



**TDHJ  
SPECIAL  
EDITION**

# 03  
JUNE 2021

# **Zukunft der Politikberatung**

**Politikberatung heute**  
von Heinrich Neisser

**Think-Tanks-Landschaft Österreichs**  
von Julius Seidenader

**Centres of Excellence**  
von Ursula Werther-Pietsch

**Eine G3-Weltordnung**  
von Xuewu Gu

**GENERALMAJOR MAG. THOMAS STARLINGER,  
ADJUTANT DES ÖSTERREICHISCHEN BUNDESPRÄSIDENTEN,  
BEIRATSMITGLIED**

---

# The Defence Horizon Journal Special Edition 3/21 **Zukunft der Politikberatung**

**E**in längst überfälliges, faszinierendes Experiment, das der Förderung einer offenen Diskussionskultur und der Hebung des sicherheitspolitischen Bewusstseins einer sehr breiten Öffentlichkeit dient. Ich wünsche dem TDHJ weiterhin viel Erfolg.

# Impressum

The *Defence Horizon Journal* ist eine wissenschaftliche Fachzeitschrift mit Berichten und Analysen zu Fragen der Geo-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Friedens- und Konfliktforschung, der Militärwissenschaften, der Strategie bis hin zur Gefechtstechnik sowie grundsätzlichen Fragen der Wehr- und Waffentechnik.

Das Ziel des Mediums ist es, Informationen über Abläufe, Hintergründe sowie Trends in den angeführten Fachbereichen zu vermitteln. Die Themenauswahl sowie Publikation erfolgt sach- und anlassbezogen.

The *Defence Horizon Journal* erscheint zweimal wöchentlich online, die Special Edition mit peer-reviewten Artikeln erscheint zweimonatlich. Publierte Beiträge enthalten die Ansichten der Autorinnen und Autoren und nicht notwendigerweise der Redaktion. Offenlegung gem. §25 (1) Mediengesetz: [www.thedefencehorizon.org](http://www.thedefencehorizon.org)

Medieninhaber: **TMW Horizont Gesellschaft mbH**, Tenschertstrasse 24/5/3, 1230 Wien

Herausgeber: **Matthias Wasinger, Ph.D.**

Mitherausgeberin *Special Edition*: **Doz. Mag. Dr. Ursula Werther-Pietsch**

Editorial Team *Special Edition*: **Dr. Friedarike Santner**

Design: **Damir Birsa**

Korrespondenz: [submissions@thedefencehorizon.org](mailto:submissions@thedefencehorizon.org) für Einreichungen, bei weiteren

Fragen zur TDHJ Special Edition: [ursula.werther-pietsch@thedefencehorizon.org](mailto:ursula.werther-pietsch@thedefencehorizon.org)

# Masthead

---

*The Defence Horizon Journal* is a professional and academic journal that features essays, reports, and analyses covering geopolitics and law, security and defence policy, peace and conflict studies, applied military science, as well as developments in weapons technology.

The journal aims to inform about procedures, background and trends in the aforementioned topics.

The selection of publications is topic- and event-driven.

*The Defence Horizon Journal* is an online journal. The views presented in the journal and its special edition are the authors' alone and do not necessarily represent those of the editorial office.

Disclosure according to §25 (1) Media Law (AUT)

Media owner is the **TMW Horizont Gesellschaft** GmbH Tenschertstrasse 24/5/3, 1230 Wien

Editor-In-Chief: **Matthias Wasinger, Ph.D.**

Co-Editor *Special Edition*: **Mag. Dr. Ursula Werther-Pietsch, University Lecturer**

Editorial Team *Special Edition*: **Dr. Friedarike Santner**

Design: **Damir Birsa**

Correspondence: [submissions@thedefencehorizon.org](mailto:submissions@thedefencehorizon.org) for submissions, for further questions related to the TDHJ Special Edition:  
[ursula.werther-pietsch@thedefencehorizon.org](mailto:ursula.werther-pietsch@thedefencehorizon.org)

# Disclaimer

*TDHJ Special Edition* reflektiert Ansichten der AutorInnen, die auf ihren einschlägigen Forschungen und Erfahrungen beruhen.

*The Defence Horizon Journal* ist eine unabhängige Zeitschrift, die keine institutionellen Meinungen wiedergibt.

*TDHJ Special Edition* reflects the views of the authors, drawing on prior research and experience in their areas of expertise.

*The Defence Horizon Journal* is a nonpartisan, independent Journal and does not take institutional positions.



### **„WIR FAHREN AUF SICHT“ – REICHT DAS?**

Die COVID-19 Krise macht interdisziplinäre Ansätze im Denken und Handeln unabdingbar. Eine neue Allianz zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft ist gefragt. Governance Modelle, Krisenfestigkeit, Resilienz, strategische Autonomie, regelbasierter Multilateralismus - welches Ambitionsniveau streben wir an?

Was haben wir gelernt und wohin wollen wir mit moderner Regierungsführung gehen? Hier einige Gedanken und Ansätze - von langjährigen Doyens der Politikberatung über „Centres of Excellence“ bis hin zu einer Erstveröffentlichung von Datenmaterial zur Arbeit von Think-Tanks auf dem Gebiet der österreichischen Sicherheits-, Verteidigungs- und Außenpolitik.

Wie die Aufbereitung solcher Handlungsoptionen für die Politik aussehen könnte, wird in einer messerscharfen und mutigen Analyse, die bisheriges geopolitisches Denken herausfordert, vorgestellt.

Um diesen Diskurs anzufachen, wurde die Zeitschrift gegründet.

Ihr Herausgeberteam

Das Thema wird unter dem Stichwort „Whole-of-Government Approach“ nach der Sommerpause in SE #05 weitergeführt. Davor machen wir einen Ausflug ins All, mit SE #04 und den „Perseiden“. Erscheint zum Europäischen Forum Alpbach.

[www.thedefencehorizon.org](http://www.thedefencehorizon.org) – lesen und mitdiskutieren

## **“DRIVING ON SIGHT“ – IS THAT ENOUGH?**

The COVID-19 crisis makes interdisciplinary approaches in thought and action indispensable. A new alliance between science, politics and society is in demand. Governance models, crisis resistance, resilience, strategic autonomy, rules-based multilateralism – which level of ambition do we strive for?

What lessons did we learn, and where do we want to go with modern ways of governing? In this edition, we discuss some ideas and approaches – by long-standing, renowned experts of political consulting, the suggestion of respective Centres of Excellence, and a first publication of primary research data on think-tanks in the field of Austrian security, defence, and foreign policies.

How processing of such strategic options for the political arena could look like is presented by a clear-cut and courageous analysis, which challenges commonly-held geopolitical thinking.

To inspire such discourse, the magazine was created.

Your Editorial Team

The topic will receive further attention under the title of “Whole-of-Government Approach“ after the summer-break in SE #05. Before this, we travel with “the Perseids” in SE #04 in space and air. Publication along with European Forum Alpbach.

[www.thedefencehorizon.org](http://www.thedefencehorizon.org) – read and join in the discussion

- 7** Politikberatung heute,  
von Heinrich Neisser
- 10** Think-Tanks-Landschaft Österreichs,  
von Julius SeidenaderKulani
- 17** Centres of Excellence,  
von Ursula Werther-Pietsch
- 22** Eine G3-Weltordnung,  
von Xuewu Gu
- 27** Preview: Call for Papers – Nächste /  
Next Special Editions

# POLITIKBERATUNG HEUTE

**Autor:** Univ.-Prof. Dr. Heinrich Neisser, Honorarprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien; emer. Jean Monnet-Professor für Politik der Europäischen Union am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck. Publikationen: Parlamentarismus; Demokratie; Bürokratieforschung; Institutionen und Verfahrens- sowie Politikfelder der Europäischen Integration.

**Abstract:** Politikberatung umfasst alle Bestrebungen, die das Ziel verfolgen, politische EntscheidungsträgerInnen durch Bereitstellung und Bewertung von Informationen zu beraten. Die institutionelle Verankerung von Politikberatung betrifft viele Formen. Neben speziellen Beratungsgremien hat die Staatsbürokratie eine bedeutende Rolle in der Beratung. Auch die parlamentarische Gesetzgebung kennt viele Stadien der Beratung. Obwohl Politikberatung in vieler Hinsicht Entscheidungen beeinflusst, bleibt die politische Verantwortung für Entscheidungen bei der Politik.

**Abstract in English:** Political consultancy is an area of special cooperation between political actors and qualified experts. It is a particular form of political communication and comprises many institutions. The public administration is important in the political decision-making process. The decision-making process in parliament is involved in different kinds of advisory steps. Political consultancy is influencing the final decision but the political accountability remains to the politicians.

**Bottom-line-up-front:** Die neuen Herausforderungen verlangen eine neue Verbindung von Politik und Wissenschaft mit einer Offenheit für neue Fragestellungen und alternative Lösungsmöglichkeiten. Dieser Prozess muss so weit wie möglich transparent sein.

**Problemdarstellung:** Die großen Herausforderungen der Gegenwart verlangen einen öffentlichen Diskurs, der Klarheit vermittelt und abseits von engstirnigen parteipolitischen Interessen zu führen ist. Eine neue Allianz zwischen Wissenschaft und Politik ist notwendig. Zentrale Fragen sind: Was kann die Wissenschaft leisten? Ist die Politik bereit, einer rationalen Orientierung zu folgen und Entscheidungen faktenbasiert zu treffen?

**Was nun?:** Wir brauchen eine neue Struktur der Verantwortung für unsere Gesellschaft. Politikberatung muss kritisch, aber auch selbstkritisch sein. Die politischen Entscheidungsträger können nicht mehr nur den Orientierungen folgen, die mit ihren politischen Interessen vereinbar sind. Österreich braucht neue Konzepte der Forschungspolitik, die auch die nötigen Ressourcen zur Verfügung stellen.

## **POLITIKBERATUNG ALS ROLLENDIFFERENZIERUNG**

Der Begriff der Politikberatung kann in einem umfassenden Sinne verstanden werden. Er beschreibt einen Dialog zwischen politischen Akteuren und fachkundigen Personen, der in formeller und informeller Weise stattfindet. Er beschreibt gleichsam eine politische Kommunikation, sowohl auf institutioneller als auch auf individueller Basis. Individuelle Beratungen erfolgen durch externe Personen aus verschiedenen Berufsbereichen wie etwa Wirtschaft, Banken, Journalismus, Sicherheit.

Im Kern ist der Begriff Politikberatung eine Bezeichnung für alle Institutionen und Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, die an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligten Entscheidungsträger durch Bereitstellung und Bewertung von Informationen zu beraten. Thema der Beratung sind im Besonderen die Folgen der zu treffenden Entscheidung, mögliche Alternativen, das Verhältnis von Kosten und Nutzen sowie die Notwendigkeit und Möglichkeit weiterer Entwicklungsschritte.

Politikberatung findet in einem System der Rollendifferenzierung statt.<sup>1</sup> Den PolitikerInnen treten BeraterInnen gegenüber, von denen man Entscheidungshilfe erwartet. PolitikerInnen und BeraterInnen sind Akteure in einem rationalen Politikmodell, das sich auf umfassende Information und Erkenntnis stützt. Dieses Modell verlangt die Bereitschaft und das Interesse der EntscheidungsträgerInnen, für die politische Entscheidungsfindung wissenschaftliche Erkenntnisverfahren und Erkenntnisse einzusetzen und für die Problemanalyse bis zu den nötigen Handlungszielen und Handlungsmitteln zur Anwendung zu bringen. Unter dieser Voraussetzung kann dieses Modell wesentlich zur Lösung von Konflikten und Kontroversen beitragen.

Die institutionelle Verankerung von Politikberatungen umfasst ein breites und vielfältiges Feld. Es umfasst gesetzlich verankerte Beratungsgremien, wie etwa in Österreich den Nationalen Sicherheitsrat, der die Bundesregierung und einzelne BundesministerInnen in „allen grundsätzlichen Angelegenheiten der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ berät und Empfehlungen in Form von Beschlüssen abgibt.<sup>2</sup> Im Regierungssystem existiert eine große Zahl von privaten Institutionen, Instituten, Forschungszentren, Gesellschaften und Vereinigungen, universitäre und außeruniversitäre Einrichtungen, die beratend tätig sind. Vor allem Letztere spielen in der Politikberatung eine zunehmende Rolle. Das „Institut für Höhere Studien“ (IHS) in Wien erarbeitet im Rahmen der Auftragsforschung zahlreiche Studien für die öffentliche Verwaltung. Der Schwerpunkt der Politikberatung liegt im ökonomischen Bereich, in dem Politikberatung geradezu netzwerkartig stattfindet.

Die politisch verantwortlichen EntscheidungsträgerInnen gehen in der Politikberatung häufig unterschiedliche Wege. Individuelle Beratung, Beratergruppen, Task Forces, Kommissionen, Think Tanks werden mit unterschiedlichen Zielsetzungen herangezogen. Das hat zur Folge, dass eine Kommunikation stattfindet, die weitgehend intransparent ist und eine kritische Sicht der Politikberatung unmöglich macht.

Tendenzen, unter dem Titel der Politikberatung politisch nahestehende Institutionen oder Vereine zu fördern, werden sichtbar und sind Gegenstand kritischer Auseinandersetzungen. Angesichts solcher Entwicklungen ist es notwendig, den Begriff der „Politikberatung“ präzise zu definieren.

## **DIE ROLLE DER WISSENSCHAFT**

Die Herausforderungen der Gegenwart an die Politikberatung führen zu einem selbstkritischen Nachdenkprozess in der Wissenschaft. Wissenschaft kann der Politik nicht Entscheidungen abnehmen. Sie erhebt auch im Sinne des Ideals von Karl Popper keinen Anspruch auf Wahrheit, ihre Aussagen sind falsifizierbar. Wissenschaft bedeutet eine Vielfalt, vor allem auch eine Vielfalt von Methoden. Es ist eine genuine Aufgabe der Forschung, Daten mit Hypothesen und Fragen zu verbinden. WissenschaftlerInnen sind keine Schiedsrichter, die einen Schiedsspruch fällen.

Die Wissenschaft kann die Aufgabe der Politikberatung nur wahrnehmen, wenn sie unabhängig und unbeeinflusst von politischen Interessen handeln kann. Diese eigenverantwortliche Rolle muss organisatorisch gewährleistet werden. Ein positives Beispiel dafür ist das vom Gesundheitsministerium eingesetzte „Nationale Impfgremium“, mit dem sämtliche Impfeempfehlungen für Österreich erstellt werden. Diesem Gremium gehören 18 Expertinnen und Experten an. Sie üben ihre Tätigkeit persönlich, unabhängig und unentgeltlich aus und müssen mögliche Interessenskonflikte bekannt geben. Sie sind beratend tätig und geben aufgrund einer Aufforderung des Gesundheitsministeriums Stellungnahmen ab. Dem Impfgremium ist ein 7-köpfiges Safety Board mit weiteren Impffachleuten angeschlossen, das für Sicherheitsfragen bei Impfungen zuständig ist. Diese Organisationsstruktur kann als Modell für Institutionen der Politikberatung im Gesundheitsbereich angesehen werden.

## **DIE STAATSBÜROKRATIE UND IHRE BERATUNGSAUFGABEN**

Regierungspolitik ist eng mit dem politisch-administrativen System verbunden. Die Staatsverwaltung ist nicht nur ein System des Normenvollzuges, sie ist auch in immer stärkerem Maße in die Planung der politischen Konzepte und die Vorbereitung von Normsetzung einbezogen. In Max Webers idealtypischer Vorstellung einer bürokratischen Organisation sind Rationalität und technische Leistungsfähigkeit die Eigenschaften,

die sie in die Lage versetzen, ihr Fachwissen in Herrschaft umzusetzen.

Wissen und Erfahrung der Bürokratie sind ein Potenzial, das man zumindest in Ansätzen in eine Politikberatung einbauen kann. Möglichkeiten gibt es auf Regierungsebene in der Bundesverwaltung. Zwei Beispiele sollen dies deutlich machen. Das Bundesministerien-gesetz (§ 8) sieht vor, dass ein Bundesminister, eine Bundesministerin für den Bereich seines oder ihres Ressorts zur Vorbereitung und Vorbereitung von bestimmten Geschäften sowie von Geschäften, die auch den Wirkungsbereich anderer Ressorts betreffen, Kommissionen einsetzen kann. Die Meinungsbildung ist vom Ressortleiter, der Ressortleiterin festzulegen, wobei im Beratungsergebnis auch die Auffassung der in der Minderheit gebliebenen Mitglieder zum Ausdruck kommen muss. Ein zweites Beispiel betrifft die innere Organisation eines Ministeriums, deren Struktur gleichfalls im Bundesministerien-gesetz geregelt ist. Neben der gesetzlich vorgegebenen Gliederung in Sektionen, Abteilungen, Gruppen können für Entscheidungen auf dem Gebiet der allgemeinen Regierungspolitik „sonstige organisatorische Einrichtungen“ geschaffen werden (§ 7 Abs. 3). Diese sehr allgemein gehaltene Formulierung betrifft auch die Einrichtung von Ministerbüros und Kabinetten der Ressortführung. Deren Bedeutung hat im Laufe der Zeit erheblich zugenommen und oft zu einem Spannungsverhältnis zur traditionellen Ressortbürokratie geführt. Die zahlenmäßige Vergrößerung dieser Einheiten hat dazu geführt, dass ihre Bedeutung in der Politikberatung gewachsen ist. Die in diesen Einrichtungen tätigen Personen haben eine besondere Vertrauensstellung zur Ressortleitung und haben eine Art Transmissionsfunktion zwischen der Ressortführung und der politischen Partei, der der Minister bzw. die Ministerin zuzuordnen ist. Ihre Tätigkeit ist Politikberatung in einer informellen Weise mit unterschiedlichen Möglichkeiten. Die Zusammensetzung und Gestaltungsmöglichkeiten der sogenannten „Ministerkabinette“ sind nicht generell geregelt. Sie sind von der spezifischen Vorstellung der Ressortführung abhängig.

## **POLITIKBERATUNG UND LEGISLATIVE**

Ein vom Parlament beschlossenes Gesetz ist im Regelfall das Ergebnis eines lang andauernden komplexen Prozesses, in dem verschiedene Arten der Politikberatung relevant sind. Regierungsvorlagen werden im Regelfall einem Begutachtungsverfahren unterzogen, das mehreren Institutionen Stellungnahmen und Bewertungen ermöglicht. Im eigentlichen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren gibt die Geschäftsordnung des Nationalrates in der Ausschussbehandlung von Gesetzesentwürfen die Möglichkeiten, ExpertInnen in einem Dialog einzubeziehen. Besonders intensiv ist die Diskursmöglichkeit, wenn der Nationalrat für die Behandlung eines Gesetzesentwurfes einen Unterausschuss einsetzt.

In diesem Unterausschuss sind tiefergehende Debatten zwischen Abgeordneten und ExpertInnen, die als Auskunftspersonen geladen werden, möglich.

Eine spezifische Form der Politikberatung auf dem Boden des Parlaments ist das parlamentarische Enquete-Recht. Es ermöglicht die Einholung schriftlicher Äußerungen oder die Anhörung von Sachverständigen und anderen Auskunftspersonen über Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Bundessache ist (Enquete). Ebenso kann eine Enquete-Kommission zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Angelegenheiten eingesetzt werden. Diese Kommission kann beschließen, Teile ihrer Sitzungen öffentlich abzuhalten. Die Kommission schließt ihre Arbeit mit einem Bericht an den Nationalrat ab, in dem alle Meinungen wiederzugeben sind (§ 98 des Geschäftsordnungsgesetzes). Enqueten können auch über Angelegenheiten der Europäischen Union beschlossen werden, die insbesondere der Aussprache mit Vertretern der Organe der Europäischen Union dienen. Diese Enqueten sind öffentlich, wenn nichts anderes beschlossen wird; die Teilnahme von Bundesräten und österreichischen Abgeordneten zum Europäischen Parlament kann beschlossen werden (§ 98b des Geschäftsordnungsgesetzes).<sup>3</sup>

Diese angeführten institutionellen Möglichkeiten eines politischen beratenden Dialogs im Nationalrat ermöglichen einen vielfältigen politischen Diskurs. Bedauerlicherweise ist jedoch festzustellen, dass sie in der parlamentarischen Praxis keine besondere Rolle spielen. Enquete-Kommissionen werden kaum eingesetzt, auch die Beratungen in Unterausschüssen sind zur Seltenheit geworden. Im Jahresbericht 2020 des Nationalrates werden zwar 191 Sitzungen von Fachausschüssen ausgewiesen, aber lediglich drei Sitzungen von Unterausschüssen.<sup>4</sup> Diese Bilanz stellt der „Wissbegierde“ der parlamentarischen RepräsentantInnen kein gutes Zeugnis aus.

## **POLITIKBERATUNG UND POLITISCHE VERANTWORTUNG**

Die vergangenen Jahre haben deutlich gemacht, dass die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen zur Lösung der Probleme eine effektive Politikberatung benötigen. Wissenschaftliche Erkenntnisse beeinflussen politische Entscheidungen unmittelbar. Sie stehen immer mehr im Mittelpunkt des medialen Interesses. Der deutsche Virologe Drosten hat binnen kurzer Zeit den Bekanntheitsgrad eines Popstars erreicht. Solche Entwicklungen sind mit dem kritischen Anspruch der Wissenschaft kaum kompatibel. Es ist allerdings die Coronakrise, auf die die Politik umfassend und rasch reagieren muss und wo die faktenorientierte mediale Darstellung allgegenwärtig ist. Andere Krisen, wie etwa die Klimakrise, führen nur langsam und schleppend zu politischen und gesellschaftlichen Veränderungen. Diese Tatsache eröffnet jedoch die Möglichkeit, aus dem Kampf gegen die Pandemie Erfahrungen zu sammeln und

Erkenntnisse zu gewinnen, aus denen Innovationen für neue Konfliktbekämpfungsstrategien entstehen können.

Politikberatung bedeutet die praktische Herausforderung, sich aktuellen Problemen zu stellen und entscheidungsgerichtete, operative Antworten zu finden. Sie gründet in einer differenzierten Rollenwahrnehmung von Beratung und politischer Entscheidung. Allerdings hat das Engagement von Experten eine neue Dimension erhalten. Expertinnen und Experten wurden eine geistige Führung mit außerordentlicher Medienpräsenz. Die Rollentrennung zwischen wissenschaftlicher Politikberatung und politischen EntscheidungsträgerInnen<sup>5</sup> tritt in den Hintergrund. Debatten über Expertisen werden zu politischen Auseinandersetzungen, in denen der Experte bzw. die Expertin als Akteur mitwirkt.

Trotz solcher Entwicklungen ist die Trennung zwischen Beratung und politischer Entscheidung wesentlich. Der deutsche Ethikrat hat am Beginn der Coronakrise festgestellt, dass es dem Grundgedanken demokratischer Legitimation widerspreche, politische Entscheidungen an die Wissenschaft zu delegieren und von ihr eindeutige Handlungsanweisungen für das politische System zu verlangen. Politische Entscheidungen sind von politischen Akteuren zu treffen, die dafür die politische Verantwortung tragen. Politische Verantwortung bedeutet vor allem auch die Verpflichtung, eine offene und ehrliche Debatte zu organisieren und durchzuführen.

Die Wissenschaft liefert Mittel und Informationen für die Abschätzung der Folgen von Handlungen. Wie die Gesellschaft gestaltet wird, ist eine politische Frage, die vor allem Werte bzw. Wertprioritäten – mehr Sicherheit oder mehr Freiheit – miteinschließt. Dafür trägt im demokratisch-repräsentativen System der politische EntscheidungsträgerInnen die Verantwortung, der für seine Maßnahmen Rechenschaft in einem öffentlichen Diskurs ablegen muss.

Trotz dieser gebotenen Rollenverteilung zwischen Wissenschaft und Politik verlangen zukünftige Entwicklungen eine besondere Kooperation zwischen beiden Bereichen. Der Staat hat im Besonderen die Rahmenbedingungen für die Wissenschaft zu optimieren. Der österreichische Rat für Forschung und Technologieentwicklung hat vor kurzem auf das Problem der Datenbeschaffung hingewiesen. Die öffentliche Hand verfüge über große Datenmengen (Registerdaten), die für Wissenschaft und Forschung zugänglich gemacht werden sollen. Er verlangt eine forschungsfreundliche Gestaltung des Datenzuganges und weist darauf hin, dass der Zugang und die Nutzung von Daten geregelt und kontrolliert werden müsse.

Dieses Beispiel zeigt deutlich, wie sehr moderne Politikberatung mit der Existenz von geeigneten Rahmenbedingungen für Wissenschaft und Forschung verknüpft ist.

## **ENDNOTEN**

1. Dieter Nohlen und Rainer Olaf Schultze, Hg., „Politikberatung,“ In: Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, (München: Beck, 2002), 658-662.
2. Bundesgesetz über die Errichtung eines Nationalen Sicherheitsrates, BGBl. I 2001/188 idGF.
3. Geschäftsordnungsgesetz-Nationalrat (GOG-NR), Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates, idGF.
4. Nationalrat, Jahresbericht 2020, (Wien: Parlamentsdirektion, Februar 2021).
5. Münkler Herfried, Hg., Politikwissenschaft. Ein Grundkurs, (Hamburg: Rowohlt's Enzyklopädie, 2. Aufl., 2006).

# Think-Tanks-Landschaft Österreichs. Eine Umfrage

**Autor:** Julius Seidenader studierte Politikwissenschaften an der Universität Wien sowie EU- und Völkerrecht an der Universität in Leiden in den Niederlanden. Er ist Mitbegründer des österreichischen Grassroot Think-Tanks Ponto und arbeitet vor allem zu den Themen Sanktionspolitik, EU-Außenbeziehungen, der Politik im Mittleren und Nahen Osten sowie zu aktuellen EU- und völkerrechtlichen Fragen.

**Abstract:** Diese Studie erforscht zum ersten Mal systematisch die Typen, Arbeitsweisen, Finanzierung und Personalstruktur der verschiedenen außen- und sicherheitspolitischen Think-Tanks in Österreich. Anhand einer nicht-repräsentativen Umfrage mit 20 MitarbeiterInnen von außen- und sicherheitspolitischen Think-Tanks wurde auch die Selbsteinschätzung des Einflusses auf politische AkteurInnen erfasst. Österreichische Think-Tanks werden vor allem staatlich finanziert und decken ein breites thematisches Feld ab. Die Expertisen werden vor allem im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten geschätzt. Podiumsdiskussionen, Seminare und Workshops werden als besonders wirkungsvoll eingeschätzt.

**Abstract in English:** For the first time, this study systematically explores the types, working methods, financing and personnel structure of the various foreign and security policy think-tanks in Austria. On the basis of a non-representative survey with 20 employees from foreign and security policy think-tanks, the self-assessment of the influence on political actors was surveyed. Austrian think-tanks are primarily publicly financed and cover a wide range of topics. Their expertise is particularly valued in the Federal Ministry for European and International Affairs. Panel discussions, seminars and workshops are rated as particularly effective.

**Bottom-line-up-front:** Die teilnehmenden MitarbeiterInnen von österreichischen Think-Tanks schätzen ihren Einfluss auf politische Akteure als eher unerheblich ein. Sie sehen ihr größtes Potential im Agenda-Setting, 14% der Befragten bezeichneten ihre Arbeit als Politikberatung und die Produkte und Expertisen werden ihrer Ansicht nach im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA) am meisten geschätzt. Im Gegensatz zum anglo-amerikanischen Kontext spielt die öffentliche Finanzierung von Think-Tanks in Österreich eine wichtige Rolle.

**Problemdarstellung:** Welche Arten von Think-Tanks gibt es in Österreich und wie schaut die österreichische Politikberatung von Policy-Instituten, akademischen Think-Tanks und Activist-/Do-Tanks konkret aus? Wie arbeiten Think-Tanks und wie schätzen sie den Einfluss ihrer Arbeit auf verschiedene politische Akteure ein?

**Was nun?:** Es braucht eine konstruktive Debatte über die Rolle von Think-Tanks und PolitikberaterInnen im politischen System Österreichs. Die Schaffung neuer Finanzierungsmöglichkeiten für Think-Tanks, ein überparteiliches außenpolitisches Politikberatungsgremium, eine Verbesserung der Evaluierung zur zielgerichteten Optimierung und bessere Rahmenbedingungen für die Entstehung und den Aufbau neuer Think-Tanks in Österreich sind dringend notwendig.

## EINLEITUNG

Politikberatung ist mittlerweile ein zentraler Bestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik in demokratischen Staaten geworden. Die Tätigkeiten außenpolitischer BeraterInnen gehen meist weit über die direkte Beratung von Regierungsmitgliedern hinaus und tragen auch zu Diskursen und der öffentlichen Meinungsbildung bei.<sup>1</sup> Jedoch unterscheiden sich Konzepte, Ansätze und auch Strukturen maßgeblich in verschiedenen parlamentarischen und präsidentiellen politischen Systemen in Europa und Nordamerika.

Im Herbst 2020 erschien eine erste wissenschaftliche Studie über die Think-Tanks-Landschaft Deutschlands im Auftrag von Robert Bosch Stiftung und Stiftung Mercator, welche zum allerersten Mal einen Überblick über alle Denkfabriken im außen- und sicherheitspolitischen Bereich Aufschluss gab. Christoph Bertram, der ehemalige Direktor der deutschen Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und die Journalistin Christiane Hoffmann legten damit den Grundstein für eine Diskussion über die Rolle, Finanzierung und verschiedenen Typen von Think-Tanks im Bereich der Außenpolitik und Sicherheitspolitik Deutschlands.<sup>2</sup> Obwohl bereits einige wenige Studien in Österreich durchgeführt wurden<sup>34</sup>, bleiben viele Fragen zur außen- und sicherheitspolitischen Politikberatung ungeklärt.

Diese Studie des Ponto Think-Tanks versucht zum ersten Mal einen Überblick über die Größe, die Arbeitsschwerpunkte, die Zielgruppen sowie eine Typologisierung aller österreichischen Think-Tanks im außen- und sicherheitspolitischen Bereich zu geben. Zudem wurden die Arbeitsweisen der Think-Tanks strukturiert und die Formen der Publikationen, Medienarbeit und Präsenz in sozialen Medien untersucht. Zusätzlich wurden die TeilnehmerInnen der Umfrage gebeten, ihren Einfluss auf verschiedene politische AkteurInnen wie etwa die Bundesregierung, EU-Kommission oder Ausschüsse im Nationalrat selbst einzuschätzen und zu bewerten.

## METHODISCHES VORGEHEN DER STUDIE

Für diese Studie wurde die gleiche Arbeitsdefinition eines Think-Tanks wie von Bertram und Hoffmann (2020) gewählt:

***“Think-Tanks im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik sind nicht-kommerzielle Forschungseinrichtungen, die darauf abzielen, mit ihren Produkten die öffentliche Diskussion und politische Entscheidungen in diesem Feld zu beeinflussen. Think-Tanks setzen ihre eigene Forschungs- und Policy Agenda, sind dauerhafte Organisationen und formal unabhängig.“<sup>5</sup>***

Die österreichische Studie beruht auf einer nicht-repräsentativen Umfrage mit VertreterInnen von außen- und sicherheitspolitischen Think-Tanks, die im Zeitraum Februar-März 2021 online durchgeführt wurde. Ein Fragebogen mit 35 geschlossenen Fragen wurde aufgrund einer Literaturrecherche entworfen und über das Netzwerk “Forum außenpolitischer Think-Tanks” (FaTT) der Diplomatischen Akademie ausgesandt. Die Umfrage fand anonym statt und es beteiligten sich 20 VertreterInnen von den insgesamt 36 Organisationen des FaTT. Daher weist diese Studie auch einige Einschränkungen auf, die hier ausdrücklich skizziert werden sollen: Die Stichprobe ist zu klein, um statistisch zuverlässige Aussagen zu treffen, zeigt allerdings einige interessante Hinweise und Trends auf und ermöglicht Vergleiche mit der Think-Tanks-Landschaft der USA oder Deutschland. Ein ganzer Umfragenblock bezieht sich explizit auf die Selbsteinschätzung von Think-Tanks und nicht den tatsächlichen Einfluss auf politische EntscheidungsträgerInnen. Aufgrund der COVID-19 Pandemie seit Anfang 2020, in deren Verlauf die Nachfrage nach Politikberatung stark zugenommen hat, wurde als Untersuchungszeitraum Januar bis Dezember 2019 gewählt, um Aussagen zur “normalen” Arbeitsweise zu generieren.

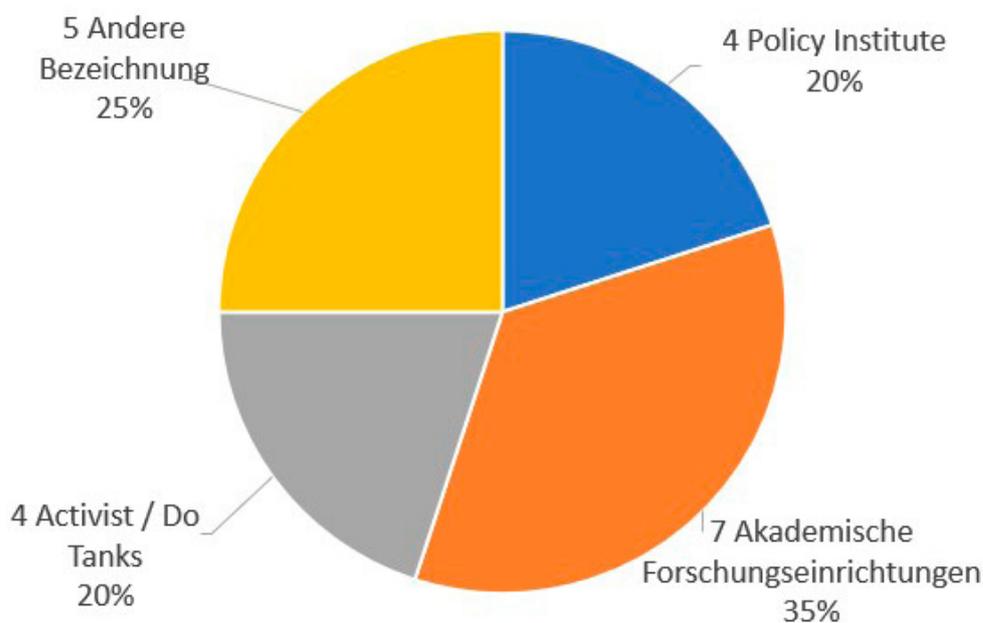
In der politikwissenschaftlichen Forschung gibt es eine umfassende Diskussion zahlreicher AutorInnen, wie und ob solcher Einfluss tatsächlich gemessen werden kann.<sup>67</sup> Die Studie stellt allenfalls ein erstes Mapping der österreichischen Think-Tanks-Szene dar. Weitere unabhängige Studien sind begrüßenswert, um die Arbeit der Organisationen besser zu verstehen und gegebenenfalls anzupassen.

.....

“Die teilnehmenden MitarbeiterInnen von österreichischen Think-Tanks schätzen ihren Einfluss auf politische Akteure als eher unerheblich ein. Sie sehen ihr größtes Potential im Agenda-Setting, 14% der Befragten bezeichneten ihre Arbeit als Politikberatung und die Produkte und Expertisen werden ihrer Ansicht nach im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA) am meisten geschätzt. Im Gegensatz zum anglo-amerikanischen Kontext spielt die öffentliche Finanzierung von Think-Tanks in Österreich eine wichtige Rolle.”

Ergänzende Daten, wie etwa die Gründungsdaten der Think-Tanks, wurden in einer Desk-Recherche zusammengestellt und systematisch ausgewertet. Gleichzeitig benötigt es neben dieser quantitativen Erhebung in Zukunft vertiefte qualitative Forschung zur Arbeit österreichischer Think-Tanks im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik um Aspekte, Sichtweisen und weitere Perspektiven darzustellen.

Größe, Typen und Finanzierung von Think-Tanks



Die ersten drei Think-Tanks in Österreich wurden direkt in der Nachkriegszeit gegründet. Eine zweite Gründungsphase gab es zwischen 1950 und 1960 in der sich die Zahl auf sechs Think-Tanks verdoppelte. In den 1970er Jahren gab es erneut ein starkes Wachstum und drei weitere Think-Tanks Gründungen. Schließlich verdoppelte sich die Anzahl fast wieder auf insgesamt 19 Think-Tanks im Jahr 2000. Seither gab es kaum Neugründungen im Bereich der außen- und sicherheitspolitischen Think-Tanks in Österreich. Die Activist-/Do-Tanks sind die jüngsten Organisationen und eine relativ neue Erscheinung in Österreichs Think-Tanks Landschaft. Im Transparenzregister der EU-Kommission sind nur 17 österreichische Think-Tanks registriert von welchen sich drei an der Umfrage beteiligt haben.<sup>8</sup>

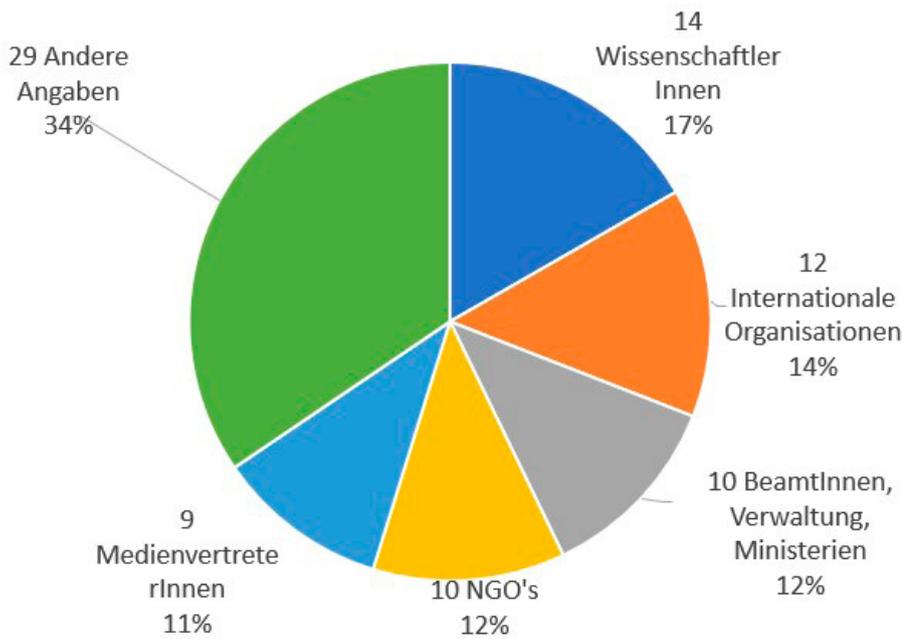
Think-Tanks haben verschiedene Aufgaben, Themenschwerpunkte und Ziele, die je nach Modell variieren. Für diese Studie wurde die gleiche Typologie, in Anlehnung an Bertram und Hoffmann (2020), bestehend aus akademischen Forschungsinstituten, Policy-Instituten und Activist-/Do-Tanks gewählt:

***“Akademische Forschungsinstitute zeichnen sich durch die Betonung der eigenen Wissenschaftlichkeit und ihre Anbindung an akademische Diskurse aus. Zentrale Zielgruppe ist immer auch die wissenschaftliche Community. Dies wird in der Themensetzung, aber auch durch Beiträge in wissenschaftlichen Journals deutlich. Neben der Wissenschaft sind Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft Zielgruppen, die aber nicht die Ausrichtung der Arbeit bestimmen.“***

Sie unterscheiden sich in einigen Merkmalen von Policy-Instituten, welche einen deutlich stärkeren Fokus auf der Politikberatung haben und sich auf andere Arbeitsweisen und Outputs spezialisiert haben. “Klassische“ Policy-Institute sind durch eine eher analytisch-informative Wirkungsweise gekennzeichnet, die sich in der Art der Beratung und in ihren Produkten ausdrückt und teilweise in einer akademischen Sprache niederschlägt.

Dabei stehen diese Institute zwar eng im Kontakt mit Politik und Verwaltung, wahren aber in ihrem Selbstverständnis eine gewisse Distanz”.<sup>9</sup>

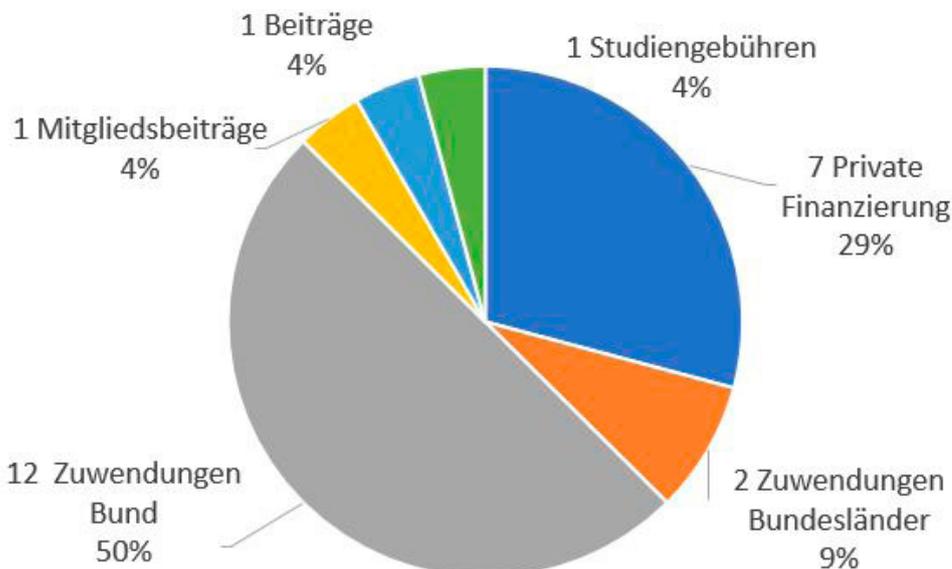
Als letzte Kategorie haben Bertram und Hoffman (2020) Activist-/Do-Tanks identifiziert, welche in Deutschland erst in den letzten Jahren Fuß fassen konnten und sich ebenfalls durch Arbeitsweise, Zielgruppen und Finanzierung unterscheiden. “Activist-/ Do-Tanks verstehen sich als MitgestalterInnen der Debatten in der außen- und sicherheitspolitischen Community und in der breiteren Öffentlichkeit, wollen fehlende Perspektiven einspielen und neue Themen setzen.”



In Österreich identifizierten sich 7 Think-Tanks als akademische Forschungseinrichtung, 4 als Policy-Institut und 4 als Activist-/Do-Tanks. Weitere Befragte gaben an, eine Dialogplattform zu sein oder einen Fokus auf Trainings und Seminare zu legen.

Die Typologie bezieht sich auch auf die jeweils angesprochenen Zielgruppen von akademischen Forschungsinstituten, Policy-Instituten und Activist-/Do-Tanks. 17% aller Befragten gaben an, dass die wichtigste Zielgruppe ihrer Organisation WissenschaftlerInnen seien. Erst an zweiter Stelle folgen mit 14% internationale Organisationen, 12% BeamtInnen in der Verwaltung und Ministerien, 12% NGOs und schließlich 9% MedienvertreterInnen.

Interessanterweise gaben nur 15% der Befragten an, "klassische Politikberatung" durchzuführen. 35% haben einen Fokus auf Öffentlichkeitsarbeit und 32% auf wissenschaftlicher Forschung. Die Befragten gaben zusätzlich an, dass ein Schwerpunkt ihrer Arbeit auf Ausbildung, Dialogförderung und Vermittlung in Krisengebieten als Mediations-Dienstleistung liegt. Hierbei waren es vor allem die Policy-Institute und Activist-/Do-Tanks die sich explizit zur Politikberatung bekannten, wohingegen keine akademische Forschungseinrichtung angab, in der Politikberatung aktiv zu sein. Alle Activist-/Do-Tanks spezialisieren sich schließlich vor allem auf die Öffentlichkeitsarbeit.



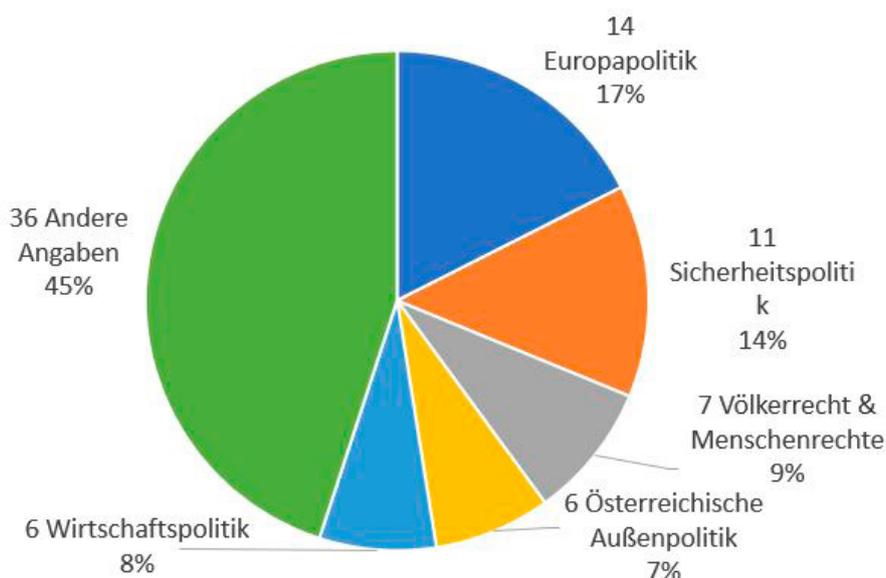
56% (14) der Befragten gaben an, sich primär aus staatlichen Förderungen des Bundes oder der Länder zu finanzieren. 28% (7) antworteten, dass sie primär privat finanziert werden. Weitere Finanzierungsmodelle stellen zum Beispiel Mitgliedsbeiträge oder Studiengebühren dar. Von den 7 akademischen Forschungseinrichtungen beziehen 6 staatliche Zuwendungen, von den 4 Policy-Instituten finanziert sich die Hälfte privat. Die Activist-/Do-Tanks verfolgen eine gemischte Finanzierung.

Nur zwei Think-Tanks haben mehr als 20 Vollzeit-MitarbeiterInnen. Drei Think-Tanks haben zwischen 11-20 MitarbeiterInnen angestellt; die meisten Think-Tanks sind kleiner und beschäftigen 1-10 MitarbeiterInnen auf Vollzeitbasis.

#### Arbeitsweise und Themenschwerpunkte von Think-Tanks

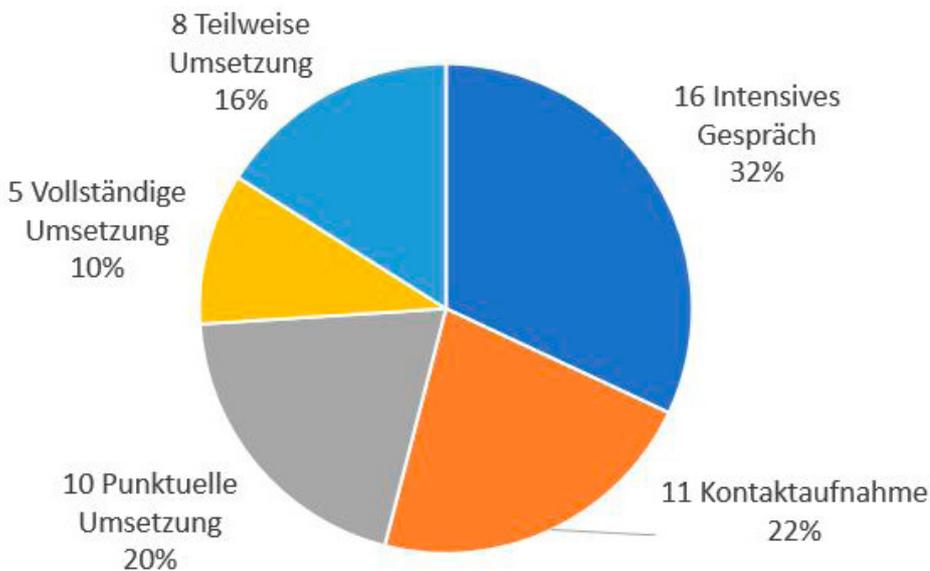
Die Think-Tanks Landschaft in Österreich hat einen erstaunlich hohen Output und in der Umfrage zeigen sich erste Trends, die mehr über die Arbeitsweise der Organisationen erschließen lassen.

Thematisch haben sich die Think-Tanks breit aufgestellt. So gaben 18% der Befragten an, zu Europapolitik zu arbeiten, 14% zu Sicherheitspolitik, 9% zum Thema Völkerrecht und Menschenrechte, 8% zur österreichischen Außenpolitik und 8% zu Wirtschaftspolitik zu arbeiten.



Im Jahr 2019 wurden ca. 250 Podiumsdiskussionen sowie 180 Workshops, Seminare und Fortbildungen veranstaltet. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass gerade in diesen Formaten

Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungsträger am größten eingeschätzt werden. Die Befragten gaben zusätzlich an, dass persönliche Gespräche mit politischen EntscheidungsträgerInnen eine wesentliche Rolle für ihre Arbeit spielen. 8 (40%) Think-Tanks sind regelmäßig in persönlichen Kontakt mit politischen AkteurInnen. 10 (50%) halten manchmal solche Kontakte und nur ein einziger (5%) Think-Tanks erklärte, dass noch nie persönliche Gespräche durchgeführt wurden. Interessant wird dies bei der näheren Betrachtung der Ergebnisse über die Selbsteinschätzung des Einflusses auf politische AkteurInnen. Auf die Frage, wann die Definition von "Einfluss auf solche AkteurInnen" erfüllt sei, antworteten 32% mit einem intensiven Gespräch, 22% mit Kontaktaufnahme, 20% mit punktueller Umsetzung, 16% mit teilweiser Umsetzung und 10% mit vollständiger Umsetzung der Ideen des Think-Tanks.



Darüber hinaus wurden im Jahr 2019 ca. 130 Blogbeiträge, 140 kurze, 95 mittlere und 85 längere Publikationen veröffentlicht. Hier werden vor allem die Policy Briefs und Analysen als einflussreicher als Blogbeiträge eingeschätzt.

Die Befragung ergab, dass österreichische Think-Tanks im Jahr 2019 ca. 130 nationale und 80 internationale Medienauftritte hatten. Diese spielen neben der intensiven Nutzung der sozialen Medien weiterhin eine wichtige Rolle. Akademische Forschungsinstitute führen bei nationalen und internationalen Medienauftritten deutlich vor den Policy-Instituten und Activist-/Do- Tanks. 36% der Befragten gaben an, dass die sozialen Medien bereits das wichtigste Medium für ihre Arbeit seien. 28% nannten Printmedien, 15% Radio, 13% Podcasts und nur 9% erwähnten das Fernsehen als weitere wichtige Plattform. Bei den sozialen Medien wurde Facebook mit 50%, Twitter mit 35% und LinkedIn 15% als wichtigstes Werkzeug genannt.

#### Selbsteinschätzung des Einflusses von Think-Tanks auf die Politik

n=20	Blog	Policy Brief	Policy Analyse	Social Media Post	Paneldiskussion	Seminare, Workshops & Fortbildungen
Mittelwert	3,1	3,5	3,7	3,9	5,2	5,4
n=20	EU Parlament Ausschüsse	Bundeskanzleramt	Nationalrat Ausschüsse	EU-Kommission	BMEIA	
Mittelwert	2,8	2,9	2,9	3,3	3,9	

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist auch spannend, in welchem Abschnitt des Politikzyklus die Think-Tanks ihre Einflussmöglichkeiten am größten einschätzen. 13 (65%) Think-Tanks gaben an, dass ihr größter Einfluss im Agenda-Setting liege, 4 (20%) in der Politikformulierung und nur zwei Think-Tanks (10%) in der Politikimplementierung.

Zur Erfassung des selbst wahrgenommenen Einflusses wurden die Befragten gebeten, auf einer Skala von 1-9, „1“ entspricht keinem Einfluss und „9“ erheblichem Einfluss, ihre Erfahrungen einzuordnen. Im Anschluss wurde der arithmetische Mittelwert gebildet, um die Antworten besser vergleichen zu können.

Die Antworten zum Einfluss von Blogartikeln ergaben einen Mittelwert von 3,1, Policy Briefs 3,5, Policy Analysen 3,7, Social Media Posts 3,9, Paneldiskussionen 5,2 und schließlich Seminare, Workshops und Fortbildungen mit einem Wert von 5,4.

Die Befragung wurde auch zum wahrgenommenen Einfluss von Think-Tanks auf fünf zentrale außenpolitische Akteure durchgeführt. Wieder wurden die Befragten gebeten, ihre Erfahrungen auf einer Skala von 1-9 zu verorten. Die Antworten zum Einfluss ergaben einen Mittelwert von 2,8 auf die Ausschüsse im EU-Parlament, 2,9 für das Bundeskanzleramt in Wien, 2,9 für die Ausschüsse im österreichischen Nationalrat, 3,3 für die EU-Kommission in Brüssel und den höchsten Mittelwert von 3,9 für das BMEIA.

## AUSBLICK UND EMPFEHLUNGEN

Die Ergebnisse dieser Studie verdeutlichen den erstaunlich großen Output von Think-Tanks in Österreich. Die vielen Publikationen und Veranstaltungen dienen nicht ausschließlich der Beratung von politischen EntscheidungsträgerInnen in der Erarbeitung von Optionen für Regierungsstrategien, sondern spielen eine viel größere Rolle in Österreichs Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei wird eine breite Palette von Themen wie etwa Europa- und Sicherheitspolitik sowie Völkerrecht und Menschenrechte, aber auch explizit die österreichische Außenpolitik abgedeckt.

Die Adressaten dieser Expertise sind nicht nur BeamtInnen und Abgeordnete der Bundesregierung sowie VertreterInnen internationaler Organisationen, sondern eben auch WissenschaftlerInnen und andere Teile der weiteren Zivilgesellschaft. Die „effizientesten“ Formate dieser breiten Bespielung mit akademischer Expertise stellen Seminare, Workshops und Fortbildungen und Podiumsdiskussionen dar. Laut Selbsteinschätzung der Think-Tanks ist das Interesse für die Heranziehung dieser Expertise im BMEIA am größten. Es braucht jedoch auch noch mehr Forschung zur Rolle von Think-Tanks in den Ausschüssen des Nationalrats, um das Auftreten und den Einfluss auf den Policy-Prozess besser vergleichen und einschätzen zu können.

Die Struktur der österreichischen Think-Tanks-Landschaft unterscheidet sich in einigen wesentlichen Punkten von der angloamerikanischen und deutschen Think-Tanks-Kultur. Eine „Drehtürkultur“, also den Wechsel von BeamtInnen in Think-Tanks und vice versa kann aus den vorliegenden Daten nicht abgeleitet werden. Bis jetzt ist nur wenig über die Personalpolitik der Organisationen und in der Politikberatung bekannt. Jedoch bedarf es weiterer Forschung im Bereich der Finanzierung, da viel Projektarbeit auch privat und staatlich gemischt finanziert wird und diese Thematik in der Umfrage nicht zufriedenstellend erfasst werden konnte. Die Politikberatung in Österreich wird scheinbar maßgeblich von den Policy-Instituten und Activist-/Do-Tanks dominiert und akademische Think-Tanks haben hier Nachholbedarf. Die Frage, weshalb akademische Expertise in

der österreichischen Außenpolitikberatung eine eher zurückhaltende Rolle spielen, bedarf weiterer qualitativer Forschung.

Abschließend bleibt offen, wie und ob sich die Rolle von Think-Tanks und PolitikberaterInnen durch die COVID-19 Pandemie verändert. Der Bedarf und die Nachfrage nach evidenzbasierter außen- und sicherheitspolitischer Politikberatung in Österreich ist in den letzten Monaten nicht nur mehr sichtbar geworden, sondern möglicherweise stark gestiegen.

## ENDNOTEN

1. Karl-Peter Sommermann, Sachverständige Politikberatung: Funktionsbedingung oder Gefährdung der Demokratie? Baden-Baden: Nomos, 2015.
2. Christian Bertram und Christiane Hoffmann, *Forschen und Beraten in der Außen- und Sicherheitspolitik*, (Stuttgart: Robert Bosch Stiftung, 2020), 11.
3. Siehe etwa: Feri Thierry, *Politikberatung in Österreich: Herausforderungen. Strategien. Perspektiven*. Wien: new academic press, 2011.
4. Andreas Lederer und Gerald Neugschwandner, „Das funktioniert hier alles ein bisschen anders Politikberatung in Österreich,“ in *Handbuch Politikberatung*, eds. Svenja Falk, Dieter Rehfeld, Andreas Römmele, Markus Thunert, Berlin: Springer VS, 2006.
5. Christian Bertram und Christiane Hoffmann, „Forschen und Beraten in der Außen- und Sicherheitspolitik“ (Stuttgart: Robert Bosch Stiftung, 2020) 11.
6. James McGann und Richard Sabatini, *Global Think Tanks: Policy Networks and Governance*, London: Routledge, 2011.
7. Volker Perthes, „Zwischen Hofnarr und Agendasetter: Über wissenschaftliche Politikberatung in der Außen- und Sicherheitspolitik,“ *Internationale Politik*, 62/12 (2007), 114–123.
8. „Österreichische Think-Tanks im Transparenzregister der EU-Kommission: Transparenzregister der EU-Kommission,“ European Commission, <https://bit.ly/3ft27Jj>, aufgerufen am 10.5.2021. In Deutschland sind es 84 Think-Tanks, in Frankreich 66, Italien 65, Belgien 88 insgesamt 579 in allen EU-Mitgliedstaaten.
9. Christian Bertram und Christiane Hoffmann, *Forschen und Beraten in der Außen- und Sicherheitspolitik* (Stuttgart: Robert Bosch Stiftung, 2020), 15.
10. Oliver Thränert, „Politikberatung in Corona-Zeiten“ *Policy Perspectives*, 8/2, (2020) 1–4.

# CENTRES OF EXCELLENCE

**Autorin:** Habilitation im Fach Völkerrecht und Internationale Beziehungen; Lehrbeauftragte an der Bundeswehr-Universität München, Universität Wien, Landesverteidigungsakademie, etc.; Mitglied der Wissenschaftskommission im BMLV; Publikationen: Internationales Recht, Menschenrechte, menschliche Sicherheit, Fragilität und Resilienz, Internationales Krisen- und Konfliktmanagement.

**Abstract:** „Centres of Excellence“ (CoEs) sind moderne Formen des Managements von Staatsaufgaben unter antizipatorischen und demokratischen Standards. Die vier Prinzipien von Inclusive Governance - praxisorientierte Forschung, Kreativhubs in sozialen Medien, Zukunftslabs an akademischen Einrichtungen sowie die Stakeholdergemeinschaft - zeigen mögliche Zugänge zu Wissens- und Informationsgenerierung in der Politikberatung auf. Der interdisziplinäre Ansatz und die Prämissen der Inklusion und Transparenz müssen dabei beachtet werden. Damit können evidenzbasierte neue Dialogstrukturen im öffentlichen Interesse geschaffen werden.

**Abstract in English:** The article aims at showing how organisational diversification in form of “Centres of Excellence” (CoEs) as parameters of modern anticipatory governance might contribute to better handling of fragility and resilience. The four principles of inclusive governance, practice-affine sciences, creative hubs in social media, future laboratories at universities and thinktanks as well as the stakeholder community illustrate which approaches for powering politics through consulting can be considered exemplary in the future. In this process, the holistic perspective and safeguarding democratic premises are essential. CoEs may act as transparent, evidence-based new forms of dialogue for the benefit of all.

**Bottom-line-up-front:** Zukünftige Politikberatung muss auf einem prismatischen Ansatz beruhen und Inclusive Governance-Prinzipien berücksichtigen. Es geht um eine neue Balance zwischen Gesellschaft, Politik und Wissenschaft.

**Problemdarstellung:** Die COVID-19 Krise hat neue Lessons learned hervorgebracht. Wird das Prinzip der Faktenbasis und von Subsidiarität ausreichend nachgefragt und umgesetzt, um unsere Gesellschaften krisenfester und insgesamt resilienter zu machen?

**Was nun?:** Veränderungsbedarf liegt in der Praxisorientierung von Forschung und in der Wissenschaftsorientierung der Politik. Staatsbürokratie sollte im Planungsprozess und der Krisenbewältigung gut vorbereitet agieren. „Centres of Excellence“ können als selbständige Beobachter technischer und gesellschaftlicher Veränderungen dienen und als Katalysator von Fortschritt zwischen Politik und Gesellschaft vermitteln.

## DAS KONZEPT

Centers of Excellence (CoEs) sind neuartige Netzwerke für Zukunftsmanagement und Politikberatung. Es geht um ganzheitliche Produktion von politischem Wissen - eine neue Balance zwischen Politik, Gesellschaft und Wissenschaft. Am Beispiel der außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen könnte ein CoE wie folgt aussehen.

### *Evidenzbasierte Verwaltung und angewandte Forschung als Team*

Wissenschaftsorientierung bedeutet Vorsprung; das Vordenken von Regierungsaufgaben erfolgt durch das Bündeln angewandter Forschungsinhalte. Politikrelevante wissenschaftliche Erkenntnisse sollen damit im Dienst der Allgemeinheit systemisch rasch umsetzbar sein. Wichtig ist dabei, diese „ins Politische zu übersetzen“, das heißt allgemein verständlich zu konkretisieren und lösungsorientiert anzubieten. Dieser Vorgang ist, um den Anforderungen des politischen Lebens zu genügen, idealerweise interdisziplinär. Nun sind wir bereits nahe am Begriff der Politikberatung heutiger Prägung<sup>1</sup> - mit ihrer hohen Relevanz im Staat.

Gesellschaftsrelevante Fragestellungen sollen grundsätzlich aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden; das Konzept beruht damit auf einem „Integrated Approach“<sup>2</sup>, einer ganzheitlichen Herangehensweise. Die thematische Verortung etwa eines CoE für internationales Krisen- und Konfliktmanagement bringt Handlungsfelder und Akteure aus so unterschiedlichen Bereichen wie Konfliktprävention, Peacebuilding und Mediation, anwendungsorientierte Formen von eGovernance und Digitalisierung von Demokratiebildung, aber auch Deradikalisierung und, ganz generell, Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen zusammen. Dies erfordert ein gezieltes Forschungsdesign, das aufgesetzt werden muss, einen intelligenten Steuerungsprozess und die Entwicklung gemeinsamer Aktionsschienen.

Ziel ist, wie die einfache Graphik unten darstellt, die Verbindung von Politikführung und Zukunftsmanagement. Neue Einflussfaktoren sollen frühzeitig erkannt und wirksam auf Entwicklungen und Ereignisse reagiert werden können. Aus der COVID-19 Systemkrise haben wir vernetztes Denken gelernt.<sup>3</sup>



### Wie finden Ideen Eingang in strategische Planung?

#### Kognitiver Erkenntniszyklus

„CoE light“

Eine Organisationseinheit, die aus politischer Sicht gewichtete Forschungsfragen identifizieren kann und als Katalysator zur Bewältigung gesellschaftspolitischer Fragen beitragen soll, verbindet am besten bereits bestehende Strukturen der Wissens-Landschaft. Flexible Wissensplattformen zur Entwicklung von Strategieoptionen wie das Netzwerk „Forum außenpolitischer Think-Tanks“ Österreichs (FaTT) der Diplomatischen Akademie Wien (siehe dazu Seidenader in dieser Special Edition) oder gesetzlich eingerichtete Beiräte wie die Wissenschaftskommission beim BMLV können dafür genutzt werden. Neue Herausforderungen, Entwicklung von Handlungsoptionen und Vorschläge zur politischen Priorisierung müssen dabei in einem für die Öffentlichkeit nachvollziehbaren, transparenten Prozess konkretisiert werden, was eine horizontale Verknüpfung relevanter Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft voraussetzt.

Darauf aufbauend wäre es Aufgabe dieser Organisationseinheiten, interdisziplinäre Optionen zu entwickeln und zu formulieren. Die Prozessleitung hat unter Achtung von Diversität, Unternehmensphilosophien und der Freiheit wissenschaftlicher Arbeitsmethoden zu agieren. Damit können unabhängige Policy Papers erstellt, Diskurse geführt, akademische Studien in Angriff genommen, aber auch Podcasts produziert und Blogs bedient sowie langfristig Netzwerke gebildet werden. Daraus wiederum sollte informierte Politik für Statements und - im Sinn von strategischer Autonomie und Resilienz - Regierungsstrategien entstehen, ein unverzichtbarer Beitrag zur Vorbereitung von erfolgreicher Krisenbewältigung und weitreichenden Politiklinien (siehe dazu Gu in dieser Special Edition).

.....

“Zukünftige Politikberatung muss auf einem prismatischen Ansatz beruhen und Inclusive Governance-Prinzipien berücksichtigen. Es geht um eine neue Balance zwischen Gesellschaft, Politik und Wissenschaft.”

Die Einrichtung durch Regierungsbeschluss könnte in „Lead“-Ministerien wie dem BKA, dem Außen- oder Verteidigungsministerium, aber auch der Österreichischen Präsidentschaftskanzlei erfolgen. Diese Planungs- und Steuerungszellen sollten – wie aus jüngsten Umfragen von IUFU zu den SDGs oder der deutschen Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) zu Außen- und Sicherheitspolitik abgeleitet werden kann - mit vier Systembereichen nach den Grundprinzipien von Inclusive Governance kommunizieren.

## VIER GRUNDPRINZIPIEN VON INCLUSIVE GOVERNANCE\*

Wissensgenerierung und Entwicklung innovativer Lösungen kann heute nur durch den Zusammenschluss mehrerer Erfolgsfaktoren garantiert werden: Forschung, Nachhaltigkeit und gesellschaftsweiter Dialog sind dabei entscheidend.<sup>5</sup>

### Wissens- und Informationsgenerierung

<p><b>Angewandte Forschung</b> <i>Internationalisierung</i></p> <p>Motor und Kerngeschäft der wissenschaftlichen Leitung von CoEs liegt in der Entwicklung von „Topic Charts“ mit der politischen Ebene. Projekte mit Zeithorizont von zwei Jahren unterliegen folgenden Bedingungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Internationale Anbindung und intensive Zusammenarbeit mit Partnern auf EU-Ebene.</li> <li>➤ Regelmäßige Roundtables mit involvierten Think Tanks („Beirat“). Im Bereich Sicherheitspolitik sind dies zum Beispiel AIES, Oiiip, LVAK, DA, EFA. Verbindung zur BMLV Wissenschaftskommission. (vgl. Julius Seidenader in dieser Special Edition)</li> <li>➤ Transparentes Verfahren der Einspeisung der Ergebnisse in die Politik und auf Regierungsebene</li> </ul>	<p><b>Plattform für Ideenträger</b> <i>Interdisziplinarität</i></p> <p>Durch die Aktivierung von online Präsenzen werden Kreativ-Hubs für interdisziplinäres Denken genützt, um Themenkreise in offenen Debatten und bei fokussierten Recherchen im Netz öffentlich anzusprechen. Innovation und Expertise resultieren aus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Recherche: Aufbereitung von Information aus den sozialen Medien für Strategieoptionen zur informierten Politikentscheidung</li> <li>➤ Best Practice: Durchführung von thematischen öffentlichen Konsultationen wie zum Beispiel zu den „Key Principles for External Engagement post-COVID-19“ (3C Netz<sup>6</sup> /Shabka, April 2020)</li> </ul>
<p><b>Zukunftslabs</b> <i>Experimentelle und diskursive Forschung</i></p> <p>Systematische Einbindung von Adressatenkreisen in universitären Einrichtungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Thematische Calls / Einladung an Lehrkörper und Studierende für bestimmte Fragestellungen</li> <li>➤ Anreizsystem für die „besten Köpfe“ durch hohe ETCS-Punkte</li> <li>➤ Voruniversitäre Ausbildung und Praxis-Lehrgänge wie der Führungskräftelehrgang).</li> </ul>	<p><b>Stakeholderbasis</b> <i>Gesamtstaatliche Interessen</i></p> <p>Sondieren zukünftiger Positionierungen von Ressorts, ParlamentsvertreterInnen, NGOs/Zivilgesellschaft und Wissenschaft:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Abbildung gesamtstaatlicher Interessen im strategiebegleitenden Prozess-Monitoring (Beispiel Humanitäre Strategie Österreichs 2021).</li> <li>➤ Die Brückenfunktion zwischen unabhängiger Forschung und Erarbeitung der benötigten Fragestellungen legt eine Anbindung der CoEs an die Verwaltungsstrukturen nahe.</li> </ul>

## KRISENSTÄBE UND GOVERNANCE – EIN GEGENSATZ?

Welches Potential verbirgt sich nun hinter einer derartigen Verbreiterung der Wissens- und Informationsbasis für den Staat? Krisenstabphilosophie darf sich nicht in Prozesswissen erschöpfen, es geht um substantielles (Schnell-)Urteilsvermögen, das nicht in ein paar krisengeschüttelten Monaten wächst. Wir nähern uns hier einer systematischeren Herangehensweise an „Risk-preparedness“, wie sie unter anderem im Entwurf der EU-Ratsschlussfolgerungen zu Sicherheit und Verteidigung vom 27. April 2021 gefordert wird.

### Resilienzgebot - neue Wege

Ganz in diesem Sinn hat die Bertelsmann Studie zu „Europe’s Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management“ (März 2020) auf EU-Ebene vier Faktoren für erfolgreiche „Whole-of-Government Approachs“ herausgearbeitet: (1) Anpassung der institutionellen Setups, (2) Bereitstellung und Ausbildung spezialisierter Kräfte, (3) politische und administrative Führerschaft sowie (4) Instrumente und Tools.<sup>15</sup> (Special Edition #05,

Oktober 2021) Der Anspruch und Stellenwert des Begriffs „Whole-of-Government Approach“ ist in österreichischen Regierungsstrategien wie zum Beispiel dem Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik sehr hoch, im geltenden Regierungsübereinkommen nimmt diese Terminologie allerdings einen geringeren Platz ein.

Es geht um gemeinsames Anpacken von Herausforderungen, ungeachtet der verschiedenen „Silos“ von Akteuren, unter gemeinsamen Einsatz- und Handlungsprinzipien für Resilienz. Der Begriff Resilienz im Sinn von Widerstandskraft und Anpassungsfähigkeit von Systemen an geänderte Rahmenbedingungen, interne wie externe Schocks sowie langfristige Stressoren, stammt ursprünglich aus der Ökonomie. Eine international anerkannte Definition ist noch in weiter Ferne; die Debatte wurde auch erst 2008 von US-amerikanischen Thinktanks wie dem Institute for National Security and Counterterrorism eingeführt und von COVID-19 wiederum verstärkt. Arbeitsdefinitionen von Resilienz in politischen Texten knüpfen an die Überlegungen von Ola Dahlmann eines innergesellschaftlichen Kräftegleichgewichts an. Laut EU-Globalstrategie 2016 sind Staaten resilient, „when societies feel they are becoming better off and have hope in the future [...]“. A resilient society featuring democracy, trust in institutions and sustainable development lies at the heart of a resilient state.“ Fazit: Resilienz ist ein Steuerungsmechanismus, mit dem auf „Störfälle“ reagiert werden kann und dessen Ziel auf (Wieder-)Herstellung von Funktionsfähigkeit ausgerichtet ist.<sup>6</sup> Damit ist Resilienz ganz allgemein eine Antwort auf Fragilität. Die COVID-19 Pandemie hat dies in Bezug auf Lieferketten jüngst wieder deutlich gemacht. Der Bedarf an angepassten Governance-Formen ist also hoch.

„Shrinking space“ – ein gegenläufiges Phänomen

Anlässlich der Jahrestagung der deutschen Arbeitsgemeinschaft für Friede und Entwicklung 2015 in Berlin in Zusammenhang mit der Einschränkung der politischen Bewegungsfreiheit von NGOs geprägt, trifft das Phänomen des „shrinking space“ vielfach auch auf Verwaltungsebenen zu.<sup>7</sup> Gemeint ist hier, dass die Bedeutung von Ministerien, denen durch die Abwicklung der Regierungsgeschäfte eine besondere Expertise in Sachfragen zukommt, geschwächt und in einem schleichenden Prozess der Verschiebung von Verantwortlichkeiten geschmälert werden. Dadurch machen sich gerade in demokratischen Governance-Systemen oft weitflächig Ideenlosigkeit,

wenig Platz für Kreativität sowie mangelnde Dynamik, neue Ansätze aufzunehmen, breit. Die Tradition wissenschaftsorientierter staatlicher Bürokratie, wie sie durch immer komplexer werdende Herausforderungen wie den Klimawandel, neue Arbeitszeitmodelle, Digitalisierung des Wirtschaftsgeschehens und von Bildung, Lokalisierung, aber eben auch Krisenvorsorge und Sicherheit immer mehr gebraucht wird, wird durch eine Abschottung der Verwaltung von ihrer ursprünglichen Beratungsleistung in auch ausgeprägten Demokratien nicht gefördert.<sup>8</sup> (siehe dazu Neisser in dieser Special Edition)

#### *Schwachstellen und Lessons Learned aus der COVID-19 Krise*

Wer sich erst in der Krise Berater sucht, ist zu spät dran.<sup>19</sup> Aber auch in der Wissenschaft sind Fähigkeit und vor allem Bereitschaft, voneinander zu lernen, gefragt.

Die Pandemie hat zudem den Grad der Abhängigkeit der Systeme voneinander durch fortschreitende Vernetzung und Inter-Konnektivität aufgezeigt. Eine Lehre, die aus der COVID-19 Krise gezogen werden kann, ist daher das Gebot, jederzeit eigenständig und resilient handeln zu können. Je schneller das betroffene System zu seiner normalen Funktionsweise zurückkehrt, desto besser.<sup>9</sup> Zu Resilienz im Sinn von Anpassungsfähigkeit trägt das Potenzial bei, über leicht und schnell aktivierbare, verlässliche Netzwerke zu verfügen.<sup>13</sup> Und die Synergien nach dem Grundsatz: „Practice-driven research meets science-affine governance“ zu nützen.

Krisenstäbe in fragilen Situationen und Regierungsführung wachsen also in Governance-Modellen mit antizipatorischer Dimension methodisch zusammen.

### **DEMOKRATIEPOLITISCHER IMPERATIV**

Krisenvorsorge und Planung heißt aber nicht nur, in kürzester Zeit mit detaillierten Plänen für alle Optionen aufzuwarten, sondern permanent auf eine möglichst breite Wissensbasis zugreifen zu können. Dies wirft die Frage nach geeigneten Instrumenten von Politikberatung auf, die mit dem langfristigen Aufbau von Netzwerken verknüpft sind. Die Schnittstelle zwischen politischer Entscheidung und Aufbereitung von Entscheidungsoptionen betrifft dabei nicht nur die Wissenschaft, sie ist – demokratiepolitisch gesehen – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.<sup>10</sup> Gerade in diese Richtung geht das Konzept der praxisgeleiteten Forschung, die wissenschaftliche Forschungsstränge als systemische Aufgabe im Habermas'schen Sinn<sup>11</sup> an Fragestellungen des politischen Lebens orientiert, wie das Instrument der Praxisprofessuren an der Universität Graz zeigt.

#### *Netzwerke für den Ernstfall – ein Beispiel*

Die Einführung des gesamtstaatlichen Ansatzes in österreichischen Regierungsstrategien auf dem Gebiet Friede, Sicherheit und Entwicklung geht auf eine internationale Konferenz auf Initiative des Außen- und Verteidigungsministeriums zurück, die sich 2010 mit koordiniertem, komplementärem und kohärentem Handeln im Auslandseinsatz beschäftigte und an der eine Auswahl von Instituten mit internationaler Themenführerschaft beteiligt war.<sup>12</sup> Diese Initiative entwickelte sich über die Jahre zum strukturierten Dialog zu Fragen des Auslandseinsatzes wie Trainings oder der Beachtung von Synergien mit der Bevölkerung vor Ort. Ein gemeinsam ausverhandeltes Grundsatzdokument, der „Wiener 3C Appell“, institutionalisierte Synergien dieser konstruktiven Zusammenarbeit von Ressorts mit Parlament, NGOs und Wissenschaft. Parallel erfolgte die Erarbeitung und Annahme eines Policy-Rahmens, des „Strategischen Leitfadens Sicherheit und Entwicklung“ mittels Ministerratsbeschluss vom 4.10.2011.<sup>13</sup>

Die Aufbereitung von Strategieoptionen für informierte Politikentscheidung ist essentiell für Innovationsfähigkeit und Fortschritt. So wird im 3C Prozess die Expertise der Zivilgesellschaft, der politisch-legislative Auftrag des Parlaments und die interministerielle Planungsverantwortung von Ressorts kombiniert und diese Komponenten im Vorfeld von Politikentscheidung ausgelotet und aufeinander abgestimmt. Ressorts als Beteiligte stehen dabei betreffend Fragestellungen und Zukunftsprojektionen in der „Poleposition“. Die parlamentarischen VertreterInnen nehmen hingegen eine beobachtende, aber auch freiwillig beratende Position ein. Die Wissenschaft wirft in ihrer jeweiligen Fachausrichtung spezifische Gesichtspunkte auf, deren Berücksichtigung für das Gesamtpaket wichtig erscheinen. NGOs und Dachverbände zivilgesellschaftlicher Organisationen engagieren sich aktiv im Prozess, da der Mehrwert eines gemeinsamen Vorgehens von allen Seiten geteilt und eine Zusammenarbeit über einen gemeinsamen Verhaltenskodex (Vienna 3C Appeal) gesucht wurde. Zuletzt geriet der 3C Prozess durch mehrere Regierungswechsel ins Stocken, wird aber nach Meinung vieler beteiligten Stakeholder und der betreibenden Ressorts im Herbst 2021 wieder belebt.

Dieses Beispiel illustriert, was unter antizipatorischer Governance oder Zukunftsmanagement tatsächlich verstanden werden kann.<sup>14</sup> Wie könnte ein solcher Prozess in Bemühungen um Krisenprävention und -vorsorge nachhaltig einfließen?

#### *Das Zusammenwirken von Planungszellen und Krisenstäben*

CoEs sind ein Bindeglied zwischen vorausschauender Organisationsstrategie und dem täglichen Arbeitsablauf und daher prädestiniert, an der beschriebenen Schnittstelle gestaltend mitzuwirken.<sup>15</sup> Ein solcher Knotenpunkt stellt eine mögliche Verknüpfung der Expertise und Kreativität relevanter Wissens-Akteure mit dem öffentlichen Sektor dar.<sup>16</sup> Entsprechend der Analyse der Inclusive Governance-Prinzipien sind die verschiedenen „Flügel“, die neue Einflussfaktoren bewerten können und Handlungsoptionen bereithalten, (1) praxisgeleitete Forschungsgruppen im Kern, (2) Kreativhubs in sozialen Medien – der „unvoreingenommene Blick in die Gesellschaft“, (3) Zukunftslabs – Nachwuchsförderung und Ideenwerkstatt durch akademische Ausbildungsschienen sowie (4) die Stakeholdergemeinschaft als „Reality-Check“ in Ausübung ihrer Aufgabe als demokratische Kontrolle.

Dieser breite Zugang ist demokratiepolitisch von entscheidender Bedeutung, da nur so eine repräsentative Abbildung der gesamtgesellschaftlichen Erwartungen und Bedürfnisse über einen längeren Zeitraum beobachtet und bearbeitet werden kann. Erst die Gesamtschau der unterschiedlichen Zugänge zum politischen Geschehen durch eine derartige Planungs- und Steuerungszelle wird zum verlässlichen Entscheidungszubringer. Im Sinn von gesellschaftlicher Inklusion ist es dabei wichtig, auch marginalisierte Gruppen oder „dissenting opinions“ in den Fachbereichen zu berücksichtigen. Damit könnte eine Brückenfunktion von evidenzbasierten neuen Dialogstrukturen im öffentlichen Interesse geschaffen werden.

### **EMPFEHLUNGEN**

Zusammenfassend heißt das, eine Reihe von Neuerungen in der Politikführung als Folge der jüngsten Lernprozesse von De-Globalisierung und der damit gestiegenen Bedeutung des Wissensmanagements für öffentliche Aufgaben aufzustellen:

1. Durchgängige Beachtung und Umsetzung des „Whole-of-Government“-Ansatzes (gemeinsames Vorgehen)
2. Resilienz-Steigerung durch Einrichten und Betreiben multipolarer Netzwerke (inklusive offene Strukturen)
3. Plattformen, die Fragestellungen, Ziele und vorhandene Kapazitäten diskursiv vereinbar machen (abwägendes, holistisches Planen)
4. Entwicklung von Optionen für die Gesellschaft (staatsbürokratischer Anspruch / Aufgabe)
5. Transparenz und Mitsprache, um ein Auseinanderklaffen von demokratiepolitischem Anspruch und Wirklichkeit zu vermeiden (demokratische Rechenschaftspflicht)

Gelöst wird das Spannungsverhältnis zwischen Politik, Gesellschaft und Wissenschaft also nicht mit konkurrenzierendem Silodenken, es erfordert viel eher eine systemische Koppelung von Politikführung und Zukunftsdenken, damit der Staat seine verfassungsmäßige Steuerungsfunktion breit akzeptiert und legitimiert wahrnehmen kann..

Immerhin geht es dabei um grundrechtlich geschützte demokratische Werte wie Unabhängigkeit der Verwaltung, Freiheit der Wissenschaft und die politische Teilhabe der BürgerInnen. Ein solches Zusammenwachsen braucht jedoch Zeit, Vertrauen und kommunikatives Knowhow von einem eigens dafür geschaffenen institutionellen Setup, den „Centres of Excellence“.

**Warum sich dieser Artikel, der sich als Gedankenanstrengung versteht, mit dem Spannungsverhältnis Wissen und Macht und dem Wesen von Politik beschäftigt? Weil in der Form der Politikberatung vieles vom Aristotelischen „zoon politikon“ steckt – von seinen Rechten, aber auch Pflichten, für die Allgemeinheit.**

## ENDNOTES

1. „Politikberatung,“ Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, 2020, <https://www.giga-hamburg.de/de/politikberatung>, aufgerufen am 30.5.2020; Alexander Fink und Andreas Siebe, *Handbuch Zukunftsmanagement: Werkzeuge der strategischen Planung und Früherkennung*, 2. Aufl.
2. Ursula Werther-Pietsch, „Comprehensive Approach 3.0: ‘Triple Nexus’“. In ÖZ (2019) 155-166.
3. Loes Debuysere und Steven Blockmans, „The big picture – Towards a whole-of-Europe Approach to external conflict management.“ In *Europe’s Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management. Political Rhetoric and Institutional Practices in the EU and its Member States*, Hg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2020.
4. Die Idee wurde gemeinsam mit Generalmajor Mag. Thomas Starlinger entwickelt, REV 1 27-07-20; aufbauend auf Ursula Werther-Pietsch, *3C Impulspapier zu Gesamtstaatlichkeit*, 24.2.2020 und Nonpaper „Effect-based Center of Excellence“, Outline 10.4.2020.
5. Ursula Werther-Pietsch und Maria-Angela Brunner, „Neue Wege für Zukunftsmanagement und Politikberatung,“ *AIBS Fokuspapier 07/2020*, aufgerufen am 22.5.2021, <https://www.aies.at/publikationen/2020/fokus-20-07.php>.
6. International Society of Military Science (ISMS), *Building Military Science for the Benefit of Society*, Berlin: Carola Hartmann MILES Verlag, 2020.
7. „FriEnt,“ Arbeitskreis Frieden und Entwicklung, abgerufen am 30.5.2020, <https://www.frient.de>; Peter Schlotter und Simone Wisotzki, Hg., *Friedens- und Konfliktforschung, AFK-Friedensschriften 35*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2020.
8. Ursula Werther-Pietsch, „Brauchen wir einen EU-Sicherheitsrat?“, *Der Standard*, 11.5.2020; dies., „Erst in der Krise Stäbe zu suchen, ist zu spät“, *Kleine Zeitung*, 9.6.2020.
9. Florian Roth, *Bouncing forward – Wie Erkenntnisse aus der Resilienzforschung in der Corona-Krise helfen können*, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, aufgerufen am 4.4.2020, <https://www.isi.fraunhofer.de/de/blog/2020/resilienz-corona-krise.html>.
10. Ursula Werther-Pietsch, „Democracy forever,“ *Wiener Zeitung*, 20.1.2021.
11. Jürgen Habermas, „Verwissenschaftliche Politik und öffentliche Meinung,“ *In Technik und Wissenschaft als Ideologie*, (Frankfurt: Edition Suhrkamp, 1968/2003), 134.
12. Dazu wurden u.a. Geneva Institute, Overseas Development Institute, OECD, GIGA Hamburg, Clingendael Institute, Kofi Annan International Peacekeeping Training Center (KAIPTC), International Centre for Transitional Justice oder NATO Political Affairs and Security Policy Division eingeladen.
13. „Strategischer Leitfaden Sicherheit und Entwicklung,“ Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, aufgerufen am 2.5.2021, [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/Strategien/Strat\\_Leitfaden\\_Sicherheit\\_DE.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Strategien/Strat_Leitfaden_Sicherheit_DE.pdf).
14. Leopold Schmertzing, „Towards the Anticipatory State,“ in *Powering Universalism. Future Global Governance*, Hg., Ursula Werther-Pietsch, (Vienna, Klein publishing, 2021), 281-293.
15. Johannes Varwick, *Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?* München: C.H. Beck, 2008.
16. Ursula Werther-Pietsch, „Auslandseinsätze: Schluss mit dem Silodenken,“ Gastkommentar, *Die Presse*, 30.11.2019.

# Eine G3-Weltordnung als beste Option für Europa

**Autor:** Xuewu Gu ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen der Universität Bonn und Direktor des Center for Global Studies Bonn. Forschungsschwerpunkte: Theorien der internationalen Beziehungen; Globale Machtverschiebung; Internationale Politik Ostasiens; Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik der Volksrepublik China. Gu ist Mitherausgeber des Buches „Weltpolitische Gestaltung in Zeiten von COVID-19“ (im Erscheinen).

**Abstract:** Im Schatten der wachsenden Rivalität zwischen China und den USA hat Europa nur sehr begrenzte Möglichkeiten, sich dem Schicksal eines Spielballs zwischen den beiden Supermächten zu entziehen. Die beste davon ist es, sich von dem amerikanisch-chinesischen Machtkampf bewusst zu distanzieren und die Stärke der Diplomatie auszuspielen. Europas DNA ist nicht Großmachtwettkampf, sondern regelbasierter Multilateralismus. Es liegt Europa gewissermaßen im Blut, Konflikte zwischen unterschiedlichen Akteuren durch Verhandlungen und Interessenausgleiche aufgrund multilateral vereinbarter Regeln auszutragen. Damit kann die EU „Zünglein an der Waage“ spielen und eine neue Weltordnung europäischer Prägung mitgestalten.

**Abstract in English:** In the growing rivalry of the great powers USA and China, Europe's destiny resembles that of a match-ball. The best option for the EU to escape this role will be to consciously distance itself from global players and act diplomatically. Europe's DNA is not characterised by great power competition but by rules-based multilateralism. It runs in the blood of EU members to solve conflicts between different actors through negotiations and balances-of-interests in the framework of multilaterally negotiated rules. That is why the EU can play the principle of equidistance between the US and China, and thereby shape a new order of European coinage.

**Bottom-line-up-front:** Die EU sollte den Mut aufbringen, schon jetzt eine konkrete Agenda mit G3-Konstruktion zu initiieren, um den Grundstein für eine trilaterale Weltordnung unter einer gemeinsamen Führerschaft von Amerika, China und Europa zu legen, bevor es zu spät ist.

**Problemdarstellung:** Welche strategischen Optionen hat Europa im amerikanisch-chinesischen Machtspiel? Wie kann es sich in dieser gefährlichen Rivalität zwischen den zwei größten Volkswirtschaften der Welt optimal positionieren?

**Was nun?:** Optimal positionieren heißt, eigene Kosten zu minimieren und Vorteile zu maximieren. Strenggenommen stehen dem Europa der 27 nur vier Optionen zur Verfügung: Sich auf die Seite der USA zu schlagen, auf der Seite Chinas zu stehen, eine Art von Äquidistanz zwischen China und USA zu praktizieren oder auf Augenhöhe mit China und USA im Rahmen einer trilateralen Weltordnung zu spielen. Die vierte Option verspricht die beste Chance für die EU, ihre weltpolitische Fähigkeit unter Beweis zu stellen.

## **EINLEITUNG**

Großmachtwettkämpfe liegen nicht in der DNA der Europäischen Union. Deswegen würde jede Form einer europäischen Beteiligung an dem gegenwärtigen weltpolitischen Machtwettbewerb zwischen China und den USA, sei es direkt oder indirekt, den Kontinent in eine unangenehme Situation bringen. Die folgenden Überlegungen, die von einem starken Europa ausgehen und seine Rolle optimieren wollen, sollten in den Baukasten der strategischen Optionen für die Zukunft des Kontinents einbezogen werden.

Eine indirekte Beteiligung könnte sich materialisieren, wenn US-Präsident Joe Biden das Angebot der deutschen Transatlantiker tatsächlich annehmen würde. Diese fordern spätestens seit der Veröffentlichung eines aufsehenerregenden Artikels von Bundesverteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer am 2. November 2020 im US-amerikanischen Online-Magazin POLITICO die Aufgabe des Konzepts der „strategischen Autonomie“, ein Herzensanliegen des französischen Präsidenten Macron, das aber auch eine breite Zustimmung in Europa findet.

Statt nach eigener Autonomie zu streben, sollte Europa aus der Sicht der Transatlantiker die USA bei der Austragung der „Great Power Competition“ mit China verstärken. Es wird mit einer Art von Arbeitsteilung zwischen den USA und Europa geliebäugelt. Um Europa als Sicherheitspartner für die Biden-Administration schmackhafter zu machen, sollte es die USA an der Front gegen China entlasten. Demzufolge sollte Europa mehr Verantwortung für Sicherheit in Nahost und in Afrika übernehmen und damit den Amerikanern in ihrem Kampf gegen die Volksrepublik im „Indo-Pazifik“ den Rücken freihalten. Hinter diesem Konzept steckt offenbar die Vorstellung, dass man dadurch den „strategischen Wert“ Europas in der Wahrnehmung der Amerikaner steigern und ihre Abneigung gegen die europäische „Verteidigungslast“ abbauen könnte.<sup>2</sup>

Wie Beijing darauf reagieren würde, bleibt zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar. Auch wenn wiederholt betont wurde, der Ausbau der transatlantischen Sicherheitskooperation sei nicht gegen China gerichtet. Aber die Logik, mit der das Angebot begründet wird, dürfte die Europäische Union im Auge der Chinesen unvermeidlich als einen „Komplizen“ der amerikanischen „Anti-China-Politik“ erscheinen lassen. Wenn es ein gewünschtes Ziel wäre, dadurch die chinesische Führung nervös zu machen, ist das Angebot tatsächlich ein raffinierter Schachzug. Falls die EU allerdings ihre drei „strategischen Partnerschaften“ zu China (Klimapartnerschaft, Handelspartnerschaft und Digitalpartnerschaft, wie Xi, Merkel und von der Leyen im September 2020 frisch vereinbart haben) doch nicht aufs Spiel setzen will, wird diese Strategie vermutlich zum Eigentor werden. Denn es verbirgt sich in diesem Angebot ein nicht zu unterschätzendes Risiko für Europas weltpolitische Handlungsfähigkeit. Es ist nämlich schwer vorstellbar, dass Brüssel, einmal von Beijing als „anti-chinesischer Komplize“ der USA eingestuft, weiterhin als ein glaubwürdiger Partner Chinas auftreten kann.

Noch größeres Risiko verbirgt sich jedoch in Richtung Washington. Es ist ebenso unklar, ob die neu zu formierende Biden-Regierung das Arbeitsteilungsangebot der deutschen Transatlantiker tatsächlich annehmen würde. Selbst wenn es dort auf Gegenliebe stoßen würde, besteht angesichts der politischen Unberechenbarkeit des völlig polarisierten Landes keine Garantie für eine dauerhafte Fortsetzung dieses Konzeptes. Dass dieses Konzept in vier Jahren von einer neuen US-Regierung wieder verworfen werden könnte, ist mindestens theoretisch möglich.

Michael Kimmage, US-Professor für Geschichtswissenschaft an der Catholic University of America in Washington, D.C., hat Europa ausdrücklich davor gewarnt, „anzunehmen, dass die Vereinigten Staaten außenpolitisch zwangsläufig (inevitably) transatlantisch sind.“<sup>3</sup> Präsident Trumps Außenpolitik lieferte bereits ein klares Beispiel dafür.

Ein Alptraum für Europa wäre es, wenn Trump oder einer seiner geistigen Anhänger 2024 oder 2028 das Weiße Haus wieder erobern würde. Wenn Europa großen Einfluss auf die Ergebnisse der US-Präsidentenwahlen hätte, wäre es auf jeden Fall vernünftig, die transatlantischen Beziehungen mit einem Arbeitsteilungsangebot zuungunsten Chinas auszubauen, auch auf das Risiko hin, das Reich der Mitte als Partner zu „verlieren“. Der Preis dafür wäre verkraftbar.

Aber wenn die Unberechenbarkeit der US-Außenpolitik durch innere Unruhe und Orientierungskrisen zunimmt, wie es jetzt der Fall ist, wäre es für die EU strategisch unklug, sich selbst ohne Not zum Oberassistenten der amerikanischen Eindämmungspolitik gegen China zu ernennen.

Immerhin hat China im September 2020 die USA als den größten Handelspartner der Europäischen Union abgelöst.<sup>4</sup> Für die bevorstehenden großen Aufgaben wie die Bekämpfung des Klimawandels und die Absicherung der digitalen Zukunft hat Brüssel ebenfalls viel vor mit diesem Milliardenstaat, auch wenn es sich bei ihm um einen schwierigen Partner handelt.

Was aber, wenn die Europäische Union, die mit einer selbstgewählten Assistenzrolle der Amerikaner ihre Beziehungen zu China verspielt hätte, in wenigen Jahren wieder von Washington im Stich gelassen werden würde? Eine weltpolitische Doppelisolation wäre damit vorprogrammiert. Es muss nicht dazu kommen. Aber eine kluge und weniger abenteuerliche Strategie sieht anders aus.

## **EUROPÄISCHE WELTPOLITIKFÄHIGKEIT**

Würde das neu-gaullistische Konzept der „strategischen Autonomie“ des französischen Präsidenten Macron<sup>5</sup> Europa besser befähigen, weltpolitische Fähigkeit zu erlangen? Nicht wirklich. Im Unterschied zum Arbeitsteilungsangebot der deutschen Atlantiker, setzen die französischen Gaullisten an einer direkten Beteiligung im Großmachtwettkampf an. Man will mitspielen, jedoch nicht als ein Juniorpartner der USA, sondern als ein autonomer Akteur gegenüber Washington und Beijing.

Allerdings übersehen die Gaullisten dabei eine entscheidende Schwäche der EU, die sie hindert, ein effektives Machtspiel mit den zwei Supermächten zu betreiben. Der Prozess der europäischen Transformation von Nationalstaaten zu einem supranationalen Staatenbund oder Bundesstaat ist noch nicht vollendet. Europäische Souveränität bleibt zerstreut unter den einzelnen Mitgliedstaaten der Union. Brüssel kann außenpolitisch noch nicht souverän und autonom entscheiden, zumindest nicht in dem Ausmaß wie Beijing und Washington dies können. Die EU-Spitzen müssen zuerst die 27 Souveräne fragen, von Berlin bis Paris, von Warschau bis Rom und von Bukarest bis Vilnius.

Aus institutionell-konstitutionellen Gründen stehen dem europäischen Ratspräsidenten oder der Kommissionspräsidentin keine vergleichbaren Befugnisse zu, wie sie der amerikanische Präsident und der chinesische Staatschef besitzen. Wenn Washington und Beijing in wenigen Minuten oder Stunden außenpolitische Entscheidungen treffen können, wofür Brüssel Monate oder Jahre braucht, ist die

EU zur Großmacht Konkurrenz praktisch nicht fähig. Denn beim Machtkampf, insbesondere beim Großmachtwettbewerb, kommt es darauf an, wie schnell man reagieren und Ressourcen mobilisieren kann, um keine kostbare Zeit zu verlieren.

Daher ist der Großmachtwettbewerb kein Geschäftsfeld, in dem sich die Stärke der Europäischen Union entfalten kann. Wenn man trotzdem versucht, mit den Supermächten machtpolitisch zu spielen, entweder durch Hilfeleistung oder durch Eigenleistung, werden nur Frustration und Verzweiflung erzeugt. In der Tat ist dies ein emotionaler Zustand, in dem sich das politische Führungspersonal auf dem europäischen Kontinent seit Jahren befindet, wenn es mit weltpolitischen Herausforderungen konfrontiert ist. Es ist Zeit für Europa, eine eigene „Spielart“ zu entwickeln, zum „game changer“ zu werden, um den Teufelskreis der „Great Power Competition“ zu brechen.

## **REGELBASIERTER MULTILATERALISMUS: DIE WAHRE DNA EUROPAS**

Europas DNA ist nicht Großmachtwettbewerb, sondern regelbasierter Multilateralismus. Es liegt Europa gewissermaßen im Blut, Konflikte zwischen unterschiedlichen Akteuren durch Verhandlungen und Interessenausgleiche aufgrund multilateral vereinbarter Regeln auszutragen. Diese Art von „Konkordanzdemokratie“<sup>6</sup> auf europäischer Ebene sorgt dafür, dass ein ungewöhnliches Phänomen in der Europäischen Union zu beobachten zu sein scheint: Machtpolitisch schwächere und kleinere Länder wirken weniger frustriert und verzweifelt als die mächtigeren und größeren Länder. Mitgliedstaaten wie Luxemburg oder Belgien bangen nicht um ihre Rechte und ihren Wohlstand wegen ihrer Machtgröße. Die multilateral vereinbarten Regelwerke, in deren Formulierung sie involviert sind, garantieren ihren Status und ihre Ansprüche.

Dieses Geschäftsparadigma gilt es für Europa auf die weltpolitische Ebene zu übertragen, wenn Europa seine institutionelle Stärke weltpolitisch zur Geltung bringen will. Die EU braucht ein völlig anderes Paradigma, nicht nur, um sich der drohenden Großmachttrivalität zwischen China und den USA zu entziehen, sondern auch, um diese beiden Mächte zur Mitgestaltung einer neuen Weltordnung nach europäischen Vorstellungen anzureizen. In diesem europäischen Paradigma, das praktisch eine „DNA-Replikation“ des europäischen

Institutionalismus mit dem regelbasierten Multilateralismus im Kern bedeutet, haben die machtpolitischen Kategorien wie „Allianzbildung“, „strategische Autonomie“ und „Gegenmachtbildung“ keinen Platz.

Europa sollte sich daher bewusst vom Strudel der chinesisch-amerikanischen Machtrivalität lösen und auf eine der eigenen DNA konforme Weltordnung hinarbeiten. Eine neue Weltordnung, in der die drei größten Wirtschafts- und Politikzentren der Welt nicht durch gegenseitige Ausgrenzung und Bekämpfung, sondern durch gemeinsame Entwicklung von verbindlichen Regelwerken ihre Unsicherheit abbauen und ihre Prosperität ausbauen, sollte das Ziel sein.

Wenn man will, könnte man diese amerikanisch-chinesisch-europäische Führungsrolle in der Weltpolitik als eine „G3-Weltordnung“ bezeichnen. Die Vorteile einer solchen „trilateralen“<sup>7</sup> Weltordnung für Europa sind naheliegend: Aufwertung der Europäischen Union auf Augenhöhe gegenüber Amerika und China, Durchsetzung des Multilateralismus gegenüber dem Unilateralismus, dramatische Reduktion von Kosten für die Bewältigung von Problemen mit globaler Dimension und Vermeidung einer Spaltung der EU an unterschiedlichen China- oder USA-Politiken der Mitgliedsstaaten.

Die Europäische Union sollte den Mut aufbringen, schon jetzt eine konkrete Agenda mit G3-Konstruktion zu initiieren. Denkbar wären eine G3-COVID-19-Agenda zur gemeinsamen Bekämpfung der Corona-Pandemie, eine G3-Klima-Agenda zur Bündelung der globalen Klimaanstrengungen, eine G3-WTO-Agenda zu einer tiefgreifenden Reform des Welthandelssystems, eine G3-5G-Agenda zur Wiederherstellung eines global freien und sicheren Internets, eine G3-Migrations-Agenda zur Bewältigung der Flüchtlingskrisen und eine G3-Menschenrechts-Agenda zur Durchsetzung der universalen Menschenrechte. Man könnte die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ermutigen, auf freiwilliger Basis die einzelnen G3-Gespräche/Konferenzen mit der Unterstützung der Union jeweils in ihren Ländern durchzuführen. Der Eindruck, dass Europa sich ernsthaft bemüht, durch verantwortliche Führung die Welt vor einem machtpolitischen Abgrund zu bewahren, würde so durch Taten unterstrichen.

## **MACHTVERSCHIEBUNG ZU EUROPAS GUNSTEN**

Skeptiker werden fragen: Würden die Großmächte China und die USA der europäischen Führung folgen? Die Frage ist berechtigt, aber die Sorge meines Erachtens überflüssig. Diejenigen, die die weltpolitische Dynamik in den letzten Monaten genau beobachtet haben, werden merken, dass Europas weltpolitischer Spielraum sich erheblich vergrößert hat. Wegen des Endes der Trump-Regierung ist ein neues und merkwürdiges Dreieckverhältnis zwischen den USA, China und der Europäischen Union entstanden.

Alles deutet drauf hin, dass es beim Angriff der US-Regierung unter der Führung von Präsident Biden auf das „regelverachtende China“ um viel mehr geht als nur um eine Fortsetzung eines Handelskriegs, den sein Vorgänger angefangen hatte. Ihre Abneigung gegen die staatlich gelenkte Marktwirtschaft Chinas steigt. Ein China, das den USA die geopolitische, wirtschaftliche und technologische Vorherrschaft abringen könnte, gilt es zu stoppen, wenn nötig auch mit ungewöhnlichen Methoden: ideologische Bekämpfung, wirtschaftliche Entflechtung, technologischer Boykott und visapolitische Restriktionen.<sup>8</sup>

Für einen Kontinent wie Europa, das den größten Handelsüberschuss der Welt erzielt und maßgebend von einem offenen Welthandelssystem lebt, stellt der Ausbruch des chinesisch-amerikanischen Konflikts eine große Herausforderung dar. Diese Herausforderung verschärft sich zusätzlich dadurch, dass beide Kontrahenten von Europa erwarten, jeweils an ihrer Seite zu stehen. Der Unterschied besteht nur darin, dass die Amerikaner jetzt unter der Führung von Präsident Biden zunehmend versuchen, die Karte der gemeinsamen Werte spielen und die Chinesen versuchen, sie mit einem offenen Strategiewechsel dazu anzuregen.

Im Zentrum dieses Strategiewechsels steht die sogenannte „Neue Seidenstraße“. Nicht mehr die USA, sondern Europa soll als Hauptpartner für die nächsten 40 Jahre der chinesischen Modernisierung gewonnen werden. Zur zweitgrößten Volkswirtschaft aufgestiegen und von den USA als ihr größter Herausforderer im 21. Jahrhundert ausgemacht, erfand das Reich der Mitte eine neue Strategie. Diese soll Chinas Machtzuwachs weiter ermöglichen, aber gleichzeitig eine verfrühte frontale Konfrontation mit den USA in Asien-Pazifik vermeiden. Gegen die US-Strategie „Pivot to Asia“, die bereits von Präsident Obama eingeleitet wurde,

soll die „Neue Seidenstraße“ Chinas „Pivot to Europe“ ermöglichen. Sich mit einer eigenen Hinwendung nach Europa dem Druck der amerikanischen Hinwendung nach Asien zu entziehen, war und bleibt für die Führung in Beijing eine sichere und vielversprechende Option<sup>9</sup> Auch die erheblichen Zugeständnisse, die Xi Jinping gegenüber Angela Merkel und Ursula von der Leyen gemacht hat, um die Europäische Union zur Unterzeichnung des chinesisch-europäischen Investitionsabkommens (CAI) Ende 2020 zu bewegen, sind in diesem Licht zu verstehen.<sup>10</sup>

Dass die zwei Supermächte USA und China nach dem Ausstieg Donald Trumps aus dem Weißen Haus gleichzeitig Europa umwerben, ist ein neues Phänomen der Weltpolitik der Gegenwart. Man darf die europabegünstigende Logik dieses neuen Beziehungsmusters nicht unterschätzen. Gegenwärtig ist die EU der einzige unter den drei Akteuren, der gleichzeitig ein partnerschaftliches Verhältnis zu den anderen zwei Akteuren pflegt. Daraus ergibt sich das Gewicht der EU gegenüber den beiden angefeindeten Gegnern, eine traumhafte Hebelkraft für Europa.

Weder China noch die USA unter Joe Biden können es sich leisten, ihre partnerschaftlichen Beziehungen zu Europa zu verwirren, indem sie die EU grob und unhöflich behandeln. In der Tat hat Bidens Wahlsieg den strategischen Wert der Europäischen Union in dem amerikanisch-chinesisch-europäischen Dreieck erheblich gestärkt. Plötzlich sieht sich Brüssel in einer Schlüsselposition, umworben sowohl von Beijing als auch von Washington. Es war kein Zufall, dass der chinesische Staatspräsident Xi Jinping Bundeskanzlerin Angela Merkel am 24. November anrief, unmittelbar nachdem seine Regierung Joe Biden zum Wahlsieg gratuliert hatte. Chinesischen Berichten zufolge bekräftigte der Staatspräsident seinen Willen, die drei vereinbarten Partnerschaften mit Deutschland und Europa noch energischer auszubauen.<sup>11</sup> Kein chinesischer Präsident hat in der Geschichte bis dahin eine europäische Regierungschefin oder einen europäischen Regierungschef im Zusammenhang mit einem amerikanischen Wahlsieg angerufen. Xi tat dies, wohl wissend, dass Europa nun ein Zünglein an der Waage der chinesisch-amerikanischen Rivalität geworden ist.

Es gibt keinen Grund, dass China und die USA einer europäischen Einladung zur Mitbegründung einer G3-Weltordnung nicht folgen würden. Wenn Brüssel es wagen würde, die G3-Initiative zu ergreifen, würde es den Nerv der Chinesen und der Amerikaner gleichermaßen treffen. Biden würde sich darüber freuen, weil seine Regierung sich gezwungenermaßen auf innenpolitische Themen konzentrieren muss. Eine weltpolitische Initiative durch die vertrauenswürdigen Verbündeten Europas dürfte überwiegend als eine wirkliche Entlastung perzipiert werden.

Übrigens, und dies dürfte für die amerikanische Zustimmung zu einer G3-Initiative aus Europa noch wichtiger sein: In einer G3-Ordnung würden die Amerikaner viele Möglichkeiten entdecken, gemeinsam mit den Europäern die Chinesen zum Kompromiss zu bewegen oder zu zwingen. Die transatlantische Verbundenheit würde sich nicht in einer neuen G3-Weltordnung auflösen, sondern vermutlich an neuer Qualität und neuer Stabilität gewinnen.

Was China anbelangt, steht es außer Frage, dass Beijing mitwirken würde. Als größter Nutznießer hat die Volkrepublik von dem multilateralen System überproportional profitiert. Die vier Trump-Jahre haben die Eliten in Beijing in den Abgrund eines „decoupling“ von der westlichen Welt hineinblicken lassen. Der Drang zur Befestigung und Erweiterung der Konnektivitäten mit der Welt ist groß. Es scheint Konsens in Beijing zu sein<sup>12</sup>, wenn nötig noch massivere Reformen zu ergreifen, um den USA und der EU entgegenzukommen. Noch vor wenigen Monaten hat der Partei- und Staatschef Xi Jinping eine Klausurtagung mit einem Expertenvortrag im engen Kreis des Politbüros veranstaltet und die anschließende Diskussion persönlich geleitet. Das einzige Thema: Schutz des geistigen Eigentums; ein Zeichen dafür, dass die Parteiführung endlich die Sorge der USA und Europas ernst nimmt<sup>13</sup>. An einer weitergehenden Übernahme der internationalen Regeln in diesem Bereich kommt Beijing nicht mehr vorbei.

Trotz dieser Erfolgsaussichten wäre es eine Überraschung, wenn eine europäische G3-Initiative nicht auch auf Widerstand stoßen würde. Maoistische Globalisierungsgegner in China, radikalisierte Neokonservative in den USA und fundamentalistische Ideologen in Europa würden sich provoziert fühlen. Aber die Welt hat, wie meine Analyse darlegt, keine andere Wahl, als eine neue Weltordnung mit der Prägung eines trilateral geführten Multilateralismus einzuleiten.

## **DIE STUNDE EUROPAS, AUCH GEGENÜBER RUSSLAND**

Eine G3-Weltordnung, wenn sie wirklich angetrieben wäre, würde einen Prozess auslösen, der die Machtposition Russlands gegenüber Europa dramatisch schwächen könnte.

Bislang bevorzugten viele Europäer beim Umgang mit Russland Wirtschaftssanktionen, um die russischen Regierungseliten unter der Führung von Präsident Putin unter Druck zu setzen. Dabei scheint aber nicht ganz klar zu sein, was das Ziel der Sanktionen sein sollte. Sollten die Sanktionen gezielt darauf wirken, der russischen Volkswirtschaft erheblichen Schaden zuzufügen? Wenn ja, wurde dieses Ziel ohne Zweifel bereits erreicht. Die ganze Welt beobachtet, dass Russlands Volkswirtschaft erheblich an den Sanktionen der USA und der EU leidet. Steigende Inflation, geschwächte Landeswährung, verlangsamte Wachstumsrate und erschwerte Zugänge zu internationalen Finanzmärkten sind die wichtigsten Erfolge der Sanktionen.<sup>14</sup>

Oder sollten die Sanktionen Putin und seine führenden außen- und sicherheitspolitischen Berater dazu zwingen, ihre geopolitischen Interessen, ihren herrschaftspolitischen Still und ihre weltanschauliche Sichtweise fundamental zu verändern? Wenn dies tatsächlich das Ziel der Sanktionen sein sollte, wurde dies bis dato eindeutig verfehlt. Wir beobachten in Moskau einen Putin, der entschlossener denn je ist, seinen vorformulierten außen- und sicherheitspolitischen Kurs voranzutreiben, in Osteuropa, im Nahen Osten, in Ostasien, in Lateinamerika und auf globaler Ebene.

Um Putin zum Einlenken oder zur Anpassung seiner außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten an den europäischen Präferenzen zu bewegen, müssen sich die Europäer offensichtlich andere, kreativere Konzepte als Sanktionen einfallen lassen. Denn das Ausbleiben der von den Sanktionen erhofften Wirkungen lässt vermuten, dass die logische Prämisse der Sanktionsstrategie falsch angelegt sein könnte. Man wurde offensichtlich von der Vorstellung irreführt, dass von außen zugefügte wirtschaftliche Schmerzen die Kraft entfalten könnten, um geostrategisch geprägte Sicherheitsinteressen und historisch-kultivierte Weltbilder einer Großmacht wie Russland fundamental zu verändern. Im Grunde genommen handelt es sich hierbei um eine naive marxistische Vorstellung, dass das Ideelle durch das Materielle verändert bzw. umgeformt werden könnte.

Eine solche materialistische Illusion kann bei einem kleinen Land vielleicht funktionieren, wenn das Überleben der Nation durch Nichteinlenkung aufs Spiel gesetzt wird. Aber bei einem großen Land wie Russland mit seinen unendlichen Ressourcen, seiner gut ausgebildeten Bevölkerung und seinem riesengroßen Staatsterritorium, das praktisch für sich selbst eine Welt bildet und im schlimmsten Fall auch ohne Außenwelt überleben kann, stößt die Sanktionsstrategie an ihre Grenze. Außerdem ist die Strategie der Sanktionen von riskanter Natur, insbesondere wenn der Adressat der Sanktionen militärisch überlegen ist. Denn der sanktionierende Akteur setzt grundsätzlich auf Kapitulation der Sanktionierten und riskiert damit eine Eskalation des Konfliktes.<sup>15</sup>

Mit einer neuen G3-Strategie könnte die Europäische Union Moskau unter Druck setzen und Dinge erreichen, die man mit Sanktionen nicht erreichen könnte. Denn eine neue trilaterale Dynamik wird logischerweise Chinas Interesse an einer engeren Zusammenarbeit mit dem Westen verstärken und sein Bedürfnis nach einer Allianz mit Russland reduzieren. Für ein China, das seine Interessen in einem trilateralen Zusammenwirken mit den USA und der EU besser zu realisieren sehen würde als in der Vertiefung der

chinesisch-russischen Quasiallianzen gegen die USA, wären die Tage der Flitterwochen für Moskau mit Beijing gezählt. Allein die Perspektive, bald China als Partner zum Ausgleich der westlichen Sanktionen verlieren zu können, würde Putin zwangsläufig veranlassen, sein bislang beharrliches Verhalten gegenüber der EU zu überdenken. Dass sich daraus eine neue Dynamik für die europäisch-russischen Beziehungen zugunsten Europas entfalten könnte, versteht sich von selbst.

Es ist ein Glücksfall für Europa, endlich eine historische Chance zu bekommen, seine weltpolitische Fähigkeit unter Beweis zu stellen. Das Ende der amerikanisch-chinesischen Freundschaft eröffnet diese Chance, und die Abwahl Donald Trumps begünstigt sie. Es ist nun die Stunde der Europäer, die Welt wieder zusammenzuführen, aber diesmal nach europäischen Vorstellungen und Vorgaben.

Möglicherweise schließt sich das historische Zeitfenster für diese europäische Chance schon in vier Jahren wieder. Wenn Biden wieder von Trumps Bewegung im Weißen Haus abgelöst werden sollte, würde Europa erneut allein dastehen. Die Periode von 2021 bis 2024 könnte sich historisch lediglich als eine Denkpause erweisen, wenn Europa nicht schnell handelte. Bevor Trump zurückschlä-

gt, müssen die grundlegenden Mechanismen der G3-Ordnung schon befestigt sein, so fest, dass jeder Aussteiger mit unerträglich hohen Kosten und Risiken rechnen muss.

Eine solche G3-Weltordnung klingt zwar wieder nach Dominanz und Beherrschung durch die amerikanisch-chinesisch-europäischen Machtzentren. Aber mit ihrer Konstruktion besitzt sie ein hohes Niveau von Multilateralismus, begrenzt die Herrschaft des unilateralen Handelns und gibt der Rückkehr zu einem regelbasierten Weltsystem eine neue Perspektive.

## ENDNOTEN

1. Annegret Kramp-Karrenbauer, "Europe still needs America. No matter who is in the White House, we are in this together," *POLITICO*, Online-Ausgabe vom 2.11.2020, aufgerufen am 8.11.2020, <https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/#>.
2. Zu Kontroversen über die transatlantische Rollenverteilung vgl.: Moritz Koch, Annett Meiritz und Torsten Riecke: „In Washington herrscht Frustration“ – US-Präsident Biden enttäuscht von Europas Haltung zu China“, *Handelsblatt*, 17.02.2021.
3. Michael Kimmage, "Transatlantic Ups and Downs. What our past can teach us about our future," *The Berlin Pulse* (2020) 4, 20-21.
4. Dana Heide: „Europa muss aufwachen: China will seine Exporte stärken. Chinas Ausfuhren steigen auf einen Rekordwert“, *Handelsblatt*, 13.10.2020, aufgerufen am 11.11.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/aussenhandel-europa-muss-aufwachen-china-will-seine-exporte-staerken-und-trifft-damit-deutsche-unternehmen/26269192.html?ticket=ST-1788184-YjxqolcnmdqfnhlHSL6F-ap3>.
5. Eine gute Analyse über das strategische Denken der Regierungselite unter der Führung von Präsident Macron befindet sich in: Farid Gueham, *Digital Sovereignty – Steps towards a new internet Governance*. Paris: Fondation pour l'Innovation Politique, Februar 2017, aufgerufen am 12.2.2021, [https://unibonn.sciebo.de/apps/files\\_pdfviewer/?file=%2Fremot...ignity%2FGueham%25202017%2520-%2520Digital%2520Sovereignty.pdf](https://unibonn.sciebo.de/apps/files_pdfviewer/?file=%2Fremot...ignity%2FGueham%25202017%2520-%2520Digital%2520Sovereignty.pdf).
6. Ein Standardwerk zur „Konkordanzdemokratie“ lieferte Gerhard Lehmbuch. Er bezeichnet die „Konkordanzdemokratie“ als eine „Verhandlungsdemokratie, die im Gegensatz zum offenen Kampf um politische Macht den Vorteil habe, mehr Akteure an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen und damit breitere Konsense herbeizuführen“, vgl. hierzu: Gerhard Lehmbuch, *Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003.
7. Die Idee einer amerikanisch-chinesisch-europäischen Triade wurde von der engen Kooperation zwischen den USA, Westeuropa und Japan inspiriert, die auf die 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts zurückgeht. Zum Ursprung und Konzept der „Trilateral Diplomacy“ vgl. „Trilateral Diplomacy: the United States, Western Europe and Japan, U.S. Department of State, aufgerufen am 22. 4. 2021, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/qfp/103525.html>.
8. Deutlich erkennbar ist diese Eindämmungspolitik der Regierung Biden gegenüber China in ihrem am 21. März 2021 veröffentlichten Dokument „Interim National Security Strategic Guidance“, The White House, aufgerufen am 23.3.2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-lv2.pdf>.
9. Vgl. hierzu: „Für Europa birgt die ‚Neue Seidenstraße‘ mehr Chancen als Gefahren“, Interview mit Xuewu Gu“, *bdvb aktuell*, Nr. 145 (2019), 18-21.
10. Im Prinzip haben Merkel und von der Leyen dem chinesischen Staatspräsidenten Xi vieles abgerungen was Donald Trump mit dem Handelskrieg gegen China für sich erzwingen wollte, aber gescheitert war. Dies bezieht sich insbesondere auf Pekings Zugeständnisse in den Bereichen Marktzugang, Wettbewerbsbedingungen, gleiche Behandlung der europäischen Unternehmen bei wirtschaftlichen Förderungen sowie Rechtssicherheit im Streitfall, vgl.: hierzu ausführlich die gegenseitigen Angebote der EU und der VR China im Rahmen des Abkommens (CAI) aufgerufen am 15.3.2021, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2253>.
11. „Xi Jinping Speaks with German Chancellor Angela Merkel on the Phone“, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, aufgerufen am 12.12.2020, <http://www.chinaembassy.org.nz/eng/zgyw/t1835710.html>.
12. Eine vorzeitige Machtprobe mit den USA will Beijing offensichtlich auf jeden Fall vermeiden. Vgl.: John Blaxland, "China is avoiding hot war – for now". In: *Asia Times*, 5 May 2021, aufgerufen am 6.5.2021, [https://asiatimes.com/2021/05/china-avoiding-hot-war-for-now/?mc\\_cid=661f2025b4&mc\\_eid=04a1fdb5c1](https://asiatimes.com/2021/05/china-avoiding-hot-war-for-now/?mc_cid=661f2025b4&mc_eid=04a1fdb5c1).
13. Vgl. hierzu: „Xinhua-Bericht über die Rede von Xi Jiping auf der Klausurtagung des CCP-Politbüros vom 1. 12.2020“. Chinesisch, aufgerufen am 5.12.2020, <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/1201/c64094-31951382.html>.
14. Anders Åslund and Maria Snegovaya sprechen sogar von einem Schrumpfen des russischen Bruttoinlandsprodukts um 2,5 – 3% seit 2014. Hierzu vgl. die von ihnen neulich vorgelegte Studie: „The impact of Western sanctions on Russia and how they can be made even more effective“, Atlantic Council, 3 May 2021, aufgerufen am 5.5.2021, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/the-impact-of-western-sanctions-on-russia/>.
15. Zu einer systematischen Kritik der Logik der westlichen Sanktionen gegen Russland vgl.: Stephen Osborne, „Sanctions on Russia: Are They Working, Workable, and Worth It?“, *Strategic Trade Review*, Volume 5, Issue 8 (Winter/Spring 2019), 23-54.

---

# CALL FOR PAPERS

**VORSCHAU AUF NÄCHSTE TDHJ SPECIAL EDITIONS /  
PREVIEW ON NEXT ISSUES:**

- **„PERSEIDEN: AIR AND SPACE“: EINREICHUNGEN / SUBMISSIONS: 30.06,  
PUBLICATION AUGUST**
- **„WHOLE-OF-GOVERNMENT APPROACHES“: EINREICHUNGEN /  
SUBMISSIONS 31.07., PUBLICATION OCTOBER**
- **“TDHJ YOUNG WRITERS CONTEST“: MASTERLEHRGANG ABSOLVENTINNEN  
GLOBAL ADVANCEMENT PROGRAMME (GAP), PUBLICATION DECEMBER**
- **“CYBER SOVEREIGNTY“: EINREICHUNGEN / SUBMISSIONS 30.10.,  
PUBLICATION FEBRUARY 2022**

Autorenrichtlinien / Guidelines for Authors [www.thedefencehorizon.org/special-editions](http://www.thedefencehorizon.org/special-editions)

