

# POLITISCHE STUDIEN 496

Magazin für Politik und Gesellschaft

 Hanns  
Seidel  
Stiftung

72. Jahrgang | März-April 2021 | ISSN 0032-3462

/// IM FOKUS

## EIN COMEBACK FÜR DEN MULTILATERALISMUS?



/// Im Zeitgespräch: Gerald Spyra zum Datenschutz – S. 6

/// Winfried Bausback: Trump-Anhänger und Querdenker – S. 44

/// Erwin Fellner / Thorsten Winkelmann: Die Mehrheit entscheidet – wie lange noch? – S. 52



Nur **GEMEINSAM** lassen sich globale Herausforderungen bewältigen.

## WIEDER AN EINEM STRANG ZIEHEN

„Zusammenkommen ist ein Beginn, zusammenbleiben ist ein Fortschritt, zusammenarbeiten ist ein Erfolg“, erkannte schon der erfolgreiche Unternehmer, Erfinder und Autobauer Henry Ford ganz richtig. Und auch die Globalisierung mit all ihren Herausforderungen erfordert intensive und gute Zusammenarbeit, gerade auf internationaler Ebene.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hatte sich mit dem Aufbau internationaler Organisationen wie z. B. der UN, der EU, der WHO und vieler weiterer ein gut funktionierendes System internationalen Vorgehens und der Koordination entwickelt. Diese gemeinsame Herangehensweise an außenpolitische Ziele und Probleme, der sogenannte Multilateralismus, hat sich in der Vergangenheit bewährt, ist aber in den letzten Jahren zunehmend in die Krise geraten. Wachsende nationale Bestrebungen und damit verbundene Alleingänge vieler Staaten sowie eine allgemein zu beobachtende „First me“-Haltung trugen dazu bei. Eigeninteresse trat oftmals vor das Gemeinwohl. Dies zeigte sich auch an der „America First“-Politik unter Präsident Trump, der das internationale System immer wieder in Frage stellte.

Mit den Ursachen, aber auch Lösungsansätzen der Krise beschäftigt sich unser Schwerpunkt. Mit dem neuen US-Präsidenten Joe Biden scheint ein Comeback des Multilateralismus wieder möglich zu sein. Das gibt Hoffnung. Nur gemeinsam lassen sich globale Herausforderungen wie die Corona-Pandemie oder der Klimawandel bewältigen. Nur gemeinsam ist man stark und so sollte das Motto weltweit wieder lauten „All together now“ und das Wir vor dem Ich stehen. Wir brauchen Zusammenhalt, im Großen wie im Kleinen.

**Verena Hausner**  
ist Stv. Leiterin des Referats „Publikationen“  
der Hanns-Seidel-Stiftung, München.



14

# INHALT



44



28



36

## IM FOKUS

- 14 EIN COMEBACK FÜR DEN MULTILATERALISMUS?**  
Einführung  
**ANDREA ROTTER**
- 19 DIE VEREINTEN NATIONEN**  
Wege aus der Krise?  
**JOHANNES VARWICK**
- 28 CHANCEN, RISIKEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR EUROPAS ROLLE IN DER WELT**  
Multilateralismus und das Welthandelssystem  
**MARKUS FERBER**
- 36 „MULTIDIMENSIONALE“ KLIMA-CLUBS**  
Unterstützer des multilateralen Klimaschutzes  
**SONJA THIELGES/CHARLOTTE UNGER**

## POLITISCHE-STUDIEN-ZEITGESPRÄCH

- 06 BRAUCHEN WIR MEHR ODER WENIGER DATENSCHUTZ?**  
Meine Daten gehören mir!  
**GERALD SPYRA**

## ANALYSEN

- 44 TRUMP-ANHÄNGER UND QUERDENKER**  
Angriff auf den demokratischen Grundkonsens  
**WINFRIED BAUSBACK**
- 52 DIE MEHRHEIT ENTSCHIEDET – WIE LANGE NOCH?**  
Zweifel am traditionellen Abstimmungsprinzip  
**ERWIN FELLNER/THORSTEN WINKELMANN**

## AKTUELLES BUCH

- 61 TRUMPS AMTSZEIT UND SEIN ERBE**  
Gesplante USA  
**CHRISTIAN FORSTNER**

## RUBRIKEN

- 03 EDITORIAL**
- 64 REZENSIONEN**
- 74 ANKÜNDIGUNGEN**
- 78 IMPRESSUM**



Quelle: iStock.com/LeoWolfert



**/// IM ZEITGESPRÄCH:  
GERALD SPYRA, LL.M.**

ist Rechtsanwalt, externer betrieblicher  
Datenschutzbeauftragter und Partner in  
der medizinrechtlichen Sozietät  
RATAJCZAK & PARTNER mbB, Köln.

/// Meine Daten gehören mir!

## **BRAUCHEN WIR MEHR ODER WENIGER DATENSCHUTZ?**

Datenschutz ist kein Selbstzweck. Er soll in einer vernetzten Informationsgesellschaft dem Ausufern staatlicher Überwachungsmaßnahmen und der Entstehung von Datenmonopolen von Privatunternehmen entgegenwirken. Ziel aller datenschutzrechtlichen Regelungen ist es, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu gewährleisten. Aber wie ist die Realität? Gibt es zu viel oder zu wenig Datenschutz? Wir haben mit dem Rechtsanwalt und Datenschutzexperten Gerald Spyra über diese Fragen diskutiert.

**Politische Studien:** Herr Spyra, finde ich Sie auf Facebook, auf Instagram oder Twitter und kann ich Ihnen eine Nachricht per WhatsApp schreiben?

**Gerald Spyra:** Nein. Ich nutze diese Dienste nicht und daher können Sie mir auch keine „Nachricht“ schreiben. Denn die Risiken, die mit diesen Diensten einhergehen, übersteigen den Nutzen, den ich aus ihnen ziehen kann. Leider wollen viele Menschen aber nur den Nutzen sehen, jedoch sich nicht mit den Risiken auseinandersetzen. Insofern kann man dort sehr gut eine sogenannte kognitive Dissonanz beobachten. Spricht man die Nutzer auf die Risiken an, hört man oft: „Da kann man doch nix ändern, das machen doch alle.“ oder „Man kann gar nicht mehr ohne!“. M. E. n. kann man aber sehr gut auch ohne diese Medien auskommen und fördert damit sogar das Persönliche. Auch das Argument „Das hat doch jeder“ kann ich so nicht stehenlassen. Denn jeder hat auch Karies. Ist Karies deshalb gesund? Es ist absolut essenziell, sich mit der ganzen Digitalisierungsthematik offen und ehrlich auseinanderzusetzen und dabei Nutzen und Risiken abzuwägen. Man darf diese Medien in keinem Fall als „alternativlos“ betrachten.

**Wer sich mit US-Amerikanern unterhält, trifft häufig auf Unverständnis, wenn wir als Deutsche unsere Idee von Datenschutz erläutern. Täuscht dies oder beobachten Sie in Deutschland ein besonders hohes Maß an Datensensibilität?**

Das (noch) unterschiedliche Verständnis beim Datenschutz dürfte u. a. aus unserer unterschiedlichen Vergangenheit herrühren. In Deutschland haben wir gesehen und erleben müssen, was etwaige Auswirkungen sein können, wenn Kenntnisse, beispielsweise über eine „falsche“ Gesinnung, Religion, sexuelle Orientierung usw. in falsche Hände geraten. Leider beobachte ich in Deutschland, dass durch den erfolgten Generationenwechsel immer weniger Sensibilität für den Schutz von Daten vorhanden ist. Wir gleichen uns vielmehr immer mehr dem amerikanischen Mindset an, was ich für sehr bedenklich halte. Die deutsche Generation der sogenannten Digital Natives wächst mit IT auf und nutzt diese. Sie reflektieren aber oftmals nicht über die Risiken, die damit einhergehen. Gerade dies ist jedoch notwendig, um IT verantwortungsbewusst nutzen zu können und Maßnahmen zu ergreifen, um den Nutzen von IT mit den Risiken in ein angemessenes Verhältnis zu bringen.

”

Die **RISIKEN**, die mit diesen Diensten einhergehen, übersteigen den Nutzen, den ich aus ihnen ziehen kann.

”

Viele glauben, von diesen Unternehmen nichts befürchten zu müssen und ahnen nicht, dass Staaten und diese Unternehmen **KOOPERIEREN**.

**Viele Bürger haben Angst vor staatlicher Überwachung, geben aber trotzdem bereitwillig Daten an soziale Netzwerke oder Online-Händler aus den USA oder gar China weiter. Was sagen Sie zu diesem ambivalenten Verhalten?**

Dieses Verhalten ist nicht verwunderlich und hängt mit unserer Vergangenheit zusammen. Der Staat ist in den Köpfen vieler Bürger der „Große Bruder“, der sie überall überwachen will. Diese Bedenken sind ja auch nicht ganz unbegründet, insbesondere, wenn man Länder wie China oder die USA betrachtet. Außerdem sollte man auch den psychologischen Aspekt von „Geschenken“ nicht außer Acht lassen. Der Staat schenkt den Bürgern nichts. Von den Dienstleistern bekommen die Menschen aber etwas „geschenkt“, z. B. eine „kostenlose“ Kommunikationsmöglichkeit durch Facebook, Google oder WhatsApp. Viele glauben, von diesen Unternehmen nichts befürchten zu müssen, doch sie ahnen oftmals nicht, dass Staaten und diese Unternehmen miteinander kooperieren. Aufgrund dieser Kooperation ergeben sich für den Bürger nun von beiden Seiten „Risiken“, die er sorgfältig betrachten und bei der Nutzung berücksichtigen sollte.

**Am 25. Mai 2018 trat die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG in Kraft. Wir kennen dieses Regelwerk besser unter dem Namen Datenschutz-Grundverordnung oder kurz DSGVO. Die Verordnung hat vor drei Jahren für ziemlich Unruhe in der Öffentlichkeit gesorgt. In ihrer ersten Evaluierung der EU-DSGVO vom Mai 2020 kritisiert die EU-Kommission Defizite bei der Umsetzung der Datenschutzregeln. Dabei schlägt sie keine wesentlichen Regeländerungen vor, sondern erwartet von den Mitgliedsstaaten eine einheitliche und konsequente Umsetzung der Verordnung. Inzwischen sind fast drei Jahre seit Einführung der DSGVO vergangen. Wie sieht ihr aktuelles Zwischenfazit aus?**

Gerade in der jetzigen Zeit beobachte ich ein sehr ambivalentes Verhältnis bei den datenschutzrechtlichen Verantwortlichen. Sie wissen, dass es „Datenschutz“ gibt, wollen aber am liebsten nichts (mehr) davon wissen. Gerade bei Unternehmen stehen jetzt ganz andere Themen im Fokus, z. B., wie man diese schwierigen Zeiten wirtschaftlich überhaupt noch überleben

kann. Zudem wissen die Unternehmen oftmals auch gar nicht, was sie alles in Sachen Datenschutz machen sollen. Sie sehen den zu betreibenden Aufwand als unproportional zum Nutzen und meinen, dass Datenschutz nur kostet. Aus Kostengründen oder aufgrund der faktischen Umstände, werden Unternehmen darüber hinaus immer mehr in digitale Technologien getrieben, mit denen der Datenschutz so, wie sich das die DSGVO vorstellt, praktisch nicht umsetzbar ist. Das kann man sehr gut gerade bei den „kostenlosen“ Video-Konferenzsystemen beobachten, die man gezwungen ist, für die Heimarbeit einzusetzen.

**Ein Ziel der DSGVO war es, das Recht EU-weit zu vereinheitlichen. Es wird kritisiert, dass die über 70 Öffnungsklauseln in der DSGVO, durch die Gesetzgeber der Mitgliedsstaaten die Befugnis zugesprochen wird, das Regelwerk zu konkretisieren, eine neue Fragmentierung zugelassen haben. Was ist Ihre Einschätzung dazu?**

Es wurde immer gesagt, eine Datenschutz-Richtlinie (RL), die vom nationalen Gesetzgeber in nationales Recht umgesetzt werden muss, schafft keine Einheitlichkeit. Daher

wurde die RL durch die DSGVO ersetzt, die direkt und unmittelbar gelten soll. Doch durch die in der DSGVO enthaltenen Öffnungsklauseln wurde diese Einheitlichkeit wieder ausgehebelt. Wir haben damit faktisch eine Richtlinie im Gewand einer Verordnung. Die Auswirkungen spüre ich in meiner Beratungspraxis, etwa bei der Beurteilung einer Datenübermittlung von Land A nach Land B. Wegen der unterschiedlichen Regelungen in den Ländern ist ein solcher Datenaustausch nicht ohne eine gewisse Rechtsunsicherheit realisierbar. Auch diese Rechtsunsicherheit führt letzten Endes dazu, dass der Datenschutz immer weniger ernst genommen wird und nicht die Stellung eingeräumt bekommt, die er mit zunehmender Digitalisierung eigentlich erhalten müsste.

**Welchen konkreten Verbesserungsbedarf sehen Sie an der DSGVO?**

Die DSGVO beinhaltet viele Regelungen, die schon in die richtige Richtung gehen, auch wenn sie sehr sperrig sind. Insbesondere das Prinzip „Datenschutz by Design“ ist ein zielführender Ansatz für das 21. Jahrhundert. Leider adressiert er nur unzureichend diejenigen, die es eigent-



**Die Unternehmen wissen oftmals gar nicht, was sie in Sachen **DATENSCHUTZ** machen sollen.**

lich angeht. Die großen Softwarehersteller werden davon oftmals nicht bzw. unzureichend erfasst. Vielmehr trifft es die Unternehmen, die die Software einsetzen wollen. Es sind m. E. n. aber eher weniger die gesetzlichen Regelungen, die geändert werden sollten. Es sind vielmehr der grundsätzliche Umgang mit IT und die diesbezügliche, absolut intransparente Datenverarbeitung, die ein Umdenken erfordern. Es fehlen oftmals auch entsprechende Haftungsregelungen, was zu Rechtsunsicherheiten führt. Denn, auch wenn man das nicht glauben mag, haften die Softwarehersteller oftmals nicht für Fehler in ihrer Software, wenn sie zeitnah die Lücke geschlossen haben.

**Sie sind externer betrieblicher Datenschutzbeauftragter und beraten Unternehmen. Wie ist es zu erklären, dass sich immer noch viele Organisationen wie Vereine, aber auch Unternehmen schwer damit tun, die Datenschutz-Grundverordnung umzusetzen?**

Wie gesagt, die DSGVO ist sehr sperrig und selbst für Juristen schwer zu verstehen, weshalb viele Regelungen bzw. deren Umsetzung gerade für kleine Vereine und Unternehmen übertrieben und unverhältnismäßig

erscheinen. Als Vorstand eines Vereins übernimmt man jedoch die Verantwortung für die Daten der Mitglieder. Dazu gehört zwangsläufig, dass man bei der Datenverarbeitung mittels IT stets den Respekt gegenüber dem Betroffenen bewahrt, genauso wie man es im Zwischenmenschlichen tun würde. Daher darf man beispielsweise auch nicht ungefragt „Fremden“ wie Google und Co. Interna über die Mitglieder mitteilen. Zur Wahrung dieses Respekts und des Datenschutzes sollten Vereinsvorstände daher so wenig („kostenlose“) IT wie möglich einsetzen, denn diese kommerzialisiert zumeist die Daten der Mitglieder. Je weniger, umso geringer ist auch die Gefahr, dass man gegen die Regelungen der DSGVO verstößt. Bei all dem gilt es stets, das richtige Augenmaß zu wahren.

**Seit dem 25. Mai 2018 gilt also die DSGVO. Und mit ihr sollte ursprünglich auch die ePrivacy-Verordnung (ePVO) erscheinen. Manche stemmen die Aufgabe DSGVO mit Bravour, andere hinken noch gewaltig hinterher. Doch nun klopft mit der ePVO schon das nächste Datenschutzthema an die Tür. Was hat es damit auf sich und warum braucht es so viele Datenschutz-Regelwerke?**



**Der grundsätzliche Umgang mit IT und die diesbezügliche, absolut **INTRANSPARENTE** Datenverarbeitung erfordern ein Umdenken.**



Ob man die zusätzlichen Regelungen der ePVO braucht, wage ich stark zu **BEZWEIFELN**.

Zunächst glaube ich, um ehrlich zu sein, dass keiner die DSGVO mit Bravour stemmt. Denn die DSGVO-Anforderungen sind mit unserer heutigen IT und der damit einhergehenden intransparenten Datenverarbeitung praktisch nicht zu erfüllen. Gerade weil sich das virtuelle Leben heutzutage immer mehr mittels APPs und Webseiten abspielt und diese eine ganz besondere (wirtschaftliche) Bedeutung einnehmen, sieht es die EU-Kommission als notwendig an, spezielle Regelungen wie die ePVO zu etablieren, die neben denen der DSGVO Anwendung finden. Die ersten Vorboten der ePVO sind die „beliebten“ Cookie-Banner, die nun praktisch jede Webseite zieren. Ob man die zusätzlichen Regelungen der ePVO braucht, wage ich stark zu bezweifeln. Doch man merkt durch sie, dass diesem Sektor eine sehr hohe wirtschaftliche Bedeutung zukommt, weshalb auch der Lobbyeinfluss im Gesetzgebungsverfahren und das ständige Verschieben der ePVO-Einführung nicht überraschen dürften.

**Neben den angesprochenen Regelungen gab es 2020 auch noch ein wichtiges „Datenschutz-Urteil“. Der Europäische Ge-**

**richtshof (EuGH) hat am 16. Juli 2020 die Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung in die USA gekippt. Das sogenannte „Privacy Shield“ ermöglichte bislang vielen Unternehmen in der EU, personenbezogene Daten von Kunden, Mitarbeitern oder auch für die Nutzung von Internetdiensten in die USA zu transportieren und dort verarbeiten zu lassen. Warum wurde das verboten?**

Beim Privacy Shield handelt es sich um eine Lösung für amerikanische Unternehmen, Daten von europäischen Bürgern in Amerika zu verarbeiten. Es war praktisch nur eine Registrierung bei einer amerikanischen Behörde notwendig, verbunden mit dem Versprechen, gewisse „Datenschutzregelungen“ einzuhalten. Dadurch wurde (gesetzlich) vermutet, dass die Datenverarbeitung sicher und EU-rechtskonform erfolge. Doch es wurden immer mehr amerikanische Regelungen bekannt, die den Zugriff von amerikanischen Behörden auf diese Daten gestatteten bzw. vorsahen. Damit war es faktisch nicht mehr möglich, ein ausreichendes Datenschutzniveau zu gewährleisten, weshalb der EUGH diese Regelung auch einkassiert hat. Damit dürfte es nun immer schwerer werden, Daten aus Europa amerika-

nischen Unternehmen zu übermitteln. Dass der Wegfall dieser Regelung derzeit aber keine große Rolle spielt, sieht man jedoch daran, dass Unternehmen nicht weniger, sondern eher mehr Software-Produkte amerikanischer Unternehmen einsetzen.

**Der Mittelstand in Deutschland sieht sich wegen dieses Urteils und generell wegen der strengeren Datenschutzbestimmungen im Wettbewerbsnachteil. Was entgegenen Sie diesem Einwand?**

Ja, man kann durch den Datenschutz nicht jede gewünschte Datenverarbeitung durchführen und darin durchaus einen Wettbewerbsnachteil sehen. Doch ist diese Sichtweise nicht zielführend. Denn der Datenschutz ist eine der letzten Bastionen, um den Leuten noch ein wenig die Bedeutung des Respekts vor dem Anderen aufzuzeigen. Vielleicht sollte man sich daher eher fragen, ob die allgegenwärtige Digitalisierung der richtige Weg ist, den die Gesellschaft einschlägt. Denn dabei besteht die Gefahr, dass wir immer mehr entmenslichen sowie immer mehr die Kontrolle abgeben. Es besteht das Risiko, dass das, was das Menschsein eigentlich ausmacht, immer mehr in den Hintergrund tritt und der Mensch immer mehr zu einer „Nummer“ wird. Wenn man diesen Weg nicht will, sollte man sich schnellstens überlegen, wie man IT entwickelt, die den Menschen respektiert und für den Menschen da ist. Denn daraus kann man dann wirklich einen Wettbewerbsvorteil generieren und damit eine Win-Win-Situation erreichen.

**Das Jahr 2020 stand ganz im Zeichen der Corona-Pandemie. Vieles musste abgewogen werden. Manchmal, so schien es, auch Datenschutz und Gesundheit. Tracking und Tracing waren in aller Munde. Dürfen wir in der Corona-Krise Abstriche beim Datenschutz machen?**

Die Corona-Krise führt immer mehr dazu, dass der Datenschutz wie weggeblasen erscheint. Für viele geht es ums Überleben und da ist der Datenschutz bzw. der Respekt vor dem Anderen erst einmal zweitrangig. Das Problem ist jedoch, dass ein Datenverlust nicht heilbar ist und damit die Risiken für die Betroffenen in Zukunft immer mehr steigen. Die Corona-Krise bietet jedoch die Möglichkeit, wieder zu sich zu finden bzw. sich wieder auf sich zu besinnen und seine Werte zu hinterfragen. Vielleicht hinterfragt man dabei auch mal, ob diese ganze IT, die wir so tagtäglich einsetzen, uns auch wirklich nützt oder ob sie uns nicht immer mehr beherrscht und steuerbar macht. Vielleicht sollte man sich im Sinne eines digitalen Minimalismus auf das reduzieren, was für einen wirklich sinnvoll ist und das andere „gehen lassen“. Wir bekommen dann die Möglichkeit, das Geschenk des Lebens und die Chancen, die dieses Leben bietet zu erkennen und einen für uns stimmig anfühlenden Weg zu gehen.

**Die Fragen stellte Karl Heinz Keil, Leiter des Referats für Medien, Digitale Gesellschaft, Mobilität, Innovation im Institut für Politische Bildung, Hanns-Seidel-Stiftung, München. ///**

/// Einführung

## EIN COMEBACK FÜR DEN MULTILATERALISMUS?

**ANDREA ROTTER** /// Der Multilateralismus befindet sich in einer Krise. Während die Zahl globaler Herausforderungen wächst, scheint die dringend notwendige internationale Zusammenarbeit jedoch schwieriger zu werden. Dies geht nicht auf die Corona-Pandemie oder die Präsidentschaft von Donald Trump zurück, das multilaterale System kränkt schon länger. Mit dem Wechsel der US-Administration in Washington D.C. könnte dem Multilateralismus ein Comeback gelingen, allerdings nur, wenn die zum Teil offensichtlichen Probleme endlich ernsthaft angegangen werden.

„Multilateralism is under fire precisely when we need it most.“<sup>1</sup> – Der Multilateralismus ist unter Beschuss, gerade wenn wir ihn am meisten brauchen. So lautete die nüchterne Feststellung von António Guterres, Generalsekretär der Vereinten Nationen (United Nations, UN), vor der UN-Vollversammlung im

September 2018, lange bevor die Corona-Pandemie ihren Schatten auf die Welt warf und nationale Alleingänge ein koordiniertes, internationales Vorgehen gegen das Virus konterkarierten. Mehr als zwei Jahre später ist die Krise des Multilateralismus noch weit von einer Lösung entfernt, doch zeigen wachsen-



Mit US-Präsident Jo Biden und seiner Vize-Präsidentin Kamala Harris könnte ein Comeback des Multilateralismus gelingen.

de Herausforderungen wie Pandemie, Klimawandel, Migration und fragile Staatlichkeit, nukleare Proliferation und die Verschärfung des Großmachtkonflikts zwischen den USA und China auf, dass multilaterale Ansätze unumgänglich sind.

Unter Multilateralismus versteht man zunächst einmal lediglich „das Zusammenwirken von drei (oder mehr) Staaten (oder anderen Akteuren)“<sup>2</sup>. Dahinter steht die Erkenntnis, dass in den internationalen Beziehungen bestimmte außenpolitische Ziele nur gemeinsam mit anderen Staaten erreicht werden und eine Reihe globaler Herausforderungen wiederum nicht durch einen Staat allein gelöst werden können. In der politischen Praxis hat sich dieses diplomatische Miteinander in einer Vielzahl von internationalen Verhandlungen und Abkommen

sowie in der Gründung regional begrenzter oder internationaler Organisationen niedergeschlagen. Dies reicht von der UN, die 1945 mit dem Ziel der internationalen Friedenssicherung gegründet wurde, bis hin zum Zusammenschluss europäischer Staaten zur Europäischen Union (EU) oder dem Pariser Klimaabkommen von 2015.

Darüber hinaus verbinden gerade wir in Deutschland und weiteren westli-

**Die derzeitigen Herausforderungen können nur **MULTILATERAL** gemeistert werden.**

chen Staaten Multilateralismus mit bestimmten Normen, Werten und Ideen darüber, wie internationale Politik gestaltet werden soll. Aufgrund dieser normativen Komponente ist er eng mit der Vorstellung einer regelbasierten, liberalen Weltordnung verbunden, die auf demokratischen Prinzipien, Freihandel und internationaler Kooperation basiert. Diese Weltordnung wurde seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs vor allem durch die USA im Sinne eines wohlwollenden Hegemons gefördert und aufrechterhalten. Daher ist die gegenwärtige Krise des Multilateralismus auf den ersten Blick auch eng mit der „America First“-Politik von US-Präsident Donald Trump verknüpft.

### Trumps „America First“-Politik stand im **GEGENSATZ** zum Multilateralismus.

Seine Außenpolitik war geprägt durch eine Skepsis gegenüber Allianzen und multilateralen Institutionen, die sich in zahlreichen Austritten der USA aus internationalen Abkommen und Organisationen äußerte: Pariser Klimaabkommen, Nuklearabkommen mit dem Iran, UNESCO, Weltgesundheitsorganisation (WHO) – die Liste ließe sich noch weiterführen. Deutschland und Frankreich versuchten, den Rückzug der Führungsmacht USA aus dem multilateralen System mit ihrer 2019 ins Leben gerufenen Initiative „Allianz für den Multilateralismus“ zu kompensieren und mit gleichgesinnten Staaten weiterhin für internatio-

nale Zusammenarbeit im Rahmen einer regelbasierten Ordnung zu werben.<sup>3</sup> Gleichzeitig beanspruchten Staaten wie China oder Russland, deren Verständnis von Multilateralismus und einer regelbasierten Ordnung sich in wichtigen Punkten von unseren Vorstellungen unterscheidet, das von den USA hinterlassene Vakuum zu füllen.

### Hoffnungsschimmer Joe Biden

Aus deutscher und europäischer Sicht ist erfreulich, dass der neue US-Präsident Joe Biden ein überzeugter Anhänger des Multilateralismus ist. Auch wenn er mit der Corona-Pandemie, der Wirtschaftskrise und der zutiefst gespaltenen amerikanischen Gesellschaft ein schweres politisches Erbe von seinem Vorgänger übernimmt, lässt sich ein Eckpfeiler seines durchaus ambitionierten außenpolitischen Programms unter dem Stichwort „Multilateralismus stärken“ subsumieren. Er möchte die unter Trump beschädigten Allianzen und Partnerschaften der USA wieder revitalisieren und die amerikanische globale Vormachtstellung dazu nutzen, internationale Kooperation gegen globale Herausforderungen zu mobilisieren. Dieser Anspruch spiegelt sich bereits in den ersten Amtshandlungen von Joe Biden wider, mit denen er die USA zurück in das Pariser Klimaabkommen und in die WHO führte.

### Krise in dreifacher Hinsicht

Diese Aussicht ist zu Recht Anlass für Optimismus. Allerdings wäre es falsch und fahrlässig, die offensichtliche Krise des Multilateralismus nur auf die USA und Donald Trump zu reduzieren. Anthony Dworkin und Richard Gowan zeigen drei Facetten der Krise auf, die weit über die Rolle der USA hinausgehen:

- Eine Krise der Macht, bedingt durch die globale Machtverschiebung zugunsten neuer, teils autokratischer Akteure, die die bisher bestehenden multilateralen Systeme in Zweifel ziehen und sie nach ihren Vorstellungen umgestalten wollen;
- eine Krise der Relevanz, die sich in der Ohnmacht internationaler Institutionen zeigt, globale Herausforderungen wie den Klimawandel effektiv anzugehen und
- eine Krise der Legitimität, die sich nationalistische Regierungen oder populistische Strömungen zu eigen machen und ihre Länder entweder aus den internationalen Organisationen abziehen oder diese von innen heraus erodieren.<sup>4</sup>

Es ist unbestritten, dass das multilaterale System und die internationale Gemeinschaft aus unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage sind, die internationalen Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen. Nationale Streitigkeiten oder stark reformbedürftige internationale Organisationen stehen wichtigen Lösungen im Weg. Davon berichten auch unsere Autoren, die zugleich mögliche Auswege präsentieren, um die mannigfachen Probleme zu lösen. Johannes Varwick von der Universität Halle-Wittenberg und Präsident der Gesellschaft für Sicherheitspolitik analysiert in seinem Beitrag mit der UN das „Zentralorgan des Multilateralismus“ und geht hierbei insbesondere auf die schon lange geführten, aber nach wie vor notwendigen Reformdebatten ein. Unser Vorsitzender und Mitglied im Europäischen Parlament, Markus Ferber, blickt kritisch auf das Welthandelssystem und die Rolle der EU darin. Die erwartete amerikanische Rückkehr zum

Multilateralismus bietet in seinen Augen zwar die Chance, das multilaterale Welthandelssystem gemeinsam mit den USA zu stärken, allerdings setzt dies eine einheitliche und proaktivere Position der EU voraus. Im dritten Beitrag blicken Sonja Thielges und Charlotte Unger vom IASS Potsdam auf die Grenzen des multilateralen Klimaschutzes im Rahmen der UN und stellen mit sog. „multidimensionalen Klima-Clubs“ kleinere und in der Regel homogenere Vereinigungen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure vor, die einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten und so die Arbeit multilateraler Foren unterstützen können.

### Ehrliche Auseinandersetzung mit den Krisenursachen

Trotz der unterschiedlichen Themenbereiche stimmen unsere Experten überein, dass die nächsten Jahre einen Kraftakt der dem Multilateralismus verschriebenen Staaten wie Deutschland erfordern werden, um der fortschreitenden Erosion des multilateralen Systems entgegenwirken zu können. Ungeachtet

**Es bedarf großer KRAFTANSTRENGUNG, um der Erosion des multilateralen Systems entgegenzuwirken.**

des Administrationswechsels in Amerika, auch wenn mit den USA unter Joe Biden ein wichtiger Unterstützer des multilateralen Ansatzes auf die internationale Bühne zurückkehrt. Es ist im

Interesse Deutschlands und Europas, angesichts der Fülle an globalen Herausforderungen internationale Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Staaten zu suchen. Hierzu bedarf es allerdings einer ehrlichen Auseinandersetzung mit den Ursachen der Krise, tiefgreifender Reformen und der Bereitschaft zu Kompromissen anstelle von bloßer Symptombehandlung. ///



#### /// ANDREA ROTTER M.A.

ist Leiterin des Referats Außen- und Sicherheitspolitik in der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München.

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> Guterres, António: Address to the General Assembly, United Nations Secretary General, 25.9.2018, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-09-25/address-73rd-general-assembly>, Stand: 27.1.2021.

<sup>2</sup> Maull, Hanns: Multilateralismus – Varianten, Möglichkeiten, Grenzen, Erfolgsbedingungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Feb. 2020, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020A11/>, Stand: 27.1.2021.

<sup>3</sup> Vgl. Alliance for Multilateralism, [www.multilateralism.org](http://www.multilateralism.org), Stand: 27.1.2021.

<sup>4</sup> Vgl. Dworkin, Anthony / Gowan, Richard: Three crises and an opportunity: Europe's stake in multilateralism, European Council on Foreign Relations, 2019, [https://ecfr.eu/publication/three\\_crises\\_and\\_an\\_opportunity\\_europes\\_stake\\_in\\_multilateralism/](https://ecfr.eu/publication/three_crises_and_an_opportunity_europes_stake_in_multilateralism/), Stand: 27.1.2021.

/// Wege aus der Krise?

## DIE VEREINTEN NATIONEN

**JOHANNES VARWICK ///** Wie können die Vereinten Nationen (VN) aus der oft konstatierten Krise herauskommen? Die VN können als intergouvernementale Organisation nur dann eine wichtige Rolle spielen, wenn ihre Mitgliedsstaaten auf multilaterale Strategien zur Bewältigung internationaler Herausforderungen und Probleme setzen. Dieser Gedanke weist auch den Weg aus der Krise.

Die Organisation der Vereinten Nationen macht – wie so oft in ihrer Geschichte – auf der Beliebtheitskala Sprünge wie sonst kaum eine internationale Organisation. Den VN-Enthusiasten, für die die Organisation für alles Gute und Schöne dieser Welt verantwortlich ist, stehen die Fundamentalkritiker gegenüber, die kein gutes Haar am vermeintlichen Zentralorgan des Multilateralismus lassen und die die VN in wichtigen Fragen der internationalen Politik für irrelevant halten. Mit der Re-

alität haben diese politischen Extrempositionen wenig gemein.

75 Jahre nach ihrer Gründung haben die VN ihre Zusammensetzung und Tätigkeitsfelder erheblich ausgeweitet, ohne dass es bisher zu grundlegenden Änderungen in ihrem Gründungsdokument, der VN-Charta, kam. Von den damals 51 Gründerstaaten ist sie auf 193 Staaten angewachsen, und von einer Organisation, die in erster Linie den Krieg als Mittel der Politik ächtete, ist sie zu einem globalen Forum geworden,

Das Hauptquartier der Vereinten Nationen befindet sich in New York.

in dem alle grundlegenden Weltprobleme wie Klimaschutz, nachhaltige Entwicklung, humanitäre Krisen, Menschenrechtsverletzungen, Staatszerfall oder Gesundheitsfragen mit dem Ziel kollektiver Lösungsansätze aktiv angegangen werden. Es gibt wohl kaum ein globales Problem, bei dessen Bewältigung den Vereinten Nationen nicht eine Schlüsselrolle zugeschrieben wird. In der internationalen Politik besteht zugleich weitgehender Konsens über den Bedarf einer Reform der VN, weil Strukturen und Verfahren nicht mehr durchgängig den weltpolitischen Realitäten des 21. Jahrhunderts entsprechen.

Gleichzeitig wird von den VN zunehmend verlangt, eine ordnungspolitische Lücke in der globalisierten Welt zu füllen. Dieser Widerspruch zwischen den realen Möglichkeiten und den hochgesteckten Erwartungen erzeugt ein Klima gefühlter und auch tatsächlicher Überforderung und bewirkt oft unangemessene Bewertungen der Arbeit der VN. Vielmehr bedarf es eines nüchternen Blicks auf die tatsächlichen Möglichkeiten der VN.

### Ziele und Instrumente der Vereinten Nationen

Nach den Erfahrungen mit dem Völkerbund und vor dem Hintergrund zweier Weltkriege, massiver Verletzungen der Menschenrechte sowie der fatalen Folgen der Weltwirtschaftskrise wurde mit den VN ein neuer Versuch unternommen, das internationale System zu regulieren und dauerhafte Sicherheit zu schaffen. Dies kann gewiss als großer Fortschritt in der Geschichte der internationalen Politik bezeichnet werden. Allerdings ist der Ruf nach Reformen am System der VN fast so alt wie die Organisation selbst. Insbesondere im Be-

reich der Sicherheitspolitik, also der Kernfrage von Krieg und Frieden, bleibt die Organisation weit hinter ihrer Zielsetzung zurück.

### Die UN Bedarf dringender REFORMEN.

Neben allgemeinen Zielen schreibt die VN-Charta eine Reihe von Grundsätzen vor, die eng mit den Zielen verstrickt sind. So beruhen die VN auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder, dem Prinzip der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und dem Gewaltverbot (von dem lediglich die vom Sicherheitsrat autorisierten Zwangsmaßnahmen und die individuelle bzw. kollektive Selbstverteidigung ausgenommen sind), der grundsätzlichen Beistandspflicht gegenüber der Weltorganisation und dem – inzwischen umstrittenen – Verbot der Einmischung in „die Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören“ (Art. 2 Abs. 7). Die Einordnung der Ziele und Grundsätze ist allerdings in mehrfacher Hinsicht unklar. Erstens ist der Grad an Verbindlichkeit bzw. sind die Folgen bei Verstößen nicht präzise beschrieben, zweitens ist eine Prioritätensetzung hinsichtlich der Ziele aus der Charta nicht direkt ableitbar und drittens ist die Kompetenzzuweisung an einzelne Organe und damit die Zuständigkeitsregelung interpretationsfähig.

Das System der Vereinten Nationen besteht aus verschiedenen z. T. selbstständigen, dezentralen Organisationen

und Programmen mit jeweils eigenen Satzungen, Mitgliedschaften, Strukturen und Haushalten (17 Sonderorganisationen sowie dutzende Programme und Fonds). Die meisten Darstellungen über die VN enthalten ein Organigramm mit einer Art zentraler Blüte in der Mitte, deren Ausgangspunkt die Generalversammlung ist und deren Blütenblätter die fünf weiteren Hauptorgane darstellen. Von der Blüte gehen strahlenförmige Linien ab, die die Abhängigkeit einer Vielzahl kleiner Einheiten von diesem Ausgangspunkt anzeigen sollen. Eine solche Darstellung erweckt den falschen Eindruck, die VN lenkten eine Vielzahl kleinerer, untergeordneter Organisationen. Wenn in der Fachliteratur vom VN-System oder gar von der VN-

### **STRUKTUR und Aufbau der Organisation erschweren die Abstimmung und ihre Macht.**

Familie gesprochen wird, so ist dies richtig hinsichtlich der Beschreibung des umfangreichen Netzes von Institutionen, das die VN im Laufe ihrer Geschichte ausgebildet haben. Es verschleiert jedoch die mangelnde Abstimmung innerhalb und zwischen diesen Einheiten sowie die realen Machtstrukturen, bei denen die Mitgliedsstaaten die entscheidende Rolle spielen. Das kommt auch in der Struktur zum Ausdruck.

Die Generalversammlung ist das einzige Hauptorgan, das aus Regierungsvertretern der inzwischen 193

Mitgliedsstaaten besteht, die je eine Stimme haben (Prinzip des „one state – one vote“). Sie nimmt eine organisatorisch-institutionelle Zentralstellung im System der VN ein und entscheidet über die Zusammensetzung der anderen Hauptorgane, übt Kontrolle über Haushalt (Haushalt 2021: rd. 3,0 Mrd. US-Dollar ohne Ausgaben für Sonderorganisationen und Friedenstruppen) und Administration aus und kann nach Art. 10 der Charta alle Fragen und Angelegenheiten erörtern, die, sofern sie nicht im Sicherheitsrat anhängig sind, in den Rahmen der Charta fallen oder die Befugnisse und Aufgaben der Sonderorganisationen betreffen. Sie kann entsprechende Empfehlungen an die Mitglieder der VN oder an den Sicherheitsrat oder an beide richten.

Von besonderer Bedeutung sind die zahlreichen Nebenorgane der Generalversammlung, die von ihr zur Wahrnehmung spezieller Tätigkeiten eingesetzt werden. Größtenteils handelt es sich um Spezialorgane zur Finanzierung (die über freiwillige Beitragsleistungen erfolgt) und Durchführung von entwicklungspolitischen Hilfsprogrammen, von humanitären und umweltpolitischen Programmen sowie von Ausbildungs- und Forschungsaktivitäten.

Der Sicherheitsrat, besteht aus 15 Mitgliedern, davon fünf ständige (China, Frankreich, Großbritannien, Russland, USA) und zehn nichtständige, von denen jeweils fünf alljährlich nach einem regionalen Schlüssel für zwei Jahre von der Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Er hat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Art. 24 Abs. 1 Charta). Die Möglichkeit der politischen Einflussnahme der fünf ständigen Mitglie-

der ist verstärkt durch das Vetorecht. Mit Ausnahme von Verfahrensfragen bedürfen Beschlüsse des Sicherheitsrats der Zustimmung von neun Mitgliedern einschließlich sämtlicher ständiger Mitglieder. Der Sicherheitsrat ist das einzige Organ, das Entscheidungen treffen kann, die formal für alle VN-Mitglieder bindend sind.

Die Frage, ob und wie eine adäquate Weiterentwicklung gelingen kann, richtet sich dabei an erster Stelle an die Mitgliedsstaaten, weil nur sie die Macht zu Veränderungen besitzen, d. h. „die“ Vereinten Nationen nicht aus sich selbst heraus handeln können. Die VN sind insofern eine klassische intergouvernementale Organisation, d. h. sie können nur so weit agieren, wie es die sie tragenden Staaten nach Abwägung der eigenen Interessen gestatten. Zu unterscheiden ist zwischen internen Organisationsrechtsreformen und „Verfassungsänderungen“, die eine Änderung der Charta erfordern. Die Hürden für Letzteres sind extrem hoch. Neben einer Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung und der Ratifizierung durch eine entsprechende Mehrheit von Mitgliedsstaaten hat jedes der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat ein Vetorecht dagegen. Viele der seit Jahren diskutierten Themen sind deshalb vertagt und damit auf die lange Bank geschoben. In verlässlicher Regelmäßigkeit steht deshalb immer wieder ein Teil der Reformvorschlä-

### **Die eigentliche Macht liegt bei den MITGLIEDERN.**

ge auf der Tagesordnung diverser Arbeitsgruppen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates – ohne realistische Aussicht auf einen Konsens.

### **Reformdebatten**

Bereits in verschiedenen Reformberichten in der Hochphase der VN-Reformdiskussion unter dem damaligen Generalsekretär Kofi Annan (1997-2006) wurde gefordert, die Mitgliedsstaaten müssten die VN besser auf die Herausforderungen der Globalisierung einstellen und dabei insbesondere drei strategische Prioritätsbereiche in den Blick nehmen: Freiheit von Not („Entwicklungsagenda“), Freiheit von Furcht („Sicherheitsagenda“) und Schaffung einer ökologisch bestandsfähigen Zukunft („Umweltagenda“). Doch von Reformvorschlägen in den drei Bereichen blieb nach den Diskussionen in den Mitgliedsstaaten sowie den wenig ambitionierten Entscheidungen anlässlich des 60-jährigen Jubiläums der VN im Herbst 2005 in der Generalversammlung nicht viel übrig. Politische Bedeutung im Sinne einer breiten und nachhaltigen Implementierung der zahlreichen Ideen war auch zum 75-jährigen Jubiläum im Sommer 2020 nicht erkennbar, alle aktuellen Reformdiskussionen leiden unter diesem Mangel.

Die Reformdebatte, hier wiederum exemplarisch für den Bereich der Sicherheitspolitik dargestellt, konzentriert sich seit Jahrzehnten mit unterschiedlichen Realisierungschancen auf zwei Bereiche.<sup>1</sup>

### **Reform des Sicherheitsrates**

Unabhängig von der Zielvorstellung formulieren sämtliche Reformvorschläge deutliche Kritik an der Zusammensetzung dieses zentralen Gremiums, das

nach Art. 24 der Charta zuständig für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist. Die Mehrheit der VN-Staaten hält die Zusammensetzung und die Privilegien der fünf ständigen Mitglieder für nicht mehr legitim und angesichts der veränderten weltpolitischen Realitäten des neuen Jahrtausends auch für anachronistisch. Eine Erweiterung ist aber aus mindestens zwei Gründen schwierig: Zum einen gibt es zwischen „Nord“ und „Süd“ keinen Konsens über die Kriterien für einen ständigen Sitz, obgleich die Charta in Art. 23 Abs. 1 solche für die nichtständigen Mitglieder nennt. Insbesondere Deutschland und Japan argumentieren mit ihrer Wirtschaftskraft, während andere auf die Größe ihrer Bevölkerung hinweisen (so hat allein Indien dreimal mehr Einwohner als die gesamte EU). Zum anderen bedingt eine veränderte Zusammensetzung nach Art. 108 und 109 eine Änderung der Charta, was nur mit zwei Dritteln der Stimmen der Generalversammlung und der Zustimmung aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erreichbar ist.

Trotz einer erheblichen Intensivierung der Reformdebatte seit Beginn der 1990er-Jahre ist bislang keine Formel gefunden worden, die eine konsensfähige Grundlage für eine Reform des Sicherheitsrats beinhaltet. Die Suche nach einer tragfähigen Grundlage wird neben hohen institutionellen Erfordernissen durch eine dreifache inhaltliche Anforderung erschwert. So soll die Repräsentativität verbessert werden (Erhöhung der Mitgliederzahl, um einen repräsentativen Querschnitt aller Weltregionen zu erreichen), gleichzeitig die Legitimität verbessert werden (Schaffung eines möglichst „legitimen“ Entscheidungsfindungsmechanismus) und schließlich

### Eine dringend erforderliche Reform des **SICHERHEITSRATES** wird seit 1990 debattiert.

die Effektivität erhöht werden (Verbesserung der Entscheidungsfindung und der Chancen für eine Umsetzung der Beschlüsse in die Praxis).

### Reform der Friedenssicherung und Friedenserzwingung

Die ursprüngliche und durchaus erfolgreiche Ausrichtung der VN auf die Verhinderung zwischenstaatlicher Kriege mit dem Wandel des Kriegsbildes in Richtung innerstaatlicher Auseinandersetzungen hat sich radikal verändert. Spektakuläre Fehlschläge, Untätigkeit oder gescheiterte militärische Interventionen wie Ruanda, Somalia, Srebrenica oder Syrien haben den Reformdruck in diesem Bereich erhöht. Gemäß Kapitel VII der Charta stünde den VN zwar ein hinreichendes Instrumentarium an Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens zur Verfügung, in der Praxis wurde aber von diesen Bestimmungen bisher kaum Gebrauch gemacht.

Nach den Vorschlägen einer wegweisenden Expertengruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen algerischen Außenministers Lakhdar Brahimi vom August 2000 sollten die VN-Truppen in Zukunft grundsätzlich ein robustes Mandat erhalten und nur in Einsätze geschickt werden, wenn die Regeln dafür eindeutig sind sowie hinreichende Führung und gute Ausrüstung sichergestellt werden können. Zudem sollte gemäß

dem Konzept eines „Standby-Arrangement-Systems“ eine schlagkräftige multinationale Streitkraft bereitgestellt werden, auf die bei Bedarf schnell zugegriffen werden kann. Insgesamt sollte damit das System der Friedenssicherung effektiver werden und auch der vorbeugenden Diplomatie sowie der Friedenskonsolidierung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. In diesem Zusammenhang wird auch über die Frage nach einer internationalen Schutzverantwortung/R2P im Falle gravierender innerstaatlicher Missstände diskutiert.

Die Gesamtzahl der VN-Friedensmissionen beläuft sich seit Gründung der VN auf über 70. Derzeit sind in 13 VN-geführten Friedensoperationen rd. 110.000 militärische und zivile Friedensschützer im Einsatz. Dabei ist zwischen „VN-geführten Missionen“ – also den von den VN selbst verantworteten sogenannten Blauhelmissionen – und „VN-mandatierten Missionen“ – also solchen, die die VN nicht selber durchführen, aber der Sicherheitsrat das Mandat dazu erteilt – zu unterscheiden. Vor allem aber veränderte sich die Qualität der Einsätze. Die frühen Missionen hatten vielmehr die Funktion eines Puffers zwischen den regulären Armeen der Kriegsparteien. Doch seit drei Jahrzehnten sind die Blauhelme vor allem auch mit den Folgen innerstaatlicher Auseinandersetzungen wie Bürgerkriege, Vertreibungen und großflächige Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Völkermord konfrontiert.

Ob sie zu diesem Zweck deutlich robuster als bisher aufzustellen sind und auch ein entsprechendes Mandat benötigen, wird seit langer Zeit intensiv diskutiert und ist Gegenstand von zahlreichen Reformberichten, so etwa der im Jahr des 70. VN-Jubiläums tagenden

Expertenkommission zur Überprüfung der VN-Friedenssicherung oder verschiedener Reforminitiativen des seit 2017 amtierenden Generalsekretärs Guterres. Eine Wunderheilung der VN-Krisenpolitik ist von all dem kaum zu erwarten. Eine weitere offene Frage bleibt, ob der Sicherheitsrat auf diesem Feld tatsächlich das Monopol hat oder inwieweit es akzeptabel ist, in Sonderfällen wie etwa dem Einsatz der NATO in Jugoslawien im Jahr 1999 auch ohne eindeutiges Mandat des Sicherheitsrates einzugreifen.

### In welche Richtung entwickeln sich die VN?

Insgesamt ist heute offen, in welche Richtung sich die VN entwickeln. Auch wenn dem gesamten VN-System jährlich etwa 10 Milliarden US-Dollar zur Verfügung stehen, besteht ein Missverhältnis zwischen den der VN übertragenen Aufgaben und der Bereitschaft, dafür finanzielle und politische Ressourcen zu mobilisieren. Gleichwohl lässt sich argumentieren, dass in der internationalen Politik ein Milieu entstanden ist, in dem zentrale Bestimmungen und Normen der Charta Referenzpunkte geworden sind. Sie werden zwar nicht immer eingehalten, der Rechtfertigungsdruck im Falle der Regelverletzung hat aber zugenommen. Selbst große Mächte können sich diesem, durch Teile der internationalen Öffentlichkeit verstärk-

### Die Aufgaben der VN nehmen zu und damit auch der öffentliche **DRUCK**.

ten Druck kaum entziehen. Auf einer analytischen Ebene ist mithin unstrittig, dass mit einer starken Weltorganisation globale Herausforderungen besser angegangen werden können als mit einzelnen Staaten oder mit wechselnden Koalitionen der Willigen auf ad-hoc-Basis.

Der aktuelle Trend geht jedoch in eine andere Richtung und der geregelte VN-Multilateralismus ist zunehmend unter Druck geraten. Mit der Covid-19-Pandemie ist nicht zuletzt auch eine abermals verstärkte Tendenz zu nationalen Alleingängen zu beobachten und Global-Governance-Träume sind ferner denn je.<sup>2</sup> Das „innenpolitische Pendant zu Globalisierung und Global Governance bildet die Idee des Kosmopolitismus. Es ist also zu erwarten, dass auch solche Ideen stärker absehbar nicht populärer werden.“<sup>3</sup> Damit drohen auch die „Duties beyond borders“, so ein Klassiker von Stanley Hoffmann, weiter unter Druck zu geraten.<sup>4</sup> Der VN-Generalsekretär sprach jüngst in einem ARD-Interview davon, dass wir eine Dysfunktionalität in den internationalen Beziehungen erleben, weil die großen Mächte auf der politischen Weltbühne gegeneinander antreten.<sup>5</sup> Das ist aber in einer etwas längeren zeitgeschichtlichen Betrachtung keineswegs die Ausnahme, sondern eher die Regel gewesen, kann also nicht als neuartiges Problem für die VN verstanden werden. In den 1980er-Jahren etwa war das Ansehen der VN vermutlich nicht höher, sondern eher schlechter als heute. „Bei einer Analyse der Tiefe der Krise muss der Referenzrahmen deutlich benannt werden. Die jetzige Krisenwahrnehmung könnte auch eine Folge der Explosion des liberalen Optimismus der 1990er-Jahre sein, die zu überhöhten Erwartungen beigetragen hat.“<sup>6</sup>

So gilt es zuvörderst, sich von unrealistischen Erwartungen an die VN zu verabschieden. Das kann dann zwar nicht direkt aus der Krise der VN führen, aber mit einem realistischen Erwartungsmanagement vor falschen Annahmen bewahren. Viele Analytiker verlangen allerdings unverändert, den VN mehr Autorität und Handlungsmacht zu verleihen. In dieser Perspektive gehe es doch um Global Government statt Global Governance.<sup>7</sup> Andere predigen unverdrossen eine „Renaissance der Vereinten Nationen“.<sup>8</sup> In vielen Kernfragen der internationalen Politik sind und bleiben die VN jedoch gelähmt und spielen keine zentrale Rolle. Das Spannungsverhältnis zwischen den Zielen und Grundsätzen der VN-Charta auf

**Man muss die Möglichkeiten der VN  
REALISTISCH sehen.**

der einen und der politischen Realität auf der anderen Seite ist offenkundig. Wesentliche Grundsätze der Charta basieren mithin auf Regeln, die in der Praxis internationaler Politik immer aufs Neue relativiert, verändert oder schlichtweg systematisch missachtet werden. Der souveränen Gleichheit aller Staaten steht ein ausgeprägtes Machtgefälle und allgegenwärtige Gewalt im internationalen System der Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung gegenüber. Und trotz des allgemeinen Gewaltverbots nehmen sich Staaten immer wieder das Recht auf unilaterale Gewaltanwendung heraus.

Zudem erzwingt die Globalisierung grundlegender Problembereiche eine Neudefinition staatlicher Souveränität, was aber letztlich der Charta und dem festgeschriebenen Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten zuwiderläuft. Es gilt also, Widersprüche auszuhalten, und realistische Erwartungen an die Möglichkeiten der VN zu haben und vor allen Dingen keine Dinge zu erwarten, zu denen die Mitgliedsstaaten nun mal nicht bereit sind.

Der anhaltende Reformbedarf der Weltorganisation sollte aber nicht den Blick dafür verstellen, dass die VN für die Stabilität des internationalen Systems unverzichtbar sind. Tragfähige Antworten auf die zentralen Menschheitsprobleme sind besser multilateral zu geben. In dem Geflecht multilateraler Regime und Organisationen spielen die VN eine herausragende Rolle, ganz im Sinne der Aussage des damaligen VN-Generalsekretärs Dag Hammarskjöld, nach dem „die VN nicht gegründet wurden, um uns in den Himmel zu bringen, sondern uns vor der Hölle zu bewahren“.<sup>9</sup> Einer im Rahmen der Möglichkeiten bescheiden erneuerten Weltorganisation kommt daher die Aufgabe zu, die in der Charta formulierten Ziele und Grundsätze etwas besser als in der Vergangenheit einzulösen. Wenn die Mitgliedsstaaten die VN darin aber nicht stärker unterstützen, wird der Erfolg ausbleiben. Ohne eine von allen Mitgliedsstaaten getragene, durchgreifende und nachhaltige Reformanstrengung werden die drei großen Dilemmata – Legitimität, Durchsetzung der hehren Ziele und Ziel-Mittel-Diskrepanz – der VN weiterhin ungelöst bleiben. ///



/// PROF. DR. JOHANNES VARWICK

lehrt Politikwissenschaft an der Universität Halle-Wittenberg und ist Präsident der Gesellschaft für Sicherheitspolitik, Bonn.

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> Sellvertretend für die Fülle an Reformdiskussionen aus verschiedenen Jahrzehnten siehe Bowne, Stephan: UN-Reform. 75 Years of Challenge and Change, Cheltenham 2019; Rudd, Kevin: UN 2030: Rebuilding Order in a Fragmenting World, New York 2016; Zimmermann, Andreas / Varwick, Johannes: Die Reform der Vereinten Nationen. Bilanz und Perspektiven, Berlin 2006.

<sup>2</sup> Varwick, Johannes: Souveränität, Weltordnung und Corona, in: Politikum 4/2020, S. 4-11.

<sup>3</sup> Menzel, Ulrich: Der Corona-Schock: Die finale Entzauberung der Globalisierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2020, <https://www.blaetter.de/ausgabe/2020/april/der-corona-schock>, Stand: 30.1.2021.

<sup>4</sup> Hoffmann, Stanley: Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics, New York 1981.

<sup>5</sup> Guterres, António: Interview mit der ARD am 30.4.2020, <https://www.tagesschau.de/multimedia/video/video-695473.html>, Stand: 30.1.2021.

<sup>6</sup> Brühl, Tanja: Krise des Multilateralismus – Krise der Vereinten Nationen?, in: Vereinte Nationen 1/2019, S. 3-8, hier S. 8.

<sup>7</sup> Weiss, Thomas G.: What's Wrong with the United Nations and How to Fix It?, Cambridge 2009, S. 232.

<sup>8</sup> Trent, John / Schnurr, Laura: Renaissance der Vereinten Nationen. Gegenwart und Potentiale im 21. Jahrhundert, Opladen 2020.

<sup>9</sup> Zitiert nach Weiss, Thomas G.: Wie ein Phönix aus der Asche, in: Vereinte Nationen 4/2020, S. 147-153, hier S. 153.

/// Multilateralismus und das Welthandelssystem

## CHANCEN, RISIKEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR EUROPAS ROLLE IN DER WELT

**MARKUS FERBER** /// Der Multilateralismus befindet sich in einer Krise. Die Europäische Union tut sich in der Außenhandelspolitik zunehmend schwer, die Welt handelsorganisation ist weitgehend handlungsunfähig und China stößt in das politische Vakuum. Um weiterhin relevant zu bleiben, muss sich die Europäische Union handelspolitisch neu aufstellen.

Zu Beginn der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts befindet sich der Multilateralismus in einer Krise. Während es nach dem Fall des Eisernen Vorhangs gemeinhin die Erwartungshaltung gab, dass sich die einstigen Widersacher in Ost und West gemeinsam mit den Staaten des globalen Südens auf ein neues harmonisches Miteinander einlassen würden und fortan auf Basis einer demokratischen, rechtsstaatlichen und marktwirtschaftlichen Grundüberzeugung kooperieren würden, sieht die Realität dreißig Jahre später leider vollkommen anders aus. Erfreuliche Entwicklungen in den 1990er-Jahren hin zu Marktöffnungen und einer allgemeinen

Liberalisierung des Welthandels haben sich in den vergangenen Jahren nicht ohne Weiteres fortgesetzt.

Im Gegenteil: Die Dynamik des Welthandels hat sich dramatisch abgeschwächt, Institutionen wie die Welt handelsorganisation treten auf der Stelle, die Europäische Union hat erstmals einen Mitgliedsstaat verloren und die

Der Multilateralismus ist in der **KRISE**.



Ein zweiter Anlauf für ein transatlantisches Freihandelsabkommen mit der Biden-Administration nach dem Scheitern von TTIP wäre ratsam.

USA haben sich eine vierjährige Auszeit von ihrer Rolle als globale Führungsmacht und Botschafter des Freihandels gegönnt. Gleichzeitig hat die Corona-Krise, die sowohl internationalen Wertschöpfungsketten als auch der internationalen Diplomatie einen schweren Schlag versetzt hat, die Problemlage noch einmal zugespitzt. Da die Anfälligkeit international verwobener Wertschöpfungsketten im Frühjahr 2020 sehr deutlich wurde, dreht sich in vielen Ländern die handelspolitische Diskussion eher um die Frage, an welchen Hebeln man ziehen muss, um die Unabhängigkeit von seinen internationalen Handelspartnern zu erhöhen. Der Grat zum Protektionismus ist schmal.

Wenngleich die derzeitige Bestandsaufnahme ernüchternd ausfällt, gibt es

doch Hoffnungsschimmer. Die neue US-Administration unter Joe Biden wird aller Voraussicht nach wieder eine konstruktivere Rolle in der Welt einnehmen. Nach vier Jahren „America First“ dürften die USA wieder eine aktivere Außenpolitik verfolgen, eine Handelspolitik betreiben, die über das Verhängen von Strafzöllen hinausgeht, und sich internationalen Institutionen und Vereinbarungen wieder zuwenden. Von dieser Rückbesinnung auf einstige Stärken ist bestenfalls auch ein Impuls zur Reform der Welthandelsorganisation zu erwarten. Auch die Europäische Kommission unter Ursula von der Leyen hat gelobt, sich nicht nur mit sich selbst zu beschäftigen, sondern als „geopolitische Kommission“ Europas Rolle in der Welt aktiv zu definieren.

### Europas Rolle in der Welt: nur gemeinsam stark

Diese neue Orientierung nach außen ist auch dringend geboten. Schließlich hat die Europäische Union in den vergangenen Jahren von der Ost-Erweiterung über den Umgang mit der Finanz- und Staatsschuldenkrise, dem Umgang mit der Flüchtlingskrise, dem Brexit und nun den Auswirkungen der Corona-Pandemie vor allem Nabelschau betrieben. Die Handelspolitik nahm vor dem Hintergrund dieser Gemengelage eine eher untergeordnete Rolle ein. Die Ausnahme war natürlich der Brexit und die darauf folgenden Verhandlungen über das künftige Verhältnis mit dem Vereinigten Königreich. Hier standen die Handelsbeziehungen zwar im Fokus, es ging aber vor allem darum, wie man die Rückschritte gegenüber bereits bestehenden Handelsbeziehungen mit einem ehemaligen EU-Mitgliedsstaat möglichst begrenzen kann. Wenn für ein solches Projekt über Jahre hinweg beachtliche personelle und politische Ressourcen aufgewendet werden, bleibt nicht aus, dass das aktive Gestalten der Welthandelsordnung in den Hintergrund tritt.

Zweifelsohne muss der handelspolitische Anspruch der Europäischen Union darüber hinausgehen, Schäden an bestehenden Handelsbeziehungen zu minimieren. Das gilt umso mehr als die handelspolitische Zusammenarbeit über die Europäische Union für ihre Mitgliedsstaaten schlichtweg zu einer Notwendigkeit geworden ist. Der relative Anteil am Welthandel, den selbst ein führendes Exportland wie Deutschland für sich reklamieren kann, hat über die Zeit abgenommen und wird es aller Voraussicht nach auch weiterhin tun. Dies gilt für kleinere Volkswirtschaften in der Europäischen Union umso mehr.

Zusammengenommen machen die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union aber noch immer etwa ein Sechstel der Weltwirtschaftsleistung aus und sind damit ein größerer Wirtschaftsraum als jeder Drittstaat für sich genommen. Wenn die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union also gemeinsam ihr Gewicht in die Waagschale werfen, ist die EU auch auf internationaler Bühne ein gewichtiger Spieler. Wie niemals zuvor gilt für die EU also, dass die Mitgliedsstaaten nur gemeinsam stark sind.

**Nur in GEMEINSAMKEIT kann die EU international wirksam auftreten.**

### Handel gestalten: Europas gemischte Bilanz

Diese Stärke, die zumindest in der Theorie besteht, muss die Europäische Union nutzen, um die Welthandelsagenda in ihrem Sinne zu beeinflussen. Angesichts der Tatsache, dass die Welthandelsorganisation, die die eigentliche treibende Kraft hinter einem regelbasierten multilateralen Handelssystem sein sollte, seit Jahren hinter den Erwartungen zurückbleibt, wäre es an der EU, zur Lokomotive des Welthandels zu werden. Das gilt umso mehr, als die Handelspolitik ein potentes Mittel darstellen kann, um auch unsere Ziele in anderen Politikbereichen in die Welt zu exportieren.

Leider hat die Europäische Union in Handelsfragen in den vergangenen Jahren allenfalls eine gemischte Bilanz vorzuweisen. Während mit Japan, Singapur

und Vietnam einige Erfolge im asiatischen Raum zu Buche stehen, haben sich die Verhandlungen mit unseren transatlantischen Partnern in vielen Fällen als ausgesprochen schwierig herausgestellt. Das avisierte transatlantische Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten (TTIP), das die transatlantischen Handelsbeziehungen auf eine neue Ebene gehoben und auch Standards für andere Freihandelsabkommen gesetzt hätte, ist am Ende nicht zustande gekommen. Die Verhandlungen wurden über Jahre in der europäischen Öffentlichkeit zum Teil sehr kritisch begleitet. Dabei wurden vor allem von Nichtregierungsorganisationen immer wieder vermeintlich intransparente Verfahrensabläufe, eine angebliche Aushöhlung von Verbraucherschutzstandards sowie vermeintlich undemokratische Schiedsgerichtsverfahren zur Streitbeilegung und zum Investitionsschutz kritisiert. Nach der Amtsübernahme von Donald Trump als Präsident der Vereinigten Staaten wurden die Verhandlungen nicht weitergeführt, während sich die amerikanisch-europäischen Handelsbeziehungen graduell immer weiter verschlechtert haben, was sich in immer neuen Runden von Strafzöllen manifestiert hat.

Die Verhandlungen zum Abkommen mit Kanada (CETA), das deutlich überschaubarere wirtschaftliche Vorteile mit sich bringt als TTIP, wurden lange Zeit von ähnlich kritischen Diskursen begleitet wie TTIP. Im Unterschied zum Abkommen mit den USA hat sich die kanadische Regierung jedoch klar zum Abkommen bekannt. Auf europäischer Seite wurde zumindest der Teil, der unter alleinige europäische Zuständigkeit fällt, ratifiziert, wodurch CETA zumindest teilweise in Kraft treten konnte.

**Das ZUSTANDEKOMMEN des Mercosur-Abkommens steht weiterhin in Frage.**

Die Verhandlungen mit den südamerikanischen Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) wurden zwar im Jahr 2019 erfolgreich abgeschlossen, abermals hakt es jedoch bei der Ratifizierung. So haben bereits mehrere EU-Mitgliedsstaaten klargemacht, dass sie das Abkommen in seiner jetzigen Form nicht für annahmefähig halten. Abermals stehen Zweifel an Umwelt- und Sozialstandards, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der fragwürdigen umweltpolitischen Bilanz der brasilianischen Regierung unter Jair Bolsonaro, aber auch die Bedenken europäischer Landwirte im Zentrum der Kritik am Mercosur-Abkommen. Trotz der vielmehrstimmigen Kritik von europäischen Akteuren hat sich jedoch noch keine klare europäische Position herauskristalliert, was auch die Chance auf Nachverhandlungen gering erscheinen lässt. Diese würden auch von dem Umstand erschwert, dass insbesondere die brasilianische Regierung in umwelt- und Klimaschutzpolitischen Fragen auf ihre Souveränität pocht und wenig kompromissbereit scheint. Vor diesem Hintergrund sieht es also derzeit so aus, als ob auch das Mercosur-Abkommen zumindest auf absehbare Zeit nicht zustande kommen wird.

Die durchwachsene Bilanz der EU in den letzten Jahren hat nicht nur dazu geführt, dass Zölle in Milliardenhöhe sowie weitere schwerer zu quantifizierende, nicht-tarifäre Handelshemmnisse

nicht abgebaut wurden, was in letzter Konsequenz einen beachtlichen Wohlstandsverlust für alle Beteiligten darstellt, sondern auch dazu, dass die EU die Welthandelsordnung eben nicht in dem Maße mitbestimmen konnte, wie wir es uns gewünscht hätten. Die Europäische Union ist nach wie vor ein großer und attraktiver Markt. Für Zugang zu diesem Markt sind viele Handelspartner bereit, einen gewissen Preis zu zahlen. Genau deshalb kann Handelspolitik ein wirksames Instrument dafür sein, europäische Werte und Politikziele auf internationaler Ebene durchzusetzen.

Mindeststandards beim Umweltschutz, bei den Menschenrechten, bei Arbeits- und Sozialstandards und beim Verbraucherschutz werden sich am Ende aber nur dann durchsetzen lassen, wenn wir sie in internationalen Abkommen verankern können. Hier gilt es also, auch stets abzuwägen, wie hoch wir unsere Anforderungen an Drittstaaten formulieren wollen. Ist es am Ende besser, ein Abkommen nicht abzuschließen, weil die Standards im Bereich Umweltschutz nicht ganz den europäischen entsprechen – auch wenn wir damit riskieren, dass es statt schrittweisem Fortschritt in den betroffenen Drittstaaten gar keinen Fortschritt gibt? Hier läuft der öffentliche Diskurs in Europa leider oft zu undifferenziert ab, da nur in absoluten Gewissheiten gedacht wird.

### Konkurrenz in Asien

Das wird umso mehr dann zum Problem, wenn andere Akteure auf der Weltbühne nicht dieselben Standards anlegen wie wir Europäer oder unsere Verbündeten. In Asien haben wir genau dies gerade gesehen. Zunächst haben die USA sich aus dem Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP) zurück-

gezogen, das in leicht veränderter Form am Ende zwar trotzdem zustande kam, aber eben ohne den größten Unterzeichnerstaat. Dadurch ist ein handelspolitisches Vakuum in der Region entstanden, dass die aufstrebende Supermacht China geschickt zu nutzen wusste. Mit der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) ist unter chinesischer Führung die größte Freihandelszone der Welt entstanden, die immerhin ein knappes Drittel der Weltbevölkerung und einen ähnlichen, großen Teil des Weltsozialproduktes umfasst.

Die direkten und unmittelbaren ökonomischen Auswirkungen des RCEPs auf die EU dürften zwar zunächst überschaubar bleiben, auch weil die Ratifizierung und Implementierung des neuen Abkommens einige Zeit in Anspruch nehmen wird, die geopolitischen Implikationen von RCEP sind jedoch beachtlich. China positioniert sich mit diesem Abkommen als ernstzunehmender handelspolitischer Akteur auf der Weltbühne und damit auch als ein Konkurrent zur Europäischen Union in handelspolitischen Fragen. Zwar ist Handelspolitik bekanntlich kein Nullsummenspiel, es ist aber nichtsdestoweniger davon auszugehen, dass Drittstaaten, die eine handelspolitische Öffnung anstreben, sehr wohl registrieren, dass sie nervenzehrende Verhandlungen über Umwelt- und Sozialstandards bei Verhandlungen mit China vermeiden können, während diese zunehmend weiter oben auf der Liste der europäischen Verhandlungsthemen stehen. China setzt mit diesem Ansatz nicht nur seine handelspolitischen Präferenzen um, sondern stärkt auch seinen geostrategischen Ansatz in der Region.

Aus europäischer Sicht ergibt sich mittelfristig auch die Notwendigkeit, die eigene Handelsagenda in Asien wei-

### China positioniert sich zunehmend als handelspolitischer **KONKURRENT** Europas auf der Weltbühne.

ter voranzutreiben und an die bisherigen Abkommen mit Japan, Südkorea, Singapur und Vietnam anzuknüpfen, um sicherzustellen, dass europäische Unternehmen im gesamten Pazifik-Raum zu ähnlichen Konditionen Handel treiben können wie solche aus RCEP-Mitgliedern. Andernfalls drohen Verdrängungseffekte hinsichtlich der Handelsströme im asiatisch-pazifischen Raum, die sich für europäische Unternehmen nachteilig auswirken könnten.

### Überprüfung der EU-Handelspolitik

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Verschiebungen im Welthandelsystem muss die Europäische Union die Angemessenheit ihres handelspolitischen Ansatzes und ihrer handelspolitischen Instrumente grundsätzlich überprüfen. Die Europäische Kommission hat zu diesem Zweck im Juni 2020 eine öffentliche Konsultation initiiert, deren Ergebnisse in einer neuen Handelsstrategie münden sollen.

Mitte Februar 2021 hat die Europäische Kommission im Rahmen einer Mitteilung zu einer offenen, nachhaltigen und durchsetzungsfähigen EU-Handelspolitik erste Ergebnisse dieser Überprüfung veröffentlicht und dabei das Konzept der „offenen strategischen Autonomie“ in den Mittelpunkt gerückt. Die Mitteilung der Kommission kann aber nur der erste Ausgangspunkt für

eine breitere politische Debatte sein. Dabei muss die Frage im Fokus stehen, was die neue Strategie leisten soll.

Zunächst sollte diese Strategie die übergreifenden Ziele der europäischen Handelspolitik verbindlich klären. Die innereuropäischen Konflikte rund um TTIP, CETA und das Mercosur-Abkommen haben leider sehr deutlich gemacht, dass es bei den an der europäischen Handelspolitik beteiligten politischen Akteuren (Kommission, Europäisches Parlament, Mitgliedsstaaten und nationale Parlamente) offenbar unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der durch die europäische Handelspolitik zu erreichenden Ziele und deren Rangfolge gibt. Dies erschwert die Durchführung einer effektiven Außenhandelspolitik, da die Europäische Kommission ihren Verhandlungspartnern nicht glaubhaft versichern kann, dass etwaige Zugeständnisse in den Verhandlungen auch tatsächlich dazu führen, dass ein Abkommen in der EU ratifiziert wird. Wenn jedoch in internationalen Verhandlungen die Autorität der Europäischen Kommission als Verhandlungsführerin in Frage steht, unterminiert dies einen der wesentlichen Vorzüge einer gemeinsamen europäischen Handelspolitik, nämlich das Sprechen mit einer Stimme.

Die oberste Priorität der neuen europäischen Handelsstrategie sollte in der Wiederbelebung der Welthandelsorganisation bestehen, denn eine Freihandelsagenda, die von einer breiten Zahl von Ländern gestützt wird, bringt potenziell die größten Handelserleichterungen und damit die größten Wohlstandsgewinne mit sich. Bilaterale, also Abkommen mit einem Handelspartner, oder plurilaterale Abkommen, also Abkommen mit einigen wenigen Akteuren, sind gegenüber echten multilateralen

Verträgen, die eine große Zahl an Teilnehmerstaaten einschließen, grundsätzlich nur die zweitbeste Lösung.

Leider befindet sich ausgerechnet diejenige Organisation, die sich im Zentrum der multilateralen Handelsordnung befindet, nämlich die Welthandelsorganisation, seit geraumer Zeit im Dornröschenschlaf. In den vergangenen Jahren bot die WTO weder ein Forum, um die weitere Liberalisierung des Welthandels voranzutreiben noch um die Einhaltung und Durchsetzung bereits bestehender WTO-Abkommen zu erreichen und Konflikte zwischen Vertragsparteien zu schlichten. Zumindest das letztgenannte Problem sollte sich bereits dadurch wesentlich lindern lassen, dass die USA ihre bisherige Blockade der Nach- bzw. Neubesetzung von Mitgliedern im WTO-Berufungsgremium aufgeben. Jedoch würde auch eine Neubesetzung der Mitglieder des Berufungsgremiums die grundsätzliche Kritik, die viele WTO-Mitgliedsstaaten am derzeitigen Berufungssystem hegen, nicht auflösen, weshalb hier zumindest mittelfristig über strukturelle Lösungen nachgedacht werden muss.

In den ersten Wochen der neuen US-Administration hat sich zumindest bereits der Streit um die politische Führung der WTO lösen lassen. Ab 1. März 2021 führt die Nigerianerin Ngozi Okonjo-Iweala die Welthandelsorganisation. Ihr stehen jedoch schwierige Aufgaben hinsichtlich der Reform der WTO bevor.

Diese beiden Aspekte zeigen bereits, dass eine weitreichende Reform der Welthandelsorganisation nicht gegen, sondern nur gemeinsam mit den USA gelingen kann. Ein Baustein der neuen europäischen Handelsstrategie muss deshalb ein mit den internationalen

### Die WTO braucht eine weitreichende REFORM.

Partnern und vor allen mit den USA abgestimmter Vorschlag für eine Modernisierung der WTO sein. Neben den institutionellen und organisatorischen Fragen muss dabei auch ein Anlauf für eine Modernisierung der bisherigen WTO-Abkommen genommen werden. Viele der derzeit gültigen Abkommen sollten mittelfristig um Aspekte wie die Digitalisierung des Handels und Nachhaltigkeitsaspekte ergänzt werden. Wenn diese Faktoren nicht adressiert werden, drohen die WTO-Regeln im 20. Jahrhundert stecken zu bleiben und für den Welthandel der Zukunft stetig weniger relevant zu werden.

### Ein erneuertes Bündnis mit den USA

Europa und die Vereinigten Staaten waren in den vergangenen Jahrzehnten große Profiteure eines regelbasierten Welthandelssystems. Aus diesem Grund und aufgrund der zentralen Rolle der USA in wesentlichen Entscheidungsstrukturen sind die USA der natürliche Partner Europas, wenn es um die Stärkung des Welthandelssystems geht. Während eine erfolgreiche WTO-Reform die Grundlinie für den künftigen Welthandel markieren kann, ist klar, dass auch die ambitionierteste Reform letztendlich ein Kompromiss auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners darstellen wird. Dies ist angesichts der unterschiedlichen und teilweise widerstrebenden Interessenslagen der WTO-Mitglieder ein er-

wartbares Ergebnis. Deswegen lohnt es sich, mit denjenigen Staaten, mit denen es eine größere Schnittmenge gibt, auch über WTO-Vereinbarungen hinauszugehen und weiter- und tiefergehende Abkommen auszuhandeln, solange diese mit dem Rahmenwerk der WTO im Einklang stehen.

Die Vereinigten Staaten bleiben dafür ein natürlicher Partner. Während der erste Anlauf für ein umfassendes Freihandelsabkommen mit den USA wie zuvor skizziert nicht gelungen ist, sollte das die Europäische Union nicht davon abhalten einen neuen Versuch zu wagen. Schließlich zeigt sich die neue US-Administration unter Joe Biden deutlich weltoffener und kooperationsbereiter als ihre Vorgängerregierung. Entsprechend wäre es eine vertane Chance, lediglich die Eskalationsspirale rund um immer neue Strafzölle zu beenden. Zweifelsohne müssten für ein neues transatlantisches Freihandelsabkommen die richtigen Konsequenzen aus dem Scheitern von TTIP gezogen werden.

Es würde sich in jedem Fall lohnen, zumindest diejenigen Aspekte, die sich bei TTIP als konsensfähig herausgestellt haben, noch einmal aufzugreifen. Kontroverse Bereiche wie der Investitionsschutz und die damit verbundenen Schiedsgerichte sollten ausgeklammert werden und der Fokus stattdessen auf weniger kontroverse Punkte wie die Angleichung von technischen Standards und die gegenseitige Anerkennung von Zulassungsverfahren gelegt werden. Selbst wenn das Ambitionsniveau damit hinter dem von TTIP zurückbleiben würde, wäre zumindest ein Grundstein für eine vertiefte Handelsbeziehung mit dem strategisch wichtigsten Partner gelegt. Ein solches Abkommen könnte dann in der Zukunft sukzessive um wei-

tere Themen und Aspekte erweitert werden und würde für den Moment ein neues Grundverständnis zwischen zwei der größten Wirtschaftsböcke der Welt zementieren.

### Ausblick: Europa muss voranschreiten

Die Bestandsaufnahme zu Multilateralismus und Welthandelssystem mag im Moment ernüchternd ausfallen. Europa stand sich in den vergangenen Jahren oft selbst im Weg, Verbündete wie die USA haben enttäuscht und geostrategische Konkurrenten haben das Heft des Handels übernommen. Dieses düstere Bild muss aber keinesfalls bedeuten, dass sich diese Trends auch in Zukunft nahtlos fortsetzen und die Europäische Union zukünftig zum Zuschauer degradiert wird. Wenn wir die multilaterale Welthandelsordnung aber auf Dauer mitgestalten wollen, muss die EU eine proaktivere Rolle in der internationalen Handelspolitik einnehmen. Dabei muss die EU zunächst ihre handelspolitischen Ziele genau definieren, eine neue Partnerschaft mit den USA anstreben und die Reform der Welthandelsorganisation vorantreiben. ///



### /// MARKUS FERBER, MDEP

ist wirtschaftspolitischer Sprecher der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament, Brüssel und Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung, München.

/// Unterstützer des multilateralen Klimaschutzes

## „MULTIDIMENSIONALE“ KLIMA-CLUBS

**SONJA THIELGES / CHARLOTTE UNGER** /// Die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) bildet seit Jahrzehnten das zentrale multilaterale Steuerungsinstrument internationaler Klimaschutzbemühungen. Doch sie erzielt nicht genügend Fortschritte. „Multidimensionale“ Klima-Clubs können den UN-Prozess unterstützen und einen eigenen Beitrag zum Pariser Klimaschutzabkommen leisten.

### Enttäuschte Erwartungen im multilateralen Klimaschutz der UN

Seit bald 30 Jahren hat sich die Welt vertraglich zur Begrenzung der Erderwärmung verpflichtet. Doch das zentrale Steuerungsinstrument der Vereinten Nationen (United Nations, UN), die Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), bleibt weit hinter den an sie gehegten Hoffnungen zurück. Nach langer Stagnation bei den Klimaverhandlungen verabschiedeten 196 der UNFCCC Mitglieder 2015 das

Pariser Klimaabkommen. Darin verpflichteten sie sich, die globale Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad zu begrenzen.

**Die KLIMARAHMENKONVENTION als Steuerungsinstrument hat die Erwartungen nicht erfüllt.**



Klimaschutz ist nicht allein eine staatliche Aufgabe wie z. B. beim internationalen Klimagipfel Ende 2019 in Madrid. Auch nichtstaatliche Organisationen wie Klima-Clubs können hier unterstützend und erfolgreich wirken.

Zu diesem Zweck erstellten die Länder 2015 nationale Klimaschutzbeiträge (Nationally Determined Contributions, NDCs), die alle fünf Jahre, also 2020 erstmals, aktualisiert werden sollten. U. a. coronabedingt verschoben viele Staaten ihre Aktualisierung auf 2021. Auch die jährliche UN-Klimakonferenz konnte 2020 nicht stattfinden und musste auf 2021 vertagt werden. Aber nicht nur aus diesem Grund ist auch 2021 wieder ein entscheidendes Jahr für den internationalen Klimaschutz. Es gilt, schnelleren Fortschritt zu erlangen und sich schlichtweg ehrgeizigere Ziele zu stecken. Bereits seit einigen Jahren steht

fest, dass die bisherigen NDCs nur etwa ein Drittel der Emissionsminderungen erreichen können, die nötig wären, um die Ziele von Paris zu erreichen.<sup>1</sup> Große Hoffnungen ruhen nun auf China und den USA, die die Klimaverhandlungen wiederbeleben könnten. China versprach kürzlich die Klimaneutralität bis 2060 und US-Präsident Joe Biden führte die USA gleich zu Amtsbeginn zurück ins Pariser Klimaabkommen und plant, die Emissionen der USA bis 2050 auf netto-Null zu reduzieren.

Doch es sind längst nicht nur die multilateralen Verhandlungen der Klimarahmenkonvention und die Bemü-

hungen einzelner Länder, die den globalen Klimaschutz vorantreiben können. In den vergangenen zehn Jahren haben sich vielfältige internationale Klimaschutzinitiativen aus (lokalen oder regionalen) Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren wie zivilgesellschaftlichen Gruppen oder dem Privatsektor gegründet. Viele dieser Zusammenschlüsse funktionieren als eine Art „Club“. Die Idee hinter einem Club ist, dass eine kleinere oder homogenere Gruppe von Akteuren mehr, schnellere oder andere Fortschritte erzielen kann als ein großes, diverses multilaterales Forum wie die UN. Solche Initiativen werden in der Forschung jedoch durchaus unterschiedlich eingeschätzt. So wird diskutiert, ob sie eher als Konkurrenz, Baustein oder Zusatz zur UNFCCC charakterisiert werden sollten. Auch ist fraglich, welchen Beitrag sie wirklich leisten können: messbare Treibhausgasreduzierungen oder eher einen Gewinn an Technologietransfer und Wissensaustausch?<sup>2</sup>

**Transnationale und nichtstaatliche, sogenannte Klima-Clubs, sind in ihrem Nutzen UMSTRITTEN.**

Wir wollen uns in diesem Beitrag solchen Clubs widmen, um besser zu verstehen, wie ihr Verhältnis zur multilateralen Arbeit der UNFCCC ist und inwiefern sie einen zusätzlichen Beitrag leisten können zum Erreichen der Pariser Klimaziele.

### Clubs: Vom globalen Forum zur exklusiven Gruppe

Ein Klima-Club widmet sich oft primär dem Klimaschutz oder verfügt zumindest über Untergruppen, die sich mit ambitionierter Klimapolitik beschäftigen.<sup>3</sup> Experten argumentieren, dass Clubs gewisse Kriterien erfüllen sollten, um effektiv Fortschritte für den Klimaschutz erzielen zu können. Zunächst ist die Zusammensetzung und Relevanz der Mitglieder wichtig. Verfügen die Mitglieder über Wirtschaftsmacht? Einem hohen Treibhausgasausstoß? Oder sind sie besonders verwundbar gegenüber dem Klimawandel?

Zweitens sollte der Club tatsächlich in der „Governance“ aktiv sein und Klimaschutz als Gemeingut für die Gesellschaft erzielen. Entweder sollte der Club also ein gemeinsames Klimaschutzziel verfolgen, messbare Treibhausgasreduzierungen erreichen, oder aber Unterstützung bei der Planung von Politik und Gesetzen leisten.

Drittens müssen die Mitglieder sich einen Nutzen versprechen, den es ohne die Existenz des Clubs nicht gäbe. Für Klima-Clubs sind das, neben dem Klimaschutz, zusätzliche Vorteile wie ein Prestigegewinn oder aber Zugang zu finanziellen Mitteln, Spezialwissen und Technologien.<sup>4</sup>

### Ein Einblick in die Klima-Club-Landschaft

Clubs können, so argumentieren wir, durchaus als Wegbereiter und Katalysatoren des Multilateralismus im Klimaschutz dienen. Wie dies funktioniert, aber auch mit welchen Schwierigkeiten Klima-Clubs konfrontiert sind, zeigen der Blick auf drei verschiedene Formate: die G20, die Climate and Clean Air Coalition (CCAC) und die Under2Coalition

(U2C). Diese drei Clubs spiegeln die Vielfalt der bestehenden Zusammenschlüsse wider: Sie zeichnen sich durch unterschiedliche klimapolitische Ziele, Strukturen und Mitglieder aus.

### G20 – Forum der Mächtigen

Die G20 ist ein Zusammenschluss wichtiger Industrie- und Schwellenländer. Mit den Groß-Emittenten USA und China verursachen die Mitglieder knapp 80 % der globalen Treibhausgasemissionen.<sup>5</sup> Durch ihre Wirtschaftskraft, Stellung in der globalen Energielandschaft und ihrem besonders großen Anteil an den weltweiten Treibhausgasausstoßen sind die G20-Länder von großer Relevanz für den Klimaschutz. 1999 als Koordinationsforum gegründet, um Finanzkrisen zu verhindern, verfügt die Gruppe seit 2009 über Arbeitsbereiche zu Klimaschutz und Energiewende.

Die Aufnahme von Themen wie Klimafinanzierung, Energieeffizienzsteigerung und der Abschaffung ineffizienter Subventionen für fossile Energieträger in die Agenda der G20 war eine Reaktion auf die Sorge einiger Mitglieder, dass die UNFCCC keine ausreichenden Ergebnisse mehr im Bereich Klimaschutz hervorbringen konnte.<sup>6</sup> Die jährlich rotierende G20-Präsidentschaft organisiert Treffen von Arbeitsgruppen, Staats- und Regierungschefs und Ministern und setzt die Agenda. Der Club verabschiedet keine verbindlichen Verpflichtungen. Ihr Beitrag zur Klima Governance liegt darin, im Ergebnis jeder Präsidentschaft Gipfelcommuniqués und Aktionspläne zu verabschieden. Diesen stimmen, so lange die gängige Praxis, alle Mitglieder zu. In der Vergangenheit entstanden so verschiedene Aktionspläne im Bereich Klimaschutz und nachhaltige Energie, Energiezugang und

Energieeffizienz. Die Mitglieder haben zudem wiederholt ihre Unterstützung für die UNFCCC und das Pariser Klimaabkommen bekundet.

Trotz der verschiedenen Pläne und der grundsätzlichen Unterstützung für die Arbeit der UNFCCC sind Erfolge der G20 im Klimaschutz angesichts der komplizierten Interessenslage der Mit-

**Das Koordinationsforum G20 gibt mit seinen Aktionsplänen und Communiqués zu den Bereichen Klima und Energie wichtige IMPULSE.**

glieder äußerst schwer zu erzielen. Vor einigen Jahren begann die G20 beispielsweise, im Bereich Klimaschutz ihre Praxis der Einstimmigkeit aufzuweichen. Wegen der Barrikadehaltung der USA unter Donald Trump wurden die Gipfeldokumente mit einer Zusatzpassage versehen, die erklärte, dass nur 19 der 20 Mitglieder das Pariser Abkommen unterstützen.<sup>7</sup> Bis heute ist es der Gruppe zudem nicht gelungen, ihren Beschluss von 2009 umzusetzen, ineffiziente Subventionen für fossile Energieträger abzubauen, die Anreize für den Konsum von klimaschädlichen Ressourcen geben. Die G20-Länder geben zudem nach wie vor enorme Summen für fossile Energieträger aus.<sup>8</sup>

Dennoch spielt die G20 im Klimaschutz eine wichtige Rolle. Die Gipfeldokumente der G20-Präsidentschaften geben Impulse für die UN-Klimaverhandlungen und bringen einen weitge-

henden Konsens wichtiger Industrie- und Schwellenländer zu klimapolitischen Fragestellungen zum Ausdruck. Einen zusätzlichen Nutzen bedeuten die hochrangigen jährlichen Treffen, da sie einen Raum für Austausch und Dialog zur Klimapolitik der Länder bieten und die Kooperation unter einzelnen Mitgliedern fördern. Sie setzen so die klimapolitische Agenda auch über den Rahmen der G20 hinaus und fördern das internationale Bewusstsein für die Dringlichkeit des Klimaschutzes.

#### **CCAC – Zusammenschluss für ein spezielles Klimaschutzthema**

2012 gegründet, besteht die „Climate and Clean Air Coalition“ (CCAC) aus nunmehr 149 staatlichen und nicht-staatlichen Mitgliedern, die das Ziel verfolgen, die Klimaerwärmung durch so genannte kurzlebige Klimawirkstoffe (z. B. Methan, Ruß, HFCs und bodennahes Ozon) aufzuhalten. Neben dem Klimaschutz stehen hierbei auch Luftqualität, Gesundheit und Ernährungssicherheit auf der Tagesordnung. Als freiwillige Allianz verabschieden die Mitglieder regelmäßig einen gemeinsamen „Action Plan“. Es gibt jedoch keine bindenden Emissionsminderungsziele.

In der CCAC sind mit den USA, Indien und der EU viele große Emittenten aktiv. Die Relevanz des Clubs für den Klimaschutz erhöht sich noch weiter durch die Mitgliedschaft von Schwellen- und Entwicklungsländern, die vom Klimawandel besonders betroffen sind, wie Mexiko, Ghana oder Vietnam. Die Governance Arbeit der CCAC spielt sich auf mehreren Ebenen ab. Auf internationaler, nationaler und subnationaler Ebene leistet die CCAC politische Aufklärungsarbeit über die kurzlebigen Klima-

wirkstoffe, deren Wirkung oft unbekannt ist oder unterschätzt wird. Gemeinsam betreiben Mitglieder beispielsweise Klimaschutzprojekte in den Bereichen Wissenstransfer und Technologieausbau, die als Leuchtturmaktivitäten für die Minderung kurzlebiger Klimawirkstoffe dienen. Die CCAC unterstützt ihre Mitglieder aber auch bei der Planung von Programmen und Gesetzen und fördert so die Integration kurzlebiger Klimawirkstoffe in die NDCs. Solche Aktivitäten werden durch freiwillige Spenden in einen gemeinsamen Fonds realisiert.

**Die CCAC leistet politische  
AUFKLÄRUNGSARBEIT über die  
kurzlebigen Klimawirkstoffe.**

Der Name CCAC steht für die Minderung kurzlebiger Klimaschadstoffe und wird von Mitgliedern durchaus als eine Art Gütekriterium für ihre Arbeit im Bereich Klimaschutz und Luftqualität genutzt. Außerdem schaffen die regelmäßigen Treffen Vertrauen und ein großes Wissensnetzwerk. In begrenztem Maße sind auch finanzielle Mittel ein Bonus, vor allem für die Entwicklungsländer unter den Mitgliedern. Der Club hat also neben der gemeinsamen Arbeit zum Klimaschutz noch zusätzlichen Nutzen für seine Mitglieder.

Während einerseits eine wachsende Mitgliederzahl der CCAC für ihre Beliebtheit spricht, liegt hier auch gleichzeitig eine ihrer größten Schwierigkei-

ten. Die ursprüngliche Club-Idee, dass eine kleine Gruppe schneller und leichter entscheiden kann, wird hier nicht erfüllt. Oftmals machen die vielen unterschiedlichen Interessen die Entscheidungsfindung schwierig und die finanziellen Mittel sind gering. Außerdem gibt es bei so vielen Mitgliedern auch einige Trittbrettfahrer, die, so der Vorwurf von Experten, nur wenig zur gemeinsamen Arbeit beitragen.<sup>9</sup>

#### **U2C – Antwort der subnationalen Regierungen**

Die „Under2 Coalition“ (U2C) existiert seit 2015 und ist eine Koalition von etwa 220 subnationalen Regierungen, die gemeinsam einen Beitrag dazu leisten wollen, die Pariser Klimaziele zu erreichen. Bis zum Jahr 2050 sollen die Emissionen der Mitglieder auf 80 bis 95 % unter das Niveau von 1990 sinken, unabhängig von der Politik ihrer jeweiligen Zentralregierung. Alle Neumitglieder müssen sich diesen Zielen verpflichten und entsprechende eigene Ziele vorweisen. Als Repräsentanz subnationaler Regierungen kann die U2C nicht an den Klimaverhandlungen der UNFCCC teilnehmen. Sie ist jedoch eng mit der Klimarahmenkonvention verbunden und hält Mitgliederversammlungen bei den jährlichen UN-Klimakonferenzen ab.

U2C-Mitglieder repräsentieren laut eigenen Angaben etwa 43 % der globalen Wirtschaftsleistung. Neben der Diversität ihrer Mitglieder verleihen ihre Wirtschaftskraft und damit verbunden auch ihre Emissionen dem Club Relevanz in Klimafragen. Die U2C-Mitglieder sind angehalten, jährlich über ihre Emissionen und klimapolitischen Aktivitäten Bericht zu erstatten. Die Koalition unterstützt ihre Mitglieder dabei mit einem eigenen Bewertungstool.

Der Club beteiligt sich auf vielfältige Weise an der Governance zu Klimafragen. In diversen Projekten ist die U2C im Klimaschutz praktisch tätig. Sie bietet zudem eine Plattform, um den Erfahrungsaustausch und das gegenseitige Lernen unter den Mitgliedern zu fördern. Das permanente Sekretariat unterstützt den Austausch von Fachwissen zu klimapolitischen Fragen, indem es Informationsveranstaltungen organisiert und Kommunikations- und Übersetzungsdienstleistungen anbietet. Allein durch die Verpflichtung zu ambitionierten Klimazielen und das „Monitoring“ der Emissionen wirkt der Club insgesamt direkter auf Emissionsminderungen ein als beispielsweise die G20. Einen zusätzlichen Nutzen bietet die U2C ihren Mitgliedern, indem sie sie bei der Erstellung ihrer klimapolitischen Maßnahmen unterstützt. Konkrete U2C-Initiativen gibt es bisher in den Bereichen nachhaltige Verkehrs- und Industriewende. Schließlich hat die U2C auch einen „Future Fund“ etabliert, der Mitglieder aus Entwicklungs- und Schwellenländern bei klimapolitischen Aktivitäten finanziell unterstützen soll.

Trotz aller Ambitionen: In der Praxis des Clubs zeigen sich die Hürden für den Klimaschutz. So sind beispielsweise die Mittel des Zukunftsfonds mangels Spenden bisher stark begrenzt. Auch ist nur ein relativ kleiner Kern der U2C-

**Der U2C-Club bietet eine  
PLATTFORM zum Austausch von  
Fachwissen und Erfahrungen.**

Mitglieder aktiv und verzeichnet Fortschritte im Klimaschutz. Das schnelle Wachstum des Clubs stellt Herausforderungen an die Verwaltung und die Prioritätensetzung. Und die Diversität der Mitglieder macht es zuweilen schwer für die Mitglieder, voneinander zu lernen und beispielsweise Politikinstrumente und bewährte Praktiken zu übertragen.

Insgesamt bietet der Club nichtsdestotrotz eine Plattform für Dialog und Austausch für Akteure, die nicht direkt in die multilateralen Klimaverhandlungen involviert sind. Er schafft Aufmerksamkeit für die wichtige Rolle subnationaler Regierungen für die Erreichung internationaler Klimaziele. Und er verleiht den Mitgliedern das Prädikat, weltweit zu den klimapolitisch ambitionierten Akteuren zu gehören.<sup>10</sup>

### Multi-„Dimensionalismus“? Die Rolle der Clubs in der klimapolitischen Landschaft

Der Blick auf die drei Klima-Clubs zeigt: Clubs leisten einen wichtigen Beitrag, aber sie sind kein Allheilmittel für den Klimaschutz. Obwohl sie so verschieden sind, liegt der zentrale Beitrag bei allen drei Beispielen darin, Klimaschutzaktivitäten von verschiedensten Akteuren zu koordinieren und zu orchestrieren. Treibhausgasmindern treiben sie vor allem indirekt, durch Kooperation und Wissensaustausch, voran. Sie schaffen mehr Bewusstsein für den Klimaschutz. Zudem können sie Themen eine Sichtbarkeit geben, die noch keine zentrale Rolle in der öffentlichen Debatte spielen, wie beispielsweise die kurzlebigen Klimagase, der Subventionsabbau bei fossilen Energieträgern und die Rolle subnationaler Akteure im Klimaschutz. Klima-Clubs ermöglichen den Aufbau eines großen Wissensnetzwerks und fördern

Vertrauen unter ihren Mitgliedern. Oftmals unterstützen sie ihre Mitglieder in der klimapolitischen Praxis und Politikplanung sowie dem Technologieaufbau für den Klimaschutz. Dadurch, dass sie relevante Mitglieder in sich vereinigen, können sie als „Agenda-Setter“ und als Wegbereiter für die oftmals trägen jährlichen UN-Klimaverhandlungen wirken und damit auch die Erreichung der Pariser Klimaziele unterstützen.

**Die Klima-Clubs schaffen mehr BEWUSSTSEIN für den Klimaschutz und machen unbekanntere Themen sichtbar.**

Die Beispiele zeigen, dass auch Klima-Clubs nicht vor der Schwierigkeit der Interessenskonflikte und dem mangelnden Fortschritt der Mitglieder beim Klimaschutz gefeit sind. In diesem Sinne haben sie dem multilateralen Forum der UNFCCC nur wenig voraus. Grundsätzlich ergänzen die Clubs jedoch die Arbeit der UNFCCC. Durch ihren „multidimensionalen“ Ansatz, also die Breite ihres Themenspektrums oder die Vereinigung von speziellen Akteuren, leisten sie oftmals auch Arbeit, die so unter der UN nicht stattfindet. Keinesfalls sind die Clubs somit als Konkurrenz oder Ersatz für die UN-Klimakonferenzen anzusehen. Der multilaterale, inklusive Prozess der UNFCCC bleibt zentral, um eine Herausforderung mit globaler Dimension wie den Klimawandel zu bekämpfen. ///



### /// DR. SONJA THIELGES

ist Senior Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt Wege zu einer nachhaltigen Energieversorgung, IASS Potsdam.



### /// DR. CHARLOTTE UNGER

ist Senior Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt Klimaschutzmaßnahmen in nationalen und internationalen Prozessen, IASS Potsdam.

### Anmerkungen

- <sup>1</sup> <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2017>, Stand: 12.1.2021.
- <sup>2</sup> Widerberg, Oscar / Stenson, Daniel E.: Climate clubs and the UNFCCC, in: Fores Study 3/2013.
- <sup>3</sup> Stewart, Richard B. / Oppenheimer, Michael / Rudyk, Bryce: Building blocks: A strategy for near-term action within the new global climate framework, in: Climatic Change 144/2017, S. 1-13.
- <sup>4</sup> Unger, Charlotte / Mar, Kathleen A. / Gürtler, Konrad: A club's contribution to global climate governance: the case of the Climate and Clean Air Coalition, in: Palgrave Communications, 6/2020, S. 1-10.
- <sup>5</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2019/06/mapped-fossil-fuel-production-by-country/>, Stand: 12.1.2021.
- <sup>6</sup> Kirton, John J. / Kokotsis, Ella: The Global Governance of Climate Change: G7, G20, and UN Leadership, Farnham 2015.
- <sup>7</sup> [www.g20.utoronto.ca/summits/index.html](http://www.g20.utoronto.ca/summits/index.html), Stand: 5.1.2021.
- <sup>8</sup> [www.energypolicytracker.org/region/g20](http://www.energypolicytracker.org/region/g20), Stand: 12.1.2021.
- <sup>9</sup> Die zu Grunde liegenden Daten entstammen von der CCAC auf ihrer Homepage veröffentlichten Dokumenten (<https://www.ccacoalition.org/en>, Stand: 12.1.2021) sowie von 2019 von den Autorinnen durchgeführten Interviews mit Mitgliedern und Beteiligten der CCAC.
- <sup>10</sup> Die zu Grunde liegenden Daten entstammen von der U2C auf ihrer Homepage veröffentlichten Dokumenten (<https://www.theclimategroup.org/un-der2-coalition>, Stand: 12.1.2021) sowie von 2019 von den Autorinnen durchgeführten Interviews mit Mitgliedern und Beteiligten der U2C.

/// Angriff auf den demokratischen Grundkonsens

## TRUMP-ANHÄNGER UND QUERDENKER

**WINFRIED BAUSBACK** /// Der politische Diskurs wird seit einiger Zeit rauer. Einzelne Ereignisse befeuern eine Grundstimmung, die brandgefährlich für demokratisch verfasste Staaten ist. Ob nun die Abwahl von Trump in den USA oder Querdenken-Demonstrationen in Deutschland, im ausgehenden Jahr 2020 sehen wir einen Angriff auf den demokratischen Grundkonsens.

### Symbolische Bedeutung des Sturms der Parlamentsgebäude

Anhänger des 45. Präsidenten der USA, Donald Trump, stürmten am 6. Januar 2021 das Gebäude des Kongresses der Vereinigten Staaten. Trump hatte nicht nur schon lange vor dem Tag der Präsidentschaftswahlen die Legitimität von Briefwahlstimmen angezweifelt und

sich – nach der Wahl – über Monate geweigert, das Stimmenergebnis anzuerkennen. Am Tag der formalen Bestätigung des Wahlergebnisses im Kongress wiegelte er seine Anhängerschaft bei einer großen Kundgebung auf. Fanatische Anhänger stürmten daraufhin das Kapitol. Nach Presseberichten kam es nicht nur zu Verwüstungen. Es starben auch fünf Menschen.

In Deutschland erinnern die Bilder an den Versuch von extremistischen Teilnehmern von Querdenken-Demonstrationen, in Berlin am 29. August 2020 das Reichstagsgebäude, den Sitz des Deutschen Bundestages zu stürmen. Im Ergebnis blieb dieser Versuch von seinen Auswirkungen weit hinter den Vorfällen in Washington zurück. Zwar

Am 6. Januar 2021 **STÜRMTE** fanatische Anhänger Trumps das Parlamentsgebäude.

Der Sturm auf das symbolträchtige Kapitol in Washington am 6. Januar 2021 war kein Protest, sondern ein Angriff auf die Demokratie und Volkssouveränität.



konnten auch in Berlin zunächst polizeiliche Absperrungen durchbrochen werden. Der beherzte Einsatz von drei Polizisten konnte dann aber die Aufrührer am Eindringen in das Parlamentsgebäude hindern. Aber auch in Deutschland stellte der Vorgang in Berlin eine neue Qualität dar, zumal er nicht singulär blieb. Durch Besucher von AfD-Abgeordneten im Deutschen Bundestag wurden später im Jahr Abgeordnete anderer Fraktionen innerhalb des Parlamentsgebäudes bedrängt, beleidigt und bedroht – auch das ein Novum in der deutschen Nachkriegsgeschichte.

Das Kapitol in Washington wie der Reichstag in Berlin sind nicht nur einfache Gebäude, in denen die Sitzungen der Legislativorgane stattfinden. Beide Gebäude stehen jeweils für die Freiheit und demokratische Verfasstheit der Vereinigten Staaten auf der einen und der Bundesrepublik Deutschland auf der anderen Seite. Sie drücken auch in besonderer Weise symbolhaft die Rückbindung aller staatlicher Gewalt auf die Volkssouveränität aus. Das wird an vielen baulichen Elementen deutlich. Auf der Rotunde des Kapitols thront die Statue of Freedom, eine weibliche Freiheitsfigur, die auf einer gusseisernen Erdkugel steht, in die die Worte „E Pluribus Unum“ eingraviert sind – übersetzt „aus vielen eins“. Der Satz bezog sich zwar ursprünglich auf die verschiedenen Bundesstaaten, die die Union bilden. Er kann in der Gegenwart aber auch als Symbol eines notwendigen Grundkonsenses einer über Jahrhunderte vor allem aus Einwanderern entstandenen Bevölkerung interpretiert werden.

Das Reichstagsgebäude in Berlin zierte u. a. der in Stein gehauene Spruch „Dem deutschen Volke“. Unterstrichen wird damit die Volkssouveränität. Da-

mit ist er aber auch Symbol für den notwendigen Grundkonsens der Willensnation – denn nichts anderes drückt Volkssouveränität aus. So symbolhaft die Gebäude, so symbolhaft sind auch die Angriffe auf und in den Gebäuden, denn sie verletzen den gesellschaftlich getragenen Grundkonsens – in den USA wie auch in Deutschland.

### Angriffe auf Symbole wie Kapitol und Reichstag kommen Angriffen auf die **VOLKSSOUVERÄNITÄT** gleich.

### Willensnation und Grundkonsens – Schlüssel zur demokratischen Verfasstheit

Demokratie ist kein statischer Zustand, sondern ein andauernder Prozess. Wer die ursprüngliche aus dem Griechischen stammende Wortbedeutung von Demokratie – „Herrschaft des Volkes“ – allein mit der Identität von Regierenden und Regierten, von Objekt und Subjekt der Herrschaft übersetzt,<sup>1</sup> dem werden alle demokratisch verfassten Staaten defizitär erscheinen. Dies wird schon bei der Kritik Jean-Jaques Rousseaus am englischen Staatswesen seiner Zeit deutlich.<sup>2</sup> Demokratie im Sinne des Grundgesetzes ist der ständige Prozess zwischen den verschiedenen sozialen Kräften, Interessen und Ideen, so hat es auch das Bundesverfassungsgericht immer wieder ausgedrückt.<sup>3</sup> Es knüpft dabei an dem prozesshaften Verständnis des Staates, z. B. in den Staatslehren von Rudolf Smend<sup>4</sup> und Hermann Heller<sup>5</sup>, an.

Getragen wird dieser Prozess von einem Grundkonsens der großen Mehrheit der Bürger. Ein Ansatz, der schon im 19. Jahrhundert in der berühmten Frage von Ernest Renan nach dem Wesen des Nationalstaates und der Beschreibung des Konzepts der Willensnation seinen Ausdruck findet: „Qu'est-ce qu'une nation?“ beantwortet Renan zugespitzt mit einer sich beständig vollziehenden stillschweigenden Volksabstimmung – „un plébiscite de tous les jours“.<sup>6</sup> Ohne das Vertrauen einer überwiegenen Mehrheit der Bürger in die demokratischen Strukturen und Institutionen und die zentralen Werte der Gesellschaft können kein Staat und keine Demokratie langfristig bestehen.

Dieser Grundkonsens ist gerade für den Erfolg und die Stabilität demokratischer, rechtsstaatlich verfasster Staaten von entscheidender Bedeutung, was auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung anerkennt. So spricht der zweite Senat beispielsweise in seinem Urteil von 2020 im Zusammenhang mit der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung davon, dass diese nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig ist, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten und die Bürger zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der politischen Willensbildung sowie zur Bewältigung vorhandener Probleme zu befähigen.<sup>7</sup>

### Angriff auf den Grundkonsens durch Trump-Anhänger und Querdenker

In den Vereinigten Staaten erfolgt mit der von Trump über Monate wiederholten Behauptung, dass die Wahl „gestohlen“, dass Millionen Stimmen illegal sei-

en, ein Angriff auf einen wesentlichen Teil des gesellschaftlichen Grundkonsenses. Obwohl über diese ganze Zeit nicht ansatzweise belegt werden konnte, dass irgendeine Substanz diese Behauptungen trägt, glauben bis heute nicht wenige Menschen, wenn man die Berichterstattung verfolgt, diesem Narrativ des Ex-Präsidenten. Damit wird in Kauf genommen, dass eine nicht unerhebliche Zahl an Menschen in der Zukunft die Legitimität der gewählten künftigen Regierung Biden bestreiten wird. Natürlich sind Wahlanfechtungsmöglichkeiten Teil des demokratischen Systems. Der unsubstantiierte Vorwurf millionenfachen Wahlbetrugs allerdings ist schwerwiegend. Und er ist verantwortungslos, denn er spaltet nicht nur offensichtlich das amerikanische Volk, er zieht die Legitimität der künftigen Regierung in Zweifel und zwar schon zu einem Zeitpunkt, an dem sie noch gar nicht im Amt war.

### Trumps Behauptungen der Wahlfälschung sind eine Bedrohung für den gesellschaftlichen **GRUNDKONSENS**.

Und zur gleichen Zeit in Deutschland: Querdenken 711 Stuttgart vergleicht die Einschätzung verschiedener Länderpolizeien „als Propaganda, ganz nach dem Stasihandbuch, wie es unter 2.6.2. zitiert wird: ‚Bewährte anzuwendende Formen der Zersetzung...‘.“<sup>8</sup> Querdenken 911 Nürnberg fordert

gleichzeitig nicht nur „eine schonungslose Aufklärung der politischen Fehler in der Corona-Krise“ und „Untersuchungsausschüsse auf Bundes- und Länderebene“, sondern auch „eine unabhängige Presse, welche nicht als Sprachrohr der Regierung fungiert“.<sup>9</sup> Im auf der gleichen Webseite veröffentlichten Infoflyer „Corona“ heißt es auf Seite 2 nicht nur, dass durch Maßnahmen der deutschen Bundesregierung und der Landesregierungen „Grundrechte eingeschränkt, massiv verletzt und in Teilen außer Kraft gesetzt“ wurden. Es wird auch ganz bewusst der Bezug zum Terrorregime des 3. Reichs hergestellt, wenn es heißt: „Insgesamt handelt es sich um die gravierendste Einschränkung der Grundrechte auf gesamtdeutschen Boden seit Ende der nationalsozialistischen Diktatur 1945“. Heranziehen kann man auch die zahlreichen belegten Vergleiche von Maßnahmen des Lockdown light und des Lockdown zu Verfolgungen im Dritten Reich, die Opfer wie Anne Frank in übler Weise verhöhn.

Dies alles geht über eine Zuspitzung der Argumente, wie sie dem Meinungswettbewerb einer freien Gesellschaft immanent ist, deutlich hinaus. Wer in Deutschland indirekt die Unabhängigkeit der Presse angezweifelt („Staatsrundfunk“) und Maßnahmen demokratisch gewählter Repräsentanten der Exekutive mit Strukturen des SED-Unrechtsstaats gleichgesetzt, die Abschaffung einzelner Grundrechte behauptet und Grundrechtseinschränkungen im Zuge der Pandemie in die Nähe der Nazidiktatur rückt, bestreitet das Bestehen der demokratischen Grundstruktur unseres Staates in ganz grundsätzlicher Weise und stellt die Legitimität staatlichen Handelns in der Breite in Frage.

Angegriffen werden damit in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland das Grundvertrauen in Grundstrukturen der Demokratien. Indem die Rechtmäßigkeit des Wahlvorgangs bestritten wird, werden Zweifel in die gewählte künftige Regierung und jedes von ihr ausgehenden Handelns in der Zukunft gesät. Indem das Bestehen einer freien unabhängigen Presse ange-

**Das Grundvertrauen in die Demokratie und ihre Strukturen soll angezweifelt und **ERSCHÜTTERT** werden.**

zweifelt, die faktische Abschaffung einzelner Grundrechte behauptet und staatliches Handeln in grober Verallgemeinerung als diktatorisches Agieren interpretiert wird, wird Zweifel an der faktischen Verfasstheit der Bundesrepublik Deutschland als freiheitliche, demokratische und rechtstaatliche Gesellschaftsordnung gesät. Um nicht missverstanden zu werden: Eine scharf zuge-spitzte Debatte gehört zu unserem freien gesellschaftlichen Diskurs. Auch sind in unserem freiheitlichen Staat Kritik an Regierungen, Gerichten und Institutionen jederzeit möglich. Wenn aber die Kritik so weit geht, dass das Funktionieren der freiheitlichen Ordnung angezweifelt wird, drohen gravierende Folgen für die Gesellschaft insgesamt.

Trump und einigen seiner Anhänger auf der einen und einigen Aktivisten der Querdenkergruppen auf der anderen

Seite geht es letztlich nicht um Kritik an einzelnen Maßnahmen. Sie wollen das Vertrauen in die Grundstruktur des demokratischen Staates erschüttern – jeder auf seiner Weise, aber jeder sehr grundsätzlich. Wenn das um sich greift, sind die Folgen erheblich. Ja, man kann über Maßnahmen gegen die Pandemie diskutieren, man kann der Ansicht sein, sie gehen im Einzelnen zu weit. Man kann eine Wahl in den USA anfechten, weil einzelne Vorgänge Zweifel erwecken. Wird aber diese Kritik von einer nicht unerheblichen Zahl von Menschen so undifferenziert und grundsätzlich, dass das Grundvertrauen in den Staat und seine Strukturen erschüttert wird, dann wird es gefährlich. Dann wird der Grundkonsens angegriffen, der für jede Demokratie unersetzlich ist. Darüber sollten gerade die einmal nachdenken, die genau diese grundsätzlichen Zweifel nähren.

#### **Antworten der wehrhaften Demokratien**

Wie soll nun der freiheitlich demokratische Staat reagieren, wenn von einer Gruppe der demokratische Grundkonsens angegriffen bzw. aufgekündigt wird? Den Weg weist der Philosoph Karl Popper schon 1945 in seinem Buch „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“: „Denn wenn wir die uneingeschränkte Toleranz sogar auf die Intoleranten ausdehnen, wenn wir nicht bereit sind, eine tolerante Gesellschaftsordnung gegen die Angriffe der Intoleranz zu verteidigen, dann werden die Toleranten vernichtet werden und die Toleranz mit Ihnen.“<sup>10</sup>

Es ist eine Aufgabe von allen Staatsbürgern eines demokratisch verfassten Staates im gesellschaftlichen Diskurs, den Falschbehauptungen und der Stim-

mungsmache gegen das gemeinsame Fundament entgegenzutreten. Dies ist in der modernen digitalen Welt schwierig, weil die großen digitalen Unternehmen, die als „Plattformen“ für die millionen- und milliardenfache Verbreitung von Inhalten dienen, nach ihrem Verständnis keine Verantwortung für die Richtigkeit der geteilten Inhalte ihrer Nutzer tragen. Faktenbehauptungen werden dort teilweise bewusst von der Realität gelöst. Alternative Fakten spiegeln vor, Realität sei abhängig von der subjektiven Sicht und nicht von objektiven Tatsachen. Durch Algorithmen werden solche Fake-News teilweise sogar noch gepusht, ohne dass dem wie in den klassischen Medien, z. B. durch Gegendarstellungen an gleicher Stelle, widersprochen werden kann. Blasen von affektiven, irrationalen und gefährlichen Meinungszirkeln sind nur schwer zu durchbrechen. Trotzdem ist dies wichtig.

Wir müssen auch die Regelungsmacht des Rechtsstaates gegenüber den digitalen Großkonzernen wiederherstellen. Der Staat muss das auch durch seine Mittel flankieren. Es bedarf der Verbesserung rechtlicher Instrumente, wie man in der digitalen Welt Verantwortung schafft, um Beleidigungen und Falschbehauptungen auch verfahrensmäßig vereinfacht entgegenzutreten. Die Organe des Verfassungsschutzes

**Eine Kernaufgabe ist die Wahrung und Durchsetzung der Souveränität des Rechtsstaates gegenüber den digitalen Großkonzernen.**

müssen besser in die Lage versetzt werden, extremistische Entwicklungen schon im Entstehen zu erkennen, denn der Angriff auf den Grundkonsens, auf die demokratische Verfasstheit eines Staates, beginnt nicht erst mit einer Gewalttat, sondern wesentlich früher.

Gerade angesichts der Kommunikationsblasen und geschlossenen Zirkel muss der Staat das Recht im digitalen Raum wieder stärker selbst durchsetzen. Es darf nicht dem Unternehmensinteresse von Facebook oder Twitter überlassen bleiben, ob ein Ex-Präsident Trump oder Querdenker, Reichsbürger und Extremisten in die Lage versetzt werden, ihre Anhänger weiter anzustacheln, befeuert durch von Algorithmen ausgewählte und hervorgehobene Botschaften und Falschnachrichten, oder ob ihnen wie durch die Sperrung eines Accounts faktische Schranken aufgezeigt werden. Staatliches und supranationales Recht hat eine besondere demokratische Dimension.

Die Rechtsetzung ist in demokratischen Staaten eine Ausprägung des Prinzips der Volkssouveränität. Facebook mag sich auf die Zustimmung von Milliarden von Nutzern berufen. Es ist aber allein der Rechtsstaat und davon abgeleitet supranationale Organisationen wie die Europäische Union, die demokratisch legitimiert und kontrolliert werden, Recht und Gesetz zu setzen und durchzusetzen. Nur mit diesen Institutionen ist garantiert, dass Regeln und ihre Durchsetzung sich nicht an einem unternehmerischen Eigeninteresse, sondern an „Volkes Wille“ ausrichten. Die Souveränität des Rechtsstaates gegenüber den digitalen Großkonzernen zurückzugewinnen, wird angesichts des grenzüberschreitenden, globalen Charakters des digitalen Raums aber einem

Staat allein nicht gelingen. Dies ist auch eine Kernaufgabe der Europäischen Union. Die selbstbewusste Wahrnehmung dieser Aufgabe ist unabdingbar, wenn man gesellschaftlicher Spaltung und extremistischen Bestrebungen entgegenwirken will.<sup>11</sup>

### Der Schutz unserer Symbole

Das Kapitol und der Reichstag sind so viel mehr als Sitzungssäle und Büroräume. Sie müssen als zentrale Symbole unserer Demokratien besser geschützt werden. Die Bilder und Videos von den Angriffen auf das Kapitol und den Reichstag wurden vielfach in einschlägigen Zirkeln geteilt. Nachdem im digitalen Zeitalter die Macht von Bildern unbestreitbar stark gewachsen ist, geht von diesen Bildern eine bahnbrechende Strahlkraft aus. Die Erstürmung dieser für die Demokratie elementaren Institutionen reiht sich dabei ein in einen Kanon der Ablehnung gegenüber den Demokratien, für die sie stehen. Sie verstärken dabei immer weiter die Stimmung gegen den demokratischen Staat.

**Die Angriffe auf Kapitol und Reichstag sind **SCHWERE** Straftaten und müssen als solche geahndet werden.**

In den USA sind schon am Tag nach dem Angriff auf das Kapitol Strafverfahren eingeleitet worden. Auch im Nachgang des Sturms auf das Reichstagsgebäude hat es strafrechtliche Ermittlungen

gegeben. Allerdings erscheint das deutsche Strafrecht hier noch nicht angemessen ausgelegt. Die Vorgänge waren schwerwiegender als eine bloße Verunglimpfung eines Verfassungsorgans im Sinne des Strafgesetzbuches (§90b). Eine Strafbarkeit sollte auch nicht davon abhängen, dass die Tätigkeit des Parlaments konkret gestört wird (wie in §106b StGB) oder dass ein Verfassungsorgan oder eines seiner Mitglieder benötigt wird (wie in §105 u. §106 StGB). Von seinem Unrechtsgehalt geht der Angriff auf den Reichstag auch über schwere Fälle des Haus- und Landfriedensbruchs (§§ 123 ff StGB) hinaus, denn die Rechtsverletzung zielt hier ganz bewusst auf die symbolische Bedeutung des Baus für Demokratie und Volkssouveränität.

Ein solches Verhalten sollte, unabhängig davon, ob gerade Parlamentsbetrieb läuft oder nicht, angesichts seines symbolischen Gehalts künftig als schwere staatsgefährdende Straftat sanktioniert und das deutsche Strafgesetzbuch entsprechend ergänzt werden, ohne die Zugänglichkeit einzuschränken, die hierzulande über Besuchsgruppen oder das Betreten der zugehörigen Außenflächen möglich ist. Gerade der Reichstag als Ort der Formulierung des Volkswillens muss für die Bürger erreichbar bleiben.

Noch wird der demokratische Grundkonsens, werden die Verfassungsstrukturen sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in Deutschland von einer Mehrheit der Menschen getragen. Es ist hier wie dort eine zentrale und wichtige Aufgabe, dafür zu sorgen, dass dies so bleibt, denn die demokratische und rechtsstaatliche Struktur ist die Grundlage für Freiheit und Wohlstand für die Gesellschaft. ///



**/// PROF. DR. WINFRIED BAUSBACK, MDL**  
ist Staatsminister a.D. und Stellv. Vorsitzender der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, München.

### Anmerkungen

<sup>1</sup> So die Staatslehre von Carl Schmitt. Vgl. Schmidt, Carl: Verfassungslehre, Berlin, 8. unveränderte Auflage, 1993, S. 206 f.

<sup>2</sup> Rousseau, Jean-Jacques: Du contrat social, 1762, Livre III, Chap. XV.

<sup>3</sup> Grundlegend hierfür ist das sog. KPD-Urteil vom 17.8.1956, BVerfGE 5, 85 (135). Vgl. Bausback, Winfried: Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Frankfurt 1998, S. 45 ff.

<sup>4</sup> Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, München / Leipzig 1928.

<sup>5</sup> Heller, Hermann: Staatslehre, Leiden 1934.

<sup>6</sup> Renan, Ernest: Qu'est-ce qu'une nation?, Conférence faite en sorbonne, le 11 mars 1882, in: Discours et Conférences, Paris 1882, S. 277 ff. (307 f.).

<sup>7</sup> Vgl. BVerfG, BvE 1/19, Urteil des 2. Senats vom 9. Juni 2020, Rn. 49.

<sup>8</sup> Pressemitteilung von Querdenken 711 – Stuttgart, [https://img1.wsimg.com/blobby/go/74e92e2f-7c73-4d74-b272-819b4890ad68/downloads/20201209\\_PM\\_Beobachtung-Verfassungschutz.pdf](https://img1.wsimg.com/blobby/go/74e92e2f-7c73-4d74-b272-819b4890ad68/downloads/20201209_PM_Beobachtung-Verfassungschutz.pdf), Stand: 13.1.2021.

<sup>9</sup> <https://querdenken-911.com/>, Stand: 13.1.2021.

<sup>10</sup> Popper, Karl: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Teil 1: Der Zauber Platons, München 1957.

<sup>11</sup> Bausback, Winfried: Rechtsstaat versus Digitalkonzerne – eine Kernaufgabe Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.3.2019, S. 7.

/// Zweifel am traditionellen Abstimmungsprinzip

## DIE MEHRHEIT ENTSCHEIDET – WIE LANGE NOCH?

**ERWIN FELLNER / THORSTEN WINKELMANN** /// Im Parlament, im Verein, in der Wohnungseigentümerversammlung gibt die Mehrheit den Ausschlag. Dieses Prinzip gilt immer und bedarf keiner weiteren Begründung. Doch es wird nicht mehr als selbstverständlich hingenommen. Mehrheiten stehen unter erheblichem Rechtfertigungsdruck.

Mehrheit ist Mehrheit, auch wenn sie denkbar knapp ausfällt. Der erste Deutsche Bundestag wählte 1949 Konrad Adenauer mit 202 von 402 Stimmen zum Bundeskanzler – mit nur einer Stimme Mehrheit, nach seinem Bekun-

den sogar noch die eigene. Demokratische Herrschaft ist, so scheint es, immer die Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit. Warum aber ist das so? Und warum gibt es immer mehr Menschen, die daran zweifeln?

### Es begann mit dem Recht des Stärkeren

Bereits in der Frühzeit haben Menschen ihre Konflikte, z. B. um Nahrung oder die Führung der Gemeinschaft, irgendwie austragen müssen. Als Lösung lag ein Entscheidungsprinzip nahe – physische Gewalt. Wer mehr Menschen,

In der Demokratie herrscht das Prinzip der **MEHRHEITSENTSCHEIDUNG**.



In einer Demokratie entscheidet die Mehrheit. Aber ist das auch immer richtig?

mehr Kämpfer für sich gewinnen konnte, hatte größere Aussichten, eigene Anliegen durchzusetzen, notfalls gewalt-sam.<sup>1</sup> Den Unterlegenen blieb nur die Möglichkeit, sich zu unterwerfen oder von der Gruppe zu trennen. Eine Trennung schwächte allerdings beide Seiten. Wenn jedoch die Minderheit die Übermacht der anderen kampflos anerkannte, wurden unnötige Auseinandersetzungen vermieden, die Einheit der Gruppe blieb gewahrt.

Doch ganz ohne jede Regel kann keine allgemein verbindliche Entscheidung zustande kommen. Dafür muss ein politisches Gemeinwesen entsprechende Grundsätze entwickeln und konkrete Abläufe bestimmen. So findet idealerweise vor jeder Abstimmung ein freier und für alle inhaltlichen Positionen offe-

ner Willensbildungsprozess statt. Er soll den vorhandenen Ideen eine zumindest reale Zugangschance eröffnen.<sup>2</sup> Es müssen „Positionen [...] zur Debatte gestellt, Forderungen angemeldet, Vorschläge begründet, Gesetze mehrfach gelesen, im Zweifel Vermittlungsgremien bemüht werden. So gesehen bildet auch die Mehrheitsentscheidung das Produkt einer Interaktion und ist zuletzt selbst Interaktion, die in die geistige Arbeit und Kritik der unterlegenen Minderheit eingeht.“<sup>3</sup>

Demokratie bewegt sich idealtypisch auf einem offenen Markt der Meinungen, wo eine Gruppe das Interesse der Mehrheit herausfinden und dieses dann als das gemeinsame Interesse akzeptieren muss. Alle in der Gruppe müssen dies als für sich bindend übernehmen,

häufig ein schwieriger Prozess. Gerade darin liegt das Erfolgsgeheimnis des Mehrheitsprinzips: Indem die Mehrheit immer wieder neu herausgearbeitet werden muss, ist der ganze Prozess offen. Und immer wieder beeinflussbar, denn die Mehrheit kann wechseln. Die Stellung des Individuums innerhalb der Gruppe kann sich immer wieder ändern. Einmal ist der Einzelne Teil der Mehrheit und dann der Minderheit zur Folge verpflichtet. Daher zielt das Mehrheitsprinzip auf das „Glück der größten Zahl“ ab, wie es der englische Philosoph John Stuart Mill formulierte.

### Rücksicht auf die Minderheit bringt Legitimation

Das Mehrheitsprinzip führt also zu einer bindenden Gruppenentscheidung. Es dokumentiert zugleich durch seinen offenen Entstehungsprozess auch eine Vielfalt an bestehenden Haltungen und unterschiedlichen Positionen, die zuvor in die Entscheidung eingeflossen sind.<sup>4</sup> Das verlangt ein Mindestmaß an Homogenität innerhalb der Gruppe. Ist diese nicht gegeben, bestehen beispielsweise ethnische, religiöse oder sprachliche Unterschiede, bieten sich etwa Proporz-Regelungen an. Bestimmte Entscheidungsgegenstände werden hier durch Aushandeln und Kooption geregelt. Das setzt voraus, dass alle Beteilig-

ten sich einigen wollen. Alle Teile der Gruppe wirken an Entscheidungen mit, und keine einzelne Bevölkerungsgruppe muss den Eindruck gewinnen, dauerhaft in der Minderheit verharren zu müssen.

Es gibt verschiedene Arten von Mehrheiten:

- **Einstimmigkeit:** Dieses Prinzip herrscht vor allem auf der internationalen Ebene bei verbindlichen Entscheidungen zwischen souveränen Staaten. Es gilt ebenfalls in den meisten Politikfeldern der Europäischen Union. In der UNO entspricht das dem Vetorecht der ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat nach Art. 27 Abs. 3 UN-Charta.
- **Besonders qualifizierte Mehrheit:** Verfassungsänderungen haben eine grundsätzliche Wirkung für das ganze Rechtssystem und sollen daher durch eine besondere Sperrhürde erschwert werden. Sie sind an eine hohe Zustimmung gebunden, hierzulande an die Zwei-Drittel-Mehrheit der Stimmen (Art. 79 Abs. 2 Grundgesetz).
- **Absolute Mehrheit:** Das sind mindestens 50 % der Stimmen plus eine, etwa bei der Wahl zum Bundeskanzler mit Stimmenmehrheit der Bundestagsmitglieder (Art. 63 Abs. 2 Grundgesetz).
- **Relative Mehrheit:** Ein Vorschlag vereint mehr Stimmen auf sich als jeder andere, erreicht aber nicht die absolute Mehrheit und ist in der Position der stärksten Minderheit.

Die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen setzt wechselseitige Rücksichtnahme und Kompromissfähigkeit voraus. Immer muss die innere Überzeu-

### Für die **AKZEPTANZ** von Mehrheitsentscheidungen bedarf es wechselseitiger Rücksichtnahme und Kompromissfähigkeit.

gung überprüft und vor sich und den anderen gerechtfertigt werden. Nur dann weiß die Minderheit, was ihr inhaltlich von der Mehrheit zugemutet wird. Die Grenze ist durch das Übermaßverbot markiert, das die Verhältnismäßigkeit von Entscheidungen garantieren soll. Das verlangt politisches Augenmaß und Achtung der von Minderheiten einklagbaren Grund- und Freiheitsrechte. Unverzichtbar sind ferner die Anerkennung des staatlichen Gewaltmonopols und der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.<sup>5</sup>

### Grenzen und Defizite des Mehrheitsprinzips

Ohne Zweifel ist das Mehrheitsprinzip sinnvoll und praktikabel, aber dennoch nicht über alle Einwände erhaben. Bereits Platon lehnte es ab, weil die Masse nicht über die notwendige Tugend des Herrschens verfüge. Eine Mehrheitsentscheidung führt in seinen Augen deshalb zur „Herrschaft der Unkundigen“.<sup>6</sup> Als der französische Historiker Alexis de Tocqueville die junge und für viele weltweit beispielgebende Demokratie in den USA besuchte, wurde er gegenüber dem Mehrheitsprinzip sehr skeptisch. Denn jeder Einzelne verfolge überwiegend egoistische Interessen, aus denen sich kein allgemeingültiges Gemeinwohl ergebe.<sup>7</sup> Danach funktionieren die

Mehrheitsregeln nur unter drei Voraussetzungen:

- Die Gesellschaft muss homogen sein und gleichwertige Lebensbedingungen bieten.
- Ein allgemeiner Grundkonsens muss das Mehrheitsprinzip als elementaren Bestandteil der politischen Kultur anerkennen.
- Das politische System muss die Chance zum Machtwechsel bieten, damit die Minderheit auch selbst einmal Mehrheit werden kann.

Ebenfalls kritisch sahen es Karl Marx und seine nachfolgenden Interpreten aus ihrem kollektivistischen Ansatz heraus. Im marxistischen Verständnis ist das Prinzip ein Teil des zu überwindenden Überbaus der kapitalistischen Gesellschaft; denn die Mehrheit sei potenziell anfällig für die materielle und geistige Verführung durch den Klassenfeind. Gerade die oftmals marxistisch inspirierte Systemkritik durch die 1968er-Bewegung in der Bundesrepublik nahm die Debatte über Geltung und Grenzen des Mehrheitsprinzips lebhaft auf.

Zusätzliche Dynamik entwickelte der öffentliche Diskurs in den 1980er-Jahren, als es um zentrale Weichenstellungen mit tiefgreifenden Auswirkungen auf die Zukunft ging: die NATO-Nachrüstung, die friedliche Nutzung der Kernkraft, die zunehmende Ausdifferenzierung der Industriegesellschaft und die technologische Entwicklung. So sahen Kritiker allgemein verbindliche Mehrheitsentscheidungen als besonders problematisch an, wenn sie im Zusammenhang mit Hochrisikotechnologien das gegenwärtige wie kommende Leben nachhaltig beeinflussen.<sup>8</sup> Die Diskussion über Technologiefolgenabschätzungen

Die Mehrheitsfindung ist ein offener Entstehungsprozess, der auf **INTERAKTION** basiert.

### Die Nachhaltigkeitsdebatte Anfang der 1990er-Jahre warf die Problematik **PERMANENTER** Mehrheiten auf.

drehte sich um die Frage, wie demokratische Gesellschaften mit bestandsgefährdenden Risiken umgehen sollten, vor allem wenn sie mit sozialen Auswirkungen existenzieller Art verknüpft sind.<sup>9</sup>

Aufgegriffen wurden diese Überlegungen zu Beginn der 1990er-Jahre in der Nachhaltigkeitsdebatte, wo etwa die Frage aufgeworfen wurde, ob gegenwärtige Entscheidungen die Potenziale für künftige Bedürfnisbefriedigungen einschränken dürfen. Sobald eine aktuelle Mehrheit eine unveränderbare Entscheidung fällt, beseitigt sie die prinzipielle Offenheit der Entscheidungssituation. Sie macht sich in dieser Sachfrage zur permanenten Mehrheit. Dafür ist sie aber keinesfalls legitimiert. Aus dem Prinzip der Wähler-Autonomie müssen Entscheidungen zwar reversibel sein, aber gilt das für alle nachfolgenden Wähler-Generationen auch? Und was bedeutet das für die Gestaltungsfreiheit in der Gegenwart?

Die Diskussion geht noch weiter: Die Mehrheit zeichne sich durch Arroganz und „diktatorische Selbstgerechtigkeit“ aus, während die „wahren“ Bedürfnisse der Bürger nicht zum Tragen kämen. Insbesondere bei Entscheidungen in den Bereichen Kernenergie, Gentechnologie, Verkehrs- und Städteplanung, beim Ausbau der 5G-Netze im Mobilfunk und der Stromnetze im Rahmen der Energiewende seien Grenzen der Mehrheitsdemokratie erreicht. Denn weder die persönli-

che Betroffenheit der Beteiligten noch der unterschiedliche Grad der Informiertheit des Einzelnen über die anstehende Entscheidung werde berücksichtigt. Über solche zu Existenz- bzw. Überlebensfragen hochstilisierten Themen dürfe die Mehrheit nicht abstimmen. Andernfalls wird vom Recht auf Widerstand Gebrauch gemacht.

Folgt man diesen Annahmen, müssen parlamentarische Mehrheiten die Argumente der Minderheiten nicht nur abwägen, sondern auch tatsächlich berücksichtigen. Sobald eine Minderheit besonders betroffen ist, muss die Mehrheit auf die Durchsetzung ihrer Positionen ganz verzichten.<sup>10</sup> Die Kritiker erklären dies damit, dass „apathische, schlecht informierte und mangels ersichtlicher persönlicher Betroffenheit auch völlig desinteressierte Mehrheiten sachkundigen und hochgradig betroffenen Minderheiten gegenüberstehen“<sup>11</sup>. Und genau diesen Betroffenen mit einem vergleichsweise hohen Informationsgrad sollten Mitsprachemöglichkeiten eingeräumt werden.

Gegen diese fundamentalen Einwände gibt es gewichtige Argumente. Wer glaubt, aufgrund tieferer Einsichten die „richtigere“ Position als die „desinteressierte“ Mehrheit zu vertreten, setzt sich in vollen Widerspruch zu einem Kernelement der Demokratie, der Gleichbehandlung aller. Denn alle Menschen, ihre Meinungen und Interessen stehen gleichberechtigt nebeneinander. Wenn auch die politischen Entscheidungsträger durchaus Wissensdefizite haben und auf Seiten der Minderheit profunder Sachverstand vorhanden ist, so lässt sich hieraus nicht die verallgemeinernde Schlussfolgerung einer einzig gültigen „richtigen“ Position ziehen. Hier offenbart sich eine elitäre Anmaßung.

Wer glaubt, als Minderheit von einer Thematik stark betroffen zu sein und dazu beschlossene Maßnahmen als Ausübung von Zwang gegenüber der eigenen Überzeugung empfindet, sollte seine Position innerhalb des Gemeinwesens überprüfen. Im Umkehrschluss würden nämlich Minderheiten problematische Vetorechte erhalten. Betroffenheit ist ein subjektives Kriterium und würde auch selbst wieder der Allgemeinheit aufgezwungen. Plausibel erscheint indes die Forderung nach weitgehender Kongruenz von Beteiligten und Betroffenen einer Entscheidung.

### Megatrends erfordern Veränderungen

Die eingespielten und weitgehend bewährten demokratischen Entscheidungsmechanismen geraten zusätzlich durch unterschiedliche Megatrends unter Druck.

### Der Bedarf an Zukunftsorientierung wächst

Pluralistische Gesellschaften haben einen ausgeprägten Gegenwartsbezug, denken und handeln meist im Hier und Jetzt. Das lässt sich auch in der Politik ablesen: fehlende Konzepte, Mangel an Programmatik. Ein eindimensionaler Pragmatismus und „Entscheiden auf Sicht“ verdrängen vorausschauende Strategien. Doch genau das Gegenteil ist notwendig. In einer sich rasant verändernden Welt muss die Zeitdimension bei politischen Entscheidungen mehr denn je ein stärkeres Gewicht erhalten.<sup>12</sup> Die politischen Prozesse werden oft von einer viel zu langwierigen Entscheidungsfindung gebremst, die mit den rasanten technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen nicht mithalten vermag.

### Die Inter- und Supranationalität nimmt zu

Mit der Globalisierung und dem Fortschreiten der Informationstechnologien verlagern sich die menschlichen Aktivitäten zunehmend in die virtuelle Welt des Internets. Weltweite wirtschaftliche Wertschöpfung wickelt sich über internationale Arbeitsteilung auf einer den Nationalstaaten übergeordneten Ebene ab, jenseits territorialer Souveränität und einzelstaatlicher Gestaltungsmöglichkeiten. Das höhlt das Mehrheitsprinzip aus, weil dem jeweiligen Volk als dem Souverän jede weitere Einflussmöglichkeit entzogen wird.

### Die Fragmentierung schreitet voran

Gesellschaften unterliegen einer wachsenden Individualisierung. Sie zersplittern und lösen sich von kollektiv verbindlichen Entscheidungen, die den eigenen Interessen entgegenstehen. Traditionelle Gruppenbindungen etwa an Dorfgemeinschaft, Kirche, Gewerkschaft oder Verein nehmen frappant ab. Das ist in der Fragmentierung des Parteiensystems zu spüren. So hatte Deutschland bis 1980 im Wesentlichen ein Drei-Parteien-System, bestehend aus CDU/CSU, SPD und FDP. Es ist in den 1980er-Jahren durch die Gründung der Grünen, in den 1990er-Jahren durch die Vereinigung der Linken und in den 2010er-Jahren durch das Aufkommen

**MEGATRENDS** setzen eingespielte demokratische Entscheidungsmechanismen unter Druck.

der AfD zu einem Sechs-Parten-System geworden. Das erschwert die Bildung einer Regierungsmehrheit erheblich.

### Die Bedeutung von Wahlen sinkt

Das Profil der etablierten Parteien schwindet, die Wahlbeteiligung sinkt. Immer seltener bringen Wahlen eindeutige Ergebnisse. Zurückzuführen ist dieser Erosionsprozess auf die abnehmenden Bindekräfte sozialer Milieus, die sich kaum noch im traditionellen Wahl- und Parteiensystem wiederfinden. Generell lassen sich Mehrheiten nicht mehr mit dem Interesse der Mehrzahl gleichsetzen, weil „das“ Volk immer weniger eine homogene Masse darstellt. Gegenwärtig definieren sich Gesellschaften vermehrt über den Begriff der Minderheit. Denn jeder gehört irgendwie einer gesellschaftlichen Minderheit, ja sogar vielen Minderheiten an. Das verleiht einzelnen, gut vernetzten Gruppen mit Sonderinteressen strukturell mehr Gewicht. Die Regierungen und die sie tragenden Gruppen, so behaupten Kritiker, seien keineswegs mehr repräsentativ für die Gesamtbevölkerung. Der aktuelle Zustand zeichne sich durch eine sich selbst reproduzierende politische Elite mit Selbstbedienungsmentalität, rein technokratischem Handeln und inhaltsleerer Kommunikation aus.<sup>13</sup>

### Die Werte wandeln sich

Dramatisch verändert sich der Wertschausalt der Bevölkerung. Selbstverwirklichung, größeres Gewicht auf Individualität, Vielfalt und persönliche Mobilität, Toleranz gegenüber gesellschaftlichen Minderheiten und Achtsamkeit gegenüber der Umwelt nehmen zu. Zugleich wachsen Gegenbewegungen, die auf eine übersichtliche homogene Gesellschaft mit klaren Ordnungsstruktu-

ren setzen. Beide Strömungen akzeptieren hoheitliche Staatsfunktionen nicht mehr bedingungslos. Die eine, weil sie der persönlichen Entfaltung entgegenstehen; die andere, weil sie die in ihren Augen falsche gesellschaftliche Entwicklung begünstigen. Dieser Ansehensverfall betrifft auch die administrative Gewalt. Die Verwaltung wurde traditionell als unparteilich, fachlich kompetent und als Garant von Rechtssicherheit angesehen. Jetzt erlebt sie wie viele Institutionen einen Legitimationsverlust.

### Populismus kommt auf

Globalisierung, immer kompliziertere Lebensverhältnisse und ein kaum mehr beherrschbares Tempo von Veränderungen erzeugen bei vielen Menschen das Gefühl ständiger Überforderung. Ihr Bedürfnis, die undurchschaubare Komplexität zu reduzieren, und ihr Drang zu einfachen, klaren und schnellen Lösungen führen im politischen Bereich zu Strategien der Vereinfachung, vor allem in Gestalt des Populismus. Gefragt ist direkte Einflussnahme, beispielsweise durch flächendeckende Volksabstimmungen. In der Politikwissenschaft mehren sich Stimmen, stattdessen zivilgesellschaftliche Akteure sowie soziale Bewegungen zu stärken. Nur sie könnten eine Frischzellenkur des gesamten politischen Systems liefern, das durch Bürokratisierung und Verrechtlichung in Routine zu erstarren droht.<sup>14</sup>

### Mehr Bürgerbeteiligung – aber nicht zu Lasten der gewählten Mandatsträger

Deshalb stößt das Mehrheitsprinzip in seiner bisherigen Form an Grenzen. Es muss weiterentwickelt werden. Dafür gibt es eine Fülle von Vorschlägen.<sup>15</sup> So soll die Bevölkerung ihr Fachwissen

und ihre Lebenserfahrung einbringen und in die öffentlichen Entscheidungsprozesse fest etablieren – als neue fünfte öffentliche Gewalt. Dazu gehören innovative Methoden wie „Dynamic Facilitation“ mit der Mitwirkung von Bürgerräten, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden und zeitlich befristet beraten, oder „Systemisches Konsensieren“, mit dem Gruppen ihre internen Widerstände gegen bestimmte Inhalte messen und in eine gemeinsame Lösung integrieren.

In jedem Fall ist dabei eine neue Frage zu klären: Wenn die Mitwirkungsrechte der Bürger zunehmen, wo konkurrieren sie mit dem Gemeinde- und Stadtrat, den ja sie selbst gewählt haben? Wo sind die Grenzen der Kompetenzen zwischen auf Zeit gewählten Mandatsträgern, die einen Amtseid geschworen haben, und den losen Beratungsgremien der Bürger? Wer bestimmt letztlich?

Für alle Beteiligten wird es immer anstrengender, Demokratie zu praktizieren. Damit steigen die sozialen Kosten dieser Herrschaftsform. Es braucht große Anstrengungen, sowohl klare, manchmal harte Konflikte als auch ein respektvolles Miteinander. Dazu müssen Institutionen und Beteiligte dauerhaft für Transparenz sorgen und eine von Fairness getragene Partizipation leben. Davor steht ein gewaltiges Defizit: politische Bildung. Staat und Gesellschaft müssen weitaus mehr dafür tun. ///

**Es BRAUCHT mehr Bürgerbeteiligung und politische Bildung.**



/// ERWIN FELLNER

ist Kommunikations- und Politikberater in Bad Tölz.



/// DR. THORSTEN WINKELMANN

ist Akademischer Rat am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

### Anmerkungen

<sup>1</sup> Starosolskyj, Wołodymyr: Das Majoritätsprinzip, Wiener Staatswissenschaftliche Studien 13 (2), Wien 1919, S. 8. So sind „schon Regeln, die menschlichen Gemeinschaften das gewaltsame Auskämpfen von Führungsansprüchen ersparen, ein bedeutender zivilisatorischer Fortschritt“, Wehner, Burkhard: Die Abgründe des Mehrheitsprinzips, 2007, <http://www.reformforum-neopolis.de/reformforum/gesamtkatalog/-demokratie.html>, Stand: 28.10.2020.

<sup>2</sup> Gusy, Christoph: Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat, in: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie: Politik und Soziologie der Mehrheitsregel, hrsg. von Bernd Guggenberger und Claus Offe, Opladen 1984, S. 61-82, hier S. 64.

<sup>3</sup> Volkmann, Uwe, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. von Karl-Heinrich und Wolfgang Höfling, Berlin 2000, Art. 20 Rn. 26.

<sup>4</sup> Starosolskyj, Das Majoritätsprinzip, S. 23. Daher liegt im Mehrheitsprinzip „eine rechtliche Anerkennung der auf der Seite der Mehrheit liegenden Übermacht“, ebd., S. 9.

<sup>5</sup> Steffani, Winfried: Mehrheitsentscheidung und Minderheiten in der pluralistischen Verfassungs-

demokratie, in: Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Roland Roth und Dieter Rucht, Bonn 1991, S. 506-523, hier S. 16.

<sup>6</sup> Nohlen, Dieter: Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch, München 1978, S. 50; Scheuner, Ulrich: Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Opladen 1973, S. 18.

<sup>7</sup> Zippelius, Reinhold: Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie, Stuttgart 1987, S. 10.

<sup>8</sup> Guggenberger, Bernd: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, in: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie: Politik und Soziologie der Mehrheitsregel, hrsg. von Bernd Guggenberger und Claus Offe, Opladen 1984, S. 184-195, hier S. 190.

<sup>9</sup> Vgl. Beck, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main, 2015; Renn, Ortwin: Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz, hrsg. von Jörg Hilpert, Stuttgart 2011, S. 19-43.

<sup>10</sup> Preuß, Ulrich K.: Die Zukunft: Müllhalde der Gegenwart, in: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel, hrsg. von Bernd Guggenberger und Claus Offe, Opladen 1984, S. 224-239, hier S. 232 ff.

<sup>11</sup> Guggenberger, An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, S. 191.

<sup>12</sup> Sturm, Roland: Aufgabenstruktur, Kompetenzen und Finanzierung, in: Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Oscar Gabriel und Everhard Holtmann, München, 3. Auflage, 1999, S. 619-658, hier S. 643 f.

<sup>13</sup> Die Kluft zwischen Bürgern und politischer Macht kann nicht einmal mehr mittels Repräsentation überbrückt werden. Vgl. Lietzmann, Hans J.: Die Demokratisierung der Repräsentation, in: Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, hrsg. von Manuela Glaab, Wiesbaden 2016, S. 41-57.

<sup>14</sup> Rosanvallon, Pierre: Das Jahrhundert des Populismus. Geschichte, Theorie, Kritik, Hamburg 2020; Roth, Roland: Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation, Hamburg 2011; Crouch, Colin: Postdemokratie, Frankfurt am Main 2008.

<sup>15</sup> Nanz, Patrizia / Leggewie, Claus: Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung, Berlin 2016; Sturm, Roland: Wie funktioniert Politik? Die Beweggründe des Politischen in den Nationalstaaten und in der EU, Baden-Baden 2008; Schrotta, Siegfried et al.: Lebendige Demokratie. Die Einigungskraft kooperativer Politik. Systemisches Konsensieren in der politischen Praxis, Holzkirchen 2018; Dynamic Facilitation: <https://dynamicfacilitation.org>, Stand: 11.1.2021; Fuhrmann, Raban Daniel: Beteiligungsformate beurteilen und erschließen, 2014/2019: [www.lernende-demokratie.de/de/publikationen](http://www.lernende-demokratie.de/de/publikationen), Stand: 19.2.2021.



Brinkbäumer, Klaus / Lamby, Stephan:  
**Im Wahn: Die amerikanische Katastrophe.**  
München: C.H. Beck-Verlag 2020,  
391 Seiten, € 22,95.

/// Gespaltene USA

## TRUMPS AMTSZEIT UND SEIN ERBE

Im vorliegenden Buch „Im Wahn: Die amerikanische Katastrophe“ von Klaus Brinkbäumer und Stephan Lamby finden sich bereits prophetische Sätze, deren Bedeutung erst nach dem dramatischen Jahresbeginn in Washington so richtig klar wird. Die Autoren, beide erfahrene Beobachter transatlantischer Politik mit besonderem Augenmerk auf die Medienlandschaft, berichten von einer Trump-Wahlkampftrajektorie und zitieren dabei einen Trump-Fan: „Wenn Donald Trump wegen irgendwelcher unfairen

Tricks der Demokraten nicht wiedergewählt werden sollte, dann werden Sie einen echten Bürgerkrieg erleben“. Die von Trump angeführten Proteste gegen die Bestätigung Joe Bidens als neuen US-Präsidenten belegen, dass den Worten der Trump-Anhänger Taten folgen.

Das Buch ist aktuell und greift ein Thema auf, das auch nach der Abwahl von Donald Trump nicht aus der Welt ist: Amerika ist gespalten, nicht nur politisch in eine Welt der Republikaner und eine Welt der Demokraten, sondern

auch sozial, wirtschaftlich, kulturell. Die Risse ziehen sich durch das weite Land und durch ganze Familien. Die Polarisierung lähmt den politischen Output, untergräbt die Legitimation der politischen Institutionen und fördert Gewaltbereitschaft und Extremismus in der Gesellschaft. Der politisch Andersdenkende wird zum Feind, das politische System dysfunktional.

Die Autoren lassen viele interessante Experten der amerikanischen Politik zu Wort kommen. Es sind nicht die großen Namen der US-Wissenschaft wie Joseph Stieglitz aus New York, Francis Fukuyama aus Stanford oder Joseph Nye aus Boston, sondern kundige Beobachter aus der zweiten Reihe wie Robert Shapiro, ein New Yorker Politikwissenschaftler, der präzise die parteipolitischen Wegmarken der letzten Jahrzehnte auf den Punkt bringt, oder die Journalistin Susan Glasser vom New Yorker und Michael Werz vom linksliberalen Center for American Progress. Klaus Brinkbäumer und Stephan Lamby profitieren dabei von ihrem beeindruckenden Netzwerk insbesondere in die journalistische Szene hinein.

Stark ist ihre Analyse der US-Medienlandschaft. In aufregenden Zeilen gehen sie auf Übernahmeschlachten ein, zeichnen den Aufstieg von Fox News nach dem Einstieg von Rupert Murdoch nach und erklären den technologischen Wandel bei Radio, Fernsehen sowie in den Sozialen Medien. Rush Limbaugh, der konservative Radio-Star, verkörpert ein Phänomen, das von Donald Trump zum Exzess getrieben wird: Nicht Wahrheitsliebe, journalistisches Ethos und gründliche Recherche entscheiden über Erfolg, sondern die zurechtgebogene Perspektive und die polarisierte Message. Das politische Lagerdenken erfasst

die Medienlandschaft. Die politische Welt und die Medienwelt zerfallen in eigene Realitäten. Der Nutzer geht diesen Weg der Fragmentierung und Polarisierung bereitwillig mit und nistet sich in seinen Echo-Kammern ein.

Hinter den vielen kenntnisreichen Stimmen kommt die politische Analyse bisweilen aber zu kurz. Die Autoren reiben sich manchmal zu sehr an Donald Trump auf, anstatt einem empirisch-analytischen Ansatz bei der Darstellung struktureller Fehlentwicklungen in Amerika treu zu bleiben, also zu viel Trump und zu wenig historisch-politikwissenschaftlicher Tiefgang. Amerikas Geschichte ist reich an heftigen inneren Konflikten, denkt man an den Bürgerkrieg, an die McCarthy-Kommunismus-Hysterie, an die Bürgerrechtsbewegung oder die Vietnam-Proteste. Insofern hat Amerika vieles erlebt und vieles überstanden. Die Autoren hätten also weiter ausholen können, bevor sie bei Trump landen. Ihr Buch „Im Wahn. Die amerikanische Katastrophe“, mit seinem ohnehin zu reißerischen Titel, gehört daher nicht zur Pflichtlektüre von Studierenden und Doktoranden, sondern ist ein flott geschriebener Abriss der letzten Monate der Trump-Präsidentschaft, von Mitte Juni 2019, dem Beginn der heißen Wahlkampfphase bis zum Sommer 2020, als das Corona-Virus in Amerika wütet und das katastrophale Corona-Krisenmanagement von Donald Trump augenfällig ist und seine Wiederwahlperspektiven deutlich schmälert.

Es sind atemberaubende zwölf Monate amerikanischer Zeitgeschichte, die Klaus Brinkbäumer und Stephan Lamby Revue passieren lassen. Man merkt, dass zwei Journalisten-Profis am Werk sind, die über den Tellerrand der tagesaktuellen Geschichte hinausschauen, trotz des

manchmal fehlenden Tiefgangs. Trump ist weder Problemverursacher noch Problemlöser, Amerikas Fehlentwicklungen beschleunigten sich unter Trump. Insofern bleiben die zentralen Inhalte des Buches auch in der Nach-Trump-Zeit relevant. Joe Biden tritt eine schwere Hypothek an, um Amerika wieder in die Spur zu bringen. Viele der Probleme haben Klaus Brinkbäumer und Stephan Lamby ausführlich auf das Papier gebracht.

Bisweilen hätte man sich Überschriften gewünscht, die den Aufbau des Buches nachvollziehen lassen und dem Leser inhaltliche Orientierung geben. Auch innerhalb der Kapitel gibt es mitunter große thematische Sprünge. Aber das macht die Lektüre nicht weniger informativ und tut dem Werk letztlich keinen Abbruch. Denn die zentrale These wird deutlich und von Anfang an herausgearbeitet: Amerikas Demokratie ist in Gefahr, das Land ist in Schieflage, und unter Donald Trump kamen Wahrheit und moralische Standrads vollends unter die Räder.

Interessant ist die Auswahl der Kronzeugen für die These vom Verfall der politischen Kultur Amerikas: Anthony Scaramucci, Republikaner, PR-Experte und Investmentbanker, der kurzzeitig Trump Pressesprecher war, nach 11 Tagen gefeuert wurde und jetzt ein heftiger Trump-Kritiker ist, sowie Sebastian Gorka, ein halbseidener Politik-Experte aus dem rechtspopulistischen Dunstkreis von Breitbart, der unverbrüchlich zu Trump steht. Beide sind keine intellektuellen Aushängeschilder, aber sie gewähren eindrucksvolle Einblicke in die US-Politik unter Trump und in dessen gestörte Persönlichkeit und kontroverse Amtsführung.

Die dramatischen Ereignisse zu Jahresbeginn geben den Autoren Recht und

Unrecht zugleich. Trumps gefährliche Demagogie bringt die USA an den Rand eines Bürgerkriegs. Gleichwohl setzt sich am Ende das Recht und nicht die Gewalt der Straße durch. Joe Biden wird als 46. Präsident der USA vereidigt. Amerikas Demokratie ist geschwächt, aber sie lebt.

CHRISTIAN FORSTNER,  
HANNS-SEIDEL-STIFTUNG, WASHINGTON

Knaus, Gerald: Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst – Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl. München: Piper-Verlag 2020, 336 Seiten, € 18,00.



Der Autor Gerald Knaus ist Gründungsdirektor der Europäischen Stabilitätsinitiative, einer „Denkfabrik“, die sowohl von internationalen staatlichen Stellen als auch von konzernnahen Stiftungen finanziert wird und zu deren Zielen die Förderung von Migration gehört. Knaus ist ein humanitär gesinnter Pragmatiker. Die Vorstellung einer grenzenlosen Welt ist ihm ebenso eine Dystopie wie eine Welt voll inhumaner Grenzen, die Schutzsuchenden den Zugang verwehren. Knaus will den Europäern vermitteln, dass auch an den Außengrenzen der Europäischen Union „mehr Sicherheit und mehr Freiheit“ gleichermaßen möglich sind, „dass Menschlichkeit nicht Kontrollverlust bedeutet“. Humane Grenzpolitik verzichtet auf Minen und Schießbefehl und auf die Zurückschiebung von Flüchtlingen, ohne ihnen die Chance eines fairen Asylverfahrens zu geben („push backs“). Sowohl die USA als auch Australien sowie mehrere europäische Mitgliedsstaaten (Italien und Spanien) verstoßen gegen dieses Non-Refoulement-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention.

Der Autor belässt es nicht bei Kritik an verfehlter Politik. Er analysiert die Bedingungen wirkungsvoller Flüchtlingspolitik wie in den 1970er-Jahren

den Umgang mit der Flüchtlingskrise in Südostasien („boat people“) oder die Zusammenarbeit Australiens mit Nachbarstaaten in den 1980ern. Das ist eine der Stärken des Buches.

Welche Politik ist die erfolgreichere? Das Ziel – weniger illegale Migration und wenige Tote auf den Fluchtrouten – wird unterschiedlich erreicht: Australien als eines der klassischen Einwanderungsländer nimmt Fluchtmigranten in größerer Zahl über Ansiedlungsprogramme der Vereinten Nationen auf, lässt aber Fluchtmigranten, die auf eigene Faust versuchen, dorthin zu gelangen, nicht in das Land. Sie werden auf die mehrere 1.000 Kilometer entfernten Pazifikinseln Nauru und Manus verbracht, wo sie unter menschenunwürdigen Verhältnissen leben müssen.

Die Bilanzen der europäischen und der australischen Politik nehmen sich sehr unterschiedlich aus: In den Jahren 2014 bis 2018 gelangten 648.000 Menschen aus Nordafrika nach Italien, im zentralen Mittelmeer registrierte man 15.062 Ertrunkene. Auf dem Meer zwischen Indonesien und Australien wurde hingegen in diesem Zeitraum kein ertrunkener Flüchtling registriert, 163 Menschen erreichten Australien mit dem Boot und wurden unmittelbar auf die Inseln verbracht. Die parteiübergreifend getragene Politik besteht darauf, die Kontrolle darüber auszuüben, wer sich dauerhaft im Land niederlässt und wer nicht. Die EU wartet hingegen weitgehend ab, wie viele Fluchtmigranten sich bis an die Außengrenzen durchschlagen. Dabei nimmt sie u. a. in Kauf, dass die besonders verletzlichen und schwachen Gruppen (Alte, Versehrte, häufig Frauen etc.) zurückbleiben, weil sie nicht die Ressourcen für eine Wanderung über tausende von Kilometern aufbringen können.

Knaus sieht, wie zentral es für die Legitimation der Politik ist, dass die Regierungen die Kontrolle über die Zuwanderung ausüben und dies dann auch den Bürgern vermitteln. Dabei sei der Preis inhumaner Abschreckungsmaßnahmen nicht zwingend in Kauf zu nehmen. In den 1980er-Jahren etwa verabredete die australische Regierung mit Nachbar- und Transitländern wie Malaysia, Flüchtlingskontingente aufzunehmen und anzusiedeln, wenn im Gegenzug das Ablegen von Booten in Richtung Australien verhindert werde. Die Zahl der illegalen Bootsankünfte lag über Jahre bei Null. Partnerschaften zwischen Herkunfts- und Transitländern und den Zielstaaten hält er für ein geeignetes Mittel, Migration in gegenseitigem Interesse zu steuern.

Praktisch sei dies bei der Verabredung mit der Türkei Anfang des Jahres 2016 geschehen. Das Konzept war von Knaus und seinem Team entwickelt und propagiert worden. Obwohl die Zahl der Fluchtmigranten in Folge der Vereinbarung drastisch sank, zeigten sich von Beginn an erhebliche Schwächen. Knaus benennt die politisch gewollte Ineffizienz der griechischen Asylverfahren und die organisierte Verantwortungslosigkeit in der EU rund um die Umsetzung. Schnelle Verfahren an den Außengrenzen und eine Rückführung der Abgelehnten innerhalb von zwölf Wochen in sichere Drittstaaten, wie sie Knaus zurecht als wichtige Lösungsbestandteile propagiert, sind von ihrer Verwirklichung meilenweit entfernt. Es fehlt der politische Wille.

Knaus lässt sich nicht vereinnahmen für die eine oder andere Politik in diesem stark polarisierten Feld. Seine Analyse ist in weiten Teilen nachvollziehbar und überzeugend. Sie greift aber vor al-

lem dort zu kurz, wo die Politik klassischer Einwanderungsländer zum Vorbild erklärt wird. Länder mit einer anderen Geschichte (wie die mittel- und südosteuropäischen Staaten) können und wollen eine Politik auch der geregelten Aufnahme aus entfernten Weltregionen nicht mittragen. Für den unauflösbaren Widerspruch zwischen Kosmopolitismus und Kommunitarismus, der hier zum Ausdruck kommt, zeigt Knaus nur Unverständnis. Der Konflikt zwischen den Vertretern beider Richtungen hat die EU in eine ihrer schwersten Krisen geführt. Eine Lösung hierfür ist nicht in Sicht.

PD DR. STEFAN LUFT,  
BREMEN

Backes, Uwe / Gallus, Alexander / Jesse, Eckhard / Thieme, Tom (Hrsg.):  
Jahrbuch Extremismus und  
Demokratie 32. Baden-  
Baden: Nomos Verlag 2020,  
539 Seiten, € 118,00.



Ein Klassiker der Extremismusforschung findet seine Fortsetzung. Das Jahrbuch Extremismus und Demokratie ist in der 32. Ausgabe erschienen und bietet wieder eine Fülle an Materialien und Analysen. Die Herausgeber haben die bisherige Struktur beibehalten und bleiben damit ihrer formalen wie inhaltlichen Linie treu. Diese Kontinuität ist lobenswert und trägt zum Nutzen dieser Publikationsform bei.

Im ersten Abschnitt („Analysen“), der sich nicht einem Themenschwerpunkt widmet, werden vier ausführliche Beiträge präsentiert. Eckhard Jesses Artikel („Äquidistanz und Hufeisenmodell“) ist ein Plädoyer für die Äquidistanz des demokratischen Verfassungsstaats gegen Extremismen von links wie von rechts und zugleich eine Dekonstruktion der Kritik an der Extremismusforschung, die sich unter anderem an der Polemik über die „Hufeisentheorie“ entzündet hatte. Isabelle-Christine Panreck behandelt die „#aufstehen“-Bewegung, die sich mittlerweile auf dem Rückzug befindet und beschreibt deren theoretische Defizite. Roland Sturm zeigt den schottischen Weg zu einem zweiten Unabhängigkeitsreferendum auf, das nach den Wahlen in Schottland 2021 wieder stärker auf der

Tagesordnung stehen wird. Evelyn Bokler-Völkel liefert in ihrer politikwissenschaftlichen Analyse des Islamischen Staats eine interessante Systematik, mit der sie die „Ideokratieunterschiede in der Theorie“ (S. 83) herausarbeitet.

Der zweite Abschnitt („Daten, Dokumente, Dossiers“) enthält wie gewohnt einen Überblick über Wahlen und Organisationen im Berichtsjahr 2019 von Eckhard Jesse und Uwe Backes, wobei zumeist die extremistischen Gruppierungen im Vordergrund stehen – bei den Wahlen betrifft das vor allem die AfD. Auch die folgende Dokumentation von Alexander Gallus befasst sich mit der AfD und dies am Beispiel der Einstufung des „Flügels“ der Partei als rechtsextremistisch durch das Bundesamt für Verfassungsschutz. Philipp Curle steuert eine Einschätzung der „Interventionistischen Linken“ bei und Stefan Goertz eine aktuelle Analyse rechtsextremistischer und rechtsterroristischer Akteure in Deutschland. Dirk Baehr vergleicht die Radikalisierungsprozesse von neun dschihadistischen Straftätern in Deutschland.

Tom Mannewitz liefert ein spannendes biografisches Porträt über Bernhard Falk, der sich vom verurteilten Linksterroristen zum Dschihadisten entwickelt hat. Das Länderporträt von Miroslav Mares behandelt Kroatien. Das Zeitschriftenporträt von Anna-Maria Haase thematisiert „Phase 2“ aus der linksextremen Szene, die dort aber wohl kaum mehr eine große Rolle spielt.

Es folgen wie gewohnt eine Fülle längerer und kürzerer Rezensionen. Wilfried von Bredow liefert einen lesenswerten Literaturbericht über Politik, politische Kultur und gesellschaftlichen Wandel in der „alten“ und der „neuen“ Bundesrepublik Deutschland, der auch einige Biografien behandelt. Nicht weni-

ger interessant ist die Sammelrezension von Isabelle-Christine Panreck über Antisemitismus in Geschichte und Gegenwart. „Kontrovers besprochen“ wird diesmal das Buch „Vertrauensfrage“ von Florian Meinel, wobei sich die kontroverse Betrachtung in Grenzen hält. Interessant der Beitrag von Armin Pfahl-Traughber in der Reihe „Wieder gelesen“, der die Demokratietheorie von Hans Kelsen in Erinnerung ruft. Manès Weisskircher stellt ein Buch von Dominique Venner, ein rechter Aktivist, über Nationalismus vor. Der Rest des Jahrbuchs bietet eine Fülle von Rezensionen als Hauptbesprechungen, Kurzbesprechungen und eine kommentierte Bibliografie sowie eine kurze Liste interessanter Zeitschriftenbeiträge. In diesen Auswertungen findet nicht nur der Fachwissenschaftler interessante Anregungen für die weitere Lektüre. Ein ausführliches Personenverzeichnis am Ende erleichtert die Benutzung des Bandes.

Das neue Jahrbuch Extremismus und Demokratie bestätigt wieder die große Bedeutung dieses Projektes für die Erforschung des politischen Extremismus in Deutschland. Der große editorische Aufwand, den sich die Herausgeber jedes Jahr machen, schlägt sich erneut in einer vorbildlichen Publikation nieder. Das Handbuch ist ein Standardwerk, das seinesgleichen sucht und qualitativ aus der Fülle sozialwissenschaftlicher Literatur herausragt. Es kann jedem Interessenten, Forschenden und Studierenden in diesem Feld nur empfohlen werden, auch wenn sich wohl nur wenige, sehr wohlhabende Studenten das Buch leisten können.

DR. GERHARD HIRSCHER,  
HANNS-SEIDEL-STIFTUNG, MÜNCHEN



Bauer, Gerhard / Protte, Katja / Wagner, Armin: Krieg  
macht Nation. Wie das deutsche  
Kaiserreich entstand.  
Dresden: Sandstein Verlag  
2020, 432 Seiten, € 48,00.

Im Januar 2021 jährt sich die Gründung des Deutschen Reiches zum 150. Mal. Am 1. Januar entstand das Reich verfassungsrechtlich, am 18.1.1871 wurde der preußische König Wilhelm I. im Spiegelsaal von Versailles zum Deutschen Kaiser proklamiert. Anton von Werners nicht originalgetreues Bild dieser Szene, von dem mehrere Versionen existierten, ist weithin bekannt als „das“ Bild der Reichsgründung.

Seit 1871 ist der deutsche Nationalstaat, der Einheitsstaat, zumeist politische Realität oder (für die Jahre von 1949-90) immerhin eine politische Idee und ein Staatsziel der Bundesrepublik gewesen. Die Ereignisse, die zur Staatsgründung im Jahr 1871 geführt haben, sind somit auch heute noch als Traditionslinie unseres Nationalstaates interessant. Sie haben überdies große Bedeutung für unser Verständnis der neueren deutschen Geschichte sowie unseres Verfassungsrechts.

Das Kaiserreich löste die Forderung weiter Teile des (gebildeten) Bürgertums nach mehr Mitbestimmung nicht ein. Der Reichstag war das einzige, wenn auch nur von Männern, gewählte und damit halbwegs demokratisch legitimierte Staatsorgan. Der Kaiser, der allein von ihm bestimmte Reichskanz-

ler (als einziger Reichsminister) und der aus Abgesandten der zumeist monarchisch geführten Gliedstaaten bestehende Bundesrat unterlagen keiner Kontrolle durch das Volk. Abgewählt werden konnten sie ebenfalls nicht.

Auf der anderen Seite wurden einige Traditionen begründet, die noch heute fortbestehen. Der Bundesrat ist weiterhin ein Organ, das aus weisungsgebundenen Mitgliedern der Landesregierungen besteht (Art. 51 Abs. 1 GG). Die Geschäftsordnung des Bundestages schreibt manche Regelungen aus der Geschäftsordnung des Reichstags fort. Sogar die Platzanordnung im Plenarsaal des Bundestags erinnert an den alten und überholten Dualismus zwischen dem Parlament auf der einen sowie Regierung und Bundesrat auf der anderen Seite.

Außenpolitisch hatte die durch drei Kriege forcierte Reichsgründung ein sehr schlechtes Verhältnis zu Frankreich zur Folge. Der östliche Nachbarstaat verlor Elsass-Lothringen und musste Reparationen zahlen. Trotz aller Bemühungen, das Verhältnis zu verbessern, ist eine Linie zum harten Versailler Vertrag von 1919 deutlich erkennbar. Wozu dieser Vertrag wiederum beitrug, ist allseits bekannt.

In seiner Ausstellung „Krieg macht Nation“ zeichnet das Militärgeschichtliche Museum Dresden den „Weg zur Nation“ nach. Leitmotiv ist die „Frage nach den unterschiedlichen Hoffnungen und Zielen, die Menschen mit der Idee der Nation verbanden, und nach der Rolle, die sie Kriegen dabei zuschrieben“, wie die Ausstellungsmacher und Katalogherausgeber anfangs erklären (S. 9). Das Dresdner Haus ist das einzige in Deutschland, das die Reichsgründung mit einer besonderen Schau würdigt. Bereits das ist be-

dauerlich. Darüber hinaus ist es sehr schade, dass wegen der Corona-Pandemie deutlich weniger Menschen die vom 16.7.2020 bis zum 31.1.2021 angesetzte Ausstellung sehen konnten, als ursprünglich erhofft. Umso erfreulicher ist es, dass der hier anzuzeigende Katalog vorliegt. Er konserviert das in der Ausstellung gezeigte Wissen für alle Geschichtsinteressierten. Das Buch zeigt die zahlreichen eindrucksvollen Exponate und Bilder, die dazugehörigen Beschreibungen und Einführungstexte sowie sehr gelungene Karten. Schon allein deswegen lohnt es sich, den Katalog zur Hand zu nehmen. Außerdem enthält er rund 20 vertiefende Aufsätze, deren Adressaten aber eher diejenigen sein dürften, die zumindest ein Grundwissen zur deutschen Geschichte des 19. Jahrhunderts mitbringen.

Gegliedert ist der Katalog in die fünf großen Bereiche „Auf dem Weg zur Nation“ (S. 18-41), „Bismarck und Bebel“ (S. 42-65), „Kriege und Nationen“ (S. 66-267), „An der Schwelle zum modernen Krieg“ (S. 268-345) und „Panorama“ (S. 346-384). Der erste Abschnitt führt mit einem einleitenden Beitrag von Christian Jansen kurz in das bürgerlich-liberale Denken zu Nation und Krieg vor 1870/71 ein. Er stellt unter anderem die „Deutsche Fortschrittspartei“ als erste deutsche Partei sowie König Wilhelm I. vor.

Der Schwerpunkt des Kataloges und der Ausstellung liegt, wie die Seitenzahlen zeigen, auf den beiden Abschnitten, die sich mit den drei „Einigungskriegen“ 1864, 1866 und 1870/71 sowie mit der Kriegsführung befassen. Es wird deutlich, wie sehr Bismarck es verstand, für Preußen günstige „Konjunkturen“ je nach Situation flexibel zu nutzen (vgl. Ulrich Lappenküper, S. 46-57): Die

deutsche Einigung war ein Kind mindestens des Deutschen und des Deutsch-französischen Krieges. Zugleich nahm vor allem der Kampf mit Frankreich als Massenkrieg mit seinen vielen Opfern und Zerstörungen in vielem den 1. Weltkrieg vorweg. Interessant ist der Seitenblick auf die Situation Dänemarks nach der Niederlage gegen Preußen und Österreich im Jahr 1864. Als europäische Macht existiert Dänemark seit 1864 nicht mehr. Seitdem beschränken sich dänische Regierungen vor allem auf die Innenpolitik, wie Uffe Østergård und Bjørn Østergaard konstatieren.

Der Katalog löst sein Versprechen ein, die enge „Verbindung von Nation, Krieg und Fortschrittsglaube“ zu zeigen. Dabei wird auch, beispielhaft anhand der Person des Sozialdemokraten August Bebel (James Retallack, S. 58-65), auf die Kritiker der Einigung und des dadurch entstandenen Reiches eingegangen. Wer ihn gelesen hat, kann viele Ereignisse der für Deutschland so verheerenden ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts besser verstehen. Die Lektüre ist sehr zu empfehlen. Sie hilft den Lesern, ein wichtiges Stück deutscher Geschichte, das in Teilen bis heute nachwirkt, zu verstehen.

PROF. DR. PHILIPP AUSTERMANN,  
BRÜHL



Rill, Bernd: Frankreich und das Mittelmeer. Geschichte eines Machtanspruchs. Berlin: Verlag Dr. Köster 2020, 449 Seiten, € 27,00.

Wer immer Bernd Rill als Seminar- oder Tagungsleiter an der Akademie für Politik und Zeitgeschichte erleben durfte, hat seine ausgeprägte Vorliebe für historische Bezüge und sein immenses Fachwissen auf diesem Gebiet gespürt. Auch sein neuestes Werk atmet diesen Geist. Die Darstellung der franko-mediterranen Beziehungen umfasst eine mehr als tausendjährige Epoche von den Karolingern und Merowingern im 8. Jahrhundert bis zur unmittelbaren Gegenwart. Dabei liefert der Autor zahlreiche interessante Einblicke: von den Kreuzzügen im 11./12. Jahrhundert (die entgegen einer hierzulande üblichen Auffassung „überwiegend eine Angelegenheit der Franzosen waren“; S. 10) und dem Vordringen der französischen Könige an das Mittelmeer im 13. Jahrhundert über die Mittelmeeraktionen des „Sonnenkönigs“ Ludwig XIV und die Feldzüge Napoleons bis in die moderne Zeit der Nationalstaaten.

In der Neuzeit wird zunächst die Entstehung des französischen Kolonialreiches im heutigen Maghreb (Algerien, Tunesien, Marokko) geschildert, – die, so der Autor, von Bismarck mehrfach gefördert wurde, weil er damit die durch den Krieg 1870/71 und die Annexion

von Elsass-Lothringen entstandene Verbitterung Frankreichs zu mildern hoffte (S. 220 ff).

Des Weiteren kommt die Rolle der nord- und schwarzafrikanischen Gebiete im Zweiten Weltkrieg (hier fand die Exilregierung de Gaulles ihre erste politische und militärische Machtbasis) zur Sprache, ebenso wie der schmerzhaft wie schließlich unausweichliche Prozess der Entkolonisierung von den 1950er-Jahren bis 1962. Seither haben alle Regierungen, von de Gaulle bis Macron, eine „arabische Politik“ verfolgt, die Frankreichs Einfluss im Mittelmeerraum sichern sollte, indem sie zwischen Israel, aber auch dem Westen einerseits und den arabischen Staaten andererseits eine – prekäre, schwierige und nicht immer erfolgreiche – Mittlerrolle einzunehmen versuchten: Sei es mit der Forderung nach einem europäisch-arabischen Dialog als Reaktion auf die „Ölkrise“ 1973, sei es mit dem letztlich gescheiterten Versuch Präsident Sarkozys, eine außerhalb der EU angesiedelte „Mittelmeerunion“ unter faktischer französischer Führung zu errichten.

Bernd Rill zeigt die Widersprüche und Grenzen dieser und anderer Versuche Frankreichs auf, seine speziellen Bindungen mit dem Mittelmeerraum zur Stärkung seines außenpolitischen Ranges als Mittelmacht mit weltweiter Ausstrahlung zu nutzen. Auch die wesentlich von Sarkozy vorangetriebene militärische Intervention in Libyen 2011 ist letztlich auf der ganzen Linie gescheitert: „Der forsche kriegsgerische Geist Sarkozys hat dazu beigetragen, Libyen in den Abgrund zu stürzen“ (S. 429).

Das Buch bietet dem Leser einen fakten- und episodenreichen Langstreckenritt durch die französische Geschichte mit dem besonderen Fokus auf die viel-

fältigen Beziehungen mit den Herrschern, Territorien und später Staaten des Mittelmeerraumes. Sehr detailreich fällt dabei die Schilderung der jeweiligen taktischen Winkelzüge der zunächst dynastischen, später nationalstaatlichen Interessenpolitik aus. So kann der Autor verdeutlichen, wie sehr die Beziehungen zum Mittelmeer die französische Politik im Verlaufe ihrer Geschichte seit ihren Anfängen geprägt haben.

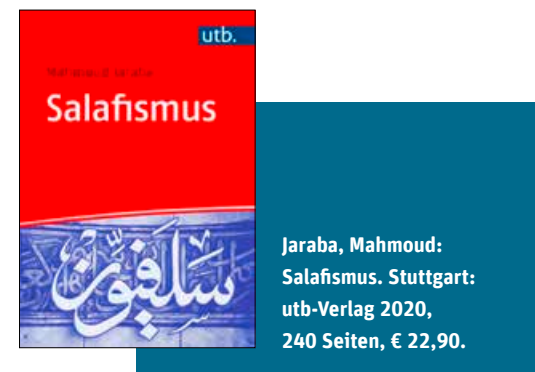
Allerdings gibt es auch Grenzen, die mit der Grundanlage des Buches zusammenhängen. Zwar kann man die Entscheidung des Autors akzeptieren, dass „die geistes- und kulturgeschichtlichen Implikationen der französischen Aktionen im Mittelmeerraum nur in dem Ausmaß aufgegriffen [werden], wie sie etwas zu deren politischer Dimension beigetragen haben“ (S. 2). Auch die Ausparung der in Frankreich immer wieder entworfenen Mittelmeer-Konzepte lässt sich nachvollziehen. Stattdessen beschränkt sich der Autor weitgehend auf eine diplomatische und militärische Ereignisgeschichte. Damit geraten indessen wesentliche für das Verständnis der franko-mediterranen Beziehungen wichtige Aspekte aus dem Blickfeld: Wie stark wogen und wiegen beispielsweise ökonomische Interessen im französischen Mittelmeerengagement; welche Bedeutung kommt militärischen Faktoren zu? Oder geht es eher um Prestige und den „Rang“ Frankreichs in der internationalen Politik?

Auch die starke innenpolitische Aufladung der Mittelmeerbeziehungen (durch die Kolonialgeschichte und durch die Präsenz maghrebinischer Einwanderer in Frankreich mit allen daraus resultierenden gesellschaftlichen Verwerfungen und Konflikten) bleibt außen

vor. Man kann ferner bedauern, dass der Autor nicht versucht hat, die schier unermessliche Detailfülle, die er auf mehr als 400 eng bedruckten Seiten ausbreitet, hin und wieder zu bündeln und die Epochen und Ereignisse einzuordnen. Damit hätte er historische Kontinuitätslinien, Veränderungen und Brüche im Verhältnis Frankreichs zum Mittelmeer besser verdeutlichen oder auch die Relevanz der Mittelmeerdimension für die französische Außenpolitik umreißen können.

Das ist schade angesichts der reichhaltigen Substanz des hier ausgebreiteten Stoffes. So bleibt der Leser am Ende etwas ratlos zurück und muss versuchen, diese offenen Fragen selbst zu klären, vielleicht mit Hilfe der interessanten Auswahlbibliografie. Aber trotz dieser Einwände bleibt es ein Verdienst des Buches, die – in Deutschland eher wenig beachtete, für das Verständnis der französischen Außenpolitik aber wesentliche – spezifische mediterrane Berufung unseres Nachbarlandes und ihre historischen Grundlagen zu vermitteln.

PROF. DR. HENRIK UTERWEDDE,  
DEUTSCH-FRANZÖSISCHES INSTITUT,  
LUDWIGSBURG



Für sein Werk wertete Mahmoud Jaraba zwischen 2015 und 2017 Freitagspredigten einer salafistischen Moschee in Bayern, zahlreiche Interviews und Fachliteratur aus.

Internationalen Studien zufolge sind wichtige Faktoren, die eine Radikalisierung begünstigten, familiäre und gesellschaftliche Verwerfungen (Diskriminierung, Arbeitslosigkeit), seelische Störungen, kollektive Traumata (Kriege, brutale Gewalterfahrungen) und Social Media. Der Terminus „Salafismus“ leitet sich ab von „al-salaf al-salih“ (fromme Altvordere), die ersten drei Generationen des Islam, die zu einem goldenen Zeitalter verklart werden. Um die moderne Bewegung von der historischen Salafiya abzugrenzen, werde häufig der Begriff „Neo-Salafismus“ verwendet. Heutzutage versteht man unter Salafismus meist die extremistische Bewegung wahhabitischer Prägung. Jaraba unterteilt den Salafismus in eine ideologische und eine jihadistische Strömung, wobei beide für ein vermeintlich islamisches System kämpfen würden. Jihadisten wollen diesen angeblich „islamischen Staat“ mit Gewalt errichten. Laut Jaraba gehöre der Großteil der Salafisten in Bayern zur ideologischen Strömung.

Der Salafismus ist eine Unterkategorie des Islamismus. Der Vordenker des salafistischen Wahhabismus, auch für die heutigen salafistischen Bewegungen wichtig, war Muhammad ibn Abd al-Wahhab (gest. 1799). Er kombinierte den Begriff „Salafiya“ mit einem aggressiven Purismus, wonach der Islam von „unerlaubten Neuerungen gereinigt“ werden müsse. Alle andersdenkenden Muslime belegte er mit einer Exkommunikation (Takfir) und rief einen erbarmungslosen Krieg gegen Schiiten aus. Ein Bündnis der Wahhabiten mit dem Königshaus al-Sa‘ud etablierte den Wahhabismus als Staatsdoktrin und machte das Land zum Ausgangspunkt für die Verbreitung der Ideologie.

Jaraba stellt die Wichtigkeit Saudi-Arabiens für den Salafismus in Deutschland heraus. Auch deutsche Prediger wie Pierre Vogel studierten dort. Der Salafismus begann sich Anfang der 2000er in Deutschland zu etablieren. Ab 2005 suchten Salafisten mit charismatischen Predigern die öffentliche Bühne, um gezielt ein jugendliches, primär deutschsprachiges Publikum anzusprechen. Zudem nutzten sie die sozialen Medien auf Deutsch besser als die nicht-extremistischen, traditionellen muslimischen Gemeinden.

Jaraba erläutert auch die Selbst- und Feindbilder. Kennzeichnend für die Ideologie ist eine Dichotomie „wahre Muslime“ – „Ungläubige“, wobei auch große Teile der Muslime selber (Schiiten, Sufis, Säkulare u. a.) als vermeintlich Abtrünnige, Götzendieher oder Heuchler diffamiert werden. Man selbst gehört zu einer „auserwählten Gemeinschaft“, die als einzige den Monotheismus (Tawhid) vertritt. Nur ein wahrer „islamischer Staat“, in dem die Herrschaft Gottes auf Erden ver-

wirklicht werde, besitze demnach Legitimität.

Dem salafistischen Konzept der „Loyalität und Lossagung“ (al-wala‘ wal-bara‘) wird bei den Freitagspredigten salafistischer Moscheen ein enormer Stellenwert beigemessen. Demnach soll nur der eigenen auserwählten Gemeinschaft Loyalität entgegengebracht und äußere Feinde bekämpft werden. Dies führt häufig zu Desintegration und Selbstisolation.

Das Konzept nutzten Jihadisten auch zur Legitimation ihrer Gewalt. Antijüdische Verschwörungserzählungen dienten als Instrument bei der Propagierung salafistischen Gedankenguts und v. a. der Syrienkrieg wurde zum Fanal des Salafismus. Die Parteinahme des schiitischen Iran und der Hisbollah für Assad und die Formierung sunnitisch-islamistischer Rebellen Gruppen ließen den Konflikt von einer Revolution in einen konfessionell gefärbten Bürgerkrieg abgleiten. Salafistische Jihadisten inszenierten sich in emotional aufgeladener Online-Propaganda als Rächer der unterdrückten Sunniten. Diese Strategie hat sich der IS angeeignet, als er im Juni 2014 sein „Kalifat“ ausrief. Jaraba zeigt anhand ausgewerteter Freitagspredigten, dass die Narrative zu Syrien bei den Salafisten besonders verfangen.

Der Autor schlägt auch Strategien gegen den Salafismus vor. Neben Sicherheitsmaßnahmen des Staates sei es wichtig, auch in Zusammenarbeit mit muslimischen Gemeinden eine Imamausbildung und islamischen Religionsunterricht in Deutschland zu fördern.

Um für das Buch besser zwischen der Religion Islam und dem Salafismus als Ideologie unterscheiden zu können, wäre eine kurze Einführung in die Quellen der islamischen Normenlehre zu Be-

ginn vonnöten. Interessant wäre überdies ein Abschnitt zu wechselseitigen ideologischen Einflüssen der Muslimbruderschaft und der Salafisten in der Geschichte und heute gewesen. Trotzdem bietet das Buch von Mahmoud Jaraba einen sehr lesenswerten, tiefen und detailreichen Einblick in die weltweite und auch die bayerische Salafistenszene. Ein tieferes Verständnis von Genese und Inhalt salafistischer Ideologie, das Jaraba erfolgreich vermittelt, ist grundlegend für ein wirkungsvolles Entgegen treten gegen den Extremismus der salafistischen Ideologie.

FABIAN SCHMIDMEIER M.A.,  
ERLANGEN,  
[WWW.ABRAHAMICSTUDIES.COM](http://WWW.ABRAHAMICSTUDIES.COM)

Folgende Neuerscheinungen aus unseren Publikationsreihen können bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Lazarettstraße 33, 80636 München (Telefon: 089/1258-263) oder im Internet [www.hss.de/publikationen/](http://www.hss.de/publikationen/) bestellt werden:



**AKTUELLE ANALYSEN 82**  
**Das Kreuz mit der Neuen Rechten?**  
Rechtspopulistische Positionen  
auf dem Prüfstand



**AKTUELLE ANALYSEN 83**  
**Wie aus Vertreibung Versöhnung wurde**  
75 Jahre Kriegsende und 70 Jahre Charta  
der deutschen Heimatvertriebenen



**ARGUMENTATION KOMPAKT 1/2021**  
**Zwischen Beratung und Entscheidung**  
Über das Verhältnis von Wissenschaft  
und Politik in der Covid-19-Pandemie



**ARGUMENTATION KOMPAKT 2/2021**  
**Thesen zum „neuen“ Antisemitismus**  
Zäsur oder Kontinuität?

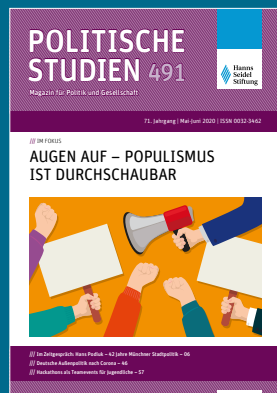
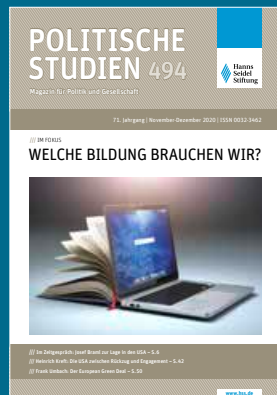
## VORSCHAU

### POLITISCHE STUDIEN

Nr. 497 „Die Bundestagswahl 2021“ mit Beiträgen von  
Alexander Dobrindt, Eckhard Jesse und Karl-Rudolf Korte

# POLITISCHE STUDIEN 6 X IM JAHR

Jetzt Jahresabo abschließen!



# BESTELLSCHEIN

Hiermit bestelle ich kostenlos und  
versandkostenfrei:

| Menge | Titel                                            |
|-------|--------------------------------------------------|
|       | PS 495: Corona verändert die Gesellschaft        |
|       | PS 494: Welche Bildung brauchen wir?             |
|       | PS 493: Heimat – Mehr als nur ein Ort            |
|       | PS 492: Jugend bewegt sich                       |
|       | PS 491: Augen auf – Populismus ist durchschaubar |
|       | PS 490: An die Welt von morgen denken            |

☐ Ich möchte die „Politischen Studien“ (PS) im  
Abonnement.

**Hanns-Seidel-Stiftung**  
**Referat „Publikationen“**  
**Lazarettstr. 33**  
**80636 München**

per Fax: +49 (0)89 12 58-469

Ihre Adresse bitte lesbar  
in Druckbuchstaben:

Institution

Vorname, Name

Straße, Nummer

PLZ, Ort

E-Mail-Adresse  
(falls Informationen per E-Mail erwünscht)

Telefon

Datum, Unterschrift

**Herausgeber:**

© 2021, Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München  
Lazarettstraße 33, 80636 München,  
Tel. +49 (0)89 1258-0, E-Mail: polstud@hss.de,  
Online: www.hss.de

Vorsitzender: Markus Ferber, MdEP  
Generalsekretär: Oliver Jörg  
V.i.S.d.P.: Hubertus Klingsbögl

**Redaktion:**

Barbara Fürbeth  
(Redaktionsleiterin; fuerbeth@hss.de)  
Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin)  
Susanne Berke (Redakteurin)  
Claudia Magg-Frank (Redakteurin)  
Marion Steib (Redaktionsassistentin; steib@hss.de)

**Graphik:** trurnit GmbH | trurnit Publishers

**Druck:** Kern GmbH, Bexbach

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e. V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Davon ausgenommen sind Teile, die als Creative Commons gekennzeichnet sind.  
Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit der Texte wird auf die gleichzeitige Verwendung femininer und maskuliner Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten geschlechtsneutral bzw. für alle Geschlechter.

Die Zeitschrift Politische Studien erscheint als zweimonatiges Nummernheft und Themenheft. Abonnement- und Einzelheftbestellungen sind kostenfrei über die Redaktion möglich.

Ein Verkauf oder eine sonstige gewerbliche Nutzung der von der Hanns-Seidel-Stiftung herausgegebenen Medien ist nicht gestattet. Weitere Exemplare können über die Hanns-Seidel-Stiftung, E-Mail: publikationen@hss.de bezogen werden.

Bildnachweis für Titel:  
iStock.com / koya79