

SWP-Studie

Lars Brozus/Felix Heiduk/Daniel Voelsen

Verlässliche Partnerschaften in der internationalen Politik

Deutschlands Partner, Partner Deutschland



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 8
Mai 2025, Berlin

- Die Bedeutung verlässlicher Partnerschaften hat im Lichte internationaler Entwicklungen in der letzten Dekade massiv zugenommen. Das veranschaulichen die »Krise des Multilateralismus«, Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine und der politische Wandel in den USA wie auch in der EU.
- Deutschland ist als international überdurchschnittlich exponierter Staat auf verlässliche Partnerschaften angewiesen. Daher ist es umso wichtiger, Klarheit darüber zu finden, was die Verlässlichkeit eines Partners ausmacht.
- Politisch allerdings dominiert ein wenig differenziertes Verständnis von Verlässlichkeit, das historische Pfadabhängigkeiten überbewertet. Warnzeichen, die darauf hindeuten, dass ein Partner unzuverlässig zu werden droht, können so leicht übersehen werden.
- Diese Studie präsentiert eine Heuristik, die sowohl das Verhalten eines (potenziellen) Partners in verschiedenen Kontexten in den Blick nimmt als auch relevante Akteurs- und Strukturmerkmale erschließt. Mithilfe dieser Heuristik kann die Verlässlichkeit neuer Partner ebenso beurteilt werden wie etablierte Partnerschaften.
- Umgekehrt kann man aus der Heuristik ableiten, was Deutschland tun sollte, um als verlässlicher Partner wahrgenommen zu werden. Zu empfehlen ist eine strategisch ausgerichtete »Partnerschaftspolitik« sowie ein relationales Verständnis von Partnerschaft: Die deutsche Politik muss sich offen damit auseinandersetzen, welche Rolle sie spielen und welchen Beitrag sie zur Verlässlichkeit einer bilateralen Partnerschaft leisten kann und will.

SWP-Studie

Lars Brozus/Felix Heiduk/Daniel Voelsen

Verlässliche Partnerschaften in der internationalen Politik

Deutschlands Partner, Partner Deutschland

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 8
Mai 2025, Berlin



Dieses Werk ist lizenziert
unter CC BY 4.0

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2025S08

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Einleitung
10	Die neue Suche nach Partnern
10	Von der »Krise des Multilateralismus« zur Wiederentdeckung bilateraler Beziehungen
12	Zwischenstaatliche Partnerschaften
13	Wettstreit um Partnerschaften
15	Verlässlichkeit in der internationalen Politik
15	Zum Konzept der »Verlässlichkeit«
17	Indikatoren für die Verlässlichkeit eines Staates (vergangenes Verhalten)
18	Faktoren, die Verlässlichkeit begünstigen oder erschweren (Dispositionen)
21	Ausgewählte Beispiele für zwischenstaatliche Partnerschaften
21	Vietnam – Deutschland
26	Marokko – Deutschland
32	Brasilien – Deutschland
38	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
38	Ein umfassender, ressortübergreifender Blick auf Partnerschaften
39	Kontinuierliches Monitoring, regelmäßige und antizipative Überprüfung (»review«)
40	Deutschlands Beitrag zu verlässlichen Partnerschaften
41	Chancen einer strategischen »Partnerschaftspolitik«
42	Anhang
42	Bilaterale Partnerschaften Deutschlands im Überblick
60	Abkürzungsverzeichnis

Dr. Lars Brozus ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen.

Dr. Felix Heiduk ist Leiter der Forschungsgruppe Asien.

Dr. Daniel Voelsen ist Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen.

Die Autoren danken Simona Beckemeier und Lisa Voigt für die umfangreichen Rechercharbeiten sowie die Erstellung des Kapitels »Bilaterale Partnerschaften Deutschlands im Überblick« im Anhang.

Verlässliche Partnerschaften in der internationalen Politik. Deutschlands Partner, Partner Deutschland

Unabhängig von spezifischen Regierungskonstellationen gilt in der deutschen Außenpolitik Verlässlichkeit als eines der zentralen Kriterien für die Beurteilung bilateraler Beziehungen. Entsprechend wird nicht nur die eigene Verlässlichkeit regelmäßig betont, sondern auch in lobender Weise hervorgehoben, welche Partner sich aus der Sicht Deutschlands als zuverlässig erwiesen haben. Was genau Verlässlichkeit in zwischenstaatlichen Partnerschaften bedeutet, scheint dabei oftmals als selbstverständlich vorausgesetzt. Im Lichte der Entwicklungen der letzten Jahre zeigt sich jedoch, dass ein unscharfes, ungeklärtes oder auch nur uneinheitliches Verständnis von Verlässlichkeit für die deutsche Außenpolitik zu einer Belastung zu werden droht.

Strukturell erklärt sich die Relevanz der Verlässlichkeit bilateraler Partnerschaften aus der »Krise des Multilateralismus« und der damit verbundenen zunehmenden Hinwendung zu einer bilateral geprägten internationalen Politik. Zudem stellten und stellen langjährige Partner Deutschlands wie die USA unter Präsident Donald Trump oder China unter Präsident Xi Jinping vermeintlich verlässliche Kooperationsbeziehungen infrage. Russland hat mit seiner Entwicklung hin zum militaristischen Neoimperialismus und der Invasion in die Ukraine die Hoffnungen auf eine verlässliche europäisch-russische Partnerschaft bis auf Weiteres zunichte gemacht.

Vor diesem Hintergrund steht die deutsche Politik vor zwei Herausforderungen: Erstens geht es darum, das Netz an Partnerschaften zu diversifizieren. Die Suche nach neuen Partnern soll helfen, die Abhängigkeit von unzuverlässigen Partnern zu reduzieren. Auch für die Suche nach neuen Partnern ist es entscheidend, Klarheit darüber zu finden, was die Verlässlichkeit eines Partners ausmacht. Zweitens geht es darum, die Beziehungen mit Staaten, die lange als verlässliche Partner Deutschlands galten, neu zu bewerten, um besser auf künftige Überraschungen vorbereitet zu sein.

Dazu ist es nötig, vermeintliche Gewissheiten auf den Prüfstand zu stellen. In der deutschen Politik

herrscht ein Verständnis von Verlässlichkeit im Kontext bilateraler Kooperationsbeziehungen vor (gewissermaßen ein *common sense*), das Verlässlichkeit primär über historische Pfadabhängigkeiten bestimmt. Historisch gewachsene enge Beziehungen, die sich häufig nur in wenigen oder gar nur in einem Politikfeld manifestiert haben, werden als Indikator für die allgemeine Verlässlichkeit einer Kooperationsbeziehung herangezogen. Aus diesen Pfadabhängigkeiten kann eine kognitive Schließung resultieren, die abweichende Verhaltensweisen eines bewährten Partners weder antizipiert noch mitdenkt. Folglich treten Brüche scheinbar plötzlich und überraschend auf, zum Beispiel Donald Trumps Nato-Politik oder Wladimir Putins Invasion in die Ukraine.

Aktuellen Ansätzen der Außenpolitikforschung und der (politischen) Psychologie folgend, haben wir im Rahmen dieser Studie ein heuristisches Werkzeug entwickelt. Mit ihm kann man strategische Überlegungen zur Analyse, Bedeutung und Funktion von Verlässlichkeit in bilateralen Beziehungen umfassend strukturieren. Dieses Werkzeug ermöglicht es, sowohl die Bewertung bestehender als auch die Exploration neuer Partnerschaften systematisch und transparent vorzunehmen. Damit leistet es einen wissenschaftlich fundierten Beitrag zur außenpolitischen Debatte über bilaterale Partnerschaften.

Bei der Bewertung bzw. Exploration von Partnerschaften geht es erstens um die Frage, inwiefern das Verhalten eines Partners mit den Vereinbarungen übereinstimmt, die der Partnerschaft zugrunde liegen. Bei Staaten, mit denen bereits eine Partnerschaft besteht, kann eine entsprechende Prüfung regelmäßig erfolgen. Anders bei Staaten, mit denen eine Partnerschaft erst eingegangen werden soll: Hier lassen sich indes Schlussfolgerungen aus der Analyse von Partnerschaften ziehen, die diese »Wunschpartner« mit anderen Staaten pflegen, sowie aus dem Verhalten der Wunschpartner in internationalen Organisationen. Zweitens werden relevante Akteurs- und Strukturmerkmale aktueller bzw. potenzieller Partnerstaaten in die Analyse miteinbezogen. Dazu gehören beispielsweise Weltanschauung und Interessen (inklusive der Perzeption Deutschlands im Partnerstaat), die politischen Strukturen und das regionale Umfeld.

Die Heuristik liefert eine Reihe konkreter Indikatoren und Faktoren und weist damit einen Weg, entlang welcher Kriterien und auf Basis welcher Informationen sich eine Regierung, aus ihrer jeweiligen Perspektive heraus, ein umfassendes Bild von der

Verlässlichkeit eines Partners machen kann. Daraus folgen Implikationen für die »Partnerwahl« Deutschlands; umgekehrt ergeben sich aber auch Schlussfolgerungen dafür, was Deutschland tun sollte, um als verlässlicher Partner wahrgenommen zu werden. Unsere Heuristik haben wir an drei aktuellen Fallstudien getestet: den jeweiligen bilateralen Beziehungen Vietnams, Marokkos und Brasiliens mit Deutschland.

Auf der Basis unserer Befunde empfehlen wir eine strategischer ausgerichtete »Partnerschaftspolitik«. Aus diplomatischen Gründen mag es in einzelnen Fällen sinnvoll sein, Staaten öffentlich als verlässlich zu beschreiben, die es erkennbar nicht sind. Für die interne strategische Ausrichtung der deutschen Politik ist es jedoch notwendig, sich ein klares Bild vom Gegenüber zu machen, um so das praktische Potenzial einer Partnerschaft, insbesondere in Bezug auf deren Verlässlichkeit, besser einschätzen zu können. Die von uns vorgeschlagene Heuristik bietet einen Rahmen, um in diesem Sinne ein umfassendes Bild von der Verlässlichkeit eines Partners und einer Partnerschaft zu gewinnen. Um dem dynamischen Charakter von Partnerschaften gerecht zu werden, bedarf ein solches vielschichtiges Bild der regelmäßigen Überprüfung. Des Weiteren kommt es darauf an, dass die deutsche Politik sich bewusst macht, welchen Beitrag sie selbst zur Verlässlichkeit einer Partnerschaft leisten kann und will. Nicht zuletzt braucht es dafür eine klare Kommunikation – angefangen bei der Frage, welche Erwartungen die Bundesregierung an eine verlässliche Partnerschaft hat.

Einleitung

»Die Reduzierung von Abhängigkeiten kann nur in Zusammenarbeit mit einer Vielzahl an verlässlichen Partnern und Verbündeten gelingen. Wir werden diese Zusammenarbeit intensivieren und gezielt ausbauen, bilateral, in der EU und multilateral. Kooperationsangebote gegenüber globalen Partnern zielen auf positive Auswirkungen für beide Seiten und treten einer Blockbildung entschieden entgegen.«¹

Vielen Staaten ist es ein Anliegen, als verlässlicher Partner wahrgenommen zu werden. Oft bleibt jedoch unscharf, was mit Verlässlichkeit gemeint ist. Das kann zweckmäßig sein, wenn es darum geht, in der Sprache der Diplomatie eine besonders enge Beziehung zu einem anderen Staat zu behaupten – oftmals selbst dann, wenn diese enge Beziehung noch nicht oder nur in Ansätzen gegeben ist. In diesem Fall hat die Zuschreibung als »verlässlicher Partner« eine präskriptive Funktion, genauso wie die noch stärker emotional aufgeladene Beschwörung einer »engen Freundschaft« zweier Staaten. Die Beschreibung eines vermeintlichen Ist-Zustandes drückt hier im Grunde genommen eine Erwartung aus, die Anlass und Rechtfertigung für verstärktes Engagement sein soll. Das aus deutscher Sicht sicherlich prominenteste Beispiel hierfür ist die Neuausrichtung der Beziehungen mit Frankreich nach dem Zweiten Weltkrieg durch den Elysée-Vertrag von 1963.

Letztlich zeigt sich aber auch in dieser offensichtlich strategischen, auf die Zukunft gerichteten Verwendung des Begriffs dessen Funktion als Gütekriterium: Wenn ein Staat eine Partnerschaft eingeht, um damit seine Interessen zu verfolgen, kommt es entscheidend darauf an, dass beide Beteiligte ihren vereinbarten Beitrag leisten. Verhält sich ein Staat hingegen unzuverlässig, so mindert dies in der Regel den Wert der Partnerschaft für den anderen Staat. Hat dieser im Vertrauen auf die Verlässlichkeit der Partnerschaft

seinen Anteil bereits beigesteuert, kann dies für ihn sogar mit erheblichen Kosten verbunden sein. Die erhofften Vorteile einer Partnerschaft wandeln sich dann ins Gegenteil. Es reicht darum nicht aus, lediglich die materiellen Interessen in den Blick zu nehmen, denen eine Partnerschaft förderlich sein soll; mindestens ebenso bedeutsam ist das gewissermaßen übergeordnete Interesse an der Verlässlichkeit des Gegenübers.

Die praktische Brisanz der Frage nach Verlässlichkeit ergibt sich für die deutsche Politik aus dem Zusammenspiel zweier Entwicklungen auf internationaler Ebene. Zum einen manifestiert sich die viel beschriebene »Krise des Multilateralismus« immer deutlicher in den gravierenden Schwierigkeiten wichtiger internationaler Organisationen – vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bis zur Welthandelsorganisation (WTO) –, ihren Aufgaben wirksam nachzukommen. Das kann bis zur Blockade reichen.² Viele Staaten reagieren darauf mit einer verstärkten Hinwendung zu bilateralen oder minilateralen Partnerschaften. Dabei können sie allerdings nicht mehr auf jene institutionellen Ressourcen internationaler Organisationen zurückgreifen, die dazu dienen, die Einhaltung getroffener Vereinbarungen abzusichern. Damit stellt sich die Frage der Verlässlichkeit im üblicherweise schwächer institutionalisierten Rahmen zwischenstaatlicher Partnerschaften umso dringlicher.

Zum anderen haben sich parallel dazu gerade wichtige Partner Deutschlands in der jüngeren Vergangenheit in einer Weise verhalten, die vielfach als unzuverlässig gedeutet wurde. Die Entscheidung Großbritanniens zum Austritt aus der Europäischen Union (EU) wurde in diesem Sinne als unerwartete, eigentlich unvorstellbare Entscheidung eines bedeu-

¹ Auswärtiges Amt (AA) (Hg.), *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland*, Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesregierung, Berlin, Juni 2023, S. 54f.

² Gerade für die deutsche Außenpolitik gilt die Leistungsschwäche internationaler Organisationen als bedeutsam. Denn sie versteht sich als multilateral ausgerichtet und folgt einem Leitbild, das multilaterale Beziehungen als wichtigen Bestandteil von effektiver und legitimer Politik auf globaler Ebene sieht. Für diesen Ansatz sind laut Berlin funktionale internationale Organisationen unverzichtbar. Vgl. AA (Hg.), *Gemeinsam für die Menschen. Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung*, Berlin, Mai 2021.

tenden Partners des europäischen Projekts gesehen. Eine ähnliche Schockwirkung hatte die erste Präsidentschaft Donald Trumps, der etwa immer wieder offen darüber sprach, die Beistandsverpflichtungen innerhalb der Nato aufzuweichen. Die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel resümierte diesbezüglich bereits 2017: »Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück weit vorbei.«³ Ferner hat die Entscheidung der chinesischen Regierung, während der Covid-19-Pandemie strikte Ein- und Ausfuhrbeschränkungen auch zulasten der globalen Lieferketten durchzusetzen, zu Verunsicherung geführt. Russlands Angriff auf die Ukraine schließlich hat, zumindest aus europäischer Sicht, die an die Energiebeziehungen mit Russland geknüpfte Erwartung abrupt beendet, dass eine politische Annäherung durch ökonomische Verflechtung möglich sei.⁴ Um das Risiko weiterer unangenehmer Überraschungen zu verringern, sollten bestehende Partnerschaften – auch und gerade zu engen Verbündeten – regelmäßig überprüft werden.

Die deutsche Politik steht mithin vor einer sehr grundlegenden Herausforderung: Um international die eigenen Interessen effektiv verfolgen zu können, ist Deutschland auf verlässliche bilaterale Partnerschaften angewiesen. Da sich selbst enge Verbündete als unzuverlässig erweisen können, wird die Suche nach Alternativen dringlicher. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zum Beispiel spricht hier seit einiger Zeit von »Globalen Partnern«.⁵ Dazu gehören Staaten

3 Zit. n. Klaus-Dieter Frankenberger, »Ohne Amerika geht es nicht«, in: *Frankfurter Allgemeine*, 29.5.2017, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa-kann-nicht-ohne-die-amerikaner-bestehen-15037870.html>> (Zugriff am 10.12.2024).

4 Susan Stewart, *Die deutsche Russlandpolitik festigen. Bestehende Ansätze schärfen und Zielkonflikte verdeutlichen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2023 (SWP-Aktuell 34/2023), doi: 10.18449/2023A34; Hannes Adomeit, »Russland und der Westen: Von »strategischer Partnerschaft« zur strategischen Gegnerschaft«, in: *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen*, 5 (2021) 2, S. 107 – 124.

5 Als Reaktion auf die schwierigen Beziehungen zu den USA während der ersten Trump-Administration rief das Auswärtige Amt zusammen mit Frankreich die Allianz für den Multilateralismus ins Leben. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hg.), *Zukunft gemeinsam gestalten – strategische Zusammenarbeit mit Globalen Partnern*, Bonn/Berlin, Juni 2021 (BMZ Positionen, BMZ Papier 3/2021), <<https://www.bmz.de/resource/blob/86794/bmz-positions-papier-globale-partner.pdf>> (Zugriff am 12.12.2024).

wie Brasilien, Südafrika und Vietnam, die sich durch ihr ökonomisches Potenzial und erhebliche politische Relevanz auszeichnen, aber auch durch anhaltende Entwicklungsherausforderungen gekennzeichnet sind. Explizit sollen auch Partnerschaften mit Staaten ins Auge gefasst werden, die sich kaum als »Wertepartner«⁶ beschreiben lassen:

»Gerade beim Schutz von Frieden und Sicherheit, bei der Bewahrung unserer natürlichen Lebensgrundlagen und des menschlichen Kulturerbes, bei der Aufstellung von Verhaltensnormen im Cyber- und Weltraum, von Regeln für die globalen Finanzmärkte und eine faire internationale Handelsordnung zum Vorteil aller oder beim Aufbau einer globalen Gesundheitsvorsorge müssen Deutschland und die EU deshalb auch mit Partnern zusammenarbeiten, die Europas Weltanschauung und das ihr zugrunde liegende liberal-demokratische Wertesystem nicht vollständig teilen.«⁷

Ein prominentes Beispiel hierfür ist die 2022 vereinbarte Energiepartnerschaft mit Katar als einem Staat, der mit Blick auf Menschenrechte und Demokratie von der Bundesregierung weiterhin kritisch beurteilt wird.

Für eine erfolgreiche Suche nach neuen Partnern ist es allerdings unabdingbar, sich darüber klar zu werden, worin genau sich die Verlässlichkeit eines Partners ausdrückt. Andernfalls können vermeintliche Gewissheiten in die Irre führen. Um zwei bekannte Beispiele aufzugreifen: So schockierend der Austritt Großbritanniens aus der EU war, so wenig überzeugend scheint hier bei genauerer Betrachtung der Vorwurf mangelnder Zuverlässigkeit. Schließlich hat Großbritannien sich im Wesentlichen an die vertraglich geregelten Vorgaben des Verfahrens zum Austritt aus der EU gehalten, war also insofern verlässlich.⁸ Grundsätzlich sollte es gerade für Demokratien mög-

6 Felix Heiduk, *Deutschlands Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2024 (SWP-Studie 2/2024), doi: 10.18449/2024S02.

7 AA (Hg.), *Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung* [wie Fn. 2], S. 17.

8 Chaotisch zeigte sich hingegen die britische Innenpolitik, vgl. Nicolai von Ondarza, *Tanz auf der Brexit-Klippe. Der Schlüssel zur Einigung bei den Austrittsverhandlungen liegt in der britischen Innenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2018 (SWP-Aktuell 55/2018), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/brexit-der-schlüssel-liegt-in-der-britischen-innenpolitik>> (Zugriff am 17.3.2025).

lich sein, ihre Außenpolitik neu auszurichten, ohne dadurch gleich als unzuverlässig gebrandmarkt zu werden.⁹ Russland hingegen ist unzuverlässig, auch wenn Putins Regime weiterhin zu Energielieferungen an den Westen bereit ist. Im Lichte des Angriffskrieges gegen die Ukraine und des damit verbundenen offenen Bruchs des Völkerrechts kann das Land in einer umfassenden Betrachtung nicht mehr als verlässlicher Partner gelten.

Der Fall Russlands zeigt zudem die dynamische Komponente von Verlässlichkeit: Ende der 1990er Jahre mag es Gründe gegeben haben, Russland mit einem gewissen Vertrauensvorschuss als verlässlichen Partner zu bezeichnen. Seitdem aber hat sich die Politik des Landes in eine Richtung entwickelt, die diese Einschätzung nicht mehr zulässt.¹⁰

Die Frage der Verlässlichkeit verweist, einem relationalen Verständnis von Partnerschaften folgend, immer auch auf das Agieren Deutschlands. Zwar gilt Deutschland in vielen Ländern generell als verlässlicher Partner, wenn es um die Umsetzung vereinbarter Kooperationen geht, wie zum Beispiel eine kürzlich erschienene Studie zum Deutschlandbild indonesischer Eliten darlegt. Gleichzeitig offenbart diese Studie aber auch, dass Deutschland etwa mit Blick auf seine Positionierung im Gazakrieg oder als Partner in der Entwicklung neuer Technologien nicht als verlässlich wahrgenommen wird.¹¹ Auch in Europa gilt Deutschland als nicht immer zuverlässig – bezeichnenderweise hat sich innerhalb der EU längst der Begriff »German vote« etabliert. Gemeint ist damit eine Blockade von EU-Gesetzesvorhaben (z. B. des EU-Lieferkettengesetzes) durch Enthaltung der Bundesregierung in quasi letzter Minute, nachdem sie zuvor im Europäischen Parlament und im Rat Unterstützung signalisiert hatte.¹²

⁹ Die USA unter Trump sollten nicht deshalb als unzuverlässig charakterisiert werden, weil sie außenpolitische Ziele verfolgen, die von denen vorheriger US-Administrationen abwichen bzw. abweichen. Kritikwürdig ist jedoch politisches Handeln, das Zweifel an der verlässlichen Befolgung von Vereinbarungen schürt und dies als Mittel einsetzt, um daraus Vorteile zu ziehen und eigene Interessen durchzusetzen.

¹⁰ Vgl. Sabine Fischer, *Die chauvinistische Bedrohung. Russlands Kriege und Europas Antworten*, Berlin: Econ 2023.

¹¹ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *Deutschland in den Augen Indonesiens. Eine strategische Partnerschaft auf dem Prüfstand*, Jakarta, Juni 2024 (Studienbericht).

¹² Vgl. Andreas Wimmel, »The German Vote« im Rat der Europäischen Union«, in: *Integration*, 47 (2024) 3, S. 192–206, doi: 10.5771/0720-5120-2024-3-192.

Für eine erfolgreiche Partnerschaft muss geklärt sein, was unter »Verlässlichkeit« verstanden wird.

Die vorliegende Studie entwickelt einen Vorschlag dazu, woran sich die Verlässlichkeit eines Staates im Rahmen einer zwischenstaatlichen Partnerschaft bemessen lässt. Diesen Vorschlag präsentieren wir in der Form eines heuristischen Werkzeugs: Es liefert einerseits »harte« empirische Indikatoren, mit denen das Verhalten eines (potenziellen) Partners in der Vergangenheit bewertet werden kann. Andererseits berücksichtigt es Faktoren, die verlässliches Verhalten eines Staates in der Zukunft begünstigen oder erschweren. Dazu zählen Interessen und Perzeptionen (beider Seiten) sowie Akteurs- und Strukturmerkmale auf Partnerseite. Mithilfe der so gewonnenen Informationen kann eine Regierung sich einen Eindruck von der Verlässlichkeit eines Partners verschaffen. Daraus wiederum ergeben sich Schlussfolgerungen für Deutschlands Suche nach neuen Partnern oder die Neubewertung bestehender Partnerschaften, des Weiteren aber auch für Deutschlands Verhalten, wenn es seinerseits als verlässlicher Partner angesehen werden will.

Das von uns vorgeschlagene Verständnis von Verlässlichkeit ist holistisch, dynamisch und relational. Es geht damit über Alltagsvorstellungen von Verlässlichkeit hinaus. Verlässlichkeit ist nicht das einzige Gütekriterium für eine Partnerschaft, aber doch eines, das systematische Aufmerksamkeit verlangt. Für die deutsche Politik legt dieses Verständnis nahe, eine strategischere »Partnerschaftspolitik« zu verfolgen. Diese nimmt auch bewährte Partnerschaftsbeziehungen nicht einfach als gegeben an, sondern investiert in deren Pflege. Dazu gehört ein kontinuierliches Monitoring dahingehend, ob die wechselseitigen Interessen an der Partnerschaft fortbestehen oder sich womöglich Abweichungen abzeichnen. Dabei spielt die Offenheit bzw. Geschlossenheit von Politik- und Herrschaftssystemen eine wesentliche Rolle, denn sie erleichtert oder erschwert die Antizipation von Interessenveränderungen etwa aufgrund von Machtwechseln.

Darüber hinaus muss eine strategische Partnerschaftspolitik ebenso die Außenwirkung des deutschen Verhaltens berücksichtigen. Wichtig ist beispielsweise, dass die deutsche Politik den Partnern kohärent kommuniziert wird. Dies trägt dazu bei, Verlässlichkeit zu stärken, während unterschiedliche oder gar widersprüchliche Signale Verunsicherung auslösen können.

Kasten 1: Macht und Machtpole

Als ein entscheidender Faktor für das wachsende Interesse an bilateralen Partnerschaften werden die Veränderungen im Machtgefüge des internationalen Systems nach einer Phase der Dominanz der USA angesehen. Struktureller Wandel drückt sich vor allem darin aus, dass sich die Machtverteilung zwischen Staaten verändert. Macht tritt in unterschiedlichen Dimensionen auf, etwa als militärische, wirtschaftliche, moralische, politische oder kulturelle Macht. Es ist nicht zwingend, dass Veränderungen entlang der verschiedenen Dimensionen gleichförmig oder gleichzeitig verlaufen.

Weitgehend einig sind sich die Beobachter darin, dass die derzeitigen Machtverschiebungen (1) über verschiedene Machtdimensionen (Politik, Militär, Wirtschaft etc.) hinweg festzustellen sind, (2) sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht stattfinden und (3) zudem kein temporäres Phänomen darstellen, sondern schon seit mehr als einem Jahrzehnt andauern.

Uneinigkeit besteht hingegen darüber, was auf die unipolare Ära der US-Hegemonie folgt. Die Veränderungen in der Machtverteilung zwischen Staaten interpretieren einige Beobachter als eine Rückkehr zu einer bipolaren Ordnung; in dieser Lesart sind die Strukturveränderungen primär dem Aufstieg Chinas geschuldet.^a Andere deuten die beobachtbaren Veränderungen als Anzeichen für eine multipolare Struktur.^b Chinas Aufstieg gilt hier ebenfalls als wichtiger Faktor, aber die Veränderungen werden darüber hinaus mit dem Aufstieg anderer Staaten wie Indien, Brasilien oder den Staaten Südostasiens in Verbindung gebracht.

a Hal Brands/John Lewis Gaddis, »The New Cold War. America, China, and the Echoes of History«, in: *Foreign Affairs*, 100 (2021) 6, S. 10–21.

b Emma Ashford/Evan Cooper, »Assumption Testing: Multipolarity Is More Dangerous than Bipolarity for the United States«, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 23.10.2023 (Stimson Policy Paper; online, Zugriff am 16.12.2024).

Wieder andere Beobachter gehen davon aus, dass wir uns in die Richtung einer »multiplexen« internationalen Ordnung bewegen. Diese zeichnet sich durch eine Vielzahl von interdependenten Machtgeflechten aus, die in sich und untereinander durch wechselnde und heterogene Koalitionen von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren geprägt sind.^c Alle Beobachter eint jedoch, dass sie die derzeitige Phase als eine des Umbruchs interpretieren.

Mit steigender Machtdiffusion nimmt die Bedeutung von Verlässlichkeit für die internationale Politik zu. In einer bi- oder multipolaren Staatenwelt konkurrieren Großmächte miteinander um die Gefolgschaft von Dritten, um durch diese ihren eigenen Status auszubauen und ihre Gestaltungsmacht zu vergrößern. Nicht zuletzt wollen sie so ihren Gegenspieler (bzw. ihre Gegenspieler) davon abhalten, relative Gewinne durch den Ausbau seines Lagers (bzw. ihrer Lager) zu erzielen. Für Staaten, die nicht wie Großmächte von anderen Staaten Gefolgschaft einfordern können, ist in einer solchen Situation der Anreiz groß, miteinander zu kooperieren. Sie gehen bi- oder multilaterale Partnerschaften ein, um Machtressourcen zu bündeln und damit ihre Position gegenüber möglichst vielen Konkurrenten zu stärken. Werden diese Partnerschaften wechselseitig als verlässlich wahrgenommen, wirkt sich dies positiv auf die Intensität, Stabilität und Belastbarkeit der Kooperation aus.

c Vgl. Amitav Acharya/Antoni Estevadeordal/Louis W. Goodman, »Multipolar or Multiplex? Interaction Capacity, Global Cooperation and World Order«, in: *International Affairs*, 99 (2023) 6, S. 2339–2365.

Unter den Akteuren sowie den Beobachtern der internationalen Politik ist umstritten, ob sich bereits eine neue Ordnung entwickelt hat und, falls ja, wie diese angemessen zu beschreiben ist (siehe dazu Kasten 1, Seite 11). Unübersehbar ist aber, dass eine Reihe von Staaten in allen oder zumindest einigen der genannten Machtdimensionen (Wirtschaft, Militär, Kultur) dabei ist, die USA einzuholen, wenn nicht gar zu überholen. In erster Linie gilt dies für China, das zusammen mit seinem engen Partner Russland darauf insistiert, dass die Welt multipolar geworden

sei. Ähnlich sehen das ambitionierte Staaten des Globalen Südens wie Indien, Brasilien und Südafrika.

Da die USA bestimmte Ordnungsleistungen nicht mehr erbringen wollen oder können, wird internationale Kooperation einerseits notwendiger, andererseits aber auch fragiler und fragmentierter. Für viele Staaten stellt diese Phase des ungewissen Übergangs eine große strategische Herausforderung dar. Zu beobachten ist, dass sich in dieser neuen Unübersichtlichkeit viele Staaten darum bemühen, ihre bilateralen Partnerschaften zu stärken. Demzufolge wird die Verlässlichkeit von Partnern relevanter. Zudem ist unverkennbar, dass diese Phase des un abgeschlossenen Wandels eine erhebliche Belastung für die multilateralen Institutionen ist.

»internationale Ordnungen« allgemein siehe Ian Hurd, »The Science of World Order«, in: *International Politics*, (2024), S. 1–19, doi: 10.1057/s41311-024-00579-4.

Die USA haben nicht mehr die hegemoniale Stellung, um diese Institutionen auch gegen Widerstände anderer Staaten handlungsfähig zu halten. Mehr noch, die USA selbst tragen durch ihr eigenes Handeln stark zur Krise multilateraler Organisationen bei: Wie die Beispiele der Welthandelsorganisation oder der Weltgesundheitsorganisation illustrieren, bröckelt der Rückhalt für diese Institutionen auch und gerade in den USA. Staaten wie China und Russland wittern hier ihre Chance, das ursprünglich liberale, nun aber vom liberalen Hegemon vernachlässigte Institutionengefüge nach ihren Vorstellungen umzuformen.¹⁵ Die Folge sind zunehmende Auseinandersetzungen und an vielen Stellen Blockaden.

Zwischenstaatliche Partnerschaften

Staaten verwenden unterschiedliche Begrifflichkeiten, um kooperative Beziehungen zu definieren. Das Spektrum reicht von emotional konnotierten »Freundschaften« bis hin zu formal hinterlegten »Allianzen« bzw. »Bündnissen«. Auch den Begriff »Partnerschaft« nutzen Staaten, um eine besonders enge kooperative Beziehung zu markieren.¹⁶ Verbunden wird dieser Begriff häufig mit Attributen, wie etwa bei »strategischen Partnerschaften« oder »Wertepartnerschaften«. Des Weiteren ist üblich, schon in der Bezeichnung eine politikfeldbezogene Zielsetzung auszudrücken; entsprechend ist die Rede von »Energiepartnerschaften«, »Sicherheitspartnerschaften« oder »Migrationspartnerschaften«.

Die Betonung partnerschaftlicher Beziehungen ist nicht neu, erfährt aber vor dem Hintergrund der be-

schriebenen Veränderungen im internationalen System neuen Aufwind. Allerdings bleibt in der Regel unscharf, wie genau der Begriff »Partnerschaft« zu verstehen ist.

Wechselseitige Klarheit über die Modalitäten einer Partnerschaft kann Enttäuschungen vorbeugen.

Selbst unter engen Partnern können verschiedene Interpretationen hinsichtlich der Intensität und des Status ihrer Beziehungen bestehen, beispielsweise mit Blick auf sogenannte strategische Partnerschaften. Solch eine Diskrepanz auszuhalten, mag aus außenpolitischer Sicht nützlich sein, etwa um die Beziehungen zu Drittstaaten nicht abzuwerten. Diese könnten irritiert fragen, warum ihnen keine strategische Partnerschaft angeboten wird. Regierungen, die in besonderem Maße nach internationaler Anerkennung und Legitimität streben (*status seekers*), sind zudem womöglich geneigt, durch eine Vielzahl strategischer Partnerschaften ihren Status zu untermauern, auch wenn diese nur schwach institutionalisiert sind.¹⁷ Unterschiedliche Wahrnehmungen des Charakters einer Partnerschaft können diese jedoch belasten, etwa wenn Erwartungen und Perzeptionen deutlich voneinander abweichen wie in den deutsch-russischen Beziehungen. Demgegenüber kann wechselseitige Klarheit über die Modalitäten einer Partnerschaft Enttäuschungen vorbeugen.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist eine Minimaldefinition, wonach eine zwischenstaatliche Partnerschaft sich darin zeigt, dass zwei oder mehr Staaten (1) sich darauf verständigen, (2) über einen längeren Zeitraum (3) gemeinsame Ziele (4) in dafür geeigneter Form umzusetzen:

(1) Diese Verständigung kann in unterschiedlichen Formen erfolgen; üblich ist eine öffentliche Erklärung, oftmals verbunden mit einem gemeinsam abgestimmten schriftlichen Kommuniqué. In der Regel handelt es sich hierbei nicht um völkerrechtlich bindende Verträge, sondern primär um politische Absichtserklärungen. Entscheidend ist die gegenseitige Anerkennung als Partner. Würde ein Staat unilateral eine Partnerschaft erklären, sich also gewissermaßen einem anderen Staat »aufdrängen«, würde dies sicherlich im Sande verlaufen.

¹⁷ Vgl. Elias Götz, »Status Matters in World Politics«, in: *International Studies Review*, 23 (2021) 1, S. 228–247, doi: 10.1093/isr/viaa046.

¹⁵ Ein Beispiel dafür ist die »Group of Friends in Defense of the Charter of the United Nations«, die von China, Russland und anderen 2021 bei den UN begründet wurde und den mitgliedstaatlichen Charakter der Weltorganisation betont. Dies zielt auf nichtstaatliche Stakeholder wie Nichtregierungsorganisationen, die in vielen UN-Prozessen eine wichtige Rolle spielen. Vgl. Sebastian Haug/Rosemary Foot/Max-Otto Baumann, »Power Shifts in International Organisations: China at the United Nations«, in: *Global Policy*, 15 (2024) S2, S. 5–17, doi: 10.1111/1758-5899.13368.

¹⁶ European Union (Hg.), »Partner«, in: dies., *A Strategic Compass for Security and Defence*, Brüssel 2022, S. 53–60, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf>; Nato (Hg.), *Strategic Concept 2022*, Madrid, 29.6.2022, S. 10f, <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf290622-strategic-concept.pdf> (Zugriff jeweils am 10.12.2024).

fen oder gar negative Folgen haben. In der Reziprozität von Partnerschaften und ihrer wechselseitigen Bestätigung manifestiert sich ihr intersubjektiver Charakter.

- (2) Eine Partnerschaft geht zumindest im Verständnis der handelnden Akteure über Ad-hoc-Zweckbeziehungen hinaus und ist insofern auf eine längere Dauer angelegt.
- (3) Die Definition der Ziele kann sehr unterschiedlich ausfallen. So können einzelne Themen in den Fokus gestellt werden, wie zum Beispiel im Rahmen von Klima- und Energiepartnerschaften, oder auch bewusst thematisch umfassende Partnerschaften angestrebt werden. Für Letztere wird häufig das Attribut »strategisch« genutzt, um ihre besondere Bedeutung hervorzuheben.
- (4) Bei der Frage der Umsetzung gibt es ebenfalls einige Varianz. Oft werden ausgehend von bzw. im Rahmen von Partnerschaften Verträge über einzelne Aspekte der Kooperation abgeschlossen. Ebenso üblich sind verstetigte Dialogformate; auch werden bisweilen Institutionen aufgebaut, etwa Gremien, die die weitere Ausgestaltung der Partnerschaft begleiten sollen.

Von dieser Definition ausgehend, lassen sich auch Allianzen als Typus von Partnerschaft verstehen. Ein Militärbündnis wie die Nato wäre dementsprechend eine stark formalisierte und durch Institutionen und gemeinsame Operationen gedeckte Partnerschaft.

Für Staaten gibt es eine Reihe von Gründen, Partnerschaften einzugehen und zu pflegen. Zunächst steht die Erwartung im Vordergrund, durch eine Partnerschaft Kooperationsgewinne zu erzielen. Beide Seiten, so die Hoffnung, werden davon profitieren. Der »Gewinn« kann sich dabei unmittelbar in einem Mehr an Sicherheit oder in ökonomischen Zugewinnen ausdrücken. Er kann aber ebenso darin bestehen, globalen Herausforderungen gemeinsam besser begegnen zu können, siehe Klimapartnerschaften.¹⁸ Gerade hier wird klar ersichtlich, warum die Bedeutung von Partnerschaften vor dem Hintergrund der »Krise des Multilateralismus« wächst: Weil die multilateralen Institutionen ihrer Aufgabe nicht gerecht werden, findet eine Ausweichbewegung hin zu bilateralen Partnerschaften statt.

¹⁸ Vgl. Jule Könneke, *Die deutsch-brasilianische Partnerschaft für sozial-ökologische Transformation. Bilaterale Zusammenarbeit als Katalysator für den UN-Klimaprozess*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2024 (SWP-Aktuell 34/2024), doi: 10.18449/2024A34.

Stehen reale Gewinne im Fokus einer Partnerschaft, kommt es letztlich darauf an, dass diese auch über die symbolische Ebene hinaus funktioniert, dass sie also die gewünschten Ergebnisse produziert. Gelingt dies über längere Zeit nicht, wird die Partnerschaft möglicherweise angezweifelt – und die Frage drängt sich auf, ob der Partner seinen Teil erfüllt, mit anderen Worten: verlässlich ist.

Wettstreit um Partnerschaften

Eine besondere Form des Gewinns aus Partnerschaften besteht für Groß- und Regionalmächte darin, über ein Netz von Partnerschaften kleinere Staaten an sich zu binden und so die eigene Gestaltungsmacht zu erhöhen. Bemerkenswert ist zum Beispiel, dass China über 80 strategische Partnerschaften mit Staaten eingegangen ist, die in Bezug auf Größe, militärische Macht, wirtschaftliche Macht, Typ des politischen Systems, geografische Lage etc. sehr verschieden sind.¹⁹ Die Gründe, aus denen China solche strategischen Partnerschaften schließt, sind vielfältig und umfassen wirtschaftliche, politische und sicherheitsrelevante Aspekte.

Auch die EU verfolgt mit ihrer Partnerschaftspolitik ein breites Spektrum von Zielen. Dabei geht es oftmals darum, gemeinsam mit den Partnern wirtschaftliche und (sicherheits-)politische Ziele umzusetzen. Eine besondere Form der Zusammenarbeit stellen die Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (PCAs) dar. Mit diesen PCA-Abkommen möchte die EU in ihrem Sinne auf die demokratische und die wirtschaftliche Entwicklung in den Partnerstaaten einwirken. Der erhoffte »Gewinn« aus Sicht der EU besteht hier darin, sich in einem globalen Umfeld bewegen zu können, das im Einklang mit den eigenen Wertvorstellungen steht.

Für kleine und mittlere Staaten haben Partnerschaften oft, bisweilen in Kombination mit materiellen Zielen, eine wichtige symbolische Funktion. So ist es für diese Staaten durchaus attraktiv, über eine bilaterale Partnerschaft einen privilegierten Status zu signalisieren – nach außen und innen – und somit zumindest indirekt die eigene strategische Relevanz

¹⁹ Xiang Haoyu, »What ›Partnerships‹ Does China Have?«, in: *CSIS Interpret: China* (Source: *Study Times*; The China Institute of International Studies), 20.10.2023, <<https://interpret.csis.org/translations/what-partnerships-does-china-have/>> (Zugriff am 11.12.2024).

zu unterstreichen. Anschauliches Beispiel hierfür: die Energiepartnerschaft zwischen Katar und Deutschland.²⁰

Diese Vielfalt von Motiven für Partnerschaften macht deutlich, dass Staaten sehr unterschiedliche Erwartungen damit verbinden – und entsprechend auch die Antwort auf die Frage, was eine »gute« oder »funktionierende« Partnerschaft ausmacht, sehr unterschiedlich ausfallen kann. Der Frage der Verlässlichkeit kommt dabei in jedem Fall eine zentrale Rolle zu: Unabhängig davon, welche Ziele Staaten in welcher Form verfolgen, ist entscheidend, ob die Partner ihren Teil beitragen. Dies ist unmittelbar einsichtig, wo es um gemeinsame materielle Ziele wie Sicherheit oder wirtschaftlichen Gewinn geht. Erfüllt ein Partner seinen Teil der Abmachung nicht, ist der andere auf sich gestellt – und hat womöglich bereits Kosten auf sich genommen. Aber auch der symbolische Gewinn aus einer Partnerschaft entfällt, wenn nicht beide Seiten daran mitwirken, die symbolische Bedeutung der Partnerschaft diskursiv zu bestärken.

20 Guido Steinberg, *Katars Außenpolitik. Entscheidungsprozesse, Grundlinien und Strategien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2022 (SWP-Studie 12/2022), doi: 10.18449/2022S12.

Verlässlichkeit in der internationalen Politik

Im Folgenden klären wir zunächst unter Bezug auf die einschlägige wissenschaftliche Literatur die Bedeutung des Konzepts Verlässlichkeit. Darauf aufbauend schlagen wir eine Heuristik vor, die erstens empirisch überprüfbare Kriterien und zweitens weitere Informationen benennt, mit deren Hilfe die Verlässlichkeit eines Staates eingeschätzt werden kann.

Zum Konzept der »Verlässlichkeit«

Ein Großteil der politikwissenschaftlichen Debatte zum Begriff »Verlässlichkeit« stammt aus dem Bereich der Sicherheitspolitik, genauer der Forschung zu Allianzen. Im Mittelpunkt stehen hier Fragen nach der Verlässlichkeit von Bündnispartnern und damit verbunden der Glaubwürdigkeit von Abschreckung.²¹ Jüngere Arbeiten haben darüber hinaus die Verlässlichkeit von Staaten im Kontext wirtschaftlicher Beziehungen in den Blick genommen.²² Schließlich befasst sich auch die Compliance-Literatur mit den Faktoren, die erklären können, weshalb Staaten sich an eingegangene Verpflichtungen halten bzw. warum sie dies nicht tun.²³

Dabei haben sich in der Debatte zwei unterschiedliche Begriffsverständnisse entwickelt: Zum einen

wird Verlässlichkeit in der internationalen Politik in einem engeren Sinne als Zuverlässigkeit (*reliability*) gedeutet, zum anderen breiter als Vertrauenswürdigkeit (*trust, credibility*) verstanden. Wir verwenden in der Folge das engere Verständnis im Sinne von Zuverlässigkeit, da es uns analytisch klarer fassbar und zudem weniger stark normativ aufgeladen erscheint.

Die Forschung zu *reliability* zeigt, dass die Verlässlichkeit von Staaten einen zentralen Teil ihrer internationalen Reputation ausmacht (siehe dazu Kasten 2, Seite 16). In der Reputation eines Staates bündeln sich Zuschreibungen über dessen Eigenschaften, die weitreichende Folgen für dessen Handlungsspielräume haben können.²⁴ Gilt ein Staat zum Beispiel als aggressiv, wird dies viele Staaten von vertieften Kooperationsbeziehungen abhalten; ein finanziell unseriös agierender Staat wird in der Regel auf Zurückhaltung an den Finanzmärkten stoßen. Die Zuschreibung von Verlässlichkeit ist dabei in gewisser Weise generalisierend, weil sie zumeist über das Verhalten in einzelnen Sektoren hinausgeht, und weist einen starken Zukunftsbezug auf: Sie liefert anderen Staaten einen Grund zu der Annahme, dass sich ein Staat auch künftig an Verabredungen halten wird – und dies selbst dann, wenn sich seine Interessen vorübergehend ändern oder es zu Regierungswechseln kommt.²⁵

21 Iain D. Henry, *Reliability and Alliance Interdependence. The United States and Its Allies in Asia, 1949–1969*, Ithaca: Cornell University Press, 2022, <<https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/62214>> (Zugriff am 10.12.2024); Mark J. C. Crescenzi et al., »Reliability, Reputation, and Alliance Formation«, in: *International Studies Quarterly*, 56 (2012) 2, S. 259–274, doi: 10.1111/j.1468-2478.2011.00711.x.

22 Siehe z. B. Petra Hellegers, »Food Security Vulnerability Due to Trade Dependencies on Russia and Ukraine«, in: *Food Security*, 14 (2022), S. 1503–1510.

23 George W. Downs/Michael A. Jones, »Reputation, Compliance, and International Law«, in: *The Journal of Legal Studies*, 31 (2002) S1, S. S95–S114.

24 Robert Jervis/Keren Yarhi-Milo/Don Casler, »Redefining the Debate over Reputation and Credibility in International Security: Promises and Limits of New Scholarship«, in: *World Politics*, 73 (2021) 1, S. 167–203 (169), doi: 10.1017/S0043887120000246. Zum Bemühen deutscher Regierungen nach 1945 um internationalen Status siehe Steve Wood, »Status and the Federal Republic of Germany: An International Exception?«, in: *European Politics and Society*, 24 (2023) 5, S. 625–647, doi: 10.1080/23745118.2022.2068788.

25 Jervis/Yarhi-Milo/Casler, »Redefining the Debate« [wie Fn. 24], S. 169; Alex Weisiger/Keren Yarhi-Milo, »Revisiting Reputation: How Past Actions Matter in International Politics«, in: *International Organization*, 69 (2015) 2, S. 473–495, doi: 10.1017/S0020818314000393.

Kasten 2: Staaten als verlässliche Akteure

Wie kann ein Staat international verlässlich sein, als verlässlich gelten oder sich verlässlich verhalten? Verlässlichkeit ist in der sozialen Welt zunächst eine Disposition, die Individuen zugeschrieben wird. Allenfalls gelten daher staatliche Führungs- und somit Individuen – als verlässlich oder unzuverlässig. Zudem agieren in der internationalen Politik auf den ersten Blick erst einmal nur Regierungsvertreter:innen verlässlich, indem sie zum Beispiel internationale Verträge unterzeichnen und einhalten. »Der Staat« unterzeichnet keine Verträge, ist aber doch Rechtssubjekt internationaler Abkommen.

Seit den 1960er Jahren ist indes in diversen Forschungsarbeiten gezeigt worden, dass Verlässlichkeit in der internationalen Politik nicht allein mit Individuen assoziiert wird. Auch Staaten werden als verlässlich (oder nicht) angesehen, sie verfügen demnach über eine entsprechende Reputation. Verlässlichkeit wird also durchaus Staaten zugeschrieben, da beispielsweise die Zugehörigkeit zu Allianzen oder die Einhaltung (oder Nichteinhaltung) internationaler Abkommen häufig die Amtszeit von Regierungen und diejenige der ihnen zugehörigen Individuen überdauern. Ferner wechseln in vielen Staaten die Regierungen in regelmäßigen Abständen, ohne dass internationale Partner die Verlässlichkeit eines bestimmten Staates nach jedem Regierungswechsel hinterfragen. Viele Individuen an der Spitze eines Staates sind nicht lange genug im Amt, um die internationale Wahrnehmung »ihres« Staates als verlässlich (oder nicht) beeinflussen zu können. Mehr noch, viele Individuen, die Staaten führen, sind politisch nicht mächtig genug.

Der Ruf, ein verlässlicher Staat zu sein, erhöht somit die Attraktivität als Kooperationspartner und kann dazu beitragen, Transaktionskosten zu senken. Entsprechend versuchen Staaten in der Regel, einen Ruf als unzuverlässig zu vermeiden.²⁶ Als Teil einer »Politik der Verlässlichkeit« betonen sie es etwa, wenn sie ihre Verpflichtungen im Rahmen einer Partnerschaft erfüllt haben. Auch dass sie die Vorgaben des Völkerrechts einhalten, führen viele Staaten als Beleg für ihre Zuverlässigkeit an.²⁷

²⁶ Mark J. C. Crescenzi, *Of Friends and Foes. Reputation and Learning in International Politics*, New York, NY: Oxford University Press, 2018, S. 71, doi: 10.1093/oso/9780190609528.001.0001; Mark J. C. Crescenzi/Bailee Donahue, »Rediscovering Reputation through Theory and Evidence«, in: William R. Thompson (Hg.), *The Oxford Encyclopedia of Empirical International Relations Theory*, New York, NY: Oxford University Press, 2018, S. 1–16, <<https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780190632588.001.0001/acref-9780190632588-e-282>> (Zugriff am 12.12.2024).

²⁷ So ist es zum Beispiel erklärtes Ziel der neuseeländischen Außenpolitik, den Ruf eines »good citizen« in der

Denn in vielen politischen Systemen, nicht nur in Demokratien, sind internationale Kooperationsbeziehungen das Resultat (oft langwieriger) innenpolitischer Aushandlungsprozesse und nicht nur das Ergebnis der Entscheidung eines einzelnen Politikers oder einer einzelnen Politikerin.^a

Hinsichtlich unserer Forschungsfrage verstehen wir daher »Verlässlichkeit« sehr wohl als eine Zuschreibung, die über Individuen hinaus auch in Bezug auf politische und soziale Kollektive (in der internationalen Politik in erster Linie Staaten) vorgenommen wird und die sich über einen längeren Zeitraum erstreckt. Diese Zuschreibung fließt ein in die Reputation, die einem Staat zugebilligt wird.

^a Andriy Tyushka/Lucyna Czechowska, »Strategic Partnerships, International Politics and IR [International relations] Theory«, in: Lucyna Czechowska et al. (Hg.), *States, International Organizations and Strategic Partnerships*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, S. 8–43, doi: 10.4337/9781788972284.00010; Tim Rühlig, »Why Germany's New China Strategy Needs to Go Beyond Symbolism«, in: *Internationale Politik Quarterly*, (2023) 2 (online, Zugriff am 12.12.2024); Georg Strüver, »China's Partnership Diplomacy: International Alignment Based on Interests or Ideology«, in: *The Chinese Journal of International Politics*, 10 (2017) 1, S. 31–65, doi: 10.1093/cjip/pow015; Dennis D. Trinidad, »Domestic Factors and Strategic Partnership: Redefining Philippines–Japan Relations in the 21st Century«, in: *Asian Politics & Policy*, 9 (2017) 4, S. 613–635, doi: 10.1111/aspp.12352.

Der Blick auf die Forschung zum Thema offenbart noch etwas anderes: Die handelnden Akteure leiten ihre »Verlässlichkeit« oftmals von ihrem beobachtbaren Verhalten in der Vergangenheit und somit von materiellen Faktoren ab, zum Beispiel der Zahlung von UN-Beiträgen – damit ist Verlässlichkeit immer auch eine soziale Konstruktion. Ob das Bemühen eines Staates um eine Reputation als »verlässlicher Akteur« erfolgreich ist, entscheidet sich letztlich dadurch, ob andere Staaten diese (Selbst-)Zuschreibung übernehmen und reproduzieren. Selbst wenn ein Staat aus der eigenen Perspektive alles dafür tut, als verlässlich zu erscheinen, hat er doch nur wenig Einflussmöglichkeiten darauf, wie andere Staaten seine Bemühungen wahrnehmen. Verlässlichkeit in

internationalen Politik zu pflegen, also die Reputation eines Staates, der sich an internationale Verträge und das Völkerrecht hält. Siehe Terence O'Brien, »New Zealand Foreign Policy: The Importance of Reputation«, in: *New Zealand International Review*, 38 (2013) 5, S. 20–23, <<https://www.jstor.org/stable/48551408>> (Zugriff am 4.4.2025).

der internationalen Politik muss also immer auch »im Auge des politischen Betrachters« verstanden werden.²⁸ Hinzu kommt, dass die Reputation eines Staates von verschiedenen Staaten unterschiedlich bewertet werden kann. So dürfte Russland aus der Perspektive der Ukraine bereits sehr viel früher als unzuverlässig eingeschätzt worden sein als aus der Perspektive Deutschlands, was sich zum Beispiel im Festhalten am Nord-Stream-2-Projekt manifestierte.

Verlässlichkeit wird nicht nur als materielle Größe verstanden, sondern auch von sozialen und politischen Dispositionen bestimmt.

Will man die Verlässlichkeit eines Staates bzw. Akteurs beurteilen, müssen außerdem dessen Dispositionen einbezogen werden. Dazu gehören seine Weltanschauung (inklusive seiner Perzeption von Deutschland und seinen bilateralen Beziehungen zu Deutschland), das Verständnis seiner Interessen und seiner Rolle in der internationalen Politik, relevante (dauerhafte) Akteursmerkmale wie zum Beispiel der außenpolitische Entscheidungsprozess, schließlich Strukturmerkmale wie das regionale Umfeld und das regionale Beziehungsgeflecht. Verlässlichkeit wird dementsprechend auch von sozialen Dispositionen bestimmt und nicht allein als materielle Größe verstanden.

Für die Einschätzung, ob ein Staat als (potenzieller) Partner verlässlich ist, muss folglich beides berücksichtigt werden. Neben objektivierbaren materiellen Kriterien gilt es, ebenfalls die Dispositionen des Gegenübers und damit die intersubjektive Konstruktion der Partnerschaft zu bedenken. Wie einleitend angedeutet, können Regierungen ein Interesse daran haben, ein Bild eines Staates als zuverlässig oder unzuverlässig zu erwecken. Letztlich ist auch dies Teil der internationalen Politik und eröffnet Spielräume. Ist jedoch das Ziel, die Verlässlichkeit eines Partners möglichst systematisch zu erfassen, ist es entscheidend, diese Konstruktionen (selbst-)kritisch zu reflektieren.

Indikatoren für die Verlässlichkeit eines Staates (vergangenes Verhalten)

Für die politische Praxis kommt es darauf an, die im vorigen Kapitel ausgeführten Überlegungen zum Kon-

zept der Verlässlichkeit erfassbar zu machen, sie also in beobachtbare Indikatoren zu übersetzen. Die folgenden Indikatoren bilden – zusammen mit den im nächsten Kapitel beschriebenen Faktoren – in diesem Sinne eine Heuristik, um die Verlässlichkeit von Staaten sowohl in bestehenden als auch mit Blick auf neu einzugehende Partnerschaften systematischer einschätzen zu können.

Ein Set von drei Indikatoren erfasst, ob sich ein Staat in seinem vergangenen Verhalten als zuverlässig erwiesen hat, und zwar gegenüber unterschiedlichen Akteuren bzw. in verschiedenen Kontexten. Die Frage lautet also, ob es empirisch nachvollziehbare Gründe dafür gibt, einem Staat die Reputation als verlässlicher Partner zuzuschreiben. Für eine anschauliche Darstellung sind die Indikatoren hier aus der Perspektive Deutschlands formuliert; im Prinzip ist die vorgeschlagene Heuristik aber genauso aus der Perspektive anderer Staaten anwendbar – und damit auch zur (Selbst-)Überprüfung der Verlässlichkeit Deutschlands geeignet.

Als Erstes wird untersucht, wie sich ein Staat in der Vergangenheit als Partner Deutschlands verhalten hat (dyadisch). Dies liefert einen starken Hinweis auf seine Verlässlichkeit. Neben der Einhaltung von Vereinbarungen geht es auch darum, wie ein Staat Veränderungen seiner Politik gegenüber Deutschland, etwa infolge von Regierungswechseln, kommuniziert. Folgende Fragen sind zu beachten:

- Ist Staat X in der Vergangenheit bereits Kooperationen mit Deutschland eingegangen?
- Wenn ja, hat Staat X in diesem Rahmen getätigte Ankündigungen eingehalten und Verpflichtungen erfüllt? Wie hat Staat X Änderungen seiner Politik im Verhältnis zu Deutschland begründet und kommuniziert?
- Verfügt Staat X über die für die konkrete Ausgestaltung der Partnerschaft notwendigen personellen wie institutionellen Kapazitäten? Falls nicht, sind politischer Wille und materielle Ressourcen vorhanden, um dies nachzuholen?

Zweitens wird auf das vergangene Verhalten eines Staates gegenüber anderen Staaten als Deutschland geschaut (extradyadisch). Die Annahme hierbei ist, dass ein Staat, der um einen Ruf als verlässlicher Partner bemüht ist, sich gegenüber allen Partnern konsistent verhält.²⁹ Gerade wenn Deutschland neue

²⁸ Jervis/Yarhi-Milo/Casler, »Redefining the Debate« [wie Fn. 24].

²⁹ Die Faustregel »The friend of my friend is my friend« stellt eine Variante dieser Annahme dar. Als Indikator für die mutmaßliche Verlässlichkeit eines Drittstaates werden

Partner gewinnen will, bietet das Verhalten eines potenziellen Partners gegenüber Dritten hilfreiche Anhaltspunkte:

- Ist Staat X Kooperationsbeziehungen mit anderen Staaten neben Deutschland eingegangen, die der geplanten Partnerschaft bezüglich Gegenstand und Akteurskonstellation ähnlich sind? Wenn ja, hat Staat X in diesem Rahmen getätigte Ankündigungen eingehalten und Verpflichtungen erfüllt? Drittens wird das vergangene Verhalten eines Staates gegenüber internationalen Institutionen betrachtet. Auch hier ist die Annahme leitend, dass Staaten im Bemühen um eine verlässliche Reputation konsistent handeln. Wenn ein Staat im Rahmen internationaler Organisationen Verpflichtungen übernimmt, ist also davon auszugehen, dass andere Staaten aus dem Verhalten dieses Staates in diesem Kontext Rückschlüsse auf seine generelle Verlässlichkeit ziehen. Konkret ist zu fragen:
- Ist Staat X Mitglied in den für das betroffene Politikfeld wichtigen multilateralen Abkommen und Organisationen, in denen Deutschland auch Mitglied ist? Wenn ja, hat Staat X im Rahmen seiner Mitgliedschaft getätigte Ankündigungen eingehalten und Verpflichtungen erfüllt?
- Hat Staat X internationale Verträge ratifiziert, die im Sinne der Werte und Ordnungsvorstellungen Deutschlands von besonderer Bedeutung sind (z. B. Menschenrechtsabkommen, Freihandelsabkommen)? Wenn ja, hat sich Staat X an seine in diesem Kontext getätigten Verpflichtungen / Ankündigungen gehalten?
- Verhält sich Staat X im Einklang mit grundlegenden Vorgaben des Völkerrechts (z. B. Gewaltverbot)?
- Wie stabil sind internationale Commitments über Regierungswechsel hinweg? Wie sieht der Zeithorizont der Außenpolitik von Staat X aus, passt er zum Gegenstand der Partnerschaft?

Faktoren, die Verlässlichkeit begünstigen oder erschweren (Dispositionen)

Die im vorigen Kapitel aufgeführten Indikatoren erlauben es, systematisch begründbar zu erfassen, ob

dessen freundschaftliche Beziehungen zu einem Partner gewertet, zu dem man selbst bereits verlässliche Beziehungen unterhält. Vgl. Crescenzi, *Of Friends and Foes* [wie Fn. 26]; Robert Jervis, *System Effects. Complexity in Political and Social Life*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

ein Staat in der Vergangenheit verlässlich agiert hat oder nicht. Darüber hinaus lassen sich Faktoren identifizieren, die verlässliches Verhalten eines Staates in der Zukunft begünstigen oder umgekehrt erschweren (*enabling or constraining factors*). Im Kern geht es hier um die Frage, warum ein Staat verlässlich oder unzuverlässig agiert – und dies in der Zukunft möglicherweise auch tut.

Drei Faktoren können hier unterschieden werden, wobei die folgende Reihung keine Hierarchie impliziert. Außerdem wird nicht angenommen, dass sich mit den Faktoren eindeutige kausale Zusammenhänge verbinden. Vielmehr kommt es darauf an, diese Faktoren für jeden Einzelfall systematisch zu beleuchten, um ihre Wirkung auf die Verlässlichkeit einer Partnerschaft zu erfassen.

In diesem Sinne sind erstens übereinstimmende Interessen und Perceptionen ein sehr wichtiger Aspekt, der verlässliches Verhalten begünstigen kann. Kompatible Interessen und miteinander vereinbare Wahrnehmungen bestimmen maßgeblich darüber, mit welcher Wahrscheinlichkeit gleichgerichtetes Verhalten in der Zukunft von beiden Partnern erwartet werden kann. Das gilt von geteilten Annahmen über strategische Entwicklungen auf internationaler Ebene (*strategic outlook*) über die wechselseitige Wahrnehmung der bilateralen Geschichte bis hin zu gemeinsamen Bedrohungsperceptionen.

Regelmäßige Überprüfungen und Aktualisierungen sind dabei essenziell, um die Entwicklung von Perceptionen (beider Seiten) im Zeitverlauf verfolgen zu können. Neben der Berichterstattung der Auslandsvertretungen, der politischen Stiftungen, der Außenhandelskammern und anderer Akteure sollten hierfür auch nationale und internationale Umfragen zur Wahrnehmung Deutschlands und anderer Staaten berücksichtigt werden, wie sie etwa in der Datenbank »Global Image of Countries« des Pew Research Center zu finden sind.³⁰ Überdies sollte ein systematisches Monitoring von Entwicklungen in den sozialen Medien zur Früherkennung eingesetzt werden. Die im Folgenden formulierten Fragen können als Leitplanke dienen.

- Besteht in Bezug auf den Gegenstand der angestrebten Partnerschaft eine hinreichende Konvergenz der Interessen von Staat X und Deutschland? Existiert im Hinblick auf diesen Gegenstand eine erkennbare Machtasymmetrie zwischen Staat X

30 Pew Research Center, »Global Image of Countries«, <<https://www.pewresearch.org/topic/international-affairs/global-image-of-countries/>> (Zugriff am 20.2.2025).

und Deutschland, die sich auf die Verlässlichkeit des Partners auswirken könnte? Gibt es innerhalb von Staat X einflussreiche Akteure, die von der Partnerschaft profitieren würden?

- Wie kompatibel sind die jeweiligen Perzeptionen in strategischer Hinsicht? Wie blickt Staat X auf die bilateralen Beziehungen zu Deutschland? Welche Wahrnehmung haben die wesentlichen gesellschaftlichen Akteure in Staat X von Deutschland? Ist das Verhältnis historisch belastet?

Zweitens können Akteursmerkmale Hinweise darauf geben, wie verlässlich ein Partner künftig agieren wird. Dazu zählt etwa die Stabilität des politischen Systems und dessen Legitimität im Verhältnis zur eigenen Bevölkerung. Auch die politische »Lesbarkeit« eines Regimes ist hier von Bedeutung, die über die Transparenz von Entscheidungsprozessen oder die Pressefreiheit erfasst werden kann. Des Weiteren ist die Zahl der politischen Vetospieler relevant sowie deren Erreichbarkeit für Außenstehende, insbesondere mit Blick auf die Antizipierbarkeit eines Policy-Wechsels. Demokratien gelten in dieser Hinsicht im Vergleich zu Autokratien als prinzipiell transparenter und damit berechenbarer als Autokratien.³¹ Und nicht zuletzt hat Außenpolitik eine materielle Dimension, die in Verbindung zur Verlässlichkeit zu sehen und demzufolge zu berücksichtigen ist. Beispielsweise spielt es eine Rolle, ob ausreichend diplomatische Kapazitäten vorhanden sind, um eine Vielzahl von Partnerschaften überhaupt pflegen zu können.

- Gab es in Staat X in der jüngeren Vergangenheit gewaltsame Konflikte bezüglich der Legitimität des politischen Systems?
- Welche institutionellen Beschränkungen für die Ausübung von Herrschaft existieren in Staat X? Wie stark ist die Machtkonzentration bei der Exe-

kutive (Ausprägung der Machtvertikale)? Gibt es eine nachvollziehbare Gewaltenteilung?

- Wie transparent ist der außenpolitische Entscheidungsprozess, wie groß ist die Zahl der Vetospieler?
- Materielle Dimension: Wie hoch ist der Anteil des Budgets für Außenpolitik am Staatshaushalt, wie ist die Personalstärke, wie viele Botschaften werden unterhalten?

Drittens schließlich sollten auch Strukturmerkmale bei der Beurteilung der Verlässlichkeit eines potenziellen Partners mitbedacht werden. Dazu gehört unter anderem das regionale Umfeld von Staat X sowie dessen Beziehungen zu Drittstaaten. Verlässliches Verhalten kann erschwert werden, wenn das Umfeld sehr instabil ist oder wenn stark asymmetrische Beziehungen zwischen Staat X und solchen Drittstaaten bestehen, mit denen Deutschland keine freundschaftlichen Beziehungen unterhält. Umgekehrt sind ein ruhiges regionales Umfeld sowie gute Beziehungen von Staat X zu bereits bewährten Kooperationspartnern Deutschlands positiv zu bewerten (»The friend of my friend is my friend«).³² Wichtig sind in diesem Zusammenhang auch Einschätzungen darüber, wie sich die Strukturmerkmale in den kommenden Jahren entwickeln könnten.

- Wie stabil oder instabil ist das regionale Umfeld des potenziellen Partners? Wie hat es sich zuletzt entwickelt, welche Erwartungen bestehen für die kommenden Jahre?
- Unterhält Staat X gute Beziehungen zu bewährten Kooperationspartnern Deutschlands? Und umgekehrt: Wie sehen seine Beziehungen zu Gegenspielern Deutschlands aus? Besteht eine erhebliche Abhängigkeit von Drittstaaten, falls ja, von welchen? Besteht eine solche gegenüber Deutschland?

Auf der folgenden Seite sind sämtliche Leitfragen der hier vorgeschlagenen Heuristik in einer tabellarischen Übersicht dargestellt (Tabelle 1).

31 Policy-Wechsel mögen in Demokratien zwar prinzipiell häufiger auftreten als in Autokratien. Aufgrund von Wahlen können Parteien an die Macht gelangen, deren politische Präferenzen von denen der vorherigen Regierung abweichen. Allerdings sind solche Policy-Wechsel in einer Demokratie grundsätzlich leichter antizipierbar, da sie frühzeitig öffentlich kommuniziert werden, etwa in Wahlkämpfen. Dementsprechend können sich Partner besser auf einen solchermaßen angekündigten Policy-Wechsel einstellen. Ein markantes Beispiel ist das bereits 2023 vom »Project 2025« veröffentlichte »Mandate for Leadership: The Conservative Promise«, das viele Initiativen der 2025 inaugurierten Trump-Administration inspiriert (hat). Vgl. Daniel W. Drezner, »The Death of the Democratic Advantage?«, in: *International Studies Review*, 24 (2022) 2, S. 1 – 17, doi: 10.1093/isr/viac017.

32 Crescenzi, *Of Friends and Foes* [wie Fn. 26].

Tabelle 1

Übersicht: Leitfragen Heuristik**Indikatoren für die Verlässlichkeit eines Staates (vergangenes Verhalten)**

(1) Vergangenes Verhalten als Partner Deutschlands	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ist Staat X in der Vergangenheit bereits Kooperationen mit Deutschland eingegangen? ■ Wenn ja, hat Staat X in diesem Rahmen getätigte Ankündigungen eingehalten und Verpflichtungen erfüllt? Wie hat Staat X Änderungen seiner Politik im Verhältnis zu Deutschland begründet und kommuniziert? ■ Verfügt Staat X über die für die konkrete Ausgestaltung der Partnerschaft notwendigen personellen wie institutionellen Kapazitäten? Falls nicht, sind politischer Wille und materielle Ressourcen vorhanden, um dies nachzuholen?
(2) Vergangenes Verhalten gegenüber anderen Staaten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ist Staat X Kooperationsbeziehungen mit anderen Staaten neben Deutschland eingegangen, die der geplanten Partnerschaft bezüglich Gegenstand und Akteurskonstellation ähnlich sind? Wenn ja, hat Staat X in diesem Rahmen getätigte Ankündigungen eingehalten und Verpflichtungen erfüllt?
(3) Vergangenes Verhalten gegenüber internationalen Institutionen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ist Staat X Mitglied in den für das betroffene Politikfeld wichtigen multilateralen Abkommen und Organisationen, in denen Deutschland auch Mitglied ist? Wenn ja, hat Staat X im Rahmen seiner Mitgliedschaft getätigte Ankündigungen eingehalten und Verpflichtungen erfüllt? ■ Hat Staat X internationale Verträge ratifiziert, die im Sinne der Werte und Ordnungsvorstellungen Deutschlands von besonderer Bedeutung sind (z. B. Menschenrechtsabkommen, Freihandelsabkommen)? Wenn ja, hat sich Staat X an seine in diesem Kontext getätigten Verpflichtungen / Ankündigungen gehalten? ■ Verhält sich Staat X im Einklang mit grundlegenden Vorgaben des Völkerrechts (z. B. Gewaltverbot)? ■ Wie stabil sind internationale Commitments über Regierungswechsel hinweg? Wie sieht der Zeithorizont der Außenpolitik von Staat X aus, passt er zum Gegenstand der Partnerschaft?

Faktoren, die Verlässlichkeit begünstigen oder erschweren (Dispositionen)

(4) Interessen und Perzeptionen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Besteht in Bezug auf den Gegenstand der angestrebten Partnerschaft eine hinreichende Konvergenz der Interessen von Staat X und Deutschland? Existiert im Hinblick auf diesen Gegenstand eine erkennbare Machtasymmetrie zwischen Staat X und Deutschland, die sich auf die Verlässlichkeit des Partners auswirken könnte? Gibt es innerhalb von Staat X einflussreiche Akteure, die von der Partnerschaft profitieren würden? ■ Wie kompatibel sind die jeweiligen Perzeptionen in strategischer Hinsicht? Wie blickt Staat X auf die bilateralen Beziehungen zu Deutschland? Welche Wahrnehmung haben die wesentlichen gesellschaftlichen Akteure in Staat X von Deutschland? Ist das Verhältnis historisch belastet?
(5) Akteursmerkmale	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gab es in Staat X in der jüngeren Vergangenheit gewaltsame Konflikte bezüglich der Legitimität des politischen Systems? ■ Welche institutionellen Beschränkungen für die Ausübung von Herrschaft existieren in Staat X? Wie stark ist die Machtkonzentration bei der Exekutive (Ausprägung der Machtvertikale)? Gibt es eine nachvollziehbare Gewaltenteilung? ■ Wie transparent ist der außenpolitische Entscheidungsprozess, wie groß ist die Zahl der Vetospieler? ■ Materielle Dimension: Wie hoch ist der Anteil des Budgets für Außenpolitik am Staatshaushalt, wie ist die Personalstärke, wie viele Botschaften werden unterhalten?
(6) Strukturmerkmale	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie stabil oder instabil ist das regionale Umfeld des potenziellen Partners? Wie hat es sich zuletzt entwickelt, welche Erwartungen bestehen für die kommenden Jahre? ■ Unterhält Staat X gute Beziehungen zu bewährten Kooperationspartnern Deutschlands? Und umgekehrt: Wie sehen seine Beziehungen zu Gegenspielern Deutschlands aus? Besteht eine erhebliche Abhängigkeit von Drittstaaten, falls ja, von welchen? Besteht eine solche gegenüber Deutschland?

Ausgewählte Beispiele für zwischenstaatliche Partnerschaften

Die vorgeschlagenen Indikatoren und Faktoren stehen in keinem Hierarchieverhältnis zueinander, sondern sollten als Ensemble betrachtet werden. Sie erlauben es, systematischer abzuschätzen, wie zuverlässig ein Staat sich in einer Partnerschaft verhalten wird. Ein solcher Zugang kann dabei helfen, etablierte Denkmuster zu hinterfragen.

Zum jetzigen Zeitpunkt unterhält Deutschland 122 Partnerschaften mit 83 Staaten (siehe Anhang, Seite 42ff). Unter sich verändernden politischen Bedingungen stellt sich für jede dieser Partnerschaften immer wieder die Frage, ob sie fortgeführt werden sollte. Als ein Teil dieser Entscheidung lässt sich mit der in dieser Studie entwickelten Heuristik beurteilen, ob sich der jeweilige Staat in der Partnerschaft als für Deutschland verlässlich erwiesen hat. Der Mehrwert einer systematischen Betrachtung mithilfe einer Heuristik zeigt sich zudem besonders im Verhältnis zu Staaten, mit denen die deutsche Politik bisher wenige Erfahrungen oder zumindest teilweise negative Erfahrungen gemacht hat. Und nicht zuletzt ist sie anwendbar auf Staaten, mit denen Deutschland noch keine Partnerschaft unterhält, dies aber in Erwägung zieht.

Bei der Verwendung der Heuristik ist es wichtig, sich vor Augen zu halten, dass es sich um eine Annäherung handelt, die durch außenpolitisches Praxiswissen zu ergänzen ist. Wir erheben nicht den Anspruch, eindeutige kausale Wirkungszusammenhänge angeben zu können, die Gewissheit schaffen würden über die künftige Zuverlässigkeit eines Partnerstaates. In diesem Sinne soll im Folgenden anhand von drei Staaten beispielhaft illustriert werden, welche Einsichten sich durch die von uns vorgeschlagenen Indikatoren und Faktoren gewinnen lassen.

Vietnam–Deutschland

Vergangenes Verhalten als Partner Deutschlands

Vietnam und Deutschland verbindet seit der Hanoi Erklärung, die im Rahmen des Vietnambesuchs der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel 2011 unterzeichnet wurde, eine »strategische Partnerschaft«.³³ Vietnam unterhält ein dreistufiges, hierarchisches System bilateraler Partnerschaften, bestehend aus (1) »umfassenden Partnerschaften«, (2) »strategischen Partnerschaften« und (3) »umfassenden strategischen Partnerschaften«.³⁴ Deutschlands bilaterale Partnerschaft mit Vietnam ist somit aus vietnamesischer Sicht auf der mittleren der drei Hierarchieebenen angesiedelt. Daneben wurden sektorale Abkommen abgeschlossen, zum Beispiel eines zur kulturellen Zusammenarbeit oder auch der deutsch-vietnamesische Rechtsstaatsdialog.

Die Bilanz der bilateralen Zusammenarbeit ist durchwachsen. Im Rahmen des seit 1990 bestehenden Abkommens über kulturelle Zusammenarbeit³⁵ sind mitt-

³³ Die Bundesregierung, *Gemeinsame Erklärung von Hanoi: Deutschland und Vietnam – Strategische Partner der Zukunft*, Hanoi, 11.10.2011, <<https://vietnam.diplo.de/resource/blob/1787358/e8e9310ce13c0902fc004826c070c759/gemeinsame-erklaerung-von-hanoi-data.pdf>> (Zugriff am 12.12.2024).

³⁴ Hai Hong Nguyen, »Vietnam's Growing Strategic Partnerships with European Countries«, in: *The Diplomat*, 30.5.2022, <<https://thediplomat.com/2022/05/vietnams-growing-strategic-partnerships-with-european-countries/>> (Zugriff am 12.12.2024).

³⁵ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Sozialistischen Republik Vietnam über kulturelle Zusammenarbeit, 10.5.1990, Bundesgesetzblatt 1991 Teil II Nr. 27, S. 1050, <<http://www.bgbl.de/>

lerweile viele deutsche Kultur- und Wissenschaftsinstitutionen in Vietnam ansässig und aktiv, unter anderem der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), das Goethe-Institut, die Vietnamesisch-Deutsche Universität, die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA) und die International German School. Laut Abkommen haben sich beide Seiten dazu verpflichtet, die »Tätigkeit kultureller Einrichtungen der jeweils anderen Seite in ihrem eigenen Land [zu] erleichtern und [zu] fördern« (Art. 2 Abs. 1). Zwar wird von vietnamesischer Seite die Tätigkeit deutscher kultureller Einrichtungen allgemein ermöglicht, dennoch sind sie umfangreicher staatlicher Zensur ausgesetzt. Eine Zusammenarbeit mit unabhängigen oder gar regimiekritischen zivilgesellschaftlichen Akteuren ist in den letzten Jahren nahezu unmöglich geworden.³⁶

Der seit 2008 laufende Rechtsstaatsdialog wird hingegen positiver beurteilt. Das aktuelle Dreijahresprogramm (2022 bis September 2025) beinhaltet unter anderem ein Kapitel zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR; sog. Zivilpakt) und den Empfehlungen des UN-Menschenrechtsrates zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Vietnam. Dauerhafte Themenschwerpunkte sind »der Austausch über internationale Erfahrungen betreffend die Politik zur Todesstrafe«, das Folterverbot, die Stärkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Jugendgerichtsbarkeit.³⁷

Eine handfeste Krise in den bilateralen Beziehungen verursachte 2017 die Entführung von Trinh Xuan Thanh aus dem Berliner Tiergarten durch den vietnamesischen Auslandsgeheimdienst. Trinh Xuan Thanh war ein abtrünniger vietnamesischer Wirtschaftsfunktionär, dem aufgrund von Korruptionsvorwürfen

xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl291s1050.pdf> (Zugriff am 8.4.2025).

36 Siehe dazu AA, »Deutschland und Vietnam: bilaterale Beziehungen«, Berlin, 27.2.2025, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/vietnam-node/bilateral-217280>>; Stiftung Asienhaus, »Offener Brief: Vietnams Zivilgesellschaft unter Druck«, Köln, 27.6.2022, <<https://www.asienhaus.de/aktuelles/offener-brief-vietnams-zivilgesellschaft-steht-unter-druck>>; Amnesty International, »Vietnam 2022«, Berlin, 28.3.2023, <<https://www.amnesty.de/informieren/amnesty-report/vietnam-2022>> (Zugriff jeweils am 4.4.2025).

37 Bundesministerium der Justiz, »Fortführung der deutsch-vietnamesischen Zusammenarbeit im Bereich der Justiz«, Berlin, 7.10.2022, <https://www.bmj.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2022/1007_deutsch_vietnamesische_Zusammenarbeit.html> (Zugriff am 12.12.2024).

in Vietnam die Todesstrafe drohte und der zuvor in Deutschland Asyl beantragt hatte. Nach seiner Entführung setzte Deutschland die strategische Partnerschaft zwischen beiden Ländern vorübergehend aus und die bilateralen Beziehungen lagen auf Eis. Das Auswärtige Amt bestellte den vietnamesischen Botschafter zu einem Krisengespräch ein und erklärte den Vertreter des vietnamesischen Auslandsgeheimdienstes TC2 an der Botschaft in Berlin zu einer Personae non grata. Die Bundesregierung verlangte, dass der Entführte »unverzüglich« nach Deutschland zurückreisen können solle – jedoch ohne Erfolg.³⁸

Aus historischer Perspektive ist zudem das 1995 zwischen Berlin und Hanoi geschlossene sogenannte Rückübernahmeabkommen zu erwähnen. Mit dem Abkommen verpflichtete sich Vietnam, 40.000 damals illegal in Deutschland lebende Vietnames:innen bis zum Jahr 2000 zurückzunehmen. Vietnam weigerte sich jedoch nach Unterzeichnung, das Abkommen vertragsgemäß umzusetzen, sodass weniger als 20 Prozent der betroffenen Personen bis zum vereinbarten Zeitpunkt nach Vietnam zurückgekehrt waren.³⁹

Vergangenes Verhalten gegenüber anderen Staaten

Außer mit Deutschland unterhält Vietnam auch mit anderen europäischen Staaten eine strategische Partnerschaft, darunter Frankreich, Italien und Großbritannien, außerdem mit Nachbarstaaten wie zum Beispiel Thailand. Auch mit der EU ist es eine solche Partnerschaft eingegangen. Der Status als »strategischer Partner« sagt allerdings wenig über die tatsächliche Verlässlichkeit Vietnams in der Kooperation aus.

Betrachtet man das Verhalten Vietnams gegenüber anderen Staaten insgesamt, fällt die Bilanz ebenfalls gemischt aus: Beispielsweise verpflichtete sich Vietnam im Rahmen des mit der EU 2020 geschlossenen Freihandelsabkommens unter anderem dazu, die acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeits-

38 AA, »Sprecher des Auswärtigen Amts zu den deutsch-vietnamesischen Beziehungen«, Pressemitteilung, Berlin, 2.8.2017, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/170802-vnm-291750>>; Martin Knobbe, »Wie vietnamesische Agenten mitten in Berlin ein Paar entführten«, in: *Der Spiegel*, 23.4.2018, <<https://www.spiegel.de/spiegel/wie-vietnamesische-agenten-mitten-in-berlin-ein-paar-entfuehrten-a-1204272.html>> (Zugriff jeweils am 4.4.2025).

39 Gerhard Will, *Chancen und Risiken deutscher Politik in Vietnam*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2002 (SWP-Studie 5/2002).

organisation (ILO) zu ratifizieren und umzusetzen; dem kommt das Land auch schrittweise nach.⁴⁰ Auf der anderen Seite hat der vietnamesische Auslandsgeheimdienst trotz der strategischen Partnerschaft mit Thailand in jüngerer Zeit wiederholt vietnamesische Staatsbürger in Thailand entführt.⁴¹

Vergangenes Verhalten gegenüber internationalen Institutionen

Vietnams Außenpolitik ist von dem Verbot der Teilnahme an militärischen Allianzen ebenso geprägt wie dem Verbot von Gewalt oder Gewaltandrohung. Zu einer Verletzung des Gewaltverbots kam es bisher nur zur Zeit des Kalten Krieges durch die Invasion Vietnams in Kambodscha 1978/1979, die den Zweck verfolgte, das genozidale Regime Pol Pots zu stürzen, und der anschließenden völkerrechtswidrigen Besetzung des Nachbarlandes.

Vietnam ist Mitglied der Vereinten Nationen und ihrer zahlreichen Unterorganisationen sowie der Welthandelsorganisation. Seine Verpflichtungen aus der WTO-Mitgliedschaft hat Hanoi weitgehend erfüllt, das heißt Zölle gesenkt und seinen Markt geöffnet. Auch dem regionalen Freihandelsabkommen CPTPP ist Vietnam beigetreten und hat Anstrengungen unternommen, um die vereinbarten Standards hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, des Umweltschutzes und der Rechte des geistigen Eigentums umzusetzen.⁴² Auf dem Klimagipfel COP26 im Jahr 2021 verpflichtete sich das Land, bis 2050 einen Netto-Null-Ausstoß an Kohlendioxid zu erreichen. Allerdings geht die Umstellung auf erneuerbare Energien nur sehr langsam vonstatten, da eine Kluft besteht zwischen dem Wirtschaftswachstum und dem damit ver-

bundenen schnell wachsenden Energiebedarf einerseits und ökologischer Nachhaltigkeit andererseits.⁴³

In den UN ist Vietnam durchaus aktiv in Bereichen wie Women, Peace and Security (WPS) oder im Peacekeeping, wobei es hier eng mit Deutschland zusammenarbeitet. Vietnam hat fast alle UN-Menschenrechtskonventionen unterzeichnet und ratifiziert sowie nach eigenen Angaben auch umgesetzt. Dazu gehören die Konvention gegen Rassismus (ICERD), der Zivilpakt (ICCPR), der Sozialpakt (ICESCR), die Frauenrechtskonvention (CEDAW), die Kinderrechtskonvention (CRC) und ihre beiden Fakultativprotokolle (OP-CRC-SC und OP-CRC-AC) sowie die Behindertenrechtskonvention (CRPD). Eine Ausnahme bildet die Konvention gegen Verschwindenlassen (CPED), die Deutschland unterzeichnet (und ratifiziert) hat, Vietnam nicht.

Die vom UN-Menschenrechtsrat 2019 ausgesprochenen Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage in Vietnam hat Hanoi zu großen Teilen akzeptiert und legte 2022 einen freiwilligen Halbzeitbericht über die Umsetzung der Empfehlungen vor. Die freiwillige Übermittlung des Halbzeitberichts hat Deutschland als positives Zeichen gedeutet, auch wenn die Bundesregierung sowie NGOs den Stand der Umsetzung sowohl der Empfehlungen wie auch der UN-Menschenrechtskonventionen insgesamt sehr kritisch bewerten. Vietnam belegt zum Beispiel im World Press Freedom Index 2024 von Reporter ohne Grenzen den 174. Platz von 180 Ländern.⁴⁴ Hunderte von Menschen- und Bürgerrechtsaktivisten wurden in den letzten Jahren zu langen Haftstrafen verurteilt.

In der UN-Generalversammlung stimmte Vietnam keiner der bisher acht Resolutionen zur Verurteilung des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine zu. Deutschland unterstützte alle acht Resolutionen, Vietnam enthielt sich in sieben Fällen. Während der 11. Notstandssondertagung (*emergency session*) am 7. April 2022, als die Suspendierung der Mitgliedschaft Russlands im UN-Menschenrechtsrat auf der Tagesordnung stand, votierte Vietnam als eines von 24 Ländern dagegen.⁴⁵

⁴⁰ Kristoffer Marslev/Cornelia Staritz, »The EU – Viet Nam Free Trade Agreement. A Catalyst of Labour Reform in Viet Nam?«, in: Marva Corley-Coulibaly/Franz Christian Ebert/Pelin Sekerler Richiardi (Hg.), *Integrating Trade and Decent Work*, Bd. 2, Genf: International Labour Organization, 2023, S. 175 – 209.

⁴¹ »Vietnam Jails Blogger Snatched from Thailand«, in: *Bangkok Post*, 31.10.2024, <<https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2893673/vietnam-jails-blogger-snatched-from-thailand>> (Zugriff am 12.12.2024).

⁴² Andreas Stoffers, *CPTPP Milestone Marks Nation's Economic Integration*, Hanoi: Friedrich Naumann Foundation, 8.4.2024, <<https://www.freiheit.org/vietnam/cptpp-milestone-marks-nations-economic-integration>> (Zugriff am 12.12.2024).

⁴³ Vincenzo Caporale, »Vietnam Has a Long Way to Go on Decarbonization«, in: *The Diplomat*, 15.3.2023.

⁴⁴ Reporters without Borders, »Vietnam«, Country Report, <<https://rsf.org/en/country/vietnam>> (Zugriff am 12.12.2024).

⁴⁵ United Nations (UN), »Aggression against Ukraine«, A/RES/ES-11/1, 2.3.2022, <<https://digitallibrary.un.org/record/3959039>>; dies., »Humanitarian Consequences of the Aggression against Ukraine«, A/RES/ES-11/2, 24.3.2022, <<https://digitallibrary.un.org/record/3965954?ln=en>>; dies., »Suspension of the Rights of Membership of the Russian Federation

Interessen und Perzeptionen

Die Wertekonvergenz zwischen der Einparteiendiktatur Vietnam und der liberalen Demokratie Deutschland ist ausgesprochen gering. Einer Wertekonvergenz stehen aus deutscher Perspektive unter anderem die massive Repression gegen vermeintliche oder echte Oppositionelle sowie die systematische Verletzung von Menschen- und Bürgerrechten, der Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Vietnam entgegen. Aus Sicht der Kommunistischen Partei Vietnams (KPV) ist eine engere Wertekonvergenz aus zwei Gründen nicht möglich: zum einen weil Deutschland Oppositionelle sowie Personen unterstützt, die die KPV als Regimekritiker ansieht, zum anderen weil es ganz allgemein liberal-demokratische Werte fördert. Die Angst vor »Farbenrevolutionen«, die von außen angestiftet werden, indem »reaktionäre Kräfte« im Inland ausländische Unterstützung erfahren, hat erheblichen Einfluss darauf, wie die Parteiführung internationale Partnerschaften wahrnimmt.⁴⁶ Das generelle Deutschlandbild in Vietnam ist jedoch sehr positiv. Deutschland wird mit Hochtechnologie und sehr guter Bildung bzw. Ausbildung assoziiert und der relativ große Anteil vietnamesischstämmiger Menschen in Deutschland sorgt für eine Vielzahl persönlicher Kontakte.⁴⁷

in the Human Rights Council«, A/RES/ES-11/3, 7.4.2022, <<https://digitallibrary.un.org/record/3967778?ln=en>>; dies., »Territorial Integrity of Ukraine: Defending the Principles of the Charter of the United Nations«, A/RES/ES-11/4, 12.10.2022, <<https://digitallibrary.un.org/record/3990400?ln=en>>; dies., »Furtherance of Remedy and Reparation for Aggression against Ukraine«, A/RES/ES-11/5, 14.11.2022, <<https://digitallibrary.un.org/record/3994052?ln=en>>; dies., »Principles of the Charter of the United Nations Underlying a Comprehensive, Just and Lasting Peace in Ukraine«, A/RES/ES-11/6, 23.2.2023, <<https://digitallibrary.un.org/record/4003921?ln=en>>; dies., »Advancing a Comprehensive, Just and Lasting Peace in Ukraine«, A/RES/ES-11/7, 24.2.2025, <<https://digitallibrary.un.org/record/4076672?ln=en>>; dies., »The Path to Peace«, A/RES/ES-11/8, 24.2.2025, <<https://digitallibrary.un.org/record/4076673?ln=en>> (Zugriff jeweils am 9.4.2025).

46 Jonathan Head, »Vietnam: Leaked Communist Party Document Warns of »Hostile Forces««, *BBC News*, 1.3.2024, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-68443392>> (Zugriff am 28.2.2025).

47 Charles du Vinage/Sascha Tamm, »Deutschlandbilder. Wie sehen uns die Menschen in anderen Ländern?«, Potsdam: Friedrich-Naumann-Stiftung, 15.12.2022, <<https://www.freiheit.org/de/deutschland/wie-sehen-uns-die-menschen-anderen-laendern>> (Zugriff am 12.12.2024).

Auch wenn eine Wertekonvergenz kaum gegeben ist, eine starke Interessenkonvergenz zwischen Hanoi und Berlin existiert: Aus Sicht der Führung der KPV ist Deutschland ein wichtiger europäischer Partner bei der wirtschaftlichen Entwicklung Vietnams – vor allem in den Bereichen Handel und Investitionen, berufliche Bildung, Übergang zu erneuerbaren Energien und Entwicklungszusammenarbeit (EZ).⁴⁸ Und dass Bundeskanzler Olaf Scholz nach Japan und China als drittes asiatisches Land Vietnam besuchte, zeugt von dem gestiegenen Stellenwert des aufstrebenden Schwellenlandes aus deutscher Perspektive. Die Interessenkonvergenz ist besonders hoch mit Blick auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Vietnam gilt in Berlin als ein Schlüsselstaat für die Diversifizierung von Lieferketten und die Reduzierung der wirtschaftlichen Abhängigkeit von China. Vietnam ist der größte Handelspartner Deutschlands in Südostasien. Auch das Thema Fachkräftegewinnung ist ein strategisches Interesse Deutschlands, es stand im Fokus des Besuchs von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier in Vietnam im Januar 2024.⁴⁹

Trotz gemeinsamer wirtschaftlicher Interessen gestaltet sich die bilaterale Kooperation mit Vietnam nur bedingt zuverlässig.

Ein weiterer Beleg für gemeinsame Interessen ist der 2022 ins Leben gerufene Energiedialog.⁵⁰ Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zählt Vietnam seit 2020 zu den »Globalen Partnern«, das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) stellt das Land sogar als »wichtige[n] Forschungs- und Innovationspartner für Deutschland« in der Bildungskooperation dar.⁵¹ Bezüglich aller erwähnten Partner-

48 »Vietnam Prioritises the Development of Relations with Germany«, in: *Asia News Network*, 24.1.2024, <<https://asianews.network/vietnam-prioritises-the-development-of-relations-with-germany/>> (Zugriff am 12.12.2024).

49 Rosalia Romaniec, »Wie die Bundesregierung um Fachkräfte aus dem Ausland wirbt«, in: *Deutsche Welle* (DW), 25.1.2024, <<https://www.dw.com/de/wie-die-bundesregierung-um-fachkr%C3%A4fte-aus-dem-ausland-wirbt/a-68081183>> (Zugriff am 12.12.2024).

50 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)/GIZ, »Vietnamese-German Energy Dialogue and Energy Partnership«, <<https://climateandenergypartnerships.org/partner/vietnam/>> (Zugriff am 4.4.2025).

51 Bundesministerium für Bildung und Forschung, »Bekannt-

schaften ist jedoch zu bedenken, dass es eine klare Machtasymmetrie gibt: Vietnam ist Empfänger-, Deutschland ist Geberland.

Die gegenwärtige Außenpolitik des kommunistischen Einparteiensstaats, der Vietnam seit 1976 ist, basiert auf den Prinzipien Unabhängigkeit, Selbstständigkeit, Multilateralismus und Diversifizierung. Um diese Prinzipien wirksam zu implementieren, hat Vietnam in den letzten drei Jahrzehnten proaktiv den Umfang seiner internationalen Beziehungen ausgeweitet, ist bilateralen und multilateralen Handelsabkommen beigetreten und hat zahlreiche diplomatische Partnerschaften etabliert. Daher sehen sich Deutschland und Vietnam durchaus auch als Partner im globalen Engagement für die »regelbasierte internationale Ordnung«, die Verteidigung des Völkerrechts und des Multilateralismus, für weltweite Handels- und Investitionsfreiheit sowie den Umwelt- und Klimaschutz.

Konkreten gemeinsamen Initiativen stehen aber das unterschiedliche Verständnis und divergente Interessenlagen beider Länder im Weg, zum Beispiel was die russische Invasion in die Ukraine betrifft.⁵²

Akteursmerkmale

Die Sozialistische Republik Vietnam ist ein kommunistischer Einparteiensstaat. Die KPV sieht die Sicherheit dieses Regimes als integralen Bestandteil der nationalen Sicherheit und sein Überleben als unverzichtbar für das Wohlergehen der gesamten Nation. Der Führungsanspruch der herrschenden Kommunistischen Partei Vietnams ist in der Verfassung festgeschrieben. Eine Gewaltenteilung existiert im »demo-

machung im Rahmen der Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung. Richtlinie zur Förderung von Vorhaben der wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit mit der Sozialistischen Republik Vietnam«, 29.11.2023, Bundesanzeiger vom 22.12.2023, <<https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/12/2023-12-22-Bekanntmachung-Vietnam.html#searchFacets>> (Zugriff am 4.4.2025).

⁵² Ian Storey, »Vietnam and the Russia – Ukraine War: Hanoi's »Bamboo Diplomacy« Pays Off but Challenges Remain«, in: *Fulcrum*, 22.3.2024, <<https://fulcrum.sg/vietnam-and-the-russia-ukraine-war-hanoi-bamboo-diplomacy-pays-off-but-challenges-remain/>>; Alexander L. Vuving, »Vietnam's Grand Strategic Architecture amid the Russia – Ukraine War«, in: *The Diplomat*, 27.10.2024, <<https://thediplomat.com/2024/10/vietnams-grand-strategic-architecture-amid-the-russia-ukraine-war/>> (Zugriff jeweils am 12.12.2024).

kratischen Zentralismus« nicht. Aktuell ist der Machtanspruch der Partei ungefährdet. Zwar gibt es durchaus konkurrierende Machtzentren innerhalb der KPV, Konflikte werden aber nicht qua Gewalt ausgetragen. Die Regimelegitimität speist sich primär aus der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung des Landes.⁵³ Allerdings sind Alltags- und vor allem auch Elitenkorruption derart weit verbreitet, dass führende Mitglieder des Politbüros die grassierende Korruption – neben einer »Farbenrevolution« und einem möglichen wirtschaftlichen Abschwung – als zentrale Herausforderung für die Legitimität und den Machterhalt der KPV identifiziert haben. Eine darauffolgende Antikorruptionskampagne hat zur Verhaftung Hunderter Parteimitglieder und sogar zum Rücktritt mehrerer Politbüromitglieder geführt.

Die strategischen Richtlinien für die vietnamesische Außenpolitik werden auf dem alle fünf Jahre einberufenen Nationalkongress formuliert und aktualisiert. Trotz der fortlaufenden Aktualisierung und Anpassung ist die grundlegende Ausrichtung der Außenpolitik Hanois seit dem Ende des Kalten Krieges konstant. In der 1988 verabschiedeten Resolution Nr. 13 der KPV wird als wichtigste Aufgabe der Außenpolitik definiert, internationale Unterstützung zu mobilisieren und die Zusammenarbeit auszuweiten mit dem Ziel, die Entwicklung des Landes voranzubringen. Ab 1991 dann mit dem Zusatz, dass Vietnam mit allen Nationen befreundet sein wolle, sich von der Blockmentalität der Ära des Kalten Krieges verabschiede und eine »multidirektionale Diversifizierung« anstrebe. Diese sogenannte »bamboo diplomacy«,⁵⁴ die sich hauptsächlich in einem permanenten pragmatischen Navigieren zwischen den USA und China äußert, ist seitdem eine Konstante. Allerdings ist es aufgrund der Undurchsichtigkeit innerparteilicher Entscheidungsprozesse für Außenstehende

⁵³ Aurel Croissant, »Vietnam: The Socialist Party State«, in: ders., *Comparative Politics of Southeast Asia. An Introduction to Governments and Political Regimes*, 2. Aufl., Cham: Springer, 2022, S. 401 – 441.

⁵⁴ Socialist Republic of Viet Nam, »Full Speech by Party Leader Nguyen Phu Trong at National Foreign Relations Conference«, 14.12.2021, <<https://en.baochinhphu.vn/full-speech-by-party-leader-nguyen-phu-trong-at-national-foreign-relations-conference-11143010.htm>> (Zugriff am 12.12.2024); siehe ebenfalls Florian C. Feyerabend/Lara Morlang, *Neutralität durch »Bamboo Diplomacy«? Vietnams Drahtseilakt vor dem Hintergrund des Krieges in der Ukraine*, Hanoi: Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), November 2022 (KAS Länderbericht).

kaum möglich aufzuschlüsseln, wie außenpolitische Entscheidungen im Einzelnen getroffen werden.

Strukturmerkmale

Das regionale Umfeld Vietnams ist zunächst dahingehend stabil, dass in Ostasien seit 1979 kein zwischenstaatlicher Krieg stattgefunden hat. Es gibt aber diverse zwischenstaatliche Konflikte im Umfeld Vietnams, in die Vietnam direkt involviert ist, zum Beispiel im Südchinesischen Meer. Konkurrierende territoriale Ansprüche zwischen Vietnam und China haben dort in der Vergangenheit wiederholt zu bewaffneten Auseinandersetzungen geführt, die unterhalb der Schwelle des Ausbruchs eines formellen Krieges lagen – zuletzt 2015. Gleichzeitig unterhält Vietnam aber nach wie vor enge Beziehungen zu China, sowohl wirtschaftlich als auch diplomatisch. Um seine vor allem wirtschaftliche Abhängigkeit von China zu verringern, hat Vietnam in den letzten Jahren seine Beziehungen zu den USA und zu US-Alliierten wie Japan, Südkorea und Australien ebenso intensiviert wie zu europäischen Staaten oder zu Indien. Vietnam ist ob seiner strategischen Lage und seines starken Wirtschaftswachstums von vielen Staaten umworben und hat davon enorm profitiert, indem es seine bilateralen Partnerschaften mit ganz unterschiedlichen Ländern ausgebaut hat.⁵⁵

In Umfragen hat eine Mehrheit der Bevölkerung wiederholt China als die größte Bedrohung für die regionale Sicherheit bezeichnet. Das tiefe Misstrauen gegenüber China hat mit den historischen Erfahrungen chinesischer Dominanz und territorialer Expansion zu tun, die die Geschichte Vietnams seit über 1000 Jahren prägen. Andererseits übernimmt die vietnamesische Führung chinesische Ideen und Politiken für die eigene Herrschaftsabsicherung und für die Weiterentwicklung der »Marktwirtschaft mit sozialistischen Merkmalen«. Dieselben Umfragen zeigen, dass die vietnamesische Öffentlichkeit die USA sehr viel wohlwollender wahrnimmt als China. Die KPV indes betrachtet nach wie vor Washingtons Förderung liberal-demokratischer Werte mit großer Besorgnis, da sie um die Sicherheit ihres Regimes fürchtet.⁵⁶

⁵⁵ Axel Blaschke, *Die Kunst des Kompromisses. Vietnam nach dem 13. Parteikongress der Kommunistischen Partei*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Februar 2021, S. 3.

⁵⁶ Dung Phan Xuan/Benjamin Tze Ern Ho, »How Regime Legitimation Influences Vietnam's Strategy toward US –

Für Vietnams KP stehen Regimesicherheit und Wirtschaftswachstum im Vordergrund, bi- und multilaterale Verpflichtungen sind diesen nachgeordnet.⁵⁷ Diese Binnenperspektive dominiert auch weitgehend Hanois Sicht auf internationale Kooperationsbeziehungen.⁵⁸ Aus diesem Grund und weil die opaken, für externe Partner nicht transparenten Entscheidungsprozesse innerhalb der KPV kaum nachvollziehbar sind, gestaltet sich die bilaterale Kooperation nur bedingt zuverlässig.

Marokko–Deutschland

Vergangenes Verhalten als Partner Deutschlands

Die deutsch-marokkanischen Beziehungen werden durch ein dichtes Geflecht von Partnerschaften geprägt. Bereits seit 2012 unterhält die Bundesregierung eine Energiepartnerschaft mit Marokko,⁵⁹ 2019 wurde im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit eine »Reformpartnerschaft« vereinbart.⁶⁰ Im Jahr 2021 kam es zu einer größeren diplomatischen Krise über den Status der Westsahara (siehe unten). 2022 wurde bei einem Besuch der damaligen Außenministerin Annalena Baerbock in Rabat in einer Gemeinsamen

China Strategic Rivalry«, in: *International Journal of Asian Studies*, 22 (2025) 1, S. 25–44.

⁵⁷ Alexander L. Vuving, »The Evolution of Vietnamese Foreign Policy in the ›Doi Moi‹ Era«, in: Börje Ljunggren/Dwight H. Perkins (Hg.), *Vietnam. Navigating a Rapidly Changing Economy, Society, and Political Order*, Cambridge, MA: Harvard University Asia Center, 2023, S. 347–369.

⁵⁸ Hoang Thi Ha, *Understanding Vietnam's Foreign Policy Choices amid Sino-US Rivalry*, Singapur: ISEAS – Yusof Ishak Institute, Mai 2024.

⁵⁹ »The Moroccan-German Energy Partnership (PAREMA)«, Bonn/Eschborn: GIZ, <<https://energypartnership.ma/>> (Zugriff am 12.12.2024).

⁶⁰ Der Status dieser »Reformpartnerschaft« ist allerdings unklar. Es gibt keine öffentlichen Informationen, wonach sie ausgesetzt worden wäre. Auch die Gemeinsame Erklärung von August 2022 nimmt explizit auf diese Partnerschaft Bezug. Auf der Website des BMZ finden sich zur »Reformpartnerschaft« allerdings keine weiteren Informationen mehr. Zu ihrer Einrichtung siehe BMZ, »Bundesentwicklungsminister Gerd Müller unterzeichnet eine neue Reformpartnerschaft mit Marokko«, Pressemitteilung, 29.11.2019, <<https://www.bmz.de/de/aktuelles/archiv-aktuelle-meldungen/mueller-unterzeichnet-eine-neue-reformpartnerschaft-mit-marokko-82914>> (Zugriff am 12.12.2024).

Erklärung die Absicht betont, eine »erweiterte, auf die Zukunft ausgerichtete Partnerschaft auf den Weg zu bringen«. ⁶¹ 2024 wurde das Engagement noch einmal intensiviert: Im Januar 2024 wurde eine Migrationspartnerschaft abgeschlossen, die vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und dem dort angesiedelten Sonderbevollmächtigten der Bundesregierung für Migrationsabkommen, Joachim Stamp, verhandelt worden war. ⁶² Im Sommer 2024 kam eine deutsch-marokkanische »Allianz für Klima und Energie« hinzu, die als »neue[...] Partnerschaft« beschrieben wird, wobei sie an die seit Jahren bestehende Energiepartnerschaft anknüpft. Der Fokus der neuen Allianz/Partnerschaft liegt auf dem Aufbau einer »grüne[n] Wasserstoffwirtschaft«. ⁶³

Den verschiedenen Partnerschaftsaktivitäten im deutsch-marokkanischen Verhältnis liegt eine Interessenkonvergenz in wirtschaftlichen Fragen und in Fragen der internationalen Klimapolitik zugrunde. Daneben gibt es aber auch Spannungen und politische Risiken, die aus dem Konflikt über den Status der Westsahara resultieren, der auch nach Jahrzehnten immer noch ungelöst ist. Während Rabat das Territorium für sich beansprucht, befürworten deutsche Bundesregierungen seit jeher eine Verhandlungslösung unter dem Dach der UN. Seit 2013 ist die Bundeswehr mit jeweils bis zu vier Militärbeobachtern an der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) beteiligt. ⁶⁴

61 AA, »Deutsch-Marokkanische Gemeinsame Erklärung«, Pressemitteilung, 25.8.2022, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/reise-marokko/2548272>> (Zugriff am 12.12.2024).

62 Bundesministerium des Innern und für Heimat, »Bundesregierung vereinbart enge Migrationszusammenarbeit mit Marokko«, Pressemitteilung, 24.1.2024, <<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/01/marokko.html>> (Zugriff am 12.12.2024). Die Partnerschaft enthält als solche keine vertraglich bindenden Verpflichtungen, vgl. auch Nadine Biehler/David Kipp/Anne Koch, *Potentiale bilateraler Migrationsabkommen. Von Symbolpolitik zu praktischer Umsetzung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2024 (SWP-Aktuell 48/2024), doi: 10.18449/2024A48.

63 BMWK, »Deutschland und Marokko vereinbaren Allianz für Klima und Energie«, Pressemitteilung, 28.6.2024, <<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/06/20240628-deutschland-marokko-allianz-fuer-klima-und-energie.html>> (Zugriff am 12.12.2024).

64 Bundeswehr, »Westsahara – MINURSO«, <<https://www.bundeswehr.de/de/auftrag/einsaetze/misionen/die-bundeswehr-in-marokko>> (Zugriff am 5.5.2025).

Obwohl die deutsch-marokkanische Energiepartnerschaft schon 2012 geschlossen wurde, waren die bisherigen Aktivitäten vor allem explorativer Natur. So fördert etwa aktuell die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Auftrag des BMZ den Bau einer Referenzanlage zur Herstellung von grünem Wasserstoff. Diese liegt in der marokkanischen Hafenstadt Tantan, nur wenige Kilometer entfernt vom Gebiet der Westsahara. Das Projekt wird als Public-Private-Partnership unter Beteiligung der Moroccan Agency for Sustainable Energy (MASEN) verfolgt. Finanziell wird es von der KfW »mit bis zu 300 Mio. Euro in Form von Zuschüssen und Darlehen« unterstützt. ⁶⁵

Diese mehrjährige Partnerschaft im Energiebereich wurde allerdings 2021 von der Regierung in Rabat abrupt infrage gestellt. Den Hintergrund bildete die Entscheidung der ersten Trump-Administration im Dezember 2020, die Ansprüche Marokkos auf die Westsahara anzuerkennen, ⁶⁶ dies geschah im Gegenzug für die marokkanische Anerkennung Israels. Nach dieser Entscheidung der USA hoffte Marokko, die Europäer würden nachziehen – und war im Falle Deutschlands irritiert, da dieses an einer im Rahmen der UN verhandelten Lösung festhielt. Im Dezember 2020 hatte Deutschland den UN-Sicherheitsrat dazu aufgerufen, sich mit der Westsahara zu beschäftigen. ⁶⁷ Das marokkanische Außenministerium erklärte daraufhin, Deutschland verhalte sich »feindselig gegen die höheren Interessen des Königreichs Marokko«, und wies alle staatlichen Stellen an, den Kontakt zu deutschen Organisationen einzustellen. Zudem wurde die marokkanische Botschafterin aus Berlin zurückberufen. ⁶⁸

65 Kreditanstalt für Wiederaufbau, »Energie der Zukunft«, <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Weltweit/Nordafrika-und-Nahost/Projektinformation_Marokko_Wasserstoff_2024/> (Zugriff am 12.12.2024).

66 The White House, »Proclamation on Recognizing the Sovereignty of the Kingdom of Morocco over the Western Sahara«, Washington, D.C., 10.12.2020, <<https://trump.whitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara/>> (Zugriff am 12.12.2024).

67 Security Council Report, »Western Sahara Consultations«, 19.12.2020 (What's in Blue), <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/12/western-sahara-consultations-7.php>> (Zugriff am 12.12.2024).

68 »Marokko ruft Botschafterin aus Berlin zurück« in: DW, 6.5.2021, <<https://www.dw.com/de/marokko-ruft-botschafterin-aus-berlin-zur%C3%BCck/a-57454319>> (Zugriff am 12.12.2024).

Der »wunde Punkt« in den deutsch-marokkanischen Partnerschaftsbeziehungen ist der Status der Westsahara.

Beigelegt wurde diese diplomatische Krise 2022 durch eine Reihe diplomatischer Bemühungen Deutschlands: Nur wenige Tage nach Bildung der Ampelkoalition in Berlin aktualisierte das Auswärtige Amt im Dezember 2021 seine Länderinformationen zu Marokko. Seitdem beschreibt es den »Autonomie-Plan« als »wichtigen Beitrag« zu einer Einigung im Westsahara-Konflikt.⁶⁹ Es folgte eine Einladung von Bundespräsident Steinmeier an König Mohammed VI. zu einem Staatsbesuch nach Deutschland. Schließlich unternahm die damalige Außenministerin Baerbock im August 2022 eine Reise nach Rabat, die in der eingangs erwähnten Gemeinsamen Erklärung mündete. In dieser Erklärung wird einerseits auf den laufenden UN-Prozess verwiesen, andererseits erkennt Deutschland hier auch den 2007 von der marokkanischen Regierung vorgeschlagenen »Autonomie-Plan« an »als ernsthafte und glaubwürdige Bemühung Marokkos und eine gute Grundlage, um zu einer Einigung beider Seiten zu kommen«.⁷⁰

Diese Auseinandersetzung illustriert die Spannung, die den deutsch-marokkanischen Partnerschaftsbeziehungen innewohnt: Aus der Perspektive Deutschlands hielt man lediglich an der eigenen seit Langem etablierten Position zur Westsahara fest, die man über Jahrzehnte durch entsprechendes Engagement begleitet hatte. Deutschland hatte darum anscheinend nicht damit gerechnet, dass sein Festhalten an dieser Position auf marrokanischer Seite dazu führen würde, dass Rabat die finanziell von Deutschland umfangreich unterstützte Kooperation in der Klima- und Ener-

69 »Marokko – Auswärtiges Amt aktualisiert Basisinformation zu Marokko und spricht Autonomieplan in der Westsahara an«, in: *Maghreb-Post*, 13.12.2021, <<https://maghrebpost.de/marokko-auswaertiges-amt-aktualisiert-basisinformation-zu-marokko-und-spricht-autonomieplan-in-der-westsahara-an/>>; AA, »Deutschland und Marokko: bilaterale Beziehungen«, Berlin, 12.3.2025, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/marokko-node/bilaterale-beziehungen/224064>> (Zugriff jeweils am 29.4.2025).

70 »Deutsch-Marokkanische Gemeinsame Erklärung« [wie Fn. 61], Abschnitt 15; AA, »Gemeinsame Mitteilung zum Deutsch-Marokkanischen Strategischen Dialog«, Pressemitteilung, 28.6.2024, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2665268-2665268>> (Zugriff am 12.12.2024).

giepolitik sowie die weitere EZ infrage stellen würde.⁷¹ Die marokkanische Regierung hingegen fühlte sich durch die US-Entscheidung ermutigt und war erkennbar bereit, die Partnerschaft mit Deutschland als Druckmittel gegenüber der Bundesregierung einzusetzen.

Vergangenes Verhalten gegenüber anderen Staaten

Marokko gilt traditionell als enger Verbündeter der USA. Seit 2004 hat Marokko den Status als »Major Non-Nato ally«, schon seit den späten 1990er Jahren organisiert das Land umfangreiche internationale Militärübungen unter dem Namen »African Lion«.⁷² Das State Department hebt in seinem Länderprofil hervor, Marokko sei eines der ersten Länder gewesen, die im 18. Jahrhundert die USA anerkannt haben. In jüngerer Zeit liegt ein Fokus der Zusammenarbeit auf der Terrorismusbekämpfung.⁷³ Medienberichten zufolge richtete die CIA in den frühen 2000er Jahren inoffizielle *black sites*, also Geheimgefängnisse, in Marokko ein und betrieb diese gemeinsam mit der marokkanischen Regierung.⁷⁴ Hier tritt eine wichtige Spannung zutage: Während Marokko sich in diesem Punkt als zuverlässiger Partner der USA gezeigt hat, ist es für die deutsche Politik problematisch, dass die Praxis der *black sites* und die dort laut Medienberichten durchgeführten Folterungen gegen das Völkerrecht verstießen. Zugespitzt stellt sich daher die Frage, welche Aussagekraft verlässliche Kooperation dieser Art hat,

71 »Morocco Recalls Its Ambassador to Berlin over Western Sahara«, *Reuters*, 6.5.2021, <<https://www.reuters.com/world/africa/morocco-recalls-its-ambassador-berlin-over-western-sahara-2021-05-06/>> (Zugriff am 12.12.2024).

72 U.S. Department of State, »U.S. Security Cooperation with Morocco«, Fact Sheet, Washington, D.C., 20.1.2025, <<https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-morocco/>> (Zugriff am 28.2.2025).

73 2025 wird Marokko Gastgeber der Generalversammlung von Interpol sein. Safaa Kasraoui, »Hosting Interpol's Key Summit Shows Morocco's Growing Influence in Global Security«, in: *Morocco World News*, 13.11.2024, <<https://www.morocroworldnews.com/2024/11/366343/hosting-interpols-key-summit-shows-moroccos-growing-influence-in-global-security/>> (Zugriff am 12.12.2024).

74 Aida Alami, »Morocco Crushed Dissent Using a U.S. Interrogation Site, Rights Advocates Say«, in: *The New York Times*, 17.1.2015, <<https://www.nytimes.com/2015/01/18/world/us-tactics-in-morocco-said-to-enable-torture.html>> (Zugriff am 29.4.2025).

wenn die deutsche Außenpolitik sich in besonderer Weise dem Völkerrecht verpflichtet sieht.

Aus Sicht Washingtons ist Marokko zudem aufgrund seiner klaren Haltung gegen Iran ein attraktiver Partner,⁷⁵ für viele europäische Regierungen auch wegen seiner guten Kontakte zu den Juntas im Sahel.⁷⁶

Auf Vermittlung der USA unter der ersten Trump-Administration hat Marokko 2020 als einer von bislang wenigen arabischen Staaten den Staat Israel anerkannt; seither sind Marokko und Israel um eine »Normalisierung« ihrer Beziehungen bemüht. Im Rahmen der 10. Notstandssondertagung der UN-Generalversammlung, die infolge des Angriffs der Hamas auf Israel vom 7. Oktober 2023 und Israels Reaktion darauf wieder aufgenommen wurde, gehörte Marokko zu den Autoren der Resolution »Schutz von Zivilpersonen und Wahrung rechtlicher und humanitärer Verpflichtungen«. Sie wurde letztlich von einer Mehrheit angenommen: 153 Länder stimmten dafür, Deutschland enthielt sich,⁷⁷ Israel und die USA stimmten dagegen.⁷⁸ Zwei Änderungsanträgen, die Österreich und die USA einbrachten und in denen es im Kern um die explizite Verurteilung der Hamas ging, stimmte Deutschland zu, Marokko votierte dagegen.⁷⁹

Derweil findet die Zusammenarbeit zwischen Marokko und Israel in der Sicherheitspolitik auf Ebene der Regierungen und Sicherheitsbehörden jedoch weiterhin statt – bzw. gibt es sogar Hinweise auf eine Intensivierung.⁸⁰

Die EU-Kommission hat im Rahmen ihrer Europäischen Nachbarschaftspolitik enge Beziehungen zu Marokko aufgebaut. In einer Gemeinsamen Erklärung von 2019 wird der »strategische, multidimensionale und privilegierte« Charakter der Beziehungen zwischen der EU und Marokko betont und das Ziel einer »true ›Euro-Moroccan partnership for shared prosperity« bekräftigt.⁸¹ 2022 haben die EU und Marokko kurz vor dem Klimagipfel COP27 eine »Green Partnership« vereinbart.⁸² Spannungen in den bilateralen Beziehungen drohen allerdings dadurch, dass die EU das Agrarabkommen mit Marokko neu verhandeln muss. Der Europäische Gerichtshof hat nämlich im Oktober 2024 festgestellt, dass das bisherige Abkommen die Rechte der Bevölkerung in der Westsahara verletzt und es nicht auf das Territorium der Westsahara angewendet werden darf.⁸³

Das Verhältnis Marokkos zu Spanien und Frankreich hat sich in den letzten Jahren sehr positiv ent-

75 Sarah Zaaimi, »Iran Has Ambitions in Western Sahara. Trump Can Contain Them by Bolstering Ties with Morocco«, in: *New Atlanticist* (Atlantic Council), 18.11.2024, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/iran-has-ambitions-in-western-sahara-trump-can-contain-them-by-bolstering-ties-with-morocco/>> (Zugriff am 12.12.2024).

76 Beatriz de León Cobo/Nicholas Hopton/Burcu Ozcelik, »Morocco as a Strategic Partner in Supporting the Sahel Region's Security«, London: Royal United Services Institute, 13.2.2025 (Commentary), <<https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/morocco-strategic-partner-supporting-sahel-regions-security/>> (Zugriff am 28.2.2025).

77 Vgl. das Statement der deutschen Botschafterin zu einer früheren Fassung: Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, »Explanation of Vote by Germany on Resolution ES-10/21 of the General Assembly, 27 October 2023«, Statement Delivered by Ambassador Antje Leendertse, 27.10.2023, <<https://new-york-un.diplo.de/un-en/-/2628686>> (Zugriff am 12.12.2024).

78 UN, »Protection of Civilians and Upholding Legal and Humanitarian Obligations«, A/RES/ES-10/22, 12.12.2023, <<https://digitallibrary.un.org/record/4029732?ln=en>> (Zugriff am 9.4.2025).

79 Änderungsanträge A/ES-10/L.28 und A/ES-10/L.29. Die Vereinten Nationen (Hg.), »Israel/Palestine: UN General Assembly Votes by Large Majority for Immediate Humanitarian Ceasefire«, 12.12.2023, <<https://www.youtube.com/watch?v=TICNFIYkhTg>> (Zugriff am 12.12.2024).

80 Sarah Zaaimi, »Why Morocco Will Not Cut Ties with Israel«, in: *New Atlanticist* (Atlantic Council), 28.11.2023, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/why-morocco-will-not-cut-ties-with-israel/>> (Zugriff am 12.12.2024); Pascal Brunel/Sophie Amsili, »L'alliance militaire entre Israël et le Maroc se renforce malgré la guerre à Gaza«, in: *Les Echos*, 11.7.2024, <<https://www.lesechos.fr/monde/afrique-moyen-orient/lalliance-militaire-entre-israel-et-le-maroc-se-renforce-malgre-la-guerre-a-gaza-2107318>> (Zugriff am 28.2.2025).

81 Rat der Europäischen Union, »Joint Declaration by the European Union and Morocco for the Fourteenth Meeting of the Association Council«, Pressemitteilung, 27.6.2019, <<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/>> (Zugriff am 12.12.2024).

82 Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, »The EU and Morocco Launch the First Green Partnership on Energy, Climate and the Environment ahead of COP 27«, 18.10.2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-morocco-launch-first-green-partnership-energy-climate-and-environment-ahead-cop-27-2022-10-18_en> (Zugriff am 12.12.2024).

83 »Handelsabkommen EU – Marokko nichtig – Volk von Westsahara hätte zustimmen müssen«, in: *beck-aktuell*, 4.10.2024, <<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/eugh-C77821p-C79821p-handelsabkommen-eu-marokko-nichtig-westsahara>> (Zugriff am 12.12.2024).

wickelt. Dabei war in der Vergangenheit auch hier der Umgang mit dem Westsahara-Konflikt immer wieder Anlass für Spannungen. Noch 2021 waren die spanisch-marokkanischen Beziehungen dadurch erheblich belastet: Die spanische Regierung hatte Brahim Ghali, einem der wichtigsten Führer der Polisario, der Unabhängigkeitsbewegung der Westsahara, die Behandlung einer Covid-19-Erkrankung in einem spanischen Krankenhaus ermöglicht.⁸⁴ Kurz darauf reduzierte die marokkanische Regierung den Außenschutz der Grenze zur spanischen Exklave Melilla, sodass binnen weniger Stunden mehrere Tausend Geflüchtete die Exklave erreichten. Erkennbar setzte die marokkanische Regierung damit Migration als Druckmittel gegenüber Spanien ein.⁸⁵

Daraufhin drückte der spanische Regierungschef Pedro Sánchez in einem Brief an den marokkanischen König Mohammed VI. in sehr deutlicher Sprache seine Zustimmung für den »Autonomie-Plan« aus. Diesen beschrieb er als die aussichtsreichste Lösung für den Konflikt.⁸⁶ Auch der französische Präsident Emmanuel Macron hat sich bei einer Rede im marokkanischen Parlament dieser Position angeschlossen und Rabats Souveränitätsanspruch anerkannt – verbunden mit der Aussicht auf Investitionen französischer Unternehmen in dem Gebiet der Westsahara.⁸⁷

84 »Western Sahara Independence Chief Leaves Spain for Algeria«, *The Associated Press*, 2.6.2021, <<https://apnews.com/article/algeria-africa-western-sahara-europe-spain-c4c98c3e0500a7ac2b74cc6865f55a4>> (Zugriff am 12.12.2024).

85 Nicholas Casey/José Bautista, »Come On In, Boys: A Wave of the Hand Sets Off Spain-Morocco Migrant Fight«, in: *The New York Times*, 2.6.2021, <<https://www.nytimes.com/2021/06/02/world/europe/spain-ceuta-migrants-morocco.html>> (Zugriff am 29.4.2025).

86 Kingdom of Morocco, Ministry of Foreign Affairs, African Cooperation and Moroccan Expatriates, »Statement by Royal Office: Spain Considers the Autonomy Initiative Presented by Morocco as the Basis, the Most Serious, Realistic and Credible, for the Resolution of the Dispute about the Moroccan Sahara«, 18.3.2022, <<https://diplomatie.ma/en/statement-royal-office-spain-considers-autonomy-initiative-presented-morocco-basis-most-serious-realistic-and-credible-resolution-dispute-about-moroccan-sahara>> (Zugriff am 12.12.2024).

87 Natasha Booty, »France Backs Morocco in Dispute over Western Sahara«, *BBC News*, 29.10.2024, <<https://www.bbc.com/news/articles/c1vd192z1zqo>>; »Macron Pledges French Investment in Western Sahara under »Moroccan Sovereignty«, in: *Le Monde with AFP*, 29.10.2024, <https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/10/29/macron-pledges-french-investment-in-western-sahara-under-moroccan-sovereignty_

Vergangenes Verhalten gegenüber internationalen Institutionen

Marokko ist seit 1956 Mitglied der Vereinten Nationen.⁸⁸ Wie in der Deutsch-Marokkanischen Gemeinsamen Erklärung von 2022 unterstrichen wird, verfolgen Marokko und Deutschland eine Reihe gemeinsamer Ziele mit Blick auf die Weiterentwicklung der UN.

Hinsichtlich des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine enthält diese Gemeinsame Erklärung die Formel »russische[...] Invasion«; die damit verbundene »tiefe Besorgnis« wird aber lediglich in Bezug auf die dadurch ausgelöste »Verschärfung der weltweiten Nahrungsmittelkrise« erläutert.⁸⁹ Als Anfang März 2022 während der 11. Notstandssondertagung der UN-Generalversammlung über die Resolution »Aggression gegen die Ukraine« abgestimmt wurde, war Marokko abwesend. Ein solches Verhalten ist bei einem diplomatisch potenten Staat wie Marokko als eine Form der Enthaltung zu deuten.⁹⁰ Auch bei vier weiteren Abstimmungen zum Krieg in der Ukraine war Marokko abwesend,⁹¹ bei drei der bisher acht Resolutionen jedoch hat es mit Deutschland votiert.⁹² Mit Bezug auf die ersten beiden Resolutionen, denen Marokko wie Deutschland zugestimmt hat, wurde dies von der Regierung öffentlich damit begründet, dass es beide Male nicht primär um den konkreten Fall gegangen sei, sondern um die Prinzipien der Vereinten Nationen.⁹³

6730910_4.html> (Zugriff jeweils am 12.12.2024).

88 UN, »Member States«, <<https://www.un.org/en/about-us/member-states#gotoM>> (Zugriff am 12.12.2024).

89 »Deutsch-Marokkanische Gemeinsame Erklärung« [wie Fn. 61], Abschnitt 7.

90 »Aggression against Ukraine«, A/RES/ES-11/1 [wie Fn. 45].

91 »Humanitarian Consequences of the Aggression against Ukraine«, A/RES/ES-11/2; »Suspension of the Rights of Membership of the Russian Federation in the Human Rights Council«, A/RES/ES-11/3; »Furtherance of Remedy and Reparation for Aggression against Ukraine«, A/RES/ES-11/5; »Advancing a Comprehensive, Just and Lasting Peace in Ukraine«, A/RES/ES-11/7 [alle wie Fn. 45].

92 »Territorial Integrity of Ukraine: Defending the Principles of the Charter of the United Nations«, A/RES/ES-11/4; »Principles of the Charter of the United Nations Underlying a Comprehensive, Just and Lasting Peace in Ukraine«, A/RES/ES-11/6; »The Path to Peace«, A/RES/ES-11/8 [alle wie Fn. 45].

93 »Morocco Explains Its Vote for a UN Resolution Asking Russia to Leave Ukraine«, in: *The North Africa Post*, 1.3.2023, <<https://northafricapost.com/65718-morocco-explains-its-vote-for-a-un-resolution-asking-russia-to-leave-ukraine.html>> (Zugriff am 12.12.2024).

Medienberichten zufolge hat die russische Regierung unter Umgehung westlicher Sanktionen über marokkanische Häfen Technologieprodukte bezogen.⁹⁴ Überdies besteht zwischen Marokko und Russland ein Fischereiabkommen, das im Herbst 2024 verlängert wurde.⁹⁵

Interessen und Perzeptionen

Die Partnerschaftsbeziehungen zwischen Marokko und Deutschland bauen auf einer Schnittmenge geteilter Interessen auf. Am deutlichsten ist dies in der Energie- und Klimapolitik – Marokko hat öffentlich immer wieder sein Interesse an erneuerbaren Energien bekundet. Tatsächlich verfügt Marokko durch seine geografische Lage über günstige Voraussetzungen für großflächige Windkraft- und Solaranlagen, damit verbunden auch für die Herstellung von grünem Wasserstoff. Der Zugang zum Atlantik und die Nähe zu Europa versprechen außerdem eine vergleichsweise unkomplizierte Einbindung in die Strukturen des europäischen Energiemarktes. Allerdings fehlen Marokko die notwendigen finanziellen Ressourcen und das technische Wissen für die angestrebte Modernisierung. Deutschland kann beides anbieten und erhofft sich von seiner diesbezüglichen Partnerschaft mit Marokko einen Beitrag zu seinem Ziel stärker diversifiziert und nachhaltig ausgerichteter Energiebeziehungen.⁹⁶

Hinzu kommen gemeinsame wirtschaftliche Interessen. Marokkos Ziel ist es, eine Schlüsselrolle sowohl in den Handelsbeziehungen zwischen Europa und Subsahara-Afrika einzunehmen als auch bei der Entwicklung der Infrastruktur im Sahel und entlang der Atlantikküste. Auch hierfür braucht Marokko Investi-

tionen aus Europa – umso mehr, als die finanzielle Unterstützung aus den USA in Zukunft wegfallen oder erheblich reduziert werden könnte. Und in der Tat macht die gerade im regionalen Vergleich hohe politische Stabilität und Rechtssicherheit Marokkos das Land zu einem attraktiven Investitionsziel für europäische Unternehmen. Besondere Bedeutung hat dabei der Rohstoff Phosphat, eine wichtige Grundlage für Düngemittel in der Nahrungsmittelproduktion. Schätzungen zufolge verfügt Marokko über 70 Prozent der weltweiten Phosphatvorkommen – wobei hiervon wiederum ein Großteil im Gebiet der Westsahara verortet wird.⁹⁷

Darüber hinaus lässt sich beim Thema Migration eine Interessenkonvergenz beobachten. Das deutsche Interesse, irreguläre Migration zu unterbinden und gleichzeitig Fachkräfte anzuwerben, trifft auf marokkanischer Seite auf die Nachfrage nach Erwerbsmöglichkeiten im Ausland.⁹⁸ Jenseits dieser materiellen Interessen sind öffentlich keine systematischen Informationen zu bekommen, die Auskunft geben würden über die wechselseitige Perzeption auf Ebene der Regierungen oder auch der breiteren Bevölkerung.⁹⁹

⁹⁷ Damian Berger, »Weizenkrise. Weizen, Phosphat und ein neuer Blick auf Marokko«, Rabat: Friedrich-Naumann-Stiftung, 4.7.2022, <<https://www.freiheit.org/de/marokko-und-algerien/weizen-phosphat-und-ein-neuer-blick-auf-marokko>> (Zugriff am 12.12.2024).

⁹⁸ Isabelle Werenfels, *Beziehungskrise: Europas schwieriger Umgang mit immer selbstbewussteren Partnerländern in Nordafrika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 26.9.2024 (SWP-Podcast 24/2024), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/beziehungskrise-europas-schwieriger-umgang-mit-immer-selbstbewussteren-partnerlaendern-in-nordafrika>> (Zugriff am 12.12.2024); Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hg.), *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Studie 3/2018); Nadine Biehler/Anne Koch/Amrei Meier, *Risiken und Nebenwirkungen deutscher und europäischer Rückkehrpolitik. Ein außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Beipackzettel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2021 (SWP-Studie 12/2021), doi: 10.18449/2021S12.

⁹⁹ Die wiederholt von der GIZ durchgeführte Studie »Deutschland in den Augen der Welt« etwa sammelt in der Ausgabe von 2015 auch Eindrücke aus Marokko, aggregiert diese dann aber in der Ergebnisdarstellung mit der Wahrnehmung weiterer Länder, vgl. GIZ (Hg.), *Deutschland in den Augen der Welt. Zentrale Ergebnisse der zweiten GIZ-Erhebung 2015*, Eschborn/Bonn, August 2015, <https://www.giz.de/de/downloads/giz2015-de-deutschland-in-den-augen-der-welt_2015.pdf> (Zugriff am 28.2.2025).

⁹⁴ Paul Mozur/Aaron Krolik/Adam Satariano, »Chinese Traders and Moroccan Ports: How Russia Flouts Global Tech Bans«, in: *The New York Times*, 19.12.2023, <<https://www.nytimes.com/2023/12/19/technology/russia-flouts-global-tech-bans.html>> (Zugriff am 12.12.2024).

⁹⁵ Raúl Redondo, »Morocco Responds with Its Fisheries Agreement with Russia after Latest European Court Ruling«, in: *Atalayar*, 12.10.2024, <<https://www.atalayar.com/en/articulo/politics/morocco-responds-with-its-fisheries-agreement-with-russia-after-latest-european-court-ruling/20241012100000206132.html>> (Zugriff am 12.12.2024).

⁹⁶ Jacopo Maria Pepe/Rosa Melissa Gehring, »Middle Ground Powers im Energiesektor«, in: Barbara Lippert/Stefan Mair (Hg.): *Mittlere Mächte – einflussreiche Akteure in der internationalen Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2024 (SWP-Studie 1/2024), S. 71 – 74.

Wie die beschriebenen diplomatischen Spannungen der letzten Jahre deutlich gezeigt haben, wird diese themenspezifische gemeinsame Interessenlage überlagert von dem, was die marokkanische Regierung zuletzt als »höheres Interesse« Marokkos bezeichnet hat: dem Herrschaftsanspruch auf das Gebiet der Westsahara. Die deutsche Regierung vertritt hingegen seit Jahrzehnten die Position, dass es einer von allen Seiten akzeptierten Verhandlungslösung im Rahmen der UN bedarf. Stärker als in vielen anderen Krisenregionen der Welt hat sie diese Position im Fall der Westsahara flankiert durch entsprechende langjährige Aktivitäten vor Ort und in New York, wie oben dargestellt wurde.

Akteursmerkmale

Marokko ist eine Monarchie. Freedom House klassifiziert die politische Ordnung in Marokko als »partly free«. Zwar sieht die Verfassung formal eine Reihe von Grundrechten vor, in der Praxis ist die Wahrnehmung dieser Rechte aber nur eingeschränkt möglich.¹⁰⁰ Im Kontext des sogenannten Arabischen Frühlings wurden 2011 auch in Marokko Proteste laut. Die Regierung reagierte mit Reformen in Richtung einer stärkeren gesellschaftlichen Modernisierung – ein grundlegender Konflikt über die Herrschaftsstrukturen im Land blieb aus.

Im Rahmen des Konflikts über den Status der Westsahara kommt es immer wieder zu gewaltsamen Zusammenstößen zwischen der Unabhängigkeitsbewegung Polisario und marokkanischen Sicherheitskräften, die allerdings in den letzten Jahren lokal begrenzt waren.

Strukturmerkmale

2020 hat Marokko als einer von wenigen arabischen Staaten Israel anerkannt. Als großes und vor allem in Subsahara-Afrika einflussreiches Land kann sich Marokko der Konflikte und Spannungen in der Region – von Mali über Libyen und Sudan bis nach Israel –

¹⁰⁰ Isabelle Werenfels/Ilyas Saliba, *Keine Konkurrenz für den König. Grenzen politischer Reformen in Marokkos »aufgeklärtem Autoritarismus«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2017 (SWP-Aktuell 25/2017); Freedom House, »Morocco«, <<https://freedomhouse.org/country/morocco>>; siehe auch Amnesty International, »Morocco and Western Sahara 2023«, <<https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/north-africa/morocco-and-western-sahara/report-morocco-and-western-sahara/>> (Zugriff jeweils am 16.4.2025).

nicht in Gänze entziehen; gerade in Subsahara-Afrika sieht es sich selbst als zentralen Akteur. Darüber hinaus bestehen ernsthafte Spannungen mit dem direkten Nachbarn Algerien mit Blick auf den Westsahara-Konflikt, da Algerien die Polisario unterstützt.¹⁰¹

Im Ergebnis erscheint Marokko aus deutscher Sicht als ein Partner, der aufgrund seiner eigenen politischen Ambitionen ein hohes Interesse daran hat, die Energie- und Wirtschaftsbeziehungen mit Deutschland langfristig fortzusetzen. Die Zuverlässigkeit Marokkos im Verhältnis zu Deutschland ist allerdings von einer zentralen Bedingung abhängig: nämlich dass die Bundesregierung die Ansprüche der Regierung in Rabat auf das Gebiet der Westsahara unterstützt oder wenigstens wohlwollend toleriert. Marokkos Verhalten der letzten Jahre spricht dafür, dass die Regierung zu einer verlässlichen Kooperation mit Deutschland gewillt ist, wenn die Bundesregierung diese Bedingung erfüllt. Jedoch ist nicht klar, ob der 2022 zwischen Deutschland und Marokko gefundene diplomatische Kompromiss auf Dauer trägt. Möglich ist, dass Rabat sich durch die jüngsten Entwicklungen im Verhältnis zu Frankreich und Spanien ermutigt fühlen und von Deutschland verlangen könnte, deutsche Unternehmen zu Investitionen in der Westsahara zu ermuntern. Oder Rabat könnte gar fordern, dass sich Berlin im Konflikt zwischen Marokko und Algerien eindeutig zugunsten Marokkos positioniert.

Brasilien–Deutschland

Vergangenes Verhalten als Partner Deutschlands

Grundsätzlich können die Beziehungen zwischen Brasilien und Deutschland als vergleichsweise unproblematisch und verlässlich beschrieben werden. Differenzen treten dennoch auf. Eine wichtige Variable dafür ist die jeweilige innenpolitische Konstellation. Gutes Einvernehmen bestand etwa zwischen den Regierungschefs Fernando Henrique Cardoso und Gerhard Schröder Ende der 1990er Jahre, als eine modernisierungsgeneigte Sozialdemokratie den »Dritten Weg« zwischen verteilungspolitischer Staats- und neoliberaler Marktfixierung suchte. In der Folge vereinbarten

¹⁰¹ Isabelle Werenfels, *Maghrebinischer Wettstreit um Subsahara-Afrika. Algerien und Tunesien wollen Marokko das Feld nicht allein überlassen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2020 (SWP-Aktuell 83/2020), doi: 10.18449/2020A83.

beide Länder im Februar 2002 eine strategische Partnerschaft als Ausdruck ihrer Kooperationsbereitschaft.¹⁰²

Trotz Regierungswechseln auf beiden Seiten, die in unterschiedliche politische Richtungen wiesen (Luiz Inácio »Lula« da Silva in Brasilien, Angela Merkel in Deutschland), wurde die strategische Partnerschaft 2008 bekräftigt.¹⁰³ Seither haben zweimal Regierungskonsultationen stattgefunden, 2015 zwischen den Regierungen Dilma Rousseff und Angela Merkel sowie 2023 unter Lula da Silva und Olaf Scholz. Dass acht Jahre zwischen den Regierungskonsultationen lagen, passt dazu, dass sich die Beziehungen zwischen Brasilien und Deutschland unter der zwischenzeitlichen Präsidentschaft Jair Bolsonaro (2019 – 2022) merklich abgekühlt hatten.¹⁰⁴

Kennzeichnend für die Außenpolitik der beiden ersten Regierungen Lula da Silvas (2003 – 2010) war ein »außenpolitische[r] Hyperaktivismus«.¹⁰⁵ Lula verfolgte eine expansive Außenpolitik, die sich unter anderem in einem deutlichen Aufwuchs an Personal und Ressourcen sowie in einer Vielzahl strategischer

Partnerschaften manifestierte. Begründet wurde dieses Engagement mit der »Multipolarisierung der Welt«, die Brasilien als Chance sah, zu einer Großmacht aufzusteigen. Das Engagement wurde mit entsprechenden Ressourcen unterlegt, etwa diplomatischen (wie der Einrichtung neuer Botschaften) und ökonomischen (wie EZ und staatlich unterstützten Bauprojekten, insbesondere im Rahmen von Süd-Süd-Kooperation), die dazu dienen sollten, den brasilianischen Einfluss weltweit zu vergrößern. Die ambitionierte Außenpolitik der 2000er Jahre führte indes zu einer Überdehnung in fiskalischer Hinsicht.¹⁰⁶

Infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008, die mit einer höheren Verschuldung des Landes einherging, musste die diplomatische Expansion sukzessive zurückgefahren werden. Dazu kamen die Korruptionsaffären, die in den 2010er Jahren die Innenpolitik stark beschäftigten. Sie zogen die politische Aufmerksamkeit ab von den auswärtigen Beziehungen.¹⁰⁷ Das internationale Image Brasiliens als verlässlich aufstrebender Partner wurde dadurch relativiert.

Auch wenn Brasilien als relativ verlässlicher Partner gilt, bestehen etwa beim Thema Regenwald-Governance Differenzen.

Daher wurde Brasilien in der Spätphase der Präsidentschaft Rousseffs (2011 – 2016) und unter ihrem Nachfolger Michel Temer (2016 – 2018) international zurückhaltender. Mit der Präsidentschaft Bolsonaros ab 2019 wurde das Land wieder sichtbar, jetzt aber unter anderen Vorzeichen: Zwischen Brasilien und Deutschland zeigten sich gravierende Unterschiede in den ideologischen Grundlagen wie auch hinsichtlich der Ziele ihrer Politik.¹⁰⁸ Brasilien wandte sich den USA unter Donald Trump zu, was mit abnehmendem Interesse an liberalen Regierungen in Europa und damit auch Deutschland einherging. Bolsonaros Außenpolitik basierte auf Antiliberalismus, Nationalismus und Christentum, während die globale Regierungsführung als UN-Projekt diskreditiert wurde. Dem-

102 Roberto Abdenur, »Brazil and Its Strategic Relations with China, Germany, and the United States«, in: *Latin American Policy*, 2 (2011) 1, S. 58 – 71, doi: 10.1111/j.2041-7373.2010.00008.x. Diese strategische Partnerschaft wurde trotz sachpolitischer Differenzen, etwa hinsichtlich der Nutzung von Kernenergie, vereinbart. So zeigte sich der vormalige Botschafter Brasiliens in Deutschland, Roberto Abdenur, verwundert über den Ausstiegsbeschluss der rot-grünen Koalition, der »even at the cost of becoming more and more dependent on the not always reliable supply of natural gas from Russia« erfolgt sei. Abdenur, ebd., S. 63.

103 Heute ist Brasilien zudem einer von acht Globalen Partnern des BMZ, die sich durch ihr ökonomisches Potenzial und eine erhebliche politische Relevanz auszeichnen, aber auch anhaltende Entwicklungsherausforderungen aufweisen. BMZ (Hg.), *Zukunft gemeinsam gestalten* [wie Fn. 5].

104 Claudia Zilla, *Außenpolitischer Wandel in Brasilien. Bedingungsfaktoren und Implikationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2022 (SWP-Studie 7/2022), doi: 10.18449/2022S07.

105 In diese Zeit fällt auch der Beginn der Zusammenarbeit im Rahmen der G4, bestehend aus Brasilien, Deutschland, Indien und Japan, die das Ziel einer Reform des UN-Sicherheitsrates verfolgt, in den die vier Länder als ständige Mitglieder aufgenommen werden wollen. Claudia Zilla, *Brasilianische Außenpolitik. Nationale Tradition, Lulas Erbe und Dilmas Optionen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2011 (SWP-Studie 29/2011), S. 35, <https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2011_S29_zll_ks.pdf> (Zugriff am 5.11.2024).

106 Luis L. Schenoni et al., »Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil's Foreign Policy Overstretch«, in: *Foreign Policy Analysis*, 18 (2022) 1, S. 1 – 22, doi: 10.1093/fpa/orab037.

107 André Luiz Reis da Silva/José O. Pérez, »Lula, Dilma, and Temer. The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy«, in: *Latin American Perspectives*, 46 (2019) 4, S. 169 – 185 (175ff); Zilla, *Brasilianische Außenpolitik* [wie Fn. 105].

108 Zilla, *Außenpolitischer Wandel in Brasilien* [wie Fn. 104].

entsprechend »wuchsen Spannungen mit der EU und Deutschland in Fragen von Global Governance, vor allem bei Umweltthemen«. ¹⁰⁹ Diese Interessendivergenzen wurden darin sichtbar, dass Deutschland seine Zahlungen an den Amazonienfonds, der dem Schutz des Regenwaldes dient, suspendierte. ¹¹⁰ Die Entwaldung verstärkte sich unter Bolsonaro jedoch beträchtlich. Nach dem erneuten Amtsantritt Lulas sind die Zahlungen 2023 zwar wieder aufgenommen worden, Differenzen zwischen Deutschland und Brasilien beim Thema Regenwald-Governance bleiben indes bestehen. ¹¹¹

Vergangenes Verhalten gegenüber anderen Staaten

Brasilien unterhält gute Beziehungen zu einer Vielzahl regionaler und überregionaler Kooperationspartner. Zudem ist das Land Mitglied wichtiger Staatengruppen wie BRICS und G20. ¹¹² Analog zu den Beziehungen mit Deutschland variiert das Verhältnis gegenüber Kooperationspartnern und Staatengruppen allerdings je nach innenpolitischer Konstellation. Ein

109 Ebd., S. 17.

110 Bolsonaro bewertete dies nicht als unzuverlässiges Verhalten Deutschlands, sondern erklärte, Brasilien habe keinen Bedarf an Beiträgen Deutschlands zum Amazonienfonds. »No Need« for German Amazon Aid: Brazil«, in: DW, 8.11.2019, <<https://www.dw.com/en/no-need-for-german-amazon-aid-brazils-bolsonaro/a-49988862>> (Zugriff am 12.12.2024); Oliver Stuenkel, *Brazil's Foreign Policy Strategy after the 2022 Elections*, Madrid: Real Instituto Elcano, 1.6.2022 (ARI 39/2022), <<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/06/ari39-2022-stuenkel-brazil-foreign-policy-strategy-after-the-2022-elections.pdf>> (Zugriff am 23.10.2024).

111 Zilla, *Außenpolitischer Wandel in Brasilien* [wie Fn. 104], S. 32.

112 Als Mitglied der BRICS-Gruppe unterhält Brasilien privilegierte Beziehungen zu China, Indien, Russland und Südafrika. 2024 schlossen sich der BRICS-Gruppe Ägypten, Äthiopien, Iran und die Vereinigten Arabischen Emirate an, 2025 folgte Indonesien. Darüber hinaus hat Brasilien den Beitritt zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beantragt, die Gespräche ruhen jedoch gegenwärtig. Sollte der Beitrittsprozess zur OECD zum Abschluss gelangen, wäre Brasilien als einziger Staat Mitglied von BRICS, der G20 und der OECD. Heidi Crebo-Rediker, »Brazil Should Use G20 Momentum to Join the OECD«, New York: Greenberg Center for Geoeconomic Studies/RealEcon, 1.4.2024, <<http://anfandia.org/brazil-should-use-g20-momentum-join-oecd.html>> (Zugriff am 28.2.2025).

Ziel der außenpolitischen Expansion während der ersten beiden Präsidentschaften Lulas war es, dem aufstrebenden Globalen Süden in der internationalen Politik mehr Gewicht zu verleihen. Neben BRICS stand dafür die Zusammenarbeit Brasiliens mit Indien und Südafrika im Rahmen des IBSA-Dialogforums. Diese Kooperation wies überdies eine herrschaftspolitische Komponente auf, sehen sich doch alle drei Staaten als demokratische Vertretung ihrer jeweiligen Region. Während Lulas Amtsjahren Anfang des Jahrtausends überholte China die USA als wichtigster Handelspartner Brasiliens. Die Regierung Bolsonaro lehnte sich hingegen eng an die USA unter Trump an und vernachlässigte ihr Engagement in der BRICS-Gruppe sowie gegenüber dem Globalen Süden. Des Weiteren baute sie die Beziehungen zu Israel aus, der Heimstatt bedeutender christlicher Kultstätten, da evangelikale Bewegungen eine Kerngruppe in Bolsonaros Wählerschaft bildeten. ¹¹³ Unter der erneuten Präsidentschaft Lulas seit 2023 wird der Anspruch des Globalen Südens auf größere Mitsprache in der internationalen Politik wieder unterstützt.

Brasilien unterhält darüber hinaus eine Vielzahl strategischer Partnerschaften, die überwiegend in der Phase der außenpolitischen Expansion in den 2000er Jahren eingerichtet wurden. Was genau eine strategische Partnerschaft aus Sicht Brasiliens ausmacht, bleibt unklar. ¹¹⁴ Es kann aber davon ausgegangen werden, dass zu einem strategischen Partner privilegierte Beziehungen bestehen sollen, die sich durch regelmäßige und sichtbare Interaktion in mehr als einem Politikfeld auszeichnen. Daraus lässt sich die Erwartung ableiten, dass unter strategischen Partnern überdurchschnittliche Verlässlichkeit herrscht. Laut Costa Vaz (2014) ¹¹⁵ ist Brasilien folgende strategische Partnerschaften eingegangen: ¹¹⁶

113 Eine Annäherung an Israel versprach sich auch mit Blick auf die US-amerikanische religiöse Rechte auszuwählen. Claudia Zilla, *Die Evangelikalen und die Politik in Brasilien. Die Relevanz des religiösen Wandels in Lateinamerika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2019 (SWP-Studie 26/2019), doi: 10.18449/2019S26.

114 Antônio Carlos Lessa, »Brazil's Strategic Partnerships: An Assessment of the Lula Era (2003 – 2010)«, in: *Revista Brasileira Política Internacional*, 53 (2010), Sondernummer, S. 115 – 131, <<https://www.scielo.br/ljrbpi/a/hvQtPGqP7XdVcYk4XBmpFbb/?format=pdf&lang=en>> (Zugriff am 23.10.2024).

115 Alcides Costa Vaz, *Brazil's Strategic Partnerships: Origins, Agendas and Outcomes*, Madrid: European Strategic Partnerships Observatory, Juli 2014 (Working Paper 9), <<https://>

- *Europa*: Europäische Union (2007), Deutschland (2002), Finnland (2008), Frankreich (2005), Großbritannien (1997), Italien (2010), Norwegen (2011), Russland (2008), Schweden (2008), Schweiz (2008), Spanien (2003), Türkei (2010), Ukraine (2009)
- *Asien*: China (2009),¹¹⁷ Indien (2004), Indonesien (2009)
- *Afrika*: Angola (2011), Südafrika (2007)
- *Südamerika*: Argentinien (1988), Peru (2003), Venezuela (2005)
- *Ozeanien*: Australien (2012)

Vergangenes Verhalten gegenüber internationalen Institutionen

Brasilien ist Gründungsmitglied der UN und engagiert sich traditionell gern in der Weltorganisation sowie ihren Unterorganisationen.¹¹⁸ 2005 hat sich Brasilien mit Deutschland, Indien und Japan zur G4 zusammengesetzt; die Gruppe strebt den gemeinsamen Beitritt zum UN-Sicherheitsrat an, und zwar als ständige Mitglieder. Dazu bedarf es breiter Unterstützung in der Staatenwelt, was eine Außenpolitik impliziert, die als verlässlich und kooperativ angesehen wird. Denn international besteht Konsens darüber, dass das Ergebnis einer Reform des Sicherheitsrates nicht größere Uneinigkeit und Ineffektivität sein darf. Brasilien wird insgesamt als »responsible stakeholder« beschrieben.¹¹⁹

www.egmontinstitute.be/app/uploads/2014/07/WP-ESPO9-JULY-2014-1.pdf (Zugriff am 25.10.2024).

116 Vermerkt ist auch das Jahr der Einrichtung der strategischen Partnerschaft. Lessa nennt darüber hinaus Dänemark, Paraguay, Portugal und Südkorea. Zudem fügt er eine weitere Kategorie hinzu, sogenannte Fundamentalpartnerschaften, die Brasilien mit Argentinien sowie den USA verbindet. Lessa, »Brazil's Strategic Partnerships« [wie Fn. 114]. Amorim und Ferreira-Pereira ergänzen die Liste um Japan. Samuel Conde Amorim/Laura C. Ferreira-Pereira, »Brazil's Quest for Autonomy in Asia: The Role of Strategic Partnerships with China and Japan«, in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64 (2021) 2, doi: 10.1590/0034-7329202100203.

117 Seit 2012 umfassende strategische Partnerschaft.

118 Dass Brasilien bislang elfmal als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat gewählt wurde, und damit nach Japan am zweithäufigsten, unterstreicht das UN-Engagement des Landes.

119 Mit der Initiative Responsibility while Protecting (RwP) ist Brasilien auch als Norm-Entrepreneur auf internationaler Ebene hervorgetreten. RwP sollte die Anforderungen an eine Intervention im Rahmen der internationalen Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P) näher ausarbeiten. Esther D. Brimmer, »Is Brazil a »Responsible Stakeholder« or

Seit zwei Dekaden hat sich die G4 nicht auseinanderdividieren lassen, obwohl sich ihre Mitglieder auf internationaler Ebene teils unterschiedlich positioniert haben, etwa im Fall des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine: Von Deutschland gewünschte Munitionslieferungen an die Ukraine lehnte Brasilien ab. In der UN-Generalversammlung stimmte es zwar vier der bisher acht Resolutionen zur Verurteilung des russischen Angriffskrieges zu, die unter der »Uniting for Peace«-Formel im Rahmen der 11. Notstands-sondertagung eingebracht wurden.¹²⁰ Bei der Abstimmung über die dritte Resolution, die die Suspendierung der Mitgliedschaft Russlands im UN-Menschenrechtsrat zum Gegenstand hatte, enthielt sich Brasilien hingegen der Stimme, ebenso bei der fünften Resolution, die unter anderem russische Reparationen forderte, sowie kürzlich bei den beiden Resolutionen aus Anlass des dritten Jahrestages des Beginns der Invasion.¹²¹

Interessen und Perzeptionen

Historisch betrachtet findet sich verhältnismäßig wenig Belastendes in den bilateralen Beziehungen. Konvergierende strategische Interessen zwischen Brasilien und Deutschland bestehen seit 20 Jahren hinsichtlich des gemeinsamen Ziels der Reform des UN-Sicherheitsrates. Darüber hinaus lässt sich in anderen Politikfeldern gleichgerichtetes – wenn auch nicht unbedingt koordiniertes – Handeln finden, wie etwa beim sicherheitspolitischen Engagement gegenüber Iran, das diesen davon abhalten soll, eigenständig Kernwaffen zu entwickeln. Deutschland

a Naysayer?«, in: *The Washington Quarterly*, 37 (2014) 3, S. 135 – 151; Kai Michael Kenkel/Cristina G. Stefan, »Brazil and the Responsibility While Protecting Initiative: Norms and the Timing of Diplomatic Support«, in: *Global Governance*, 22 (2016) 1, S. 41 – 58.

120 »Aggression against Ukraine«, A/RES/ES-11/1; »Humanitarian Consequences of the Aggression against Ukraine«, A/RES/ES-11/2; »Territorial Integrity of Ukraine: Defending the Principles of the Charter of the United Nations«, A/RES/ES-11/4; »Principles of the Charter of the United Nations Underlying a Comprehensive, Just and Lasting Peace in Ukraine«, A/RES/ES-11/6 [alle wie Fn. 45].

121 »Suspension of the Rights of Membership of the Russian Federation in the Human Rights Council«, A/RES/ES-11/3; »Furtherance of Remedy and Reparation for Aggression against Ukraine«, A/RES/ES-11/5; »Advancing a Comprehensive, Just and Lasting Peace in Ukraine«, A/RES/ES-11/7; »The Path to Peace«, A/RES/ES-11/8 [alle wie Fn. 45].

ist Signatarstaat der sogenannten Wiener Nuklearvereinbarung (JCPOA), Brasilien ergriff 2010 zusammen mit der Türkei die Initiative für einen Nuclear Fuel Swap Deal.

Konvergierende Interessen in Bezug auf globale Themen können ungeachtet dessen entstehen, dass auf regionaler Ebene die Bedrohungsperzeptionen unterschiedlich ausfallen: Während sicherheitspolitische Herausforderungen, die mit der zentralen Lage des Landes auf dem Kontinent begründet werden, in der deutschen Debatte eine wesentliche Rolle spielen (mit der womöglich historischen Anomalie der post-bipolaren Phase von 1990 bis 2022), sind diese für Brasilien in Südamerika von eher geringer Relevanz. Mit Argentinien gab es nur einen ernsthaften Rivalen auf dem Subkontinent und diese Rivalität enthält seit den 1990er Jahren keine Bedrohungskomponente mehr. Stattdessen eröffnet die Wirtschaftsgemeinschaft Mercosur seit 1991 Möglichkeiten zur verstärkten wirtschaftlichen, politischen und sozialen Zusammenarbeit.¹²² Die Folge ist eine Akzentverschiebung in Brasilien mit Blick auf Sicherheit. Sie wird primär innenpolitisch und nicht außenpolitisch definiert: »[S]ecurity has acquired a more domestic than international connotation. Brazil is a product of this historical and geographical environment, and as such it carries more resemblances to its neighbors than to either the traditional European states or the new emerging powers.«¹²³

Akteursmerkmale

Brasilien ist seit dem Ende der Militärherrschaft 1985 eine überwiegend stabile präsidentielle Demokratie mit föderalem Staatsaufbau. Die brasilianische Außenpolitik wird durch die Präsidentschaft definiert, entsprechend exekutivlastig fällt die Gestaltung der internationalen Beziehungen aus. Nur langsam entwickelt die Legislative Kompetenzen in außenpolitischer Hinsicht.¹²⁴ Diese Struktur erleichtert deutliche

122 Im Dezember 2024 wurden die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur erfolgreich abgeschlossen; die Ratifizierung steht indes noch aus.

123 Andrés Malamud, »Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil's International Rollback«, in: *Rising Powers Quarterly*, 2 (2017) 2, S. 149–168 (153), <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/28469/1/ICs_AMalamud_Foreign_ARI.pdf> (Zugriff am 23.10.2024).

124 Reis da Silva/Pérez, »Lula, Dilma, and Temer« [wie Fn. 107], S. 171.

Richtungsänderungen infolge von Regierungswechseln, macht sie aber nicht zwangsläufig.¹²⁵ Unter progressiven Regierungen sieht sich Brasilien eher als Vertretung des Globalen Südens gegenüber dem Globalen Norden. Das galt – und gilt – für die Präsidentschaften Lulas wie auch diejenige Rousseffs. Unter konservativen Vorzeichen wie der Präsidentschaft Bolsonaro wird indessen die Zugehörigkeit zum (politischen) Westen betont.

Ebenso wie Deutschland hat Brasilien eine lange Geschichte politisch bedingter Gewalt, sei es unter der Militärherrschaft von 1964 bis 1985 oder in sozialen Kämpfen. Letztere treten sowohl auf dem Land auf – zur Durchsetzung der Interessen von Landbesitzenden gegenüber Indigenen, etwa in der Amazonas-Region – als auch in den Metropolen, beispielsweise im Rahmen von Auseinandersetzungen zwischen Kapital und organisierter Arbeit. Die letzten größeren innenpolitischen Unruhen gab es im Kontext der Präsidentschaftswahlen 2022: Nach der Niederlage von Präsident Bolsonaro kam es zu Protesten seiner Anhängerschaft, die darin gipfelten, dass am 8. Januar 2023 Bundeseinrichtungen in Brasília besetzt wurden. Die Staatsgewalt agiert häufig repressiv in solchen Konflikten wie auch gegenüber Medienschaffenden und zivilgesellschaftlichen Aktivist:innen. Nicht zuletzt werden Auseinandersetzungen zwischen Akteuren der organisierten Kriminalität, etwa über Drogenmärkte, mit Waffengewalt ausgehen.

Strukturmerkmale

Die brasilianische Außenpolitik findet unter stabilen Rahmenbedingungen statt.¹²⁶ In Südamerika hat es seit 1941 keinen größeren zwischenstaatlichen Krieg mehr gegeben.¹²⁷ Brasilien selbst ist von Freunden umgeben, seit über 150 Jahren besteht Frieden mit den Nachbarn. So vergleichsweise ruhig es auf zwischenstaatlicher Ebene aussieht, innerstaatlich haben praktisch alle Nachbarn Brasiliens in den letzten Jahrzehnten unter bewaffnet ausgetragenen Konflikten gelitten, darunter Argentinien, Kolumbien, Peru,

125 Zilla spekuliert ähnlich: »Machtwechsel werden in stärkerem Maße außenpolitische Richtungswechsel mit sich bringen.« Zilla, *Brasilianische Außenpolitik* [wie Fn. 105], S. 32.

126 Zilla, *Brasilianische Außenpolitik* [wie Fn. 105], S. 7.

127 Von Ende Januar bis Ende Februar 1995 gab es allerdings eine bewaffnete Auseinandersetzung zwischen den Streitkräften Ecuadors und Perus, den sogenannten Cenepa-Krieg. Die Kämpfe forderten um die 100 Todesopfer.

Uruguay oder Venezuela. Teilweise dauern diese bis heute an.

Brasilien zeichnet sich dadurch aus, dass es gute Beziehungen zu vielen bewährten Kooperationspartnern Deutschlands unterhält, gleichermaßen aber auch zu etlichen Gegenspielern und Wettbewerbern. So arbeitet es im Rahmen der G4 mit Deutschland, Indien und Japan zusammen mit dem Ziel, dass alle diese vier Staaten einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat bekommen. Gleichzeitig ist Brasilien neben China, Indien und Russland Gründungsmitglied der BRICS-Gruppe, der sich zahlreiche weitere Staaten angeschlossen haben: 2010 Südafrika, 2024 Ägypten, Äthiopien, Iran und die Vereinigten Arabischen Emirate sowie Anfang 2025 Indonesien.¹²⁸ Größter Handelspartner Brasiliens ist China; von Russland bezieht Brasilien seit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine verstärkt Öl.¹²⁹

Im Ergebnis verspricht Brasilien ein relativ verlässlicher Partner zu sein, mit dem Deutschland zahlreiche Kooperationen unterhält, etwa im Bereich der Klimapolitik.¹³⁰ Erwartungsstabilisierend wirkt dabei die relativ große Offenheit und Transparenz der brasilianischen Politik, die die Wahrscheinlichkeit dafür erhöht, dass sich möglicherweise anbahnende Kurswechsel bei angemessener Beobachtung frühzeitig erkennen lassen. Vollständig ausgeschlossen werden können politische Überraschungen jedoch nicht. Zum Beispiel reagiert die brasilianische Politik – und zwar unabhängig davon, ob konservative oder progressive Parteien dominieren – ausgesprochen sensibel, wenn

es um den Regenwald geht, der sich auf dem Staatsgebiet befindet. Genauer: Wenn sie vermutet, dass der Anspruch Brasiliens auf uneingeschränkte Souveränität über den Regenwald infrage gestellt wird. Aufgrund der klimapolitischen Bedeutung des Amazonas-Bioms gab es in der Vergangenheit bereits Konflikte über die Nutzung bzw. den Schutz der Region, auch mit Deutschland.

128 Trotz einer entsprechenden Interessenbekundung und einer formellen Einladung zum Beitritt ist unklar, ob sich Saudi-Arabien der BRICS-Gruppe anschließen wird. Oliver Stuenkel/Margot Treadwell, »Will Trump's Unpredictable Foreign Policy Boost BRICS? If Turkey and Saudi Arabia Follow Indonesia in Joining the Bloc, It Could Gain More Geopolitical Heft«, in: *Foreign Policy*, 24.3.2025, <<https://foreignpolicy.com/2025/03/24/brics-indonesia-turkey-saudi-arabia-expansion-brazil-summit-trump/>> (Zugriff am 24.3.2025).

129 Auch die strategische Partnerschaft Brasiliens mit Russland besteht fort. Ihre Substanz erscheint allerdings fraglich. Hauptimportprodukte aus Russland (und Belarus) sind Düngemittel für den Agrarsektor. Laura Trajber Waisbich, *Brazil–Russia Relations since 2022: Strategic Partners without a Strategic Partnership?*, Washington, D.C.: The Russia Program, The George Washington University, Januar 2024, <https://therussiaprogram.org/brazil_russia_rel/> (Zugriff am 12.12.2024).

130 Vgl. Köneke, *Die deutsch-brasilianische Partnerschaft für sozial-ökologische Transformation* [wie Fn. 18].

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Begriff »Verlässlichkeit« begleitet uns ständig im Alltag, meist bezogen auf zwischenmenschliche Beziehungen. Daher scheint es naheliegend, ihn auf zwischenstaatliche Beziehungen zu übertragen. Die neu entfachte Debatte um die Verlässlichkeit zwischenstaatlicher Partnerschaften findet jedoch vor dem Hintergrund eines Wandels internationaler Politik statt, der vermeintliche Gewissheiten auf den Prüfstand stellt. Die Einbettung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik in europäische und transatlantische Strukturen erweist sich als störanfällig. Deutschland ist zunehmend auf tragfähige, verlässliche bilaterale Partnerschaften angewiesen.

Wir schlagen ein Verständnis von Verlässlichkeit vor, das holistisch, dynamisch und relational angelegt ist. Es ist holistisch, weil es das Verhalten eines Staates gegenüber verschiedenen Akteuren untersucht und dies damit kombiniert, wie dieser Staat seine Interessen, sein regionales Umfeld und mögliche Bedrohungen wahrnimmt. Es ist dynamisch, weil es über einen längeren Zeitraum erfasst, wie sich die Verlässlichkeit eines Staates über die Zeit verändert. Und es ist relational, weil es die Verlässlichkeit in einer Partnerschaft nicht nur bei einem Akteur verortet, sondern in den Blick nimmt, wie beide Partner zusammen Verlässlichkeit schaffen – oder unterminieren.

Um dieses Verständnis von Verlässlichkeit praktisch handhabbar zu machen, haben wir eine Heuristik entwickelt, die – erstens – drei Indikatoren für Verlässlichkeit umfasst. Auf der Verhaltensebene erfolgt die Beurteilung der Verlässlichkeit eines (potenziellen) Partners auf der Grundlage beobachtbaren Verhaltens in der Vergangenheit, und zwar in unterschiedlichen Beziehungskonstellationen: erstens im bilateralen Verhältnis zu Deutschland, zweitens mit Blick auf die bilateralen Beziehungen zu Drittstaaten und drittens bezogen auf das Verhalten in internationalen Organisationen wie den UN.

Neben den Indikatoren für Verlässlichkeit nimmt unsere Heuristik – zweitens – drei Faktoren auf, die verlässliches Verhalten begünstigen oder erschweren und damit eine Einschätzung künftigen Verhaltens erlauben. Dazu zählen Interessen des Partners und seine Perzeptionen von Risiken, was beides für die Partnerschaft und das Verhältnis zu Deutschland relevant ist. Hinzu kommen Akteursmerkmale wie beispielsweise der Staatsaufbau, die Frage nach Kontinuität und Wandel des Herrschaftssystems sowie soziale, ökonomische und politische Bedingungen. Schließlich sollten wichtige Strukturmerkmale betrachtet werden, die für die Beurteilung der Verlässlichkeit eines (potenziellen) Partners von Belang sein können. Dazu gehören etwa sein regionales Umfeld, insbesondere auch dessen historische Stabilität bzw. Instabilität, und die Qualität seiner aktuellen Beziehungen zu Nachbarstaaten.

Aus einem solchen Verständnis von Verlässlichkeit lassen sich nachstehende Schlussfolgerungen für die deutsche Politik ableiten.

Ein umfassender, ressortübergreifender Blick auf Partnerschaften

Neben breit angelegten »strategischen« Partnerschaften gibt es eine Vielzahl von Partnerschaften, die einen spezifischen thematischen Fokus haben. Die Verlässlichkeit eines Staates als Partner lässt sich aber nicht sinnvoll nur auf einen Sektor hin erfassen. Denn genug Beispiele zeigen, dass Konflikte auch in anderen Politikfeldern schnell zur Belastung für eine Partnerschaft werden können. Das prominenteste Beispiel hierfür ist die Energiepartnerschaft Deutschlands mit Russland, die nicht an der Energiepolitik gescheitert ist, sondern am völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine. Auch die von uns untersuchten Beispiele der Partnerschaften Deutschlands mit Vietnam und Marokko zeigen auf, wie ver-

meintlich sektoral fokussierte Partnerschaften durch Konflikte beeinträchtigt werden können, die in anderen Dimensionen der bilateralen Beziehungen auftreten.

Dies schließt keinesfalls thematisch oder sektoral fokussierte Partnerschaften aus – jedoch müssen auch diese im Rahmen einer holistischen Analyse betrachtet werden. Diese sollte die Interessen und Perzeptionen des Partners analysieren, genauso aber auf deutscher Seite systematisch untersuchen, wie sich das Gesamt der deutschen Interessen zu einer sektoralen oder thematisch begrenzten Partnerschaft verhält. Ein wesentliches Ergebnis einer solchen holistischen Betrachtung sollte sein, sich über die Größe des Risikos klar zu werden, dass so eine begrenzte Partnerschaft durch der Sache nach unverbundene Konfliktlinien Schaden nimmt – und welche Folgen das für Deutschland hätte.

Institutionell ist ein zunehmender Bedarf zu beobachten an einer gemeinsam über alle Ressorts hinweg abgestimmten Einschätzung, wie verlässlich ein Partner ist. Bislang fehlt es der Bundesregierung an einem institutionellen Ort, der diese Art von integrativer Analyse bereitstellen könnte; Ad-hoc-Ressortabstimmungen zu konkreten Entwicklungen können dies nicht ersetzen. Wir empfehlen daher, eine Plattform einzurichten, die ein ressortübergreifendes Profil der bilateralen Beziehungen für jeden Staat enthält, mit dem Deutschland Partnerschaften eingegangen ist. Aufgenommen werden sollten ferner Staaten, die für eine Partnerschaft in Betracht gezogen werden. Zentraler Bestandteil dieser Profile sollte, gegebenenfalls unter Einbezug der von uns vorgeschlagenen Heuristik, ein evidenzbasiertes Analyseraster sein, das auf einem Mix aus quantitativ und qualitativ erhobenen Datenpunkten gründet. Als Teil dieser für alle Ministerien zugänglichen Plattform sollten auch Informationen über die finanziellen Aspekte der jeweiligen partnerschaftlichen Beziehungen bereitgestellt werden, um der Bundesregierung einen Überblick über Höhe, Verteilung und Verwendung der eingesetzten Mittel zu geben.

Die Einrichtung einer solchen Plattform würde überdies operative Vorteile mit sich bringen: Unterschiedliche Informations- und Wissensstände in verschiedenen Ministerien zu Deutschlands bilateraler Kooperation mit Land X oder Land Y, die derzeit noch häufig anzutreffen sind, würden so minimiert. Doppelungen beim Mitteleinsatz wären schneller identifizierbar. Und ressortübergreifende Priorisierungen – oder auch Depriorisierungen – unterschiedlicher

Maßnahmen im Kontext bilateraler strategischer Partnerschaften wären leichter plan- und umsetzbar.

Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten, sollten regelmäßig nichtstaatliche Akteure mit Bezug zum Partnerland in die Analyse einbezogen werden, die einem Profil zugrunde liegt. Dies kann in Form eines »runden Tisches« oder eines ähnlichen Formates geschehen und würde zum Beispiel politische Stiftungen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaftler:innen, Kultureinrichtungen oder Unternehmen betreffen. Auf Grundlage ihrer je eigenen Zugänge können diese Akteure die Sichtweise der Regierung ergänzen. Eine regelmäßige Einbeziehung des Bundestages sowie ggf. auch des Bundesrates würde zudem das staatspolitische Interesse signalisieren und sollte mindestens bei besonders herausgehobenen bilateralen Partnerschaften angestrebt werden.

Nicht zuletzt folgt aus einem solchen holistischen Verständnis, basierend auf der Bündelung einer Vielzahl bisher separat gesammelter Informationen und Datenpunkte, eine Warnung: nämlich davor, sich auf vermeintlich eindeutige quantitative Indikatoren zu verlassen, wie zum Beispiel Indizes zu Demokratie, Korruption oder wirtschaftlicher Entwicklung. Derartige Indikatoren können einen sinnvollen Beitrag zu einer umfassenden Betrachtung liefern, deren qualitative Bestandteile aber nicht ersetzen.

Kontinuierliches Monitoring, regelmäßige und antizipative Überprüfung (»review«)

Weil eine Partnerschaft zwischen Staaten sich dynamisch entwickelt, ist es notwendig, die Verlässlichkeit des Gegenübers regelmäßig zu überprüfen. Eine Betrachtung entlang der in dieser Studie vorgeschlagenen Indikatoren und Faktoren ist nicht nur in der Phase der Partnerschaftsanbahnung sinnvoll. Auch während des Partnerschaftsverlaufs sollte immer wieder abgeglichen werden, ob sich Veränderungen bei den genannten Indikatoren und Faktoren zeigen und in welche Richtung Letztere sich entwickeln.

Die im vorigen Kapitel beschriebene Errichtung einer Plattform mit Profilen der bilateralen Beziehungen Deutschlands kann hierfür das administrative Fundament bilden; um auf Dauer von Nutzen zu sein, müssen die zugrunde liegenden Analysen aber kontinuierlich aktualisiert werden. Besonders deutlich illustriert dies unser Beispiel der deutsch-brasilianischen Beziehungen: Demokratische Wahlen haben zu teils weitreichenden Kursänderungen der brasilianischen

nischen Außenpolitik geführt. Es reicht daher nicht, sich auf in der Vergangenheit vorgenommene, damals valide Einschätzungen zu stützen.

Umgekehrt wäre es jedoch ebenso falsch, wenn eine neu ins Amt gekommene Bundesregierung die vorliegenden Einschätzungen zu Partnern Deutschlands grundsätzlich verwerfen würde. Vielmehr sollten die Profile der bilateralen Beziehungen auch über unterschiedliche Regierungen hinweg die Funktion eines quasi »institutionellen Gedächtnisses« erfüllen. Ein solcher Wissenstransfer über mehrere Bundesregierungen hinweg, die sich potenziell programmatisch unterscheiden, könnte zur Kohärenz in der Politik zu bilateralen Partnerschaften beitragen.

Zeichnen sich in Partnerländern innenpolitische Veränderungen ab (zum Beispiel aufgrund von Wahlen), könnte man zudem mit antizipativ ausgerichteten Szenarienbildungsprozessen arbeiten. Das schließt überraschende Entwicklungen zwar nicht aus, kann aber helfen, entsprechende Hinweise frühzeitig zu erfassen und besser vorbereitet zu sein. Dies ist nicht zuletzt wichtig, um die wechselseitigen Verhaltenserwartungen zu stabilisieren.

Deutschlands Beitrag zu verlässlichen Partnerschaften

Die Betonung der relationalen Dimension von Verlässlichkeit führt schließlich zu der Frage, was die deutsche Politik tun kann, um selbst als verlässlich wahrgenommen zu werden und einen Beitrag zu verlässlichen Partnerschaften zu leisten. Dies beginnt ganz grundlegend damit, den Begriff »Partnerschaft« konsistent zu verwenden. Über Regierungswechsel hinweg, aber auch zwischen den Ressorts scheint oftmals kein gemeinsames Verständnis darüber zu bestehen, welche Art von Beziehung durch den Begriff der Partnerschaft konstituiert wird. Was zum Beispiel genau »strategische Partner«, »Wertepartner« oder »Schlüsselpartner« sind und wie diese unterschiedlichen Labels sich voneinander unterscheiden, ist bislang ungeklärt – und kann darum leicht auch bei Partnern Irritationen verursachen. Mehr noch, die Kategorisierung erfolgt oft statisch: Das heißt, es ist nicht klar, aus welchen Gründen ein Staat etwa »strategischer Partner« wird oder warum er eventuell diesen Status wieder aberkannt bekommt. All dies birgt das Risiko, dass im Rahmen einer Partnerschaft ein Akteur innerhalb der Bundesregierung Erwartungen weckt, die andere Mitglieder der deutschen Regie-

rung nicht teilen oder schlicht aus Unwissen enttäuschen.

Kohärenz im Außenauftritt bedeutet allerdings nicht Gleichförmigkeit in der Interessenbildung und in der Entscheidungsfindung darüber, welche Staaten »Wunschpartner« Deutschlands sind. Es lässt sich als Vorteil einer vergleichsweise transparenten Auseinandersetzung verstehen, dass unterschiedliche Positionen diesbezüglich in der hiesigen Debatte sichtbar werden (können). Die deutsche Politik bietet vielfältige Einblicke in und Zugangsmöglichkeiten zu Entscheidungsfindungsprozessen. Sie wird dadurch für Partner verständlicher und berechenbarer – diese können besser abschätzen, worauf sie sich einlassen. Erwartungssicherheit und Verlässlichkeit werden dadurch befördert. Letztlich kann Deutschland hier seinen gegenüber autoritären Regimen bestehenden institutionellen Vorteil eines offenen, demokratischen Regierungssystems strategisch nutzen.

Eine Kommunikation, die zur Verlässlichkeit einer Partnerschaft beitragen soll, muss die Kerninteressen beider Partner klar benennen. Diese Klarheit kann im ersten Moment eine Belastung darstellen; im Endeffekt wird damit aber die Grundlage für eine dauerhaft verlässliche Partnerschaft gelegt. Ist beiderseits und auch in der Breite der jeweiligen Regierungsapparate ein Verständnis der Interessen der anderen Seite – inklusive möglicher Interessenkonflikte – vorhanden, dürfte dies falschen Erwartungen vorbeugen. Es würde geklärt, welche Art von Verlässlichkeit zu erwarten ist.

Um noch einmal auf die drei Anwendungsbeispiele zurückzukommen (siehe Seite 21ff): Strebt Deutschland mit diesen Ländern eine dauerhafte und verlässliche Partnerschaft an, wird die deutsche Regierung zum Beispiel das jeweilige Kerninteresse an Regimestabilität (Vietnam), an der Kontrolle über die Westsahara (Marokko) und in Bezug auf den Regenwald (Brasilien) akzeptieren müssen – auch wenn dies teilweise in Konflikt zu deutschen Interessen und Wertvorstellungen stehen mag. Zugespitzt formuliert: Das Verhalten Deutschlands zu diesen Interessen wirkt sich direkt darauf aus, wie zuverlässig die Partnerschaft sich entwickelt. Natürlich steht es der deutschen Politik auch frei, ihrerseits die eigenen Interessen anders zu priorisieren. Dann aber kann der Preis dafür sein, dass eine verlässliche Partnerschaft mit bestimmten Staaten nicht möglich ist.

Hier zeigt sich noch einmal, warum quantitative Indizes und Rankings nur bedingt aussagekräftig sind. Denn in der Regel können diese die relationale

Dimension einer spezifischen bilateralen Beziehung nicht adäquat abbilden.

Neben der Ebene der zwischenstaatlichen Kommunikation verfügt die deutsche Außenpolitik über ein breites Repertoire von Instrumenten und Ressourcen zur praktisch-operativen Pflege von Partnerschaften, und zwar sowohl *outgoing* (aus Deutschland zum Partner) als auch *incoming* (vom Partner nach Deutschland). Praktisch kann sich dies beispielsweise in der Anzahl von Delegationen ausdrücken, die aus Deutschland zum Partner entsandt oder von dort kommend hier empfangen werden, darüber hinaus in ihrem protokollarischen Rang sowie der politischen Ebene, auf der sie in Deutschland bzw. umgekehrt im Partnerland empfangen werden. Werden zusätzliche staatliche Einrichtungen wie Konsulate im Partnerland angesiedelt, unterstreicht dies die Bedeutung einer Partnerschaft ebenso, wie wenn nichtstaatliche Beziehungen unterstützt werden. Letzteres kann erfolgen, indem eine geeignete Interessenvertretung der organisierten Gesellschaft (z. B. durch politische Stiftungen), der Kultur (z. B. Goethe-Institute), der Wirtschaft und der Wissenschaft vor Ort gefördert wird. Eine weitere Möglichkeit ist die Förderung bilateraler Konsultationsgremien, die sich der gemeinsamen Pflege, Vertiefung und Stabilisierung der Partnerschaft widmen (z. B. Freundschaftsgesellschaften auf parlamentarischer, gesellschaftlicher und regionaler Ebene).

Chancen einer strategischen »Partnerschaftspolitik«

Wie in der Einleitung beschrieben, ist Deutschland vor dem Hintergrund der Verschiebungen im internationalen System derzeit verstärkt auf bilaterale Partnerschaften angewiesen. Die in der vorliegenden Studie präsentierten Überlegungen zu einem systematischen Verständnis von der Verlässlichkeit solcher Partnerschaften können eine Grundlage dafür liefern, die »Partnerschaftspolitik« stärker strategisch auszurichten.

Dabei gilt es, eine systematische Analyse von Verlässlichkeit in Relation zu anderen Interessen und Zielen deutscher Außenpolitik zu setzen. Eine direkte Schlussfolgerung aus den hier angestellten Überlegungen wäre, sich grundsätzlich auf Partner zu konzentrieren, die auf Grundlage der vorgeschlagenen Heuristik als im Wesentlichen zuverlässig eingeschätzt werden. Denn in diesen Fällen besteht

die begründete Aussicht darauf, dass die mit einer Partnerschaft verbundenen Ziele auch tatsächlich erreicht werden können. Das Ziel einer solchen Fokussierung wäre dann, durch das eigene Handeln zur Fortführung eines verlässlichen Verhältnisses beizutragen.

Im Umkehrschluss liegt es nahe, Partnerschaften mit Regierungen zu vermeiden, deren Verlässlichkeit sich bei systematischer Prüfung als fragwürdig erweist, bzw. existierende Partnerschaften mit solchen Staaten zurückzufahren. Hier besteht das Risiko, dass die Unzuverlässigkeit des Partners sich in Kosten für Deutschland niederschlägt. Das Ziel muss daher lauten, sich mindestens Klarheit über dieses Risiko zu verschaffen, um einen angemessenen Umgang damit zu finden. Dieser kann so aussehen, dass die Partnerschaft abgebrochen wird; ebenso gut kann aber auch die eigene Verletzbarkeit reduziert werden, indem etwa die Partnerschaft aus deutscher Sicht kurzfristiger konzipiert wird, also zum Beispiel langfristig angelegte Investitionen in Infrastrukturen vermieden werden.

Die Wahrnehmung eines Partners als unzuverlässig kann allerdings auch zum Anlass genommen werden, die Partnerschaft zu intensivieren. In Fällen, in denen Deutschland ein ausgeprägtes Interesse an einer Partnerschaft hat und dies vom Partner gespiegelt wird, kann es sich lohnen, sich stärker um eine verlässliche Partnerschaft zu bemühen. Sofern sich praktische Ansatzpunkte dafür bieten, wäre das Ziel hier, durch das eigene Handeln eine Verhaltensänderung beim Partner zu bewirken. Erkennbar birgt auch dieses Vorgehen Risiken; aufgrund des dafür notwendigen Ressourceneinsatzes ist dieser Weg zudem wahrscheinlich nur in ausgewählten Fällen möglich.

Nicht zuletzt mag es in Einzelfällen kurzfristig opportun erscheinen, einen Staat als verlässlichen Partner zu beschreiben, auch und gerade weil er es nicht ist – zum Beispiel um dessen Statusinteressen zu genügen. Eine solche strategisch-instrumentelle Verwendung des Partnerschaftsbegriffes sollte aber ebenfalls eingebettet sein in eine vertiefte Analyse der tatsächlichen Verlässlichkeit des betreffenden Staates.

Anhang

Bilaterale Partnerschaften Deutschlands im Überblick

Die folgende tabellarische Übersicht sowie die Erläuterungen wurden von Simona Beckemeier und Lisa Voigt verfasst.

In Anlehnung an die Partnerschaftsdefinition der Studie (siehe Seite 12f) soll der folgende Überblick einen Eindruck davon vermitteln, wie vielseitig der Partnerschaftsbegriff auf Bundesebene verwendet wird. Tabelle 2 (Seite 45ff) bietet eine Übersicht über diejenigen zwischenstaatlichen Partnerschaften Deutschlands, die konzeptionell auf Regierungs- und Ministerialebene angelegt sind und über einen nicht begrenzten Zeitraum vereinbart wurden. In der Tabelle sind nur die Kooperationen aufgeführt, die den Begriff »Partnerschaft« verwenden. Nicht aufgenommen wurden Instrumente und Fördermaßnahmen mit einer festgelegten Laufzeit wie etwa die Verwaltungspartnerschaften des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und auch keine Kooperationsformate mit nichtstaatlichen Akteur:innen wie die Ausbildungspartnerschaften des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Die Sammlung basiert auf öffentlich zugänglichen Online-Quellen aus Deutschland. Die Informationen zu den Partnerschaften sind jedoch häufig schwer auffindbar; außerdem sind die Angaben oft uneinheitlich und teilweise unvollständig. Aufgrund dieser fragmentierten Quellenlage besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit. Eine gut zugängliche, einheitliche Dokumentation und eine höhere Transparenz der Datenlage würden die bilateralen Beziehungen Deutschlands leichter nachvollziehbar machen, etwa in Abstimmungsprozessen zwischen Ministerien oder für die Landes- und die kommunale Ebene sowie in der Außendarstellung. Als Beispiel für solch eine Dokumentation könnte die Übersicht des BMWK zu Verwaltungspartnerschaften dienen.¹³¹ Die Aufzäh-

lung der zwischenstaatlichen Verträge Indonesiens, zusammengestellt vom indonesischen Außenministerium, wäre ein internationales Beispiel dafür.¹³²

Insgesamt ist in Tabelle 2 eine Auflistung von 122 Partnerschaften Deutschlands mit 83 Ländern entstanden. Berücksichtigt wurden nur die derzeit bestehenden Partnerschaften mit den aufgeführten Ländern. In einigen wenigen Fällen, in denen keine aktuellen Informationen verfügbar sind, ist der Status einer Partnerschaft unklar, zum Beispiel bei Äthiopien.

Zwischenstaatliche Vereinbarungen wie Kommuniqués zu Partnerschaften werden unter anderem von der Bundesregierung und vom Auswärtigen Amt veröffentlicht. Sie sind zum Teil vertraglich festgeschrieben.¹³³ Darüber hinaus haben mehrere Bundesministerien Konzepte und Instrumente zur Förderung bilateraler Partnerschaften entwickelt. Im Folgenden werden auszugsweise die verschiedenen Partnerschaftsformate beschrieben:

Das **Auswärtige Amt (AA)** nennt allein in der Klimaaußenpolitikstrategie mehrere Formate und Themenfelder für Partnerschaften,¹³⁴ von denen das BMWK,

TAIEX [Technical Assistance and Information Exchange], »Aktuell von Deutschland umgesetzte Twinning-Vorhaben«, <<https://ncp-twinning.de/projekte/>> (Zugriff am 9.4.2025).

132 Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (Kemlu), »Treaty Room. Daftar Perjanjian Internasional yang disepakati Indonesia« [Vertragsraum. Liste der von Indonesien vereinbarten internationalen Verträge], <<https://treaty-room.kemlu.go.id/>> (Zugriff am 9.4.2025).

133 Bundesministerium der Justiz (Hg.), »Fundstellennachweis B. Völkerrechtliche Vereinbarungen, Verträge zur Vorbereitung und Herstellung der Einheit Deutschlands«, 31.12.2023, Bundesgesetzblatt 2024 Teil II, <https://www.recht.bund.de/shareddocs/downloads/de/fundstellennachweis_e/fnb/FNB_2023.pdf?__blob=publicationFile&v=2> (Zugriff am 1.4.2025).

134 Auswärtiges Amt (AA), »Annex 1: Aktuelle Partnerschaftsansätze im Überblick«, in: dass. (Hg.), *Klimaaußenpolitikstrategie der Bundesregierung*, Berlin, Dezember 2023, S. 78 – 81, <<https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2633110/90e88ad741351a8885f478c49a1741eb/kap-strategie-data.pdf>> (Zugriff am 1.4.2025).

131 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Nationale Kontaktstelle (NCP) für Twinning und

das BMZ und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ebenfalls einige anwenden. Weitere konzeptionelle Ansätze kommen in der Friedenspolitik hinzu, nämlich Stabilisierungspartnerschaften und die Förderprogramme Transformationspartnerschaft und Wissenschaftspartnerschaft.¹³⁵

Das **Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)** hat neben Energiepartnerschaften Energie- und Klimapartnerschaften sowie Wasserstoffpartnerschaften abgeschlossen.¹³⁶ Zudem ist es in Deutschland das federführende Ministerium beim Kooperationsvorhaben der Verwaltungspartnerschaften,¹³⁷ das als Initiative der Europäischen Union (EU) begonnen hat, die in Deutschland ausgebaut wurde.

Das **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)** hat im Rahmen des Reformkonzepts »BMZ 2030« seine Partnerschaften überarbeitet und die Kategorien »Bilaterale Partner«, »Globale Partner« sowie »Nexus- und Friedenspartner« eingeführt. Somit findet eine klare Einordnung der Partnerschaften mit aktuell 65 Ländern statt.¹³⁸ Das BMZ unterhält überdies im Klimabereich sogenannte Klima- und Entwicklungspartnerschaften, um Transformationsprozesse in Partnerstaaten zu unterstützen.¹³⁹ Hinzu kommen Reform-

partnerschaften, Ausbildungs- und Arbeitsmigrationspartnerschaften.¹⁴⁰

Auch das **Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)** beteiligt sich unter dem Ansatz Wissenschaftsdiplomatie am Ausbau bilateraler Partnerschaften.¹⁴¹ Es pflegt Forschungs- und Innovationspartnerschaften, zum Beispiel mit Neuseeland zum Thema Wasserstoff.¹⁴² Seit Ende der 1960er Jahre schließt das BMBF Abkommen zur Wissenschaftlich-Technologischen Zusammenarbeit (WTZ),¹⁴³ die den Rahmen für zahlreiche Kooperationen mit »Forschungspartnern« bilden, etwa mit Vietnam und Singapur.¹⁴⁴

¹³⁵ AA (Hg.), *Stabilisierung gestalten. Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement*, Berlin, Dezember 2022, <<https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2571114/c88edabb5da7869a111d5a0264f2d0c0/integriertes-friedensengagement-data.pdf>> (Zugriff am 1.4.2025).

¹³⁶ BMWK, »Klima-, Energie- und Wasserstoffpartnerschaften und Energiedialoge«, <<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.htmlx>> (Zugriff am 1.4.2025).

¹³⁷ BMWK, Öffentlichkeitsarbeit (Hg.), *Verwaltungspartnerschaften des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz. Administrativer Wandel für mehr Handel und Investitionen*, Berlin, März 2022, <<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/verwaltungspartnerschaften-des-bmwk-administrativer-wandel-fuer-mehr-handel-und-investitionen.html>> (Zugriff am 1.4.2025).

¹³⁸ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Reformkonzept »BMZ 2030«. Umdenken – Umsteuern*, Berlin, 2020, <<https://www.bmz.de/resource/blob/24906/smateriale510-bmz2030-reform-konzept.pdf>> (Zugriff am 1.4.2025).

¹³⁹ BMZ, »Klima- und Entwicklungspartnerschaften«, Berlin, 13.12.2024, <<https://www.bmz.de/de/themen/klimawandel-und-entwicklung/klima-und-entwicklungspartner-schaften>> (Zugriff am 1.4.2025).

¹⁴⁰ BMZ, Referat 200 – Afrikapolitische Grundsätze und Initiativen (Hg.), *Der Marshallplan mit Afrika – Bilanz und Ausblick*, Bonn/Berlin, März 2021, <<https://www.bmz.de/resource/blob/60280/ebd4312d333e4d68148d4fa5e983f29e/smateriale540-marshallplan-bilanz-data.pdf>>; BMZ, Referat für Öffentlichkeitsarbeit und digitale Kommunikation (Hg.), *BMZ-Agenda für gute Arbeit weltweit*, Strategiepapier, Bonn/Berlin, Oktober 2023, <<https://www.bmz.de/resource/blob/183440/bmz-agenda-fuer-gute-arbeit-weltweit.pdf>> (Zugriff jeweils am 2.4.2025).

¹⁴¹ Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), »Wissenschaftsdiplomatie«, <<https://www.bmbf.de/DE/Forschung/International/Wissenschaftsdiplomatie/wissenschaftsdiplomatie.html?templateQueryString=science+diplomacy>> (Zugriff am 2.4.2025).

¹⁴² BMBF, »Stark-Watzinger: Als Wasserstoffrepublik brauchen wir verlässliche Partner wie Neuseeland«, Pressemitteilung, 3.8.2022, <<https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/2022/08/010822-Wasserstoff.html#searchFacets>> (Zugriff am 2.4.2025).

¹⁴³ Kooperation international/BMBF, »Verzeichnis der Abkommen zur Wissenschaftlich-Technologischen Zusammenarbeit (WTZ-Abkommen)«, 13.12.2024, <<https://www.kooperation-international.de/dokumente/abkommen-und-erklarungen/detail/info/verzeichnis-der-abkommen-zur-wissenschaftlich-technologischen-zusammenarbeit-wtz-abkommen>> (Zugriff am 2.4.2025).

¹⁴⁴ BMBF, »Bekanntmachung, Richtlinie zur Förderung von Vorhaben der strategischen Projektförderung mit der Republik Singapur zum Thema »Kreislaufwirtschaft«, 21.3.2024, Bundesanzeiger vom 13.5.2024, <<https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2024/05/2024-05-13-Bekanntmachung-Singapur.html#searchFacets>>; dass., »Bekanntmachung im Rahmen der Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung. Richtlinie zur Förderung von Vorhaben der wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit mit der Sozialistischen Republik Vietnam«, 29.11.2023, Bundesanzeiger vom 22.12.2023, <<https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/12/2023-12-22-Bekanntmachung-Vietnam.html#searchFacets>> (Zugriff jeweils am 2.4.2025).

Mit der Maßnahme »Client II« fördert es forschungsorientierte »internationale[...] Partnerschaften im Klima-, Umwelt- und Energiebereich«. ¹⁴⁵

Nicht zuletzt ist Deutschland über zahlreiche Partnerschaften der EU mit weiteren Staaten verbunden, beispielsweise durch strategische Partnerschaften und Digitalpartnerschaften, ¹⁴⁶ die aufgrund ihres multilateralen Charakters jedoch nicht Gegenstand der Tabelle sind. Auch der Freundschaftsvertrag mit den USA ¹⁴⁷ und der Elysée-Vertrag ¹⁴⁸ mit Frankreich, erweitert durch den Vertrag von Aachen 2019, ¹⁴⁹ stellen eine gesonderte Kategorie dar, die hier nicht aufgeführt wird.

145 BMBF, »CLIENT II. Internationale Partnerschaften für nachhaltige Innovationen«, <<https://bmbf-client.de/>>; dass., »Bekanntmachung. Richtlinie zur Förderung von »CLIENT II – Internationale Partnerschaften für nachhaltige Innovationen« im Rahmenprogramm Forschung für Nachhaltige Entwicklung – FONAS³«, 2.5.2017, Bundesanzeiger vom 15.5.2017, <https://www.bmbf.de/SharedDocs/Bekanntmachungen/DE/2017/05/1355_bekanntmachung.html?templateQueryString=client+II> (Zugriff jeweils am 22.4.2025).

146 European Parliamentary Research Service, »EU Strategic Partnerships with Third Countries«, 2.10.2012, <<https://epthinktank.eu/2012/10/02/eu-strategic-partnerships-with-third-countries/>>; Europäische Kommission, »Digitale Partnerschaften«, Brüssel, 1.4.2025, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/partnerships>> (Zugriff jeweils am 2.4.2025).

147 Gesetz zu dem Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrag vom 29. Oktober 1954 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, 7.5.1956, Bundesgesetzblatt 1956 Teil II Nr. 12, S. 487, <http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl256s0487.pdf> (Zugriff am 28.4.2025).

148 Gesetz zu der Gemeinsamen Erklärung und zu dem Vertrag vom 22. Januar 1963 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit, 15.6.1963, Bundesgesetzblatt 1963 Teil II Nr. 19, S. 705, <http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl263s0705.pdf> (Zugriff am 28.4.2025).

149 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, 22.1.2019, <<https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2178596/7b304525053dde3440395ecef44548d3/190118-download-aachener-vertrag-data.pdf>> (Zugriff am 11.4.2025).

Tabelle 2

Übersicht zu bilateralen Partnerschaften Deutschlands*

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen**
Afghanistan	Nexus- und Friedens- partner (ausgesetzt)	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/afghanistan https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/93685/ssoar-2023-rahman_atal_et_al-Ressortgemeinsame_strategische_Evaluierung_des_zivilen.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2023-rahman_atal_et_al-Ressortgemeinsame_strategische_Evaluierung_des_zivilen.pdf
Ägypten	Wasserstoff- partnerschaft	2022	BMWK / BMZ	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.htmlx https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/de-egy-partnerschaft-gruener-wasserstoff-fluessig-erdgas-127370
Albanien	Transformations- partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/albanien https://www.bmz.de/de/service/lexikon/transformationspartner-59948
Algerien	Energiepartnerschaft	2015	BMWK	https://energypartnership-algeria.org/
	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/algerien
Angola	Energiepartnerschaft	2011	AA	https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/klimaaussenpolitik/energie/energie-partnerschaften-238784 https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Wasserstoff/Internationale-Wasserstoffzusammenarbeit/internationale-wasserstoffzusammenarbeit.html

* Stand der Übersicht: Februar 2025.

** Zugriff auf sämtliche Quellen in Tabelle 2 am 29.4.2025.

AA = Auswärtiges Amt; BK = Bundeskanzleramt; BMBF = Bundesministerium für Bildung und Forschung; BMI = Bundesministerium des Innern und für Heimat; BMUV = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz; BMVg = Bundesministerium der Verteidigung; BMWK = Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz; BMZ = Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; EZ = Entwicklungszusammenarbeit

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Armenien	Transformations- partner	2022	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/armenien https://www.bmz.de/de/service/lexikon/transformationspartner-59948 https://eriwan.diplo.de/am-de/themen/03-WillkommeninArmenien
Äthiopien	Energie- und Klimapartnerschaft	2019	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html https://energy-cooperation.et/
	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf
	Reformpartnerschaft (ausgesetzt)	2019	BMZ	https://www.bmz.de/en/countries/ethiopia https://www.bmz.de/resource/blob/23404/materialie460-marshallplan-umsetzung.pdf
Australien	Erweiterte strate- gische Partnerschaft	2021 (strate- gische Partner- schaft seit 2013)	AA	https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/australien-node/konsultationen-australien/2465188 https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2465292/4e6ff3732dc470fc773022d163fb1358/210610-esp-de-data.pdf
	Energie- und Klimapartnerschaft	2024 (Energie- partner- schaft seit 2021)	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/01/20230127-deutsch-australische-energie-und-klimakooperation-soll-verstarkt-werden.html https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2024/09/20240913-cooperation-between-australia-and-germany-in-the-fields-of-energy-and-climate-is-being-expanded.html
Bangladesch	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf
Benin	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Bolivien	Partner der bilateralen deutschen EZ	2021	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf https://www.bmz.de/de/laender/bolivien
Bosnien und Herzegowina	Transformationspartner (Aktivitäten in der Republika Srpska seit 2022 ausgesetzt)	2022	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/bosnien-und-herzegowina
Brasilien	Strategische Partnerschaft	2008***	AA	https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/brasilien-node/bilateral/201112
	Globaler Partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/brasilien
	Energiepartnerschaft	2017	BMWK	https://energypartnership.com.br/about-us/
	Partnerschaft für eine sozial gerechte und ökologische Transformation	2023	BMZ	https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/intergovernmental-consultations-germany-brazil-2247412
	Partnerschaft und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit	2010	BMI	http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl210s0171b.pdf http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl209s1243.pdf

*** Laut brasilianischen Quellen gingen Brasilien und Deutschland bereits 2002 eine strategische Partnerschaft ein, die von den damaligen Regierungen Lula und Schröder verabredet wurde. 2008 hatte in Deutschland der Regierungswechsel zu Merkel bereits stattgefunden. Roberto Abdenur, »Brazil and Its Strategic Relations with China, Germany, and the United States«, in: *Latin American Policy*, 2 (2011) 1, S. 58 – 71 (64), doi: 10.1111/j.2041-7373.2010.00008.x; Alcides Costa Vaz, *Brazil's Strategic Partnerships: Origins, Agendas and Outcomes*, Madrid: European Strategic Partnerships Observatory, Juli 2014 (Working Paper 9), <<https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2014/07/WP-ESPO9-JULY-2014-1.pdf>> (Zugriff am 25.10.2024).

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Burkina Faso	Partner der bilateralen deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf https://www.kas.de/documents/259121/13447291/DE_kas_ai_02-2021_ertl_web.pdf/c038ac75-7026-b7d3-e6e9-fffbb0fa801c?version=1.0&t=1625213427060
Chile	Energiepartnerschaft	2019	BMWK	https://energypartnership.cl/
	Partnerschaft für Bergbau, Rohstoffe und Kreislaufwirtschaft	2023 (Rohstoffpartnerschaft seit 2013)	BMWK	https://dserver.bundestag.de/btd/20/077/2007751.pdf
China	Umfassende Strategische Partnerschaft	2014 (strategische Partnerschaft seit 2006)	AA	https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/alt-inhalte/ausbau-der-beziehungen-vereinbart-406614
	Globaler Partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/china https://www.giz.de/de/weltweit/78972.html
	Energiepartnerschaft	2007	BMWK	https://www.giz.de/en/worldwide/32698.html https://energypartnership.cn/
	Umweltpartnerschaft	2023	BMUV	https://www.bmuv.de/download/gemeinsame-absichtserklaerung-ueber-die-zusammenarbeit-auf-dem-gebiet-der-umwelt-des-klimawandels-und-der-nachhaltigen-entwicklung-zwischen-dem-ministerium-fuer-oekologie-und-umwelt-der-volksrepublik-china-und-dem-bmuv

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Côte d'Ivoire	Reformpartnerschaft	2017	BMZ	https://dip.bundestag.de/vorgang/reformpartnerschaft-mit-cte-divoire/267485?f.deskriptor=Kakao&rows=25&pos=3 https://dserver.bundestag.de/btd/19/327/1932715.pdf https://lome.diplo.de/resource/blob/2465278/6c71bf283f3af3a4d1f455f5e1501936/broschuer-e-reformpartnerschaft-data.pdf
	Klima- und Entwicklungs- partnerschaft	2023	BMZ	https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/deutschland-cote-divoire-klima-und-entwicklungspartnerschaft-190812 https://www.bmz.de/en/news/press-releases/germany-cote-d-ivoire-climate-and-development-partnership-124634
Demokratische Republik Kongo	Nexus- und Friedens- partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/demokratische-republik-kongo https://dserver.bundestag.de/btd/19/240/1924068.pdf
Ecuador	Partner der bilateralen deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf https://www.bmz.de/de/laender/ecuador
Georgien	Transformations- partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/georgien https://www.bmz.de/de/service/lexikon/transformationpartner-59948
Ghana	Reformpartnerschaft	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/24906/smateriale510-bmz2030-reformkonzept.pdf https://lome.diplo.de/resource/blob/2465278/6c71bf283f3af3a4d1f455f5e1501936/broschuer-e-reformpartnerschaft-data.pdf https://www.bmz.de/resource/blob/60280/ebd4312d333e4d68148d4fa5e983f29e/smateriale540-marshallplan-bilanz-data.pdf

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Indien	Strategische Partner- schaft	2000	AA	https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/indien-node/bilaterale-beziehungen/205980 https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/206094/ca4241f2ad0ef0529d7407f394a4054c/000518-agendastrategischepartnerschaft-data.pdf
	Globaler Partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/indien
	Partnerschaft für erneuerbare Energien	2020 (Partner- schaft für Solar- energie seit 2015)	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/118280/gemeinsame-absichtserklaerung-energie.pdf
	Partnerschaft für grüne und nach- haltige Entwicklung	2022	BMZ	https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/deutsch-indische-partnerschaft-gruene-nachhaltige-entwicklung-129158
	Migrations- und Mobilitäts- partnerschaft	2023	BMI	https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/joint-statement-7th-india-germany-inter-governmental-consultations-igc--2317664
Indonesien	Umfassende/ Strate- gische Partnerschaft	2012	AA	https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/an-important-partner-in-asia-609036 https://www.bundesregierung.de/resource/blob/2065474/608104/32524828694d6ecbda4dd2c5188777f4/2012-07-10-jakarta-declaration-data.pdf?download=1 https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/asien/suedostasien/300658 https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/bundeskanzler-scholz-gratuliert-dem-verteidigungsminister-der-republik-indonesien-prabowo-subianto-2266470
	Globaler Partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/indonesien https://dserver.bundestag.de/btd/20/054/2005432.pdf

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Irak	Nexus- und Friedens- partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/irak https://www.bmz.de/de/service/lexikon/nexus-und-friedenspartner-59952 https://www.epo.de/index.php?option=com_content&view=article&id=16660:staatsbesuch-deutschland-und-irak-arbeiten-gut-zusammen&catid=45&Itemid=90
Israel	Energiepartnerschaft	2022	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2022/03/20220324-germany-and-israel-agree-on-energy-partnership.html
Italien	Partnerschaft	1949	AA	https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/italien-node/bilateral/210178
Japan	Energiepartnerschaft	2019	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/C-D/deutsch-japanische-energiepartner-schaft.pdf?__blob=publicationFile&v=6
Jemen	Nexus- und Friedens- partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/jemen https://dserver.bundestag.de/btd/19/208/1920840.pdf
Jordanien	Energiepartnerschaft	2019	BMWK	https://energy-jordan-germany.org/
	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf
Kambodscha	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf
Kamerun	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf
Kanada	Energiepartnerschaft	2021	BMWK	https://canada-germany-energy-partnership.org/
	Wasserstoff- partnerschaft	2022	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Kasachstan	Partnerschaft im Rohstoff-, Industrie- und Technologie- bereich	2012	BMWK	http://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB1&jumpTo=bgb1212s0625.pdf
Katar	Energiepartnerschaft	2022	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2022/05/20220520-qatar-and-germany-sign-energy-partnership.html
Kenia	Klima- und Entwicklungs- partnerschaft	2022	BMZ	https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/deutschland-und-kenia-ausweitung-der-klimapartnerschaft-150772
Kolumbien	Klima- und Energie- partnerschaft	2023	BMZ	https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/deutschland-kolumbien-vereinbaren-klima-und-energiepartnerschaft-157084 https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/scholz-meets-petro-2197330
Kosovo	Transformations- partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/kosovo
Laos	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2022	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/laos https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/de-laos-zusammenarbeit-klima-schutz-berufsbildung-wirtschaft-124618
Libanon	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/libanon
Libyen	Nexus- und Friedens- partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/libyen
Madagaskar	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Malawi	Partner der bilateralen deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf https://www.bmz.de/de/laender/malawi
Mali	Partner der bilateralen deutschen EZ (regierungsferne Kooperation seit den Militärputschen 2020/2021)	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf https://www.bmz.de/de/laender/mali
Marokko	Energiepartnerschaft	2012	BMWK	https://energypartnership.ma/
	Reformpartnerschaft	2019	BMZ	https://dserver.bundestag.de/btd/19/327/1932715.pdf https://www.bmz.de/de/aktuelles/archiv-aktuelle-meldungen/mueller-unterzeichnet-eine-neue-reformpartnerschaft-mit-marokko-82914
	Klima- und Energie-Allianz	2024	BMZ / BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/06/20240628-deutschland-marokko-allianz-fuer-klima-und-energie.html https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Wasserstoff/News/2024-06-28-deutschland-marokko-allianz-fuer-klima-und-energie.html https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/deutschland-marokko-vereinbaren-allianz-fuer-klima-und-energie-216336 https://www.bmz.de/resource/blob/248176/factsheet-p-marokko-de.pdf
	Migrationspartnerschaft	2024	BMI	https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/01/marokko.html
Mauretanien	Partner der bilateralen deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/mauretanien

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Mexiko	Globaler Partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/mexiko
	Energiepartnerschaft	2016	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/gemeinsame-erklaerung-mexiko-deutschland-energiepartnerschaft-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=1 https://energypartnership.mx/
Moldau	Transformations- partner	2023	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/moldau
Mongolei	Rohstoffpartnerschaft	2011	BMWK	https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Energiewende/Hintergrundpapier_Energiepartnerschaften.pdf https://www.gtai.de/de/meta/presse/mongolei-wahlen-1790778 http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl212s0246.pdf
	Strategische Partner- schaft	2024	AA	https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2643074-2643074
	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf
Mosambik	Klima- und Entwicklungs- partnerschaft	2024	BMZ	https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/deutschland-und-mosambik-klima-und-entwicklungspartnerschaft-215620
Namibia	Wasserstoff- partnerschaft	2021	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html https://www.bmbf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/08/172_namibia_eng.pdf?__blob=publicationFile&v=3 http://the-eis.com/elibrary/sites/default/files/downloads/literature/Joint%20Communique%20of%20Intent_Namibia%20vs%20Germany.pdf
	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Nepal	Partner der bilateralen deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf https://www.bmz.de/de/laender/nepal
Niger	Partner der bilateralen deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/niger
Nigeria	Energiepartnerschaft	2008	AA	https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/klimaaussenpolitik/energie/energiepartnerschaften-238784 https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Wasserstoff/Internationale-Wasserstoffzusammenarbeit-Beispiele/wasserstoffzusammenarbeit-mit-nigeria.html
	Partner der bilateralen deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf https://www.bmz.de/de/laender/nigeria
Pakistan	Klima- und Entwicklungs- partnerschaft	2021	BMZ	https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/deutschland-pakistan-massnahmen-schutz-vor-klimaschocks-153414
Palästinensische Gebiete	Entwicklungs- partnerschaft	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf https://www.giz.de/de/weltweit/379.html
Peru	Rohstoffpartnerschaft	2014	BMWK	https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140714-rohstoffpartnerschaft-peru/263704 https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/peru-node/bilateral/211944
	Globaler Partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/peru
	Klimapartnerschaft	2022	BMZ	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/11/20221104-deutschland-und-peru-vereinbaren-klimapartnerschaft.html https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/peru-node/bilateral/211944

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Ruanda	Klima- und Entwick- lungspartnerschaft	2022	BMZ	https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/ruandisch-deutsche-klima-und-entwicklungspartnerschaft-126712 https://www.bmz.de/resource/blob/206780/factsheet-p-ruanda-de-06.pdf
Russische Föderation	Strategische Partner- schaft in Bildung, Forschung und Innovation (aus- gesetzt seit 2022)	2005	BMBF	https://www.bundestag.de/resource/blob/414808/c9ed2d117ba542f32eaceafc6261998c/WD-2-135-12-pdf.pdf https://www.kooperation-international.de/aktuelles/nachrichten/detail/info/bundesministe-rium-fuer-bildung-und-forschung-friert-kooperation-mit-russland-und-belarus-ein/
	Vertrag über Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit	1991/1995	BK	http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl292s1016.pdf http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl291s0702.pdf
Sambia	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/sambia
Saudi-Arabien	Wasserstoff- partnerschaft	2022	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html
Senegal	Reformpartnerschaft	2019	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/senegal
	Klima- und Entwicklungs- partnerschaft	2023	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/senegal
Serbien	Transformations- partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/serbien
	Klimapartnerschaft	2021	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/serbien

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Sierra Leone	Partner der bilateralen deutschen EZ	2021	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/sierra-leone
Singapur	Strategische Partnerschaft	2024	AA	https://singapur.diplo.de/sg-en/2685202-2685202
Somalia	Nexus- und Friedenspartner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/somalia
Südafrika	Globaler Partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/suedafrika
	Energiepartnerschaft	2013	BMWK	https://energypartnership.org.za/about-us/
Sudan	Nexus- und Friedenspartner (ausgesetzt seit 2021)	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/sudan https://www.bmz.de/de/service/lexikon/nexus-und-friedenspartner-59952
Südkorea	Energiepartnerschaft	2019	BMWK	https://energypartnership-korea.org/about-us/
Südsudan	Nexus- und Friedenspartner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/suedsudana https://www.bmz.de/de/service/lexikon/nexus-und-friedenspartner-59952
Syrien	Nexus- und Friedenspartner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/syrien https://www.bmz.de/de/service/lexikon/nexus-und-friedenspartner-59952
Tadschikistan	Vertrag über Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit	1991 / 1995	BK	http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl295s0255b.pdf http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl291s0702.pdf
Tansania	Partner der bilateralen deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/service/lexikon/bilaterale-partner-59942

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Togo	Reformpartnerschaft	2021	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/togo
Tschad	Nexus- und Friedens- partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/tschad
Tunesien	Energiepartnerschaft	2012	BMWK	https://energypartnership-tunisia.org/ https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gemeinsame-absichtserklaerung-energiepartnerschaft-deutschland-tunesien.html
	Reformpartnerschaft	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/tunesien
Türkei	Energiepartnerschaft	2012	BMWK	https://energypartnership-turkiye.org/ https://www.dena.de/projekte/deutsch-tuerkische-energiepartnerschaft/
Uganda	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf
Ukraine	Energiepartnerschaft	2020	BMWK	https://energypartnership-ukraine.org/about-us/
	Transformations- partner	2022	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/ukraine https://www.bmz.de/resource/blob/195868/bmz-transformationspartnerkonzept.pdf
Uruguay	Energie- und Klimapartnerschaft	2023	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html
Usbekistan	Partner der bilatera- len deutschen EZ	2020	BMZ	https://www.bmz.de/resource/blob/29604/laenderliste.pdf https://www.bmz.de/de/laender/usbekistan
	Innovations- partnerschaft	2019	BMBF	https://www.bmbf.de/DE/Forschung/International/Asiatisch-PazifischerRaum/Zentralasien/zentralasien_node.html https://www.internationales-buero.de/de/zentralasien_und_mongolei.php

Tabelle 2, Forts.

Partnerland	Gegenstand/ Bezeichnung der Partnerschaft	Beginn der Partner- schaft	Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung	Quellen
Vereinigte Arabische Emirate	Strategische Partnerschaft	2004	AA	https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/vereinigearabischeemirate-node/bilaterale-beziehungen/202320
	Energie- und Klimapartnerschaft	2022 (Energie-partner-schaft seit 2017)	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html
Vereinigte Staaten von Amerika	Energie- und Klimapartnerschaft	2022	BMWK	https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/internationale-energiepolitik-2.html
Vietnam	Strategische Partnerschaft	2011	AA	https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/vietnam-node/bilateral/217280
	Globaler Partner	2020	BMZ	https://www.bmz.de/de/laender/vietnam

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt	Mercosur	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Südamerikanischer Markt)
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung	MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara)
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat	Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikpakt)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika, Ägypten, Äthiopien, Iran, Vereinigte Arabische Emirate und Indonesien	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammen- arbeit und Entwicklung)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau)	OP-CRC-AC	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict (Fakultativprotokoll zur Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten)
CIA	Central Intelligence Agency	OP-CRC-SC	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography (Fakultativprotokoll über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und Kinder- pornografie)
COP	Conference of the Parties (Vertragsstaatenkonferenz)	PAREMA	The Moroccan-German Energy Partnership Partnership and Cooperation Agreement (Abkommen über Partnerschaft und Zusammen- arbeit)
CPED	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen)	PCA	
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership	R2P	Responsibility to Protect
CRC	Convention on the Rights of the Child (Übereinkommen über die Rechte des Kindes)	RwP	Responsibility while Protecting
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen)	UN	United Nations (Vereinte Nationen)
CSIS	Center for Strategic and International Studies	WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst	WPS	Women, Peace and Security
DW	Deutsche Welle	WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
EU	Europäische Union	WTZ	Wissenschaftlich-Technologische Zusammen- arbeit
EZ	Entwicklungszusammenarbeit	ZfA	Zentralstelle für das Auslandsschulwesen
G4	Gruppe der 4 (Brasilien, Deutschland, Indien, Japan)		
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer		
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit		
IBSA	IBSA-Dialogforum (Indien, Brasilien, Südafrika)		
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte)		
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung)		
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)		
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)		
JCPoA	Joint Comprehensive Plan of Action		
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau		
KPV	Kommunistische Partei Vietnams		
MASEN	Moroccan Agency for Sustainable Energy		

Lektürehinweise

Miranda Böttcher/Lars Brozus (Hg.)

**Weltpolitische Unwägbarkeiten:
Erkundungen der Zukunft. Foresight-Beiträge 2024**
Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2024
(SWP-Studie 14/2024)

Felix Heiduk

**Deutschlands Wertepartnerschaften im
Indo-Pazifik**
Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
Februar 2024 (SWP-Studie 2/2024)

Daniel Voelsen

**Technologiepolitik unter Trump II.
Der einstige Partner wird zur Gefahr für Europas
Wirtschaft und Demokratie**
Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2025
(SWP-Aktuell 14/2025)

