) technische Hilfen bei der Erfüllung von Standards, und Abkommen wie Cariforum mit den karibischen Staaten enthalten Meistbegünstigungsbestimmungen, die Zollpräferenzen für Freihandelspartner automatisch den Entwicklungsländern zugutekommen lassen. Eine Erosion der Präferenzen wird sich aber nicht völlig ausschließen lassen, sie würde auch unter multilateraler Liberalisierung eintreten.

Auf TTIP zu verzichten, weil damit Prinzipien des diskriminierungsfreien Multilateralismus untergraben werden und Schwellenländer geschädigt werden, ist ein wenig überzeugendes Argument. Der Multilateralismus hat sich gegenwärtig erschöpft und besagte Schwellenländer verfolgen selbst Freihandelsabkommen, wie die Regional Cooperation Economic Partnership Asia/Pacific (RCEP) der Chinesen und Verhandlungen zwischen dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und China zeigen. Die EU verhandelt zudem mit Indien, und Brasilien hat sein Interesse an einem Freihandelsabkommen mit der EU signalisiert. Die diskriminierende Wirkung von Freihandelsabkommen hängt von der Strenge der Ursprungsregeln ab, die die Herkunft eines Produktes regeln. Wichtig wäre hier der größtmögliche Verzicht auf diese Regeln (Freiverkehrsprinzip). Angesichts der Blockade des WTO-Prozesses ist es nicht so abwegig anzunehmen, dass nur ein großer Wurf eines ambitionierten regionalen Abkommens einen Anreiz setzt, den multilateralen Prozess wieder in Gang zu setzen.

Es wird über EU- und US-Standards in den Bereichen Technik sowie Umwelt-, Gesundheits-, Nahrungsmittel- und Medikamentsicherheit verhandelt. Welche Problemlagen zeichnen sich hier ab?

FALKE: Es ist in der Tat so, dass gerade der Abbau regulatorischer Hindernisse die größten Wohlfahrtsgewinne und Exportchancen eröffnet. Dies bedeutet in letzter Konsequenz, dass man regulatorische Konvergenz anstrebt. Dies impliziert aber schwierige Abwägungsprozesse und eine differenzierte Vorgehensweise, denn es handelt sich ja nicht nur um einfache Handelsbarrieren, sondern um legitime verbraucher-, gesundheits- und umweltrechtliche Schutzbestimmungen. Relativ einfach dürfte sich die Konvergenz bei technischen Produktnormen erweisen sowie damit in Verbindung stehenden Zertifizierungsverfahren. Gegenseitige Anerkennung ist nur denkbar, wenn Äquivalenz vorliegt, das heißt ein gleichwertiges Schutzniveau. Das ist beispielsweise im Lebensmittelbereich nur eingeschränkt der Fall.

Wünschenswerter wäre es, wenn Regulierung auf einer wissenschaftlich robusten Basis der Risikofolgenabschätzung beruhen

würde oder Bezug auf international vereinbarte Standards nähme. Für gesellschaftlich hoch kontroverse Themen wie genetisch veränderte Organismen (GVOs), hormonbehandeltes Rindfleisch oder bakterielle Dekontaminierung durch Chlor dürfte der Verhandlungsspielraum sehr klein sein. Die EU wird an entsprechenden Verboten festhalten.

Umgekehrt sollte man sich klar machen, dass wenn die EU sich pragmatischen, flexiblen Regelungen verweigert, auch die USA ihre eigenen Schutzbestimmungen wenig lockern werden. Das gilt vor allem für Milchprodukte und Käse sowie Verarbeitungsgeräte, an die die USA sehr hohe Schutzanforderungen stellen, die überwiegend dem Schutz der eigenen Produzenten dienen.

FELBER: Eine ganze Reihe. Zum einen wird in den Verhandlungspapieren immer wieder von „Harmonisierung“, „Angleichung“ und „gegenseitiger Anerkennung“ gesprochen. Das wird eine Spirale nach unten auslösen, weil die Lobbys beiderseits des Atlantiks sehr offensiv die Rücknahme höherer Standards auf der anderen Seite einfordern, zum Teil für giftige Substanzen, wie zum Beispiel den Futterzusatz Ractopamine in der Schweinemast, der in 160 Staaten verboten ist, von den industriellen US-Schweinezüchtern aber verwendet wird, was zu Importbeschränkungen seitens der EU geführt hat. Angleichung heißt hier nichts anderes, als dass die EU das Gift wieder zulassen müsste.

Zum anderen herrscht in weiten Bereichen eine ganz andere Regulierungsphilosophie: In der EU gilt das Vorsorgeprinzip, in den USA muss der wissenschaftliche Beweis für die Schädlichkeit von Produkten oder Technologien erbracht werden, bevor die Wirtschaftsfreiheit eingeschränkt werden darf. Diese unterschiedliche Zugangsweise hat dazu geführt, dass in den USA bisher erst fünf Stoffe beziehungsweise Stoffgruppen zur Gänze verboten wurden. Bei den Kosmetika-Zusätzen sind es immerhin elf, in der EU dagegen mehr als 1300. Eine „Angleichung“ oder „gegenseitige Anerkennung“ würde nicht nur zu einer Massenzulassung giftiger Chemikalien, sondern zur Aushebelung eines demokratisch errungenen Regulierungsprinzips in der EU führen.

Auch bei Medikamenten und Banken gibt es unterschiedliche Regulierungsprozesse, und nicht immer sind die Standards der EU die höheren. Dort, wo sie es in den USA sind, drängt zum Beispiel die EU-Finanzindustrie auf Verwässerung der US-Standards oder uneingeschränkten Marktzugang trotz dieser Unterschiede. Das TTIP löst eine destruktive Deregulierungsspirale aus.

Arbeitsbedingungen, Arbeitsplätze und Löhne in der EU und den USA: Welche Effekte sind zu erwarten?

FELBER: Die Entwicklung bei den Arbeitsplätzen ist schwer einzuschätzen, siehe oben. In den eigenen Studien prognostiziert die EU-Kommission für die Metallindustrie einen Beschäftigungszuwachs um 1,5 Prozent, in der Automobilindustrie um 1,3 Prozent und im Elektromaschinenbau einen Verlust von 7 Prozent der Arbeitsplätze. In den USA würde die Zahl der Arbeitsplätze im Maschinenbau um 1,5 Prozent steigen; sinken würde sie in der Lebensmittelverarbeitung um 1,2 Prozent, im Elektromaschinenbau um 2,1 Prozent und in der Automobilindustrie um 2,8 Prozent. Aus solchen Prognosen wird man kaum schlau. Während die EU-Kommission dank TTIP ab 2027 (!) einen Einkommenszuwachs von 306 bis 545 Euro je Haushalt in der EU erwartet, würde das TTIP einer aktuelleren Studie der Tufts University in Massachusetts zufolge 600 000 Arbeitsplätze in Europa zerstören und – je nach Land – zu Einkommensverlusten von 165 bis zu 5000 Euro pro Person und Jahr führen. Es käme zu bedeutenden Einkommenstransfers von Arbeits- zu Kapitaleinkommen, konkret in Frankreich von 8 Prozent des BIP, in Großbritannien von 7 Prozent und in Deutschland von 4 Prozent. Die Studie basiert auf Modellen der Vereinten Nationen (United Nations Global Policy Model) – im Unterschied zu anderen Studien, die mit viel älteren Modellen arbeiten.

Bei den Arbeitsbedingungen gibt es jedenfalls Alarm. Die oben angesprochenen Schocks lassen eine weitere Mechanisierung und Sinnentleerung vieler Arbeitsprozesse, insbesondere in der Landwirtschaft, erwarten. Die Landwirtschaft ist aber heute schon überindustrialisiert, das TTIP bewirkt genau das Falsche.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die USA die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Menschenrechte nicht anerkennen und sechs der acht ILO-Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert haben – das spräche eigentlich gegen Freihandel mit den USA. Denn Unternehmen, die internationale Mindestnormen nicht einhalten müssen, haben einen unfairen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Mitwerber(inne)n, die sich an Standards halten müssen. Der korrekte Ansatz wäre Freihandel mit Drittstaaten, die die Menschenrechte vollumfänglich anerkennen und alle UN-Konventionen zu Arbeitsrechten, Umwelt- und Klimaschutz sowie kultureller Vielfalt ratifiziert haben; umgekehrt sollte es Zollaufschläge auf Importe aus Ländern geben, die in den genannten Bereichen nicht kooperieren, zum Beispiel 5 Prozent mehr Zoll für jede nicht ratifizierte ILO-Kernarbeitsnorm, 10 Prozent mehr für jedes nicht unterzeichnete UN-Umweltschutzabkommen und 20 Prozent mehr für die Nichtkooperation beim Steuervollzug oder bei Nichtratifizierung eines der Menschenrechtsabkommen. Das wäre ein starker Anreiz für Drittstaaten, in der Weltpolitik zu kooperieren und, solange dies verweigert wird, ein Schutz von ethischeren Unternehmen und Handelsströmen.

FALKE: Hier gilt das Gleiche wie bei den Erwartungen über die Wachstumseffekte. Bei einer Abschaffung aller Zölle würde die Beschäftigung in der EU um 0,1 Prozent ansteigen. Bei Abschaffung aller Hemmnisse könnte die Arbeitslosigkeit in Ländern wie Spanien, Portugal und Griechenland zwischen 0,6 und 0,7 Prozent zurückgehen, in Irland um 0,84 Prozent. Ein Arbeitsplatzwunder wird TTIP also nicht bewirken, da ist eher eine effektive nationale Arbeitsmarktpolitik gefragt. Jedoch könnte in einigen Exportbranchen, die stark von regulatorischen Handelshemmnissen wie im Maschinen- und Fahrzeugbau und in der Lebensmittelverarbeitung betroffen sind, sich ein signifikantes Arbeitsplatzwachstum einstellen.

Was Arbeits- und Sozialstandards betrifft, so hat die EU klargestellt, dass europäische Arbeitsnormen wie Kündigungsschutz, Mindestlohn, Tarifautonomie, Mitbestimmung und Betriebsverfassung nicht zur Disposition stehen und nicht als nichttarifäre Hindernisse interpretiert werden dürfen. Das glei-

che Ziel verfolgen die USA. Dass Teile der deutschen Gewerkschaftsbewegung TTIP kritisch sehen, hat wenig mit der Verteidigung deutscher Sozialstandards zu tun. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Industriegewerkschaft Metall reiben sich an der Ausgestaltung der Tarifautonomie und gewerkschaftlichen Organisierbarkeit in den USA, besonders in den Südstaaten und hier im Automobilssektor. Doch kann es bei TTIP nicht darum gehen, der USA das deutsche Sozialmodell aufzudrängen.

Regelungen zum Investorenschutz: Welche sollten Bestandteil des Abkommens sein?

FALKE: Investitionsschutzabkommen mit Schiedsgerichtsverfahren sind ein Teil der globalen Wirtschaftsordnung. Die Bundesrepublik Deutschland hat seit 1959 allein 147 Abkommen abgeschlossen. Sie dienen primär dazu, Investoren in Ländern mit problematischen Rechtssystemen zu schützen. EU-Länder sind die häufigsten Nutzer der Schiedsverfahren, doch haben sie im transatlantischen Verhältnis besonders in den Beziehungen der USA zu den Transformationsländern in Osteuropa zugenommen.

Die Befürchtungen, dass Schiedsgerichtsverfahren den regulatorischen Freiraum von demokratisch gewählten Regierungen einschränken, sind übertrieben. In den wenigsten Fällen stehen die gesetzlichen Grundlagen von Umwelt- oder Gesundheitsrichtlinien zur Disposition, sondern Verwaltungsentscheidungen wie die Erteilung von Lizenzen. Die vorausseilende Einschränkung regulatorischer Spielräume (*regulatory chill*) lässt sich empirisch nicht nachweisen. Man sollte eine Modernisierung anstreben, die höhere Verfahrensstandards sichert wie auch die interpretatorischen Spielräume einengt. Die Schiedsgerichtsverfahren müssen vor allem transparenter werden, alle Dokumente und Daten müssen öffentlich zugänglich sein. Betroffene Dritte wie Umweltschützer oder Gewerkschaften müssen Gelegenheit haben, Stellung zu nehmen. Das Reformpotenzial ist groß und sollte von TTIP ausgeschöpft werden, um Standards für alle künftigen Abkommen zu setzen.

Die amerikanische Seite ist hier kein Blockierer, sondern hat eindeutiges Interesse an höheren Standards signalisiert. In Deutsch-

land wird argumentiert, die Vertragspartner von TTIP hätten hohe rechtsstaatliche Standards, nur gilt das sicherlich nicht für alle EU-Staaten, vor allem nicht für manche osteuropäischen Mitgliedsstaaten und selbst nicht für einige alte Mitglieder, deren Rechtssysteme von Verfahrensmängeln gekennzeichnet sind.

FELBER: Hier stellen sich einige Vorfragen: Wird Eigentum in den USA und in der EU nicht ausreichend geschützt? Versagen Gerichte und Rechtsstaaten beiderseits des Atlantiks? In einem solchen Ausmaß, dass internationalen Investoren einseitig zusätzliche Rechtsinstrumente zur Verfügung gestellt werden sollten? Ein dreifaches Nein. Es gibt keinen stichhaltigen Grund für die Einrichtung von internationalen Klagerechten für transatlantische Unternehmen. Das verstößt nicht nur gegen die Gleichbehandlung von in- und ausländischen Unternehmen, sondern mehr noch gegen die Gleichbehandlung aller anderen Akteure, die von den Aktivitäten der Investoren betroffen sind: Anrainer(innen), Umweltschützer(innen), Arbeitnehmer(innen), Konsument(inn)en und andere. Sie alle erhalten kein Klagerecht auf internationaler Ebene, wenn ihre Interessen verletzt werden. Und paradoxerweise wird ihnen geantwortet, dass ihnen ohnehin die lokalen Gerichte zur Verfügung stünden. Das gilt ja auch für die Konzerne! Aber offenbar sollen nationale Gerichte hier umgehbar gemacht und ausgehebelt werden. Das ist auch verständlich, wenn man einen häufigen Klagegegenstand vor internationalen Schiedsgerichten betrachtet: „indirekte Enteignung“ wie zum Beispiel Umweltschutzgesetze oder Konsumentenschutz oder Gesundheitsvorsorge. Zu den haarsträubenden Klagegründen kommt, dass die Verfahren bisher nicht öffentlich sind, die Urteile nicht veröffentlicht werden müssen und keine Berufung zulassen. Es gibt auch keinen institutionalisierten Gerichtshof, der solche Klagen verhandeln würde, womit eine ganze Reihe von rechtsstaatlichen Prinzipien gebrochen wird.

Sehr wohl angedacht werden könnte ein internationaler Wirtschaftsgerichtshof, der für alle Betroffenen von grenzüberschreitenden Investitionen zugänglich ist und vor dem Konzerne verklagt werden können, wenn diese zum Beispiel Menschenrechte oder Arbeitsstandards verletzen, die Gesundheit der Bevölkerung gefährden oder Ökosysteme

zerstören. Erhält ein solcher Wirtschaftsgerichtshof Vorrang vor ambulanten und geheimen Privattribunalen zum Investorenschutz, wäre auch klar, welche die Ziele und welche die Mittel des Wirtschaftens sind.

Im Rahmen von TTIP ist eine transatlantische Behörde für „regulatorische Kooperation“ vorgesehen. Um welche Aufgaben und Befugnisse geht es, und halten Sie so eine Institution für erforderlich?

FELBER: Neben dem asymmetrischen Klagericht für Konzerne und der „Harmonisierung“ von Regulierungsstandards ist die geplante „Regulatorische Kooperation“ eine der großen Gefahren des Abkommens. Dahinter verbirgt sich ein Vorprozess für die Gesetzgebung, der massiv und tendenziös auf diese einwirkt. Vorgesehen sind mehrere Schritte: 1. Eine Vorab-Mitteilungspflicht zu allen Regulierungsvorhaben an den Handelspartner. 2. Ein Konsultationsrecht sowohl für Privatunternehmen als auch Staaten. 3. Das Recht auf Berücksichtigung der wechselseitigen Wünsche oder alternativ eine Begründung der Nichtberücksichtigung. 4. Die Überprüfung sämtlicher Gesetzesvorhaben auf ihre Auswirkungen auf den Handel: eine Freihandelsverträglichkeitsprüfung. 5. All dies soll von einer neuen Superbehörde, die außerhalb des demokratischen Gesetzgebungsprozesses angesiedelt wird, koordiniert werden. An die Stelle von Parlamenten und Souveränen treten Bürokraten und Lobbys. Die mächtigsten Interessensvertreter, Business Europe und American Chamber of Commerce, wünschen nicht nur „privilegierten Zugang“ zu den Regulierungsverfahren, sondern sogar das Recht, diese wörtlich „mitzuschreiben“. Es ist zu befürchten, dass viele gute Regulierungs-ideen diesen „Vorhof“ gar nicht erst passieren oder zugunsten bestimmter Industrien „verbogen“ werden oder dort überhaupt erst entstehen – bevor Parlamente den Vorschlag erstmals zu Gesicht bekommen. Jener Teil des Demokratiedefizits der EU, dass Gesetzesvorhaben ausschließlich von der Kommission kommen anstatt aus dem Parlament, und damit aus Prinzip nicht vom Souverän, würde so noch deutlich vertieft. Und der Freihandel erhielte über diese institutionelle Neukreation absoluten Vorrang – vor allen anderen Politikzielen. Das wäre der Grundstein einer Handelsdiktatur.

FALKE: Supranationale transatlantische Regulierungsbehörden wird das Abkommen nicht schaffen. Es wird ein „lebendes Abkommen“ sein, das ständiger Anpassung und Neujustierung bedarf. Aus diesem Grunde sind ein Regulierungsforum und im Landwirtschaftsbereich ein Kooperationsgremium für Gesundheits- und Pflanzenschutzstandards angedacht. Das Regulierungsforum wird jedoch keine regelsetzende Wirkung haben, es wird dem Austausch und der Konsultation dienen. Denn beide Seiten werden sich die elementaren Regulierungskompetenzen durch Gesetzgebungsprozesse und durch Regelsetzung durch nationale Behörden nicht nehmen lassen. Weder der amerikanische Kongress noch das europäische Parlament würden derartige Beschneidung ihrer Rechte hinnehmen. Sehr sinnvoll könnte ein derartiges Gremium jedoch sein, um zukünftige Regulierungsfelder und Probleme zu identifizieren und den Regelsetzungsprozess zu koordinieren.

Ihr abschließendes Fazit?

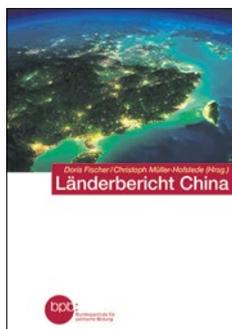
FALKE: Die mangelnde Informationspolitik der EU und der verzerrte Diskurs in Deutschland haben zu der Fehleinschätzung geführt, dass TTIP ein im amerikanischen Interesse stehendes Abkommen ist, das deutschen oder europäischen Belangen nicht Rechnung trägt. Diese Einschätzung ist falsch. Ein ausgewogenes Abkommen, das auch den legitimen Regulierungsbedürfnissen beider Seiten Rechnung trägt, wird Vorteile für sowohl große wie für kleine Unternehmen schaffen und ebenso für die Verbraucher. Deutschland muss das Abkommen als EU-Vorhaben verstehen, das auch die Interessenlagen anderer Mitgliedsstaaten (die ost- und mitteleuropäischen Staaten) miteinbezieht und nicht nur an deutschen Befindlichkeiten orientiert sein kann. Da Deutschland in der Vergangenheit überproportional von offenen Märkten profitiert hat, muss man die Frage stellen, ob der Bundesrepublik mit einem wenig ambitionierten Abkommen wirklich gedient ist. Zur Beurteilung dieser Frage muss jedoch die Bundesregierung die Vorteile wie auch die Absicherungen gegen Unterminierung nationaler Regulierungskompetenzen sehr viel deutlicher artikulieren. Die EU-Kommission sollte auf eine offensive Kommunikationsstrategie setzen, die auf größtmöglicher Transparenz aufbaut.

FELBER: Das TTIP dient den falschen Zielen: Freihandel, freier Kapitalverkehr und Investitionen sind keine Ziele an sich, sie sind Mittel. Völkerrechtliche Verträge sollten den übergeordneten Politikzielen dienen: Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, gerechte Verteilung, Finanzstabilität, kulturelle Vielfalt. Die Wirtschaftsfreiheiten sollten nur dosiert – in dem Maß und der Qualität, wie sie den Zielen dienen – gewährt werden und nicht via „Superregulierungen“ über diese Ziele gestellt und in privaten Zusatzjustizen gegen sie durchgesetzt werden. Der Prozess für völkerrechtliche Abkommen muss demokratischer werden. Das Urmandat für die Verhandlung sollte vom Souverän kommen, die Verhandlungen müssen transparent und partizipativ laufen und das Ergebnis allein vom Souverän abgestimmt werden.

Länderbericht China

Die Volksrepublik China ist längst zur Weltmacht aufgestiegen. Entwicklungen und Entscheidungen in China wirken sich spürbar in anderen Ländern auf allen Kontinenten aus – nicht zuletzt in Deutschland. Heute lässt sich keine globale Frage mehr ohne die Mitwirkung Chinas lösen. Elementare Kenntnisse der geschichtlichen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundlagen Chinas werden immer wichtiger, in Politik und Wirtschaft ebenso wie in Schulen und Universitäten. China ist aber nicht nur immer »wichtiger« geworden, sondern auch zunehmend komplexer: Hartnäckig entzieht es sich vorschnellen Bewertungen.

Mehr denn je ist Perspektivenwechsel und genaues Hinschauen gefragt. Hierzu will der grundlegend überarbeitete, durch Bild- und Grafikmaterial sowie um eine ausführliche Chronologie und ein Personenverzeichnis erheblich erweiterte Länderbericht China beitragen.



Doris Fischer/Christoph Müller-Hofstede (Hrsg.)

Länderbericht China

Bonn 2014

Bestell-Nr.: 1501 | 4,50 Euro

Bestellbar unter: www.bpb.de/laenderbericht-china



Patrick Keller

Die NATO nach dem Gipfel von Wales: Anker transatlantischer Partnerschaft und europäischer Sicherheit

Die NATO ist das wichtigste Forum und der Anker der transatlantischen Partnerschaft.¹ Auch wenn das Verhältnis zwischen Europa und den

Patrick Keller,
Dr. phil., geb. 1978; Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung, Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin.
patrick.keller@kas.de

USA beim NATO-Gipfeltreffen im walisischen Newport am 4. und 5. September 2014 nicht explizit auf der Tagesordnung der Staats- und Regierungschefs stand, ist es doch immer Teil der Agenda des Bündnisses. Denn die NATO ist die einzige Institution, die Europa und die USA aneinanderbindet. Dadurch ist sie die Versicherung Europas gegen Aggression von außen – eine Funktion, von der die EU mit ihrer anämischen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur träumen kann. Darüber hinaus ist die NATO auch die Versicherung gegen innereuropäische Sicherheitsdilemmata und Konflikte. Sie bleibt zudem das maßgebliche Forum zur Koordination der globalen Sicherheitspolitik des Westens. Und nicht zuletzt fördert und legitimiert sie durch ihre Erweiterungs- und Partnerschaftspolitik demokratische und marktwirtschaftliche Regierungsstrukturen weltweit. All dies ist im Interesse Deutschlands, Europas und der USA. Gerade in Zeiten zunehmender Entfremdung – NSA-Skandale, ungleiche militärische Lastenteilung, stockende Freihandelsinitiativen – hatte sich daher mancher von diesem Gipfel nicht nur das übliche Bekenntnis zu gemeinsamen Werten und politischer Geschlossenheit erhofft, sondern eine wegweisende „Transatlantische Erklärung“,² die der Partnerschaft neue Dynamik verleiht.

Zu so einem großen Wurf ist es in Newport nicht gekommen. Das kann auch nicht überraschen, denn allein schon die Positionen

der Europäer zu den strittigen Themen im transatlantischen Verhältnis sind zu unterschiedlich für ein kraftvolles Bekenntnis zum Transatlantizismus. Auch bleibt die außenpolitische Ausrichtung der USA unter Barack Obama diffus: Die Politik des strategischen Rückzugs und Sich-Heraushaltens – Irak, Afghanistan, Libyen, Syrien – steht vollmundigen Ankündigungen („Pivot to Asia“) und punktuellen Engagement wie gegen den „Islamischen Staat“ gegenüber. Wie immer man Obamas Außenpolitik interpretiert, bleibt jedoch unstrittig, dass sie nicht von gesteigertem Interesse an Europa gekennzeichnet ist. Zudem waren im September schon die Niederlage der Demokraten bei den Zwischenwahlen und die damit schrumpfende Gestaltungsmacht Obamas absehbar – also auch auf amerikanischer Seite keine guten Voraussetzungen für neue transatlantische Initiativen.

Abgesehen von diesen strukturellen Hindernissen stand der Gipfel ganz im Zeichen der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland und die fortgesetzte russische Aggression in der Ukraine – das erforderliche Krisenmanagement ließ keine Muße, um eine tragfähige transatlantische Zukunftsagenda zu umreißen. Es blieb daher beim symbolischen Zusammenstehen und bei pragmatischen Beschlüssen zur kurz- bis mittelfristigen Krisenbewältigung.

Schon das ist nicht wenig. Die Verbündeten haben in Wales unter Beweis gestellt, dass auch eine NATO mit 28 Mitgliedern – und entsprechend unterschiedlichen Interessen, Bedrohungswahrnehmungen und geschichtlichen Erfahrungen – unter Druck handlungsfähig ist. Die Gipfel-Erklärung ist nicht nur die längste, die je von der NATO produziert wurde, sondern vor allem Ausdruck politischer Geschlossenheit und Reaktionsfähigkeit.³ Bevor genau-

¹ Dieser Beitrag ist eine überarbeitete und erweiterte Fassung von Patrick Keller, Die NATO in Newport: Wegweiser durch die Themen des Gipfeltreffens, Analysen und Argumente 152/2014, www.kas.de/wf/doc/kas_38541-544-1-30.pdf?140829095247 (11. 11. 2014).

² Vgl. Julian Lindley-French, NATO's Post-2014 Strategic Narrative, Wilton Park Conference Report, 2014, <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/WP1319-Report.pdf> (11. 11. 2014).

³ Vgl. NATO, Wales Summit Declaration, 5. 9. 2014, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm (11. 11. 2014).

er betrachtet wird, welche Neuerungen der Gipfel gebracht hat, lohnt es daher, das strategische Selbstverständnis der Allianz im Vorfeld der Krise in der Ukraine zu beleuchten.

Die NATO als wandlungsfähiger Akteur

Die NATO hat sich seit ihrer Gründung ständig gewandelt, oft unter krisenhaften Streitigkeiten zwischen ihren Mitgliedern. Paradoxerweise sind gerade diese Wandlungsprozesse Ausweis der Stärke und Relevanz des Bündnisses. Denn die vorrangige Aufgabe der NATO war und bleibt es, die Sicherheit ihrer Mitglieder zu gewährleisten. Da sich die Bedrohungen dieser Sicherheit aber im Lauf der Zeit ändern, muss sich die Strategie der NATO ebenfalls ändern, damit sie ihrem Auftrag gerecht werden kann.

Die wichtigsten dieser strategischen Neuausrichtungen der NATO werden üblicherweise in einem Dreiphasenmodell beschrieben.⁵ Demnach war die NATO von ihrer Gründung 1949 bis zum Ende des Kalten Krieges ganz auf die Eindämmung des Sowjetkommunismus, vor allem durch militärische Abschreckung, ausgerichtet. In einer zweiten Phase während der 1990er Jahre fokussierte sich die Allianz auf die Stabilisierung der entstehenden marktwirtschaftlichen Demokratien in Mittel- und Osteuropa, vor allem durch die Erweiterung der NATO. Mit dem Kosovokrieg 1999 oder spätestens dem Einsatz in Afghanistan begann eine dritte Phase, in der die NATO die Sicherheit ihrer Mitglieder vorrangig durch militärische Operationen außerhalb des Bündnisgebietes („Stabilitätsprojektion“) stärkte.

Insgesamt wurde die Aufgabe der NATO immer komplexer, da keine dieser Phasen die vorhergehende überflüssig machte. Auch in der dritten Phase blieben Abschreckung und Stabilisierung durch Erweiterung noch auf der Agenda des Bündnisses. Das zeigt sich auch im heute noch gültigen Strategischen Konzept der NATO von 2010, der wohl bedeutsamsten Leistung des in Wales verabschiedeten NATO-Generalsekretärs Anders Fogh Ras-

mussen.⁶ Darin werden die Kernaufgaben des Bündnisses erstmals in Form von drei Säulen beschrieben: kollektive Verteidigung, Krisenmanagement und kooperative Sicherheit. Man könnte auch sagen: Abschreckung (Phase eins), Stabilitätsprojektion (Phase drei) und Zusammenarbeit mit Partnern in aller Welt, wobei den Partnern in Europa grundsätzlich die Tür zur Mitgliedschaft, sollten sie die notwendigen politischen Voraussetzungen erfüllen, offensteht (Phase zwei).

Als im Jahr 2013 die Vorbereitungen für den NATO-Gipfel in Wales anliefen, führten das absehbare Ende des NATO-Kampfeinsatzes in Afghanistan sowie die weit verbreitete Kampf müdigkeit der Bündnispartner – sowie die fragilen und zweifelhaften Erfolge der Stabilitätsprojektion in Afghanistan und Libyen – zur Frage, ob die dritte Phase nicht an ihr Ende gekommen sei. Sollte der Gipfel in Wales daher nicht eine vierte Phase, „nach den Operationen“,⁷ ausrufen? Aber wie sollte die aussehen?

In der Tat war die Agenda des Gipfels 2014 ursprünglich ganz auf den Abschluss der ISAF-Mission ausgerichtet. Seit August 2003 hat die NATO die Führung dieser Stabilisierungsmission in Afghanistan inne; planmäßig sollen noch 2014 die letzten NATO-Kampfverbände abziehen. Der Kampfeinsatz war damit nicht nur der längste der NATO-Geschichte, sondern auch das erste Mal, dass eine NATO-geführte Operation außerhalb des euro-atlantischen Raumes stattfand. Er wurde zum Symbol für die „neue NATO“ der dritten Phase, die sich im Zeitalter globalisierter Bedrohungen als Instrument globaler Stabilitätsprojektion definierte. Dieser Anspruch hat praktisch alle politische Kraft des Bündnisses in Afghanistan gebunden, der Einsatz dort war zugleich Daseinsbegründung und zentrale Aufgabe der NATO. Mit dem Ende von ISAF drängen sich der NATO viele Fragen auf, deren wichtigste lauten: „War der Aufwand das Ergebnis wert?“ Und: „Wozu braucht es die NATO noch?“⁸

⁵ Vgl. Patrick Keller, Die Selbstvergewisserung der NATO: Das neue Strategische Konzept, Analysen und Argumente 86/2010.

⁶ Patrick Keller, Nach den Operationen: Ausblick auf den NATO-Gipfel in Chicago, Analysen und Argumente 100/2012.

⁷ Vgl. David S. Yost, NATO's Balancing Act, Washington, D. C. 2014, S. 135–161.

⁸ Vgl. z. B. Johannes Varwick, 60 Jahre NATO – ein geschichtlicher Überblick: von Erfolgen und Herausforderungen, in: Bundeswehr Reader Sicherheitspolitik 3/2009, www.readersipo.de (11. 11. 2014).

Die Beantwortung der ersten Frage verschiebt die NATO unter Verweis auf die ungewisse Entwicklung Afghanistans und die weitere politische und finanzielle Unterstützung des Landes durch den Westen in die Zukunft. Die zweite Frage hat Wladimir Putin beantwortet. Durch die Destabilisierung der Ukraine und die völkerrechtswidrige Annexion der Krim hat Russland eine Rückbesinnung der NATO auf ihren ursprünglichen Kernauftrag angestoßen, nämlich den Schutz der territorialen Integrität ihrer Mitglieder, insbesondere vor Aggression aus Moskau. Auch wenn sich die Konstellation mit der des Kalten Krieges nicht gleichsetzen lässt, zeigt doch das Vokabular der jüngsten Krise, dass die strategische Aufgabe ähnlich ist: Es geht um „Abschreckung“ möglicher Aggression, die „Rückversicherung“ (*reassurance*) besorgter Verbündeter und die militärische Logik von „Eskalationsleitern“. Anders gewendet: Putin hat für die NATO entschieden, dass die geheimnisvolle vierte Phase sich vor allem als Rückbesinnung auf die erste Phase darstellen wird – Eindämmung Moskaus durch Abschreckung.

So mancher in der NATO begrüßt diese Rückbesinnung auf traditionelle Aufgaben: Langwierige Diskussionen um das „Narrativ“ der NATO, über ihren konkreten Nutzen angesichts vager Bedrohungsszenarien, musste es in Newport nicht geben. Auch unliebsame Debatten über neue Aufgaben der NATO, beispielsweise im Bereich der Cyber- oder Energiesicherheit, werden entweder nur noch unter der Perspektive der Russland-Politik betrachtet oder sind von der Agenda gefallen – ungeachtet ihrer zukünftigen, breiteren Relevanz. So wird es interessant sein zu sehen, ob der neue NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg die von seinem Vorgänger im internationalen Stab der Allianz eingerichtete Abteilung für „Emerging Security Challenges“, in der Themen wie Cyber- und Energiesicherheit prominent gebündelt werden, beibehalten oder wieder auf andere Divisionen verteilen wird. Solche neuen Aspekte der Sicherheitspolitik werden zwar in absehbarer Zukunft nicht das Kerngeschäft der NATO ausmachen, aber doch in denkbaren zukünftigen Konflikten eine erhebliche Rolle spielen, auch mit Blick auf das Kräftemessen mit Russland.¹⁸

¹⁸ Vgl. Michael Rühle, NATO and Emerging Security Challenges. Beyond the Deterrence Paradigm, in: American Foreign Policy Interests, (2011) 6, S. 278–282.

Russlands Annexion der Krim und seine fortgesetzten Bemühungen, die Ukraine zu destabilisieren, bedeuten einen markanten Einschnitt: Zum ersten Mal seit 1945 hat sich in Europa ein Staat fremdes Gebiet gewaltsam einverleibt. Um als Anker europäischer Sicherheit glaubwürdig zu bleiben, musste die NATO darauf reagieren und anerkennen, dass die Bemühungen der vergangenen 25 Jahre um kooperative Sicherheitsbeziehungen mit Russland (vorerst) gescheitert sind.

Es ist nicht so, als hätte der Westen nicht genügend Versuche unternommen, Russland in ein kooperatives System auf Augenhöhe einzubinden. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und der Europarat, dem Russland 1996 beitrug, sind Beispiele dafür – und zugleich Ausdruck der russischen Selbstverpflichtung, den Regeln dieses Systems zu folgen. Die NATO hat dabei eine führende Rolle gespielt; keinem Land haben die Verbündeten mehr und exklusivere Initiativen zur Kooperation angeboten als Russland. So war Russland von Beginn an Mitglied der Partnership for Peace (1994), dem zentralen Instrument militärischer Zusammenarbeit und Vertrauensbildung der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges. Die NATO-Russland-Grundakte von 1997 hob die Partnerschaft auf ein neues Niveau, dessen logische Folge 2002 der NATO-Russland-Rat war – ein Gremium, das Russland einzigartigen Zugang zu den Beratungen des Bündnisses und eine besondere Stimme in Brüssel zugestand.

Allerdings mehrten sich in den vergangenen Jahren neben den Partnerschaftserklärungen auch die Beispiele konfrontativer Politik. Putins Rede bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2007 gegen die geplante NATO-Raketenabwehr setzte ein erstes Zeichen, dem im gleichen Jahr die russische Aufkündigung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa folgte. Zuletzt markierte Putins offene und handfeste Unterstützung des Diktators Baschar Al-Assad seit Beginn des syrischen Bürgerkriegs einen Bruch mit westlichen Interessen und Werten. Am deutlichsten wurde die neue Konfrontationsbereitschaft im Krieg Russlands gegen Georgien 2008, der mit der Besetzung und Abspaltung georgischer Gebiete endete, die Russland als „unabhängige“

Staaten Südossetien und Abchasien anerkannt hat – eine Interpretation, der weltweit nur Nicaragua, Venezuela und Nauru folgen.

Keines dieser Ereignisse hat die NATO von ihrem auf privilegierte Kooperation ausgerichteten Kurs abweichen lassen. Wie der estnische Präsident Toomas Hendrik Ilves gesagt hat: „Georgia 2008 was the wake-up call, but we’ve been hitting the snooze button ever since.“⁹ Dementsprechend drängten insbesondere die Verbündeten in unmittelbarer Nachbarschaft zu Russland auf eine veränderte Linie: Die Allianz müsse die Rolle Russlands neu definieren, die Zusammenarbeit abbrechen, dauerhaft zusätzliche Truppen in den östlichen Gebieten der NATO (vor allem in Polen und dem Baltikum) stationieren und ihre Mitglieder zu schmerzhaften Sanktionen gegenüber Russland bewegen, solange es die Destabilisierung der Ukraine betreibe. Gelegentlich schwang in diesen Forderungen ein anti-russischer Opportunismus mit, der die Ukraine-Krise instrumentalisiert, um langgehegte nationale Ambitionen – zum Beispiel auf eine engere Bindung an die USA – zu erfüllen.

Andere NATO-Staaten, vor allem Deutschland und Frankreich, plädierten dagegen für gemäßigte Reaktionen. Aus ihrer Sicht ist langfristige Sicherheit in Europa nur durch Kooperation mit Russland möglich, so schwierig Putin als Partner auch ist. Sie weisen zudem darauf hin, dass Georgien und die Ukraine keine NATO-Staaten sind, man also nicht auf eine direkte Bedrohung Verbündeter schließen könne. Die Abschreckung nach Artikel 5 des NATO-Vertrages, die Grundlage der kollektiven Verteidigung, sei glaubwürdig und wirksam, zusätzliche Maßnahmen zur Rückversicherung der östlichen Alliierten also unnötig und womöglich kontraproduktiv, da Russland sie als Provokation sehen oder gar als Vorwand für eigene Maßnahmen benutzen könne. Unterschwellig spiele bei mancher Stellungnahme auch eine realpolitisch verbrämte Verachtung für die kleinen Staaten in Osteuropa eine Rolle: Die Präferenz für zynischen Interessenausgleich mit der Großmacht Russland statt für Solidarität mit schwächeren Bündnispartnern und pro-

westlichen Revolutionären kommt dann im Mäntelchen der staatsmännischen Klugheit daher, zum Schaden der NATO.

Die Meinungsverschiedenheit in der Russlandpolitik beschreibt ein Problem, das die NATO spätestens seit dem Harmel-Bericht 1967 umtreibt: Was ist im Umgang mit einem aggressiven Nachbarn die richtige Mischung aus militärischer Drohgebärde und politischer Offerte, aus geballter Faust und ausgestreckter Hand? Diese Balance wurde auch in Newport diskutiert.¹⁰

Das Ergebnis ist ein typischer NATO-Kompromiss, mit dem alle Verbündeten gut leben können: Die NATO-Russland-Akte bleibt in Kraft, damit auch der NATO-Russland-Rat. Unterhalb der höchsten (Botschafter-)Ebene wird die Zusammenarbeit jedoch bis zur Beilegung der Ukraine-Krise eingestellt. Auf eine konkrete Festlegung, ob Russland seinem Wesen nach nun Partner oder Gegner ist, wurde verzichtet. Auch wurde der Forderung nicht nachgekommen, substantielle Truppenkontingente anderer NATO-Staaten dauerhaft in Osteuropa, zum Beispiel im Baltikum oder in Polen, zu stationieren.

Zugleich aber verurteilt die NATO die russische Aggression in der Ukraine aufs Schärfste, stellt fest, dass die Bedingungen für eine Partnerschaft mit Russland derzeit nicht gegeben sind, und zieht Konsequenzen zur Stärkung der Sicherheit ihrer Mitglieder, die an Russland grenzen. Kern dieser *reassurance* ist der Readiness Action Plan (RAP). Dabei handelt es sich um ein Paket von Maßnahmen, das sowohl die Abschreckung gegenüber Russland als auch die Handlungsfähigkeit der NATO in anderen Krisen verbessern soll. Zu den wichtigsten Elementen des RAP gehört eine stärkere militärische Präsenz im Osten des Bündnisses, etwa in der Überwachung des baltischen Luftraumes, aber auch zu Wasser und zu Lande. Es werden zusätzliche Truppen präsent sein, aber auf Rotationsbasis zwischen verschiedenen Verbündeten, damit die NATO-Russ-

⁹ Ilves auf dem Brussels Forum des German Marshall Fund, März 2014, <http://news.err.ee/v/politics/347ec6c9-058e-4f5c-8051-c20cabdb574a> (11. 11. 2014).

¹⁰ Vgl. Margarete Klein/Markus Kaim, Die NATO-Russland-Beziehungen nach dem Gipfel in Newport, SWP-aktuell 58/2014, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A58_kle_kim.pdf (11. 11. 2014).

Balance von Artikel 5 und globalem Krisenmanagement

land-Grundakte nicht verletzt wird. Zusätzlich wird die NATO Response Force (NRF) um die neu geschaffene Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) ergänzt. Dabei handelt es sich um eine sehr schnell verlegfähige Eingreiftruppe in der Größenordnung von 4000 bis 6000 Mann, die auf Gefährdungen an den Grenzen des Bündnisses reagieren kann. Womöglich wird die VJTF im Hauptquartier des polnisch-deutsch-dänischen Korps in Stettin stationiert. Außerdem sieht der RAP vor, dass die NATO-Truppen regelmäßiger und intensiver in Manövern für eventuelle Einsätze im Osten des Bündnisses üben sollen.

Die genaue Ausgestaltung dieser Beschlüsse ist allerdings noch unklar. Welche Nationen welche Fähigkeiten wo genau stationieren werden, wird noch verhandelt. Die NATO-Staaten beraten derzeit über die Political Guidance, ein Richtlinienpapier, das die planerischen Details spezifiziert. Die Guidance wird für Juni 2015 erwartet; sie ist das erste Dokument dieser Art seit 2011. Entscheidend wird bei ihrer Formulierung sein, die einzelnen Elemente des RAP so zu fassen, dass sie tatsächlich die Wehrhaftigkeit des Bündnisses stärken. Das bedeutet vor allem, dass die VJTF so gestaltet sein muss, dass sie der in der Ostukraine erprobten Form der „hybriden Kriegführung“ – also der Invasion mittels ungekennzeichneter Kämpfer im Zusammenspiel mit separatistischen Minderheiten vor Ort – wirksam entgegentreten kann, sollten sich ähnliche *little green men* aus Russland beispielsweise ins Baltikum verirren. Dazu gehört auch, dass die Nationen zügig und ausreichend Soldaten und Material für die VJTF zur Verfügung stellen; sollte es zu politischem Geschacher und mangelnder Ausstattung wie zeitweilig bei der NATO Response Force kommen, würde dies ein fatales Zeichen setzen. Gerade Deutschland als stärkster Wirtschaftsnation Europas und führendem politischen Akteur auf dem Kontinent kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Verantwortung zu.¹¹

¹¹ Vgl. Rolf Clement, Deutschlands gewachsene Verantwortung, in: Der Mittler-Brief, (2014) 3, S. 4f. Zu den Ergebnissen des Gipfels und den Konsequenzen insbesondere für Deutschland siehe auch: Aylin Matlé/Alessandro Scheffler, After the Wales Summit: An Assessment of NATO's Strategic Agenda, Facts & Findings 162/2014 (i.E.).

Die russische Aggression zwingt dem Bündnis nicht nur eine Debatte über die richtige Balance von Abschreckung und Einbindung auf, sondern auch eine Debatte über die richtige Balance zwischen Landesverteidigung und Krisenmanagement, zwischen regionaler Verankerung und globalem Anspruch.

Die Rückbesinnung auf Territorialverteidigung als Kernaufgabe der Allianz entspricht den Zeichen der Zeit. Denn die russische Aggression erinnert daran, dass im Kalten Krieg Landesverteidigung und Krisenmanagement für die NATO das Gleiche waren: Krisen entstanden durch konkrete Bedrohungen der Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bündnispartner in Europa. Angesichts der aktuellen Sorgen östlicher Bündnispartner scheinen Stabilisierungseinsätze in Asien oder Afrika in jeder Hinsicht wieder weit entfernt, ja sogar frivol zu sein.

Zwei weitere Faktoren begünstigen diesen Trend. Zum einen sind die Erfahrungen mit NATO-geführten Auslandseinsätzen in den vergangenen Jahren wenig zufriedenstellend. Die Situation in Afghanistan und Libyen ist nicht so, dass sie zur Werbung für die Stabilisierungskraft der NATO *out of area* taugt. Auch der US-geführte Einsatz im Irak – obwohl keine NATO-Operation – trug zu dieser Wahrnehmung bei. Das führt in den Bevölkerungen der NATO-Staaten zu erheblichen Vorbehalten gegenüber weiteren Auslandseinsätzen – mit entsprechenden politischen Folgen.

Zum anderen sind so gut wie alle Haushalte der NATO-Staaten im Zuge der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise unter Druck geraten. Daher sinkt sowohl die politische Bereitschaft zu aufwendigen und teuren NATO-Missionen als auch die militärische Fähigkeit, diese überhaupt durchzuführen.

Es ist daher attraktiv, die Neubetonung von Artikel 5 zu einem Leitmotiv von Newport zu machen. Die NATO, so die Botschaft, verabschiedet sich von kräftezehrenden Projekten in anderen Teilen der Welt und konzentriert sich auf ihre ursprüngliche Auf-

gabe der Territorialverteidigung in (Ost-)Europa – für die sie auch im wahrsten Sinne des Wortes besser gerüstet ist.

Doch so politisch attraktiv diese „Rückbesinnung“ erscheint, so falsch wäre sie. Denn eine Überbetonung des Artikel 5 und der Gefahr einer Invasion würde die NATO auf das Narrativ vom „Neuen Kalten Krieg“ und den Antagonismus mit Russland festlegen. Nicht zuletzt Deutschland warnt davor, dass dann eine *self-fulfilling prophecy* oder zumindest eine unnötige Einschränkung westlicher Handlungsoptionen droht.

Wichtiger noch ist die Einsicht, dass aufgrund der Ukraine-Krise die Analysen der letzten fünfzehn Jahre zur globalen Sicherheitslage nicht falsch geworden sind. Im Zeitalter der Globalisierung muss Sicherheit für die NATO-Staaten mehr bedeuten als Grenzschutz in Europa. Das gilt nicht nur, weil die Europäer die Relevanz der NATO gegenüber der global denkenden Führungsmacht Amerika belegen müssen, sondern auch weil europäische Sicherheitsinteressen von jenseits des eigenen Kontinents bedroht sind. Ausbildung internationaler Terroristen, Bedrohung freier Handelswege und Konflikte zwischen Groß- oder Nuklearmächten sind nur drei der Realitäten, welche die Sicherheitsinteressen aller NATO-Staaten unmittelbar berühren. Hinzu kommt die moralische Verpflichtung des reichsten und mächtigsten Bündnisses der Welt, gegen Unterdrückung, Verfolgung und systematisches Morden einzustehen.

Nicht alle diese Aufgaben erfordern den Einsatz militärische Mittel. Aber sie werden sich ohne das militärische Potenzial und die politische Einigkeit der NATO-Staaten kaum lösen lassen. Wille und Fähigkeit der NATO, weltweit präsent und wirkmächtig zu sein, muss daher erhalten bleiben, wenn das liberale internationale System stabil bleiben soll. Diese globale Verantwortung der NATO endet nicht mit ISAF.

Auf ihrem Gipfel in Wales hat die NATO eine gute Balance zwischen diesen Aufgaben gefunden. Von Newport ging das Signal aus, dass die NATO beides zu ihrer Aufgabe erklärt und mit voller Kraft verfolgt: den glaubwürdigen Schutz des Territoriums ihrer Mitglieder und die Stabilitätsprojektion in Krisenherde außerhalb des Bündnisgebietes,

die die internationale Ordnung und damit die Mitgliedstaaten gefährden. Anders gewendet: Die NATO bleibt ein regionales Bündnis mit einem globalen Horizont.

Dies ist erreicht worden, indem die NATO das Strategische Konzept von 2010 bekräftigt und damit auch die drei Kernaufgaben kollektive Verteidigung, Krisenmanagement und kooperative Sicherheit unterstrichen hat. Kollektive Verteidigung, die Abschreckung nach Artikel 5, wird dabei durch den Readiness Action Plan in gewisser Weise zum *Primus inter Pares*. Das entspricht aber sowohl dem Geist des NATO-Vertrages als auch der akuten Krisenlage im Osten Europas. Auch lässt sich argumentieren, dass die Verbündeten diesen Teil ihres Kerngeschäftes in den vergangenen Jahren zwar rhetorisch wichtig nahmen, aber nicht mit ausreichenden Fähigkeiten und strategischer Planung unterfüttert haben.¹² Es war daher an der Zeit, hier einen Akzent zu setzen.

Demgegenüber wird das militärische Krisenmanagement, die Stabilitätsprojektion, aber nicht vernachlässigt. Auch wenn für die unmittelbare Zukunft kein NATO-Einsatz vom Ausmaß der Afghanistan-Mission zu erwarten ist, bleibt doch festzuhalten, dass die NATO stets ad hoc und überraschend zu militärischen Operationen gerufen wurde – im Kosovo ebenso wie in Afghanistan und Libyen. Es ist ein Beleg für ihre einzigartigen Fähigkeiten, dass die NATO sich auch in Zukunft dem Management drängender Krisen nicht wird entziehen können. Zyniker könnten daher anmerken, dass der Eroberungsfeldzug der terroristischen Mörderbanden des „Islamischen Staats“ im Irak gerade noch rechtzeitig kam, um den Tunnelblick der Teilnehmer des NATO-Gipfels auf Russland, die Ukraine und das klassische Problem territorialer Verteidigung zu verhindern und an die Bedeutung des militärischen Krisenmanagements jenseits von Artikel 5 zu erinnern. Der notwendigerweise hohe Anspruch der NATO, all dies gleichzeitig leisten zu können, erfordert allerdings erhöhte Anstrengungen – im strategischen Denken, aber

¹² Vgl. Jeffrey A. Larsen, *The Wales Summit and NATO's Deterrence Capabilities – An Assessment*, NATO Defense College Research Report, 2014, www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=3 (11. 11. 2014).

vor allem in Finanzierung, Entwicklung und Betrieb ausreichender und geeigneter militärischer Fähigkeiten.

Militärische Fähigkeiten

Die NATO wird gebraucht, in der Verteidigung ihres Territoriums wie im globalen Krisenmanagement. Beides erfordert jedoch militärische Fähigkeiten, um die es derzeit und vor allem perspektivisch nicht gut bestellt ist. Sparsamkeit in Krisenzeiten und der Eindruck, keiner existenziellen Bedrohung mehr ausgesetzt zu sein, führen zur Unterfinanzierung der NATO-Streitkräfte. Nur wenige Alliierte können heute ihren Verteidigungshaushalt, selbst auf niedrigem Niveau, konstant halten (etwa Deutschland) oder gar erhöhen (beispielsweise Polen). Insgesamt sind die Verteidigungsbudgets der europäischen Bündnispartner in den vergangenen fünf Jahren um 40 Milliarden US-Dollar gesunken – mehr als das gesamte deutsche Jahresbudget für Verteidigung. Zahlreiche europäische Verbündete, insbesondere in Osteuropa, haben ihre Verteidigungsausgaben um 20 bis 40 Prozent gesenkt. Und auch die USA haben auf ihre Haushaltskrise mit tiefen Einschnitten in die Verteidigungsplanung reagiert, deren genaues Ausmaß noch nicht absehbar ist.

Alarmierend ist, dass dieser Trend nur im Westen herrscht. Russland, Brasilien und China beispielsweise haben im gleichen Zeitraum zweistellige Zuwachsraten in ihren Verteidigungshaushalten verzeichnet. Das bedeutet auch, dass die militärische Durchsetzungsfähigkeit der NATO-Staaten abnimmt – und damit auch ihr Selbstbehauptungswille in politischen Konflikten. Die im Libyen-Einsatz offenbarte Schwäche der europäischen Bündnispartner muss daher als Menetekel für die Allianz insgesamt gelten.

Die NATO hat dieses Problem erkannt. Der scheidende Generalsekretär Rasmussen ist mit einer Reihe von Initiativen hervorgetreten, um die militärische Leistungsfähigkeit des Bündnisses zu erhöhen (Smart Defense, Connected Forces Initiative). Auch die Bundesregierung hat mit dem Framework Nations Concept eine solche Initiative beigesteuert. Der neue Generalsekretär Stoltenberg muss auf diese Anregungen aufbauen.

Im Wesentlichen folgen alle diese Vorschläge der Idee, bestehende Fähigkeiten besser miteinander zu verbinden und durch Spezialisierung kollektiv schlagkräftig zu bleiben, auch wenn auf nationalstaatlicher Ebene die Ressourcen schwinden. Entscheidende Fortschritte auf diesem Weg sind jedoch bislang an souveränitätspolitischen Vorbehalten gescheitert, ähnlich wie beim *pooling and sharing* in der EU.

Aber selbst wenn sich die NATO-Staaten auf effizientere Mechanismen gemeinsamer Beschaffung und Nutzung militärischer Fähigkeiten einigen könnten, würde dies das Ausmaß der finanziellen Einschnitte nicht ausgleichen. Das gilt insbesondere für den Bereich der Investitionen in Neuentwicklungen und Neuanschaffungen, der von den Ausgabenkürzungen in der Regel – zum Beispiel in Deutschland – am stärksten betroffen ist. Hier muss sich gerade in Europa etwas ändern, weil rüstungspolitische Trittbrettfahrerei auf Kosten der USA – wie etwa in der NATO-Raketenabwehr – in Zukunft immer seltener möglich sein wird.

Es ist daher richtig, dass die NATO-Staaten in der Erklärung von Wales ihre Selbstverpflichtung erneuert haben, 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung auszugeben und 20 Prozent ihres Verteidigungsbudgets für Forschung und Entwicklung sowie Neuanschaffungen auszugeben. Es darf jedoch bezweifelt werden, dass sich gerade an den europäischen Budgets viel ändert. Derzeit erreichen nur vier Staaten (Estland, Griechenland, Großbritannien, USA) die seit langem vereinbarten 2 Prozent; und bei der Investitionsquote sieht es nicht viel besser aus, nicht einmal im wohlhabenden Forschungsstandort Deutschland. Überdies ist die Erklärung zur Erhöhung der Investitionen in biegsame Sprache gehüllt – die Rede ist gar nicht von Verpflichtungen, sondern von „Zielen“, die über die kommenden zehn Jahre „angepeilt“ werden. Und selbst das nur, wenn das Bruttoinlandsprodukt steigt.

Betrachtet man diese Debatte vor dem Hintergrund der jüngsten Schlagzeilen über die Probleme der Bundeswehr hinsichtlich ihres Materialstands und ihrer Beschaffungsprozesse, wird deutlich, wie weit der Weg für Deutschland und die anderen Verbündeten

noch ist, um tatsächlich die Schlagkraft und Glaubwürdigkeit zu erlangen, die sich die NATO in Wales selbst zugeschrieben hat.

Ausblick

Der Gipfel in Wales war ein Erfolg für die NATO, weil sie in schwierigen Zeiten Einigkeit bewiesen und eine klare strategische Orientierung gegeben hat. Im Nachgang der Beschlüsse von Newport stellen sich der Allianz nun drei zentrale Aufgaben.

Erstens muss die *political guidance* zügig und pointiert formuliert werden. Entscheidend ist, das Maßnahmenpaket des Readiness Action Plan durch die Mitgliedstaaten so großzügig und konkret auszugestalten – insbesondere durch die Bereitstellung von Truppen und Fähigkeiten –, dass der RAP nicht zum Slogan verkümmert. Im Sinne der Flexibilität und der unterschiedlichen strategischen Prioritäten der Mitgliedstaaten ist darauf zu achten, dass die schnelle Eingreiftruppe der VJTF so zugeschnitten wird, dass sie sowohl der Rückversicherung in einem möglichen „hybriden Konflikt“ mit Russland dient als auch zum Krisenmanagement anderswo in der europäischen Nachbarschaft befähigt ist.

Zweitens müssen die Mitgliedstaaten unpopuläre, aber notwendige Reformen ihrer Verteidigungshaushalte vornehmen. Der Druck auf die Haushalte sollte durch verbesserte Arrangements gemeinsamer Nutzung und Beschaffung militärischer Fähigkeiten reduziert werden; solche Arrangements allein werden aber nicht genügen. Es braucht mehr Geld für Verteidigung, vor allem aber klüger verwendetes Geld, um die erforderlichen militärischen Fähigkeiten zu erhalten beziehungsweise zu erwerben.

Drittens muss die NATO im Zusammenspiel mit den Verteidigungsintellektuellen der Mitgliedstaaten das Nachdenken über langfristige Strategiefragen jenseits der tagesaktuellen Krisen befeuern:¹³ Wie stellen sich

NATO und EU langfristig das Verhältnis zu Russland vor? Wie ist Entspannung mit Moskau ohne Selbstaufgabe oder die Aufgabe des Rechts auf Selbstbestimmung der Völker im post-sowjetischen Raum zu erreichen? Was bedeutet die Hinwendung der USA in den asiatisch-pazifischen Raum für die NATO? Wie sollen die Partnerschaften zu aufstrebenden Mächten wie Indien und Brasilien gestaltet werden, wie die zu etablierten *partners across the globe* wie Japan und Südkorea? Und welche Rolle soll die NATO in Nordafrika und im Nahen Osten spielen? Die mediterrane Gegenküste Europas ist von unmittelbarer strategischer Relevanz, ihr machtpolitischer Umbruch fortdauernd – was sind die Vorstellungen des Westens für die entstehende „neue politische Landkarte“ der Region und wie kann er sie befördern?

Diese Fragen zeigen, welche schwierige Aufgaben Europäern und US-Amerikanern noch bevorstehen, wenn sie eine freiheitliche, sichere und stabile Ordnung im 21. Jahrhundert etablieren wollen. Und sie zeigen auch: Ohne die NATO wird das nicht gelingen.

¹³ Vgl. Karl-Heinz Kamp, Five Long-Term Challenges for NATO beyond the Ukraine Crisis, NATO Defense College Research Report, 2014, www.ndc.nato.int/news/current_news.php?icode=702 (11. 11. 2014).

Julianne Smith · Jacob Stokes

Obama braucht eine neue Nationale Sicherheitsstrategie

Wer im nationalen Sicherheitsstab des US-Präsidenten arbeitet hat nie das Gefühl, genügend Zeit zu haben. Ob man nun

Julianne Smith

B. A., Xavier University, M. A., American University; Senior Vice President des Beacon Global Strategy LLC – Instituts (BGS), 2101 L Street NW, Washington, D. C. 20037, USA. jsmith@beaconglobalstrategies.com

Jacob Stokes

B. A., University of Missouri; Becevich Fellow am Center for a New American Security (CNAS), 1152 15th Street NW, Suite 950, Washington, D. C. 20005, USA. jstokes@enas.org

für die Ukraine, Syrien, den Südsudan oder das Südchinesische Meer zuständig ist – auch nach einem 15-Stunden-Tag fühlt man sich wie ein Faulenzer. Alle paar Jahre kommt eine weitere Aufgabe zur überquellenden Agenda noch dazu: Formulierung, Erörterung und Prüfung einer Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS), eines umfangreichen Dokuments, das einem anspruchsvollen Kongress – von den Verbündeten und Kontrahenten Amerikas in aller Welt ganz zu schweigen – die außenpolitische Vision des Präsidenten nahebringt. Jeder Administration erscheint die Aufgabe überwältigend. Wer das Dokument verfasst, muss sämtliche Angelegenheiten der nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten zusammenfassend darstellen, jeweils den Ansatz der Administration skizzieren und dann um die Unterstützung der Kollegen in anderen Behörden werben – und gleichzeitig noch Krisen auf der ganzen Welt in Echtzeit managen. Die Vorbereitungen zur Veröffentlichung der NSS 2014 in diesem Monat sind ganz besonders anspruchsvoll.

Tatsächlich haben sich alle Bedrohungen, mit denen wir konfrontiert sind, seit der letzten NSS von 2010 weiter entfaltet. Meinungsumfragen zufolge sind Amerikanerinnen und Amerikaner über das gesamte politische Spektrum hinweg nach mehr als einem Jahrzehnt des Kriegs erschöpft. Sie erkennen die

Grenzen der Macht und der Ressourcen der USA und wollen sich zunehmend auf die Innenpolitik konzentrieren. Wie also soll die Administration eine Strategie gestalten, die die globalen Interessen der USA in einer zunehmend komplexen Welt sichert und voranbringt – einer Welt, die vielleicht nicht gefährlicher ist als in der Vergangenheit, aber deren Gefahren sich auf neue, diffizilere Arten und Weisen manifestieren? Wie können die Vereinigten Staaten ihre außenpolitischen Beziehungen umgestalten, um eine Erneuerung der innenpolitischen Wurzeln der amerikanischen Macht zu ermöglichen, ohne dem kontraproduktiven und gefährlichen Sirenen- gesang „Come home, America“ zu erliegen?

Eine neue Strategie ist teilweise schon aufgrund des Erfolgs der vorherigen notwendig: Die Vereinigten Staaten haben den Irak verlassen, der Krieg in Afghanistan geht zu Ende, und Osama bin Laden ist tot. Präsident Barack Obama und der damalige russische Präsident Dmitri Medwedew haben ein neues Nuklearabkommen unterzeichnet, und die US-Wirtschaft erholt sich. Niemand hat jedoch das Gefühl, man könne sich auf die Schulter klopfen, denn die aktuelle NSS ist mit einer langen Liste hartnäckiger Probleme konfrontiert, für die es keine einfachen Lösungen gibt. Folgende sechs Themen in Angriff zu nehmen, stellt eine besondere Herausforderung dar.

Ein neues Gleichgewicht finden. Ein neues Gleichgewicht mit Asien zu finden (*rebalancing*) war eine der prägenden außenpolitischen Initiativen der Administration in ihrer ersten Amtszeit. Dieser weise und überfällige Kurswechsel bedeutet konkrete politische Veränderungen, unter anderem die Stärkung der militärischen Präsenz der USA in der Region, eine wichtige Handelsinitiative, nämlich die Transpazifische Partnerschaft, sowie breiter angelegte diplomatische Beziehungen, etwa die ausgebauten Strategie- und Wirtschafts-

Dieser Meinungsbeitrag erschien erstmals am 10. März 2014 in dem US-amerikanischen Print- und Online-Magazin „Politico“, vgl. www.politico.com/magazine/story/2014/03/white-house-national-security-strategy-104491.html. Damals gingen die Autoren davon aus, dass die neue Nationale Sicherheitsstrategie unmittelbar vor dem Erscheinen stünde. Bislang ist eine derartige Veröffentlichung seitens des Weißen Hauses allerdings nicht erfolgt (Anm. d. Red.). Übersetzung aus dem Englischen: Sandra H. Lustig, Hamburg.

dialoge mit China. Diese ersten Schritte läuten eine Verlagerung ein, die erst in einer Generation ausgereift sein wird – das neue Gleichgewicht sollte erst nach Jahren bewertet werden, nicht nach Wochen oder Monaten. Nun müssen die Beamten dahinterkommen, wie sie Asien größere Aufmerksamkeit widmen können, während sie sich gleichzeitig auf die drei Top-Prioritäten der Administration im Nahen Osten konzentrieren: den Iran, Syrien und den Frieden im Nahen Osten. Die Herausforderung wird auch dadurch größer, dass die Ukraine-Krise die Administration dazu gezwungen hat, einige grundlegende Annahmen über Stabilität in Europa zu revidieren, eine Region, deren unaufhaltsame Entwicklung hin zu Stabilität und Wohlstand als Allgemeingut galt. Wird die russische Aggression die amerikanische Regierung zwingen, zukünftig mehr Zeit und Geld aufzuwenden, um ängstlichen Verbündeten in Mittel- und Osteuropa das Gefühl der Unsicherheit zu nehmen? (...) Politische Entscheidungsträger deuten an, dass das Konzept des neuen Gleichgewichts sich tatsächlich auf mehr bezieht als nur auf die Art und Weise, in der die Administration Ressourcen und Aufmerksamkeit über verschiedene Regionen hinweg verteilt. Es gilt auch für ein neues Gleichgewicht der Instrumente der nationalen Macht und die Art und Weise, wie die Vereinigten Staaten Probleme weltweit angehen wollen.

Terrorismusbekämpfung. Obwohl die Administration die Kriege beendet und den Kern von al-Qaida dezimiert hat – die terroristische Bedrohung hat sich gewandelt und stellt uns vor neue Herausforderungen. Splittergruppen haben im ganzen Nahen Osten und Nordafrika stark zugenommen. Mit mehr als 5000 ausländischen Kämpfern ist Syrien eine unüberschaubare Ausbildungsstätte für Extremisten geworden, ähnlich Afghanistan in den 1980er-Jahren. Die Administration hat nicht erwartet, im sechsten Jahr ihrer Amtszeit mit auch nur einem dieser Themen konfrontiert zu sein. Das Ziel ist stets gewesen, Amerika von einem permanenten Krieg wegzubewegen und die rechtlichen Strukturen, die die Antiterrorbemühungen zukünftig leiten werden, zu klären, vom Einsatz von Drohnen bis hin zum Status von Gefangenen. Keines dieser Ziele konnte erreicht werden. Jetzt steht die Administration vor der Herausforderung, ihren Fortschritt bei der Bekämpfung des Kerns von

al-Qaida hervorzuheben, um dann zügig die Menge, Schlagkraft und geografische Verteilung der neuen Unterorganisationen anzuerkennen. Die NSS wird der amerikanischen Öffentlichkeit und der Welt versichern müssen, dass die Vereinigten Staaten eine Strategie und die Instrumente besitzen, um den Bedrohungen von heute zu begegnen, sowie ein erneuertes Engagement für die Ausgestaltung eines nachhaltigeren Rahmens für die Terrorismusbekämpfung unter Beweis stellen werden. Derzeit ist das nicht so klar.

Demokratie. Vom ersten Tag an hat die Obama-Administration einen Kurs weg von der Freedom Agenda George W. Bushs abgesteckt und richtigerweise behauptet, dass durch Gewalt und übereilte Wahlen aufgezwungene Regimewechsel keine geeignete Formel für die Etablierung dauerhafter Demokratien seien. (Wer das bezweifelt, darf gern den Irak besuchen.) In seiner Leidenschaft für die Weiterverbreitung der Demokratie hat der Präsident ein größeres Schwergewicht auf den Multilateralismus gesetzt sowie darauf, in den USA mit gutem Beispiel voranzugehen. Fälle wie Ägypten jedoch haben die Gefahren der Zaghaftheit aufgezeigt und den Präsidenten sowohl in den USA als auch im Ausland der Kritik ausgesetzt, dass er zu oft auf Nummer sicher gegangen sei. Wird das Weiße Haus jedoch, in Kenntnis des geringen Interesses der amerikanischen Öffentlichkeit an diesen Fragen, die NSS nutzen, um die Führungsrolle Amerikas beim Werben für Demokratie erneut zu bekräftigen, oder wird es erlauben, dass seine Pro-Demokratie-Rhetorik und seine zurückhaltende Politik weiterhin so auseinanderklaffen?

Aufstrebende Mächte. Eine neue Strategie erfordert auch, sich eingehend mit den Auswirkungen der aufstrebenden Mächte auf das globale System auseinanderzusetzen. Die Strategie von 2010 konzentrierte sich darauf, Ländern wie Brasilien, Südafrika und Indonesien in internationalen Institutionen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds Platz zu schaffen. Die neue Strategie muss sich mit Realitäten auseinandersetzen, die seitdem entstanden sind: Häufig haben aufstrebende Mächte weder den Willen noch die Ressourcen, um bei der Lösung globaler Probleme zu helfen. Während politische Entscheidungsträger sich früher auf Wettläufe um Macht konzentrierten, stellen Machtvakuen heute die größte

re Herausforderung dar, indem sie Probleme schwären lassen. In bestimmten Bereichen – etwa der maritimen Sicherheit in Asien – versuchen aufstrebende Mächte wie China, die Ordnung unter Führung der USA umzugestalten, wenn nicht sogar durch eine ihren Interessen eher dienliche Ordnung zu ersetzen.

Cybersicherheit. Die Cybersicherheit spielte in der Strategie von 2010 keine besondere Rolle. Aber bereits drei Jahre später sind Cyberthemen der Inbegriff des außenpolitischen Problems des 21. Jahrhunderts geworden und finden sich wieder in innen- wie außenpolitischen, privaten wie öffentlichen, militärischen wie zivilen Fragestellungen. Während die Vereinigten Staaten sowohl bei der Cyberanalyse als auch bei den entsprechenden Ressourcen an der Weltspitze stehen, stecken internationale politische, diplomatische und rechtliche Strukturen noch in den Kinderschuhen. Die jüngsten NSA-Enthüllungen haben unterdessen das Vertrauen der Öffentlichkeit, der Wirtschaft und der Verbündeten in die Datensammlung, -speicherung und -nutzung durch die US-Regierung untergraben. Dies bedeutet für die Verfasser der NSS eine heikle Gratwanderung. Sie müssen die Bedrohung durch Internetangriffe herausstellen, die Entschlossenheit der USA darstellen, die besten Instrumente zu entwickeln, um der Bedrohung zu begegnen, Bereitschaft zeigen, Lücken in den internationalen Normen und Standards zu füllen und das Vertrauen skeptischer Außenstehender wiederzuerlangen. Zu diesen gehört ein privater Sektor, der sich selbst große Sorgen über die Bedrohungen macht, aber auch über den Missbrauch geteilter Daten und die Möglichkeit belastender Regulierungen. Sollten die USA weiterhin offensive Cyberwaffen entwickeln und einsetzen, im Wissen, dass sie riskante Präzedenzfälle schaffen? Können die USA eine enge, ideologische Sicht von Regulierung beibehalten, während sie zusehen, wie Rivalen wie China geistiges Eigentum abschöpfen? Wird das Weiße Haus sich für die kurzfristigen Vorteile der NSA-Spionage entscheiden statt für eine diffuse, aber unerlässliche Agenda der Freiheit im Internet? Wer die NSS verfasst, kann diesen Fragen nicht ausweichen.

Führung und Macht der USA. Schließlich muss die neue Strategie die Macht der USA in einen globalen Kontext stellen. Während die in Schwarz-Weiß geführte Debatte darüber,

ob die USA im „Niedergang“ seien, beständig anhält und eher schädlich ist, muss die Strategie erläutern, wie die Vereinigten Staaten zwei widersprüchliche Trends miteinander vereinbaren können. Auf der einen Seite begünstigen eine Reihe von Faktoren die amerikanische Macht: militärische Stärke, die der der Kontrahenten um Jahrzehnte voraus ist, eine große und innovative Volkswirtschaft, die Leitwährung der Welt, eine positive demografische Entwicklung, ein tief greifendes Bündnissystem sowie wachsende Energieressourcen. Gleichzeitig erlegt die Welt nach wie vor der amerikanischen Macht reale Beschränkungen auf. Diese Beschränkungen werden zunehmen, und zwar nicht etwa, weil die Vereinigten Staaten absolut gesehen auf dem Abstieg wären – das ist nicht der Fall –, sondern weil der Aufstieg anderer Nationen den relativen Anteil Amerikas verringert. Bei der Anerkennung dieser globalen Machtverlagerungen handelt es sich nicht um *declinism* („Besessenheit vom Verfall“); vielmehr schützt sie uns davor, die Macht der USA zu überschätzen. Sie könnte uns auch dabei helfen zu unterscheiden, ob ein anderes Land sich strategisch von Amerika abwendet oder lediglich mit harten Bandagen kämpft. Wer jedoch die NSS verfasst, muss darauf achten, dem ausländischen Publikum nicht den Eindruck zu vermitteln, dass die Macht der USA auf dem Abstieg ist, was Kontrahenten ermutigen und nervöse Verbündete dazu bringen könnte, sich Hintertürchen offenhalten zu wollen.

Zuweilen wird argumentiert, die Nationale Sicherheitsstrategie sei lediglich ein weiteres bürokratisches Dokument, das nicht die Steuergelder wert ist, die seine Anfertigung kostet. (...) Worauf es jedoch ankommt, ist der Prozess, durch den eine neue Strategie entwickelt wird. Dieser Prozess zwingt eine Administration, ihre Kernziele neu zu bewerten und dringend benötigte Kurskorrekturen vorzunehmen. Er weist auch die übrigen Teile der Administration, den Kongress und die Welt formell auf die Ziele Amerikas hin. Wenn er mit Haushaltsentscheidungen gepaart wird – mitunter keine Selbstverständlichkeit – kann er wirksam die Umsetzung der Politik gestalten. Und er zwingt gestresste politische Entscheidungsträger dazu, einen Schritt zurück zu tun und die großen Fragen zu durchdenken. Bald werden wir ihre Antworten kennen.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 52/2014 · 22. Dezember 2014

Sünde und Laster

Heiko Ernst

Die Sieben Todsünden: Heute noch relevant?

Friedrich Wilhelm Graf

Sünde, Schuld(en) und Recht

Gesine Palmer

Das seltsame Erbe der Sünde

Ulrike Auga

Erfindungen von Sünde und Geschlecht

Dirk Schindelbeck

Vom Überlebensmittel zum Laster:
Zur Kulturgeschichte der Zigarette

Detlef Kühn

Zur trügerischen Vision menschlicher Vollkommenheit



Die Texte dieser Ausgabe – mit Ausnahme des Beitrags von Julianne Smith und Jacob Stokes – stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)
Barbara Kamutzki
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
28. November 2014

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kurfürstenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißensefstraße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale
für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg)
werden mit 4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- Johannes Thimm*
3–9 **Herausforderungen für das transatlantische Bündnis:
Die Ukraine-Krise und die NSA-Affäre**
Durch die Krise in der Ukraine und die NSA-Affäre haben die transatlantischen Beziehungen wieder an Relevanz gewonnen. Wie sich diese Herausforderungen auswirken, hängt davon ab, worin der Kern der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft gesehen wird.
- Martha Bayles*
10–16 **Wie Zerrbilder der Demokratie entstehen**
Amerika exportiert nicht das, was es sollte: das amerikanische Ethos. Vielmehr versorgt die US-Unterhaltungsbranche die restliche Welt mit misslungenen Selfies der amerikanischen Politik und Gesellschaft. Daher bedarf es neuer Formen von Public Diplomacy.
- Claudia Schmucker*
17–23 **TTIP im Kontext anderer Freihandelsabkommen**
Infolge der stockenden Doha-Runde werden zunehmend bilaterale Freihandelsabkommen und sogenannte Mega Regionals wie TTIP und TPP verhandelt. Neben wirtschaftlichen Vorteilen will die EU durch TTIP auch ihre globale Gestaltungsmacht bewahren.
- Christian Felber · Andreas Falke*
25–33 **TTIP kontrovers**
In den Auseinandersetzungen um das Freihandelsabkommen gibt es eine Reihe immer wiederkehrender Streitfragen. Die APuZ-Redaktion hat neun davon ausgewählt und den beiden Autoren unabhängig voneinander zur Beantwortung vorgelegt.
- Patrick Keller*
35–42 **Die NATO nach dem Gipfel von Wales:
Anker transatlantischer Partnerschaft und europäischer Sicherheit**
Im September 2014 hat die NATO grundlegende Beschlüsse gefasst: Sie will gegen mögliche russische Aggression besser gewappnet sein und zugleich ihre Fähigkeiten zum internationalen Krisenmanagement stärken. Die Umsetzung bleibt eine Herausforderung für die Mitgliedstaaten.
- Julianne Smith · Jacob Stokes*
43–45 **Obama braucht eine neue Nationale Sicherheitsstrategie**
Seit 2010, dem Jahr der letzten von der Obama-Administration veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie, sind mindestens sechs Felder der Außen- und Sicherheitspolitik derart in Bewegung geraten, dass eine neue Positionierung sachdienlich sein könnte.