



ZUKUNFTSFORUM
POL



99 | 2009

Arbeitskreis Junge Außenpolitiker

„Impulse 2020“

AKZENTE ZUKÜNFTIGER
DEUTSCHER AUSSENPOLITIK



ISBN 978-3-940955-74-6

www.kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung

INHALT

5 | ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

7 | EINFÜHRUNG

9 | ÜBER DEN ARBEITSKREIS JUNGE AUSSENPOLITIKER

11 | SICHERHEIT

- Vorwort.....11
- *Klassisches sicherheitspolitisches Thema: NATO* 12
- *Klassisches sicherheitspolitisches Thema: Non-Proliferation* 16
- *Neue sicherheitspolitische Herausforderung: Bioterrorismus*20
- *Neue sicherheitspolitische Herausforderung: Cyber-War* 24

29 | ENTWICKLUNG

- Vorwort.....29
- *Klassisches entwicklungspolitisches Thema: Staatliche Konsolidierung*.....30
- *Klassisches entwicklungspolitisches Thema: Demokratieförderung*34
- *Neue entwicklungspolitische Herausforderung: Mega-Urbanisierung*.....38
- *Neue entwicklungspolitische Herausforderung: Millenniums-Entwicklungsziele nach 2015* 41

46 | WIRTSCHAFT

- Vorwort.....46
- *Klassisches wirtschaftspolitisches Thema: Handelsliberalisierung*47
- *Klassisches wirtschaftspolitisches Thema: Reform der internationalen Finanzmarktarchitektur* 51
- *Neue wirtschaftspolitische Herausforderung: „Sovereign Wealth Funds“*56
- *Neue wirtschaftspolitische Herausforderung: Versorgung mit fossilen Energieträgern* 60

*Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch
elektronische Systeme.*

© 2009, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

*Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.*

ISBN 978-3-940955-74-6

65| VÖLKERRECHT

- *Vorwort*.....65
- *Klassisches völkerrechtliches Thema: Die Vereinten Nationen und die Kooperation mit regionalen Organisationen*.....67
- *Klassisches völkerrechtliches Thema: Humanitäre Intervention*70
- *Neue völkerrechtliche Herausforderung: Herausforderung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen durch nichtstaatliche Akteure*.....73
- *Neue völkerrechtliche Herausforderung: Klimaschutz und Völkerrecht im Post-Kyoto-Prozess*.....78

83| ANSPRECHPARTNER IN DER
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations / Verband südost-asiatischer Nationen
AU	Afrikanische Union
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BWÜ	Biowaffenübereinkommen
CDF	Civil Defence Forces / Zivile Verteidigungskräfte
CDM	Clean Development Mechanism / Mechanismus für umwelt-verträgliche Entwicklung
CNA	Computer Network Attack / Computernetzwerkangriff
CO2	Kohlenstoffdioxid
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration / Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung
DPKO	Department for Peacekeeping Operations / Hauptabteilung für Friedenssicherungseinsätze
EULEX	European Union Rule of Law Mission / EU-Rechtsstaatlichkeitsmission
EUPOL	European Union Police Mission / EU-Polizeimission
ENISA	European Network and Information Security Agency / EU-Agentur für Netz- und Informationssicherheit
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
G20	Gruppe der 20
G8	Gruppe der 8
HDI	Human Development Index / Index der menschlichen Entwicklung
IEA	International Energy Agency / Internationale Energie Agentur
LNG	Liquefied Natural Gas / Flüssigerdgas
MDG	Millennium Development Goals / Millennium-Entwicklungsziele
OAS	Organization of American States / Organisation Amerikanischer Staaten
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs / Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten
R2P	Responsibility to Protect / Schutzverantwortung
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SSR	Security Sector Reform / Sicherheitssektorreform
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo / Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo

EINFÜHRUNG

Spätestens seit der Wiedervereinigung treibt die Suche nach einer Grand Strategy das außenpolitische Establishment in Deutschland um. Welche Rolle muss, kann und soll Deutschland in der internationalen Politik spielen? Wie kann man seine machtpolitische und geostrategische Position im internationalen System korrekt beschreiben, und welche konkreten Empfehlungen lassen sich daraus für Deutschlands außenpolitisches Handeln ableiten? Im Rahmen der Debatte um „Kontinuität und Wandel deutscher Außenpolitik“ hat die Politikwissenschaft in den letzten Jahren verschiedene Versuche geliefert, eine solche Grand Strategy zu konzeptionalisieren – Begriffe wie Zivilmacht, Handelsmacht, Weltmacht wider Willen, Mittelmacht, mittlere Macht und Normalisierung stehen für diese Ansätze und die mit ihnen einhergehenden Kontroversen. Ein Ergebnis dieser nicht selten auch ideologisch geführten Auseinandersetzungen ist, dass weder in der Wissenschaft noch in der politischen Praxis auch nur annähernd Einigkeit darüber besteht, welches Konzept am besten zur Beschreibung und Anleitung der deutschen Außenpolitik taugt.

In der Tat ist es zweifelhaft, ob die maßgebenden Akteure deutscher Außenpolitik überhaupt einen praktischen Nutzen aus den theoriegeleiteten Entwürfen der Wissenschaft ziehen – sofern sie diese überhaupt zur Kenntnis nehmen. Denn Außenpolitik wird, noch stärker als Innenpolitik, von plötzlich auftretenden, oft krisenhaften Ereignissen geprägt, deren Entstehung meist außerhalb des planvollen Einflusses der nationalen Regierung liegt. Die Antwort des britischen Premiers Harold Macmillan auf die Frage, was das Handeln seiner Regierung bestimmen werde, hat immer noch Gültigkeit: „Events, dear boy, events.“ Es besteht also eine zwangsläufige Lücke zwischen der abstrakten Theorie einer Grand Strategy und der tagespolitischen Praxis – wobei die Abkopplung des tagespolitischen Handelns von längerfristig orientierten Überlegungen oft zu einem Mangel an Nachhaltigkeit und politischer Umsicht führt.

Der Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung möchte daher mit der vorliegenden Studie diese Lücke schließen helfen. Wie der Titel „Impulse 2020“ bereits andeutet, liefert diese Studie keine durch mehr oder weniger elaborierte Methoden generierten Szenarien (oder gar Prognosen), und sie entwirft auch keine umfassende Vision deutscher Außenpolitik oder Bestimmung der deutschen Rolle in der Welt. Denn es geht gerade nicht um einen weiteren Beitrag zur Grand Strategy-Debatte, sondern um eine Orientierungshilfe für die Vorbereiter politischer Entscheidungen. Ausgelastet mit der Bewältigung der unmittelbaren, tagesaktuellen Herausforderungen fehlt ihnen oft der Blick für die mittelfristig relevanten Probleme und Gefahren, auf die wir uns aber schon heute vorbereiten müssen.

Die „Impulse“ sollen dazu beitragen, die deutschen außenpolitischen Akteure entsprechend zu wappnen. Zu diesem Zweck werden auf den folgenden sieben Seiten außenpolitische Herausforderungen identifiziert und Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung formuliert. Zur besseren Übersichtlichkeit sind die ausgewählten Herausforderungen in vier Themenfelder – Sicherheit, Entwicklung, Wirtschaft und Völkerrecht – gruppiert, die die zentralen Arbeitsgebiete deutscher Außenpolitik beschreiben. Dabei hat die Auswahl der Herausforderungen durchaus Schlaglicht-Charakter und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Im Gegenteil: Mit Blick auf die „Frühwarnfunktion“ der Politikberatung haben die Autoren randständige Themen, die erst mittelfristig an Bedeutung gewinnen werden, bewusst einbezogen und solchen Herausforderungen zur Seite gestellt, die schon heute die politisch Handelnden beschäftigen. Allen Herausforderungen ist jedoch gemeinsam, dass sie in absehbarer Zeit – bis zum Jahr 2020 – im Zentrum der außenpolitischen Debatte in Deutschland stehen werden.

Berlin, im April 2009

Dr. Patrick Keller
Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Vorsitzender des Arbeitskreises Junge Außenpolitiker

ÜBER DEN ARBEITSKREIS JUNGE AUSSENPOLITIKER

Mit den „Impulsen“ legt der Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung nach dem 2003 erschienenen Band *Deutsche Außenpolitik im 21. Jahrhundert* bereits seine zweite große Studie zur Zukunft der deutschen Außenpolitik vor. Ziel des 2001 gegründeten Kreises ist es, jüngere, außenpolitisch interessierte und versierte Persönlichkeiten zusammenzuführen und ihnen ein Forum für die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für anstehende politische Herausforderungen zu bieten. Darüber hinaus soll er dazu beitragen, außenpolitisches Wissen und Engagement in Deutschland besser zu identifizieren und zu vernetzen. Mehr Informationen zur Zusammensetzung und der Arbeit des Kreises finden sich auf der Homepage der Stiftung: <http://www.kas.de/jungeaussenpolitiker>.

Mitglieder des Kreises sind:

Dustin Dehéz	Dr. Hartmut Philippe
Tomislav Delinic	Heiko Piesbergen
Sebastian Enskat	Jana Puglierin
Christian Fischer	Luise Richter
Dr. Benedikt Franke	Christian E. Rieck
Ulrike Graalfs	Maria E. Rotter
Dr. Christoph Grams	Frank Sauer
Stefan Haid	Heinrich Schwabecher
Nadine Mensel	Michael Teichmann
Dr. Stormy Mildner	Michael Winzer
Antje Nötzold	Maik Zarandi

Für ihre beratende Mitwirkung an der Publikation danken wir:

Prof. Dr. Stephan Bierling	Markus Lackamp
Dr. Angelica Bucerius	Christina Langhorst
Prof. Dr. Gunther Hellmann	Anke-Marei Ludwig
Dr. Karl-Heinz Kamp	Prof. Dr. Carlo Masala

SICHERHEIT

VORWORT

Die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten, ist und bleibt die Kernaufgabe des Staates. Im ersten Teil dieses Kapitels werden daher schlaglichtartig zunächst zwei Themenkomplexe näher beleuchtet, die in der Vergangenheit für Deutschlands Sicherheit ausschlaggebend waren und dies auch zukünftig sein werden. Zu Beginn werden die zukünftige Rolle der NATO und die Implikationen, die sich daraus für Deutschland ergeben, erörtert. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, insbesondere durch nicht-staatliche Akteure, sowie die Anpassung der verfügbaren Non-Proliferationsinstrumente bilden den Schwerpunkt des darauffolgenden Teilkapitels. Solch klassische Instrumente (zwischen-)staatlicher Sicherheitspolitik stehen zu Beginn des 21. Jahrhunderts jedoch vermehrt vor neuen Herausforderungen. Dazu zählen Risiken und Bedrohungen, die von territorialen Grenzen weitgehend unabhängig sind. Zwei Beispiele dafür werden im zweiten Teil dieses Sicherheitskapitels vorgestellt. Beide sind zwar schon seit Kurzem Teil der sicherheitspolitischen Agenda, doch wenngleich sie zukünftig sicherheitspolitisch deutlich relevanter sein könnten, fehlen bisher klare Analysen ihrer Tragweite. Zeitgemäße Sicherheitspolitik muss sich daher der Frage stellen, ob und inwieweit mit Herausforderungen dieser Art in den nächsten Jahren tatsächlich zu rechnen ist und welche – erprobten, reformierten oder neu geschaffenen – Instrumente

Deutschland benötigt, um für die Zukunft gewappnet zu sein. Unter dieser Maßgabe wird zunächst das Risiko analysiert, das sich durch die kommenden Möglichkeiten des Bioterrorismus ergeben könnte. Das Teilkapitel zum Thema Sicherheit schließt daraufhin mit einer zweiten neuen Herausforderung, der Möglichkeit der virtuellen Kriegsführung in Form des Cyber-War.

Wie bereits erläutert, erhebt die schlaglichtartige Darstellung sicherheitspolitischer Themenkomplexe nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Um das Sicherheitsumfeld des Jahres 2020 vollständig auszuleuchten, müssten etliche weitere Themen aufgegriffen werden, darunter zahlreicher werdende Regionalkonflikte, organisierte Kriminalität, Nahrungsmittelsicherheit oder die negativen Auswirkungen der Globalisierung (z.B. in Form regionaler sozialer Ungleichheiten) und des Klimawandels (z.B. steigender Migrationsdruck). Die hier getroffene Auswahl vermittelt jedoch einen ersten Eindruck von der Bandbreite der Sicherheitsaufgaben, denen sich die internationale Gemeinschaft und die Bundesrepublik Deutschland zukünftig gegenüber sehen werden – und für die es politischer Antworten bedarf.

KLASSISCHES SICHERHEITSPOLITISCHES THEMA: NATO

1. Die „neue NATO“ zwischen Irrelevanz und Überforderung

Aus zwei Gründen nimmt die zukünftige Entwicklung der NATO für Deutschland einen besonderen Stellenwert ein. Erstens bleibt Deutschland aufgrund seiner Geschichte und seiner geographischen Lage wie kein anderes Land in Europa auf die multilaterale Einbindung seiner Sicherheitspolitik angewiesen. Zweitens sind die deutschen Streitkräfte nicht nur in höchstem Maße in die Strukturen der NATO integriert – auch der weitere Ausbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie die Durchführung einzelner ESVP-Missionen basieren auf einer engen Kooperation mit der NATO.

Seit Ende des Kalten Krieges steckt das Bündnis jedoch in einem Dilemma. Auf der einen Seite steht die Frage, wozu es heute und in Zukunft noch gebraucht wird und für welche Aufgaben es geeignet ist. Auf der anderen Seite besteht die Neigung, die NATO zum idealen Instrument für jegliche sicherheitspolitische Herausforderung zu ernennen. Demzufolge schwankt die Organisation stets zwischen drohender Irrelevanz und drohender Überforderung.

2. Von der Zukunft der NATO, ihren Grenzen und einem Elefanten

Bis vor einigen Jahren konnte man dem oben skizzierten Dilemma ausweichen, indem man die institutionelle Begleitung der politischen Transformation Mittel- und Osteuropas zur Hauptaufgabe der NATO erklärte. Diese „Transformations-Funktion“ hat jedoch stark an Bedeutung verloren, da die Erweiterung spätestens seit der Aufnahme Kroatiens und Albanien zunehmend umstritten ist. Zwar besteht kein Zweifel, dass die seit den 1990er Jahren betriebene Osterweiterungspolitik der NATO eine Erfolgsgeschichte darstellt. Trotzdem stellt sich die Frage, ob das Bündnis die Erweiterung fortsetzen oder nicht doch besser die Konsolidierung des bisher Erreichten anstreben soll. In Deutschland plädiert die Mehrzahl der sicherheitspolitischen Experten für den Weg der Konsolidierung, auch wenn man sich im Einzelfall Flexibilität wahren will. Bisher überwiegen auch im restlichen Bündnis die Stimmen der Erweiterungs-skeptiker. Die USA und einige neue Mitgliedsstaaten setzen sich allerdings für eine fortgesetzte NATO-Osterweiterung mit unverminderter Geschwindigkeit ein. Zugleich besteht die Hauptaufgabe der NATO jedoch immer stärker in der Stabilitätsprojektion durch militärische Operationen, d.h. sie befindet sich auf dem Weg zu einer „globalen Sicherheitsagentur“. Daher wird ihr Erfolg nicht mehr an der Effizienz bei der Mitgestaltung politischer Transformationsprozesse gemessen, sondern vor allem am Erfolg militärischer Operationen. Vor diesem Hintergrund rückt die Frage nach der militärischen Leistungsfähigkeit der alten wie neuen Mitgliedstaaten – lange eher unterbelichtet – ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Der Blick nach Afghanistan belegt bereits heute, wie problematisch dieses Kriterium für die NATO ist und dass bislang nur wenige Mitgliedstaaten diese neue Logik verinnerlicht haben.

Die „militärische Zukunftsfähigkeit“ ist eng mit der Frage nach den Grenzen des Bündnisses und einer möglichen globalen Mitgliederstruktur verknüpft. Die operativen Grenzen des Bündnisses sind längst abgeschafft: Als Instrument westlicher Interessen agiert die NATO in vielfältigen Missionen in aller Welt. Dabei wird die Allianz, beispielsweise in Afghanistan, von Partnern außerhalb des Bündnisgebietes tatkräftig unterstützt. Staaten wie Australien, Japan oder Südkorea haben ihren Nutzen für das Bündnis bewiesen und sind als Partner einer global agierenden NATO unverzichtbar geworden. Andererseits deuten die politischen Widerstände gegen eine zu starke Formalisierung der Allianzbeziehungen zu diesen Partnern bereits zukünftige Probleme an, die sich aus

der Diskussion über eine globale Mitgliederstruktur ergeben können. Zugespitzt formuliert geht es für die europäischen NATO-Mitglieder darum, nicht eines Tages von der Zustimmung Japans oder Südkoreas im NATO-Rat abhängig zu sein, wenn zum Beispiel die EU nach den Regeln von Berlin-Plus eigene Einsätze unter Rückgriff auf NATO-Fähigkeiten plant. Dieses Argument hat besonderes Gewicht, da die EU in Zukunft trotz der Wahrung des Prinzips „NATO first“ in der Lage sein soll, in enger Abstimmung mit der NATO auch komplexere militärische Operationen im oberen Bereich des Konfliktspektrums weitgehend eigenständig durchzuführen.

Bei jeder Diskussion über die Zukunft der NATO – und insbesondere über die Erweiterungspolitik – ist Russland der Elefant im Raum. Seit Russland wieder an Selbstbewusstsein gewonnen und seine Energieressourcen zum veritablen politischen Instrument ausgebaut hat, macht es seine Einwände gegen eine fortgesetzte Erweiterung der NATO deutlicher denn je. Musste Russland die Mitgliedschaft der baltischen Staaten noch hinnehmen, ist bei zukünftigen Erweiterungsrunden mit erheblichem Widerstand zu rechnen, wie die russische Politik gegenüber westlich orientierten ehemaligen Sowjetrepubliken wie Georgien und Ukraine zeigt. Hinzu treten eine Reihe anderer Themen, an denen sich die unterschiedlichen Vorstellungen Russlands und des Westens – insbesondere der USA – über eine zukünftige europäische und globale Sicherheitsarchitektur festmachen lassen. Die Konflikte über die amerikanischen Pläne für eine Raketenabwehr in Polen und der Tschechischen Republik, die Unabhängigkeit des Kosovo oder die Zukunft des KSE-Vertrags sind dabei prominente Beispiele. Diese sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO bis zum Georgien-Krieg 2008 enger denn je war – und sich auch langfristig wieder vertiefen sollte. Denn abgesehen von der institutionellen Annäherung, beispielsweise im NATO-Russland-Rat, gibt es zahlreiche Felder der Kooperation, die in Zukunft weiter ausgebaut werden könnten. Dies gilt vor allem für die Abstimmung der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, gemeinsame Übungen der russischen Streitkräfte mit der NATO sowie Konsultationen zur Streitkräftetransformation.

3. Handlungsempfehlungen

Als Orientierungshilfe für die in den kommenden Jahren anstehenden Richtungsentscheidungen in der NATO bieten sich vier prinzipielle Überlegungen an:

Tür zur NATO offen halten: Erstens sollte im Hinblick auf zukünftige Erweiterungsschritte mit Verweis auf Artikel 10 des NATO-Vertrages grundsätzlich allen europäischen Staaten der Beitritt zur NATO möglich sein, sofern sie die Beitrittskriterien erfüllen. Trotzdem ist ein rigider und nachhaltiger Überprüfungsmechanismus empfehlenswert, eventuell auch im Sinne einer „Mitgliedschaft auf Zeit“. Gerade vor dem Hintergrund einer Allianz, die sich zunehmend über den Erfolg ihrer Missionen definiert, ist es nicht ratsam, Staaten aufzunehmen, die ungelöste und jederzeit eskalationsgefährdete Regionalkonflikte bergen (wie z.B. Abchasien und Südossetien in Georgien) oder deren Bevölkerung in großen Teilen dem westlichen Bündnis feindselig gegenübersteht (z.B. Ukraine). In diesem Zusammenhang gilt die Losung des NATO-Generalsekretärs Jaap de Hoop Scheffer, neue Mitglieder sollten „added value, not added problems“ in die Allianz bringen.

Globale Partnerschaften entwickeln: Zweitens sollte aus ähnlichen Gründen die Idee einer „globalen Mitgliedschaft“ nicht verfolgt werden. Denn abgesehen davon, dass viele der in der Theorie hoch gehandelten nicht-europäischen Beitrittskandidaten tatsächlich gar kein Interesse an einer Mitgliedschaft haben, würde ein solches Modell die politische Entscheidungsfähigkeit der NATO lähmen, die Kooperation mit regionalen Sicherheitsorganisationen wie der ESVP erschweren und ihre Gestalt grundlegend verändern. Der Mittelweg einer „globalen Partnerschaft“ könnte dagegen die Vorteile nutzbar machen, ohne die Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Hierfür müssten jedoch klare Kriterien zur Bestimmung globaler NATO-Partner formuliert werden, etwa die Einhaltung demokratischer Standards und internationaler Verträge. Außerdem dürfte sich aus der Kooperation keine Beistandsverpflichtung oder ein Vetorecht ableiten lassen.

Russland stärker einbinden: Drittens muss es Ziel einer zukünftigen Russland-Politik der NATO sein, auf Basis von Gemeinsamkeiten einen Weg für eine stärkere Anbindung Russlands an den Westen zu finden. Russland ist als Partner willkommen und sollte daher auch auf das Entgegenkommen der NATO-Länder zählen können. Angesichts der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen dem Westen und Russland – zum Beispiel in der Frage der Energie- bzw. Devisenzufuhr – wäre es für beide Seiten von Vorteil, einen pragmatischen Umgang miteinander zu finden. Um dies zu ermöglichen, ist allerdings in erster Linie die russische Führung gefordert, drei Spielregeln einzuhalten: Erstens wird sie damit leben müssen,

kein Vetorecht – auch nicht in indirekter Form – über die Erweiterungsentscheidungen der NATO zu besitzen. Zweitens muss sie aufhören, die NATO in erster Linie als Bedrohung und strategischen Konkurrenten darzustellen, wie zuletzt im Streit um die Raketenabwehr geschehen. Drittens muss sie akzeptieren, dass eine Politik, die von „imperialen Phantomschmerzen“ bezüglich der ehemals sowjetischen Gebiete gekennzeichnet ist, von der NATO scharf zurückgewiesen wird. Die Annäherung an den Westen und die Kooperation mit der NATO liegen nicht nur langfristig im russischen Interesse, sondern sind allein vom russischen Willen zu Kompromiss und Partnerschaft abhängig.

NATO der globalen Missionen stärken: Die vierte prinzipielle Überlegung zu den anstehenden Richtungsentscheidungen der NATO bezieht sich auf ihr Selbstverständnis. Eine NATO, die sich allein als Instrument der eng definierten Landesverteidigung oder allein als Instrument der politischen Transformation und Stabilisierung Europas versteht, ist nicht länger zeitgemäß. Im Zeitalter der globalisierten Bedrohungen muss sie beides sein – und darüber hinaus ein Instrument zur Durchsetzung westlicher Sicherheitsinteressen. Wie schon seit Ende des Kalten Krieges wird auch in Zukunft die Verteidigung der NATO-Staaten nicht mehr ausschließlich an ihren Grenzen erfolgen, sondern vornehmlich in weiter entfernten Krisengebieten. Daher ist es notwendig, den Weg der globalen Missionen – z.B. in Afghanistan – weiterzugehen. Voraussetzung dafür ist eine begrenzte, an den Sicherheitsinteressen der NATO-Staaten ausgerichtete Auswahl des Einsatzortes und der jeweiligen Strategie. Im Gegenzug müssen die beteiligten Staaten die Mission mit aller erforderlichen Entschlossenheit durchführen.

KLASSISCHES SICHERHEITSPOLITISCHES THEMA: NON-PROLIFERATION

1. Neue Spieler, alte Regeln

Die Proliferation von Massenvernichtungswaffen jeglichen Typs (atomar, biologisch, chemisch) stellt eine der dringlichsten sicherheitspolitischen Herausforderungen der Zukunft dar. Die Brisanz des Themas leitet sich nicht nur aus dem offensichtlichen Zerstörungspotential dieser Waffen ab, sondern vor allem aus der Tatsache, dass sich Proliferation indirekt vollzieht: Nicht komplette und einsatzfähige Waffensysteme werden geliefert, sondern Teilsysteme unterschiedlichster Art (Anlagen, Geräte,

Technologien, Verfahren, Beratungsdienstleistungen), die zum Aufbau von Produktionsstätten sowie der Entwicklung, Erprobung und dem Betrieb von Waffen geeignet sind. Zusätzlich handelt es sich um ein „Dual-Use“-Problem: Die jeweiligen Komponenten sind sowohl zivil als auch militärisch nutzbar. Die Klärung der Proliferationsrelevanz kann in vielen Fällen erst mit dem Wissen über den definitiven Endverwendungszweck erfolgen – was das zügige Eingreifen der internationalen Gemeinschaft einschränkt.

Politische Lösungsansätze zur Eindämmung von Proliferation werden zudem durch die Vielzahl der Akteure erschwert. Proliferation erfolgt einerseits zwischen Staaten, andererseits zwischen Staaten und nicht-staatlichen Akteuren. Darüber hinaus ist ein gewerbsmäßiger Zwischenhandel unter nichtstaatlichen Akteuren als dritter Bereich entstanden, der die Wege der Proliferation zusätzlich verschleiert. Gerade die letzten beiden Konstellationen treiben seit einigen Jahren die Dynamik der Entwicklung an. All dies erschwert die Identifikation potentieller Aufrüstungspläne von Staaten durch die internationale Gemeinschaft erheblich.

Dramatischerweise trifft diese Dynamik auf politische Lösungs- und Kontrollansätze, die nicht in der Lage sind, die globale Problematik anzugehen. Der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag hat zwar erfolgreich zu einer weltweiten Verlangsamung nuklearer Proliferation beigetragen, doch ihm sind nicht alle relevanten Staaten beigetreten. Auch die für das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (CWÜ) erforderliche Erstmeldung über entsprechende Potentiale hat ein großer Teil der Signatarstaaten noch nicht durchgeführt. Der Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen (BWÜ) fehlen weiterhin wirksame Verifikationsinstrumente.

Weitere Exportkontrollabkommen ergänzen diese Regime, u.a. die *Nuclear Suppliers Group* (NSG), das *Missile Technology Control Regime* (MTCR), die Australische Gruppe (Informationsaustausch zur Vereinbarung einheitlicher Parameter für die Exportkontrolle chemischer Waffen) sowie das Wassenaar Arrangement und die Dual-Use-Verordnung der EU. Alle genannten Instrumente der Nichtverbreitung konzentrieren sich jedoch vorrangig auf die staatliche Handlungsebene, wobei ihre Durch-

setzungsfähigkeit selbst gegenüber staatlichen Akteuren zu wünschen übrig lässt. Die gestiegenen Herausforderungen im Bereich der Proliferation durch nichtstaatliche Akteure werden von den klassischen Instrumenten der Proliferation nur unzureichend erfasst. Die Komplexität der Proliferation stellt also erhebliche Anforderungen an die Fähigkeit Deutschlands und der internationalen Politik insgesamt, einen mehrdimensionalen Ansatz zu ihrer Bekämpfung zu entwickeln.

2. Nichtstaatliche Akteure als Motor der Proliferation

Nichtstaatliche Proliferation verdient mehr Aufmerksamkeit in Politik und Öffentlichkeit. Unabhängig von staatlichen Strukturen oder zumindest nicht offiziell autorisiert, nehmen Kriminelle, gewissenlose Wissenschaftler oder unzufriedene (Ex-)Generäle eine Vermittlerfunktion im internationalen Waffenhandel ein.

Bislang müssen allerdings auch diese Gruppierungen die relevanten Materialien (wie etwa waffenfähiges Uran) zur Waffenherstellung noch aus staatlichen Einrichtungen erlangen. Daher lässt sich feststellen, dass staatliche und nichtstaatliche Verbreitung von Ressourcen und sensitivem Wissen heute oft noch eng zusammenhängen, wie sich am Beispiel des Netzwerkes um Abdul Qadeer Khan in Pakistan gezeigt hat.

Um die Lücke der vorhandenen Regime zumindest bei den nichtstaatlichen Akteuren mit Fokus auf den Nuklearbereich zu schließen, entstanden daher verschiedene Initiativen: Die *Proliferation Security Initiative*, kurz PSI (Mai 2003), die Resolution 1540 des VN-Sicherheitsrats (April 2004) sowie die *Global Nuclear Energy Partnership* (Februar 2006).

Das Beispiel Khans illustriert jedoch ein weiteres Defizit der internationalen Gemeinschaft: Obwohl sein Handeln in weiten Teilen der Welt illegal war (z.B. in Deutschland strafbar nach § 17 Kriegswaffenkontrollgesetz), ist es unwahrscheinlich, dass er aufgrund seiner politischen Bedeutung als „Vater“ der pakistanischen Bombe jemals einem Strafprozess ausgesetzt sein wird. Neben dem Schließen völkerrechtlicher Lücken besteht also mit Blick auf die Zukunft vor allem ein Bedarf an effektiver strafrechtlicher Verfolgung von Zuwiderhandlungen auf staatlicher Ebene.

Aus zwei Gründen bergen rein privatwirtschaftliche Proliferationsnetzwerke nämlich eine besondere Gefahr: Zum einen stehen für die beteilig-

ten privatwirtschaftlichen Akteure natürlich Profitinteressen im Vordergrund, ideologische Ziele sind allenfalls zweitrangig. Daher ist der Verkauf an jeden finanziell potenten Kunden, sei es eine Terrorgruppe wie al-Qaida oder instabile Staaten, denkbar. Die Vorstellung, schmutzige Bomben oder gar Atomwaffen könnten in die Hände von Terrorgruppen gelangen, ist im Zusammenhang mit den zahlreichen Terroranschlägen in Europa, Nordafrika oder auch im Irak erschreckend. Das Profitstreben der nichtstaatlichen Akteure ist zum zweiten keinen Einschränkungen unterworfen, da die global verdeckt kooperierenden Einheiten im Gegensatz zu Staaten kaum militärische Vergeltung zu befürchten haben, wenn die Weitergabe an Terrorgruppen oder Nichtkernwaffenstaaten offenbar wird. Auf eine Bevölkerung, ein Territorium oder staatliche Stabilität müssen sie keine Rücksicht nehmen.

Trotz der Bedrohung, die sich für die internationale Sicherheit aus diesem Trend ergibt, haben de facto weder staatliche noch nichtstaatliche Proliferationsakteure ernsthafte Konsequenzen zu fürchten. Deshalb muss an der Schnittstelle der gegenwärtigen Proliferationsdynamik angesetzt und das Risiko für die nichtstaatlichen Akteure deutlich erhöht werden.

3. Handlungsempfehlungen

Die Bekämpfung der Proliferation muss auf verschiedenen Ebenen anknüpfen und sollte durch die Bundesrepublik aktiv unterstützt werden.

Präventive und repressive Instrumente ausbauen: Dazu sollten vor allem die laufenden Verhandlungen über Verifikationsmaßnahmen für das BWÜ mit dem Ziel beschleunigt werden, ein Zusatzprotokoll zum BWÜ auszuarbeiten, das die Vertragsparteien zu wirksamen Maßnahmen wie Inspektionen kritischer Einrichtungen, gegenseitigem Informationsaustausch oder vertrauensbildenden Maßnahmen verpflichtet. Zur Unterstützung dieser Maßnahmen sollte die 2006 für das BWÜ eingerichtete „Implementation Support Unit“ zu einer vollwertigen internationalen Organisation, vergleichbar mit der für das Chemiewaffenverbot zuständigen *Organization for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW), ausgebaut werden. Zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Massenvernichtungswaffen sowie den zu ihrer Herstellung benötigten Komponenten sollte eine umfassende Anti-Proliferationskonvention in den Vereinten Nationen ausgearbeitet werden, die eine strafrechtliche Verfolgung auch durch den jeweiligen Aufenthaltsstaat des Täters ermöglicht (*aut dedere, aut*

iudicare-Prinzip). Zudem sollte dieser Handel, insbesondere wenn er in einem Zusammenhang mit dem Einsatz der Waffen oder einer entsprechenden Drohung steht, in noch stärkerem Maße als heute als Verbrechen gegen die Menschlichkeit geächtet werden können, um für die Proliferateure das Risiko einer strafrechtlichen Verfolgung zu erhöhen und sie damit abzuschrecken.

Den Haag einbinden: Neben den staatlichen Gerichten könnte sich hier ein weiteres Tätigkeitsfeld für den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag ergeben, indem dieser über seine bisherigen Zuständigkeiten hinaus auch für die (subsidiäre) Ahndung von Verstößen gegen die Anti-Proliferationskonvention für zuständig erklärt wird. Dies würde in erheblichem Maße US-Interessen berühren und könnte dazu dienen, die amerikanische Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof zu erhöhen.

NEUE SICHERHEITSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG: BIOTERRORISMUS

1. Terrorismus im Zeitalter der Biologie

Im letzten Jahrhundert dominierte die Physik, gipfelnd in der Entwicklung der Atombombe, die Rahmenbedingungen internationaler Sicherheit. Mit dem Beginn des 21. Jahrhunderts stehen wir an der Schwelle zu einer Welt, in der vor allem die Biologie das Potenzial hat, die internationale Sicherheitslandschaft grundlegend zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang trachten auch terroristische Organisationen immer wieder danach, Biowaffen – Krankheitserreger oder biologische Toxine – für Anschläge nutzbar zu machen. War man noch bis Ende der 1990er Jahre davon überzeugt, dass Bioterrorismus keine existenzielle Gefahr darstellt, wurde diese Einschätzung 2001 durch die erfolgreiche Verbreitung von Anthrax-Sporen über das US-amerikanische Postsystem widerlegt. Die Tat forderte fünf Menschenleben, versetzte die Bevölkerung in Angst und Schrecken und fügte dem Wirtschaftsstandort USA kurz nach dem 11. September 2001 weiteren Schaden zu. Über Nacht wurde Bioterrorismus durch diesen Vorfall in ein neues Licht gerückt.

Der im „Amerithrax“-Fall verwendete Bakterienstamm und die raffinierte Aufbereitung des Pulvers lenkten die Ermittlungen auf Spezialisten aus der akademischen Forschungsgemeinschaft oder U.S.-Biowaffenlaboren. Die

bis 2020 zu erwartende Proliferation von Verfahren zur Herstellung von Krankheitserregern (Pathogenen) und ihrer effektiven Verbreitung könnte es jedoch erstmals auch nichtstaatlichen Akteuren erlauben, Anschläge mit Biowaffen zu verüben.

2. „Pathogen-Design“ zu Terrorzwecken

Anders als der Aum Shinrikyô-Kult, der 1995 mit dem chemischen Kampfstoff Sarin einen Anschlag auf die Tokioter U-Bahn verübte, sind Terrororganisationen nicht auf die Herbeiführung der Apokalypse aus. Terrorismus mit Biowaffen sieht sich daher bestimmten Beharrungskräften gegenüber. Ein Anschlag darf das terroristische Ziel, eine politische Botschaft sowohl an den Gegner als auch an die eigenen Anhängerschaft zu senden, nicht konterkarieren. Eine ablehnende Haltung der Anhängerschaft mit Blick auf die Wahl der Mittel könnte sich somit hemmend auswirken. Auch würden zumindest die Mitglieder der Führungsriege, anders als einzelne Attentäter, ihr Leben kaum direkt aufs Spiel setzen und die Folgen eines Gebrauchs schwer kontrollierbarer Biowaffen stets genau abwägen. Nichtsdestotrotz scheint es auch in der jüngeren Vergangenheit (dilettantische) Bestrebungen zur Produktion von Biowaffen gegeben zu haben, die vorrangig al-Qaida zugeschrieben werden. Die Existenz zur Tat motivierter Terroristen darf also keinesfalls ausgeschlossen werden.

Der Wille zur Tat ist jedoch nur der erste Schritt, denn die erfolgreiche Vorbereitung und Realisierung eines Anschlags stellt eine ungleich größere Hürde dar. Es ist kein triviales Unterfangen, hoch ansteckende und tödliche Pathogene wie beispielsweise Anthrax unter dem notwendigen Eigenschutz herzustellen und wirkungsvoll zu verteilen. Dies setzt Fachkenntnisse und den Einsatz moderner Technologien voraus. Ein terroristisches Biowaffenprogramm ist auf kostspielige, lange und intensive Vorbereitungen und Versuchsreihen, wissenschaftlich ausgebildete Experten mit besonderen Fertigkeiten sowie High-Tech-Equipment angewiesen. Anders lassen sich zu gefährlichen Biowaffen taugende Agenzien nicht erfolgreich herstellen und waffenfähig machen.

Die fortschreitende Konvergenz von Biologie, Chemie und Informationstechnologie birgt jedoch die Gefahr, dass bis 2020 handliche und effektive Apparaturen zur Verfügung stehen, die viele der notwendigen Produktionsschritte hin zur biologischen Terrorwaffe vereinfachen und eine quasi-automatisierte Produktion erlauben. Im Zusammenhang

mit gentechnologischen Verfahren mehren sich sogar die Befürchtungen, dass einst sicher ausgeschlossene Optionen zukünftig realisierbar sein könnten. Dazu zählen auch Berichte, die das Design einer „ethnischen Waffe“ neuerdings für umsetzbar halten – eines Krankheitserregers also, der aufgrund genetischer Unterschiede zwischen Menschen seine Wirksamkeit nur gegen bestimmte Gruppen entfaltet.

Vor diesem Hintergrund erscheint der eigentlich segensreiche medizinische Fortschritt im Zeitalter der Biologie als zweischneidiges Schwert. Denn Kern des Problems ist, dass beinahe alles in friedlicher Absicht Erforschte auch missbraucht werden kann.

Ein 2001 im *Journal of Virology* publizierter Artikel beschreibt ein Experiment, das eigentlich auf ein biologisches Schädlingsbekämpfungsmittel zur Sterilisierung von Mäusen durch Manipulation von Mäusepocken-Viren abzielte. Das unvorhergesehene Ergebnis war ein potentes Virus, das sogar geimpfte Mäuse zu töten vermochte. Die Verwandtschaft zwischen Mäusepocken und den für Menschen infektiösen Pocken verweist auf die Möglichkeit, dass auf ähnliche Weise gentechnisch manipulierte Viren in Umlauf gebracht werden könnten, gegen die eine Pockenimpfung keinen Schutz mehr bietet. Ein zweiter Fall aus demselben Jahr machte auf die überraschende Möglichkeit aufmerksam, das Poliovirus eigenhändig im Labor zu produzieren, indem die im Internet frei verfügbare Gensequenz mit einem DNA-Synthetisierer zu einem vollständigen Poliovirus-Genom zusammengesetzt wird. Die Janusköpfigkeit der Biotechnologie ist vor allem deswegen problematisch, weil nicht nur solche im Internet zugänglichen Fachartikel und Daten die Gefahr des im Abschnitt zur Proliferationskontrolle bereits thematisierten „Dual-Use“ bergen. Im Vergleich etwa zur Nukleartechnologie sind nicht nur Informationen, sondern auch Substanzen und Gerätschaften zahlreicher und leichter verfügbar.

Darüber hinaus wartet längst auch eine Reihe von Schwellenländern mit Steuergeschenken und Industrieparks für „Life Science“-Unternehmen auf. Die Zugriffsmöglichkeiten auf die relevanten Komponenten eines Biowaffenprogramms werden somit in Zukunft weltweit stetig wachsen. Dadurch steigt das Risiko, dass Terroristen auf Ressourcen aus der OECD-Welt nicht mehr angewiesen sind, um Biowaffen erfolgreich herzustellen und auf effiziente Weise, etwa in Form von stabilen Aerosolen, in Umlauf zu bringen.

3. Handlungsempfehlungen

Trotz dieser neuen Bedrohungsszenarien stellt Bioterrorismus die aktiv an der Eindämmung von Terrorismus beteiligten Kräfte wie Geheimdienste oder Polizei nicht vor grundlegend andere oder neue Herausforderungen. Auch hier liegt der Schlüssel in koordinierter Geheimdienst- und Polizeiarbeit, um Terrorpläne frühzeitig erkennen und durchkreuzen zu können. Drei konkrete Maßnahmen sollten jedoch im Besonderen verfolgt werden, um die Bedrohung durch Bioterrorismus einzudämmen.

Dem Dual-Use-Problem begegnen: Erstens gilt es, Terroristen den Zugriff auf *Dual-Use*-Güter und -Informationen zu erschweren. Jedes Jahr finden weltweit tausende Experimente statt, die gentechnisch veränderte Organismen und Viren beinhalten. Es ist eine offene Frage, wie mit den Forschungsergebnissen umgegangen werden soll. Strikte Regulierung und Geheimhaltung kann und wird nicht die Lösung sein. Vielmehr sollten weltweit Forscherinnen und Forscher stärker für die potenziellen Risiken ihrer Arbeit sensibilisiert und in Rüstungskontrollbemühungen einbezogen werden. Auf nationaler Ebene könnte man sich am Beispiel des schwedischen *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) orientieren, an dem seit 2008 an einem Laborhandbuch zur Biosicherheit gearbeitet wird, das Laborpersonal mit Sicherheitsprozeduren vertraut machen soll. International sollte unter dem Dach der im Bereich der Biosicherheit erfahrenen OECD eine spezialisierte Agentur eingerichtet werden, vergleichbar der Nuklearenergiebehörde der OECD. Diese Organisation sollte ein anonymes internetbasiertes Frühwarnsystem schaffen, um Wissenschaftlern, die in ihrer eigenen Forschung oder der Arbeit von Kollegen Missbrauchspotenzial erkennen („whistle-blowing“), unabhängige Gutachter zur Seite zu stellen.

Das BWÜ stärken: Zweitens steht auf internationaler Ebene mit dem Biowaffen-Übereinkommen (BWÜ), an dessen Fortentwicklung Deutschland intensiv mitwirkt, bereits heute ein Schlüsselinstrument und auch die wichtigste Kommunikationsplattform im Bereich der Biosicherheit zur Verfügung. Vom Verhaltenskodex für einzelne Forscher über nationale Maßnahmen zur Schaffung von Transparenz bis hin zum angestrebten internationalen Rüstungskontrollregime – ausdrücklich auch mit Blick auf nichtstaatliche Akteure – wird im Rahmen des BWÜ die gesamte Bandbreite an Problemen diskutiert. Die besonderen Vorteile (und die Schwierigkeiten bei der Umsetzung) des BWÜ liegen darin, dass das Verbot die Entwicklung, Herstellung und Lagerung aller erdenklichen Stoffe abdeckt.

Weil das Übereinkommen auf den Verwendungszweck abzielt, fällt alles, was nicht zur defensiven Forschung und Schutzzwecken gedacht ist, sondern als Waffe benutzt werden kann, unter das Verbot. Es mangelt jedoch an einem zuverlässigen Verifikationssystem – wie in den vorangegangenen Handlungsempfehlungen zur Proliferationskontrolle bereits angemahnt und auch näher erläutert wurde. Folglich sollte dessen Etablierung ein vorrangiges Ziel deutscher Bemühungen sein.

Standards harmonisieren: Drittens muss Deutschland auf nationaler Ebene weiterhin seiner Schutzpflicht nachkommen. Dazu ist es mit seinen zahlreichen Ämtern und seiner Institutslandschaft einerseits gut ausgestattet. Andererseits birgt Deutschlands föderatives System aber auch Tücken, wie sich am Beispiel des „Nationalen Influenzapandemieplans“ aus dem Jahr 2005 zeigt, dessen Interpretation und Umsetzung von Bundesland zu Bundesland verschieden ausfällt. Daher gilt es, zukünftig durch bundesweite Standards und Kontrollen sowie eine engere Zusammenarbeit von Bund und Ländern sicherzustellen, dass Maßnahmen zum Katastrophenschutz effektiv umgesetzt und nicht durch konfligierende Zuständigkeiten behindert werden.

NEUE SICHERHEITSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG: CYBER-WAR

1. Cyber-Hype!?

Die kleine Baltenrepublik Estland sah sich im April 2007 einer massiven „Denial-of-Service-Attacke“ auf Webseiten von Parteien, Firmen, Banken, Zeitungen und Regierungseinrichtungen gegenüber. Da dem Vorfall diplomatische Verwerfungen mit Russland vorausgegangen waren, beschuldigte Estland den Kreml der „Cyber-Kriegsführung“. Mit diesem Ereignis sowie den chinesischen Angriffen auf Regierungsrechner, unter anderem in Deutschland, wurde Cyber-War endgültig zu einem Teil der sicherheitspolitischen Agenda. In der NATO wurde Cyber-Defense schlagartig salonfähig und rangierte fortan gleichauf mit Themen wie Raketenabwehr oder Energiesicherheit. Dabei interessierte kaum, dass die Folgen des Cyber-„War“ gegen Estland mit denen eines echten Krieges nicht zu vergleichen waren und bisher auch nicht sicher ist, ob vom „ersten Cyber-War der Geschichte“ überhaupt die Rede sein kann. Denn es wurde nie abschließend geklärt, ob die Urheberschaft tatsächlich bei Russlands Regierung und Militärs oder nicht doch bei Privatpersonen lag. In diesem Fall wäre

das Ganze eher ein weiterer Fall von „Hacktivism“, wie er bereits seit Jahren in anderen Konflikten beobachtbar ist. Ein Cyber-War mit ähnlich katastrophalen Folgen für Leib und Leben, wie ein Krieg in der physischen Welt sie zeitigt, darf derzeit noch als Science-Fiction gelten.

Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass mit der Abhängigkeit von kritischen Infrastrukturen für moderne Gesellschaften eine Reihe von spezifischen Verwundbarkeiten einhergeht. Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, (Satelliten-)Leitsysteme für Straßen-, Bahn- und Luftverkehr oder Telekommunikationsnetze gehören zu den Lebensadern moderner Gesellschaften. Solche Infrastrukturen stehen darüber hinaus in wechselseitiger Abhängigkeit. Aus diesem Grund kann etwa ein längerer, flächendeckender Stromausfall in einem Dominoeffekt weitreichende Konsequenzen nach sich ziehen.

Mit Blick auf das Jahr 2020 ist zu erwarten, dass der Trend zur Verschränkung von Infrastrukturen weiter zunimmt und ihr Funktionieren zugleich für viele Bereiche des menschlichen Lebens (in der OECD-Welt) immer unentbehrlicher wird. Das zeigt sich vorrangig am Beispiel des Internet: Wenn bis 2011 die letzten der 4,3 Milliarden IP-Adressen des alten Typus' (v4) vergeben sind, wird sich die Umstellung auf IPv6 vollziehen. Der um ein Vielfaches größere Adressraum des neuen Internet-Protokolls wird es erlauben, im „Internet der Dinge“ zukünftig bis zu 340 Sextillionen Endgeräte, von Computern über Telefone bis hin zu Autos oder gar Körperimplantaten, miteinander zu vernetzen. Ein neues Zeitalter wird anbrechen. Wenn der Entwicklung dieser gleichermaßen ubiquitären wie kritischen Infrastruktur nicht frühzeitig Rechnung getragen wird, dann könnten die Verwundbarkeiten noch einmal dramatisch zunehmen. Konfliktaustragung im virtuellen Raum könnte dann konventionelle Kampfhandlungen nicht wie heute nur vorbereiten oder begleiten, sondern mit Blick auf das in den Alltag hineinreichende Schadensausmaß nahezu ersetzen.

Was heute also eher noch ein Gedankenspiel im Rahmen des „Hypes“ um die neuen Möglichkeiten im Cyberspace ist – Krieg im und aus dem Netz mit allen Konsequenzen, auch für unsere nicht-virtuelle Welt – könnte 2020 tatsächlich Realität sein.

2. Der Cyberspace als Schlachtfeld: Akteure und Risiken

Das Beispiel Estland zeigt, dass die Unterscheidung zwischen Cyber-War und Hacktivism, aber auch die Abgrenzung zu Cyber-Crime und Cyber-Terrorism nicht leicht fällt. Der Hauptgrund dafür ist, dass die eingesetzten Mittel in allen Fällen sehr ähnlich sind. Als Unterscheidungsmerkmal können jedoch die beteiligten Akteure und ihre Zielsetzungen herangezogen werden. Denn Streitkräfte ebenso wie Aktivisten, Kriminelle oder Terroristen bedienen sich zwar allesamt „Computernetzwerk-Angriffen“ (CNAs), sie tun dies jedoch in unterschiedlicher Absicht. Eine Militär-operation sollte mit ihren CNAs auf die Störung der Fähigkeiten des Gegners zur Kontrolle der eigenen Streitkräfte und die Informationsgewinnung abzielen, um so den Sieg zu erringen. Terroristen hingegen sind auf die Verbreitung von Angst und Schrecken unter der Zivilbevölkerung durch das Lahmlegen von Infrastrukturen oder das Provozieren von katastrophalen Unfällen aus.

Der Fall Estland und die Überlegung der NATO, Cyber-Angriffe den Kriterien für den Bündnisfall hinzuzufügen, verdeutlichen darüber hinaus, dass solche begrifflichen Unterscheidungen keine praxisfernen Spitzfindigkeiten sind – schließlich soll im Ernstfall die Verteidigung auf das richtige Ziel gerichtet sein. Diese Ausführungen lassen bereits erahnen, dass die Konfliktaustragung im Cyberspace vor allem ein gewaltiges Risiko birgt: Das sukzessive Verwischen der Grenze zwischen ziviler und militärischer Sphäre.

Nur das U.S.-Militär strebt mit seinem „Cyber Command“ und dem „Global Information Grid“ für die Zukunft sowohl die militärische Dominanz im Cyberspace als auch die weitgehende Trennung zwischen militärischer und ziviler Telekommunikationsinfrastruktur an. Der Rest der Welt wird auch im Jahr 2020 das Gros des „militärischen“ Datenverkehrs noch über kommerzielle Infrastrukturen abwickeln. Das bedeutet, dass beim Cyber-War stets die Gefahr mitschwingt, dass zivile Systeme in Mitleidenschaft gezogen oder gar ganz bewusst zum Teil des militärischen Zielkatalogs gemacht werden. Dieses Risiko wird deswegen besonders virulent, weil CNAs sich de facto im rechtsfreien Raum abspielen. Denn im Cyberspace gestalten sich die Unterscheidbarkeit von militärischen und nicht-militärischen Zielen sowie die verlässliche Zurechnung einer Wirkung zu ihrem Urheber, wie das Estland-Beispiel illustriert, nicht nur ungleich schwieriger als in der physischen Welt, sondern in manchen Fällen nachgerade

unmöglich. Aus militärischer Sicht gilt im Cyberspace folglich „anything goes“. Wie in der nicht-virtuellen Welt, sollten jedoch auch auf dem „Schlachtfeld Cyberspace“ die Angemessenheit der Mittel und die Unterscheidbarkeit von Kombattanten und Nichtkombattanten gewahrt werden.

3. Handlungsempfehlungen

Das Individuum in die Pflicht nehmen: Das hier aufgeworfene Problem ähnelt in einem spezifischen Punkt dem des Klimawandels: Je globaler das Risiko, desto mehr stehen nicht nur Staaten und internationale Organisationen in der Pflicht, sondern desto stärker ist auch und gerade das einzelne Individuum gefordert. Tragfähige Handlungsempfehlungen müssen daher der Tatsache Rechnung tragen, dass die Möglichkeiten für eine ganze Reihe von CNAs nicht genuin technischen, sondern menschlichen Ursprungs sind. Konkret heißt das: Die Vorbeugung gegen CNAs auf dem Weg zur „globalen Cyber-Sicherheit“ muss zunächst am Computer zu Hause oder am Arbeitsplatz beginnen. Regelmäßige IT-Pflege und Maßnahmen zum Schutz gegen Schadsoftware schützen nicht nur persönliche Daten, sondern erweisen auch der globalen digitalen Infrastruktur einen essentiellen Dienst. Dem Aufbau von Bot-Netzen – Zusammenschlüssen aus mit Schadsoftware infizierten und ferngesteuerten Rechnern – wird so am effektivsten vorgebeugt. Jedwedem Angreifer, gleich ob mit aktivistischem, kriminellem, terroristischem oder kriegerischem Motiv, wird damit das Werkzeug genommen. Denn ein Bot-Netz war es auch, das mit einer Flut aus Anfragen die estnischen Webserver zum Verweigern ihres Dienstes („Denial-of-Service“) zwang. Die Initiative „Deutschland sicher im Netz e.V.“ unter der Schirmherrschaft des Bundesinnenministeriums ist ein richtiger, aber allenfalls erster Schritt, um beim Umgang mit Computern und Internet das Problembewusstsein der Öffentlichkeit zu schärfen.

Anreize schaffen: Eine zweite Handlungsempfehlung zielt auf Unternehmen und die öffentliche Hand. Hier gilt es nicht nur Kapazitäten zur „Computer Emergency Response“ weiter auszubauen, sondern auch offene Standards stärker zu fördern, wie es beispielsweise das Auswärtige Amt in vorbildlicher Weise praktiziert. Dafür sprechen nicht nur die Kostenvorteile. Alternative Open Source-Architekturen anstelle von kommerziellen Monokulturen reduzieren vor allem auch Verwundbarkeiten. Mit dem „Nationalen Plan zum Schutz kritischer Infrastrukturen

(KRITIS)“ und den Sicherheits-Zertifizierungen durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) ist zudem in Deutschland zumindest ein Anfang gemacht, um Sicherheitsanreize für Unternehmen und die öffentliche Hand zu gewährleisten sowie Mindeststandards und Meldepflichten zu etablieren. Die Ergänzung und Unterstützung dieses Handlungsrahmens durch die EU-Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) ist richtig und notwendig. Krisenübungen im europäischen Rahmen sowie vor allem eine breitere und durch die deutsche Außenpolitik forcierte internationale Abstimmung und Harmonisierung von Regelwerken müssen folgen.

Das Völkerrecht weiterentwickeln: Eine dritte Handlungsempfehlung richtet sich an die Staatengemeinschaft: Um das Problem der ungenügenden Abgrenzung zwischen zivilen und militärischen Sphären im Cyberspace auf internationaler Ebene anzugehen, sollte die deutsche Außenpolitik auf eine Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts drängen, so dass tragfähige Definitionen und Abkommen über die Einhegung von CNAs in zwischenstaatlichen Konfliktfällen erreicht werden. Das Beharren auf einer Unterscheidbarkeit von „zivil“ und „militärisch“, bzw. der Möglichkeit zur Zurückverfolgbarkeit von „Gewalt“-Handlungen, auch im Cyberspace, bringt allerdings die Verantwortung mit sich, regulative Eingriffe zum Schutze der öffentlichen Sicherheit nicht in eine unverhältnismäßige Beschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte umschlagen zu lassen. Die größten Segnungen des Internetzeitalters – die neu gewonnenen Freiheiten durch die grenzenlose Offenheit des Cyberspace – müssen auch im Angesicht neuer Risiken gewahrt bleiben. Mit dem für offene und demokratische Gesellschaften unvermeidlichen Rest an Verwundbarkeit wird man daher auch im Jahr 2020 leben müssen.

ENTWICKLUNG

VORWORT

Kein anderer Zweig des auswärtigen Regierungshandelns ist in der jüngsten Zeit so grundsätzlich in Frage gestellt worden wie die Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Nach über fünfzig Jahren Entwicklungshilfe erkennen viele Kritiker nur mäßige Erfolge – vor allem in Sub-Sahara Afrika bleiben die Fortschritte hinter den Erwartungen zurück. Doch gerade weil noch längst nicht alle Defizite behoben sind, wird die EZ auch im Jahr 2020 einen hohen Stellenwert in den Außenbeziehungen der Bundesrepublik einnehmen. Allerdings werden sich die Rahmenbedingungen für entwicklungspolitisches Handeln in den kommenden Jahren ändern. Zum einen wird sich die Zahl der Empfängerländer erheblich verringern, da viele der momentanen Partnerländer in Asien und Südamerika im Begriff sind, endgültig den Sprung von Schwellenländern zu Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften zu schaffen. In der Folge wird sich die deutsche EZ noch stärker auf Sub-Sahara Afrika fokussieren.

Zum anderen zeichnet sich innerhalb Afrikas eine Spaltung ab: auf der einen Seite existieren weiterhin unterdurchschnittlich entwickelte Volkswirtschaften wie zum Beispiel Guinea, der Niger oder Gabun, während auf der anderen Seite die Volkswirtschaften afrikanischer Tigerstaaten wie Südafrika, Botswana, Uganda, Tansania und Kenia rapide wachsen und sich nachhaltig konsolidieren. Der sinkenden

Zahl von Empfängerländern stünde damit eine steigende Zahl von Geberländern weltweit gegenüber. Für die Bundesrepublik stellt sich somit die Frage, welche Akzente sie vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden Geberkonkurrenz setzen muss und wie sie ihre Entwicklungspolitik effektiv gestalten kann.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die deutsche EZ mittelfristig sowohl vor klassischen als auch neuartigen Herausforderungen steht, von denen einige hier schlaglichtartig dargestellt werden sollen. Zu den klassischen Herausforderungen zählen die Stärkung der staatlichen Gewalt in den Schwellenländern insbesondere in Post-Konflikt-Situationen und die Förderung demokratischer Strukturen. Beides sind bereits Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, deren Verfolgung jedoch an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden muss. Die oben skizzierten Veränderungen erzeugen aber auch neuartige Herausforderungen, auf die die deutsche EZ ebenfalls eine Antwort finden muss. Beispiele hierfür sind die Bewältigung regionaler Unterschiede, die in vielen Schwellenländern gerade zwischen Städten und ländlichen Regionen bisher ungekannte Ausmaße annehmen werden, sowie die Entwicklung einer Vision für die Weiterentwicklung der Entwicklungsziele nachdem das Programm der Millennium Development Goals (MDGs) 2015 abgeschlossen sein wird, ohne dass alle Länder alle Ziele erreicht haben werden.

KLASSISCHES ENTWICKLUNGSPOLITISCHES THEMA: STAATLICHE KONSOLIDIERUNG

1. Vom Post-Konflikt-Management zur umfassenden Nachbearbeitung

Die klassische Trennung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik weicht zunehmend der Erkenntnis, dass diese zwei Seiten einer Medaille sind. Dafür waren zwei jüngere Entwicklungen maßgeblich, die in den nächsten Jahrzehnten bestimmenden Einfluss auf die Entwicklungspolitik haben werden. Erstens ist bereits kurz nach dem 11. September 2001 Staatszerfall als eine den Terrorismus fördernde Bedingung identifiziert worden, wodurch die Entwicklungspolitik als Mittel zur Terrorismusbekämpfung neue Bedeutung gewann. Zweitens hat die drastische Zunahme internationaler Interventionen nach dem Ende des Kalten Krieges deutlich gemacht, dass gerade in Post-Konflikt- und Transformationssituationen sicherheitspolitische Maßnahmen eng mit entwicklungspolitischen koordi-

niert werden müssen, um langfristig Frieden und nachhaltige Entwicklung in Gang zu setzen. Dies ist besonders in den Demobilisierungs-, Entwaffnungs- und Reintegrationsprogrammen, sogenannten DDR-Maßnahmen, und der daran anschließenden Sicherheitssektorreform (SSR) deutlich geworden.

Gerade weil diese Bereiche noch an Bedeutung gewinnen werden, ist eine Bestandsaufnahme für die Fortentwicklung der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich wichtig. So gibt es bis heute keine Studien, die einen Zusammenhang zwischen Armut und islamistisch motiviertem Terrorismus belegen. Im Gegenteil: Da islamistische Terroristen Ungläubige und nicht soziale Ungleichheit angreifen, könnte dieser häufig betonte vermeintliche Zusammenhang sowohl der Effektivität der Terrorismusbekämpfung schaden, als auch der Entwicklungspolitik einen Bärendienst erweisen. Es würde eine Erwartungshaltung an die Entwicklungszusammenarbeit geschaffen, die diese gar nicht erfüllen kann. In Post-Konflikt-Situationen zeigt sich deutlich, dass es trotz erster positiver Erfahrungen mit DDR- und SSR-Programmen einigen Verbesserungsbedarf gibt. Das gilt etwa für das Ineinandergreifen beider Programme und insbesondere für deren Reichweite. Deutlich geworden ist dies z.B. in der internationalen Mission zum Aufbau der Polizeikapazitäten in Afghanistan, an der sich auch die Bundesrepublik beteiligt. Auch aus anderen Interventionen ist bekannt, dass sich gerade die Sicherheitssektorreform zu häufig nur auf Militär- und Polizeikräfte konzentriert, ohne dabei ausreichend Justiz, Grenzpolizei, Zoll und die in vielen Post-Konflikt-Situationen ebenfalls existierende *Civil Defense Forces* (CDFs) einzubeziehen. Darüber hinaus haben all diese Programme sich stark auf die Einbindung ehemaliger Kombattanten in nationale Armeen konzentriert. Dabei sind Polizeikräfte gerade in Sub-Sahara Afrika oft zu kurz gekommen, obwohl hier besonderer Nachholbedarf besteht. Insbesondere die Überwachung des Grenzverkehrs, die Einübung von Deeskalationsstrategien und die Rückbindung polizeilicher Arbeit an die jeweiligen Gemeinschaften bedürfen verbesserter Förderung. Als ebenfalls problematisch hat sich die mittelfristige Finanzierung dieser Programme herausgestellt, wobei besonders deutlich wird, wie wenig sich entwicklungspolitische Maßnahmen von effektiver Sicherheitspolitik trennen lassen: Allzu oft scheitern die Programme und insbesondere die in ihnen vorgesehene Reintegration ehemaliger Kämpfer an der Frage, wohinein sich die ehemaligen Kombattanten eigentlich integrieren sollen. Daher laufen diese Maßnahmen auch Gefahr, grundsätzlich die Kämpfenden zu belohnen und

die eigentlichen Opfer zu vernachlässigen. Die anschließende Wiederaufbau- und Wirtschaftsförderung ist dementsprechend von hoher Bedeutung. Hier spielen die Gewährleistung und der Schutz des Einzelnen sowie die damit einhergehende Schaffung und der Schutz bereits bestehender rechtsstaatlicher Strukturen eine besondere Rolle für nachhaltige ökonomische und demokratische Entwicklung. Mit der frühzeitigen Einbindung der Ressourcen und Expertise ziviler Sicherheitsbehörden in die deutsche Entwicklungspolitik können die konflikt(nach)bearbeitenden Strukturen der Staaten so gestärkt werden, dass der Wiederausbruch von Konflikten verhindert werden kann.

2. Stärkung der Staatsgewalt

Auch wenn der Erfolg konfliktpräventiver Entwicklungszusammenarbeit nur schwer zu bewerten ist, so zeigt die bisherige Erfahrung mit Friedensmissionen, dass eine der größten Herausforderungen zum Abschluss derartiger Missionen die Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols ist. Dessen Erosion beginnt aber oft lange bevor ein bewaffneter Konflikt die internationale Gemeinschaft zum Eingreifen zwingt. Dem hier aufgezeigten Verbesserungsbedarf in den Programmen zur Konfliktnachbearbeitung und staatlichen Konsolidierung stehen allerdings die bisher begrenzten Fähigkeiten Deutschlands und der Europäischen Union entgegen. Dies gilt zum einen für die bislang bereitgestellten materiellen Ressourcen. Hier besteht bereits heute ein Allokationsproblem, da die Ressourcen für Auslandseinsätze zu Lasten des Personalbedarfs im Innern gehen. Zum anderen fehlt es an notwendigen Kompetenzen beim eingreifenden Personal: Gefragt – aber noch unzureichend vorhanden – sind kulturelle Vorkenntnisse, eine belastbare Lageeinschätzung und die Fähigkeit zur Anpassung an die vorgefundenen Strukturen. Darüber hinaus muss die polizeiliche Aufbauarbeit zwar in internationale und fachübergreifende Ansätze eingebunden und in außen-, verteidigungs- oder entwicklungspolitische Konzepte integriert werden. Gleichzeitig ist aber die Trennung von Militär und ziviler Polizei, zwischen innerer und äußerer Sicherheit, ein wichtiger Schritt hin zur Konsolidierung von Staatlichkeit. Diese Differenzierung ist sowohl für die Anerkennung der polizeilichen Arbeit durch die Bevölkerung als auch für die zivil-humanitären Nichtregierungsorganisationen von hoher Relevanz und verlangt einen Balanceakt, mit dem bisher nur wenige Erfahrungen gemacht worden sind.

Schließlich ist das Bemühen um die Stärkung der Staatsgewalt in Entwicklungsländern nicht nur ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen geschuldet, sondern auch Ausdruck einer wertegeleiteten Außenpolitik. Da nur stabile öffentliche Strukturen die Durchsetzung demokratischer Standards erlauben, dient sie auch der Förderung individueller Freiheit und der damit verbundenen Rechte.

3. Handlungsempfehlungen

Die Anforderungen an die sicherheitspolitische Funktion der Entwicklungszusammenarbeit sind in den letzten Jahren geradezu explosionsartig gestiegen. Mit Blick auf die zukünftige Gestaltung der Entwicklungspolitik ist es jedoch wichtig, dass sich die Bundesrepublik auf die Bereiche konzentriert, in denen eine Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit gesichert ist und in denen die Potentiale und Erfahrungen der deutschen Institutionen zielführend zum Einsatz kommen können. Ein solcher Ansatz ließe sich in eine kohärente Außenpolitik einbinden, die sowohl Deutschlands internationaler Verantwortung gerecht wird, als auch den Bedenken in der deutschen Öffentlichkeit bezüglich eines stärkeren militärischen Engagements Rechnung trägt.

Kapazitäten der deutschen EZ ausbauen: Die zu einem Einsatz fähigen und bereiten Landes- und Bundesbeamten und Angestellten müssen kontinuierlich und effizient gesichtet und ausgebildet werden. Der für die Außen- und Entwicklungspolitik verantwortliche Bund ist hierbei in der Pflicht, die entsprechenden Haushaltsmittel bereitzustellen. Im Hinblick auf den erhöhten Personalbedarf sollten die bislang bestehenden Trainingszentren ausgebaut und stärker miteinander verzahnt werden. Ferner sollte die multilaterale Kooperation bereits in der Vorbereitungsphase stärker berücksichtigt werden, indem der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL), aber auch einer gemeinsamen praktischen Ausbildung ein höherer Stellenwert zugewiesen werden. Ebenso müssen die beamtenrechtlichen Rahmenbedingungen so weiter entwickelt werden, dass Auslandsverwendungen von interessierten Polizisten flexibel und ohne negative Auswirkungen auf ihre Laufbahnsituation wahrgenommen werden können. Ferner bedarf es einer Diversifizierung und einer Stärkung bei der Analyse und strategischen Vorbereitung von Auslandsmissionen, so dass auch kurzfristig gemeinsame Fundamente und Schnittstellen als Basis für die Arbeit mit den Empfängerländern identifiziert werden können. In diesem Zusammenhang kann sich der Aufbau von permanenten

ressortübergreifenden Einsatzstäben sowie die Einbindung entsprechender Fachleute in die deutschen Botschaften anbieten, so dass die Bundesregierung kontinuierlich mit auf den Bereich der inneren Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit fokussierten Frühwarnberichten versorgt werden kann.

Kapazitäten der Empfängerländer ausbauen: In den Empfängerländern muss der Aufbau von Polizeischulen unterstützt und durch Trainingsprogramme begleitet werden, die beispielsweise auf den Umgang mit Großdemonstrationen oder gewalttätigen Ausschreitungen vorbereiten. Dabei muss darauf hingewirkt werden, dass die Empfängerländer ihre eigene Personalauswahl nach objektiven, transparenten und die ethnische Zusammensetzung des Landes widerspiegelnden Kriterien vornehmen. Dies könnte zum Beispiel durch ein internationales Fördersystem für polizeiliche und justizielle Eliten aus den Empfängerländern erreicht werden.

KLASSISCHES ENTWICKLUNGSPOLITISCHES THEMA: DEMOKRATIEFÖRDERUNG

1. Friedensförderung durch demokratische Entwicklung

Demokratie ist nicht gleich Demokratie – Unterschiede finden sich in der Verfassung des Systems, dem Grad der Zentralisierung, der Stärke der einzelnen Institutionen und nicht zuletzt der politischen Kultur. Allerdings haben Demokratiekonzepte westlicher Ausrichtung eines gemeinsam: Sie bauen auf einem funktionierenden Meinungsbildungskreislauf auf, der Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Medien eine Plattform bietet, um durch die offene Auseinandersetzung individueller Ansichten einen gesellschaftlich akzeptablen Grundkonsens stets neu formulieren oder finden zu können. Dieser Konsens mag nicht immer die optimale Lösung eines Problems sein, doch steht die Akzeptanz des Prozesses und der Lösung im Vordergrund – und diese wird getragen von der Teilhabe möglichst vieler Akteure. Der Schutz der Meinungsvielfalt, die Stärkung stabiler Institutionen und eine funktionierende, demokratische Staatsordnung stärken die Zivilgesellschaft und erlauben es Demokratien so, politische Extreme auf Dauer zu marginalisieren.

2. Standbeine demokratischer Entwicklung

In den vergangenen Jahrzehnten wurden demokratisches Staatswesen und wirtschaftliche Prosperität als zusammengehörig angesehen. Ebenso schien der Umkehrschluss, dass nicht-demokratische Staaten von Wohlstand und Aufschwung ausgeschlossen sind, erlaubt. Am Beispiel Chinas und Russlands zeigt sich jedoch, dass sich auch Staaten zu wirtschaftlichen Mächten mit globaler Ausstrahlung entwickeln können, die entweder starke Demokratiedefizite aufweisen oder überhaupt keine Demokratien sind. Der Anspruch der Bundesrepublik muss dennoch sein, in ihrer Entwicklungszusammenarbeit für individuelle Freiheit, Pluralismus und eine starke Zivilgesellschaft einzutreten.

Bereits manche Staaten Mittel- und Osteuropas, eigentlich stabile Demokratien, weisen in dieser Hinsicht Defizite auf: Medien verstehen sich nicht als Agenda-Setzer, und die Zivilgesellschaft erfährt kaum Unterstützung von öffentlicher Seite, geschweige denn dass zivile Akteure beratend in legislative Prozesse eingebunden werden. Die Politik agiert unabhängig von Einflüssen aus der Gesellschaft und erfährt höchstens bei Wahlnächten oder gar Massenprotesten eine Resonanz – dann aber ist es meist zu spät, um einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu formulieren. Während in Teilen Europas die Öffentlichkeit nicht pro-aktiv und konstruktiv in den Lösungsfindungsprozess eingebunden wird, sind Staaten mit weit ungünstigeren Verhältnissen und instabileren Institutionen auf auswärtige Hilfe angewiesen, um ihre junge, demokratische Entwicklung nicht bereits im Keim zu ersticken. „Viele Augen sehen mehr“ könnte das Motto lauten: Mehr Akteure bedeutet mehr Aufmerksamkeit für einzelne Facetten des Prozesses und entsprechend bessere Kontrolle. Fehlentwicklungen wie Korruption und Vetternwirtschaft müssen von einer vehementen Öffentlichkeit und einem stabilisierten Gerichtswesen Schranken gesetzt werden. Es muss Ziel der Demokratieförderung sein, diese Aspekte, die wegführen von klassischen Konzepten der konzentrierten Parteienförderung, künftig aufzugreifen.

Dennoch muss auch Parteienförderung wesentlicher Bestandteil der Demokratieförderung bleiben: Parteien sind als Bindeglied zwischen Politik und Gesellschaft unverzichtbar. Parteien aggregieren soziale Belange und kommunizieren diese an staatliche Organe. Sie sind Orte politischer Partizipation, Integration und Sozialisation auf der Basis von Werten oder Ideologien. Als Opposition für die Kontrolle und Korrektur

der Mehrheiten im Parlament sind sie unverzichtbar. Genau deshalb werden sie in neo-autoritären Staaten unterdrückt, gleich- oder ausgeschaltet. Parteien alleine aber können nicht Träger demokratischer Prozesse sein: Eine Demokratie ist nichts ohne Demokraten. Diese wachsen in der Gesellschaft heran und bedürfen dort ihres Freiraums und einer Plattform, die nicht immer politisch organisiert sein muss.

3. Handlungsempfehlungen

Das Bekenntnis zur Demokratie als Staatsform bedingt ein Bekenntnis zu Pluralismus, Teilhabe am politischen Prozess, individueller Freiheit und der Förderung von Parteien. Ein vielschichtiger und facettenreicher öffentlicher Raum kann nicht mit den gleichen Methoden gefördert werden wie eine überschaubare Anzahl organisierter Parteien. Dennoch stehen der Bundesrepublik Instrumente zur Verfügung, die geeignete Mediatoren ausmachen und unterstützen können. Die politischen Stiftungen haben sich in dieser Hinsicht während Jahrzehnten internationaler Arbeit bewährt. Die EZ sollte diese Akteure noch gezielter einbinden.

Aktive Zivilgesellschaft und starke Medien fördern: Mittelfristige werden Systeme, die ihren internen Potentialen keinen Raum lassen, ihre Erneuerungskraft einbüßen und an Einfluss verlieren. Ziel der Entwicklungsarbeit muss es sein, neben politischen auch jene Akteure in Staat und Gesellschaft zu fördern, die zu einem funktionierenden Meinungsbildungskreislauf beitragen, durch ihre Teilhabe den Staat legitimieren und seine Institutionen stabilisieren. Damit ein öffentlicher Diskurs auf Fakten und sachlicher Information basieren kann, müssen Bürger Zugang zu breit angelegter, politischer Bildung haben. Die Bundesrepublik ist in diesem Bereich mit den regionalen und nationalen Zentralen für politische Bildung sowie den bundesweit und international aktiven politischen Stiftungen ein Vorreiter. Medienvertreter, Interessengruppen und Meinungsmacher in Entwicklungsländern greifen auf diese Ressourcen zurück und entwickeln auch mit Hilfe dieser Informationen ihre Standpunkte. Solche Akteure benennen Fehlentwicklungen, identifizieren Verantwortliche und optimieren Prozesse. Dadurch gerät die Politik unter Zugzwang. Es ist fahrlässig, anzunehmen, dass allein parlamentarische Opposition (ausreichend) Kontrolle bietet. Ohne außerparlamentarischen Druck drohen in vielen Entwicklungsländern Burgfrieden und Nepotismus im Parlament. Erst unangenehme Fragen und aufdeckende Studien sorgen für Bewegung. Die Bundesrepublik muss mit ihrem bewährten Instru-

mentarium weiterhin darauf hinwirken, den Meinungsbildungsprozess in Entwicklungsländern anzuregen.

Soziale Marktwirtschaft fördern: Demokratie allein schafft keine funktionierende Marktwirtschaft. Umgekehrt ist eine wettbewerbsfähige Marktwirtschaft keine Garantie für Demokratie. Auch ist wirtschaftliches Wachstum allein nicht deckungsgleich mit einem Wohlfahrtsgewinn. Dennoch gilt: Ohne einen gewissen Grad an gesamtgesellschaftlichem Wohlstand, der durch eine funktionierende Marktwirtschaft effizient geschaffen und verteilt werden kann, und einer breiten Mittelschicht, die den Fortschritt trägt und antreibt, kann Demokratie nicht gedeihen. Gerade in Zeiten der globalen Finanzkrise muss daher dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft wieder mehr Bedeutung zugemessen werden. Die Bundesrepublik kann Jahrzehnte positiver Erfahrungen vorweisen, auch in der Überwindung von Krisenzeiten. Zudem stehen alle demokratischen Parteien geschlossen hinter dem Konzept der sozialen Marktwirtschaft und unterstreichen damit einen einzigartigen Gesamtkonsens in der deutschen Gesellschaft. Die deutsche EZ sollte marktwirtschaftliche Reformen zwar vorbehaltlos unterstützen, dabei aber gleichzeitig die soziale Komponente anmahnen.

Ein möglichst breites demokratisches Spektrum fördern: Gerade die Beispiele China und Russland zeigen, dass das westliche Modell nach wie vor mit anderen Staatsformen konkurrieren muss. Der demokratische Konsens wird, sofern es ihn je gegeben hat, in den nächsten zehn Jahren weiter aufbrechen. Auch deshalb wird sich im Jahr 2020 deutsche Demokratieförderung vor allem auf Schwellenländer konzentrieren. Denn diese Staaten haben eine regionale Ausstrahlung und können eine Leit- und Vorbildfunktion in ihren Regionen einnehmen. Deutschland wird auch in Zukunft nicht immer und überall helfen können. Mit kooperationswilligen Schwellenländern kann in einer echten strategischen Kooperation zusammengearbeitet werden, die Sonderbeziehungen in demokratiefernen Sektoren wie Technologie, Ausbildung und Verteidigung einschließen sollte. Der Westen muss gegenüber neuen Mächten im internationalen System auf den Universalismus des westlich geprägten Demokratiemodells bestehen, da dieses Frieden, Entwicklung und sozialem Ausgleich dient und einen eminent emanzipatorischen Kern hat. Deutschland muss auf dem Markt der Ideen für das Freiheits- und Friedensversprechen der Demokratie werben. Eine Ironie der Geschichte ist allerdings, dass ausge-rechnet postheroische Demokratien auch wirtschaftlich stark und militä-

risch mächtig sein müssen, wenn sie ihre Freiheiten im sich verschärfenden internationalen Ideen- und Systemwettbewerb verteidigen wollen.

NEUE ENTWICKLUNGSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG: MEGA-URBANISIERUNG

1. Regionale Unterschiede als Entwicklungsherausforderung

In Anbetracht günstiger ökonomischer Entwicklungsperspektiven vieler asiatischer und afrikanischer Staaten werden deutlich mehr Volkswirtschaften zur OECD-Welt aufschließen. Allerdings erzeugt ein Mehr an wirtschaftlichem Wachstum nicht zwangsläufig ein Mehr an sozialer Gleichheit. In Ländern wie Angola, Marokko oder Vietnam steigt zwar der Wohlstand insgesamt, allerdings vertieft dieser Prozess gravierende Unterschiede in der regionalen und sozialen Struktur dieser Gesellschaften. Deutlich ablesbar wird dieser Trend an der in Entwicklungsländern rapide fortschreitenden Urbanisierung, woraus sich insbesondere in den Bereichen sanitäre Versorgung, Verkehrsinfrastruktur und Bildung ein großer Gestaltungsauftrag für die betreffenden Staaten ergibt. Schon heute lebt die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten, bis 2020 wird sich dieser Trend vor allem in Entwicklungsländern weiter verstärken. Es gilt, die Infrastruktur in den neuen (Mega-)Städten im Gleichklang mit der fortschreitenden Urbanisierung zu entwickeln.

Erfahrungsgemäß verteilt sich wirtschaftlicher Fortschritt nicht gleichmäßig auf Stadt und Land. Urbanisierte Räume gelten als Zentren für Innovation und bilden den Motor für Wachstum; dies trifft auf Schwellen- und Entwicklungsländer genauso zu wie auf Industrieländer. Der entscheidende Unterschied liegt jedoch in der Verfügbarkeit von Instrumenten, um die räumlichen Disparitäten abzufedern. Fehlt eine ausgleichende Politik, drohen diese Ungleichheiten zum Nachteil der städtischen wie der ländlichen Regionen an Intensität zu gewinnen. Weil urbane Agglomerationen Ausgangspunkt für sich entwickelnden Wohlstand, aber auch Zufluchtsstätte vor Hunger und Krieg sind, entsteht dadurch eine Sogwirkung. Die Binnenmigration vom Land in die Städte ist in Entwicklungsländern ungebrochen; schätzungsweise 500.000 Zuziehende hat zum Beispiel Neu Delhi jährlich zu verkraften. Gleichzeitig führt die massive Landflucht zum Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion, was die Versorgung der Stadtbevölkerung mit Nahrungsmitteln beeinträchtigt. Solche entwicklungspolitisch nachteiligen Prozesse aufzufangen, wird von größter Bedeutung sein.

Verantwortlich für innergesellschaftliche Verteilungsungerechtigkeiten ist die unzureichende Fähigkeit des Staates, steigenden Wohlstand adäquat abzusichern. Mit anderen Worten: Der Staat kann zentralen Aufgaben wie etwa der effektiven Besteuerung zum Ausgleich sozialer Ungleichheiten und zur Herstellung von Sicherheit sowie dem Bau einer entwicklungsbegleitenden und entsprechend komplexen Infrastruktur nicht ausreichend nachkommen. Aufgrund fehlender Zensusdaten in Entwicklungsländern liegen zudem keine genauen Auskünfte darüber vor, wie sich das Einkommen der Gesellschaft verteilt und wie viele Menschen daher als arm gelten müssen. Zu wessen Gunsten der Staat regulierend eingreifen sollte, ist daher nur schwer einzuschätzen. Mit anderen Worten: Der Staat braucht zunächst einen Überblick über das Ausmaß der regionalen und sozialen Unterschiede sowie Daten über das Wachstum der Städte.

2. Megaurbanisierung als Herausforderung

Ogleich Urbanisierung als Prozess irreversibel ist, muss eine engagierte Entwicklungspolitik darauf abzielen, für rückständige ländliche Regionen die Chance auf Anschluss an die Städte zu wahren. Dabei darf es nicht etwa darum gehen, das Prinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse als handlungsleitenden Maßstab anzulegen. Der Staat – auch in seiner regionalen Präsenz – sollte vielmehr als zentrale Handlungseinheit unterstützt und ausgebaut werden. Dazu gehört der Einsatz eines für jede Region speziell abgestimmten Instrumentenmixes, bestehend sowohl aus Budgethilfen als auch projektbasierten Maßnahmen.

Städtische Governance-Kapazitäten – falls überhaupt vorzufinden – werden in Entwicklungsländern erheblich unter Druck geraten. Dabei werden bisherige Mittel der Entwicklungshilfe kaum greifen können. Zahlreiche Städte in Partnerländern der Bundesregierung nehmen quantitative und qualitative Ausmaße an, die eine gänzliche neue Siedlungsform beschreiben. Kennzeichen sind vor allem großflächige Slums (in den laut Schätzungen der VN bereits jetzt weltweit eine Milliarde Menschen leben) und mangelnde Governance-Angebote seitens staatlicher Institutionen. Eine Abkehr vom klassischen Stadt-Begriff und darauf basierenden entwicklungspolitischen Gestaltungswünschen ist daher unumgänglich und deutet ebenfalls darauf hin, dass die Geberländer vor allem im Bereich der Kapazitätsförderung kaum aus ähnlichen, eigenen Erfahrungen schöpfen können.

Agglomerationen wie Kairo oder Lagos (mit ihren heute jeweils 17 Millionen Einwohnern) stehen vor gewaltigen Herausforderungen: Bedingt durch ihr anhaltendes Wachstum müssen sie die Bedeutung für ihr angrenzendes Umfeld neu definieren, die Rolle der privaten Wirtschaft in den Wachstumsprozessen der Städte formulieren und eine Vision für die Partizipation ihrer Bürger an städtischen Belangen entwickeln. Die Städte werden so groß, dass eine demokratische Beteiligung der Bürger auf substädtischer Ebene am effektivsten wäre und daher ausgebaut werden müsste.

Wesentlich in diesem Kontext ist die Gestaltung der Beziehungen derartiger Stadtteil-Autoritäten zueinander. Die Fragen, wie Stadtbezirke zusammengesetzt, wie ihre Repräsentanten gewählt werden sollen und welche Befugnisse sie gegenüber der städtischen Exekutive als Ganzes haben werden, hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bisher kaum thematisiert. Dafür konkrete Leitbilder aufzuzeigen und konkrete Maßnahmen abzuleiten, ist eine bedeutende Entwicklungsaufgabe des kommenden Jahrzehnts und wird spätestens 2020 virulent.

Aber nicht einzig mit Blick auf die Stadt offenbart sich ein mangelndes Problemverständnis: Während die urbanisierten Räume zu Motoren der Dienstleistungsökonomien in einer globalisierten Welt werden, leben zwar immer mehr Menschen von, jedoch nicht notwendigerweise in der Stadt. Die massive Ausdehnung der Megacities in ihr Umland bringt nicht nur eine Stadtlandschaft eigenen Typs hervor, sondern wirft ebenso Fragen der politischen Mitbestimmung auf. Noch bevor die Umlandregionen Bestandteil der eigentlichen Stadt werden, haben die Menschen ein legitimes Recht, an der Zukunftsgestaltung der sie vereinnahmenden Stadt zu partizipieren. Wie dies jedoch demokratisch gestaltet und letztlich stadtplanerisch umgesetzt werden soll, bleibt bisher nur unzureichend konzeptionalisiert.

3. Handlungsempfehlungen

Die hier aufgezeigten Entwicklungen werden die Zusammenarbeit mit den Partnerländern nachhaltig verändern. Die Bundesrepublik hat damit die Möglichkeit, durch frühzeitige Anpassung ihrer Entwicklungspolitik an die sich ändernden Rahmenbedingungen dem deutschen Beitrag ein größeres Gewicht zu verschaffen.

Demokratie in Städten fördern: Die Mitbestimmung der Bürger auf direkter städtischer Ebene stellt eine zentrale Herausforderung für den Gedanken des *ownership* und das demokratische Gestalten der Urbanisierung dar. Um diese zu gewährleisten (auch hinsichtlich der Konzeption und Durchführung von Entwicklungsprojekten) sollte sich die deutsche EZ am Aufbau derartiger Kapazitäten und Mechanismen noch stärker beteiligen. So sollten in größerem Umfang als bisher direkte Verträge zwischen Gebietskörperschaften abgeschlossen werden, zu denen auch der Ausbau von Städtepartnerschaften gehört. Dies hätte zwei wesentliche Vorteile: Zum einen ließe sich Zeit sparen – bislang vergehen nicht selten Monate oder gar Jahre zwischen der Zusage und der Auszahlung der Gelder bzw. der Bereitstellung der vereinbarten Leistungen. Zum anderen würde der Koordinierungsbedarf seitens der zentralen Ebene sinken – die Verantwortlichen für die Implementierung befänden sich unmittelbar in der Region, wodurch sich die Erfolgskontrolle durch die Bevölkerung erhöhen würde.

Auf Secondary Cities konzentrieren: Eine andere Empfehlung betrifft die Gestaltung von *Secondary Cities*. Dabei handelt es sich um rapide wachsende Städte, die derzeit noch die Größe mittlerer deutscher Städte von einigen zehntausend Einwohnern haben, aber schon bald zu Millionenstädten kleinerer Ordnung ausufern werden. Vor dem beschriebenen Hintergrund der in Zukunft steigenden Geberkonkurrenz steht zu erwarten, dass sich viele Geber auf die Unterstützung der Entwicklung großer Multimillionen-Städte konzentrieren werden. Dies gilt zum Beispiel für China, das im Gegensatz zur Bundesrepublik Erfahrung mit der Gestaltung von Megacities hat. Die Bundesrepublik und die Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wären daher gut beraten, sich auf die Entwicklung von sogenannten *Secondary Cities* zu konzentrieren, wo deutscher Wissenstransfer gewinnbringend eingesetzt werden könnte.

NEUE ENTWICKLUNGSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG: MILLENNIUMS-ENTWICKLUNGSZIELE NACH 2015

1. Die Millenniums-Entwicklungsziele als Leitlinie deutscher EZ

Im Jahr 2000 haben sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen erstmals auf konkrete Entwicklungsziele verständigt, die sogenannten Millennium Development Goals (MDGs). Bis 2015 will die internationale

Gemeinschaft die acht vereinbarten Hauptziele verwirklichen. Wenn es zum gegebenen Zeitpunkt zur Bilanzierung kommt, wird die Frage im Raum stehen, in welchem Umfang die MDGs erreicht werden konnten. Welche Regionen und Länder konnten von den Entwicklungsbemühungen profitieren und wo blieben die erhofften Erfolge aus? Sobald differenzierte Antworten auf diese Fragen vorliegen, sollte dies nicht mit einem Schlusstrich unter die globale Entwicklungsdebatte verwechselt werden. Vielmehr gilt: Je näher die Zielmarke 2015 rückt, desto wichtiger wird es, den Post-MDG-Prozess einzuleiten. Denn dass alle Ziele zufriedenstellend realisiert werden können, kann bereits jetzt ausgeschlossen werden. Die auf den Weg gebrachten Entwicklungsvorhaben müssen daher über das Jahr 2015 hinaus gestaltet werden. Welche Lehren kann die Bundesregierung aus dem MDG-Projekt ziehen und welche Perspektiven ergeben sich daraus für die deutsche Entwicklungspolitik? Welche Implikationen haben die absehbaren Entwicklungen in einzelnen Regionen auf den geografischen und sektoralen Zuschnitt künftiger deutscher Leistungen im Rahmen der möglichen MDG-Nachfolgeziele?

2. Zwischen Kontinuität und Optimierung:

Die Millennium-Entwicklungsziele weiterdenken

Ein Blick auf den *Human Development Index* (HDI) und die MDG-Fortschrittsberichte verdeutlicht, dass die Gruppe der Schwellen- und Entwicklungsländer heterogener ist denn je. Auf der einen Seite stehen zum Beispiel die Staaten Südostasiens, gekennzeichnet durch eine ausgeprägte Entwicklungsorientierung. In direkter Nachbarschaft zu den Wirtschaftszentren Ostasiens mit Japan, Südkorea und nicht zuletzt der Volksrepublik China bleibt den Ländern der ASEAN keine andere Wahl, als den Wettbewerb zu suchen und die Bekämpfung der Armut progressiv anzugehen. Hinsichtlich der Armutsbekämpfung – dem übergeordneten MDG – fallen die Meldungen für Lateinamerika ähnlich positiv aus. In beiden Fällen bleibt abzuwarten, wie nachhaltig die Entwicklungsergebnisse sind und wie sich externe Einflüsse, etwa steigende Energie- und Nahrungsmittelpreise, auswirken werden.

Auf der anderen Seite steht Sub-Sahara Afrika. Abgesehen von wenigen Ausnahmen klingen die MDG-Reports für diese Region besorgniserregend. In allen zentralen Punkten wie der Bekämpfung extremer Armut (MDG 1), der Absenkung der Kindersterblichkeit (MDG 4) und dem Kampf gegen HIV/AIDS, Malaria und andere schwere Krankheiten (MDG 6) werden die vereinbarten Ziele verfehlt werden. Eine Debatte, wer Schuld

daran trägt, ist kaum hilfreich. Entscheidend ist vielmehr, Ergebnisse von regional spezifischen Fehler- und Erfolgsanalysen für den Post-MDG-Prozess aufzubereiten, damit der Entwurf einer Anschlussperspektive für Entwicklungs- und Schwellenländer genauso wie für die internationale Gebergemeinschaft bereits jetzt beginnen kann.

Anhaltspunkte, dass dies gelingen wird, geben die Bemühungen um eine globale Entwicklungspartnerschaft (MDG 8). Dafür haben zum Beispiel die durch die Erklärungen von Rom (2003) und Paris (2005) initiierten Maßnahmen zu Harmonisierung, Kohärenz und Effektivität der Entwicklungshilfe das Fundament gelegt. Auch die Vereinten Nationen selbst stellen ihre Entwicklungspolitik auf den Prüfstand, wie der Bericht des *High-level Panel on UN System-wide Coherence* (2006) aufzeigt. Die damit verknüpfte Reforminitiative One UN strebt eine stärkere Bündelung und Abstimmung der VN-Aktivitäten in den Partnerländern an, was für alle Beteiligten Abschiednehmen von alten Denkmustern verlangt. Nur wenn die Türen allen offen stehen, ist eine echte und damit schließlich erfolgreiche Entwicklungspartnerschaft möglich. Diesen zweifachen Lernprozess – sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit – nach Kräften zu unterstützen, ist eine wichtige Aufgabe für die künftige deutsche Entwicklungspolitik.

3. Handlungsempfehlungen

Die Bundesregierung, allen voran das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), sollte auf Grundlage der bisherigen Evaluationen kritisch überprüfen, in welchen Bereichen der MDGs sie über 2015 hinweg präsent sein will. In den letzten Jahren hat das BMZ die Zahl der Partnerländer verringert und das Schwerpunktlandprinzip eingeführt. Wenn die Unterzeichner der Millenniums-Erklärung 2015 erneut zusammenkommen, um die Umsetzung ihrer Ziele zu begutachten, stellen sich die Fragen: Sollen wir diejenigen Länder unterstützen, die mit Ressourcen entwicklungsfördernd umgegangen sind und ihre Gesellschaften in der menschlichen Entwicklung vorangebracht haben? Sind deren Leistungen zu konsolidieren, so dass ein negativer Umkehrprozess nicht eintritt? Oder sollen wir uns auf die Nachzügler konzentrieren, deren Fortschritte weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, die womöglich weniger in ihre Zukunft investiert haben als geboten?

Ziele fortschreiben: Die Antwort liegt angesichts realpolitischer Gegebenheiten in der Mitte. Erfüllt oder nicht, die im MDG-Prozess formulierten Ziele bleiben maßgebliche Indikatoren für die Entwicklung eines Landes. Das Millennium endet nicht 2015, weshalb es zum Fortschreiben der Millenniums-Entwicklungsziele in justierter Form keine Alternative gibt. Jedoch sollten künftige Programme stärker als bisher regionale Besonderheiten berücksichtigen, damit der erwähnten Heterogenität der Partnerländer besser entsprochen werden kann. Ferner wäre die internationale (Geber-)Gemeinschaft gut damit beraten, ein stärkeres Anreizsystem für die Partnerländer zu entwickeln und die Wirksamkeit konditionierter Hilfe zu überdenken.

MDGs kritisch überprüfen: Die kritische und konstruktive Überprüfung der MDGs sollte darauf ausgerichtet sein, den Katalog an Haupt- und Teilzielen abzuklopfen und an veränderte Bedingungen anzupassen. Damit sollte die internationale Gemeinschaft unter Federführung der Vereinten Nationen so schnell wie möglich beginnen. Zum Kern der Post-2015-Phase könnte somit eine veritable Institutionalisierung des MDG-Prozesses (auf einzelstaatlicher Ebene einerseits und im Verbund der Regierungsorganisationen andererseits) werden. Darüber hinaus muss die Qualität der Reformen in den Mittelpunkt rücken. Denn MDGs zielen in erster Linie auf quantitative Verbesserungen. Eine Ausweitung der Primarschulbildung für Mädchen wie Jungen beispielsweise sagt allerdings noch nichts über die Güte des Unterrichts oder die Befähigung der Lehrer aus. Internationale Folgekonferenzen haben sich diesem Aspekt zu widmen, worauf die Bundesregierung auch drängen muss.

Erreichtes konsolidieren: Angesichts der Komplexität und Interdependenz globaler Herausforderungen wie Klimawandel, Nahrungsmittelsicherheit, Migration und wirtschaftlicher Integration wohnt den MDGs das Potential inne, für eine enge Verknüpfung von Lösungsansätzen zu sorgen. Deutschland leistet einen beachtlichen Beitrag, die Entwicklungsziele gemeinsam mit seinen Partnern zu realisieren. Es ist daher im Interesse der Bundesregierung (und der Steuerzahler), das bisher Erreichte zu konsolidieren. Damit ist nicht primär die Aufstockung des Budgets gemeint. Vielmehr kommt es auf einen effizienten Umgang mit vorhandenen Ressourcen sowie kohärentes, ressortübergreifendes Handeln auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik an. Die Ministerien, die im Wesentlichen Entwicklungspolitik mitverantworten wie das BMZ, das Auswärtige Amt oder das Bundeswirtschaftsministerium, sollten noch engagierter

als bisher Schnittstellen eruieren und entwicklungspolitisches Handeln koordinieren. Dazu zählt in einem weiteren Schritt natürlich auch das abgestimmte Vorgehen in der Europäischen Union.

WIRTSCHAFT

VORWORT

Die Finanzkrise 2008 hat gezeigt, dass wirtschaftliche Themen in der heutigen vernetzten Welt oft nur im internationalen Rahmen gelöst werden können und Außenwirtschaftspolitik ein wichtiger Bereich deutscher Außenpolitik ist. Als Import- und Exportnation ist Deutschland besonders abhängig von funktionierenden, offenen internationalen Märkten, dem Zugang zu Kapital-, Absatz- und Beschaffungsmärkten, zu Kommunikationsnetzen und Verkehrsinfrastruktur.

Die gute Exportbilanz der deutschen Wirtschaft, die nahezu ungestörte Versorgung mit notwendigen Ressourcen und die zunehmende Delegation von Handlungskompetenzen auf die europäische Ebene haben jedoch über Jahre hinweg zu einer trügerischen Selbstzufriedenheit und einer Marginalisierung des außenwirtschaftlichen Engagements geführt. Mit der Bildung der Großen Koalition 2005 ist dieser Trend revidiert worden. Gerade während des G8-Vorsitzes und der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands wurden wichtige Impulse für die Außenwirtschafts- und Energiepolitik gesetzt. Angesichts der zahlreichen Herausforderungen, vor denen die deutsche Außenwirtschafts- und Energiepolitik steht, ist dies auch dringend notwendig.

Der Aufstieg neuer Wirtschaftsmächte erfordert neue internationale Kooperations- und Entscheidungsformen; die Krise

der multilateralen Wirtschaftsorganisationen, allen voran des IWF, verlangt nach umfassenden institutionellen Reformen. Durch die wachsende Verflechtung von Staaten gewinnen Risiken wie Finanzkrisen eine neue Dynamik. Im Bereich des Finanzmarkts betritt die Weltgemeinschaft mit dessen Reform eine terra incognita. Neue Akteure auf den internationalen Finanzmärkten wie *Hedge-*, *Private Equity-* und *Sovereign Wealth Funds* machen andere Formen der Regulierung und eine internationale Aufsicht notwendig. Trotz massiver Anstrengungen zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Ausbau erneuerbarer Energieträger wird der deutsche Energiekonsum hoch und in steigendem Ausmaß von ausländischen Energiequellen abhängig bleiben, so dass sich die Sicherung der Energieversorgung zu einem zentralen außenpolitischen Faktor entwickeln muss.

Eine deutsche Außenwirtschafts- und Energiepolitik muss 2020 daher Antworten geben können auf den Umgang mit neuen Wirtschaftsmächten und wichtiger werdenden Akteuren. Sie muss Konzepte entwickeln für eine sich wandelnde Rolle Deutschlands in internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen und sich zu einer weiteren Vergemeinschaftung auf EU-Ebene positionieren.

KLASSISCHES WIRTSCHAFTSPOLITISCHES THEMA: HANDELSLIBERALISIERUNG

1. Der Aufstieg neuer Wirtschaftsmächte

Verschiedenen Prognosen zufolge werden bis spätestens 2050 nur noch die USA und Japan zu den sechs größten Volkswirtschaften gehören. Brasilien, Russland, Indien und China werden die Wirtschaftsmächte Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien einholen. Der weltwirtschaftliche Aufstieg der großen Schwellenländer ruft Widerstände und Ängste in Deutschland hervor. Wurden diese Länder noch bis vor kurzem als Zukunftsmärkte gefeiert, sehen viele in ihnen mittlerweile eine Bedrohung. Globalisierung ist zunehmend ein Reizwort in der Bevölkerung, mit dem ein harter Standortwettbewerb, die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland sowie stagnierende Einkommen und wachsende Einkommensungleichheit verbunden werden. Die Deutschen freuen sich einerseits über das umfangreichere Warenangebot und sinkende Preise für Konsumgüter, doch zugleich wächst die Angst, dass Arbeitsplätze abgebaut werden.

2. Warum Deutschland von offenen Märkten profitiert

Sind diese Ängste wirklich berechtigt? Tatsache ist, dass der steigende internationale Wettbewerb zur Kostensenkung zwingt und den Produktions- und Beschäftigungsstandort Deutschland gehörig unter Druck setzt. Angesichts des damit verbundenen sektoralen Beschäftigungsabbaus ist die Kritik von Öffentlichkeit und Medien zwar verständlich, aufgrund ihrer Einseitigkeit aber nicht ganz berechtigt. Alle Indikatoren deuten darauf hin, dass Deutschland von der Einbindung in die internationale Arbeitsteilung profitiert und trotz des steigenden Wettbewerbsdrucks auf den Weltmärkten gut dasteht. So ist Deutschlands Anteil am Welthandel in den vergangenen Jahren sogar gewachsen.

Dass die deutsche Wirtschaft wohl in absehbarer Zukunft den Titel des Exportweltmeisters an China verlieren wird, ist dabei kein Grund zur Beunruhigung und aufgrund der schieren Größe der chinesischen Wirtschaft nicht überraschend. Viel wichtiger als der Titel ist die Bedeutung des Außenhandels als Motor für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in Deutschland: 2007 betrug der Export von Waren und Dienstleistungen 47 % des Bruttoinlandsprodukt (BIP) – eine der höchsten Exportquoten für Industrienationen.

Wissenschaftliche Studien zeigen zudem, dass die öffentliche Debatte um Arbeitsplatzverlagerungen überzogen ist. Die Fertigung im Ausland sichert vielmehr vielen deutschen Firmen ihre Wettbewerbsfähigkeit und damit auch Arbeitsplätze im Heimatland. Jeder dritte Arbeitsplatz hängt in Deutschland direkt oder indirekt vom Export ab. Deutschland hat daher ein starkes Interesse an weltweit offenen Märkten. Exporte erlauben es deutschen Unternehmen, sich zu spezialisieren, ihre Produktion auszuweiten und Größenvorteile zu nutzen. Deutsche Güterexporte und Dienstleistungen werden aber nach wie vor durch erhebliche Marktzutrittsbarrieren in den großen Entwicklungs- und Schwellenländern gebremst. Eine neue, beunruhigende Tendenz kommt hinzu: Angesichts der hohen Preise und des wachsenden eigenen Bedarfs schränken immer mehr Länder den Export von nicht-energetischen Rohstoffen (etwa Metalle wie Silizium) ein, was für ein rohstoffarmes Land wie Deutschland besonders problematisch ist.

3. Handlungsempfehlungen

Wettbewerbsvorteile nutzen: Eine Abschottung gegen Importe wäre für die exportabhängige deutsche Wirtschaft fatal. Zwar ließen sich mit Strafzöllen und Importquoten Arbeitsplätze eine Zeitlang gegen die Konkurrenz aus den Schwellenländern verteidigen. Auch wäre die deutsche Wirtschaft in geringerem Maße dem wettbewerblichen Zwang zu Neuinvestition, Produktivitätssteigerung und Innovation ausgesetzt. Mittelfristig würde Deutschland jedoch auf Drittmärkten den Anschluss verlieren, da der Wettbewerbsdruck jenseits der EU-Grenzen in jedem Fall bestehen bleibt. Um diesem Globalisierungsdruck standzuhalten, bietet Protektionismus keine passende Antwort. Vielmehr sollte die Politik auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen setzen und effektiver in Bildung und Forschung investieren. Vor allem mittelständische Unternehmen als traditionelle Grundlage deutscher wirtschaftlicher Stärke verdienen mehr Rückhalt aus der Politik. Die politische Förderung nationaler Champions hingegen ist wenig erfolgversprechend, da der Staat nicht sicher vorhersehen kann, welche Wirtschaftszweige zukunftssträftig und damit förderungswürdig sind.

Soziale Teilhabe sichern: Unabdingbar ist, dass die Politik die Ängste in der Bevölkerung ernst nimmt und darauf reagiert. Dabei sollte sie weder nur die Vorteile der Globalisierung predigen, noch in den Kanon der Kritiker einstimmen. Dringend notwendig ist ein umfassendes Konzept, wie die Chancen der Globalisierung besser genutzt und die damit verbundenen Risiken besser abgefedert werden können. Hierzu gehören Bildungsmaßnahmen, die sich insbesondere an den Bedürfnissen der gering Qualifizierten orientieren, die infolge der steigenden Konkurrenz mit Niedriglohnländern oder Rationalisierung ihren Arbeitsplatz verloren haben. Der bereits eingeschlagene Weg der Arbeitsmarktreformen sollte fortgesetzt werden, da er neue Arbeitsplätze, vor allem auch im Niedriglohnbereich, geschaffen hat. Niedriglöhne bleiben unverzichtbar, um dem Anpassungsdruck durch Globalisierung und Rationalisierung erfolgreich zu begegnen.

Europäische Handelspolitik ausgewogen halten: Aus Rücksicht auf das europäische Integrationsprojekt und den französischen Partner hat Deutschland jahrelang offene Handelskonflikte in der EU bei sensiblen Themen (insbesondere der Landwirtschaft) vermieden. Während seiner EU-Ratspräsidentschaft 2007 hat sich Deutschland hingegen als ge-

schickter Agenda-Setzer, Impulsgeber und Vermittler in der europäischen Handelspolitik erwiesen. Wichtig ist, dass die Bundesregierung auch in Zukunft trotz des eingeschränkten Raums für eine eigenständige Handelspolitik klare Interessen definiert und diese im innereuropäischen Abstimmungsprozess deutlich vertritt. Vor allem muss sie sich für eine ausgewogene europäische Handelspolitik einsetzen. Beispielsweise sollte sie sich gegen den steigenden Gebrauch von Strafzöllen gegen Dumping sowie wettbewerbswidrige Subvention im Ausland einsetzen, denn diese Instrumente werden immer häufiger zum Schutz des heimischen Marktes missbraucht. Wie konfliktgeladen solche Maßnahmen sind, haben jüngst die EU-Strafzölle auf chinesische Lederschuhe gezeigt. Es ist im Interesse der deutschen Exportwirtschaft, diesem Trend entgegenzusteuern – wenn nötig auch gegen den Widerstand anderer EU-Mitgliedstaaten.

Multilateralismus stärken: Bilaterale Abkommen stellen lediglich die zweitbeste Liberalisierungsstrategie dar, Multilateralismus bleibt der Königsweg. Denn bilaterale Freihandelsabkommen, wie derzeit von der EU-Kommission verstärkt verfolgt, bieten nicht nur Chancen, sondern auch gravierende Risiken: So kann der selektive Zollabbau zwar Diskriminierung und Verzerrungen zwischen den Vertragsstaaten beseitigen und den Handel steigern, doch kommt es häufig auch zur Diskriminierung von Drittländern. Zudem besteht schon heute ein Wirrwarr von Handelsabkommen mit der Folge weltweit steigender Handels- und Transaktionskosten. Nicht zu unterschätzen sind auch die Auswirkungen auf die WTO – binden die bilateralen Verhandlungen doch Kapazitäten, die angesichts der bedeutsameren Verhandlungsmasse eher auf die multilaterale Ebene gelenkt werden sollten. Dabei steht Deutschland allerdings vor einem Dilemma: Ein konsequentes Eintreten für den Multilateralismus steht im Widerspruch zu dem ebenso legitimen Ziel, eventuelle Wettbewerbsnachteile für die deutsche Wirtschaft aus Abkommen zwischen Drittstaaten zu vermeiden. Der einzig plausible Ausweg ist daher, sich international für die WTO-konforme Ausgestaltung neuer Handelsabkommen einzusetzen und einer laxen Auslegung des WTO-Rechts entgegenzusteuern.

WTO reformieren: So sehr der Abschluss der Doha-Entwicklungsrunde Priorität genießen sollte – zur Stärkung der künftigen Handlungsfähigkeit der WTO genügt dies nicht. Mittelfristig muss über eine Reform der WTO nachgedacht werden. Sicherlich erfordert die stärkere Verflechtung der Handels-, Finanz- und Investitionsströme neue internationale Regeln. Wichtig ist aber, die WTO nicht mit Themen zu überfrachten, die weit

über die eigentliche Liberalisierung des Handels hinausgehen. Anstatt möglichst viele Themen verbindlich in den WTO-Rechtsrahmen aufzunehmen, könnten innerhalb der WTO im Rahmen informeller Gespräche schrittweise und langfristig verbindliche Normen entwickelt werden, wie beispielsweise im Bereich des Öffentlichen Beschaffungswesens. Möglich wäre zudem, in ausgewählten Sektoren verschiedene Liberalisierungsgeschwindigkeiten zuzulassen, was den unterschiedlichen Bedürfnissen der Mitgliedsstaaten Rechnung tragen und die Konsensfähigkeit der Verhandlungen stärken würde.

Transatlantische Wirtschaftsintegration fördern: Deutschland sollte die Integration der Wirtschaftsräume durch stärkere regulative Zusammenarbeit vorantreiben. Denn nach wie verhindern technische nicht-tarifäre Marktzugangsbarrieren Handel und Investitionen, von denen beide Seiten des Atlantiks profitieren würden. In vielen Bereichen lohnt sich eine stärkere Zusammenarbeit im Rahmen des neugegründeten transatlantischen Wirtschaftsrats, vor allem auch im Energie- und Umweltsektor. Beispiele sind das Emissionshandelssystem oder die Standardsetzung bei Biokraftstoffen. Gelingen wird dies aber nur, wenn dem Vorhaben Unterstützung auf höchster politischer Ebene zuteil wird. Sonst droht ihm das Schicksal früherer Absichtserklärungen zur transatlantischen Wirtschaftsintegration.

KLASSISCHES WIRTSCHAFTSPOLITISCHES THEMA: REFORM DER INTERNATIONALEN FINANZMARKTARCHITEKTUR

1. Finanzmärkte als Wachstumsmotor

Die Grenzen zwischen den verschiedenen nationalen Finanzmärkten sind fließender geworden, Geld-, Devisen- und Kapitalmärkte wachsen immer enger zusammen. Das steigende Volumen und die größere Schnelligkeit von Finanzmarkttransaktionen, insbesondere die dynamische Entwicklung des Handels mit Derivaten und die Tätigkeit neuer Finanzmarktakteure wie Hedge- und Staatsfonds, haben die internationale Verflechtung deutlich erhöht. Da die Effektivität des Finanzsektors neben seiner Finanz- und Kreditstruktur vor allem auch durch seine Größe bestimmt wird, hat die Internationalisierung der Finanzmärkte zahlreiche positive Wachstumseffekte. Kapitalimporte ergänzen die nationale Sparquote, so dass mehr Kapital für Investitionen zur Verfügung steht. Verstärkt wird dieser Wachstumseffekt insbesondere dann, wenn der Finanzmarkt die Kredit-

vergabe zur Bildung von Humankapital und zugunsten von Forschung und Entwicklung fördert. Überdies ermöglicht die internationale Finanzmarktintegration eine größere Streuung der mit Investitionen verbundenen Risiken.

Allerdings birgt die Globalisierung der Finanzmärkte nicht nur Wohlfahrtspotenziale, sondern auch erhebliche systemische Risiken, wie die Finanzkrise 2008 einmal mehr bestätigte. Denn die Finanzmärkte neigen zu Übertreibungen: Da Risikoeinschätzungen sowie Risikobereitschaft der Finanzmarktakteure prozyklisch sind, kommt es im Aufschwung zu Blasen auf den Vermögensmärkten, im Abschwung zu Paniken, die eine Vermögenspreisblase wieder platzen lassen. Das zum Teil irrationale Herdenverhalten der Finanzmarktakteure, verursacht durch unvollständige und asymmetrische Informationen, erhöht die Gefahr von Ansteckungseffekten, also einer regionalen oder internationalen Ausdehnung von Finanzkrisen, die mit erheblichen Verlusten verbunden sind. Deshalb führt die Finanzmarktliberalisierung anders als die Liberalisierung des Güter- und Dienstleistungsverkehrs auch nicht zwangsläufig zu mehr Wirtschaftswachstum. Mit der Entwicklung neuer Finanzmarktinstrumente und dem Markteintritt neuer Akteure könnten bis 2020 die systemischen Risiken auf den Finanzmärkten sogar noch zunehmen.

2. Die internationalen Finanzmärkte in der Krise

Auch die gegenwärtige Krise ist durch spekulative Übertreibungen auf Vermögensmärkten, in diesem Fall dem amerikanischen Immobilien- und dem sekundären Hypothekenmarkt, ausgelöst worden. Die Ursachen der Krise sind jedoch vielfältig: Neben der lockeren Geldpolitik der amerikanischen Notenbank und den Ungleichgewichten in der Weltwirtschaft der vergangenen Jahre sind vor allem mangelnde Kreditvergabestandards in den USA und unzureichendes internes Risikomanagement zu nennen. Banken sind Risiken eingegangen, die sie nicht beherrschen konnten. Zudem wurden bestimmte Risiken nicht richtig bewertet sowie das Risiko von mit Subprime-Hypotheken unterlegten Wertpapieren zu optimistisch eingeschätzt. Diese Risikokonstellation hat das weltweite Finanzsystem in eine tiefe Vertrauenskrise gestürzt. Anders als zunächst erwartet, konnten sich weder Europa noch die aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländer diesen Turbulenzen entziehen, auch wenn die Banken letzterer an der Spekulation mit den undurchsichtigen Finanzprodukten kaum beteiligt waren. Investoren, die ihre Spekulation mit Krediten finanziert hatten, mussten ihre internationalen Anlagen häufig unter

großen Verlusten veräußern, um ihre Kredite zurückzahlen zu können. Viele waren zudem risikoscheuer geworden und zogen ihr Kapital aus Schwellenländern ab, um es vorzugsweise in als sicher geltende amerikanische Staatspapiere anzulegen. Damit schwappte die Krise auch auf Schwellen- und Entwicklungsländer wie China, Indien und Brasilien über, die in den vergangenen Jahren als Motor der Weltwirtschaft galten.

Eine der großen Herausforderungen besteht nun darin, das Finanzsystem krisenfester zu machen, ohne dabei zu vergessen, dass für eine prosperierende Wirtschaft innovative Finanzmärkte unentbehrlich sind. Eine Abschottungspolitik ist daher sicherlich nicht der richtige Weg. Vielmehr gehören hierzu die ständige Weiterentwicklung der Aufsichtsregime und best practices sowie die Stärkung und Reform der internationalen Finanzmarktarchitektur. Aufgrund langer Konsultations- und Implementierungsprozesse sind staatliche Lösungen dabei nicht immer der Königsweg. Marktlösungen, zum Beispiel durch Selbstverpflichtungen, wirken schneller und oftmals zuverlässiger. Dort allerdings, wo der Markt nicht in der Lage ist, sich selbst Regeln zu setzen, muss die internationale Staatengemeinschaft klare Vorgaben formulieren, die Anreize für Fehlverhalten mindern und es leichter machen, Risiken zu erkennen.

3. Handlungsempfehlungen

Vermögensblasen erforschen und verhindern: Da die meisten Krisen durch Übertreibungen ausgelöst werden, muss der Prozyklizität der Finanzmärkte entgegengewirkt werden. Dominierende Meinung war bislang, dass Vermögensblasen kaum präventiv bekämpft werden können, da keine ausreichende Diagnosesicherheit bei ihrer Identifizierung besteht. Problematisch ist vor allem die Bestimmung des richtigen Zeitpunkts, um eine Blase platzen zu lassen: Werden die Zinsen verfrüht angehoben, kann dies eine wirtschaftliche Erholung abwürgen; werden die Zinsen zu spät angehoben, kann dies zu einer harten Landung der Finanzmärkte führen. Überdies besteht Unsicherheit über das Ausmaß der notwendigen geldpolitischen Maßnahmen: Erfolgen Zinsänderungen in kleinen Schritten, wird dies kaum spekulativen Preisentwicklungen entgegenwirken. Ein radikaler, von den Marktteilnehmern nicht antizipierter Zinsschritt kann jedoch über das erwünschte Nachlassen der realwirtschaftlichen Aktivität hinaus direkt in eine Finanzkrise führen. Unbestritten ist daher mehr Forschung darüber notwendig, wie Vermögensblasen in Zukunft verhindert werden können.

Markttransparenz verbessern: Auch wenn mehr Transparenz allein sicherlich nicht ausreicht, um Finanzkrisen in Zukunft zu verhindern, ist sie ein wichtiger Schritt, um Herdenverhalten und Ansteckungspotenziale zu mindern. Die Informationslage muss auch deswegen verbessert werden, weil die Komplexität der Finanzmärkte aufgrund neuer Finanzmarktakteure und Instrumente bis zum Jahr 2020 noch weiter wachsen dürfte. Beispielsweise könnten die staatlichen Aufsichtsbehörden nur solche Produkte zuzulassen, die Minimalanforderungen an Transparenz entsprechen. Eine Schlüsselrolle spielen zudem die Rating-Agenturen. Obwohl die Gründung einer europäischen Rating-Agentur als Gegengewicht zu den US-Häusern theoretisch möglich ist, besteht hieran seitens der Privatwirtschaft wenig Interesse. Mittelfristig Erfolg versprechender sind daher Selbstverpflichtungen der Rating-Agenturen, die Transparenz der Ratingurteile sowie den Detail- und Standardisierungsgrad der Ratingberichte zu verbessern. Auch müssen die Unabhängigkeit der Rating-Agenturen von ihren Auftragsgebern gestärkt und Interessenskonflikte verhindert werden.

Regulierung optimieren: Dem Grundsatz der sozialen Marktwirtschaft folgend sind Marktösungen zwar vorzuziehen. In den Fällen aber, wo der Markt zu unerwünschten Ergebnissen kommt, sind staatliche Eingriffe legitim und erforderlich. Die aktuelle Krise hat gezeigt, dass etwa Investmentbanken und mit Hypotheken hinterlegte Wertpapiere nicht ausreichend reguliert wurden. Wichtig bei der Regulierung von Banken ist beispielsweise, sich nicht wie bisher auf das Ausfallrisiko einer einzelnen Bank zu konzentrieren, sondern die nationalen und globalen Ansteckungseffekte stärker zu berücksichtigen. Beachtet werden muss jedoch, dass bei einer allzu strengen Regulierung Finanzmarktakteure in Staaten mit weniger strikten Aufsichtsregimen abwandern könnten. Beispielsweise sind schon jetzt etwa zwei Drittel aller Hedgefonds in so genannten Offshore-Finanzzentren wie den Kaiman- oder Jungferninseln angesiedelt, die sich internationalen Regulierungsversuchen entziehen. In der Konsequenz würde dies die Finanzaufsicht noch erschweren, ohne dass die systemischen Risiken für die internationalen Finanzmärkte sinken. Entsprechend wichtig ist ein gemeinsames internationales Vorgehen. Dabei kann sich die internationale Gemeinschaft entweder ex-ante auf global gültige Mindeststandards einigen oder auf dem Heimatmarkt bewährte, nationale Regeln gegenseitig anerkennen.

Globale Lösungen erarbeiten: Die jüngsten Finanzmarkturbulenzen haben gezeigt, dass durch die immer stärkere Vernetzung der Finanzmärkte Krisen nicht mehr auf eine Region beschränkt bleiben. Trotz engerer finanzieller Verknüpfungen zwischen den Nationalstaaten und deshalb schnellerer Übertragung von Krisen fehlte bislang eine effektive globale Krisenprävention im Bereich der Finanzmärkte. Neben einer engeren Kooperation und Abstimmung auf europäischer Ebene ist eine stärkere Kooperation auf globaler Ebene, die vor allem auch die aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländer stärker einbindet, daher dringend notwendig. Entsprechend positiv ist der G20-„Weltfinanzgipfel“ vom November 2008 zu beurteilen. Dieser Prozess sollte fortgeführt werden, so dass künftig bereits im Vorfeld stärker, regelmäßig und gemeinsam abgestimmt agiert und nicht erst nachträglich reagiert wird. Da keine der bestehenden internationalen Organisationen die notwendige Kompetenz, Autorität und Legitimität bewiesen hat, um Finanzkrisen zu verhindern, ist eine Überarbeitung der internationalen Finanzarchitektur unumgänglich.

Keine Wechselkurse festlegen: Da es 2008 bisweilen starke Schwankungen bei den wichtigsten Währungen gab, die die Finanzstabilität und die Entwicklung der Realwirtschaft gefährden, hat die aktuelle Finanzkrise auch die Diskussion um feste Wechselkurse (Bretton Woods II) wieder aufleben lassen. Dass sich die großen Industrie- und Schwellenländer auf feste Wechselkurse einigen, ist jedoch unwahrscheinlich, da kein Konsens darüber besteht, ob eine Währung über- oder unterbewertet ist. Überdies sind feste Wechselkurse nicht mit freien Kapitalflüssen und nationaler wirtschaftspolitischer Autonomie vereinbar. Sicherlich nicht empfehlenswert ist eine Aufgabe der wirtschaftspolitischen Autonomie; die Einschränkung grenzüberschreitender Kapitalströme ist angesichts der Schnelligkeit und des Volumens der Transaktionen und der zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten solcher Restriktionen jedoch kaum machbar.

IWF reformieren: Auch wenn der IWF eine stärkere Rolle im aktuellen Krisenmanagement spielt als von vielen erwartet, steckt er nach wie vor in der Krise. Vor allem hat er in der Krisenprävention versagt: Noch im Jahr 2005 bezeichnete er die Verbriefung von Kreditrisiken als risikomindernd. Wichtig ist daher eine Reform seines Aufgabenprofils und die Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Finanzorganisationen wie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich oder dem *Financial Stability Forum*. Neben dem Ausbau seiner Überwachungsfunk-

tion der Finanzmärkte könnte ihm auch bei der Überwachung der Wechselkurse eine wichtige Funktion zukommen.

Erfolg versprechend ist dies allerdings nur, wenn der IWF einerseits mit Kompetenzen ausgestattet wird, Fehlverhalten sichtbar zu bestrafen, andererseits die Akzeptanz des Fonds gerade gegenüber den großen Schwellen- und Entwicklungsländern wiederhergestellt wird. Hierzu gehört nach der jüngsten Stimmrechtsreform vor allem eine komplette Neuordnung der Sitze im Exekutivdirektorium. Dies ist aber nur möglich, wenn sich die Mitglieder der EU auf einen einzelnen, oder wenigsten einen gemeinsamen Sitz für die Euro-Länder zu einigen. Ein Zwischenschritt könnte in der Konsolidierung der europäischen Stimmrechtsgruppen und der Verringerung der Gesamtzahl der europäischen Exekutivdirektoren liegen.

NEUE WIRTSCHAFTSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG: „SOVEREIGN WEALTH FUNDS“

1. Staatsfonds als neue „Heuschrecken“?

Sovereign Wealth Funds, also staatliche Vermögensfonds, die ihr Kapital nicht nur in festverzinslichen Anleihen, sondern auch in Anlagen mit höheren Renditeerwartungen investieren, besitzen heute mit über 3.000 Milliarden Dollar bereits mehr Anlagekapital als die berühmt-berüchtigten *Hedge Funds* oder *Private Equity Funds*. Im Gegensatz zu anderen Fonds speisen sie sich ausschließlich aus staatlichen Geldquellen, die in der Regel aus Währungsreserven, Haushaltsüberschüssen, Privatisierungserlösen, Steuern, Pflichtbeiträgen zur Alterssicherung oder Einkommen aus staatlichen Exporten stammen. Letztere entstehen häufig aus gestiegenen Preisen auf den Rohstoffmärkten, so dass sich die Exporteure über die Verwendung dieser unkalkulierbaren Gewinne Gedanken machen müssen. Vorrangiges Ziel solcher *Sovereign Wealth Funds* ist es, entweder als Puffer für Preisschwankungen auf dem Weltmarkt zu dienen oder durch Diversifikation der Anlageformen höhere Renditen bei geringerem Risiko zu erzielen. Des Weiteren gibt es öffentliche Pensionsfonds und Staatsfonds, die bewusst staatliche Reichtümer auf mehrere Generationen verteilen wollen und daher viel Wert auf Transparenz legen.

Neben den größten *Sovereign Wealth Funds* der *Abu Dhabi Investment Authority*, der *Government of Singapore Investment Corporation* und

dem norwegischen *Government Pension Fund Global*, gibt es seit einigen Jahren auch russische, chinesische, venezolanische, iranische und eine Vielzahl arabischer Staatsfonds. Zu den Bedenken bezüglich des rasanten Wachstums dieser Anlagegesellschaften in Händen von mehr oder weniger befreundeten Ländern kommt daher auch die Sorge über eventuelle strategische Anlageziele. Als Gefahren gelten der ungewollte Technologietransfer, die Verlagerung der Produktionsstandorte und Firmensitze heimischer Unternehmen ins Ausland, das Destabilisierungspotenzial durch Aktien- und Währungsspekulationen sowie der mögliche Kontrollverlust über strategisch wichtige Branchen. Ein prognostiziertes Potenzial von 10.000 Milliarden Dollar verdeutlicht die Macht dieser Fonds – und ihre potentielle Schadenswirkung.

Insofern ist es notwendig, die Risiken und Chancen der Staatsfonds inmitten einer weltweiten Finanzkrise gegeneinander abzuwägen und die Wahrung deutscher Interessen sicherzustellen. Eine populistische und für den Investitionsstandort Deutschland überaus schädliche „Heuschreckendebatte“ sollte unter allen Umständen vermieden werden. Stattdessen muss durch souveränes und selbstbestimmtes Handeln sichergestellt werden, dass Deutschland nicht als Spielball internationaler Finanzmärkte sondern als Gestalter einer neuen Finanzordnung wahrgenommen wird und wichtige ausländische Investitionen ihren Weg nach Deutschland finden.

2. Risiken und Chancen ausländischen Kapitals

Grundsätzlich ist es positiv zu bewerten, dass ausländisches Kapital nach Deutschland fließt, da es den Standort stärkt. Zudem haben die bisherigen Erfahrungen, zum Beispiel mit kuwaitischen Investoren bei Daimler und Hoechst, wenig Grund zur Klage gegeben. Solange ausländische Investoren statt strategischer nur finanzielle Interessen verfolgen und sich auf Minderheitsbeteiligungen beschränken, ist ihr Engagement ausschließlich vorteilhaft für die deutsche Wirtschaft.

Wenn allerdings private oder staatliche Investoren aus dem Ausland größere Beteiligungen erwerben, die es ihnen erlauben, Vertreter in Aufsichtsräte zu entsenden, Einfluss auf Managemententscheidungen zu nehmen, Vetorechte auszuüben oder die Kontrolle über deutsche Unternehmen zu übernehmen, dann ist zu prüfen, ob deutsche Interessen gefährdet sind. In diesem Zusammenhang sollte eindeutig geklärt wer-

den, welche Branchen wirklich von sicherheitsrelevanter oder strategischer Bedeutung sind, bis zu welchem Grad ausländische Beteiligung daran erlaubt wird und wie nationale Interessen zu schützen sind, was einer umfassenden politischen Abwägung bedarf.

Für alle anderen Branchen sollten aber grundsätzlich die Prinzipien des freien Welthandels gelten, so dass ausländische Investitionen nicht behindert, sondern gefördert werden, ungeachtet dessen, ob sie von privaten oder staatlichen Investoren kommen. Beim Kollaps des Subprime-Marktes und der folgenden weltweiten Finanzkrise waren es gerade die oft verteufelten *Sovereign Wealth Funds* aus den Emiraten, China und Singapur, die eine zeitnahe Rekapitalisierung angeschlagener westlicher Großbanken ermöglicht und damit zur Stabilisierung des Weltfinanzsystems entscheidend beigetragen haben.

Auch wenn die bisherigen Erfahrungen mit Staatsfonds fast nur positiv sind, sollte nicht außer Acht gelassen werden, welches Schadenspotenzial in ihnen steckt. Als zum Beispiel der norwegische *Sovereign Wealth Fund* mit gezielten Spekulationen auf fallende Kurse isländischer Banken die Finanzkrise in Island verschärfte, fühlte man sich dort an die Kaperfahrten der Wikinger erinnert und legte in Oslo diplomatischen Protest ein. Mithilfe der Finanzkraft ihrer *Sovereign Wealth Funds* könnten ausländische Regierungen also unter anderem versuchen, andere Länder zu destabilisieren oder sich wichtige Rohstoffe langfristig zu sichern.

Mit besonderer Skepsis sind dabei jene *Sovereign Wealth Funds* zu betrachten, die nicht wie Norwegen ihre Investitionsstrategie und ihr Portfolio offen legen sowie sich auf kleine Minderheitsbeteiligungen beschränken. Mangelnde Transparenz und fehlende Reziprozität im Hinblick auf die Möglichkeit, z.B. in China, Russland oder den Vereinigten Arabischen Emiraten zu investieren, sind Anzeichen dafür, dass gewisse Vorkehrungen nötig sind, um nationale Interessen zu schützen und für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen.

3. Handlungsempfehlungen

Nationale Interessen definieren: In einer Welt, die immer stärker multipolare Züge annimmt, ist die Definition nationaler Interessen wichtiger denn je, da sich viele Wirtschaftsmächte im verschärften Konkurrenzkampf um Rohstoffe befinden. Für ein ressourcenarmes Land wie

Deutschland sind Innovation und Technologie sowie Infrastruktur und Bildung fundamentale Wettbewerbsfaktoren, so dass der Identifizierung und dem Schutz dafür wichtiger, strategischer Wirtschaftsbranchen eine größere Bedeutung zukommt. Daher sind eine entsprechende Klassifizierung der Industrien und eine Definition des jeweiligen Schutzniveaus anzuraten, so dass Deutschland zwar offen für Investitionen bleibt, aber in Schlüsselbranchen geschützt ist.

Außenwirtschaftsgesetz novellieren: Das alte Außenwirtschaftsgesetz definierte bereits einige Wirtschaftsbereiche und bot zahlreiche Instrumente zum Schutz nationaler Interessen, so dass die Mittel der bisherigen Gesetzgebung im Hinblick auf *Sovereign Wealth Funds* bei konsequenter Anwendung ausreichend gewesen wären. Die jüngste Novelle des Außenwirtschaftsgesetzes ist diesbezüglich jedoch nicht zufriedenstellend, da es keine konkrete Definition der schutzwürdigen Bereiche liefert. Stattdessen zielt es vage auf alles, was die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden könnte und erhöht damit das Risiko für ausländische Investoren. Daher sollte in der nächsten Legislaturperiode das Gesetz erneut novelliert werden, um den Zielkonflikt zwischen Investitionssicherheit und Schutzbedürfnis besser zu lösen.

International koordinieren: Da der Umgang mit *Sovereign Wealth Funds* kein rein deutsches Problem ist, bietet sich eine Koordination im europäischen und/oder internationalen Kontext an. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Norwegen als Mitglied des EWR und assoziiertes Mitglied des Schengener Abkommens sowie Irland (mit dem *Nations Pension Reserve Fund*) als Vollmitglied der EU über Staatsfonds verfügen. Deutschland sollte sich für eine europäische Behörde nach dem Vorbild des *US Committee on Foreign Investment* einsetzen, die die Aktivitäten ausländischer Investoren überwacht und falls nötig entsprechend eingreift. Ein verstärktes deutsches Engagement müsste ebenfalls für die Einführung von internationalen Standards für *Sovereign Wealth Funds* im Hinblick auf Transparenz und Reziprozität im Rahmen der Initiative des IWF erfolgen. Angesichts der weltweiten Finanzkrise, die immer weiter auf die Realwirtschaft übergreift, sollten die internationalen Abstimmungsrunden auch dazu genutzt werden, über gemeinsame, vertrauensbildende Aktionen nachzudenken. Ziel dieser Maßnahmen sollte sein, dass wieder Kredite gewährt und umfangreiche Investitionen in anderen Ländern getätigt werden, unabhängig davon ob dies durch private oder staatliche Akteure geschieht. Angesichts der großen Gefahr eines Zusammenbruchs des

weltweiten Finanzsystems stellen Staatsfonds das kleinere Übel, wenn nicht sogar einen Teil der Lösung dar.

Keinen deutschen Staatsfond gründen: Die Idee, ob Deutschland nicht auch wie andere, relativ ressourcenarme bzw. -abhängige Staaten einen eigenen *Sovereign Wealth Fund* aufsetzen sollte, bedarf eingehender Prüfung. Ein solcher Staatsfonds, der hohe Transparenzstandards in seinen Statuten verankern müsste, könnte einerseits die Reziprozität bei Investitionen in anderen Staaten testen und einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit Deutschlands leisten. Mit einer ausgewogenen Investitionsstrategie ließen sich bei ausreichender Risikovorsorge ggf. Renditen erzielen, die sowohl dem Aufbau eines Kapitalstocks, der Durchführung von großen Investitionsvorhaben als auch einer spürbaren Entlastung der sozialen Sicherungssysteme dienen könnten.

Andererseits macht es ökonomisch wenig Sinn, einen *Sovereign Wealth Fund* aufzusetzen, solange der Abbau der Staatsverschuldung nicht abgeschlossen ist, da sonst eine Fremdfinanzierung nötig wäre. Des Weiteren sollte der Senkung von Steuersätzen und Abgabenquoten Priorität eingeräumt werden. Angesichts der Historie staatlicher Investitionsentscheidungen, die nicht unbedingt für die öffentliche Hand als Investor spricht, erscheint es vernünftiger, Investitionen durch Bürger und Unternehmen tätigen zu lassen. Daher ist zum jetzigen Zeitpunkt die Einrichtung eines eigenen *Sovereign Wealth Funds* für Deutschland genauso abzulehnen wie eines europäischen Staatsfonds. Wenn überhaupt, sollte man erst nach Erledigung aller finanz- und wirtschaftspolitischen Hausaufgaben inklusive eines weitgehenden Abbaus der Staatsschulden über einen eigenen deutschen Staatsfonds nachdenken.

NEUE WIRTSCHAFTSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG: VERSORGUNG MIT FOSSILEN ENERGIETRÄGERN

1. Die Notwendigkeit fossiler Energieträger

Energie ist eine wesentliche Grundlage für wirtschaftliche Prosperität, Mobilität und Wohlstand. Obgleich verstärkte Anstrengungen in die Verbesserung der Energieeffizienz und alternative Formen der Energieerzeugung fließen und diese weiter an Bedeutung gewinnen, bleibt deren bis zum Jahr 2020 realisierbares Potenzial hoch strittig. Selbst wenn die ambitionierten EU-Ziele von 20 Prozent Effizienzsteigerung und einem

Anteil von 20 Prozent erneuerbarer Energiequellen am Primärenergiebedarf realisiert werden können, bleiben fossile Energieträger unentbehrlich für die Energieversorgung. Der jährliche Anstieg des globalen Energieverbrauchs um ca. zwei Prozent führt nicht nur zu dessen Verdoppelung bis 2030, sondern lässt nach Schätzung der Internationalen Energieagentur (IEA) den Anteil fossiler Energieträger am weltweiten Primärenergiebedarf sogar von 80 auf 81 Prozent ansteigen. Der damit einhergehende weiter steigende Bedarf insbesondere an Erdöl und Erdgas, verstärkt durch den Energiehunger in wachstumsstarken Entwicklungs- und Schwellenländern verschärft die weltweite Nachfrage auf dem Weltmarkt und die Konkurrenz um Rohstoffe. Der steigende Energieverbrauch und die schwierigen Bedingungen zur entsprechenden Ausweitung der Förderung – bspw. regionale Konzentration der Reserven, Investitionsbedingungen, politischer Wille der Förderstaaten – könnte zu noch engeren Rohstoffmärkten bis hin zu einer wirklichen Verknappung führen.

Als bedeutende Energiekonsumenten werden Deutschland und die Europäische Union davon direkt betroffen sein. Nach Schätzungen der Europäischen Kommission und der IEA könnte die Importabhängigkeit der EU bis 2030 bei Erdöl auf ca. 90 Prozent und bei Erdgas auf ca. 80 Prozent anwachsen. Da Deutschland innerhalb der EU zu den Staaten mit nur wenig eigenen Energiereserven gehört, wird es von dieser Entwicklung besonders stark betroffen sein. Somit ist Deutschland auch mittelfristig stärker auf den Import fossiler Energieträger angewiesen.

Europa und Deutschland sind dabei hinsichtlich künftiger energiepolitischer Maßnahmen vorteilhaft gelegen. In der Nachbarschaft verfügen Russland, der Kaspische Raum, der Nahe und Mittlere Osten sowie Nordafrika über rund 80 Prozent der Weltenergieserven. Russland als zweitgrößter Öl- und größter Gasförderer weltweit wird zwar bei lediglich 6,2 Prozent der Weltölereserven seine heutige Bedeutung im Ölmarkt nicht halten können. Mit knapp 27 Prozent und den damit weltweit größten Gasreserven wird Russland jedoch seine Rolle als zentraler Gasproduzent für Europa und Deutschland langfristig beibehalten. Die Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas werden als Energielieferanten Europas künftig an Bedeutung gewinnen. Der Kaspische Raum könnte trotz begrenzter Kapazitäten zur Diversifizierung der Importquellen und zur Deckung des steigenden Erdöl- und Erdgasbedarf Europas beitragen.

2. Destabilisierung durch Verknappung und steigende Nachfrage

Trotz der drängenden Herausforderungen findet das Thema Energie erst allmählich einen Platz in der deutschen Außenpolitik, während es in anderen Ländern bereits fester Bestandteil der Außenpolitik ist. Als Beispiel kann hier das Produzentenland Russland angeführt werden, das mit dem Bau der Pipelines North- und South-Stream versucht, seine Position als bedeutender Energielieferant Deutschlands und Europas zu festigen und dabei die wirtschaftliche Attraktivität europäischer Alternativprojekte wie der Nabucco-Pipeline zu schmälern. Eine aktive außenpolitische Unterstützung versorgungssichernder Maßnahmen bei Energiekonsumenten wird an der Energiepolitik der Volksrepublik China deutlich. Bestrebungen der staatlichen chinesischen Energieunternehmen zur Anteilssicherung an Explorations- und Produktionsaktivitäten weltweit werden von der Regierung durch Investitionszusagen, Handelsabkommen und eine aktive „Energiediplomatie“ zum Aufbau guter Beziehungen mit rohstoffreichen Ländern unterstützt.

In Deutschland steht der energiepolitische Aspekt der Versorgungssicherheit aus Anlass des Energiestreits zwischen Russland und der Ukraine zum ersten Mal seit den Ölkrisen der siebziger Jahre wieder im Blickpunkt der deutschen Politik. Obwohl sich das öffentliche und politische Augenmerk vorwiegend auf ein anderes energiepolitisches Ziel richtet – Umweltverträglichkeit in Form der Begrenzung des Klimawandels – wächst die Wahrnehmung der außenpolitischen Dimension von Energiepolitik. Dadurch wächst die Einsicht, dass die deutsche Außenpolitik aktiver werden muss, um im Rahmen europäischer Energiepolitik Versorgungssicherheit zu gewährleisten und den Auswirkungen der sich verändernden Ressourcenmärkte zu begegnen.

Durch die Diversifizierung der Importquellen und die Erschließung eigener Reserven konnte im Bereich des Erdöls nach den Ölkrisen der siebziger Jahre eine beiderseitige Abhängigkeit zwischen Förder- und Abnehmerländern erreicht werden. Auch wenn die meisten ölfreuen Staaten ihren Staatshaushalt noch immer im Wesentlichen aus ihren Importeinnahmen finanzieren, wird diese Abhängigkeit auf Grund der skizzierten Entwicklungen auf dem Erdölmarkt künftig weniger reziprok sein. Aufgrund des weltweiten Bedarfs und der geringen kurzfristig zu erschließenden Förderkapazitäten steigt der Einfluss der Produzenten – insbesondere bei möglichen Angebotsengpässen durch Lieferunterbrechungen

oder zu langsam steigender Förderungsausweitung in den wenigen langfristig verbleibenden Reserveregionen. Obwohl ein Einfluss der Importländer noch über eine multilateral abgestimmte Energiepolitik denkbar wäre, sind die Möglichkeiten zur Einflussnahme und Nutzung von Energielieferungen zur Erreichung von außenpolitischen Zielen bei den Lieferanten- und Transitländern ungleich einfacher. Während im Bereich von Erdgas noch regional begrenzte Märkte vorherrschend sind, brechen diese durch LNG (*Liquefied Natural Gas* – verflüssigtes Erdgas) im geringen aber steigenden Umfang auf und erhöhen somit die Flexibilität auf beiden Seiten.

Angesichts dieser Entwicklungen in Kombination mit einer weiterhin weltweit steigenden Nachfrage nach fossilen Energieträgern wird seit einigen Jahren ein „Krieg um Rohstoffe“ prophezeit. Die wichtigere und wahrscheinlichere Aufgabe deutscher Außenpolitik wird jedoch sein, Energiepolitik zukünftig stärker im Zusammenhang mit Sicherheits-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik zu sehen. So müssen beispielsweise die Auswirkungen von Energiegeschäften mit autoritären Regimen auf deren Stabilität oder die Konkurrenz um Einfluss in Reserve- und Transitregionen größere Beachtung finden.

3. Handlungsempfehlungen

Strategische Energieaußenpolitik etablieren: Um Energiepolitik im Bereich der Außenpolitik angemessen zu verankern, ist es notwendig, eine realistische Strategie zur Energieversorgung Deutschlands zu entwickeln. Diese sollte sich nicht nur auf die langfristige Maßnahme der Förderung erneuerbarer Energieträger und Technologien konzentrieren, sondern die zumindest mittelfristig unausweichliche Abhängigkeit von Erdöl und Erdgas anerkennen.

Diversifizierung vorantreiben: Russland wird auf Grund seiner Reservengrundlage und der bestehenden Pipelineinfrastruktur für Deutschland und große Teile Mittel- und Osteuropas eine hervorgehobene Stellung behalten. Daher sollte die strategische Partnerschaft zu Russland ausgebaut und gefestigt werden. Da es den zusätzlichen Energiebedarf selbst bei Erdgas jedoch keinesfalls allein decken kann, muss Deutschland eine Diversifizierung seiner Gasimporte nicht als Alternative sondern als Ergänzung zu russischen Importen massiv vorantreiben. Auch das Potenzial des Nahen Ostens im Hinblick auf Erdgas muss verstärkt Beachtung fin-

den. Dazu wird mittelfristig auch eine Erschließung der enormen iranischen Reserven für den europäischen Markt erforderlich. Darüber hinaus muss Deutschland seinen Blick zur Sicherung der Versorgung global ausrichten und andere bisher weniger beachtete Regionen wie Afrika oder Lateinamerika mit einbeziehen.

Energiepolitische Interessen außenpolitisch flankieren: Deutschland und Europa sollten ihre im Bereich der Energiepolitik angewandten marktwirtschaftlichen Prinzipien zwar nicht aufgeben, jedoch nicht blind auf ein Funktionieren des weltweiten Marktes vertrauen. Mit der steigenden globalen Energienachfrage wird den Öl- und Gasförderländern sowie wichtigen Transitländern ein höheres politisches Gewicht zukommen. Dies wird von diesen Staaten künftig auch stärker außenpolitisch genutzt werden. Außenpolitische Dimensionen müssen in die Bemühungen zur Sicherung der Versorgung integriert werden, die entsprechend der Rohstoffstrategie der Bundesregierung explizit als Aufgabe der Unternehmen gesehen wird. Viele andere Akteure auf Produzenten- wie auch Konsumentenseite werden nicht nur nach rein wirtschaftlichen, sondern auch geostrategischen und sicherheitspolitischen Kriterien agieren. Deutschland muss für diese Entwicklungen außenpolitische Antworten bereithalten.

Einheitliche europäische Politik umsetzen: Um auch künftig außenpolitische Ziele erreichen und nachhaltig für marktwirtschaftliche Bedingungen und westliche Wertevorstellungen im Dialog mit Produzenten und anderen Konsumenten eintreten zu können, ist eine stärkere europäische Abstimmung erforderlich. Zur Verbesserung der deutschen Versorgung ist eine Unterstützung für die Maßnahmen des Europäischen Energieaktionsplans von 2007 in allen Bereichen notwendig. Daher muss langfristig diese Strategie gemeinsamer europäischer Energiepolitik auch implementiert werden. Neben der populären Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz gehören dazu auch die Nutzung aller vorhandenen Energieträger (inklusive Kohle und Atomkraft) sowie die Unterstützung einer LNG-Infrastruktur.

VÖLKERRECHT

VORWORT

Das Völkerrecht beschäftigt sich traditionell mit zwischenstaatlichen Konflikten und der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Die Sicherung des Friedens und die Wahrung der internationalen Sicherheit waren dabei seine zentralen Ziele. Spätestens seit dem Ende des Ost-West-Konflikts stößt das klassische Völkerrecht jedoch immer wieder an seine Grenzen. Der Zerfall von Staaten, die Zunahme innerstaatlicher Konflikte, das Aufkommen neuer, nichtstaatlicher Akteure und die wachsende Bedrohung durch transnationalen Terrorismus sind neue Herausforderungen, denen das klassische Völkerrecht nicht zu begegnen weiß. Gleichzeitig hat sich die Wertehierarchie im Völkerrecht verschoben. Wo früher die Unverletzbarkeit des staatlichen Hoheitsprinzips das höchste Gebot war, ist heute die Sorge um die Menschenrechte in den Vordergrund gerückt. Zur Vermeidung humanitärer Katastrophen hat die Politik in der Vergangenheit am Souveränitätsgebot und am VN-Sicherheitsrat vorbei gehandelt und das Gewaltverbot unterwandert, wie der Einsatz von NATO-Truppen zur Befriedung des Kosovo-Konflikts gezeigt hat. Das Risiko durch Massenvernichtungswaffen in den Händen eines unberechenbaren Regimes oder einer internationalen Terrororganisation wirft die Frage auf, ob das Selbstverteidigungsrecht weit ins Vorfeld eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs ausgedehnt werden sollte, wie es die USA im Irakkrieg 2003 für sich in Anspruch genommen haben.

Das Völkerrecht ist der Anker der Weltgemeinschaft. Damit dies auch so bleibt, muss es sich stetig anpassen. Vier der besonders drängenden Herausforderungen sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

Deutschlands Engagement in den Vereinten Nationen ist eine feste Größe in der Außenpolitik. Künftig werden Regionalorganisationen jedoch an Bedeutung gewinnen, ebenso wie informelle bzw. diskursive Zusammenschlüsse, die oftmals genuine Aufgabenfelder der VN besetzen. Welche Implikationen dies für die internationalen Beziehungen und die deutsche Außenpolitik in sich birgt, wird der Teilbereich VN und Regionalorganisationen in den Mittelpunkt stellen.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts wird der Beachtung der Menschenrechte durch das Völkerrecht immer mehr Bedeutung beigemessen. Insbesondere das Verhältnis zwischen Menschenrechten und dem in Artikel 2 Nr. 4 der VN-Charta verankerten Gewaltverbot steht dabei im Mittelpunkt der Diskussion. Spätestens seit dem Einsatz deutscher Streitkräfte ohne das Mandat der Vereinten Nationen im Kosovo-Krieg muss sich Deutschland mit der Frage beschäftigen, in welchem Rahmen es auch zukünftig an humanitären Interventionen teilnehmen wird und wie es sich hinsichtlich eines Rechts auf humanitäre Intervention positioniert. Diese Frage steht im Mittelpunkt des zweiten Unterkapitels.

Die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure nimmt in rechtlicher wie politischer Hinsicht stetig zu. Bewaffnete Konflikte werden zunehmend asymmetrisch und stellen die internationale Sicherheitspolitik vor neue Herausforderungen. Nichtregierungsorganisationen nehmen durch unmittelbare Beteiligung oder sachlich und mediale Begleitung einen stärkeren Einfluss auf internationale Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse. Das Völkerrecht wird eine entscheidende Rolle dabei spielen, diese Prozesse zu strukturieren, das Potential nichtstaatlicher Akteure so gut wie möglich zur Förderung von Demokratie und dem Schutz von Menschenrechten fruchtbar zu machen und einen angemessenen Ausgleich staatlicher und nichtstaatlicher Akteure zu gewährleisten. Wie dies konkret gelingen kann, soll das Teilkapitel „Nichtstaatliche Akteure als Herausforderung für das Völkerrecht und die Vereinten Nationen“ klären.

Deutschland war bislang immer eine der Vorreiternationen im Bereich des internationalen Klimaschutzes und hat sich für eine völkerrechtliche Regulierung im Kyoto-Protokoll von Anfang an stark gemacht. Allerdings

läuft das Protokoll bereits 2012 aus, und es ist bisher völlig offen, wie die Regulierung der Reduzierung von Treibhausgasemissionen danach völkerrechtlich verbindlich und effizient geregelt werden kann. Welche Prioritäten Deutschland bei den Verhandlungen im Post-Kyoto-Prozess setzen und welche Strategien es verfolgen soll, wird in einem abschließenden vierten Unterkapitel analysiert.

KLASSISCHES VÖLKERRECHTLICHES THEMA: DIE VEREINTEN NATIONEN UND DIE KOOPERATION MIT REGIONALEN ORGANISATIONEN

1. Institutionelle Neuordnung

Die Einbindung der Bundesrepublik in internationale Organisationen und die Betonung multilateraler Kooperation zählen zum festen Kanon deutscher Außenpolitik. Dazu gehört selbstverständlich das Engagement in den Vereinten Nationen. Weil davon auszugehen ist, dass sich Struktur und Aufgaben der VN in den kommenden Jahren noch stärker ändern, muss Deutschland mit diesen Entwicklungen Schritt halten. Durch die bevorstehenden Veränderungen ergibt sich für Deutschland zudem die Möglichkeit, notwendige Reformen mitzugestalten. Diese Gelegenheit sollte die Bundesregierung nutzen, um deutschen Interessen in diesem Prozess Gehör zu verschaffen.

Bevor der Handlungsspielraum der Bundesrepublik dafür konkretisiert wird, werden nachfolgend die zu erwartenden Veränderungen innerhalb des VN-Systems erläutert. Zwei miteinander verknüpfte Aspekte stehen dabei im Mittelpunkt: erstens der große und unübersichtlicher werdende Aufgabenkatalog der VN sowie zweitens die zunehmende Zahl regionaler Organisationen, aber auch informeller Arrangements.

2. Neue Unübersichtlichkeit

Der über Jahrzehnte gewachsene Verantwortungsbereich der VN – sowohl ihrem Selbstverständnis als auch den hohen Erwartungen der Weltöffentlichkeit geschuldet – hat gleichzeitig die Zahl derjenigen erhöht, die ein Mitspracherecht anmelden. Unterschiedliche Sonderorganisationen, Nebenorgane, Fonds und Programme fühlen sich gleichzeitig zuständig, wenn es beispielsweise um Ernährungssicherung, nachhaltige Entwicklung oder Armutsbekämpfung geht. Aufgrund der funktionalen

Dezentralisierung der Vereinten Nationen sind die Zuständigkeiten breit gestreut. An dieser Funktionsweise wird sich in absehbarer Zeit nichts ändern, zu groß sind die Begehrlichkeiten seitens der Organisationen selbst wie auch ihrer jeweiligen Mitglieder. Allerdings ist die Frage berechtigt, inwieweit die Aufgabenteilung stärker regionalisiert werden kann oder muss.

In den letzten Jahren hat die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen auf der Basis von Kapitel VIII der VN-Charta stark zugenommen. Die Verstärkung der VN-Mission im Kosovo (UNMIK) durch die EU-Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX sowie die Unterstützung der VN durch die EU-Polizeimission (EUPOL) in Kinshasa, aber auch die Einsätze der Afrikanischen Union in Burundi, Darfur, Somalia und den Komoren sind Beispiele für den Transfer von Verantwortung auf die regionale Ebene. Obwohl diese Einsätze nicht problemlos verlaufen – in Darfur musste die Mission der AU aus Kostengründen durch eine AU-VN-Hybridmission ersetzt werden – ist davon auszugehen, dass der Trend der Subsidiarisierung anhalten wird.

Eine dezidierte Arbeitsteilung zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen wie der AU, dem Verband südostasiatischer Staaten (ASEAN), der EU oder der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) erscheint dabei aus mehreren Gründen sinnvoll. Nicht nur wird die Expertise vor Ort bzw. in der Region stärker aktiviert, die betroffenen Staaten enger eingebunden und damit das vielfach geforderte Prinzip des *ownership* besser umgesetzt, sondern es werden auch Grundlagen für schnelleres Handeln und passendere Lösungsansätze geschaffen.

Es ist anzunehmen, dass Regierungen regional und nicht fernab in New York oder Genf gefasste Entscheidungen infolge eines gewissen „Gruppendrucks“ schneller umsetzen. Dabei gilt das Gebot der Subsidiarität natürlich nur unter der Voraussetzung, dass die jeweiligen Organisationen und ihre Partner über ausreichende Kapazitäten verfügen und die betroffenen Länder die Hilfe von außen nicht verweigern wie die Militärregierung Myanmars nach dem verheerenden Zyklon Nargis im April 2008.

Regionale Organisationen könnten beispielsweise in der Katastrophen- und Flüchtlingshilfe, dem Umweltschutz sowie der wirtschaftlichen Entwicklung mehr Verantwortung übernehmen. Einige regionale Organisati-

onen, darunter die AU, arbeiten bereits an einer politischen Profilierung auf traditionellen Tätigkeitsfeldern der Vereinten Nationen und deren spezialisierten Abteilungen (z.B. DPKO, OCHA, UNHCR, etc.). Grundsätzlich sind solche Bestrebungen begrüßenswert. Bleibt jedoch eine konkrete Aufgabenteilung zwischen den zahlreicher werdenden Organisationen und den Vereinten Nationen aus, besteht die Gefahr, dass letztere auf lange Sicht an Einfluss einbüßen könnten. Daher ist ein rechtzeitiges Gegensteuern unabdingbar, um die VN als weltweit normensetzende Instanz nicht zur Disposition zu stellen.

Die Herausforderung – auch für die deutsche Außenpolitik – besteht folglich darin, die Daseinsberechtigung ausgewählter regionaler Organisationen zu unterstützen und gleichzeitig einem Bedeutungsverlust der Vereinten Nationen vorzubeugen. Erschwert wird diese Aufgabe durch die Tendenz in den internationalen Beziehungen, zur Bewältigung drängender politischer und wirtschaftlicher Fragen Ad-hoc-Gremien einzuberufen (siehe das G20-Treffen im November 2008 zur Lösung der internationalen Finanzkrise). Diese Form des Club Governance kann zu einer weiteren Aufweichung der Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen beitragen, und verdeutlicht, dass ihre Problemlösungskompetenzen bereits an Reichweite verloren haben.

3. Handlungsempfehlungen

Fallbezogene Arbeitsteilung anstreben: Um in Zukunft das Potential verschiedener Akteure optimal zu nutzen sowie eine unnötige Duplizierung von Aktivitäten und damit verbundene Doppelbelastungen der Mitgliedstaaten zu vermeiden, ist eine Aufgabenteilung zwischen den VN und regionalen Organisationen unverzichtbar. Es ist jedoch unrealistisch, diese Arbeitsteilung detailliert und umfassend zu fixieren. Aussichtsreicher sind vielmehr die fallbezogene Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen sowie die Zusammenarbeit der Regionalorganisationen untereinander. Jede Organisation sollte genau dann zum Einsatz kommen, wenn ihre Kompetenzen und Kapazitäten der Situation besser gerecht werden als die Instrumente anderer Organisationen. Demzufolge würde das innerhalb der EU propagierte Subsidiaritätsprinzip Anwendung auf interorganisationeller Ebene finden. Alle Beteiligten – Regierungen, Regionalorganisationen und Vereinte Nationen – sollten ihre komparativen Vorteile in regionalübergreifenden Themengebieten wie Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung, Wiederaufbau,

Krankheitsbekämpfung und Flüchtlingshilfe analysieren und sich koordinieren.

Vernetzte Expertise fördern: Neben der inhaltlichen und programmatischen Abstimmung ist ein Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Organisationen (inkl. der VN-Institutionen) beim Aufbau notwendiger operativer Fähigkeiten elementar. Der Nutzen einer Vernetzung von Fachleuten kann nicht hoch genug eingeschätzt werden: Transaktionskosten werden gesenkt, Lösungen schneller gefunden und dadurch die Implementierung von Maßnahmen beschleunigt.

Interessenskonflikte vermeiden und Prioritäten setzen: Zwar betont die Bundesregierung stets ihre Loyalität gegenüber den Vereinten Nationen, doch ist sie bei der Errichtung von Nebenschauplätzen behilflich, indem sie sich in spezifischen Problemfeldern in nicht- oder schwach formalisierten Settings einbringt und Verantwortung übernimmt. Aus diesem Grund sollte Berlin sowohl sein Verhältnis zu den Vereinten Nationen als auch sein Verständnis der Club Governance klar definieren, um Interessenskonflikte frühzeitig zu begegnen. Damit einher geht die Aufforderung, dass Deutschland sein Engagement in den VN und den Regionalorganisationen entsprechend seiner Fähigkeiten ausrichtet. Als einer der größten Geldgeber für die VN erwächst Deutschland gewiss ein natürliches Mitspracherecht. Allerdings ist der Gedanke berechtigt, ob es nicht sinnvoller ist, Kernaufgabenfelder (etwa Entwicklungszusammenarbeit und Klimapolitik) zu identifizieren und dort Verantwortung zu übernehmen. Dank einer solchen Ressourcenbündelung würde sich das deutsche Portfolio in den internationalen Organisationen erstens konsistenter gestalten und zweitens effizienter umsetzen lassen.

KLASSISCHES VÖLKERRECHTLICHES THEMA: HUMANITÄRE INTERVENTION

1. Humanitäre Intervention als Menschenrecht?

Als sich die in Burma herrschende Militärjunta auch zwei Wochen nach dem verheerenden Wirbelsturm Nargis im April 2008 noch immer weigerte, internationale Hilfstruppen ins Land zu lassen, forderten selbst Mitglieder sonst streng friedensbewegter Parteien in Deutschland die internationale Gemeinschaft zum Handeln auf – notfalls auch ohne Mandat der Vereinten Nationen. Dieses Beispiel führte vor Augen, dass die Frage nach der Rechtmäßigkeit und Legitimität einer humanitären Intervention

immer noch ungeklärt ist. Das Verhältnis zwischen Menschenrechten und dem in Artikel 2 Nr. 4 der VN-Charta verankerten Gewaltverbot wird weiterhin kontrovers diskutiert. Die Diskussion dreht sich insbesondere darum, ob gravierende Menschenrechtsverletzungen in souveränen Staaten die Entsendung von Truppen aus dem Ausland rechtfertigen. Es gilt dabei, die moralische Pflicht, Notleidenden – notfalls auch mit militärischen Mitteln – zu helfen, einerseits und das strikte Gewaltverbot der VN-Charta andererseits gegeneinander abzuwägen. Während die humanitäre Intervention nach herrschender Expertenmeinung keine Grundlage im geltenden Völkerrecht hat, ist ihre politische und moralische Notwendigkeit für die meisten Bürger unmittelbar einsichtig. Deutschland muss in dieser Frage eine klare Position beziehen, da nicht zu erwarten ist, dass die Zahl der Fälle, in denen eine humanitäre Intervention zur Diskussion steht, zukünftig abnehmen wird. Deutschland wird sich vielmehr in den nächsten Jahren immer wieder die Frage stellen müssen, ob sich deutsche Soldaten auch ohne ein völkerrechtliches Mandat an einer gewaltsamen Aktion in einem anderen Land beteiligen sollen, um die Einhaltung der Menschenrechte durchzusetzen.

2. Grauzone zwischen Politik und Recht

Die „humanitäre Intervention“ wirft eine Reihe völkerrechtlicher und politischer Fragen auf, bewegt sie sich doch in einer bisher noch undefinierten Grauzone zwischen Politik und Recht. Ausgangspunkt der Diskussion ist das Gewaltverbot des Art. 2 Nr. 4 der VN-Charta, dem zentralen Prinzip des modernen Völkerrechts. Lässt man zu viele Durchbrechungen des Gewaltmonopols der Vereinten Nationen zu, zum Beispiel durch eine völkerrechtswidrige militärische Intervention aus humanitären Gründen, untergräbt man das gesamte VN-System und die Autorität des Sicherheitsrates. Dazu kommt die Gefahr des Missbrauchs: Staaten könnten den Vorwand der humanitären Intervention nutzen, um eigene Interessen zu vertreten und das Gewaltverbot so zu umgehen.

Andererseits wird das VN-System durch die dauerhafte Unfähigkeit, die eigenen Ansprüche zur Einhaltung der Menschenrechte durchsetzen zu können, ebenso politisch geschwächt wie durch die Teilnahme an einem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg. Deutschland hat aufgrund seiner Vergangenheit und seiner gewachsenen rechtsstaatlichen Tradition zudem eine besondere Verantwortung für die Wahrung der existenziellen Menschenrechte in der Welt.

Angesichts der Schwierigkeit der Entscheidung über eine humanitäre Intervention, sollte die Lösung von humanitären Konflikten jedoch auch in Zukunft primär im Sicherheitsrat und im Rahmen der Vereinten Nationen gesucht werden. Ein wichtiger Schritt in Richtung einer pragmatischeren VN-Politik ist das Prinzip der „Schutzverantwortung“ (*responsibility to protect* – R2P), das zur Überraschung vieler Beobachter Einzug in das von den Staats- und Regierungschefs der Vereinten Nationen verabschiedete Schlussdokument des Millennium+5-Gipfels im September 2005 gehalten hat.

3. Handlungsempfehlungen

Recht auf humanitäre Intervention vorerst nicht verankern: Deutschland muss sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene dem hier skizzierten Wandlungsprozess im Völkerrecht Rechnung tragen. Eine eindeutige rechtliche Regelung ist derzeit weder politisch durchsetzbar, noch wäre sie aufgrund der damit verbundenen Unwägbarkeiten und Ressourcenbindungen wünschenswert. Allerdings sollte sich Deutschland die politische Möglichkeit einer humanitären Intervention im Interesse einer effizienten und kohärenten Friedens- und Menschenrechtspolitik auch zukünftig offen halten. Dies sollte jedoch keinesfalls zu deutschen Alleingängen führen. Eine enge Absprache mit den Partnern in NATO und EU ist daher unerlässlich. Deutschland sollte humanitäre Interventionen nur gemeinsam mit Verbündeten und auf Basis eines breiten Konsens' unternehmen.

Nur in engen Grenzen beteiligen: Damit die Frage des Engagements nicht zum willkürlichen Spielball von Interessen wird, ist es jedoch sinnvoll, Kriterien für die deutsche Beteiligung an einer humanitären Intervention aufzustellen. Es kann dabei natürlich nicht das Ziel sein, sich in Einzelfragen von großer innen- wie außenpolitischer Brisanz normativ en detail festzulegen. Man sollte der deutschen Außenpolitik hier kein zu enges Korsett anlegen und wie bisher die Möglichkeit einer Fall-zu-Fall-Entscheidung zugestehen. Leitlinien für die Entscheidungsfindung aber müssen sein:

1. Es liegen Beweise massiver Menschenrechtsverletzungen vor.
2. Alle diplomatischen Mittel wurden ausgeschöpft.
3. Der Sicherheitsrat wurde angerufen und ist unfähig, zu handeln.
4. Es wurde eine Warnung ausgesprochen.

5. Es werden strenge Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs gestellt.
6. Auf das Ende der Menschenrechtsverletzungen erfolgt ein sofortiger Stopp der Intervention.
7. Die militärischen Maßnahmen unterliegen einer rechtlichen Überprüfung, z.B. durch den Internationalen Gerichtshof in Den Haag.

Realistische Ziele stecken: Kommt man unter Abwägung dieser Kriterien zu dem Schluss, dass eine humanitäre Intervention in einem bestimmten Fall wünschenswert und erfolgversprechend ist, verfügt die Bundesrepublik in vielen Fällen jedoch bisher nicht über eine hinreichende militärische Leistungsfähigkeit, um eine humanitäre Intervention durchzuführen. Deutsche außenpolitische Entscheidungsträger müssen sich daher bei der Entscheidung für einen Einsatz auch fragen lassen, ob sie in der Lage sind, die hoch gesetzten Ansprüche an den Erfolg der militärischen Intervention zu erfüllen. Hierbei spielen die Reichweite und die Dauer des Mandats, die finanzielle und technische Ausstattung der eingesetzten Kontingente sowie die effektive Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Helfern eine Rolle. Gleichzeitig sollte die Bundesrepublik den Aufbau von EU-Gefechtsverbänden für die schnelle Krisenreaktion weiterhin nachdrücklich unterstützen.

Krisen vorbeugen: Zwar ist die Entwicklung des Konzepts der Schutzverantwortung weiter voranzutreiben, um rechtliche Sicherheit herzustellen. Solange diese Sicherheit aber noch nicht gegeben ist, kommt präventiven Maßnahmen, die humanitären Notsituationen vorbeugen, besondere Bedeutung zu. Gerade in Zukunft scheinen Konflikte aufgrund von Verteilungskämpfen absehbar (steigende Nahrungsmittelpreise, Umweltzerstörung, Ressourcenknappheit); hier sollte Deutschland sich effektiv in der Vorbeugung engagieren.

NEUE VÖLKERRECHTLICHE HERAUSFORDERUNG: HERAUSFORDERUNG DES VÖLKERRECHTS UND DER VEREINTEN NATIONEN DURCH NICHTSTAATLICHE AKTEURE

1. Das Völkerrecht und nichtstaatliche Akteure

Das klassische Völkerrecht kannte, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nur Staaten als Völkerrechtssubjekte. Zwar fanden sich im Völkerrecht schon früh Regelungen, die jedenfalls mittelbar auch nichtstaatliche

Akteure betrafen, jedoch wurden nichtstaatliche Akteure im Wesentlichen erst im 20. Jahrhundert strukturell in das Völkerrecht eingebunden. So wurden Menschenrechte nach dem Zweiten Weltkrieg ein integraler Bestandteil der Charta der Vereinten Nationen und in der Folgezeit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 in zahlreichen Verträgen und Konventionen näher ausdifferenziert. Das Völkerstrafrecht wurde zur Bestrafung von Individuen für schwere Verbrechen geschaffen. Nichtregierungsorganisationen erhielten einen Beobachterstatus in den Vereinten Nationen und zahlreichen anderen internationalen Organisationen. Neben Individuen wurden auch Gruppen als Akteure in zunehmendem Maße erfasst, allen voran durch die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und die Kodifizierung von Minderheitenrechten. Diese Entwicklungen betonten im Wesentlichen die Rolle von nichtstaatlichen Akteuren als Gegenstand oder gar Opfer staatlicher Maßnahmen.

Jedoch sind nichtstaatliche Akteure in jüngerer Zeit mehr denn je durch dynamisches Handeln und als aktive Gestalter der Rechtswirklichkeit hervorgetreten. So spielen multinationale Konzerne eine prägende Rolle in der Weltwirtschaftsordnung und die aktuelle Finanzkrise veranschaulicht, dass Banken und Finanzfonds jahrelang quasi ohne ausreichende staatliche Kontrolle agieren konnten. Terrororganisationen und Piraten sind zu ernsthaften Gegenspielern von Staaten bei der Gewährleistung der internationalen Sicherheit geworden. Im Gegenzug bedienen sich auch Staaten bei der Kriegsführung zunehmend nichtstaatlicher Organisationen wie den sogenannten private military companies. Nicht zuletzt bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts selbst spielen nichtstaatliche Akteure eine zunehmend größere Rolle. So kann das Zustandekommen von Verträgen wie dem Rom-Statut über den Internationalen Strafgerichtshof, die Anti-Personen-Minen-Konventionen oder die Behinderten-Konvention der Vereinten Nationen maßgeblich auf das Engagement von Nichtregierungsorganisationen zurückgeführt werden. Nichtregierungsorganisationen beeinflussten über die Zurverfügungstellung ihrer Expertise auch zahlreiche andere internationale Verhandlungsprozesse. Die Einbindung der lokalen Expertise und personellen Ressourcen von Nichtregierungsorganisationen ist in vielen Teilbereichen internationaler Politik unverzichtbar geworden.

2. Erstarben nichtstaatlicher Akteuren zwischen Demokratisierung und Anarchisierung

Der Bedeutungsgewinn nichtstaatlicher Akteure hat im Hinblick auf Demokratisierung und Nachhaltigkeit in den internationalen Beziehungen einen positiven Beitrag geleistet. Je mehr politische Entscheidungen und die Rechtsetzung aus dem nationalstaatlichen Kontext hinaus auf die internationale Ebene verlagert werden, wo das klassische Modell der Parlamentarisierung als Form der Bürgerbeteiligung an seine Grenzen stößt, desto wichtiger wird die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen in die internationalen Entscheidungsprozesse. Allerdings wirft diese Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen auch Fragen nach der Transparenz und Legitimität nichtstaatlicher Akteure auf. Internationale Standards und Mechanismen müssen gesetzt bzw. weiterentwickelt werden, um die Einbindung der mittlerweile unüberschaubar großen Zahl und Vielfalt nichtstaatlicher Akteuren steuern zu können.

Gänzlich andere Fragen stellen sich dagegen hinsichtlich des Phänomens nichtstaatlicher Gewalt. Die nichtstaatliche Gewalt durch Terrororganisationen, Piraten oder Proliferateure hat die Staatengemeinschaft und ihr nach wie vor überwiegend staatenzentriertes Gewaltanwendungsrecht herausgefordert. Die Ereignisse des 11. September 2001 oder der Libanon-Konflikt 2006 haben verdeutlicht, dass wir grenzüberschreitend agierenden Terrorgruppen gegenüberstehen, die zu Anschlägen mit großer Tragweite in der Lage sind. Problematisch ist vor allem, dass die Terrorgruppen ihre Stützpunkte in Staaten aufbauen, deren Regierungen aus Gründen mangelnder Kapazität oder aufgrund politischer Hindernisse nicht willens oder in der Lage sind, den Terrorismus wirksam zu bekämpfen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit militärischer Interventionen von Drittstaaten, die das Prinzip der Gleichordnung von Staaten gefährden. Gewachsen ist auch die Bedrohung durch Fälle militärisch bewaffneter organisierter Kriminalität – so stellen Piraten am Horn von Afrika oder in Indonesien mittlerweile eine ernsthafte Bedrohung für die Freiheit der Meere und den internationalen Handel dar. Fälle organisierter Kriminalität stehen zudem nicht selten im Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung.

Einzelne Staaten werden auf diese Entwicklungen mit sehr verschiedenen Maßnahmen reagieren, z.B. indem sie ihre Streitkräfte transformieren, um effektiver auf die spezifischen Anforderungen des Kampfes gegen

verdeckt und global operierende nichtstaatliche Akteure vorgehen zu können. Das humanitäre Völkerrecht, dessen Anwendung einen bewaffneten Konflikt voraussetzt, kann diese Entwicklung nicht vollkommen erfassen. Auch fehlt es bisher an umfassenden innerstaatlichen oder völkerrechtlichen Regelungen, die polizeiartige Einsätze der Streitkräfte im Ausland regeln. Die Rechte und Pflichten von *private military companies* sind bisher ebenfalls unzureichend geregelt. Staaten werden versuchen, ihre Kontrolle über das Internet sowie den Informationsfluss untereinander weiter auszubauen, um Gefahren frühestmöglich erkennen zu können. Das Internet ermöglicht es nichtstaatlichen Akteuren, sich unabhängig von staatlicher Gewalt besondere Geltung und Einflussmöglichkeiten zu verschaffen. Gerade Terroristen und andere nichtstaatliche Akteure nutzen das Medium zunehmend für kriminelle Zwecke, für die Verbreitung von Propaganda oder als Ort für die Rekrutierung von Unterstützern. Daher bedarf es einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit bei der Kontrolle des Internets, was allerdings auch die Entwicklung rechtlicher Standards zur Begrenzung des staatlichen Zugriffs auf das Internet verlangt.

Auch wenn sich zuletzt, getrieben durch externe Ereignisse wie Terroranschläge oder die Finanzkrise, wieder eine Aktivierung staatlicher Gestaltungskraft abzeichnet, steht zu erwarten, dass sich die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure bis 2020 und darüber hinaus ausweiten wird. Dafür sprechen verschiedene globale Trends, wie etwa die mögliche Destabilisierung der Staatlichkeit, teils begünstigt durch Folgen des Klimawandels, die Tendenzen zu einer umfassenden Privatisierung und Kooperation von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren oder das Verschwinden einheitsstiftender und verbindlicher Ideologien.

3. Handlungsempfehlungen

Internationales Sicherheitsrecht ausbauen: Internationale polizeirechtliche Standards müssen geschaffen und die Grundrechtsbindung der Bundeswehr bei Auslandseinsätzen klarer geregelt werden. Ebenso ist es sinnvoll, das humanitäre Völkerrecht um Normen zu ergänzen, die sowohl die Rechte und Pflichten von Staaten in Bezug auf nichtstaatliche Akteure wie Terroristen oder *private military companies* als auch die Rechte und Pflichten nichtstaatlicher Akteure klarer regeln. Diese Regelungen dürfen kein Sonderrechtsregime für bestimmte nichtstaatliche Akteure schaffen, sondern sollten den Erscheinungsformen nichtstaatli-

cher Gewalt vor allem auf Grundlage der bisher geltenden Regelungen situationsangemessen begegnen. Den zwischenstaatlichen Informationsaustausch gilt es durch die Entwicklung internationaler Datenschutzstandards abzusichern. Staaten werden auch einen rechtlichen Rahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Regulierung des Internets schaffen müssen, um Missbrauch effektiv entgegenzuwirken und zugleich die Meinungsfreiheit zu bewahren. Die Individualsanktionen des VN-Sicherheitsrates gilt es um adäquate Rechtsschutzmöglichkeiten auf VN-Ebene zu ergänzen, um die Integrität des VN-Systems zu bewahren. In Ergänzung zu den wichtigen Verhandlungen über eine umfassende Anti-Terror-Konvention und eine einheitliche Terrorismusdefinition in den Vereinten Nationen gilt es, Sicherheitsabkommen auf bilateraler und regionaler Ebene weiter auszubauen. Hierbei kommt vor allem der EU eine maßgebliche Rolle zu.

Menschenrechtsschutz effektiver gestalten: Ein weiterer Ausbau und eine weitere Effektivierung des Menschenrechtsschutzes werden 2020 eine vordringliche Aufgabe sein. In Zeiten einer zunehmenden Nahrungsmittel- und Ressourcenknappheit wird vor allem den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten eine gesteigerte Bedeutung zukommen, nicht zuletzt für die Konfliktprävention. Hier gilt es die bestehenden Regelungen weiter auszudifferenzieren und *best practices* zu entwickeln. Des Weiteren muss auch bei der Übertragung von Aufgaben an bzw. die Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren die Menschenrechtsbindung von Staaten sichergestellt werden.

Nichtstaatliche Akteure einbinden: Die Einbindung nichtstaatlicher Akteure sollte nach Möglichkeit bei der Schaffung neuer bzw. bei der Weiterentwicklung bestehender Vertragsregime oder Organisationen bedacht werden. So kann der wachsende Einfluss nichtstaatlicher Akteure bei der Gestaltung internationaler Entwicklungen genutzt werden. Dabei muss sichergestellt werden, dass die angestrebten Lösungen einen nachhaltigen Beitrag zur Gewährleistung individueller Rechte leisten. Gleichzeitig sollten weder Partikularinteressen unverhältnismäßig repräsentiert werden, noch es Staaten bzw. anderen organisierten Strukturen ermöglicht werden, unter dem Deckmantel von Nicht-Regierungsorganisation ausschließlich eigene Interessen zu verfolgen. Hier ist zu prüfen, wo Transparenzstandards für Nichtregierungsorganisationen geschaffen bzw. bestehende Standards verbessert werden können. Sie sollten es ermöglichen, Nichtregierungsorganisationen in Hinblick auf Finanzierung, Mit-

gliederstrukturen, die Wahrung interner Demokratie und Expertise zu bewerten und somit ihre möglichst sachgerechte Einbindung in die Arbeit internationaler Gremien und Entscheidungsprozesse als Teil einer sich formierenden globalen Zivilgesellschaft zu gewährleisten.

NEUE VÖLKERRECHTLICHE HERAUSFORDERUNG: KLIMASCHUTZ UND VÖLKERRECHT IM POST-KYOTO- PROZESS

1. Die Notwendigkeit eines neuen völkerrechtlichen Ansatzes

Die Bundesrepublik Deutschland gehört heute zu den wenigen Industrieländern, die ihren im Kyoto-Protokoll formulierten Klimaschutzzielen nachkommen. Die Vereinbarung sieht vor, den Ausstoß klimaschädlicher Gase bis zum Jahr 2012 um 21 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Es ist ein Erfolg deutscher Umweltpolitik, dass dieses Ziel schon 2007 erreicht werden konnte – auch wenn dies durch Sondereffekte wie den Umbau der DDR-Wirtschaft begünstigt wurde. Allerdings läuft das Kyoto-Protokoll bereits 2012 aus, und es ist bisher offen, wie die Regulierung der Reduzierung von Treibhausgasemissionen danach völkerrechtlich verbindlich und effizient geregelt werden kann. Weitreichende Einigkeit besteht zumindest über die Mängel des Kyoto-Protokolls: Die gesetzten Ziele sind nicht ausreichend, der Prozess zu ihrer Erreichung ungerecht gestaltet (weswegen einige Schlüsselakteure sich dem Abkommen nicht unterworfen haben) und der zeitliche Horizont zu stark begrenzt.

Daher ist es eine zentrale Herausforderung der internationalen Politik, eine verbindliche völkerrechtliche Regelung zur effektiven Bekämpfung des Klimawandels zu treffen, die über das Jahr 2012 hinausreicht. Auch diese neue Regelung muss bei der Reduzierung des Schadstoffausstoßes ansetzen, wobei das Grundproblem unverändert bestehen bleibt: Die aufstrebenden Volkswirtschaften verlangen die gleichen Wachstumschancen, wie sie der Westen hatte, und wollen deshalb keine signifikante Begrenzung ihrer Emissionen hinnehmen, während die großen Industrienationen – vor allem die USA – keine Regelung akzeptieren wollen, die überproportional zu ihren Lasten geht. Beide Seiten führen daher mit einigem Recht das Argument der Fairness im Munde.

Zugleich belegt die überwältigende Mehrheit der klimapolitischen Szenarienforschung, dass dieser Dissens sehr bald überwunden werden muss,

wenn die zerstörerischen Folgen des Klimawandels – einschließlich seiner bevölkerungs-, wirtschafts- und sicherheitspolitischen Konsequenzen – noch abgemildert werden sollen. Es gibt eine Reihe von Vorschlägen, wie eine zukunftsfähige, international ratifizierte Klimaschutzpolitik aussehen könnte. Aber welche dieser Vorschläge sind interessenpolitisch durchsetzbar, und wie soll sich Deutschland in dieser Frage positionieren?

2. Wege aus dem politischen Stillstand

Nach 2012 könnten rein rechtlich gesehen die Emissionen aller zunächst verpflichteter Staaten wieder ungehindert steigen. Damit dies nicht passiert, wurden die Verhandlungen für eine Anschlussregelung bereits 2005 auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls in Montreal begonnen und der „Post-2012“-Prozess angestoßen. Dieser Prozess wird seitdem vor allem auf den jährlich stattfindenden VN-Klimakonferenzen vorangetrieben – eine weitreichende und verbindliche Einigung ist aber bisher ausgeblieben, obwohl diese bis Dezember 2009 erzielt werden soll. Bislang gleichen die Verhandlungen einem Grabenkrieg zwischen progressiven Industriestaaten, die sich bereits weitreichenden Selbstverpflichtungen unterworfen haben, und Schwellen- und Entwicklungsländern, die ihr Recht auf Entwicklung durch zu anspruchsvolle Verpflichtungen gefährdet sehen. In den bisherigen Verhandlungen ging und geht es vor allem darum, Lösungen zu finden, bei denen sowohl die USA und Australien als auch die größten und wichtigsten Schwellenländer (Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika) mit einbezogen werden. Das Ziel ist, eine Regelung zu finden, die – anders als das Kyoto-Protokoll – von allen Staaten mitgetragen wird.

Allerdings hat sich während der bisherigen Verhandlungen wenig getan, es gibt nicht viel mehr als eine schriftliche Stoff-Sammlung für die Post-Kyoto-Ära. Vor allem auf eine konkrete Verpflichtung zur Emissionsminderung konnten sich die Verhandlungspartner bislang nicht einigen. Der vieldiskutierte Vorschlag der Europäischen Union, die Senkung des Ausstoßes von Treibhausgasen bis 2020 zwischen 25 und 40 Prozent konkret festzuschreiben, scheiterte zuletzt während des VN-Klimagipfels in Posen. Und obwohl sich die EU-Staaten bei Ihrem Gipfel in Brüssel im Dezember 2008 letztendlich auf eine solche Reduzierung des CO₂-Ausstoßes bis 2020 um 20 Prozent einigen konnten, sind auch sie durch die Ausnahmeregelungen für die deutsche und polnische Industrie ein Stück weit zurückgerudert und von Ihrer Vorreiterposition in Sachen Klimaschutz

zurückgetreten. Die momentane Finanzkrise macht zudem einen baldigen Fortschritt in diesem Bereich auf globaler Ebene unwahrscheinlich.

Umstritten ist auch, mit welchen Maßnahmen der CO₂-Ausstoß überhaupt gemindert werden soll. In diesem Zusammenhang dreht sich die Diskussion vor allem um den Handel mit Emissionsrechten, obwohl dieser bislang weltweit nachweislich zu keiner CO₂-Reduktion geführt hat. Diskutiert wird unter anderem die Errichtung eines globalen Kohlenstoffmarktes sowie eine Flexibilisierung der Emissionsrechte: Zum Beispiel könnten Länder, die einen überraschenden Wirtschaftsboom erleben, die Möglichkeit bekommen, die Last ihrer CO₂-Emissionsrechte zu reduzieren. Das Gleiche würde umgekehrt aber auch für Länder mit einem überraschenden Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität gelten: Sie würden weniger CO₂-Rechte zugestanden bekommen als ursprünglich vereinbart.

Auf die Frage, wie Entwicklungsländer bessere Hilfen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels erhalten können, werden verschiedene Strategien diskutiert. „Anpassungsfonds“ sollen vor allem finanzielle Hilfe bieten. Finanziert werden sollen sie durch eine Abgabe auf bestimmte Projekte im Rahmen des Emissionshandels. Die Finanzkrise veranlasste die Industriestaaten in Posen allerdings dazu, auf eine Erhöhung dieser Fonds vorerst zu verzichten. Neben finanzieller Hilfe erwarten die Entwicklungsländer auch technologische Unterstützung und einen weit reichenden Technologietransfer. Der Kampf gegen die Rodung tropischer Wälder in den Entwicklungsländern, die zu 20 Prozent zum Treibhauseffekt beiträgt, soll dringend verstärkt und in den VN-Klimaschutzprozess integriert werden. Konkrete Vorgaben oder Maßnahmen gibt es allerdings noch nicht. In Posen kam man nicht über den Stand der Klimakonferenz in Bali 2007 hinaus. Die Finanzierung dieser Maßnahmen ist darüber hinaus weiter unklar.

3. Handlungsempfehlungen

Atlantische Kooperation zur Vergrößerung des Emissionsmarktes vorantreiben: Deutschland und die EU sollten offen sein für eine Situation, in der die USA (und eventuell weitere Staaten) sich politisch auf der Grundlage einer nationalen Klimaschutzpolitik zu Maßnahmen verpflichten, ohne Vertragspartner eines völkerrechtlichen Abkommens zu sein. Das widerspricht zwar dem EU-Ansatz, über globale Verhandlungen von oben herab einen völkerrechtlichen Minimalkonsens zu produzieren. Aber

politische Vereinbarungen, die sich auf internen politischen Konsens stützen, eröffnen die Möglichkeit dynamischer und flexibler Politikprozesse, die am Ende in ehrgeizigeren Programmen enden können, als das bei völkerrechtlichen Vereinbarungen der Fall wäre. Einen ersten Ansatz in diese Richtung liefert die Washingtoner Erklärung zum Klimaschutz von 2007, die für die Unterzeichner verbindlich werden sollte und für deren Ausweitung auf weitere Staaten die Bundesregierung werben sollte.

Clean Development Mechanism reformieren: Im Zusammenhang mit einem globalen Emissionsmarktes muss auch die Funktionsweise des *Clean Development Mechanism* (CDM) reformiert werden. Der CDM ermöglicht es industrialisierten Ländern („Anhang B-Ländern“), die Berechnung ihrer eigenen Emissionswerte zu verbessern, indem sie Maßnahmen zur Emissionsreduzierung in Entwicklungsländern unterstützen. Diese projektbezogene Einzelfallregelung ist jedoch sehr umständlich und wenig kosteneffizient. Daher sollte sich die Bundesregierung für Vergünstigungen für jene Industriestaaten einsetzen, die vom CDM-Prozess zum umfassenden Marktsystem wechseln wollen. Zudem sollte den führenden Schwellenländern eine nahe Frist gesetzt werden, bis zu der sie vom CDM profitieren können. Auch sollte ein alternativer Marktmechanismus gefunden werden, der die Entwicklungsländer honoriert, die selbständig ihre Emissionsbilanz – vor allem durch Wiederaufforstung u.ä. – verbessern.

Energiepolitische Diversifizierung unter Stärkung der Atomkraft vorantreiben: Der zweite zentrale Ansatzpunkt, neben dem globalen Emissionshandel, ist die Reduzierung des Schadstoffausstoßes in den Industrieländern selbst. Deutschland sollte seine Vorreiterrolle in dieser Frage nicht mit Selbstzufriedenheit zur Kenntnis nehmen, denn es besteht die Gefahr, hinter Erreichtes zurückzufallen, wie etwa das Problem der Autoabgase illustriert. Die Bundesregierung muss vergangene Erfolge als Verpflichtung für die Zukunft verstehen und beispielsweise Energiesparmaßnahmen weiter intensiv bewerben und der Bevölkerung vermitteln. Auch die Förderung klimaneutraler Energien muss fortgesetzt bzw. intensiviert werden – wie der internationale Vergleich zeigt, kann in diesem Zusammenhang auf die Atomkraft, zumindest als Brückentechnologie, nicht verzichtet werden.

Investitionen in Forschung und Technologie massiv erhöhen: Manche Analysten rechnen vor, dass selbst im unmöglichen Fall, dass ab morgen keinerlei klimaschädliche Gase mehr ausgestoßen werden, die globale

Erwärmung noch für dreißig Jahre unvermindert voranschreiten würde. Daher muss gerade Deutschland als Land der Innovation stärker nach neuen Wegen suchen, sowohl den Ursachen als auch den Folgen des Klimawandels entgegenzutreten. Geboten ist eine massive Erhöhung staatlicher Forschungsinvestitionen für Universitäten und andere Forschungseinrichtungen, um Technologien zu entwickeln, welche die effizientere Nutzung herkömmlicher Energiequellen ermöglichen, neue Energiequellen erschließen oder die destruktiven Auswirkungen der Energienutzung verringern. Moralische Führung in Fragen des Klimaschutzes darf nicht einseitig auf Verzicht und Beschränkung des Liebgewonnenen ausgerichtet sein, sondern muss auch eine positive Vision vermitteln, wie wir in Zukunft nachhaltig und umweltverträglich in Wohlstand leben können.

ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Dr. Patrick Keller
Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik
Vorsitzender des Arbeitskreises Junge Außenpolitiker
Hauptabteilung Politik und Beratung
10907 Berlin
Tel.: +49-(0)30-26996-3510
E-Mail: patrick.keller@kas.de

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

http://www.kas.de/publikationen/zukunftsforum_politik.html

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

gern schicken wir Ihnen unsere Veröffentlichungen auch zu. Bitte bestellen Sie mit dem umseitigen Vordruck.

Bis zu drei Exemplaren geben wir kostenlos ab. Ab vier Exemplaren berechnen wir eine Schutzgebühr (Bearbeitungs- und Versandkosten) von € 3,00 je Heft. Bei größeren Bestellungen ab 30 Exemplaren gewähren wir einen Rabatt, so dass jedes Heft dann € 2,00 kostet.

Bitte schicken Sie zusammen mit Ihrer Bestellung einen entsprechenden Verrechnungsscheck, Briefmarken oder Geld, erst dann können wir Sie beliefern.

Alle Studien – die aktuellen und vergriffenen – können Sie im Internet herunterladen.

Wenn Sie Fragen zu den Publikationen der Konrad-Adenauer-Stiftung haben, erreichen Sie uns per E-Mail: publikationen@kas.de

Wir wünschen eine interessante Lektüre.

Ihr Publikationen-Team

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BESTELLUNG

Kurztitel	Heftnummer	Preis

* Bitte beachten Sie die umseitigen Lieferbedingungen.

Absender

Vor- und Zuname

Straße / Hausnummer

PLZ / Ort

Datum / Unterschrift

Bitte bestellen Sie hier:
Konrad-Adenauer-Stiftung
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin

Fax: 0 22 41 / 2 46-2479
E-Mail: bestellung@kas.de

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 50 | Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I
- 51 | Föderalismusreform: Föderalismus in Europa II
- 52 | Wie wird die Globalisierung heute beurteilt? – Ein Beitrag zu einer „rationaleren“ Diskussion
- 53 | Deutsche Außenpolitik im 21. Jahrhundert. Arbeitskreis Junger Außenpolitiker (*vergriffen*)
- 54 | Globalisierungsdebatte II: Positionen und Gegenpositionen
- 55 | Afrika realistisch darstellen: Diskussionen und Alternativen zur gängigen Praxis. Schwerpunkt Schulbücher (*vergriffen*)
- 56 | Von TIMSS zu IGLU – Eine Nation wird vermessen (*vergriffen*)
- 57 | Ideen für Berlin: Eine Synopse strategischer Entwicklungsvorschläge
- 58 | Jedes Kind zählt – Neue Wege der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung
- 59 | Christ sein in der Politik. Hermann Ehlers heute – anlässlich seines 100. Geburtstags
- 60 | Zur Krise und Reform der Universität
- 61 | Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission
- 62 | Was die Gesellschaft zusammenhält. Plädoyer für einen modernen Patriotismus
- 63 | Aufbau oder Abriss Ost? Konzeptionelle Überlegungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung in den neuen Ländern

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 64 | Föderalismus in Europa III
- 65 | Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland.
Auf dem Weg zur „Volksfront“?
- 66 | Sozialer Bundesstaat
- 67 | Ein Jahr nach der EU-Osterweiterung: Erste Erfahrungen, Probleme,
Aussichten
- 68 | Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung strukturschwacher
Regionen in Ostdeutschland
- 69 | Der deutsche Föderalismus im Reformprozess
- 70 | Wie lange dürfen wir arbeiten? Gesetzliche Altersgrenzen als
Verfassungsproblem
- 71 | Deutsch-russische „Strategische Partnerschaft“: Eine kurzsichtige
Strategie oder Handeln im Interesse Europas?
- 73 | Der „Bachelor“ – Anregungen zur aktuellen Studienreformdebatte
- 74 | Familienfreundliche Personalpolitik
- 75 | Auf dem Weg zu einem patientenfreundlichen Gesundheitssystem.
Liberalisierung des Pharmamarktes. Eine Ordnungsökonomische
Analyse und Implikation für den deutschen Pharmamarkt.
- 76 | Bessere Medizin zu bezahlbaren Preisen. Mehr Qualität und Effizienz
durch Wettbewerb. Plädoyer für die Stärkung des Bürgers im
Gesundheitswesen
Englische Ausgabe: Better Health Care at Affordable Prices
Higher Quality and Greater Efficiency through Competition.
Arguments for Strengthening the Citizen's Position in the Health
System

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 78 | Perspektiven der Innovationspolitik für die neuen Länder
- 79 | Sterbehilfe und selbstbestimmtes Sterben –
Zur Diskussion in Mittel- und Westeuropa, den USA und Australien
Englische Ausgabe: Euthanasia and self-determination in dying –
A review of the debate in central and western Europe, the United
States and Australia
- 80 | Dem Sterben einen Sinn geben
- 81 | Gesundheitskompetenz ausbauen
- 82 | Sozialer Bundesstaat – ein Spannungsfeld
- 83 | Stammzellforschung als politische Herausforderung
- 84 | Die Mitglieder der CDU – eine Umfrage der
Konrad-Adenauer-Stiftung
- 85 | Ethische Bewertungen der Stammzellforschung
- 86 | Probleme der Föderalismusreform in Deutschland – Der gegen-
wärtige Stand der Reformen und der Auftrag der Föderalismus-
kommission II
- 87 | Das Rechtsextreme Bündnis: Aktionsformen und Inhalte
- 88 | Die UNO-Leitlinien zur Dezentralisierung und Stärkung der
Kommunen | UN Guidelines on decentralization and the
strengthening of local authorities
- 89 | Deutschland in der Globalisierung – Auswirkungen und Handlungs-
ansätze für eine bessere Balance zwischen Gewinnern und Verlierern
- 90 | Die Entzauberung der Extremisten? – Erfolgsbedingungen der NPD
im internationalen Vergleich

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

91 | Schöpfungsglaube und Evolutionsbiologie

92 | Der „zweite Frühling“ der NPD – Entwicklung, Ideologie,
Organisation und Strategie einer rechtsextremistischen Partei

93 | Die Freien Wähler in Deutschland – Geschichte – Strukturen –
Leitlinien

94 | „Die Linke“ – Entstehung – Geschichte – Entwicklung

95 | Prävention bis ins hohe Alter

96 | „Die Linke“ – Bündnis- und Koalitionspolitik der Partei

97 | „Die Linke“ – Politische Konzeptionen der Partei

98 | Rechts- und Linksextremismus in Deutschland – Wahlverhalten und
Einstellungen

99 | „Impulse 2020“ – Akzente zukünftiger deutscher Außenpolitik