



108 | 2011  
Arbeitskreis Junge Außenpolitiker

## Perspektive 2020

EMPFEHLUNGEN FÜR EINE  
AKTIVE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

ZUKUNFTSFORUM  
POL



ISBN 978-3-942775-47-2

[www.kas.de](http://www.kas.de)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

## INHALT

5 | GRUSSWORT

7 | VORWORT

9 | ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

11 | 1. DIE WELT 2020

18 | 2. GLOBALE HERAUSFORDERUNGEN

2.1 Massenvernichtungswaffen .....	18
2.2 Cybersecurity .....	23
2.3 Failed States.....	27
2.4 Energieversorgung .....	30
2.5 Klimawandel .....	34
2.6 Stabilität der Wirtschafts- und Finanzmärkte.....	38
2.7 Reform des UN-Sicherheitsrates .....	44
2.8 G-20 als führendes Forum in globalen Fragen.....	46

47 | 3. EUROPÄISCHE UNION

3.1 Europas Wirtschafts- und Währungspolitik gestalten.....	49
3.2 Europäische Öffentlichkeit stärken .....	54
3.3 Vielfalt Europas bewahren .....	57
3.4 Im Einzelfall mehr Europazuständigkeiten wagen.....	59
3.5 Äußere Grenzen der Union beachten .....	62

65 | 4. DIE ZUKUNFT DER TRANSATLANTISCHEN  
BEZIEHUNGEN UND DER STREITKRÄFTE

4.1 Die Zukunft der transatlantischen Wirtschafts- gemeinschaft.....	66
4.2 Die Zukunft der NATO – Herausforderungen für Deutschland .....	69
4.3 Die Zukunft der Europäischen Verteidigungsfähigkeit .....	73
4.4 Das Verhältnis von GSVP und NATO.....	78
4.5 Die Zukunft der deutschen Streitkräfte.....	79

*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.*

© 2011, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

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

ISBN 978-3-942775-47-2

85 | 5. GLOBALE PARTNER DEUTSCHER  
AUSSENPOLITIK 2020

5.1 Russland und der postsowjetische Raum.....	86
5.2 Asien.....	91
5.3 Lateinamerika.....	97
5.4 Afrika.....	101
5.5 Der Weitere Mittlere Osten.....	105

111 | MITGLIEDER DES ARBEITSKREISES  
JUNGE AUSSENPOLITIKER

111 | ANSPRECHPARTNER IN DER  
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

GRUSSWORT

Für die außenpolitischen Entscheidungen, vor allem aber für die Entwicklung von Konzeptionen und Strategien sucht die CDU/CSU-Bundestagsfraktion auch immer den Rat von Fachleuten, die unabhängig vom Handeln der Regierung sind. Wir brauchen gute Analysen, viel wichtiger noch sind Ideen für das „Was tun?“, die wir weiter entwickeln können – also konkrete, für das außen-, europa- und sicherheitspolitische Handeln umsetzungsfähige Empfehlungen.

Insofern hatte die 2009 vorgestellte Studie „Impulse 2020: Akzente zukünftiger deutscher Außenpolitik“ des Arbeitskreises Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung den Wunsch geweckt, von dieser Gruppe längerfristige Antworten und Empfehlungen für eine deutsche Außenpolitik bis zum Jahre 2020 zu erhalten. Dankenswerterweise haben sich die Jungen Außenpolitiker und die Konrad-Adenauer-Stiftung zu dieser Zusammenarbeit bereit erklärt. In den gemeinsamen Arbeitssitzungen wurden erfreulich viele Überlegungen und Vorschläge erarbeitet, von denen ich bereits in meiner Arbeit als Bundestagsabgeordneter profitieren konnte.

Niemand kann heute vorhersagen, wie das internationale System in knapp zehn Jahren aussehen wird und welche weltpolitisch bedeutsamen Ereignisse neue Ansätze und Empfehlungen erforderlich machen (beispielsweise haben während der Arbeit an dieser Studie die Reaktorkatastrophe in Fukushima, die eskalierende Finanzkrise in Griechenland oder der Umbruch in der arabischen Welt eine Anpassung der Empfehlungen erforderlich gemacht). Obwohl mit Blick auf das Jahr 2020 zwar einige Trends und relative Gewissheiten bekannt sind, aber vor allem Ungewissheiten bestehen, wagen die Mitglieder des Arbeitskreises Junge Außen-

politiker eine Einschätzung der globalen Lage, sie bewerten die daraus resultierenden Herausforderungen für die deutsche Außenpolitik und schlagen konkrete Handlungsempfehlungen vor; dazu gehören auch Anforderungen an eine institutionelle Architektur, die den geänderten Rahmenbedingungen Rechnung tragen soll.

Vor allem aber leistet der Arbeitskreis Junge Außenpolitiker mit dieser Studie einen wertvollen Beitrag für eine dringend notwendige strategische Debatte in Deutschland. Denn es genügt nicht, die veränderte Sicherheitslage und die gewandelte Rolle Deutschlands in der Welt zu erörtern – es muss sich eine strategische Kultur, eine offene sicherheitspolitische Debatte entwickeln, in deren Gefolge klar umrissene Ziele formuliert und daraus die notwendigen Konsequenzen gezogen werden. Nur durch ein besseres Verständnis für die wachsenden globalen Herausforderungen und ihre sicherheitspolitischen Konsequenzen gewinnen wir in der Bevölkerung mehr Akzeptanz und Unterstützung für unsere Politik. Ich danke dem Arbeitskreis Junge Außenpolitiker und der Konrad-Adenauer-Stiftung, dass sie dazu mit dieser Studie substanziiell beitragen.

Berlin, im August 2011

*Dr. Andreas Schockenhoff MdB  
Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*

## VORWORT

Zwei wichtige Ziele der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung sind die Entwicklung und Verbreitung neuer Ideen für eine zukunftsfeste deutsche Außenpolitik sowie die Entdeckung und Förderung junger Talente. Der 2001 gegründete „Arbeitskreis Junge Außenpolitiker“ der Stiftung verbindet beide Ziele: Er führt außenpolitische Nachwuchs-Experten zusammen, die sich durch ihre akademischen Leistungen ausgezeichnet haben, und bietet ihnen ein Forum für die vernetzte Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für anstehende außenpolitische Herausforderungen. Die Ergebnisse seiner Arbeit präsentiert der Kreis regelmäßig in Form von Konferenzen und kürzeren Papieren. Im Jahr 2009 veröffentlichte er mit „Impulse 2020: Akzente zukünftiger deutscher Außenpolitik“ eine größere Studie, in der Analysen und Handlungsempfehlungen zur mittelfristigen außenpolitischen Lage vorgestellt wurden.

Diese Studie erregte die Aufmerksamkeit des Stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Dr. Andreas Schockenhoff MdB, der daraufhin den Austausch mit dem Kreis suchte. Für die Serie von Fachgesprächen, die Herr Schockenhoff von 2010 bis 2011 mit dem Arbeitskreis und wechselnden externen Experten führte, gilt ihm und seinem unermüdlichen Mitarbeiter Hans-Joachim Falenski unser großer Dank. Ihre Anregungen haben den AK Junge Außenpolitiker dazu gebracht, das ursprüngliche Papier grundlegend zu überarbeiten und weiterzuentwickeln, neue Fragen zu stellen und bessere Antworten zu finden. Das Ergebnis dieser Zusammenarbeit ist die vorliegende Studie: „Perspektive 2020: Empfehlungen für eine aktive deutsche Außenpolitik“.

Das ist keine „German Grand Strategy“ und auch keine neue Grundlage für die Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Aber es ist eine umfassende Betrachtung der wichtigsten Themenfelder, auf denen sich die deutsche Außenpolitik bis zum Jahr 2020 beweisen und behaupten muss. Die Autoren nutzen den Luxus, frei vom aktuellen Geschäft über den Tag hinaus denken zu können, sind sich zugleich aber den Zwängen des politischen Alltags bewusst. So ist die Analyse stets an konkrete, pragmatische Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik gekoppelt. Dadurch ist die Studie nicht nur thematisch vielfältig und ideenreich, sondern auch zwangsläufig streitbar.

Deutschland muss in einer zunehmend unübersichtlichen internationalen Lage Außenpolitik auf Basis seiner Werte und Interessen betreiben und Verantwortung übernehmen. Das ist eine komplexe, schwierige Aufgabe, die nur zu bewältigen ist, wenn der außenpolitische Diskurs in Deutschland intensiviert wird – die Förderung der Diskussion über Werte, Interessen und Handlungsoptionen in der Außenpolitik ist daher schon ein Ziel eigenen Rechts. Wir hoffen, dass diese Studie zur Erreichung dieses Ziels einen anregenden Beitrag leistet.

Berlin, im August 2011

*Dr. Gerhard Wahlers*  
Stellvertretender Generalsekretär  
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

*Dr. Patrick Keller*  
Kordinator Außen- und Sicherheitspolitik  
Leiter des AK Junge Außenpolitiker  
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABC-Waffen	Atomare, biologische und chemische Kampfmittel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	Afrikanische Union
AWACS	Airborne Warning and Control System
BWÜ	Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen
CAFTA	Central America Free Trade Agreement
CCS	Carbon Capture and Storage
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DAC	Development Assistance Committee
EBA	Europäische Bankenaufsicht
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDA	Europäische Verteidigungsagentur
EGF	European Gendarmerie Force
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Stability Risk Boards
EU	Europäische Union
Europol	Europäisches Polizeiamt
EVP	Europäische Volkspartei
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
G-4	Gruppe der Vier
G-7	Gruppe der Sieben
G-8	Gruppe der Acht
G-20	Gruppe der Zwanzig
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICI	Istanbul Cooperation Initiative
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IWF	Internationaler Währungsfonds

LNG	Liquefied Natural Gas
MD	Mediterranean Dialogue
MEADS	Medium Extended Air Defense System
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MPA	Maritime Patrol Aircraft
MVW	Massenvernichtungswaffen
NATINAD	NATO Integrated Air Defence
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
OAS	Organization of American States
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKW	Personenkraftwagen
PO	Platforma Obywatelska
SADC	Southern African Development Community
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UMP	Union pour un mouvement populaire
UN	United Nations
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNEP	United Nations Environment Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
USD	US-Dollar
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien
WTO	World Trade Organization

## 1. DIE WELT 2020

Das internationale System und damit das Umfeld für die deutsche Außenpolitik werden sich bis 2020 nachhaltig verändern. Die Macht zwischen den Akteuren im internationalen System, seien es Staaten, internationale Organisationen oder nichtstaatliche Akteure, wird sich neu verteilen. Auch wenn die USA ihre Sonderstellung als globale Ordnungsmacht behalten, wird diese Entwicklung maßgeblich durch den relativen Machtverlust des Westens geprägt. Parallel dazu vollzieht sich der Aufstieg Chinas, Indiens, Brasiliens und anderer Schwellenstaaten. Neben dem Machtzuwachs von Einzelstaaten werden auch Staatenbündnisse und Regionalorganisationen infolge einer voranschreitenden Regionalisierung an Einfluss gewinnen. Ihre wachsende Geltung und höhere Wettbewerbskraft wird nicht mehr nur die Außenwirtschafts- und Finanzpolitik anderer Staaten beeinflussen, sondern sie auch zu Anpassungen in der Sicherheitspolitik, der Klimapolitik, der Energie- und Rohstoffpolitik sowie der auswärtigen Kulturpolitik zwingen.

Nicht nur die Macht zwischen den Staaten wird neu verteilt werden – Staaten werden 2020 insgesamt über ein geringeres Machtpotenzial verfügen. Zwar wird der Staat auf absehbare Zeit das vorherrschende Ordnungsmodell bleiben. Allerdings wird klassische staatliche Souveränität weiter erodieren. Der einzelne Staat ist immer weniger in der Lage, innerhalb seines Einflussbereichs öffentliche Güter wie Sicherheit, ausreichende Grundnahrungsmittel, oder eine saubere Umwelt zu gewährleisten. In vielen Staaten

werden überkommene Ordnungen auslaufen und zu innerer Pluralisierung führen. Obwohl damit auch Chancen für eine langfristige Demokratisierung staatlicher Gewalt einhergehen, treten Risiken einer Destabilisierung stärker hervor. Vor allem in Vorderasien und Afrika wird die Zahl der zerfallenden Staaten zunehmen, was auch überregionale Auswirkungen haben wird.

Demgegenüber wird der Westen aufgrund zunehmender Schuldenlast und innenpolitischer Zwänge seltener in der Lage sein, Krisengebiete durch internationale Territorialverwaltungen oder Friedensmissionen zu stabilisieren, obwohl der Bedarf für ein derartiges Engagement durch einen Mangel an globaler Sicherheit zunehmen wird. Betrachtet man die Instabilität einer Nuklearmacht wie Pakistan, wird die Brisanz einer fortschreitenden Erosion staatlicher Macht bis 2020 besonders deutlich. Die nahezu grenzenlose Verfügbarkeit technologischen Know-hows und die weltweite – durch die Katastrophe von Fukushima nur zeitweilig zurückgeworfene – Renaissance der zivilen Nutzung der Kernenergie erhöhen die Gefahren einer zunehmenden Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Steigen wird ebenso die Wahrscheinlichkeit der Verbreitung neuer Waffentechnologien etwa für ballistische Raketen, Drohnen, Laser- oder Cyber-Waffen.

Begünstigt wird der Trend zur Erosion klassischer staatlicher Souveränität ferner von einer beispiellosen grenzüberschreitenden Vernetzung als Folge der Globalisierung. Der globale Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Kapital, Personen und Ideen schafft die Möglichkeiten zu einer noch stärkeren wirtschaftlichen und kulturellen Diversifizierung, aber auch zur Verbreitung von Risiken und Instabilität. Zunehmen wird der Einfluss nicht- oder halbstaatlicher Akteure: Transnationale Unternehmen, Banken, Staatsfonds und Nichtregierungsorganisationen bauen ihre Teilhaberschaft an internationalen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen aus, wobei sie sowohl konstruktiv als auch blockierend agieren können. Die Schwächung staatlicher Ordnung und der rasche sozioökonomische und kulturelle Wandel im Zuge der Globalisierung führen zu einem Verlust staatlicher Identifikationsmacht. Hingegen gewinnen religiöse und ethnische Bindungen an Bedeutung. Für sich genommen wäre dies noch keine negative Entwicklung. Jedoch kann dadurch angesichts eines rasant steigenden Anteils der jungen Bevölkerung in vielen Schwellenländern, insbesondere in Staaten des Nahen und Mittleren Ostens, ein Nährboden für Radikalisierung und politische Instrumentalisierung entstehen.

Richtet man den Blick auf den afrikanischen Kontinent, wird die Problematik einer politischen Instabilität gepaart mit einer rasch wachsenden Bevölkerung besonders deutlich. Allerdings wird sie dort durch die zunehmende Verknappung von Trinkwasser und Nahrungsmitteln verstärkt. Dies wird für die betroffenen Regionen nicht nur wirtschaftliche, sondern auch gesellschaftliche Folgen haben. Ähnliche Entwicklungen sind weltweit zu beobachten: Nach Schätzungen von UNEP werden 2025 zwei Drittel der Weltbevölkerung in Regionen mit einer mangelnden Wasserversorgung (definiert als jährliche erneuerbare Süßwassermenge unter 1.700 Kubikmeter pro Kopf) leben. Der weltweite Nahrungsmittelbedarf wird sich nach Angaben der Weltbank bis 2030 verdoppeln. In den Schwellenländern tritt zudem der steigende Bedarf an Anbauflächen in Konkurrenz zum Flächenbedarf wachsender Städte. Diese Entwicklungen werden insgesamt zu einer Zunahme von Unterversorgung, mangelbedingter Migration in stabilere Regionen und umwelt- und ressourceninduzierten Verteilungskonflikten führen. Der Klimawandel wird zusätzlich dafür sorgen, dass sich Versorgungskonflikte bis 2020 zuspitzen. Auch die jüngsten Fortschritte bei den internationalen Klimaverhandlungen in Kopenhagen (2009) und Cancún (2010) sind nicht ausreichend, um das Ziel der Begrenzung der Erderwärmung auf durchschnittlich zwei Grad Celsius zu erreichen. Für das Jahr 2020 ist daher mit einem Temperaturanstieg über diesen Wert hinaus zu rechnen – mit entsprechenden Folgen wie dem Abschmelzen der Polkappen und dem Anstieg der Meeresspiegel. Somit tragen bis 2020 nicht nur die weltweite Abnahme staatlicher Macht, sondern auch zukünftige Verteilungskonflikte zu einer globalen Instabilität bei. Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass asymmetrische Konflikte und der Einfluss von Organisierter Kriminalität, Terroristen, Warlords, Piraten oder Sekten zunehmen, wenn es nicht gelingt, diesen Akteuren effektiv entgegenzutreten.

Diese Entwicklungen bergen nicht nur ein akutes Gefahrenpotential in Form von Anschlägen oder Kriminalität. Vielmehr darf ein weiterer, langfristig-strategischer Aspekt deutscher Außenpolitik nicht außer Acht gelassen werden: Die Importabhängigkeit Deutschlands von ebensolchen Staaten, die zwar politisch geschwächt sind, deren Regierungen jedoch einen hohen Einfluss auf die Regulierung der Märkte nehmen können. Denn die Nachfrage nach Rohstoffen wird auch bis 2020 auf unverändert hohem Niveau bleiben. Dies betrifft erstens Massenrohstoffe bzw. Ausgangsstoffe wie Eisen, Stahl, Kupfer und Chrom, zweitens strategische Rohstoffe wie Hochtechnologiemetalle für die industrielle Produktion und

drittens Agrarrohstoffe. Somit kann es geschehen, dass Importstaaten wie Deutschland in eine ungünstige Abhängigkeit und in Konflikte mit Lieferländern geraten und damit ihre Versorgungssicherheit direkt bedroht wird.

Auch wenn sich viele dieser Entwicklungen im Einzelnen noch nicht abschätzen lassen, steht dennoch fest, dass sich die deutsche Außenpolitik bis zum Jahr 2020 auf eine zunehmend komplexe und dynamische internationale Ordnung ausrichten muss. Dementsprechend müssen wir unsere Außenpolitik anpassen und weiterentwickeln. Ausgangspunkt dafür ist der im Grundgesetz niedergelegte Auftrag an unsere werte- und interessenorientierte Außenpolitik, dem Frieden in der Welt zu dienen. Frieden heißt weit mehr als die Abwesenheit von Krieg. Frieden bedeutet eine Welt, in der jeder Einzelne in Frieden und Freiheit leben kann. Dies verlangt, dass wir uns und unsere Mittel für Demokratie und individuelle Freiheit, für Sicherheit, wirtschaftlichen Wohlstand und einen verantwortungsvollen und nachhaltigen Umgang mit den Ressourcen unseres Planeten einsetzen.

Deutschland trägt dafür eine besondere Verantwortung in der Welt. Wir sind und bleiben geprägt durch einen verantwortungsvollen Umgang mit unserer Geschichte. Das schließt ein aktives Gedenken an den Holocaust und eine besondere Beziehung zu Israel genauso ein wie die aus der Überwindung der deutschen Teilung und die auf dem Weg zur Einheit gewonnenen Erfahrungen. Aus unserer Geschichte resultiert aber gerade kein Gebot zur Konzentration auf eigene Angelegenheiten. Vielmehr besteht die Aufgabe darin, verantwortungsvoll, besonnen und aktiv im Rahmen unserer Möglichkeiten und gemeinsam mit unseren Partnern nach außen zu handeln, wo wir der Wahrung des Friedens dienlich sein können.

Deutschland verfügt über die Möglichkeiten und Ressourcen, um diese Verantwortung wahrzunehmen. Wir sind die viergrößte Volkswirtschaft, die zweitgrößte Exportnation und haben eines der größten Entwicklungshilfebudgets weltweit. Unsere Streitkräfte befinden sich in einem tiefgreifenden Transformationsprozess, der die internationale Einsatzfähigkeit der Bundeswehr als Truppensteller in Friedens- und Stabilisierungsmissionen weiter stärken wird. Wir müssen uns auch unserer *Soft Power* bewusst sein. Deutschland hat mit der sozialen Marktwirtschaft ein Wirtschaftssystem, das sich selbst in Zeiten der globalen Wirtschafts- und

Finanzkrise durch ein hohes Wirtschaftswachstum international bewährt hat und Transformationsländern als Richtwert dient. Gleiches gilt für unseren gewachsenen Rechtsstaat.

Um der neuen Machtverteilung im internationalen System und den angesprochenen außen- und sicherheitspolitischen Veränderungen begegnen zu können, muss der Westen geschlossen auftreten. Dabei stellen die transatlantische Partnerschaft und die europäische Integration auch in Zukunft den unverzichtbaren Rahmen einer erfolgreichen deutschen Außenpolitik dar.

Zentrales Element der transatlantischen Partnerschaft ist unverändert die NATO. Bis 2020 wird sie sich neuen Aufgaben stellen und – aufbauend auf dem jüngsten Strategischen Konzept – neue strategische Überlegungen anstellen müssen. Ihre Kernaufgabe bleibt dabei unverändert: Die NATO ist der Garant der Sicherheit ihrer Mitglieder. In Zeiten sich wandelnder Bedrohungen wird sie sich, um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, ebenfalls kontinuierlich verändern müssen. Diese ständige Transformation ist allerdings nicht als „Krise der NATO“ auszulegen, sondern im Gegenteil Ausdruck ihrer beständigen Relevanz. Dabei wird auch 2020 die angemessene Balance zwischen klassischer territorialer Landesverteidigung und vorbeugenden Schutzmaßnahmen im Sinne des erweiterten Sicherheitsbegriffs zentraler Gegenstand bündnisinterner strategischer Überlegungen sein.

Auch die EU spielt für die transatlantische Partnerschaft eine signifikante Rolle. US-Präsident Barack Obama erinnerte in seiner Rede in Lissabon daran, dass die USA mit keiner anderen Region über so enge Gemeinsamkeiten bei Werten, Interessen, Fähigkeiten und Zielen verfügen wie mit Europa. Eine starke EU ist Voraussetzung dafür, dass Europa die Bedeutung seiner Sonderstellung an der Seite der USA gegenüber anderen aufstrebenden Mächten bewahren kann.

Nach innen hin hat die EU seit 1957 maßgeblich zur Wahrung und Schaffung von Demokratie, Freiheit und Wohlstand in Europa beigetragen. Die europäische Integration muss daher durch vertiefte und differenzierte Zusammenarbeit innerhalb der Union sowie mit den Nachbarstaaten im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik fortgesetzt werden, denn die Herausforderungen an die Außenpolitik Deutschlands und der weiteren Staaten Europas lassen sich nur gemeinsam lösen. Um auch in



Zukunft auf Augenhöhe mit den mächtigen Staaten der Welt verhandeln zu können, bedarf es des gemeinsamen Auftretens der Europäer.

Auf der globalen Ebene muss die derzeitige institutionelle Architektur weiterentwickelt werden, um den veränderten Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Die internationale Zusammenarbeit und der Prozess der internationalen Verrechtlichung im Rahmen der Vereinten Nationen müssen gestärkt werden. Dazu ist es erforderlich, die Strukturen der Vereinten Nationen an die Veränderungen im internationalen System behutsam anzupassen, etwa durch eine Reform des Sicherheitsrates und den Aufbau effizienterer Kapazitäten zum Konflikt- und Krisenmanagement. Des Weiteren muss eine angemessene Finanzierung der Vereinten Nationen sichergestellt werden. Einer zusätzlichen Stärkung bedürfen die UN-Unterorganisationen wie UNDP, UNEP, UNHCR, UNICEF oder das *World Food Programme*. Auch andere internationale Institutionen gilt es zu nutzen und anzupassen, um den neuen Herausforderungen zu begegnen, dazu zählen die WTO, der IWF, die Weltbank und der Internationale Strafgerichtshof. Um eine effektive Aufgabenteilung im Sinne internationaler Subsidiarität zu gewährleisten, sollte die deutsche Außenpolitik durch Beratung, gemeinsame Projekte und finanzielle Unterstützung den Aufbau von Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union, der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS), der OSZE oder der ASEAN fördern. Die Klimaverhandlungen in den vergangenen Jahren haben des Weiteren gezeigt, dass es kein perfektes internationales Verhandlungsforum gibt. Daher wird internationale Politik zunehmend je nach Gegenstand und Betroffenenkreis im Rahmen von Foren wie der G-8 und der G-20 oder informeller Netzwerke als globalen Konsultativmechanismen stattfinden. Insgesamt gilt es, alle Stakeholder in die internationale Zusammenarbeit einzubinden und sicherzustellen, dass auch die aufstrebenden Mächte zu global verantwortungsvollen Akteuren werden.

Das Postulat Thomas Friedmans einer „flat world“ stellt bildlich dar, welche hier skizzierten Chancen und Risiken auf die deutsche Außenpolitik im Jahr 2020 zukommen werden. Denn die „flache“, enger verknüpfte, globalisierte Welt öffnet Deutschland einerseits Türen für neue Absatzmärkte, den freien Austausch von Waren und Ideen sowie kulturelle Vielfalt. Auf diese Weise kann die Globalisierung weltweit dazu beitragen, Demokratie, Menschenrechte und Wohlstand zu fördern. Andererseits birgt eine „flache“ Welt neue Risiken. Die bereits vorgestell-

ten weltpolitischen Veränderungen – von schwacher Staatlichkeit über Importabhängigkeiten bis hin zur Proliferation von Massenvernichtungswaffen – werden Deutschland auch im Jahr 2020 direkt betreffen. Durch eine fortschreitende Globalisierung können vormals politisch unbedeutende, geographisch entlegene Orte schlagartig in den Mittelpunkt der deutschen Außenpolitik geraten. Somit werden auch im Jahr 2020 sowohl die Gestaltung einer friedlichen Fortsetzung der Globalisierung als auch die Eindämmung ihrer Risiken im ureigenen Interesse der deutschen Außenpolitik liegen.

## 2. GLOBALE HERAUSFORDERUNGEN

Die Bundesrepublik Deutschland muss sich im Jahr 2020 vielfältigen Herausforderungen sowohl an ihre Sicherheit als auch an ihre wirtschaftliche Entwicklung – und damit ihrem Wohlstand – stellen. Zum einen treten bereits vertraute Bedrohungen wie die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und gescheiterte Staaten auf. Deren Komplexität wird sich in diesem Jahrzehnt jedoch erhöhen und zu neuen Risiken führen. Zum anderen werfen zunehmend international interdependente Themen wie Cybersecurity, Energie- und Rohstoffversorgung, Klimawandel sowie die Wirtschafts- und Finanzmärkte vermehrt sicherheitspolitische Fragen auf. Deutschland muss sich sowohl innenpolitisch als auch im Rahmen der EU und des transatlantischen Bündnisses diesen Herausforderungen stellen und sie in seinen bilateralen und regionalen Beziehungen adressieren.

### 2.1 MASSENVERNICHTUNGSWAFFEN

Lässt man die aktuelle Diskussion um das Problem der Proliferation von Massenvernichtungswaffen (MVW) – etwa hinsichtlich Terroristen oder „Schurkenstaaten“ – für einen Moment hinter sich und nimmt die größeren Entwicklungslinien in den Blick, dann könnte dies beinahe positiv stimmen. Nukleare, biologische und chemische Waffen sind geächtet, ihr Besitz ist durch völkerrechtliche Verträge geregelt, sie sind permanentes Ziel von Abrüstungsbemühungen, die Zahl der Besitzerstaaten ist, nicht zuletzt aufgrund jahrzehntelanger hartnäckiger Non-Proliferationspolitik, über-

schaubar geblieben, ihr Gebrauch ist tabu – und im Falle der besonders zerstörerischen Nuklearwaffen glücklicherweise seit über 65 Jahren tatsächlich ausgeblieben. Insbesondere im Nuklearbereich ist Erstaunliches festzustellen: Nicht nur ist der ehemals befürchtete Extremfall einer grassierenden Proliferation hin zu Dutzenden Nuklearstaaten ausgeblieben, vielmehr schrumpfen die vormals gigantischen Sprengkopffzahlen und Trägerkapazitäten der USA und Russlands stetig, während die der anderen offiziellen Nuklearwaffenstaaten stagnieren oder, wie etwa im Ausnahmefall China, nur vergleichsweise langsam anwachsen.

Jedoch ist dies noch kein Anlass für ein selbstzufriedenes Zurücklehnen, denn dieser grobe Überblick verschleiert vieles. Etwa, dass schrumpfende oder stagnierende Arsenale in den offiziellen Nuklearwaffenstaaten nicht zuletzt den neuen Substitutionsmöglichkeiten durch konventionelle High-Tech-Waffen geschuldet sind, die Modernisierung bestehender nuklearer Sprengköpfe und Trägersysteme dort allenthalben voranschreitet, die Zahl der Sprengköpfe und Trägersysteme auf Seiten inoffizieller Nuklearwaffenstaaten wie Pakistan rasch zunimmt und bereits ein einziger neuer Nuklearwaffenstaat stets eine geopolitische Schockwelle auslöst. Im Bereich der Biowaffen gibt darüber hinaus zu denken, dass der katalysatorische Effekt nano- und informationstechnologischer Fortschritte biotechnologische Produktionsverfahren beschleunigen und vereinfachen wird, wodurch hier zukünftig eine noch größere Proliferationsgefahr drohen dürfte. Die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen wird folglich bis 2020 und weit darüber hinaus ein dringliches politisches Problem bleiben.

Im Großen und Ganzen scheint sich trotz dieser gemischten Bilanz und neuer Proliferationsorgen aber die Einsicht durchzusetzen, dass Waffen zur indiskriminatorischen und massenhaften Vernichtung von Leben mit dem Gewissen der Menschheit unvereinbar sind. Auf ihre Abrüstung hinzuarbeiten ist ebenso vernünftig wie moralisch geboten. Sich dieser Einsicht zu verschließen, wird glücklicherweise immer schwieriger. Nur noch die verbrecherischsten Diktatoren würden ernsthaft behaupten wollen, dass es richtig und wichtig sei, chemische oder biologische Kampfstoffe anzuschaffen oder gar einzusetzen. Sogar im Nuklearbereich zeigt sich inzwischen – nicht zuletzt durch US-Präsident Barack Obamas prominentes Engagement und den breiten öffentlichen Zuspruch für das Ziel der globalen Abrüstung – dieser umgekehrte Begründungsaufwand, der die Befürworter traditioneller nuklearer Abschreckung unter Druck

setzt. Nichtsdestotrotz ist mit Blick auf das Jahr 2020 fraglich, ob der schon aktuell wieder abnehmende Schwung sich nachhaltig auf die Bemühungen zur nuklearen Nichtverbreitung übertragen wird.

Vor diesem Hintergrund sind entscheidende Schritte in Richtung ‚Global Zero‘ bis 2020 nicht zu erwarten. Das ändert aber nichts daran, dass Abrüstung – wenn auch nicht Entwaffnung – ein wichtiges Ziel bleibt, das zur internationalen Stabilität einen Beitrag leistet. Das gilt in noch stärkerem Maße für biologische und chemische Kampfstoffe. Deutschland muss daher umso mehr an seiner Tradition der Rüstungskontrolle und der Abrüstungsbemühungen festhalten und entsprechende Anstrengungen intensivieren. Deutschland profitiert von den Abschreckungsdrohungen seiner Allianzpartner und Freunde. Doch sollte das 21. Jahrhundert vom gemeinsamen Bemühen um zuverlässige Sicherheitsarchitekturen gekennzeichnet sein, die Konflikte auf Basis gesicherten Vertrauens regulieren und ohne die Drohung der gegenseitigen Vernichtung mit menschenverachtenden Waffen auskommen. Diese friedliche Vision im Dialog mit Partnern und Freunden, etwa durch die Etablierung von Verifikationsmechanismen und Instrumenten der Vertrauensbildung, weiter zu fördern, muss mehr denn je Deutschlands Rolle in den multilateralen Foren für Rüstungskontrolle und Abrüstung von Massenvernichtungswaffen sein. Die bis 2020 potenziell wachsende Zahl an Staaten mit Rüstungsambitionen im Bereich der MVW lässt solche Non-Proliferationsproblematik jedoch komplexer werden, was breite multilaterale Lösungen zusätzlich erschwert. Daher wird sich deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, wenn nicht anders möglich, weiterhin auch flexibleren und enger zugeschnittenen Lösungen anschließen müssen.

### Handlungsempfehlungen

*Kurzfristig* gilt es, Terroristen weiterhin den Zugriff auf und den Einsatz von Massenvernichtungswaffen zu erschweren. Die Bekämpfung von Terrorismus bedarf zunächst der konkreten Verbesserung im Bereich der internationalen polizeilichen und geheimdienstlichen Zusammenarbeit. So sollte das bereits existierende Instrument der „gemeinsamen Ermittlungstruppen“ zur Bekämpfung von grenzüberschreitendem Terrorismus auf europäischer Ebene stärker genutzt werden, und die Einbindung von Europol-Beamten in diese Teams sollte dabei von einer Option zu einer Verpflichtung werden. Nur durch solch verbesserte Polizeizusammenarbeit, die sich des seitens Europol gewonnenen Wissens über die grenz-

überschreitende Kriminalität konsequent bedient, kann Terroristen weiterhin der Zugriff auf Massenvernichtungswaffen im Allgemeinen verwehrt und vor allem deren grenzüberschreitender Transport verhindert werden.

Im nuklearen Bereich muss darüber hinaus speziell der Zugriff auf Spaltmaterial für improvisierte Nuklearwaffen weiter erschwert werden. Die dazu existierenden multilateralen Programme unter deutscher Beteiligung, etwa zur Sicherung von Spaltmaterial in Russland, sind noch nicht am Ziel und müssen auf ihre bisherige Effektivität überprüft sowie von deutscher Seite weiter finanziell unterstützt werden, damit Spaltmaterial zuerst dort gesichert wird, wo die Gefahr eines unbefugten Zugriffs am größten ist. Zweitens gilt es, das Bewusstsein für Missbrauchspotenziale im Bereich der zivilen radioaktiven Emissionsquellen zu fördern. Diese könnten zum Bau von schmutzigen Bomben – *weapons of mass disruption* – genutzt werden, weswegen EU-Programme forciert werden sollten, die insbesondere Staaten in Mittel- und Osteuropa bei ihren Bemühungen unterstützen, die Aufsicht über diese Emissionsquellen zu konsolidieren. Das bedeutet konkret die Katalogisierung der zehntausendfach im Einsatz befindlichen Quellen, das Identifizieren, Sicherstellen und Unschädlichmachen von besonders gefährlichen oder „verwaisten“ Strahlenemittern sowie Hilfe bei der Implementierung von Ersatzlösungen in Bereichen, in denen technische Alternativen verfügbar sind (etwa in der Medizin).

Das zweite Feld von spezieller Bedeutung ist die Biotechnologie, in der dringend die Bewusstseinsbildung für die doppelte Anwendbarkeit biologischer Technologien und Applikationen (*dual use*) in der Wissenschaftergemeinde gefördert werden muss, um die Verantwortung einzelner Forscherinnen und Forscher zu stärken, die am ehesten die Missbrauchspotenziale ihrer Arbeit erkennen und davor warnen können. Dazu sollte kurzfristig auf internationaler Ebene im Rahmen des Übereinkommens über das Verbot biologischer Waffen (BWÜ) von deutscher Seite auf ein System gedrängt werden, um solche Gefahrenquellen oder auch Vergehen melden und ihnen begegnen zu können (*whistle blowing*). Da das BWÜ insgesamt an einem institutionellen Defizit leidet, sollte Deutschland auch auf die unbefristete Einrichtung der sogenannten „Implementation Support Unit“ des BWÜ – einer dreiköpfigen Arbeitsgruppe mit Sitz in Genf – hinarbeiten.

*Mittelfristig* sollte, erneut mit Blick auf das terroristische Streben nach MVW, die seit 1990 stattgefundene Formalisierung der europäischen Polizeikooperation auf die europäischen Geheimdienste ausgeweitet werden, da hier bisher keine systematische Kooperation existiert. Daher sollte Deutschland auf eine institutionalisierte und formalisierte Einbindung der bisher noch nationalstaatlichen Geheimdienste in die existierende europäische Polizeikooperation (Europol) in Form von kontrolliertem und systematischem Informationsaustausch jenseits informeller Kanäle hinarbeiten. Dies soll – wie auch unlängst von den Christdemokraten im Europäischen Parlament gefordert – den Weg hin zu einem europäischen Geheimdienst ebnen.

Des Weiteren muss die deutsche Tradition des Werbens für multilaterale Rüstungskontrolle und Abrüstung im Bereich der MVW selbstverständlich fortgesetzt und verstärkt werden. Mit Blick auf das Feld der Nuklearwaffen bedeutet dies die Rückbesinnung auf die im Abschlussdokument der NVV-Überprüfungskonferenz aus dem Jahr 2000 festgehaltenen Verpflichtung zur praktischen Umsetzung der in Artikel VI des NVV vereinbarten Abrüstung sowie die Weiterentwicklung des Nichtverbreitungsregimes durch dessen Erweiterung um, erstens, den umfassenden Teststoppvertrag (*Comprehensive Test Ban Treaty*) und, zweitens, den Vertrag zur Beendigung der Spaltmaterialproduktion für Waffenzwecke (*Fissile Material Cutoff Treaty*). Drittens muss Deutschland sein Eintreten für die Internationalisierung des Brennstoffkreislaufs bekräftigen, also einer multilateralen Lösung für ein verlässliches System der globalen Versorgungssicherheit mit Kernbrennstoff, um nationalen Alleingängen vorzubeugen. Die deutsche außenpolitische Praxis muss darüber hinaus sämtliche Formen von Massenvernichtungswaffen weiterhin ächten und die völkerrechtliche Festschreibung dieser Ächtung, vor allem im Nuklearbereich, durch das Hinarbeiten auf die derzeit diskutierte umfassende Nuklearwaffenkonvention vorantreiben, die die Abrüstung sowie das Verbot von Entwicklung, Test, Herstellung, Lagerung, Weitergabe, Einsatz oder Androhung dieser Waffen vorsieht. Dazu gehört das offene Wort, sollten Freunde und Partner versuchen, durch Modernisierung von Sprengkopfdesigns auf die „Einsatzbarmachung“ von Nuklearwaffen abzielen – etwa in Form der in den USA in regelmäßigen Abständen diskutierten „nuklearen Bunkerknacker“ zur Zerstörung tief verbunkelter Ziele samt „Ausbrennen“ von darin befindlichen gegnerischen MVW.

Im Rahmen des BWÜ ist die Einigung auf eine legale Bindung an zuverlässige Mechanismen zur Überprüfung des regelgetreuen Befolgens der Übereinkunft aufgrund der virulenten *dual use*-Problematik besonders schwierig. Der Streit um ein Verifikationsregime oder alternative Ansätze ist festgefahren. Deutschland sollte darauf hinwirken, dass eine verstärkte „Implementation Support Unit“ damit beauftragt wird, mittelfristig konkrete Kompromissvorschläge auszuarbeiten – etwa ein Regime für mehr Transparenz durch konsultative Überprüfungen auf Initiative einzelner Mitgliedsstaaten oder auch die Stärkung des existierenden Mechanismus, der dem UN-Generalsekretär die Anordnung von Vor-Ort-Inspektionen bei verdächtigen Krankheitsausbrüchen erlaubt.

*Langfristig* sollte Deutschland auf beiden Seiten des Atlantiks und gemeinsam mit seinen Partnern in Europa dafür werben, dass das Problem der taktischen Nuklearwaffen im Rahmen der Rüstungskontrolle adressiert wird. Den Bedenken mittel- und osteuropäischer NATO-Staaten Rechnung tragend, sollte in einem ersten Schritt zunächst die Zusammenführung der NATO-Bestände in einem einzigen europäischen Lager angestrebt werden. Russland müsste seine viel größeren taktischen Arsenale in vergleichbarer Form konsolidieren. Dieses Entgegenkommen Russlands könnte dadurch erwirkt werden, dass im Rahmen der nuklearen Rüstungskontrolle auch die gestiegene Bedeutung konventioneller High-Tech-Waffen systematischer Berücksichtigung findet. Für das Radar unsichtbare, teil- oder vollständig autonome Drohnen mit bunkerbrechenden Bomben werden in Russland inzwischen als potenzielle „konventionelle Erstschlagswaffe“ und Bedrohung der strategischen Zweitschlagsfähigkeit bewertet. Die deutsche Außenpolitik mit ihrer langen und glaubhaften Tradition der Rüstungskontrolle sollte die sich hier abzeichnenden langfristigen Denkhorizonte jenseits der Trennung zwischen konventionellen Waffen und Massenvernichtungswaffen ausloten und weiterverfolgen, um frühzeitig Potenziale für eine zukünftige Option der „Rüstungskontrolle von Kapazitäten“ erkennen und fruchtbar machen zu können.

## 2.2 CYBERSECURITY

In den Industriestaaten wird bis zum Jahr 2020 die Anzahl der Schnittstellen zwischen virtueller und realer Welt weiter rasant wachsen. Der Cyberspace wird dadurch in einer wachsenden Zahl von Mensch-Maschine-Interaktionen involviert und nahezu ständiger Teil der menschlichen

Lebenswelt sein, ganz gleich ob in Kommunikation, Transit, Handel, Konsum oder Freizeitgestaltung. Dabei fächert sich der Cyberspace nicht nur im Sinne konkret angebotener Einzelapplikationen, sondern vor allem hinsichtlich der Bereitstellung neuer Grundfunktionen fortlaufend weiter auf. Dies lässt sich aktuell am Beispiel der sozialen Netzwerke erkennen und wird mit für die Zukunft angestrebten Entwicklungen wie etwa dem semantischen Web – also dem maschinellen Verstehen von Bedeutung durch die Interpretation von Informationen – erwartet. Einem biologischen Evolutionsprozess nicht unähnlich bringt das komplexe System Cyberspace im Rahmen seiner vom Menschen unablässig vorangetriebenen Entwicklung also stets Innovationen, aber immer auch Schattenseiten und „Schädlinge“ hervor. Völlige Sicherheit bleibt unerreichbar.

Vor allem die letzte Einsicht sollte dazu beitragen, nicht hyperbolischer Rhetorik und panischem Aktionismus anheimzufallen, sondern eine besser informierte „Sicherheitspolitik für den Cyberspace“ anzustreben. Darin liegt aktuell ein Problem, denn der sicherheitspolitische Diskurs lässt adäquate Begriffe zur politischen Handhabarmachung vieler Prozesse im Cyberspace vermissen. Solche wären jedoch essentiell für eine gegenstandsangemessene Politik. Stattdessen wird zu häufig in unpassenden oder schlichtweg falschen Analogien gedacht. So etwa wie im Falle des vermeintlich „ersten Cyber-Krieg“, einer *Denial-of-Service*-Angriffe gegen Estland, die Webseiten blockierte und Bankautomaten lahmlegte.

Da der Begriff „Krieg“ im allgemeinen Sprachgebrauch nicht das allenfalls Unannehmlichkeiten bereitende Einmarschieren einer Armee meint, die sich bloß vor sämtlichen Bankautomaten des Landes in Schlange stellt, sollte der Begriff auch im Bereich des Cyberspace weniger inflationär gebraucht werden. „Angriffe“ und „Anschläge“ aus dem Cyberspace sind mögliche, ernstzunehmende Risiken, jedoch zeitigen sie in der realen Welt kaum mit Krieg vergleichbare Folgen. So lehrt etwa die Erfahrung mit der raffinierten Schadsoftware Stuxnet, die die iranische Urananreicherung hintertrieb, dass weitreichende Eingriffe in Industrieanlagen möglich sind. Auch macht dies bedenkliche Szenarien, beispielsweise hinsichtlich der Sabotage solch kritischer Infrastrukturen wie der Stromversorgung und den dominoartigen Konsequenzen ihres Ausfalls, denkbar. Stuxnet verdeutlicht aber zugleich eben auch, dass ein durchschlagender Effekt hoher Spezialisierung bedarf. Es kommen also trotz

der Allgegenwart von Computern, Software und der vergleichsweise weiten Verbreitung von Fachkenntnissen nur sehr wenige Angreifer und stets nur bestimmte Angriffsziele für derartige Szenarien in Frage. Aktuell grassierende Vorstellungen davon, dass jeder Computer eine Waffe, jeder Informatikstudent ein potenzieller Cyber-Krieger und in naher Zukunft die Sicherheit kritischer Infrastrukturen flächendeckend und von allen Seiten aus dem Cyberspace bedroht ist, sind also unrealistisch.

Dies gilt es in Rechnung zu stellen, denn alle mit Sicherheitspolitik im Cyberspace verbundenen Vorhaben bringen eine schwerwiegende Verantwortung mit sich. Die größten Segnungen des Internetzeitalters – die neu gewonnenen Freiheiten durch die grenzenlose Offenheit des Cyberspace – müssen trotz neuer Gefahren stets gewahrt bleiben. Regulative Eingriffe zum Schutz der öffentlichen Sicherheit dürfen niemals in eine unverhältnismäßige Beschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte umschlagen. Mit dem für offene und demokratische Gesellschaften stets unvermeidlichen Rest an Verwundbarkeit wird man auch im Cyber-Zeitalter weiterhin leben müssen – und können.

### Handlungsempfehlungen

*Kurzfristig* sollte Deutschland nach außen, obgleich Cyber-Attacken von privater Seite nicht staatlicher Kontrolle unterworfen und somit nicht ausgeschlossen werden können, ein klares Bekenntnis dazu abgeben, Cyber-Kapazitäten zumindest seitens der eigenen Streitkräfte niemals als erstes in einem Konflikt einzusetzen. Eine solche kurzfristig politisch durchsetzbare Selbstbeschränkung, oder auch *no-first-use*-Doktrin, könnte helfen, ähnlich wie im Bereich der Nuklearwaffen, über Zeit eine internationale Kultur der Zurückhaltung zu etablieren und Cyber-Attacken längerfristig als Tabu zu stigmatisieren.

Nach innen sollte Deutschland kurzfristig die Weichen für den Ausbau von Expertise und Resilienz stellen. Expertise in staatlichen Institutionen wie Ministerien und Behörden sollte durch staatliche Fortbildungsprogramme, etwa in Form von Masterstudiengängen, gefördert werden. Dazu könnte der Bund die Öffnung der Universitäten der Bundeswehr beschließen, da die Verkleinerung der Bundeswehr an diesen Institutionen zu sinkenden Studierendenzahlen führt. Ein Studium der „Cyber-Sicherheit“ sollte sämtliche Aspekte, von kriminellen Aktivitäten über Spionage im Cyber-

space bis hin zur Frage von Cyberangriffen und „Krieg“ umfassen und dabei nicht bloß auf „IT-Sicherheit“ im technischen Sinne reduziert bleiben, sondern die zukünftige gesamtgesellschaftliche Bedeutung des Cyberspace samt ethischer und legaler Implikationen sowie die Rolle des Staates dabei interdisziplinär beleuchten. Resilienz sollte Deutschland durch das Vermehren von Kapazitäten erzeugen, die die Toleranz gegenüber Fremdeinwirkungen und Störungen erhöhen und deren Abwehr erleichtern. Solche Kapazitäten lassen sich nur gemeinsam mit dem privaten Sektor ausbauen, da beispielsweise die kritischen Infrastrukturen in weiten Teilen in den Händen von Unternehmen liegen. Da der Resilienz zuträgliche Redundanzen oder Rückfalllösungen Kosten bedeuten und bestehende Marktmechanismen deren Einrichtung von privater Seite nicht in jedem Fall erwarten lassen, werden hier von staatlicher Seite Anreize geschaffen werden müssen. Diese können von Meldepflichten bis hin zu Strafen reichen, sollte Gefährdung von Sicherheit in einem privat verantworteten Infrastrukturbereich durch Vernachlässigung von Standards Implikationen für die staatliche Sicherheit aufwerfen. Als Vorbild im weitesten Sinne könnten hier die globalen und europäischen Maßnahmen gegen die Geldwäsche dienen (*Financial Action Task Force*, Europäische Richtlinien zur Geldwäsche seit 1991), in denen der Staat sich in ähnlicher Weise privater Dienstleister (etwa Banken) bedient und entsprechende Regulierungen geschaffen hat.

*Mittelfristig* sollte Deutschland auf einen völkerrechtlichen Vertrag hinarbeiten. Vergleichbar mit dem Weltraumvertrag, dem *Treaty on the Peaceful Uses of Outer Space*, wäre ein Cyberspace-Vertrag, ein *Treaty on the Peaceful Uses of Cyberspace* denkbar, der die friedliche Nutzung des Cyberspace zum Wohle der gesamten Menschheit festschreibt. In Kombination mit einem Komitee bei den Vereinten Nationen könnte dieser Vertrag zukünftig auch das multilaterale Forum für den internationalen Sicherheitsdiskurs mit Blick auf den Cyberspace bereitstellen.

*Langfristig* sollte Deutschland das Problem der mangelnden Abgrenzung zwischen zivilen und militärischen Sphären im Cyberspace auf multilateraler Ebene adressieren. Das Attributionsproblem im Cyberspace, also die Schwierigkeit Angriffe zurückzuverfolgen und die Identität des Angreifers im Cyberspace zweifelsfrei festzustellen, führt aus militärischer Sicht potenziell zu einem gefährlichen *anything goes*, so dass durch Cyber-Attacken auch die Zivilbevölkerung unverhältnismäßig stark in Mitleidenschaft gezogen zu werden droht. Die aktuellen Entwicklungen

auf militärischer Seite laufen darauf hinaus, erweiterte Offensiv-Kapazitäten zu entwickeln, da Verteidigung im Cyberspace als unverhältnismäßig aufwendig und teuer bzw. teils für nahezu unmöglich gehalten wird. Zur Rechtfertigung der Rüstungsbestrebungen ist sogar bereits von „Cyber-Abschreckung“ die Rede – in völliger Verkennung der Tatsache, dass eine Abschreckungsdrohung – wie etwa im Bereich der Nuklearwaffen – doch aufgrund des Attributionsproblems an gar keinen Aggressor gerichtet werden kann, die Abschreckungslogik folglich im Cyberspace völlig deplatziert ist. Statt also einer fehlgeleiteten Logik der gegenseitigen Cyber-Vernichtung zu verfallen und eine Rüstungsdynamik im Cyberspace zu forcieren, sollte politisch vielmehr auf die friedliche Nutzung des Cyberspace hingewirkt werden. Ist der Ernstfall nicht zu verhindern, sollte aber auch auf dem „Schlachtfeld Cyberspace“ die Verpflichtung zur Angemessenheit der Mittel und zur Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten bei der Anwendung staatlicher Gewalt nicht aufgehoben werden. Die Bundesregierung sollte sich daher um eine Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts im Sinne tragfähiger Definitionen und Abkommen bemühen, die den Einsatz von Computer-Netzwerk-Attacken als Waffen in zwischenstaatlichen Konflikten regulieren. Insbesondere die Verknüpfung von Cyber-Attacken mit dem Einsatz konventioneller Waffen gilt es hierbei zu adressieren. Das Beharren auf einer Unterscheidbarkeit von „zivil“ und „militärisch“, auch im Cyberspace, und die verbindliche Festschreibung dieser Unterscheidung in bindenden militärischen Handlungsregeln und Praktiken sollte das Ziel dieses Prozesses sein.

### 2.3 FAILED STATES

Gescheiterte und zerfallende Staaten (*failed states* bzw. *failing states*) stellen in zunehmendem Maße eine Bedrohung für die Sicherheit der globalisierten Welt und den Wohlstand dar, deren Auswirkungen – auch auf Deutschland – ein politisches Handeln erfordern. Diese Staaten bleiben bis 2020 eine Herausforderung für die wirtschaftliche und demokratische Entwicklung in den entsprechenden Regionen. Aufgrund der weltweiten wirtschaftlichen Vernetzung und der Exportorientierung ist auch Deutschland direkt und indirekt den negativen Auswirkungen dieser Staaten ausgesetzt. Den Staaten ist gemein, dass wesentliche Staatsfunktionen (im ganzen Land oder teilweise) nicht mehr gewährleistet werden können und insbesondere die staatlich garantierte Sicherheit und Ordnung zerfallen. Die negativen Auswirkungen auf andere Staaten,

aber auch auf die globale Sicherheit insgesamt, nehmen ganz unterschiedliche Formen an: So sind zerfallende Staaten Rückzugsgebiet für Terroristen (z.B. Afghanistan/Pakistan), bieten Heimathäfen für Piraten, die internationale Handelswege gefährden (z.B. Somalia), werden zu *No-Go-Regionen* für westliche Bürger (z.B. Tschad, Jemen) oder drohen mit der Entwicklung und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (z.B. Nordkorea).

### Handlungsempfehlungen

Aufgrund der sehr divergierenden Ursachen für die Existenz einzelner *failed states* oder *failing states* kann es keine einheitliche Lösung für die Bewältigung der mit diesen Problemstaaten verbundenen Herausforderungen geben. Vielmehr ist eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen – wirtschaftlicher, politischer und militärischer Natur – notwendig, um die negativen Auswirkungen auf die Bundesrepublik einzudämmen oder im besten Fall zu beseitigen. Adressaten sollten nicht nur die bereits gescheiterten oder scheiternden Staaten sein, sondern auch jene Länder, die drohen, dauerhaft in eine staatliche Instabilität zu geraten.

*Kurzfristig* muss die deutsche Politik dort, wo vor allem die Sicherheit Deutschlands oder grundlegende deutsche Interessen konkret bedroht sind, Stärke zeigen und robust agieren, beispielsweise mittels bewaffneter aktiver Anti-Piraten-Missionen oder Einsätzen der Bundeswehr unter UN-Mandat, um den weiteren Zerfall zu stoppen und eine positive Entwicklung überhaupt erst zu ermöglichen.

*Mittelfristig* benötigen schwache Staaten eine wirtschaftliche Perspektive. Ein wichtiges Ziel muss es daher sein, die Wirtschaftsentwicklung in den Entwicklungs- und Schwellenländern zu fördern. Der nachhaltige Aufbau („Hilfe zur Selbsthilfe“) von Märkten in den betroffenen Staaten sowie die Öffnung der eigenen Märkte für die Produkte der schwächeren Staaten bilden wichtige Bausteine. Langfristig ermöglicht nur die Öffnung der schwachen Staaten gegenüber internationalen Märkten Prosperität und Stabilität, allerdings kann dies nur der Endpunkt einer Entwicklung sein. Anfangs muss mitunter hingenommen werden, dass die Märkte der betroffenen Staaten stärker reglementiert und teilweise verschlossen sein müssen, um nicht von der Exportmacht Deutschlands bzw. Europas überrollt zu werden. Im Kleinen sollte der Aufbau der lokalen Wirtschaft gefördert werden, etwa durch streng am Modell der Grameen Bank

orientierte Mikrokredit-Programme. Zudem sollten Kooperationen mit den Industrie- und Handelskammern unterstützt werden.

Der – gegebenenfalls durch internationale Truppen geschaffene – Frieden muss durch den langfristig angelegten Aufbau von Staatsstrukturen erhalten werden. Konkret bedeutet das für die deutsche Politik z.B. die Teilnahme an Friedensmissionen über die bisherige symbolische Beteiligung von drei bis vier Militärberatern hinaus. Ein wichtiges Element ist die Unterstützung beim Staatsaufbau durch Entsendung ziviler Fachkräfte und die Unterstützung internationaler Polizei-Missionen. Es ist abzusehen, dass sich bei internationalen Krisen der Personalbedarf von militärischen zu zivilen Einsatzkräften verlagert, deren Arbeit für die Nachhaltigkeit erfolgreicher Stabilisierungspolitik heute als entscheidend angesehen wird. Notwendig erscheint dafür der fortgesetzte Ausbau der deutschen Kapazitäten im Bereich der zivilen Krisenkräfte und international einsetzbarer Polizeikräfte. Dazu ist zum einen der Ausbau entsprechender Einheiten der Bundespolizei erforderlich. Über die zwei im Aufbau befindlichen Auslandshundertschaften in Sankt Augustin hinaus sollten weitere Einheiten geschaffen werden. Über die bisherigen Aufgabenfelder hinaus könnte die Bundespolizei als einen weiteren Schwerpunkt die Vorbereitung, Koordination und Finanzierung internationaler Einsätze übernehmen. Da deutsche Polizisten zum großen Teil Landesbeamte sind, müssen Anreize für die Bundesländer geschaffen werden, sich mit Beamten an internationalen Polizeimissionen zu beteiligen. Die Kosten für die internationalen Einsätze sollten aus Bundesmitteln finanziert werden, um keine Einschränkungen der inneren Sicherheit in den Bundesländern zu verursachen. In der Polizeiausbildung, vor allem an den Polizeihochschulen, können Kapazitäten im Hinblick auf Einsätze im Ausland aufgebaut werden. Ziel sollte der Aufbau deutscher Polizeieinheiten sein, die der neu geschaffenen Europäischen Gendarmerietruppe (EGF) angehören. Dazu muss neben den finanziellen Anreizen für den einzelnen Beamten sichergestellt sein, dass die Teilnahme an einem internationalen Einsatz bei der weiteren Laufbahn positiv bewertet wird.

Doch auch im Bereich der Verwaltung und Justiz müssen die Kapazitäten ausgebaut werden, um beim (Wieder-)Aufbau der Staatsstrukturen zu helfen. Auch für diesen Bereich braucht es eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern, um die für Auslandseinsätze notwendigen Personalpools auszubauen und die Fachkräfte auf internationale Einsätze vorzubereiten.

Um den internen Bedrohungen Herr zu werden, müssen die betroffenen Staaten im Anschluss an einen internationalen Einsatz dazu befähigt werden, Terrorismus und Organisierte Kriminalität eigenständig zu bekämpfen, z.B. durch die Ausbildung der einheimischen Polizeikräfte. Auch für die Polizeiausbildungsmissionen können die benannten deutschen Polizeieinheiten zur Verfügung stehen. Dabei muss das Spannungsfeld zwischen Sicherheitsbedenken und Demokratieförderung beachtet werden, d.h. die Polizeikräfte sollten neben Ausbildung und technischer Ausrüstung auch Unterricht in Sachen Demokratie und Menschenrechten erhalten.

*Langfristig* müssen den überwiegend jungen Menschen in den *failed states* durch die Unterstützung beim Ausbau von Bildungsangeboten und die Entwicklung von Stipendienprogrammen Perspektiven geboten werden. Ein wichtiges Element dabei ist, dass Deutschland seine auswärtige Kulturpolitik weiter ausbaut und gezielter in vom Zerfall bedrohten Staaten einsetzt. Die derzeitige Kürzung im Bereich der Kulturpolitik ist falsch. Das Goethe-Institut sollte weiter eine tragende Rolle spielen. Auch für die Arbeit der politischen Stiftungen sollten weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden.

## 2.4 ENERGIEVERSORUNG

Energie ist der Antrieb der Wirtschaft und des weltweiten Transports. Energieträger sind damit unverzichtbare Voraussetzung der Globalisierung; Versorgungssicherheit ist daher von höchster Priorität. Allerdings werden Deutschland und Europa trotz des Ausbaus erneuerbarer Energien und verstärkter Effizienzanstrengungen, die zu einem stagnierenden oder leicht fallenden Primärenergiebedarf führen können, aufgrund der sinkenden eigenen Produktion fossiler Rohstoffe bis 2020 zunehmend von Erdöl-, Erdgas- und Kohleimporten abhängig sein. Gleichzeitig konzentrieren sich die verbleibenden Erdöl- und Erdgasreserven in kritischen Regionen wie dem Nahen und Mittleren Osten, dem Kaspischen Raum und Russland. Deren politische und sozioökonomische Instabilitäten können nicht nur zu vorübergehenden Lieferausfällen und -unterbrechungen führen, sondern determinieren die Bedingungen für die dringend notwendigen Investitionen in Milliardenhöhe zum Ausbau der Förderung und der Transportinfrastruktur.

Da immer mehr Verbraucher auf Rohstoffimporte angewiesen sind, während sich die Reserven in immer weniger Ländern konzentrieren, verschiebt sich bis 2020 die Marktmacht zugunsten der Produzentländer. Darüber hinaus wächst die Anzahl von Konsumenten und Produzenten, die ihre Energiepolitik strategisch ausrichten. So befindet sich nicht nur ein Großteil der verbleibenden Öl- und Gasreserven in der Hand staatlich kontrollierter Energieunternehmen, sondern es kann zudem beobachtet werden, dass Rohstoffvorkommen und -handel weltweit zunehmend als strategisches Instrument der Außen- und Wirtschaftspolitik genutzt werden.

Diese Tendenzen stellen den von Deutschland und der EU verfolgten marktwirtschaftlichen Ansatz zur Energie- und Rohstoffversorgung vor Herausforderungen. Der auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhende Konsens der OECD-Staaten gerät unter Druck, da diese nicht mehr den Käufermarkt dominieren. Neben einigen Produzenten ist auch eine steigende Anzahl der Konsumenten nicht in marktwirtschaftliche Institutionen des Energiehandels eingebunden und deren Regeln verpflichtet. Während sich die europäische und deutsche Versorgung auf das Funktionieren der marktwirtschaftlichen Prinzipien verlässt, schränken diese Entwicklungen die Funktionsfähigkeit des Marktes ein. Die gravierenden Folgen eingeschränkter Marktkräfte zeigten sich 2010 bei den chinesischen Beschränkungen im Export seltener Erden. Diese Gruppe von Metallen sind nicht nur wichtige Rohstoffe für die Produktion von High-Tech-Produkten, sondern auch essenziell für die Herstellung von Batterien und „grüner Technologie“ und somit für den Ausbau erneuerbarer Energien.

Doch eine zunehmend alternative Energieversorgung steht noch vor weiteren Herausforderungen. Damit erneuerbare Energien einen großen Anteil der Stromversorgung decken können, sind nicht nur tausende Kilometer neuer Stromnetze und Investitionen in Milliardenhöhe notwendig, sondern es bestehen ungelöste technische Schwierigkeiten für eine weiterhin ausreichende und stabile Versorgung der Industrie mit Starkstrom. Ferner bleibt der Transportsektor dominiert vom Erdöl, dessen Versorgungslage sich bis 2020 im Zuge des nahenden *Peak Oil* – des Höhepunktes der weltweiten Ölförderung – weltweit massiv zuspitzen wird. Gas- und Elektrofahrzeuge umfassen lediglich private PKW und den ÖPNV und bieten bisher keine Alternativen für Schiff- und Luftverkehr, die den größten Teil des weltweiten Transports von Gütern und Personen leisten.



Daher ist zu konstatieren, dass die Durchsetzung erneuerbarer Energien eine langfristige Aufgabe ist. Bis 2020 wird es aller Voraussicht nach keine tragfähigen Alternativen zur hauptsächlich fossilen Energieversorgung sowie für strategische Rohstoffe geben. Fossile Energieträger können mittelfristig im deutschen und globalen Energiemix nur begrenzt durch erneuerbare Energien substituiert werden.

### Handlungsempfehlungen

*Kurzfristig* müssen für eine Umstellung auf ein nachhaltiges Energiesystem die Weichen bereits heute richtig gestellt werden, da Anpassungen und Umstellungen im Energiesystem meist Jahre bedürfen. Die Umsetzung des europäischen Energiebinnenmarkts muss ohne weiteren Aufschub unterstützt und massiv vorangetrieben werden, da dieser die Versorgungssicherung und Diversifizierungsmöglichkeiten für alle EU-Mitglieder verbessert. Ferner kann in einem funktionierenden EU-Binnenmarkt am besten das Potenzial erneuerbarer Energien genutzt werden. Dazu muss auch im deutschen Energienetz Wettbewerb durchgesetzt und die notwendige neue Infrastruktur, insbesondere bei Stromverbindungen, geschaffen werden.

Europaweit muss der Ausbau der notwendigen Infrastruktur – sowohl der Interkonnektoren innerhalb des europäischen Marktes wie auch der Anschluss neuer Lieferregionen – Priorität haben. Diese Maßnahmen sollten staatlich flankiert und gegebenenfalls auch finanziell unterstützt werden. Deutschland sollte die Initiative „seines“ Energiekommissars Oettinger unterstützen, die Finanzierungsinstrumente der Europäischen Kommission für strategische Infrastrukturprojekte zu reformieren. Darüber hinaus muss ihr Finanzrahmen und Entscheidungsspielraum ausgebaut werden, um Projekte, die von Unternehmen aufgrund zu geringer privater Anreize nicht gebaut werden (z.B. Nabucco, LNG-Terminals, Interkonnektoren), im größeren Umfang fördern oder selbst umsetzen zu können. Daher sollte die Kommission mit einem Fond für die Umsetzung strategischer Infrastrukturen ausgestattet werden, um der Isolierung einzelner nationaler Märkte und starker Abhängigkeiten von einem Lieferanten zu begegnen. Dies würde den Wettbewerb innerhalb des EU-Marktes erhöhen sowie die Solidarität unter den Mitgliedern bei Lieferausfällen und den europaweiten Ausgleich fluktuierender Strommengen aus erneuerbaren Quellen ermöglichen.

*Mittelfristig* muss Deutschland zur Deckung des Energiebedarfs und der Streuung des Versorgungsrisikos alle verfügbaren Energieträger nutzen. Der Primärenergiebedarf ist 2008/09 im Zuge der Wirtschaftskrise leicht gesunken, bei Fortführung der derzeitigen politischen Konzepte und Maßnahmen bildet dies aber noch keine Trendwende. Ein Auslaufen der Kernkraft bei gleichzeitiger Stigmatisierung der Kohle als „Klimakiller“ erhöht zwangsläufig die Abhängigkeit von anderen fossilen Energieträgern und steigert die Importabhängigkeit Deutschlands, da erneuerbare Energien die Lücke in der Strom- und Wärmeproduktion nicht komplett schließen können und ihr Ausbau mit enormen Anstrengungen hinsichtlich Netzausbau verbunden ist. Deutsche Energiepolitik muss sich so zwar weiterhin auf den Ausbau erneuerbarer Energien und auf Energieeffizienz fokussieren, wird sich aber mittelfristig auf beide nicht vollends verlassen können.

In Folge von Fukushima ist die Diskussion über Kernkraft insbesondere in Europa neu entfacht und äußerst kontrovers. Obwohl die Entscheidung über Ausstieg oder Nutzung der jeweiligen Energieträger weiterhin in der Souveränität der Mitgliedstaaten liegt, muss dies mit Blick auf die zunehmende Vernetzung der Energieversorgung in der EU stärker im europäischen Kontext bedacht und koordiniert werden. Für die nationale und europäische Versorgungssicherheit mit dem zunehmend wichtigeren Endenergieträger Strom sollte schnellstmöglich Planungssicherheit für die Energieunternehmen hergestellt werden, da in den nächsten Jahren zahlreiche Investitionen in den europäischen Kraftwerkspark notwendig sind.

Im Handel mit Energieträgern und Strom trägt die Förderung von Marktmechanismen und Wettbewerb zur Versorgungssicherheit bei. Deutschland sollte daher deren EU-weite Durchsetzung nicht weiter blockieren, sondern im eigenen Versorgungsinteresse forcieren. Der strategisch betriebenen Ressourcenpolitik einiger Exporteure und aufstrebender Importländer sollte die Bundesregierung nicht generell mit geostrategischer Politik entgegenwirken, sondern stattdessen weiterhin in internationalen Foren die Vorteile und Effizienz des marktbasierenden Ansatzes betonen. Gleichzeitig darf kein „blindes Vertrauen“ in Marktmechanismen herrschen und die deutsche und europäische Wirtschaft mit den Herausforderungen einer ausreichenden Rohstoff- und der Gewährleistung sicherer Energieversorgung nicht allein gelassen werden. Insbesondere Investitionen für strategisch wichtige Diversifizierungen der Transport-

routen, für den Infrastrukturausbau eines zunehmend auf erneuerbare Energien setzenden Energiesystems sowie die Förderung strategischer Rohstoffe müssen staatlich unterstützt werden, um potenziellen Abhängigkeitsrisiken bei reinem Wirken der Marktkräfte langfristig zu begegnen. Während im Energiebereich der vorgeschlagene neue EU-Fond für strategische Infrastrukturen bei entsprechender Finanzausstattung mittelfristig diese Wirkung entfalten könnte, muss mittels staatlicher Anreize eine Diversifizierung der Förderung bei strategischen Rohstoffen gefördert werden. Eine Bewertung ausschließlich nach Kostenaspekten kann zu einer politisch fragwürdigen und risikobehafteten Konzentration der Produktion führen, die strategisch gegen die Konsumenten eingesetzt werden kann, wie das Beispiel der chinesischen Beschränkungen bei seltenen Erden 2010 gezeigt hat.

*Langfristig* führt aufgrund der Endlichkeit von Energieträgern und Rohstoffen kein Weg an Alternativen zur fossil-atomaren Energieerzeugung und an nachhaltiger Rohstoffnutzung vorbei. Die Forschung an allen technologischen Möglichkeiten, inklusive Recycling und jedweder erneuerbarer Energiequelle muss daher im europäischen Rahmen vorangetrieben und die Markteinführung neuer Technologien im wirtschaftlich vertäglichen Umfang unterstützt werden. Mit Blick auf die Herausforderungen und wahrscheinlichen Entwicklungen der Energieversorgung bis 2020 dürfen für die Rolle des „Vorreiters“ im Klimaschutz die gleichrangigen Ziele Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit jedoch nicht geopfert werden.

## 2.5 KLIMAWANDEL

Der globale Klimawandel und seine Folgen sind bereits heute eine Realität, der sich deutsche Außenpolitik bis 2020 verstärkt stellen muss. In diesem Jahrzehnt wird die internationale Gemeinschaft bereits mit den ersten Folgen des Klimawandels leben und parallel umso engagierter dessen Voranschreiten verhindern müssen. Von steigenden Durchschnittstemperaturen, einem Anstieg des Meeresspiegels und der Zunahme von extremen Wetterphänomenen werden insbesondere Asien und Afrika betroffen sein: In der Sahelzone wird – zusätzlich befördert durch jahrelange Überdüngung und den Anbau von Monokulturen – kein Getreideanbau mehr möglich sein; in Südostasien werden ganze Staaten durch den ansteigenden Meeresspiegel in ihrer Existenz bedroht. Die wirtschaftlichen Kosten des Klimawandels könnten das globale Bruttoinlandsprodukt zudem um mehrere Prozentpunkte senken.

Der Klimawandel wird 2020 unmittelbare Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wohlstand und die Sicherheit Deutschlands haben. In sicherheitspolitischer Hinsicht gefährdet der durch den Klimawandel entstehende Verteilungskampf um Ressourcen die Stabilität von Staaten und Regionen. Wenn – wie Weltbank und NATO schätzen – ab 2017 im Jemen Öl und Wasser versiegen, droht dieser fragile Staat zusammenzubrechen und könnte verstärkt als Rückzugsort für islamistische Terroristen dienen. Knappe Ressourcen und klimabedingte regionale Migration können darüber hinaus bestehende regionale Konflikte, wie zwischen Pakistan und Indien oder im Nahen Osten, neu entfachen – mit mittelbaren Auswirkungen auch auf die europäische Sicherheitslage. Darüber hinaus sind in Folge des Klimawandels auch Konfrontationen zwischen größeren Mächten möglich. Da in der Arktis zwanzig Prozent der noch nicht entdeckten Öl-, Gas- und Mineralvorkommen vermutet werden, droht ein Konflikt zwischen angrenzenden Staaten wie Russland und den USA über die Nutzung dieser Ressourcen und der ab 2013 freiwerdenden Seewege im Nordpolarmeer.

Der Klimawandel verstärkt erstens die regionale bzw. internationale Migration, deren Ziele Europa, Australien, die USA, aber auch Saudi-Arabien und Südafrika sind, sowie zweitens die Binnenmigration innerhalb der betroffenen Staaten. Letztere wird zu einer noch stärkeren Verstädterung in den Entwicklungs- und Schwellenländern Asiens und Afrikas führen. Da viele der bestehenden Megacities in diesen Regionen direkten Zugang zum Meer haben, müssen sie umso mehr vor dem Ansteigen der Meeresspiegel geschützt werden.

### Handlungsempfehlungen

*Kurzfristig* muss die Bundesregierung ihre Strategie an diese Szenarien anpassen, um ihre klimapolitischen Ziele zu erreichen. Dabei muss sie bis 2013 grundlegende Entscheidungen für ein Kyoto-Folgeabkommen treffen und ihre Klimapolitik strategisch neu ausrichten. Dabei sollte das symbolische Ziel, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf zwei Grad zu begrenzen, beibehalten werden, obwohl mittlerweile trotz umfangreicher Gegenmaßnahmen ein Anstieg um drei Grad realistischer ist. Die rechtzeitige Implementierung eines multilateralen Klimaregimes, die zur Erreichung dieses Ziels beiträgt, wird jedoch immer unwahrscheinlicher. Die Bundesregierung sollte daher verstärkt Foren außerhalb multilateraler Konferenzen nutzen, um zu einer Begrenzung des Klimawandels beizutragen, und ihre Bemühungen in den kommenden

zwei Jahren stärker auf die bilaterale, nationale und subnationale Ebene verlagern. Bilaterale Übereinkommen zwischen einer „Koalition der klimapolitisch Willigen“ könnte beispielsweise im Bereich des Emissionshandels für Fortschritte sorgen. Subnationale Akteure – Bundesländer, Regionen und Städte – können Selbstverpflichtungen abschließen und als „Agenten des Wandels“ nationale Diskurse und Gesetzgebung zur Klimapolitik vorantreiben. Insbesondere die Bedeutung von Großstädten, die sich zu einem reduzierten CO<sub>2</sub>-Ausstoß verpflichten, ist im Zuge der fortschreitenden Urbanisierung nicht zu unterschätzen.

*Mittelfristig* wird es in bilateralen Verhandlungen mit Schwellen- und Entwicklungsländern notwendig sein, noch deutlichere Anreize zu setzen, aber auch Sanktionen wie die Kürzung von Entwicklungshilfe anzudrohen. Nur so können diese Länder dazu bewegt werden, das Prinzip des „*own growth first*“ aufzugeben und sich am Schutz des globalen Klimas zu beteiligen. Schwellenländern wie China, denen in Verhandlungen klimapolitische Vorgaben kaum aufzuzwingen sein dürften, sollte der Mehrwert eines klimapolitisch verantwortlichen Handelns anhand von fundierten ökonomischen Analysen aufgezeigt werden. Technologische Kooperationen mit China bieten sich im Bereich des Geoengineering an, da dies zu den chinesischen Prioritäten gehört. Deutschland kann dabei sowohl Know-how bei der Reduzierung der Sonneneinstrahlung (*Solar Radiation Management*) als auch beim Abschneiden und Lagern von CO<sub>2</sub> (CCS) anbieten.

Auch gegenüber dem zweitgrößten CO<sub>2</sub>-Emittenten, den Vereinigten Staaten, sollte Deutschland seine Bemühungen nochmals intensivieren. Um zu verdeutlichen, dass eine Bekämpfung des Klimawandels im nationalen Interesse der USA liegt, sollte auf die sicherheitspolitische Bedrohung durch den Klimawandel, die stärkere Klimamigration auf dem nordamerikanischen Kontinent – insbesondere aus Mexiko in die USA – sowie die wirtschaftlichen Vorteile einer effektiven Klimapolitik (*Green Economy*) verwiesen werden. Entscheidend für globale marktwirtschaftliche Anreize zu einer Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes ist dabei eine amerikanische Beteiligung am *carbon trading*. Auch im Fall der USA kann die Zusammenarbeit mit fortschrittlichen subnationalen Gesetzgebern, z.B. in Kalifornien, erfolgversprechend sein.

Darüber hinaus sollte Deutschland seine nationale Selbstverpflichtung, z.B. im Bereich der Energieeffizienz, einhalten und weiterhin technologische Fortschritte der *Green Economy* und alternative Energien unterstützen. Bei der Förderung neuer Technologien und Ressourcen gilt es, staatliche Subventionen genau zu dosieren, damit sich die leistungsfähigsten und wirtschaftlichsten Lösungen durchsetzen.

Eine Begrenzung des globalen Klimawandels auf zwei Grad ist zudem nur bei globaler Nutzung von Kernenergie als Brückentechnologie möglich. Deutsche Spitzentechnologie sollte daher Schwellenländern mittelfristig sowohl den Betrieb von Kernkraftwerken als auch den Betrieb von Anlagen zur alternativen Energieerzeugung gleichermaßen ermöglichen.

Während die Begrenzung des Klimawandels eine globale Herausforderung ist, werden die Folgen des Klimawandels in besonderem Maße in den am wenigsten entwickelten Weltregionen sichtbar. Für viele Entwicklungsländer ist es daher keine Frage des Wohlstands sondern des Überlebens, ob es gelingt, ihre Verwundbarkeit zu senken und ihre Anpassungsfähigkeit zu erhöhen. Deutschland hat sich im Bereich der entwicklungspolitischen Antworten auf die Herausforderungen des Klimawandels in den vergangenen Jahren eine Führungsrolle erarbeitet. Die zahlreichen erfolgreichen Projekte zum *capacity building* müssen weiter ausgebaut und an die zunehmende Dringlichkeit des Problems angepasst werden: Nicht in allen Fällen wird das Prinzip der *local ownership* beibehalten werden können, wenn es gilt, schnelle Lösungen zur Bewältigung von Überschwemmungen oder Dürren in Folge des Klimawandels zu implementieren. Mikroversicherungen gegen Naturkatastrophen – wie sie von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit bereits in Entwicklungsländern getestet werden – könnten diese Projekte ergänzen.

*Langfristig* sollten instabile Staaten sicherheitspolitisch von der internationalen Gemeinschaft gestützt und Verhandlungslösungen für regionale Konflikte angestrebt werden, bevor die Folgen des Klimawandels diese Probleme verschärfen. Um internationale Klimamigration zu begrenzen und möglichst vielen Menschen Schutz vor den Folgen von Klimawandel zu bieten, sollten bis 2020 in den betroffenen Gebieten *safe havens* eingerichtet werden: Städte oder begrenzte Gebiete, die beispielsweise mit Dämmen, Bewässerungssystemen und erdbebensicherer Bauweise ihre Bewohner wirksam vor Naturphänomenen schützen. *Safe havens* müssten jedem offen stehen, der sich ihren Regeln unterwirft. Eine

Begrenzung des Zugangs durch lokale Machthaber muss durch die internationale Gemeinschaft verhindert werden. Dies kann beispielsweise durch eine UN-mandatierte und von Blauhelmen durchgesetzte Schutz- und Pufferzone erreicht werden. Zusätzlich sollten Klimamigranten im Inland, die wie alle Binnenflüchtlinge bisher nicht vom Mandat des UNHCR erfasst werden, durch Konventionen wie jene der Afrikanischen Union von 2009 geschützt werden.

Bei allen Maßnahmen wird der Faktor Zeit eine wichtige Rolle spielen. In den kommenden Jahren wird entschieden, ob und wie weit der Klimawandel aufgehalten und seine Folgen bekämpft werden können. Auch erst langfristig wirkende Maßnahmen wie die Stabilisierung von Staaten müssen daher umgehend begonnen werden. Deutschland muss bis 2020 überlegt, aber auch schnell und entschlossen handeln, wenn es sich vor den Auswirkungen dieses globalen Phänomens schützen will.

## 2.6 STABILITÄT DER WIRTSCHAFTS- UND FINANZMÄRKTE

Die internationale Finanzmarktkrise, welche 2007 in den USA begann, breitete sich schnell auf die Realwirtschaft aus, da sich die internationalen Institutionen und Regulierungen in ihrer momentanen Ausprägung weder in der Krisenprävention noch in deren Management als effektiv ausgezeichnet haben. Die seit 2008 stattfindenden Treffen der G-20 auf Ebene der Staats- und Regierungschefs bieten ein Forum, um die Interessen aufstrebender Schwellenländer zu berücksichtigen und die Legitimität getroffener Entscheidungen zu erhöhen. Auf dem Treffen 2010 in Seoul wurde zudem eine Einigung über eine Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF) erzielt, welche auf eine Anpassung der Stimmverteilung an das gestiegene wirtschaftliche Gewicht der Schwellenländer zielt. Allerdings wurden die Regierungen der G-20 ihrem Stillhalteabkommen bezüglich einer „*beggar-thy-neighbour*“-Politik nur unzureichend gerecht. Im Rahmen der Finanzkrise enthielten viele Konjunkturprogramme protektionistische Tendenzen, welche sich in einer präferentiellen Behandlung heimischer Produzenten und Unternehmen sowie dem Ausschluss ausländischer Konkurrenten von konjunkturellen Programmen geäußert haben. Zudem mehrten sich im Vorfeld des G-20-Gipfels in Seoul unilateral orientierte Vorschläge und Handlungen zur Abwertung einzelner Währungen. Bis 2020 ist zu erwarten, dass die aufstrebenden Entwicklungs- und Schwellenländer ihren Anteil an den weltweiten Finanzmärkten deutlich erhöhen werden und dass neue

Finanzinstrumente entwickelt werden. Diese Entwicklungen bergen das Potential, die systemischen Risiken der Finanzmärkte, welche aus dem Zusammenspiel verschiedener Akteure resultieren, zu erhöhen.

Auf Ebene der EU haben sich die formalen Mechanismen wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt als nicht effektiv bei der Prävention der Euro-Schuldenkrise erwiesen. Deutschland hat insbesondere unter dem Einbruch des Welthandels Ende 2008 gelitten. Dies verdeutlicht, wie wichtig außenwirtschaftspolitische Entscheidungen für die „Exportnation“ Deutschland sind. Der Aufstieg von Schwellenländern und die zunehmende internationale Arbeitsteilung (*offshoring*), hatten schon vor der Krise dazu geführt, dass Globalisierung in der öffentlichen Meinung vor allem mit Ängsten vor einem Arbeitsplatzabbau gleichgesetzt wurde. Das Ausmaß von *offshoring* ist gegenwärtig noch vergleichsweise gering, wird allerdings bis 2020 aufgrund weiteren Fortschritts z.B. bei Informations- und Kommunikationstechnologien zunehmen.

### Handlungsempfehlungen

*Kurzfristig* ist eine grundlegende Reform der internationalen Finanzarchitektur erforderlich. Als Folge der Finanzkrise haben sich die G-20-Regierungen auf eine gemeinsame Agenda und damit auf internationale Koordination und Reaktion geeinigt. Allerdings besteht hier vor allem in den Fällen, in denen die Entwicklung konkreter Standards bei den nationalen Regierungen liegt, großer Spielraum. Um eine Ausbreitung der Euro-Schuldenkrise zu verhindern, müssen insbesondere die Präventivmechanismen ausgebaut werden. Das von der Europäischen Kommission im September 2010 vorgeschlagene Reformpaket und die Aufwertung der EU-Finanzaufsichtsbehörden seit Januar 2011 sind ein erster Schritt in diese Richtung. Es gibt nun eine gemeinsame Banken- (EBA), Börsen- (ESMA) und Versicherungsaufsicht (EIOPA), um Informationen zwischen den nationalen Aufsehern schneller und umfassender zu koordinieren.

Insbesondere auch der ursprünglich geplante stärker automatisierte Sanktionsmechanismus und die Entpolitisierung im Falle einer Nichteinhaltung der Verschuldungskriterien sind positiv zu bewerten und hätten von Deutschland weiterhin unterstützt werden sollen. Um das Risiko einzudämmen, dass die Ausweitung von Staatsschulden in Erwartung einer automatischen Rettung durch andere Staaten zu leichtfertig

in Kauf genommen wird, darf finanzielle Unterstützung durch die *Euro-  
pean Financial Stability Facility* zur Abschreckung nur unter strengen  
Reformauflagen gewährt werden.

*Mittelfristig* ist es zudem wichtig, die Anreize der privaten Finanzmarkt-  
teilnehmer anzupassen. Diese haben in Erwartung der eigenen Rettung  
staatliche Risiken oft zu gering bewertet und damit eine zu geringe  
Disziplinierungskraft des Finanzmarktes ausgeübt. Die momentanen  
Kompromisse, das Hilfsprogramm für Griechenland zu stärken und frei-  
willige Zusagen von den privaten Gläubigern zu erhalten, gewähren  
zusätzlichen zeitlichen Spielraum, der genutzt werden muss. Nach einer  
Erholung des europäischen Finanzsystems sollte durch ein geordnetes  
Umschuldungsverfahren dafür gesorgt werden, dass Griechenland nicht  
durch ein intransparentes Insolvenzverfahren zu lange Zeit vom inter-  
nationalen Kapitalmarkt abgeschnitten wird.

Zudem ist es wichtig, dass die G-20-Staaten bei der Übersetzung der  
gemeinsamen Agenda in nationale Gesetze nicht zu sehr voneinander  
abweichen, da es sonst sowohl zu Wettbewerbsverzerrungen und zur  
Behinderung internationaler Kapitalströme als auch zu einer Schwächung  
des regulatorischen Systems insgesamt kommen kann. Eine effektive  
zukünftige Krisenprävention könnte durch eine erschwerte Aufsicht und  
durch regulatorische Arbitrage unterbunden werden. Die Koordinierung  
insbesondere zwischen der EU und den USA muss Vorbildcharakter für  
die Schwellenländer haben und so die benötigte internationale finanz-  
politische Kooperation vorantreiben (s. Ziff. 4.1.1). Das Versäumnis der  
G-20-Regierungschefs, zum Abschluss der Doha Welthandelsrunde ver-  
bindliche Zugeständnisse zu leisten, sollte nachgeholt werden, um Zoll-  
erhöhungen durch die Reduktion der bindenden Zölle zu verhindern.  
Zudem behindern trotz gesunkener Durchschnittszölle in den großen  
Entwicklungs- und Schwellenländern hohe Zölle auf Produkte, zum  
Beispiel im Transportsektor und in der chemischen Industrie, weiterhin  
deutsche Exporte. Auf Ebene der EU hängt eine zukünftig striktere  
Einhaltung der Verschuldungskriterien entscheidend davon ab, ob die  
großen Mitgliedstaaten wie Frankreich und Deutschland bereit sind,  
Sanktionen tatsächlich anzuwenden. Da Sanktionen momentan erst nach  
einer politischen Entscheidung der Finanzminister automatisch greifen,  
sollte Deutschland ein Vorbild für die Einhaltung des Stabilitätspakts  
sein und den Pakt nicht als Gegenleistung für andere Entscheidungen  
aushebeln. Die Durchsetzungsfähigkeit und Effektivität der europäischen

Finanzaufsichtsbehörden hängt mittelfristig davon ab, ob die Weisungs-  
rechte gegenüber nationalen Aufsehern genutzt werden. Allerdings ist  
es wichtig, hierbei die Entscheidungsfindung nachvollziehbar und trans-  
parent zu gestalten, um Missverständnisse zwischen nationalen Auf-  
sehern und den europäischen Behörden wie beim aktuellen Banken-  
Stresstest zu vermeiden und eine effektive Zusammenarbeit zu gewähr-  
leisten.

*Langfristig* zeigt die Schuldenkrise, dass eine stärkere wirtschafts- und  
finanzpolitische Koordinierung der Euro-Länder notwendig ist. Deutsch-  
lands aktive Rolle in dieser Diskussion und insbesondere der Vorschlag,  
eine Schuldenbremse in die nationalen Verfassungen einzubauen, ist  
positiv zu bewerten. Allerdings verdeutlicht der „Euro-Plus-Pakt“, dass die  
Euro-Staaten auch in Zukunft ihre nationale Souveränität in diesen  
Bereichen schützen möchten. Der Vorschlag der Kommission, ein Verfah-  
ren zur „Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewich-  
te“ (*Excessive Imbalance Procedure*) einzuführen, versucht der Tatsache  
Rechnung zu tragen, dass die Überwachung ausschließlich der öffent-  
lichen Verschuldung unzureichend ist, um negative Entwicklungen wie  
beispielsweise in Irland und Spanien zu unterbinden.

Allerdings ist insbesondere bei Leistungsbilanzdefiziten bzw. -über-  
schüssen unklar, ab welchem Ausmaß diese „problematisch“ sind und  
zudem, wie Korrekturen zu bewerkstelligen sind. Ähnliches gilt für die  
Verhinderung von Spekulationsblasen. Auch wenn im politischen Dis-  
kurs zahlreiche Meinungen existieren, ist ausdrücklich mehr Forschung  
notwendig, um konkrete wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen  
ableiten zu können. Zum Beispiel hängt die Bewertung von Kapital-  
zuflüssen sowohl von ihrer kurz- bzw. langfristigen Natur ab, als auch  
davon, ob sie hauptsächlich für Konsum oder Investitionen genutzt  
werden. Die Einigung der G-20 Staaten im April in Washington, Ungleich-  
gewichte in der Weltwirtschaft unter Federführung des IWFs zu über-  
prüfen und einer Debatte zu unterziehen, bezeugt den politischen Willen,  
zu neuen Erkenntnissen zu gelangen. Wichtig ist, dass diese Debatte  
sachlich geführt wird. Positiv zu bewerten ist auch, dass damit versucht  
wird, für mehr Ausgewogenheit in der öffentlichen Debatte zu sorgen,  
indem nicht ausschließlich die mangelnde fiskalische Konsolidierung vieler  
südlicher Euro-Staaten betont wird.

Außerdem muss die Finanzaufsicht laufend und transparent an aktuelle Entwicklungen angepasst werden. Dabei sollten die Aufsichtsbehörden sich insbesondere systemischer Risiken bewusst sein und diese regulieren. Auch wenn die Finanzkrise gezeigt hat, dass Banken und Risiken direkt sowie indirekt miteinander verflochten sind, so bleibt die Reform der Finanzmarktaufsicht sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene ungenügend. Auch in der Finanzmarktregulierung sollte generell dem Subsidiaritätsprinzip gefolgt und Kompetenzen auf möglichst niedriger Ebene angesiedelt werden. Grenzüberschreitende Risiken müssen jedoch durch eine Aufsicht zumindest auf europäischer Ebene reguliert werden, da externe Effekte in anderen Ländern nicht ausreichend in nationalen Entscheidungen berücksichtigt werden. Allerdings verhindert der weiterhin eingeschränkte Informationsaustausch in der europäischen Finanzmarktaufsicht einen Überblick über das gesamte Risiko. Die europäischen Finanzaufsichtsbehörden verfügen meist über Daten in aggregierter Form und nur in Ausnahmefällen über Daten einzelner Institute. Die Gründung der *Supervisory Colleges* soll den Informationsaustausch zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden für große Banken verbessern. Selbst wenn ausreichend Informationen auf europäischer Ebene verfügbar sind, verblieben die konkreten Regulierungskompetenzen weitgehend auf nationaler Ebene. Langfristig werden auch die Organisationsstruktur und die Handlungskompetenzen des *European Stability Risk Boards* (ESRB) anzupassen sein, damit das Mandat, systemische Risiken zu überwachen und die Finanzstabilität in der Europäischen Union zu gewähren, effektiv erfüllt werden kann.

Kritisch zu sehen ist insbesondere die hohe Mitgliederzahl, welche wahrscheinlich zu einer schwierigen Entscheidungsfindung führen wird. Zudem wird es langfristig wahrscheinlich auch dem ESRB an relevanten Informationen mangeln, da Daten über einzelne Institute nur nach Durchlauf eines mehrstufigen Begründungsprozesses erhalten werden können. Letztlich verfügt das ESRB über keinerlei Regulierungs- oder Handlungsbefugnis. Lediglich Warnungen und Handlungsempfehlungen können an nationale und europäische Aufsichtsbehörden gerichtet werden. Um eine effektive Aufsicht über grenzüberschreitende Risiken zu gewährleisten, müssen die Aufsichtsbehörden langfristig sowohl mit entsprechenden Informations- als auch Entscheidungskompetenzen ausgestattet werden.

Bis zum Jahr 2020 wird die Konzentration im Bankensektor zudem weiter zugenommen haben. Auch daher ist eine Debatte, wie mit großen, komplexen, stark vernetzten und daher systemrelevanten Banken umzugehen ist, unerlässlich. Im Gegensatz zu den USA wird auf Ebene der EU unabhängig von Größe und systemischer Relevanz der Institute ein einheitlicher regulatorischer Ansatz verfolgt. Auch wenn die Abwicklung international vernetzter Großbanken global kompatibel geregelt werden sollte, sind aufgrund verschiedener historischer Erfahrungen und Präferenzen zügige Einigungen äußerst unwahrscheinlich. Deutschland als Vorreiter im Insolvenzrecht für Banken sollte die Diskussionen und die Einführung eines Aufsichts- und Restrukturierungsmechanismus, zumindest auf der Ebene der EU aber auch im Rahmen der G-20, weiter vorantreiben.

Den weltweiten protektionistischen Tendenzen muss zum einen durch eine multilaterale Einigung auf Ebene der G-20 entgegengewirkt werden, die neben einer größeren Wechselkursflexibilität auch auf strukturelle Reformen wie die Erhöhung der Sparquote und den Abbau des Haushaltsdefizits in den USA zielt. Die wachsende internationale Verflechtung der Wirtschaft schafft durch die damit einhergehenden Produktivitätssteigerungen insgesamt neue Arbeitsplätze in Deutschland. Allerdings resultieren diese Vorteile aus Umstrukturierungen, die sich nachteilig auf bestimmte Gruppen der Gesellschaft auswirken. Seit Beginn der 1990er Jahre haben zunehmend auch Personen, die Dienstleistungen erbringen und über einen mittleren Bildungsabschluss verfügen, aufgrund von Konkurrenz aus Niedriglohnländern und Automatisierungen ihren Arbeitsplatz verloren. Neueste Erkenntnisse zeigen, dass neben dem Qualifikationsniveau auch das Ausmaß an Routineaufgaben hier eine ausschlaggebende Rolle spielt. Um das Angebot bis 2020 an die verstärkt nachgefragten Kompetenzen und Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt anzupassen, muss das Bildungssystem neu ausgerichtet werden. Inhalte und Form der Lehre müssen an die verstärkte Nachfrage nach interaktiven, komplexen Aufgaben angepasst werden, zum Beispiel durch einen verstärkten Fokus auf Kommunikationskompetenz, zwischenmenschliche Beziehungen und auf Fachkenntnis gründender Kreativität.

## 2.7 REFORM DES UN-SICHERHEITSRATS

Die anfangs aufgezeigte Verschiebung in der globalen Machtverteilung muss sich in den internationalen Institutionen widerspiegeln. Während in einigen anderen Institutionen wie dem IWF eine graduelle Verschiebung des Einflusses hin zu den aufstrebenden Wirtschaftsmächten in Asien und Lateinamerika bereits stattgefunden hat, sind die Machtverhältnisse im UN-Sicherheitsrat im Wesentlichen seit seiner Gründung unangetastet geblieben. Seit 1945 hat sich die Zahl der UN-Mitglieder knapp vervierfacht, während die Zahl der Sicherheitsratsmitglieder nur einmal 1963 um vier nichtständige Mitglieder erweitert wurde. Die jetzige Zusammensetzung des Sicherheitsrates wird auch nicht den Beiträgen der Mitgliedsstaaten zum UN-Budget oder zur Bereitstellung von Truppen für UN-Friedensmissionen gerecht, ebenso bleibt die Bevölkerungsgröße insbesondere im Hinblick auf Asien unberücksichtigt. Hinzukommt, dass der Sicherheitsrat seit dem Ende des Kalten Krieges eine zunehmend aktive Rolle einnimmt und Entscheidungen trifft, die weit über die Regelung eines konkreten Konflikts hinausgehen, etwa durch den Beschluss von gesetzesähnlichen Resolutionen wie UN-Res. 1373 (Terrorismusbekämpfung), UN-Res. 1540 (Massenvernichtungswaffen) oder durch die Einrichtung von internationalen Straftribunalen. Das alles spricht für eine Erweiterung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

### Handlungsempfehlungen

Deutschland sollte sich weiterhin als Mitglied der G-4 (mit Brasilien, Indien und Japan) für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat einsetzen. Die Aufgabe dieses Ziels würde eine entscheidende Schwächung der deutschen Verhandlungsposition ohne erkennbaren Gewinn bewirken. Ein ständiger Sitz im Sicherheitsrat ist Symbol für die gewachsene außenpolitische Rolle der Bundesrepublik und ihren Anteil an der globalen Lastenverteilung. Da zwar in den Vereinten Nationen ein Konsens darüber besteht, den Sicherheitsrat zu erweitern, dessen umstrittene Zusammensetzung und die ungelöste Frage nach dem Erhalt bzw. der Ausweitung des Veto-Rechts aber jede Reform blockieren, sollte auf dem Weg dorthin eine differenzierte Zwischenlösung angestrebt werden, die auf Liechtensteins Vorschlag aus dem Februar 2010 basiert: Statt der bisherigen Regelung für nichtständige Mitglieder sollten zwei neue Kategorien von nichtständigen Mitgliedern jeweils mit Möglichkeit der Wiederwahl eingerichtet werden: Eine Gruppe von vier oder fünf Staaten

sollte eine Amtszeit von etwa vier Jahren haben; eine weitere Gruppe von fünf oder sechs Staaten sollte für eine Amtszeit von etwa acht Jahren gewählt werden. Durch eine klar mandatierte Überprüfungskonferenz der Generalversammlung sollte nach ca. 15 Jahren die Funktionsfähigkeit dieser Änderungen überprüft und darauf aufbauend über eine Umwandlung der Sitze mit der längsten Laufzeit in ständige Sitze und über die Frage des Veto-Rechts entschieden werden. Durch die zeitliche Begrenzung der Änderungen soll der Entscheidungsdruck auf die Überprüfungskonferenz sichergestellt werden.

Dieser Vorschlag einer gestuft langen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat ermöglicht es, der erheblichen Heterogenität unter den UN-Mitgliedern besser Rechnung zu tragen als die bisherige Struktur von ständigen und nichtständigen Mitgliedern. Außerdem lässt sich durch eine differenziertere Anreizstruktur der Lagerbildung entgegen wirken, die die derzeitigen Verhandlungen lähmt. Vor allem bietet eine längere Amtszeit – insbesondere von acht Jahren – diesen Ländern die Möglichkeit, ihre Reife als ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates nachzuweisen. Die Einrichtung einer klar mandatierten Überprüfungskonferenz ermöglicht es allen Beteiligten, ihre Kernposition aufrechtzuerhalten und durch eine entsprechende Politik in der Übergangsphase weitere Unterstützung zu sammeln. Bei der Frage nach dem Vetorecht kann sich Deutschland kompromissfähig zeigen, denn mit Frankreich und England sitzen zwei enge europäische Verbündete mit Vetorecht im Sicherheitsrat. Die Frage nach einem gemeinsamen Sitz der EU im Sicherheitsrat wird sich auch bis 2020 nicht stellen: Es ist nicht erkennbar, dass Frankreich und Großbritannien ihren ständigen Sitz aufzugeben bereit sind. Auch sprechen die in außen- und sicherheitspolitischen Kernfragen nach wie vor erheblich divergierenden Interessen innerhalb der EU dagegen. Allerdings sollte sich Deutschland nachdrücklich dafür einsetzen, das Verfahren der Abstimmung in Artikel 34 Abs. 2 des EU-Vertrages anzuwenden, welches darauf abzielt, dass bei gegebenem Anlass von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, einen gemeinsamen Standpunkt durch den Hohen Vertreter der Union im Sicherheitsrat vortragen zu lassen.

## 2.8 G-20 ALS FÜHRENDES FORUM IN GLOBALEN FRAGEN

Da sich die G-8 überlebt hat, muss parallel zur Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen die politische Bedeutung der G-20 deutlich gestärkt werden. Die G-20-Treffen sollten das führende Forum für die Kooperation und Abstimmung in globalen Fragen sein. Die Gruppe der zwanzig führenden Industrie- und Schwellenländer bildet die machtpolitischen Realitäten besser ab als die G-8 oder der UN-Sicherheitsrat in seiner derzeitigen Zusammensetzung. Zudem wird sie den gewachsenen Ansprüchen und Forderungen der neuen Mächte besser gerecht. Zugleich werden dadurch die neuen Mächte zu einer stärkeren Beteiligung bei der Regelung globaler Herausforderungen gefordert. Durch informelle Verhandlungen mit der Suche nach Kompromissen wird besser als bisher zu einem Ausgleich von Interessen zwischen den wichtigsten Staaten der Welt beigetragen; vor allem aber werden dadurch Entscheidungsprozesse gefördert, die in einem anderen internationalen Rahmen stattfinden müssen.

### Handlungsempfehlungen

Dafür sollte die G-20 stärker institutionalisiert werden, auch um die Umsetzung ihrer Beschlüsse wirksamer überprüfen zu können. Um ihrer steigenden politischen Bedeutung Rechnung zu tragen, sollten sich die G-20 zudem verpflichten, die Ergebnisse ihrer Treffen stärker in die jeweiligen regionalen Strukturen und Organisationen rückzukoppeln, in denen sie Mitglied sind. Da es sich bei den meisten globalen Herausforderungen um wertebestimmte Fragen handelt, sind die Wertepartner der G-7 als die finanzkräftigsten Mitglieder dieser Gruppe besonders gefordert, geschlossen aufzutreten. Denn angesichts der schnell wachsenden Bedeutung der neuen Mächte werden die G-7 nur ihre Relevanz wahren können, wenn sie in der G-20 mit gemeinsamen Positionen auftreten. Eine Konsensfindung dafür muss von jedem G-7-Mitglied im Interesse der Selbstbehauptung mehr als bisher als *conditio sine qua non* verstanden werden. Zudem sollte die G-7 versuchen, für die Suche nach gemeinsamen Positionen innerhalb der G-20 mit weiteren Wertepartnern (wie z.B. Brasilien) enger zusammenzuarbeiten.

## 3. EUROPÄISCHE UNION

Die gegenwärtige „Euro-Krise“ illustriert auf eindringliche Weise die Kernfrage der europapolitischen Ausrichtung Deutschlands: Welches Europa sollte das größte Mitgliedsland der Europäischen Union anstreben? Im kommenden Jahrzehnt wird es für den Zusammenhalt und den Erfolg des europäischen Projektes unabdingbar sein, dass auf diese Frage pragmatische und nachhaltige Antworten gefunden und umgesetzt werden.

In den vergangenen sechzig Jahren war der Weg der europäischen Integration entscheidend dafür, dass sich Deutschland und seine europäischen Partner in Frieden, Freiheit und Wohlstand entwickeln konnten. Die schrittweise Erweiterung der EU hat den europäischen Kontinent wieder vereint und neue Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet. Die Erfolge dieser Geschichte zeigen auch für die kommenden Aufgaben, denen sich Europa gegenüber sieht, den richtigen Weg auf.

Trotz der bis 2020 weiter schwindenden Begeisterung in der Öffentlichkeit für die Idee der europäischen Integration bleibt der europäische Imperativ klarer denn je: Wesentliche Herausforderungen – von der Energieversorgungssicherheit Europas über das Verhältnis zu Russland bis zur Handlungsfähigkeit bei globalen Krisen – werden sich auch in den kommenden Jahren nicht im nationalen Alleingang bewältigen lassen. Nur gemeinsam können die Europäer genügend Einfluss geltend machen, um auf globaler Ebene ihre Interessen auch angesichts ihrer abnehmenden demo-



graphischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Bedeutung wahren zu können. Europa muss einer der Pole in der Weltpolitik bleiben, oder es wird bedeutungslos. Europa ist zur Handlungsfähigkeit verdammt. Dieser Zusammenhang muss in der deutschen Bevölkerung deutlich stärker als bisher vermittelt werden.

Für die deutsche Europapolitik lässt sich die Bedeutung Europas auch aus der eigenen Geschichte herleiten. Indem die europäische Integration gemeinsame Entscheidungsmechanismen zur Verfügung gestellt hat, trug sie wesentlich zum guten Verhältnis Deutschlands zu den anderen Staaten Europas, insbesondere zu seinen Nachbarstaaten Frankreich und Polen, bei. Um diese Partnerschaften zu festigen und mit Leben zu erfüllen, gibt es keinen besseren Rahmen und kein besseres Instrument als die EU. Dieser Grundsatz der Europafreundlichkeit wird auch weiterhin am Subsidiaritätsprinzip zu messen sein: Europäische Lösungen sollten nur dann vorangetrieben werden, wenn sie einen Mehrwert für die Lösung der Probleme und Herausforderungen bieten, denen sich die Mitgliedstaaten gegenübersehen. Die Mitgliedstaaten müssen über die europäische Ebene politische Handlungsfähigkeit zurückgewinnen können, wie etwa beim Klima- und Umweltschutz und vor allem der Außen- und Sicherheitspolitik. In diesem Rahmen machen auch zukünftig vermehrte EU-Zuständigkeiten Sinn, ohne dass es sich lediglich um einen Integrationsreflex handelt und die Vielfalt Europas unberücksichtigt bleibt. Deutsche Europapolitik sollte sich daher auch in Zukunft mit Leidenschaft und Einfallsreichtum für eine weitere Vertiefung und Flexibilisierung der europäischen Integration einsetzen.

Um der wachsenden Europaskepsis zu begegnen, müssen sich führende Politiker öffentlich noch deutlicher zur europäischen Einigung bekennen und die große strategische Bedeutung der EU für ihre Mitgliedstaaten verdeutlichen. Der Vertrag von Lissabon hat hierfür wichtige Voraussetzungen geschaffen, indem er die Rolle der nationalen Parlamente in der Europapolitik nochmals gestärkt und damit die demokratische Legitimität europapolitischer Entscheidungen weiter erhöht hat.

Die anhaltende Wirtschafts- und Finanzkrise, deren Folgen noch bis zum Ende des Jahrzehnts zu spüren sein werden, zeigt nicht nur die schicksalhafte Verbindung der Staaten Europas, sondern auch die Notwendigkeit, den europäischen Rahmen und Werkzeugkasten ständig zu verbessern. Die gemeinsame Währung des Euro und die enge wirtschaftliche Ver-

flechtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union machen es erforderlich, dass sich ganz Europa solidarisch an den Anstrengungen zur Bewältigung der Krise beteiligt und dass dies abgestimmt erfolgt. Hierzu bedarf es nicht weniger als einer signifikanten Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion.

### **3.1 EUROPAS WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSPOLITIK GESTALTEN**

Kernbestandteil der deutschen Europapolitik muss es sein, die weitere Entwicklung der europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik auszugestalten. Die deutsche Europapolitik wird sich dabei in einem Umfeld wachsender Spannungen zwischen den verschiedenen Regierungen und Gesellschaften bewegen müssen. Bereits die Reformanstrengungen, wie sie bislang im Euro-Plus-Pakt beispielsweise für das Renteneintrittsalter oder die Lohnstückkosten angedacht werden, verlangen von allen Ländern erhebliche Anpassungen. Es bedarf daher besonderer Überzeugungskraft aller Beteiligten, um die für notwendig erachteten und auf europäischer Ebene vereinbarten Maßnahmen bis 2020 umzusetzen. Dies gilt in besonderer Weise für die Mitgliedstaaten, die weiterhin mit erheblichen Wirtschaftsproblemen zu kämpfen haben. Aber auch die Länder, die gestärkt aus der Wirtschafts- und Finanzkrise hervorgegangen sind, werden sich auf weitere Anpassungsleistungen einstellen müssen, die sich nicht mit Verweis auf die bereits bewiesene finanzielle Solidarität gegenüber anderen Euro-Ländern aufschieben lassen.

Die weitere Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungspolitik auf europäischer Ebene wird außerdem davon geprägt sein, dass die erhebliche und weiter voranschreitende Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften kein Zurück in der europäischen Integration erlaubt. Die Wertschöpfungsketten innerhalb Europas verlaufen grenzüberschreitend, wie sich auch an der starken EU-Binnenmarktorientierung Deutschlands zeigt. Ebenso halten mittlerweile unzählige Unternehmen und Banken Beteiligungen an Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten. Dies alles führt dazu, dass ein Auseinanderdriften des EU-Binnenmarktes und erst Recht ein Auseinanderbrechen der Euro-Zone erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft in ganz Europa und damit auch in den prosperierenden Regionen Europas haben würde. Nur ein gemeinsamer europäischer Markt bietet den europäischen Unternehmen die Grundlage dafür, auch im globalen Wettbewerb zu bestehen.

### **Handlungsempfehlung: Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion**

Deutschland sollte sich engagiert für eine Vertiefung der bestehenden Wirtschafts- und Währungsunion einsetzen. Die historische Entscheidung für eine gemeinsame Währung sollte nun um eine engere Abstimmung der Wirtschaftspolitiken ergänzt werden. Nur wenn sämtliche Länder der Euro-Gruppe eine leistungsfähige und im Wettbewerb gut aufgestellte Volkswirtschaft vorweisen können, kann vermieden werden, dass die Unterstützungszahlungen an die krisengeschüttelten Länder eskalieren und die Stabilität des Euro ins Wanken gerät. Ungeachtet der Maßnahmen, die im Zusammenhang mit Griechenland, Irland und Portugal noch zu ergreifen sind, lässt sich eine Wiederholung der Euro-Krise nur durch eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig vermeiden, zu der alle EU-Mitgliedstaaten, insbesondere die Länder der Euro-Gruppe, beitragen müssen.

Die Maßnahmen, welche die Europäische Union derzeit im Zusammenhang mit einer regelmäßigen Budgetüberprüfung der Mitgliedstaaten („Europäisches Semester“) verhandelt, bilden eine wichtige Grundlage für die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, gewährleisten jedoch noch keine strukturelle wirtschaftliche Gesundung der europäischen Volkswirtschaften. Die Vereinbarungen der europäischen Staats- und Regierungschefs im Rahmen des Euro Plus-Paktes umfassen bereits mutige Schritte in die richtige Richtung, sind aber bislang noch zu unbestimmt ausgestaltet. Nach dem Euro Plus-Pakt sollen zukünftig Zielvorgaben für wichtige wirtschaftliche Parameter der nationalen Wettbewerbsfähigkeit auf höchster Ebene erörtert werden. Um die europäischen Staaten aus der Wirtschaftskrise herauszuführen und auch deren politische Handlungsfähigkeit nachhaltig zu sichern, bedarf es daher einer noch engeren wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit, die über die bisherigen Regelungen für den europäischen Binnenmarkt hinausgeht und damit eine neue Stufe der europäischen Integration darstellt.

Der richtige europapolitische Weg kann dabei allerdings nicht in einem bloßen Mehr an europäischen Regelungen liegen. Die Mitgliedstaaten der EU sollten sich bei der engeren Abstimmung in der Wirtschaftspolitik vielmehr konsequent auf die Maßnahmen konzentrieren, die für die Stabilität der gemeinsamen Währung und den Zusammenhalt des Euro-Raums notwendig sind. Hiermit können dann auch Politikbereiche ver-

bunden sein, die bislang gar nicht oder kaum von europäischen Regelungen betroffen sind. So sollten in einer gemeinsamen europäischen Wirtschaftspolitik auch verbindliche Vorgaben für die grundsätzlichen Strukturen und Eckdaten der sozialen Sicherungssysteme gemacht werden, solange sich diese Vorgaben auf Mindeststandards beschränken. Auch sollten beispielsweise gemeinsame Grundlagen in der Steuerpolitik gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten über die für ihre eigene Handlungs- und Überlebensfähigkeit erforderlichen Steuereinnahmen verfügen, ohne einen Wettbewerb in diesem Bereich von vornherein auszuschließen.

Für den Fall, dass ein hochverschuldetes Mitglied der Euro-Zone trotz finanzieller Unterstützung nicht die erforderlichen Maßnahmen zur Sanierung seines Etats ergreift, sollten die Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder das Recht erhalten, mit Mehrheitsentscheidung in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission und der EZB auf die wichtigen Haushaltsentscheidungen und für Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des betreffenden Landes durchgreifenden Einfluss nehmen zu können, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Union muss in die Lage versetzt werden, Verstöße gegen die Regeln der Wirtschafts- und Währungsunion eines Mitgliedslandes, die den Euro-Ländern insgesamt schaden, rechtzeitig korrigieren zu können. Zugleich wird durch ein solches Recht die Koordination von fiskalpolitischen Entscheidungen gestärkt. Das Haushaltsrecht der nationalen Parlamente wird dadurch – mit Ausnahme des „Sündenfalls“ – nicht eingeschränkt.

Ohnehin muss sich die Schaffung einer umfassenden Wirtschafts- und Währungsunion streng am Maßstab des Subsidiaritätsgrundsatzes orientieren. Neue europäische Vorgaben, die sich nicht überzeugend und eindeutig mit der Stabilität des europäischen Währungsraumes begründen lassen, werden keine Akzeptanz finden und das Ansehen Europas insgesamt beschädigen. Das Spannungsfeld zwischen Subsidiarität und politischer Union lässt sich auch in der Wirtschafts- und Währungspolitik nur schwer auflösen. Angesichts der Größe und Vielfältigkeit Europas lässt sich die wirtschaftliche Entwicklung vielfach besser auf der Ebene der Mitgliedstaaten – oder noch kleinerer Einheiten, wie den Bundesländern, Kantonen oder Regionen – als von Brüssel aus steuern. Europa profitiert von einem Wettbewerb unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Ausgestaltungen und neuer Ideen, wie er auch dem Grundgedanken der

sozialen Marktwirtschaft entspricht. Dem kann – im Sinne einer „Flexibilisierung der europäischen Integration“ – zum Beispiel auch mit zeitlich befristeten oder räumlich begrenzten Regelungen Rechnung getragen werden.

#### **Handlungsempfehlung: Transparenz und Interessenausgleich stärken**

Die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion sollte nicht allein von den Regierungen der Mitgliedstaaten ausgehen, sondern das Europäische Parlament und die Kommission verstärkt einbinden. Zu Beginn des Prozesses mag der im Euro Plus-Pakt vorgesehene Peer Review-Mechanismus („Unionsmethode“) der richtige Ansatz sein, für den Weg der weiteren wirtschaftspolitischen Integration bis zum Ende des laufenden Jahrzehnts greift er jedoch zu kurz.

Die Verständigung der Europäer über eine *Economic Governance* sollte im Rahmen des erprobten europäischen Institutionengefüges erfolgen, das durch die Gemeinschaftsmethode geprägt ist. Trotz aller Kritik an den Brüsseler Strukturen lassen sich die Entscheidungsprozesse für Bürger, Medien und insbesondere nationale Parlamente besser verfolgen und begleiten als die Koordination hinter verschlossenen Türen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs. Zudem lassen sich in diesen Prozess die vielfältigen gesellschaftlichen Interessen in Europa – von den Gewerkschaften über Parteien bis zu Unternehmen – besser berücksichtigen. Und schließlich sitzen hier auch die Länder, die noch nicht der Euro-Zone beigetreten sind, mit am Tisch. Sie können, indem sie den Weg der vertieften wirtschaftspolitischen Integration mitgehen, eine zukünftige Aufnahme in die Euro-Zone vorbereiten. Die Europaabgeordneten und Kommissare, die aus Nicht-Euro-Ländern stammen, sollten sich allerdings zu einer Stimmenthaltung verpflichten, sofern innerhalb der Euro-Gruppe bereits ein Konsens besteht und die Maßnahmen in den Institutionen ansonsten keine Zustimmung erhalten würden. Sofern ein Nicht-Euro-Land einer Regelung nicht zustimmt, findet diese dementsprechend keine Anwendung (*Opt-out*).

Die für diesen Weg erforderlichen Kompetenzen der Europäischen Union verlangen mittelfristig eine erneute Reform der europäischen Verträge, um über den unverbindlichen Euro Plus-Pakt hinausgehen zu können. Es hat sich in der Vergangenheit oftmals als sehr schwierig erwiesen, die Zustimmung hierfür in den nationalen Parlamenten und in einigen

Ländern auch in Referenden zu erhalten. Umso wichtiger ist die präzise Beschreibung der europäischen Kompetenzen. Ohne geeignete Strukturen, mit denen sich ganz Europa im globalen Wettbewerb behaupten kann, droht jedoch ein Auseinanderfallen mindestens des Euro-Raumes, zum Beispiel durch die Ausgliederung eines wettbewerbsfähigen Kerneuropas mit neuer Euro-Währung. Für den Zeitraum bis zu einer Vertragsrevision lässt sich eine stärkere Einbindung von Parlament und Kommission bereits durch Übereinkünfte zwischen den europäischen Organen (sog. interinstitutionelle Vereinbarungen) sicherstellen, bei der die nationalen Parlamente ebenfalls zu beteiligen sind. Dies bietet zudem den Vorteil einer erhöhten Flexibilität, um Erfahrungen für die Vertragsgestaltung zu sammeln.

#### **Handlungsempfehlung: Bessere Vermittlung der EU-Wirtschaftspolitik**

Um die erforderlichen Vertragsreformen zu erreichen, sollten die Entscheidungsträger offensiv für die neuen Integrationsstufen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion werben. Aber auch ungeachtet dieser Gesamtaufgabe lässt sich die neue EU-Wirtschaftspolitik nur umsetzen, wenn sie in den Mitgliedstaaten auch verstanden und grundsätzlich akzeptiert wird. Die Bundesregierung sollte die deutschen Forderungen zur EU-Wirtschaftspolitik sowie gefundene Kompromisse klarer in der Öffentlichkeit kommunizieren. Durch häufigere und konkretere Redebeiträge im öffentlichen Teil der Ratssitzungen, insbesondere des EcoFin-Rates, könnte die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag zur europäischen Debattenkultur leisten.

Darüber hinaus sollte der Bundestag über die Entwicklung der Währungsunion und milliardenschwere Unterstützungsmaßnahmen im Plenum entscheiden. Es handelt sich hierbei um wesentliche gesamtgesellschaftliche Fragestellungen, die von der Bundesregierung eine besondere Überzeugungsarbeit verlangen und eine Verantwortungsübernahme durch sämtliche Abgeordnete erfordert.

### 3.2 EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT STÄRKEN

Über die bessere Vermittlung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen hinaus sollte die deutsche Europapolitik insgesamt zu einer stärkeren europäischen Öffentlichkeit beitragen. Ohne eine breitere öffentliche und mediale Aufmerksamkeit, die den weitreichenden Brüsseler und Straßburger Entscheidungen bis 2020 und darüber hinaus zuteilwird, werden diese Beschlüsse keine nachhaltige Akzeptanz in der Bevölkerung finden und sich somit kaum als tragfähig erweisen. Dabei wird es schon aufgrund der Sprachenvielfalt weder möglich noch erstrebenswert sein, die politischen Debatten nunmehr von den nationalen Hauptstädten vollkommen nach Brüssel und Straßburg umzusiedeln. Entscheidend ist jedoch, dass die auf europäischer Ebene anstehenden Maßnahmen überhaupt in der öffentlichen Diskussion wahrgenommen werden. Bislang werden Kritik und Zustimmung nur in unzureichendem Maße rechtzeitig eingebracht, was zur nachträglichen Unzufriedenheit mit „Brüsseler“ Entscheidungen beiträgt.

Dies sind jedoch vor allem grundsätzliche, die europäische Demokratie betreffende Überlegungen. Von größerer praktischer Bedeutung ist, dass sich die deutsche Politik insgesamt bewusst wird, dass die Ausgestaltung nicht nur der Wirtschaftspolitik, sondern auch der zahlreichen Nachbargebiete zukünftig eine noch stärkere europäische Dimension haben wird. Um Unterstützung für die eigenen Positionen zu gewinnen, muss über die nationalen Gremien hinaus auch im europäischen Verbund Überzeugungsarbeit geleistet werden. Indem deutsche Interessen in öffentlich wahrnehmbarer Weise in die europäischen Diskussionen eingebracht werden, kann im Übrigen auch ein Beitrag dazu geleistet werden, dass sich in Deutschland keine populistischen Bewegungen mit antieuropäischer Programmatik etablieren, wie sie bereits in zahlreichen anderen Ländern zu beobachten sind.

#### Handlungsempfehlung: EU-Parteipolitik stärken

Um sowohl europapolitische Themen stärker in den Blickpunkt der Öffentlichkeit zu rücken als auch Unterstützung für die eigenen Positionen zu finden, sollten von der deutschen Europapolitik in stärkerem Maße als bislang parteipolitische Kooperationen auch auf der europäischen Ebene ausgehen. Insbesondere CDU und CSU steht mit der Europäischen Volkspartei (EVP) ein etabliertes Parteienbündnis zur Verfügung. Mit einer in

der EVP abgestimmten Position steigen die Erfolgchancen, diese Position in den europäischen Institutionen durchzusetzen und auch in den nationalen Parlamenten jeweils Unterstützung zu erhalten. Wie sich am Beispiel der Griechenlandkrise zeigt, können auch in einem solchen Prozess noch politische Divergenzen zwischen verschiedenen Mitgliedern einer Parteienfamilie auftreten. Dennoch bieten die bestehenden Kontakte Möglichkeiten, auf die innerparteiliche Willensbildung einzelner Mitgliedsparteien einzuwirken und unter Umständen an ihre europäische Verantwortung zu appellieren.

Die Bedeutung der Parteienfamilien sollte nicht nur im Europäischen Parlament, sondern ebenso in Rat und Kommission berücksichtigt werden. Auch wenn die mitgliedstaatlichen Regierungen im Rat vor allem nationale Interessen einbringen, sind ihre Regierungen gleichwohl parteipolitisch besetzt. Eine parteipolitische Koordination, wie sie die EVP vor den EU-Gipfeln und einer Reihe von Fachministerräten erfolgreich praktiziert, stärkt die eigene Durchsetzungsfähigkeit. Auch die Kommission wird trotz ihres auf das gemeinsame Unionsinteresse ausgerichteten Auftrages zunehmend nach parteipolitischen Gesichtspunkten besetzt. Demgemäß sollte die EVP auch in den Wahlkämpfen für das Europäische Parlament ihre Kandidaten für die europäischen Spitzenpositionen gemeinsam nach vorne stellen, um die begrenzte mediale Aufmerksamkeit für die Europawahl für sich zu nutzen (siehe unten „Auswahl des Spitzenpersonals professionalisieren“).

Schließlich sollte auch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion die enge Abstimmung mit den EVP-Parlamentsfraktionen in anderen Ländern suchen, insbesondere mit der Bürgerplattform (PO) im polnischen Sejm und der UMP-Fraktion in der französischen Assemblée Nationale. Dies stärkt die Einflussmöglichkeiten im Hinblick auf europäische Entscheidungsprozesse und verspricht eine verstärkte mediale Aufmerksamkeit

#### Handlungsempfehlung: Auswahl des Spitzenpersonals professionalisieren

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass die Auswahl der führenden Repräsentanten auf europäischer Ebene weniger nach regionalem Proporzschlüsseln erfolgt, sondern vielmehr – neben den erforderlichen Qualifikationen – auch die jeweiligen politischen Mehrheiten widerspiegelt. Oft wurde die Verteilung der Spitzenpositionen weder der Bedeutung des

jeweiligen Amtes gerecht noch förderte sie die Auswahl von – im jeweiligen parteipolitischen Spektrum verfügbaren – qualifizierten Kandidaten. Zudem verwässert das bisherige Verfahren die Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament und verhindert, dass sich auch in der breiteren europäischen Öffentlichkeit „Europaköpfe“ etablieren.

Die Unionsbürger müssen in den Europawahlen über den Kommissionspräsidenten entscheiden können. Der Parlamentspräsident sollte über die gesamte Wahlperiode aus der stärksten Fraktion stammen. Bei der Auswahl des Hohen Beauftragten ist auf dessen außen- und sicherheitspolitische Erfahrung zu achten. Eine Direktwahl ist in diesem Fall nicht erforderlich, doch könnte der Hohe Beauftragte, der seit dem Vertrag von Lissabon ja auch Vizepräsident der Kommission ist, als *running mate* des Kommissionspräsidenten auftreten. Das würde die demokratische Legitimation dieses für die EU so wichtigen Amtes entscheidend verbessern.

#### **Handlungsempfehlung: Strategiedebatten zur GASP anstoßen**

Unterschiedliche Überzeugungen der Europäer zu wichtigen politischen Fragen treten insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik immer wieder zu Tage. In der Frage der Beteiligung am Irakkrieg 2003, bei der Fortführung des Afghanistan-Einsatzes und im Zusammenhang mit dem Libyen-Einsatz haben die Europäer keine gemeinsame Linie gefunden, obwohl sie in gleicher Weise von den Bedrohungen betroffen waren. Dies ist nicht zuletzt Ausdruck fehlender europäischer Strategiedebatten, in der – ungeachtet der Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls – die Rahmenbedingungen eines europäischen Vorgehens erörtert und vorgezeichnet werden.

Außen- und sicherheitspolitische Situationen, in denen die Europäer sich positionieren müssen, sind bis zum Ende des Jahrzehnts weiterhin zu erwarten, zumal die Vereinigten Staaten in Zukunft von Europa eine größere Bereitschaft fordern werden, militärische Verantwortung für seine eigene Sicherheit und für globale Stabilität zu übernehmen. Um für solche Situationen besser als in der Vergangenheit vorbereitet zu sein, sollten strategische Debatten in der Europäischen Union vorangetrieben werden. Dies sollte sowohl vom Hohen Beauftragten als auch von den mitgliedstaatlichen Regierungen in die Wege geleitet werden, indem beispielsweise sowohl im Europäischen Parlament als auch in den

nationalen Parlamenten die bevorstehenden sicherheitspolitischen Herausforderungen zum Gegenstand institutionalisierter Debatten gemacht werden. Dadurch würde es auch den Medien leichter fallen, die mitgliedstaatlichen und die europäische Debatte zueinander in Beziehung setzen. Dies kann ein wichtiger Bestandteil einer stärkeren öffentlichen Wahrnehmung der Europäischen Union und Grundlage für eine weithin akzeptierte Positionierung in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik sein (siehe ausführlicher dazu 4.2).

### **3.3 VIELFALT EUROPAS BEWAHREN**

Weitere Integrationsschritte werfen immer auch die Frage auf, wie sich die Vielfalt der EU-Mitgliedstaaten – sowohl in wirtschaftlicher und politischer als auch in kultureller Hinsicht – bewahren lässt. Angesichts unterschiedlicher Bereitschaft und Fähigkeiten innerhalb der EU, mit der europäischen Integration voranzuschreiten, haben sich Verfahren für unterschiedliche Integrationstiefen etabliert. Insbesondere das Schengen-Abkommen und die Gemeinschaftswährung haben Europäern die Vorzüge eines freien und geeinten Europas vor Augen geführt. Trotz der bestehenden Währungsunsicherheiten und der Abschottungsüberlegungen einzelner Mitgliedstaaten werden diese Modelle daher in den nächsten Jahren weiterhin attraktiv sein. Zudem sind zukünftig Kooperationen in weiteren Bereichen, zum Beispiel der für Industrieländer wie Deutschland besonders bedeutsamen Energie- und Rohstoffsicherheit, denkbar. Die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion fordert die Vielfalt Europas allerdings in besonderer Weise heraus, denn wirtschaftspolitische Vorgaben der EU greifen erheblich in mitgliedstaatlich besonders ausdifferenzierte Politikbereiche ein, zum Beispiel im Bereich des Renteneintrittsalters. Was bedeuten diese Erwartungen nun für die deutsche Europapolitik des kommenden Jahrzehnts?

#### **Handlungsempfehlung: Verantwortungsvolle deutsche Europapolitik**

Die deutsche Europapolitik hat das besondere wirtschaftliche Gewicht Deutschlands zu berücksichtigen, das in den kommenden Jahren im Euro-Raum angesichts des derzeitigen stabilen Aufschwungs Deutschlands und bislang ungelöster struktureller Probleme in anderen EU-Mitgliedstaaten noch zunehmen wird. Deutschland sollte sich daher nachdrücklich gegenüber anderen Mitgliedstaaten für die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion einsetzen. Da in der deutschen Öffentlichkeit seit

mehreren Jahren der Wunsch nach einer deutlicheren Formulierung der eigenen Interessen zu vernehmen ist, sollte Deutschland künftig die Bedeutung dieser vertieften Union stärker aus dem nationalen Interesse herleiten: Deutschland hat ein gewichtiges Interesse an einem funktionsfähigen und freien Binnenmarkt und guten nachbarschaftlichen Beziehungen. Ein starrer Blick auf deutsche Beweggründe in europapolitischen Einzelfragen wird diesem übergeordneten Ziel langfristig nicht gerecht.

Wie drückt sich diese Verantwortung der deutschen Europapolitik konkret aus? Zum einen sollte sich Deutschland bei der Ausarbeitung der *Economic Governance* um eine enge Einbindung der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten bemühen, um etwaigen Sorgen vor einer Übermacht des größten Mitgliedstaates im Verbund mit der weiter wachsenden Bedeutung Brüssels zu begegnen. Dies ist auch deswegen vernünftig, weil Deutschlands Position zwar faktisch wachsen mag, die Stimmenverhältnisse in den europäischen Institutionen diese Entwicklung aber nicht widerspiegeln. Keineswegs sollte dabei der Ansatz aufgegeben werden, dass sich die Überlegungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit an den jeweils erfolgreichsten Mitgliedstaaten zu orientieren haben (*benchmark against the best*). Die spezifische Ausgestaltung muss aber zugleich genügend Raum für die nationalen Besonderheiten lassen.

Eine verantwortungsvolle deutsche Europapolitik wird sich immer auch durch eine enge Abstimmung mit Frankreich und Polen auszeichnen. Gelingt es Deutschland, in inhaltlichen Fragen mit diesen beiden Nachbarländern Übereinstimmung zu erzielen, strahlt dies auch auf andere Mitgliedstaaten aus und erleichtert die Konsensfindung in der gesamten Union, denn im Weimarer Dreieck sind bereits wichtige Interessen der gesamten EU vertreten. Wie sich an der Einbindung Polens zeigt, sollte eine weitergehende wirtschaftspolitische Integration auch denjenigen Ländern offen stehen, die noch nicht Mitglied der Euro-Gruppe sein können oder wollen. Dies entspricht dem wirtschaftlichen Interesse Deutschlands an einem funktionierenden und auf globaler Ebene wettbewerbsfähigen Binnenmarkt.

### **Handlungsempfehlung:**

#### **Unterschiedliche Integrationsgeschwindigkeiten nutzen**

Soweit eine weitergehende politische Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen aus deutscher Perspektive sinnvoll ist, zum Beispiel im Bereich der militärischen Aufgabenverteilung (*Pooling* und *Sharing*), aber auch im Klima- und Umweltschutz oder in der Beaufsichtigung der Finanzmärkte sollte Deutschland zusammen mit weiteren Mitgliedstaaten die Möglichkeiten, die das europäische Vertragswerk für unterschiedliche Integrationsgeschwindigkeiten bereithält, umfassend nutzen. Dies gilt ebenso für wirtschaftspolitische Bereiche, denn Deutschland sollte die bestehenden Chancen zur Stärkung seiner Wettbewerbsfähigkeit auch dann ergreifen können, wenn noch nicht sämtliche Mitgliedstaaten hierzu bereit sind.

Deutschland sollte dabei aber immer deutlich machen, dass dies nicht der Bildung eines abgeschotteten Kerneuropas dient und immer Frankreich und Polen in derartige Initiativen einbezogen sein müssen. Wechselnde Koalitionen sind bei einer solchen „projektorientierten Europapolitik“ hilfreich und auch unvermeidbar, wobei das Weimarer Dreieck Vorrang hat. Denn für unterschiedliche Politikfelder bringen unterschiedliche Partner innerhalb der EU verschiedene Stärken und Kapazitäten mit.

### **3.4 IM EINZELFALL MEHR EUROPAZUSTÄNDIGKEITEN WAGEN**

Trotz vielfacher Kritik an einem Brüsseler Zentralismus sollte sich Deutschland in seiner Europapolitik neuen Zuständigkeiten der Europäischen Union nicht kategorisch verweigern, sondern sie im Falle eines erkennbaren und messbaren Mehrwertes zulassen und fördern. Mit einem Beharren auf nationaler Souveränität gewinnen die EU-Mitgliedstaaten nichts, wenn sie selbst nicht (mehr) in der Lage sind, ihren Bürgern adäquate Antworten auf die jeweiligen Probleme zu geben. Den Sorgen vor einem ausufernden Zentralismus sollte in diesen Fällen nicht mit einer kategorischen Ablehnung, sondern mit einer präzisen Begrenzung der auf die supranationale Ebene transferierten Kompetenzen und insbesondere – wie oben beschrieben – einer transparenten und öffentlichen Begleitung der europäischen Abstimmungsprozesse begegnet werden. Leitschnur muss dabei stets die Handlungsfähigkeit der EU sein. Nur wenn Europa seine vielfältigen Mandate erfolgreich

umsetzt, wird die Europaskepsis weichen (*integration by outcomes*). Europa kann heute nicht einfach als Friedensprojekt kommuniziert werden, sondern nur als erprobtes und erfolgreiches Regelungsprojekt zur Rückgewinnung von (nationaler und europäischer) Lösungskompetenz in der Welt.

#### **Handlungsempfehlung: Gemeinsame Strategie der Energieversorgung**

Eines der Handlungsfelder, auf denen sich die Europäer stärker zusammenschließen sollten, ist die Energieversorgung. Angesichts einer ohnehin bestehenden gegenseitigen Abhängigkeit in der Strom- und Energieversorgung sollte der europäische Binnenmarkt für Strom und Gas vollendet werden. Nicht zuletzt der für Deutschland beschlossene Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie und die hierdurch entstehende Energieverknappung machen es erforderlich, dass die Versorgungsstrategien eng miteinander abgestimmt werden. Dies betrifft nicht nur technische Fragestellungen, sondern verlangt insbesondere im Hinblick auf die weltweite und möglichst diversifizierte Beschaffung von Erdgas und Steinkohle, dass Europa gegenüber den entsprechenden Förderländern, wie vor allem Russland, gemeinsam auftritt.

Zudem ist eine gemeinsame Energieversorgungsstrategie erforderlich, um in Europa einen verlässlichen Rahmen für die erforderlichen Investitionen zu schaffen. Um das energiepolitische Zieldreieck Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltverträglichkeit zu gewährleisten, müssen sich alle EU-Mitglieder auf gemeinsame Anforderungen und Anreize für Kraftwerksneubauten, den Ausbau von Stromtrassen und die Entwicklung von smart-grid-Technologien sowie die ausgleichende Nutzung von erneuerbaren Energien an den jeweils dafür am besten geeigneten Standorten inklusive Offshore-Windanlagen verständigen. Dies kann die Versorgungssicherheit Europas und insbesondere der hiesigen Industrie nachhaltig stärken und damit einen wesentlichen Beitrag zur globalen Wettbewerbsfähigkeit leisten.

Darüber hinaus sollte Deutschland für eine Reform des Euratom-Vertrag eintreten, wobei neben der Festlegung verbindlicher Sicherheitsstandards als Rahmenbedingungen für eine friedliche Nutzung der Kernenergie die Integration in den Vertrag von Lissabon angestrebt werden sollte.

#### **Handlungsempfehlung: Krisenreaktionsfähigkeit verbessern**

Ein weiterer Bereich, in dem sich die Europäische Union besser aufstellen sollte, sind ihre Fähigkeiten, auf neue Entwicklungen globalen Ausmaßes kurzfristig reagieren zu können. Solche Entwicklungen können sich vor allem in den Bereichen der Außenpolitik, der Entwicklungspolitik, der Terrorismusbekämpfung sowie bei Pandemien ergeben. Mit Blick auf die jüngsten weltpolitischen Ereignisse können hier auch Fragen der Reaktorsicherheit und der Flüchtlingspolitik genannt werden.

Der Kommission sollte gemeinsam mit dem Hohen Beauftragen die Möglichkeit eingeräumt werden, Sondermaßnahmen auch dann initiieren zu können, wenn zunächst keine EU-Zuständigkeiten gegeben sind, aber ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten von vornherein aussichtslos erscheint. Ebenso sollten die Handlungsmöglichkeiten der EU dort erweitert werden, wo – wie zum Beispiel im Bereich der Reaktorsicherheit – europäische Kompetenzen zwar bereits grundsätzlich bestehen, vor einem abgestimmten europäischen Handeln aber zunächst ein langwieriger Entscheidungsprozess zu durchlaufen wäre. In diesen Fällen sollte es der Kommission möglich sein, pragmatische Lösungen kurzfristig in die Wege zu leiten („Notfallkompetenz“). Da diese Maßnahmen nicht dazu dienen sollen, Kompetenzen langfristig auf die europäische Ebene zu verlagern, sind sie zeitlich zu befristen. Die nationalen Parlamente sollten zudem weiterhin ihre Veto-Mechanismen einsetzen können. Ein solches – unter Aufsicht der Mitgliedstaaten stehendes – Handlungsrecht der EU soll sicherstellen, dass Europa in Krisensituationen handlungsfähig ist.

#### **Handlungsempfehlung: Einführung einer EU-Steuer ab 2020**

Sowohl um wachsende Zuständigkeiten auf europäischer Ebene zu finanzieren als auch um die Transparenz der europäischen Mittelverwendung zu stärken, sollte sich Deutschland für die Einführung einer EU-Steuer einsetzen. Dies wird frühestens in der übernächsten mittelfristigen Finanzplanung (2020 bis 2026) möglich sein und zweifelsohne auf Widerstand stoßen. Dennoch ist die EU-Steuer für die Akzeptanz und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union sinnvoll, soweit sie zu keiner finanziellen Mehrbelastung der Unionsbürger führt.

Eine EU-Steuer kann, auch wenn deren Einziehung weiterhin über die nationalen Steuerbehörden erfolgen wird, die Rechenschaftspflicht der Kommission erhöhen. Sie bietet Anhaltspunkte für die drängenden Fragen vieler Bürger: Wie viel kostet mich die Europäische Union jährlich? Sind die EU-Fördergelder richtig und angemessen eingesetzt worden? Sind der Umfang und die Ausstattung der EU-Agenturen tatsächlich erforderlich? Wenn die Beantwortung dieser auch schon heute gestellten Fragen zukünftig mit größerem Interesse wahrgenommen wird, weil sich die Bürger verstärkt als europäische Steuerzahler sehen, wird dies das Verständnis für den Mehrwert der europäischen Einigung erhöhen.

### 3.5 ÄUSSERE GRENZEN DER UNION BEACHTEN

Die Gestaltung der Erweiterungspolitik der Europäischen Union wird auch bis zum Jahre 2020 ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Europapolitik sein. Bis zum Ende des Jahrzehnts wird Kroatien – und möglicherweise auch Island – EU-Mitgliedstaat geworden sein. Auch in weiteren Westbalkan-Staaten dürfte sich eine verhalten positive Entwicklung abzeichnen und den Wunsch nach der Mitgliedschaft in der Europäischen Union verstärken. Für einen Beitritt weiterer Staaten bedarf es jedoch eines breiten gesellschaftlichen Konsenses in den EU-Mitgliedstaaten. Dieser ist durch die geringen Fortschritte der beiden letzten Beitrittsländer, Bulgarien und Rumänien, bislang nicht vorhanden.

Von besonderer Bedeutung werden auch die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sein. Ob hierbei allerdings erhebliche Fortschritte zu verzeichnen sein werden, erscheint angesichts auch bis 2020 wohl ungeklärter politischer Schlüsselfragen, insbesondere zur Anerkennung Zyperns, äußerst fraglich. Nicht zuletzt aufgrund der Entwicklungen in Nordafrika wird die strategische Bedeutung der Türkei für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik aber weiter zunehmen und daher eine Verständigung verlangen.

#### **Handlungsempfehlung: Keine Aufweichung der Beitrittskriterien**

Für die Beitrittsperspektiven der Nachbarländer im Westbalkan und im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) besteht mittlerweile ein vielfach erprobtes Vorbereitungs- und Verhandlungsinstrumentarium, so dass diese Prozesse eher nüchtern ablaufen können. Die deutsche Europapolitik sollte aber besonderes Gewicht darauf legen, dass einer

Aufweichung der Beitrittskriterien entgegengewirkt wird. Zur weiteren Stabilisierung der Region und aufgrund der eigenen Verpflichtungen sollte die Beitrittsperspektive für diese Staaten aber zweifelsohne erhalten bleiben. Die Beitrittskriterien müssen strikt erfüllt werden. Diese Bedingung sollte der Deutsche Bundestag in jeder Stellungnahme vor Beginn von Beitrittsverhandlungen deutlich machen, und er sollte in jedem seiner Berichte zur Ratifizierung eines Beitrittsvertrages (beginnend mit Kroatien) begründen, warum die Beitrittskriterien strikt erfüllt sind.

Ebenso muss dem Kriterium der Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union Rechnung getragen werden. Damit dieser Aspekt seine Bedeutung behält und nicht entkräftet wird, sollte die EU unter Leitung der EU-Kommission innerhalb der nächsten zwei Jahre und vor dem Abschluss der Verhandlungen mit weiteren Beitrittskandidaten ein gemeinsames Verständnis herausarbeiten, unter welchen Bedingungen von einer Aufnahmefähigkeit der EU die Rede sein kann. Entscheidende Maßstäbe dafür sollten sowohl die Handlungsfähigkeit der EU als auch die Akzeptanz der Unionsbürger gegenüber weiteren EU-Erweiterungen sein.

#### **Handlungsempfehlung: Gesellschaftliche Akzeptanz einer wachsenden Union**

Um politisch als richtig erkannte Erweiterungen zu ermöglichen, muss die EU die gesellschaftliche Akzeptanz der Bürger dafür gewinnen. Das macht es erforderlich, einerseits die wirtschaftliche Entwicklung in den beiden jüngsten Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien voranzutreiben und ihren politischen und kulturellen Beitrag zur europäischen Gemeinschaft zu verdeutlichen. Andererseits sollte die Europäische Union signalisieren, dass sie aus dem – möglicherweise verfrühten – Beitritt Bulgariens und Rumäniens gelernt hat und für die Länder des Westbalkans und gegebenenfalls weiterer Regionen effektivere Mechanismen bereitstellen wird, um die Übernahme des *acquis communautaire* auch nach einem Beitritt zu sichern.

Darüber hinaus sollte die EU verstärkt flexible Ausgestaltungen einer möglichst engen Anbindung von Kandidatenländern in Erwägung ziehen, wenn sich die Union als nicht aufnahmefähig erweist. Die Zusammenarbeit mit der Schweiz zeigt, dass beide Seiten auch unterhalb der Ebene einer Vollmitgliedschaft erfolgreich zusammenarbeiten können, zum Beispiel im Rahmen des Luftverkehrsabkommens und des Schengener



Übereinkommens. Diese Instrumente sollten die Nachbarschaftspolitik ergänzen, um der EU neue Handlungsfähigkeit zu schaffen und Netzwerke zu eröffnen.

#### **Handlungsempfehlung: Türkei – Vorrang für Zwischenziele**

Zu den europapolitischen Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts wird es schließlich zählen, die in eine Sackgasse geratenen Beitrittsverhandlungen mit der Türkei doch noch zu einem für alle Seiten annehmbaren Ergebnis zu führen. Dies könnte über die Vereinbarung von Zwischenzielen erreicht werden, die bereits von allen Beteiligten implementiert werden. Wenn beispielsweise die bereits erfolgreich verhandelte Harmonisierung in Wissenschaft und Forschung umgesetzt wird, bietet dies sowohl der Türkei als auch der EU einen spürbaren Mehrwert und vermeidet eine Alles-oder-Nichts-Situation am Ende des Verhandlungsprozesses. Weitere Bereiche, in denen Zwischenschritte denkbar sind, könnten die Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung von Terrorismus, Extremismus und organisiertem Verbrechen, der Schutz geistigen Eigentums und die Energiepolitik sein. Eine engere Kooperation in diesen Einzelbereichen sollte auch eine institutionelle Anbindung erfahren. Diese könnte sich am EWR orientieren, dessen Mitglieder in der Brüsseler Praxis bereits eng an den Verhandlungen im Ministerrat beteiligt sind.

Um neues Momentum in die Türkei-Verhandlungen zu bringen, bedarf es einer engagierten Initiative. Diese könnte zum Beispiel von Polen ausgehen, das in diesem zweiten Halbjahr 2011 die Ratspräsidentschaft innehat. Polen wird von der türkischen Regierung als verlässlicher Partner wahrgenommen und strebt eine aktivere, gestaltende Rolle in der EU an. Umso früher eine solche Initiative erfolgt und sich damit noch eine Politisierung der Diskussion im Umfeld der französischen Präsidentschaftswahlen 2012 vermeiden lässt, umso nachhaltiger könnte diese wirken. Dafür muss Polen zunächst mit der gebotenen politischen Sensibilität um eine Zustimmung für das Konzept bei den europäischen Partnern – insbesondere Großbritannien, Frankreich und Deutschland – einerseits und bei der Türkei andererseits werben. In Absprache mit der nachfolgenden dänischen EU-Ratspräsidentschaft sollte die Einigung spätestens Anfang 2012 öffentlich gemacht werden, um den europäisch-türkischen Beziehungen noch vor Übernahme der Ratspräsidentschaft durch Zypern im zweiten Halbjahr 2012 eine solide und zukunftsorientierte Basis geben zu können.

## 4. DIE ZUKUNFT DER TRANS-ATLANTISCHEN BEZIEHUNGEN UND DER STREITKRÄFTE

Bildlich gesprochen, ruht die deutsche Außenpolitik auf zwei Pfeilern: auf vertrauensvollen Beziehungen innerhalb der Europäischen Union auf der einen sowie guten und berechenbaren transatlantischen Beziehungen auf der anderen Seite. Für die Verbesserung der transatlantischen Partnerschaft gelten wiederum zwei konstante Erwartungen, insbesondere mit Blick auf die NATO als Kerninstitution dieser Partnerschaft: Erstens, die Europäer müssen (endlich) stärker zu einer ausgeglicheneren Lastenverteilung beitragen, und zweitens müssen die Amerikaner den Europäern (endlich) mehr Mitspracherecht einräumen. Diese Erwartungen sind mal mehr, mal weniger beherzigt worden, aber sie haben sich seit mehr als fünfzig Jahren nicht geändert und bleiben auch in Zukunft gültig. Die Umsetzung dieser Erwartungen wird durch strukturelle Ursachen erschwert, die sich bis 2020 in unterschiedlichem Maße verändern werden.

Eine dieser strukturellen Ursachen ist die außenpolitische Vielstimmigkeit der Europäischen Union, die eine wirksame, gleichberechtigte Mitsprache lange unmöglich gemacht hat. Mit den institutionellen Veränderungen des Lissabonner Vertrags sind im Bereich der GASP allerdings neue Grundlagen geschaffen worden, die vorsichtig optimistisch stimmen, dass sich bis 2020 die gemeinsame Handlungs- und Sprechfähigkeit der EU weiter verbessert.

Ein zweites strukturelles Hindernis ist die asymmetrische sicherheitspolitische Abhängigkeit: Gerade aus der Perspektive der Staaten Mittel- und Osteuropas ist Europa nur eingeschränkt in der Lage, selbst für seine Sicherheit zu sorgen, während die USA zumindest die Sicherheit auf ihrem Kontinent auch ohne die Europäer gewährleisten können. Diese Asymmetrie wird bis 2020 erhalten bleiben, wobei die beidseitigen Einsparungen im Verteidigungshaushalt angesichts des absoluten Niveaus die Europäer härter treffen und somit das Ungleichgewicht eher noch verstärken werden.

Eine dritte strukturelle Ursache liegt in der Veränderung des internationalen Systems (siehe Kapitel 1), die eine globale Ordnungsmacht wie die USA zur Neuausrichtung ihres strategischen Fokus zwingt. Schon seit dem Ende des Kalten Krieges ist zu beobachten, dass die USA sich weniger mit Europa und mehr mit neuen Krisenregionen wie dem Nahen und Mittleren Osten befassen. Bis 2020 wird der Aufstieg Chinas und anderer Schwellenländer diesen Trend verstärken, wobei insbesondere die asiatisch-pazifische Region die Aufmerksamkeit der USA beanspruchen wird. Gerade aufgrund der Größe dieser strategischen Herausforderung sollte jedoch die transatlantische Partnerschaft an Bedeutung gewinnen, denn sowohl aus amerikanischer wie aus europäischer Perspektive gilt: Ein verlässliches, gewachsenes Bündnis, das auf einer ausgeprägten Wertepartnerschaft beruht, ist unverzichtbar. Es stellt eine ebenso seltene wie notwendige Kraftreserve im Umgang mit neuen Machtzentren dar, die unsere Auffassung von Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten nicht teilen. Die Beschwörung der Wertegemeinschaft allein wird aber keine vitale transatlantische Allianz schaffen; dafür sind vielmehr konkrete Initiativen – nicht nur im Handel und der Militärkooperation – vonnöten.

#### **4.1 DIE ZUKUNFT DER TRANSATLANTISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT**

Unverzichtbar wären die transatlantischen Beziehungen selbst dann, wenn sie sich auf Handel und wirtschaftliche Investitionen beschränken würden. Schließlich sind die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den USA nach wie vor die volumenstärksten der Welt. Zusammen erwirtschaften Europa und die USA mehr als die Hälfte des globalen Sozialprodukts. Der transatlantische Handel macht etwa ein Drittel des Welthandels aus und hat sich seit 1990 mehr als verdoppelt. Sogar noch

rasanter ist das Wachstum bei ausländischen Direktinvestitionen. Sie sind die eigentlich treibende Kraft hinter der transatlantischen Wirtschaftsgemeinschaft. Rund zwei Drittel US-amerikanischer und europäischer Auslandsinvestitionen fließen dem Partner jenseits des Atlantiks zu und gehen nicht etwa nach Asien oder in andere aufstrebende Märkte. Vor diesem Hintergrund ist es wenig verwunderlich, dass heute bereits 14 Millionen Jobs dies- und jenseits des Atlantiks von den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen abhängen. Es ist jedoch nicht allein das ungeheure Volumen, das die transatlantische Wirtschaftsgemeinschaft zu etwas Besonderem macht. Keine andere Region der Welt ist wirtschaftlich so integriert, so stark miteinander verschmolzen wie der transatlantische Wirtschaftsraum. Auch wenn andere Märkte an Zugkraft gewinnen, wird sich bis 2020 an diesem Umstand nichts Wesentliches ändern.

#### **Handlungsempfehlung: Wirtschafts- und Finanzreformen abstimmen**

Die besondere wirtschaftliche Dynamik zwischen den atlantischen Verbündeten entsteht nicht von selbst, sondern bedarf weiterer Pflege und Förderung, zumal der wirtschaftliche Aufstieg von Schwellenländern auch bis 2020 neue Möglichkeiten und Herausforderungen schafft. Eine enge transatlantische Abstimmung ist daher zum Beispiel im Vorfeld von G-20-Treffen und ähnlichen multilateralen Kooperationsforen geboten. Denn auch wenn die USA als Ursprungsort der Finanzkrise an Glaubwürdigkeit und Ansehen verloren haben, sollte die EU unilaterale Vorstöße in der Finanzmarktregulierung und dadurch Wettbewerbsverzerrungen vermeiden. Die EU und die USA stellen mit über 70 Prozent der weltweiten Finanzdienstleistungen die größten Finanzmärkte dar, zudem ist deren Regulierung am stärksten etabliert und detailliert. Sie haben daher Vorbildcharakter für die Einhaltung der Verpflichtung der G-20 zu einer international koordinierten Politik, welche langfristig eine Erhöhung der Stabilität der Finanzmärkte anstrebt. Dazu gehört auch kurzfristig, dass die konkrete Umsetzung von Reformen wie die Regulierung von Hedge Fonds zwischen der EU und den USA abgestimmt wird. Die EU strebt hier wesentlich strengere Regeln an als die Vereinigten Staaten. Die im Vergleich zu Banken schwächere Regulierung von Hedge Fonds in den USA birgt das Risiko, dass sich Aktivitäten zunehmend in diesen Schattenbereich verlagern. Insbesondere die vorgeschlagenen Ausnahmen im *Dodd-Frank Act*, welche den Derivatehandel für Nichtbanken weiterhin außerbörslich erlauben, sind kritisch zu sehen. Momentan

scheint auch die zeitnahe Umsetzung der Eigenkapitalvorschriften und Liquiditätsanforderungen, Basel III, durch das Zögern der Amerikaner gefährdet zu sein, welches insbesondere auf Widerstände der Republikaner im Kongress als auch der Banken zurückzuführen ist. Sollten die USA hier die international vereinbarten Standards nicht konsequent einhalten, droht der Vereinbarung eine Entwertung. Resultierende Wettbewerbsverzerrungen könnten dazu führen, dass auch andere Länder bei der Umsetzung zögern und damit mittelfristig zu einer Schwächung der Finanzmarktstabilität führen.

#### **Handlungsempfehlung: Freihandel stärken**

Die Integration der Wirtschaftsräume der EU und der USA wurde auch vor der Krise durch immer noch bestehende nicht-tarifäre Handelshemmnisse erschwert. Insbesondere im Bereich indirekter Hemmnisse, beispielsweise durch verschiedene Standards, wird sich die Harmonisierung aufgrund technischer, politischer aber auch kultureller Gründe bis 2020 schwierig gestalten. Zudem zeigen sich im Zuge der Wirtschaftskrise protektionistische Tendenzen, die nicht zuletzt durch den amerikanischen Kongress immer wieder verstärkt werden. Dieser Versuchung sollte Deutschland nicht nur in der eigenen Innenpolitik widerstehen, sondern auch im transatlantischen Kontext entgegenwirken. Die unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft 2007 verabschiedete Rahmenvereinbarung zur verstärkten transatlantischen Wirtschaftsintegration unter der Ägide des Transatlantischen Wirtschaftsrats bietet dafür in vielen Bereichen eine geeignete Plattform, die bei weitem noch nicht ausreichend genutzt wurde. Die 2010 begründete Initiative zur verstärkten Zusammenarbeit für Innovationen (*Innovation Action Partnership*) sollte die Stoßrichtung für ähnliche Vereinbarungen innerhalb der nächsten zehn Jahre vorgeben. Vielversprechender als über bereits etablierte Regulierungen zu verhandeln wäre es, gegenwärtig laufende Diskussion über noch offene regulatorische Fragen aufzugreifen. Beispiele, die zukünftig weltweit wichtige Sektoren betreffen, sind Standards im Energiesektor, für internetbasierte Dienstleistungen sowie für Bio- und Nanotechnologien.

## **4.2 DIE ZUKUNFT DER NATO – HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEUTSCHLAND**

Mit dem im November 2010 beschlossenen neuen Strategischen Konzept hat die NATO ihren gegenwärtigen Standort bestimmt und Kernaufgaben für die weitere Entwicklung innerhalb der nächsten zehn Jahre umrissen. Darüber hinaus gilt grundsätzlich: Um auch in Zukunft die Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten gewährleisten zu können, muss die NATO auf verschiedene Bedrohungen reagieren können, die von den Mitgliedern zum Teil sehr unterschiedlich oder zumindest in unterschiedlicher Intensität wahrgenommen werden. Das erfordert ein flexibles, agiles Bündnis – auch um den Preis, dass Kritiker in dieser Flexibilität Beliebigkeit vermuten. Es wird daher auch nicht gelingen, innerhalb der NATO klare Prioritäten zu setzen, auf welche Bedrohungen sich der Westen vorrangig einstellen soll. Vielmehr muss das Bündnis auf eine Vielzahl von Aufgaben ausgerichtet und vorbereitet sein, um den Zusammenhalt seiner Mitglieder und die Glaubwürdigkeit seiner Politik zu wahren. Vier Aufgaben stechen mit Blick auf die Rolle der NATO im Jahr 2020 heraus: Missionen außerhalb des Bündnisgebietes, die Stabilisierung der Peripherie, der Aufbau einer Raketenabwehr und die Verbesserung der Beziehungen zu Russland.

#### **Handlungsempfehlung: Einsatzfähigkeit außerhalb des Bündnisgebietes wahren**

Globalisierung bedeutet nicht zuletzt die Globalisierung von Bedrohungen. Territoriale Grenzen und geographische Distanzen sind sicherheitspolitisch immer weniger bedeutsam, versprechen zumindest immer weniger Schutz. Daher ist klassische, allein territoriale Landesverteidigung der Bedrohungslage und dem modernen Sicherheitsverständnis nicht mehr angemessen. Deswegen muss Deutschland sich dafür einsetzen, dass die NATO politisch, strategisch und militärisch in der Lage bleibt, Stabilisierungseinsätze außerhalb des Bündnisgebietes durchzuführen, sollte die Situation dies erfordern. Dafür braucht es vor allem mehr Engagement in der Vermittlung sicherheitspolitischer Zusammenhänge und Überzeugungen durch deutsche Spitzenpolitiker gegenüber der Bevölkerung.

Eine der Lehren aus dem Afghanistan-Einsatz ist zudem, dass Stabilisierungseinsätze nicht auf das Militärische beschränkt sein dürfen. Deutschland war stets ein Vorreiter des zivil-militärischen *comprehensive approach* bzw. des Ansatzes der Vernetzten Sicherheit. Daher sollte Deutschland nun auch eine der Treibkräfte bei der noch zögerlichen Einrichtung und Ausgestaltung einer NATO-Einheit für ziviles Krisenmanagement sein, welche die Zusammenarbeit zwischen NATO und zivilen Partnern im Einsatz (und der Planung) koordiniert.

#### **Handlungsempfehlung: Stabilisierung der europäischen Peripherie**

Ungeachtet ihres notwendigerweise globalen Horizontes bleibt die NATO ein regionales Bündnis. In ihrer Rolle als transatlantischer und damit vor allem europäischer Stabilitätsanker bleibt sie auch 2020 unverzichtbar. Dazu trägt auch eine fortgesetzte Erweiterungspolitik bei. Denn obwohl es verständlich ist, dass der Erweiterungsprozess der NATO angesichts der Entwicklungen in Georgien und der Ukraine einstweilen unterbrochen ist, sollte diesem Instrument dringend wieder mehr Beachtung geschenkt werden – nicht zuletzt mit Blick auf die förderliche Wirkung einer Beitrittsperspektive auf den innenpolitischen Reformprozess der Länder des westlichen Balkans.

Zugleich wird die Stabilität in der europäischen Peripherie prekär bleiben oder sogar erodieren, wie die Ereignisse in Nordafrika im Winter 2011 unterstrichen haben. Hier muss die NATO – und das heißt angesichts der globalen Lastenteilung vor allem: müssen die europäischen NATO-Staaten – politischen Halt bieten. Schlüssel zur Stabilisierung sind Partnerschaften mit Nachbarstaaten, die nicht EU-Mitglieder sind. Dies betrifft insbesondere die Länder des Nahen und Mittleren Ostens. Initiativen wie die *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI) und der *Mediterranean Dialogue* (MD) blieben in der Vergangenheit oft wirkungslos, weil sie nicht durch genügend politischen Willen und ausreichende Ressourcen unterstützt wurden. Deutschland sollte darauf hinwirken, diese bestehenden Initiativen mit (neuem) Leben zu füllen. Hier sind weitaus größere Anstrengungen – etwa in Form gemeinsamer ICI-Übungen zur Stärkung der Interoperabilität und verstetigter Treffen auf Ebene der NATO und des Golf-Kooperationsrats – zu unternehmen, wobei es vor allem darauf ankommt, diesen Ländern das Gefühl zu geben, als Partner ernst genommen zu werden.

#### **Handlungsempfehlung: Aufbau einer territorialen Raketenabwehr**

Auf dem Gipfel von Lissabon hat die NATO sich entschlossen, ein territoriales Raketenabwehrsystem aufzubauen, um sich gegen ballistische Raketen zu schützen. Die NATO reagiert damit auf die wachsende Zahl von Staaten, die Raketenprogramme entwickeln, und auf die damit zusammenhängende Gefahr für Europa. Bislang ist jedoch unklar, wie die Lasten für den Ausbau des Raketenabwehrsystems auf dem Rücken der Alliierten verteilt werden. Es zeichnet sich ab, dass die Amerikaner im Rahmen ihres *Phased Adaptive Approach* für Europa einen ganz erheblichen Beitrag leisten werden.

Europa sollte sich allerdings in einem so sensiblen Bereich nicht allein auf die Amerikaner verlassen – ganz zu schweigen von der moralischen Verpflichtung, dass „gemeinsam Verteidigen“ für die Europäer auch heißen sollte, ihre politische Zustimmung in konkrete finanzielle und personelle Beteiligung umzumünzen. Der amerikanische *Phased Adaptive Approach* ist für die Europäer nicht ohne Risiken. Er sieht in einem ersten Schritt vor, Raketenysteme auf amerikanischen Kriegsschiffen in europäischen Gewässern zu stationieren, bevor es in der zweiten Phase auch zu Stationierungen auf dem europäischen Kontinent kommen soll. Durch die Stationierung auf Schiffen erhalten sich die Amerikaner eine hohe Flexibilität und Verlegefähigkeit. Gleichzeitig sind die für die ersten beiden Phasen notwendigen Systeme nur in geringer Stückzahl vorhanden. Sollte es beispielsweise zu einer Krise in Asien kommen, könnten die Amerikaner ihre Systeme leicht aus Europa abziehen.

Europa sollte daher bis 2020 einen signifikanten eigenen Beitrag zur europäischen Raketenabwehr leisten. Für Deutschland bedeutet das einen erheblichen Ausbau der eigenen Kapazitäten. Denn die deutschen (veralteten) Patriot-Systeme wurden entwickelt, um die Truppe im Einsatz zu schützen. Sie sind alleine auf Kurzstrecken ausgerichtet und können nur Punktziele, aber keine Flächenziele verteidigen. Dies macht sie für den Aufbau des territorialen Abwehrsystems der NATO nur sehr bedingt geeignet. Deutschland sollte sich folglich nicht nur dafür stark machen, dass es einen starken europäischen Beitrag zum Raketenabwehrsystem der NATO gibt, sondern gleichzeitig auch dafür die eigenen Raketenabwehr-Kapazitäten ausbauen.

### **Handlungsempfehlung: Strategische Gemeinschaft NATO–Russland entwickeln**

Die NATO und Russland sollten eine neue Qualität der Zusammenarbeit anstreben. Daher sollte jetzt versucht werden, zwischen der NATO und Russland eine „strategische Gemeinschaft“ mit gleichen Rechten und gleichen Pflichten zu entwickeln. Am Ende eines langen, offenen Prozesses könnte dabei sogar eine Mitgliedschaft Russlands in der NATO stehen, auch wenn dies auf absehbare Zeit – und mindestens bis 2020 – auszuschließen ist. Wichtiger als die Frage der Mitgliedschaft ist jedoch die Erkenntnis, dass die NATO und Russland zunehmend gleichermaßen von globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen betroffen sein werden, die sie daher mit gemeinsamen strategischen Antworten und einem gemeinsamen Handeln bewältigen sollten. Deshalb sollte die „strategische Gemeinschaft“ jetzt angegangen werden. Das erfordert zunächst Klärungen auf beiden Seiten.

Die NATO-Staaten müssen sich über zwei Schlüsselfragen einig werden: Was wollen sie mit Russland? Was wollen sie von Russland? Politisch, historisch und geographisch bedingt bestehen unter den NATO-Partnern unterschiedliche Einschätzungen über die politischen Absichten und die Kooperationsbereitschaft Russlands. Für eine „strategische Gemeinschaft“ mit Russland müssen diese im Bündnis in Einklang gebracht werden. Dafür ist ein ernsthafter vertrauensbildender Dialog zwischen Russland und der NATO erforderlich. Gegenstand dieses Dialogs sollten die Sorgen und Ängste von NATO-Staaten vor Russland sein, aber auch die von Russland angeführten Einkreisungsängste. Der gegenwärtige *Reset* in den polnisch-russischen Beziehungen ist ein erster Schritt in diesem schwierigen Prozess. Deutschland sollte auf der Basis seines engen Verhältnisses zu Polen Warschau darin unterstützen, eine führende Rolle im Aussöhnungsprozess der mittel- und osteuropäischen Länder mit Russland zu übernehmen.

Russland muss in erster Linie die Frage beantworten, ob es eine gleichberechtigte Partnerschaft mit allen NATO-Staaten möchte oder ob es die Partnerschaft auf die Ebene mit der globalstrategischen Nuklearmacht Amerika begrenzen möchte. Eine „strategische Gemeinschaft“ muss auf gleichberechtigten Beziehungen im gemeinsamen europäischen Haus aufbauen. Das gilt gleichermaßen für die gemeinsame Nachbarschaft, in der es einen Anspruch Moskaus auf Einflusszonen nicht geben kann, der

im Übrigen dem vom russischen Präsidenten Medwedjew geäußerten Ziel einer „neuen Sicherheitsarchitektur in Europa“ widerspricht. Insofern ist die Meseberg-Initiative zu Transnistrien ein konkreter, politisch vergleichsweise leicht lösbarer Testfall für die Bereitschaft Russlands, nicht nur in der gemeinsamen Nachbarschaft substantielle Beiträge zur gemeinsamen Lösung von Konflikten und damit zur Stärkung der Sicherheit in und für Europa zu leisten.

Eine „strategische Gemeinschaft“ mit gleichen Rechten und gleichen Pflichten muss auf der Einhaltung und Anwendung der Werte basieren, auf die sich beide Seiten verpflichtet haben: insbesondere die Achtung der Souveränität und Integrität von Staaten und Rechtsstaatlichkeit. Ein offener Wertedialog sollte dazu beitragen, die bestehenden Unterschiede in der Definition und praktischen Interpretation zu überwinden und zu einem gemeinsamen Werteverständnis und zu einer gemeinsamen Wertepaxis in der Außen- und Sicherheitspolitik zu kommen.

Die NATO und Russland sollten ihre Zusammenarbeit in Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung, bei der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln, beim gemeinsamen Krisenmanagement sowie beim Kampf gegen den international agierenden Terrorismus und gegen die Piraterie intensivieren und gemeinsame Initiativen entwickeln. Dies dient nicht nur der gemeinsamen Sicherheit, sondern auch der Stärkung des gegenseitigen Vertrauens. Dazu gehört auch das Projekt einer gemeinsamen Raketenabwehr. Aufbauend auf einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse und einem Datenaustausch sollten die NATO und Russland faire Teilhaber an einem Gesamtsystem kooperativer Flugkörperabwehr sein. Nicht zuletzt sollte der NATO-Russland-Rat zu einem über gemeinsame Sicherheitsbelange entscheidenden Konsultationsorgan weiter entwickelt werden.

### **4.3 DIE ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN VERTEIDIGUNGSFÄHIGKEIT**

Für das Jahr 2020 erwartet uns vermutlich ein Konfliktszenario, das sich aus einer Mischung traditioneller und asymmetrischer Gefahren durch nicht-staatliche Akteure und neue staatliche Akteure generiert (siehe Kapitel 1). Zudem drohen verstärkt Krisen durch Verteilungskämpfe im Kontext wachsender Ressourcenknappheit, durch Territorialansprüche und die Folgen des Klimawandels (siehe Kapitel 2). Darüber hinaus sind

Überlegungen darüber anzustellen, wie man aktiv auf Herausforderungen reagiert, die im Zusammenhang mit der Tiefsee oder dem Weltraum erwachsen könnten, gerade im Hinblick auf mögliche neue Ressourcenfunde.

#### **Handlungsempfehlung: Konzept für Europäische Streitkräfte entwickeln**

Um diesen Herausforderungen angemessen begegnen zu können, braucht Europa langfristig europäische Streitkräfte unter europäischer Führung. Dieses Projekt muss bis 2020 von den EU-Staaten konzeptionell entwickelt und auf den Weg gebracht werden. Die aktive Gestaltung dieses Vorhabens ist einem unter dem Druck der Finanzzwänge erfolgenden reaktiven Handeln vorzuziehen, dem immer die Gefahr inne wohnt, Stückwerk zu bleiben. Dies gilt erst recht, als für die EU-Staaten zur Europäisierung der Streitkräfte keine echte Alternative besteht: Unter dem Druck der Wirtschafts- und Finanzkrise sind in allen Staaten der EU die Anteile für Verteidigungsausgaben zurückgegangen. Eine Umkehr dieses Trends ist bis 2020 nicht zu erwarten. Dem stehen stetig steigende Anforderungen an den Verteidigungsbereich gegenüber. Die Folge davon ist: In der EU geht die Zeit von voll ausgerüsteten Armeen zu Ende. Aus diesem Grund ist es angezeigt, aus der finanzpolitischen Not eine sicherheitspolitische Tugend zu machen, indem man die durch die Krise verschärfte Haushaltssituation und für eine strategische Neuausrichtung der europäischen Streitkräftekooperation nutzt. Will Europa seine Handlungsfähigkeit zur Verteidigung seiner Sicherheit und seiner Interessen wahren oder gar verbessern, braucht es europäische Streitkräfte, die sich aus einer verstärkten Bündelung von nationalen Fähigkeiten und Kapazitäten (*Pooling*) sowie aus einer stärkeren Aufgabenteilung (*Sharing*) ergibt. Deshalb ist es unumgänglich, bisherige Kooperations Schritte zu vertiefen und das Konzept der Rollenspezialisierung nachhaltig voranzutreiben. Die von Frankreich und Großbritannien im November 2010 vereinbarte Vertiefung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in konkreten Rüstungsprojekten ist nicht nur ein Schritt zu mehr Kosteneffizienz. Sie ist auch der berechtigte Warnruf für mehr Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der EU (GSVP). Deutschland sollte daher – über die Initiative des Weimarer Dreiecks vom April 2010 für ein zivil-militärisches EU-Hauptquartier hinaus – bei der Entwicklung europäischer Streitkräfte eine Führungsrolle übernehmen.

#### **Handlungsempfehlung: Multinationales Pooling stärken – Rollenspezialisierung vorantreiben**

Das Ziel des *Pooling* ist es, Effektivität und Kosteneffizienz zu steigern sowie Synergien zu schaffen und nach Möglichkeit die jeweiligen nationalen militärischen Kernkompetenzen zu stärken. Die am jeweiligen *Pooling* teilnehmenden Nationen vereinbaren hierbei, ihre bereits vorhandenen Kapazitäten und Kompetenzen in einem bestimmten Bereich bei Bedarf zusammenzufassen und so gemeinsam eine Aufgabe wahrzunehmen. Notwendig und machbar sind solche *Pooling*-Lösungen vor allem in den Bereichen Logistik und Ausbildung. Ein Beispiel hierfür ist die bereits geplante A400M-Lufttransportflotte. Darüber hinaus gibt es verschiedene regionale Initiativen vor allem kleinerer Staaten für ein *Pooling* (nordische Staaten, Visegrad-Staaten, Balkan-Staaten). Sinnvoll ist auch die Einrichtung eines Verbunds von Transporthelikoptern sowie ein *Pooling* beim Seetransport.

Für die Überwachung und Aufklärung sollte – über das über den baltischen Staaten eingerichtete *Air Policing* hinaus – ein gemeinsames *Air Policing* an der EU-Außengrenze angestrebt werden. Darüber hinaus muss in Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur ein europäisches Satellitensystem zur Aufklärung entwickelt werden, das dabei hilft, Krisen besser vorherzusehen und somit effektiver reagieren zu können. Eine sinnvolle Ergänzung können ein multinationaler UAV-Verbund (*Unmanned Aerial Vehicle*) sowie eine Kooperation bei der Seeraumüberwachung (*Maritime Patrol Aircraft*, MPA) bilden. Im Bereich Ausbildung bietet sich insbesondere eine verstärkte Zusammenarbeit beim Training an gemeinsam betriebenen Waffensystemen an. Großes Potenzial hat auch die gemeinsame Aus- und Weiterbildung von Offizieren. Diese sollte beispielsweise durch eine Wiederbelebung und Aufwertung des *European Security and Defence College* gefördert werden. Auch bei der Beschaffung ist künftig auf eine größere Standardisierung hinzuarbeiten, um Synergien nutzen zu können. Grundlage hierfür ist die intensivere Zusammenarbeit einzelner nationaler Akteure im Bereich Forschung und Entwicklung.

In jedem *Pooling*-Konzept sind die bereits bestehenden Verpflichtungen auf UN-, NATO- und EU-Ebene zu berücksichtigen. Dieses betrifft speziell die personalintensiven NATO-Verpflichtungen wie die *NATO Response Force*, die *Standing Maritime Force* und die *NATO Integrated Air Defence* (NATINAD) sowie die *Battlegroups* auf EU-Ebene.

Bei der Rollenteilung (*Sharing*) werden die militärischen Aufgaben zwischen den Nationen aufgeteilt. Bestimmte Fähigkeiten werden exklusiv von einzelnen Staaten wahrgenommen und der Gemeinschaft bei Bedarf zur Verfügung gestellt. Gerade für kleinere Nationen ist dieses Konzept attraktiv, da sie sich nur auf wenige Fähigkeiten spezialisieren müssen und sich bei darüber hinausgehenden militärischen Fähigkeiten auf ihre Partner stützen können. Im Gegensatz zum *Pooling*, bei dem sich einzelne Staaten bedarfsorientiert zusammenschließen, funktioniert das System der Rollenteilung aber nur, wenn so gut wie alle EU-Staaten auf Grundlage der Partizipation zusammen agieren. Mit Blick auf das Risiko, dass ein Partner ausfällt und damit seine spezielle Einsatzfähigkeit für die anderen Staaten verloren geht, müssen zudem bestimmte Schlüsselaufgaben alternativ bei anderen Nationen vorgehalten werden.

Ein wichtiges Signal wäre es, wenn Frankreich und Großbritannien der EU die Fähigkeiten ihres aeronavalen Flottenverbands, der bis 2020 um ihre Flugzeugträger gruppiert werden soll, zur Verfügung stellen würden. Deutschland hingegen könnte im Rahmen des *Sharings* zur Entlastung der Partner die Fähigkeit der Luftverteidigung mit dem System MEADS oder einem vergleichbaren System gemeinsam mit Italien übernehmen oder sich beispielsweise durch die Gewährleistung der maritimen Sicherheit in der Ostsee gemeinsam mit Polen einbringen. Da das Prinzip der Rollenspezialisierung auf einem Geben und Nehmen beruht, müssten auch die übrigen europäischen Nationen im Gegenzug andere Aufgabengebiete abdecken.

Für sämtliche Initiativen des *Poolings*, vor allem aber des *Sharings* muss eine politische Grundsatzentscheidung getroffen werden, die kurz- und mittelfristige Haushaltsfragen überdauert. Gerade das *Sharing* setzt daher die Bereitschaft der beteiligten Akteure voraus, sich in gegenseitige Abhängigkeit zu begeben, indem sie sich auf bestimmte Fähigkeiten konzentrieren und auf andere verzichten.

Wie die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, sind die Staaten im sensiblen Bereich der nationalen Sicherheit jedoch nicht bereit, ihre Souveränität umfänglich abzutreten. Darüber hinaus ist es auch stets problematisch, sich gänzlich auf andere Länder zu verlassen. Gerade mit Blick auf Deutschland werden von europäischen Partnern – nicht zuletzt wegen seines Parlamentsvorbehalts und neuerdings zudem aufgrund der Erfahrungen aus der Libyen-Krise – immer deutlicher Fragen nach seiner

Verlässlichkeit gestellt. Dennoch wird kein Weg an einem europäischen Verbund mit einem Nebeneinander von komplementären nationalen und europäischen militärischen Strukturen vorbeiführen. Diese Aufgabe muss dringend angegangen und durch die genannten sowie darüber hinausgehende Projekte verwirklicht werden. Dafür muss Deutschland – und das schließt den Deutschen Bundestag ein – alles tun, um wieder mehr Vertrauen in seine Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit zu erlangen.

Für das Ziel der Schaffung europäischer Streitkräfte müssen die verschiedenen *Pooling*- und *Sharing*-Initiativen sowie die zusätzlichen Formen einer engeren militärischen Zusammenarbeit bzw. Rollenteilung europäisch koordiniert werden. Es geht dabei darum, aufbauend auf dem Gent-Prozess eine gemeinsame Vorstellung zu entwickeln, welches militärische Potenzial für die GSVP unter bezahlbaren Bedingungen zur Verfügung stehen soll, militärische Fähigkeiten zu priorisieren, unnötige Doppelungen zu vermeiden sowie Interoperabilität und Einsatzfähigkeit zu verbessern. In einem ersten Schritt muss folglich eine Definition europäischer militärischer Fähigkeitsanforderungen stattfinden. Daran schließt sich eine Bestandsaufnahme der jeweiligen Fähigkeiten der europäischen Staaten an, die schließlich in eine Rollenzuteilung nach gegenseitiger Absprache mündet. Diese Aufgabe ist von der Hohen Beauftragten und von der Europäischen Verteidigungsagentur wahrzunehmen.

#### **Handlungsempfehlung: Rolle der Europäischen Verteidigungsagentur stärken**

Um eine verstärkte multinationale militärische Kooperation effektiv umsetzen zu können, existiert mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) bereits ein notwendiges Instrument. Sie ist die geeignete Koordinationsstelle auf europäischer Ebene, die den Bedarf an Fähigkeiten und Ausrüstung für den Einsatz definieren, die jeweiligen Fähigkeiten bei den Staaten abfragen und das multinationale *Pooling* bzw. die Rollenspezialisierung organisieren und begleiten kann. Sie könnte auch die gesamte konzeptionelle Arbeit zur Schaffung europäischer Streitkräfte leisten.

Der Handlungsspielraum der EDA ist derzeit allerdings begrenzt. Sie hat nur einen unterstützenden Auftrag gegenüber den EU-Mitgliedstaaten und ist darüber hinaus durch das Fehlen des längst überfälligen NATO-EU-Sicherheitsabkommens, das unter anderem den wichtigen Informationsaustausch ermöglichen würde, eingeschränkt.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Herausforderungen für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist es notwendig, der EDA mehr Gewicht und eine verstärkt koordinierende Funktion zu verleihen. Dadurch würde sie in die Lage versetzt, verstärkt langfristige sicherheitspolitische Planung zu betreiben. Insbesondere in den Bereichen *Pooling* und *Sharing* könnte die EDA innovative Konzepte erarbeiten und zur Diskussion stellen.

#### 4.4 DAS VERHÄLTNISS VON GSVP UND NATO

Die Partnerschaft zwischen der EU und der NATO bedarf bis 2020 einer grundsätzlichen Erneuerung. Bisher wird die Zusammenarbeit zwischen beiden Bündnissen von der ungeklärten Zypernfrage blockiert, deren Lösung nicht nur das längst überfällige NATO-EU Sicherheitsabkommen und somit einen optimalen Datenaustausch ermöglichen würde, sondern sogar die lästige Frage der Ausgestaltung der Kommando- und Führungsstrukturen von NATO und EU beantworten würde. Eine Zerschlagung dieses gordischen Knotens ist jedoch auf absehbare Zeit nicht realistisch. Daher muss vorerst durch engeren Kontakt und häufiger stattfindende informelle Treffen von NATO- und EU-Offiziellen aller Ebenen für pragmatischen Fortschritt gesorgt werden.

Es ist finanziell und auch konzeptionell künftig nicht mehr sinnvoll, bestimmte Truppenteile, insbesondere die Hauptquartiere mit ihren Einsatzstäben, nur singular für eine der beiden Organisationen vorzuhalten. Ziel muss es sein, die Streitkräfte bis ins Jahr 2020 so auszurichten, dass sie interoperabel sowohl von der EU als auch der NATO in Anspruch genommen werden können. Es sollte ein einheitlich ausgebildetes und eingespieltes Hauptquartier geschaffen werden, das jederzeit und mit kurzem Vorlauf bereit ist, der jeweiligen Organisation seine Truppen zur Verfügung zu stellen. Durch die Festlegung einheitlicher Kriterien für Einsatz, Ausbildung und Training könnten die nationalen Streitkräfte nach dem Prinzip des *Single Set of Forces* der jeweiligen einsatzführenden Organisation zur Verfügung stehen. Für EU und NATO würde dies eine Vereinfachung des Verhältnisses zwischen *EU Battlegroups* und den *NATO Response Forces* mit sich bringen. Bei der Zusammenarbeit im Bereich der militärischen Fähigkeiten wie auch bei der Durchführung von Missionen ist es darüber hinaus vorstellbar, dass eine in ihrer Position gestärkte Europäische Verteidigungsagentur und das Alliierte Kommando Transformation gemeinsam Formen für die Beschaffung der fehlenden Mittel festlegen könnten.

#### 4.5 DIE ZUKUNFT DER DEUTSCHEN STREITKRÄFTE

In einer komplexer werdenden internationalen Umgebung stehen die einzelnen Nationalstaaten vor der Herausforderung, die Ausrichtung ihrer Streitkräfte mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen und ihrem globalen Gestaltungsanspruch in Einklang zu bringen. Nicht zuletzt durch die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise ergibt sich, wie oben angesprochen, für den Verteidigungshaushalt ein drastischer Sparzwang. Um den finanziellen Vorgaben Rechnung zu tragen, muss die Bundeswehr noch stärker als bisher auf militärische Kooperation mit anderen Staaten setzen. Dafür ist zu prüfen, welche Fähigkeiten Deutschland allein oder mit Partnern wahrnehmen will, wo es Fähigkeiten mit anderen teilen, wo es Fähigkeiten übernational mit anderen einbringen will und auf welche Fähigkeiten aus Kostengründen bzw. weil andere sie verlässlich und günstiger bereitstellen, ganz verzichtet werden kann. Nur auf dieser Grundlage besteht eine reelle Chance, die entscheidenden Fähigkeiten und Kompetenzen der Bundeswehr aufrecht zu erhalten.

Für eine solche Kooperation muss eine Grundsatzentscheidung getroffen werden, die kurz- und mittelfristige Haushaltsfragen überdauert. Sie setzt daher die Bereitschaft der beteiligten Akteure voraus, sich in gegenseitige Abhängigkeit zu begeben, indem sie sich auf bestimmte Fähigkeiten konzentrieren. Bei allen Planungen zur multinationalen Kooperation muss daher zunächst ein breiter politischer Konsens hergestellt werden, der nicht allein aus haushaltspolitischen Notwendigkeiten hergeleitet werden kann.

#### **Handlungsempfehlung: Einsatzorientierung als strukturbestimmendes Merkmal anerkennen**

In Anbetracht der Art und Struktur der sicherheitspolitischen Herausforderungen (siehe Kapitel 2) wird die Bedeutung der Landes- und Bündnisverteidigung weiterhin abnehmen. Der Schwerpunkt der Streitkräfte wird dagegen noch stärker auf dem Einsatz jenseits der Landesgrenzen liegen. Der *out of area*-Einsatz wird sich in diesem Zusammenhang zu einem strukturbestimmenden Merkmal für die Bundeswehr entwickeln. Denn die verstärkte Ausrichtung auf den Einsatz außerhalb des eigenen Territoriums bedeutet, dass nicht nur die Soldaten im Einsatzgebiet gefordert sind. Vielmehr muss auch der Heimatbetrieb stärker darauf ausgerichtet sein, die Truppe im Einsatz von der Ausbildung über die



Versorgung bis zur Nachbereitung zu unterstützen. Diese Maßgabe erfordert weitere Reformen bisheriger Strukturen, in deren Zusammenhang insbesondere die gegenwärtige Unterteilung in Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte, die bisher die unterschiedlichen Einsatzoptionen abgebildet haben, aufgelöst werden sollte.

#### **Handlungsempfehlung: Modularität, Flexibilität und Aufklärungsfähigkeiten stärken**

Zu diesem Zweck muss die Bundeswehr in den nächsten Jahren modularer und flexibler werden. Übertragen auf die Einsatzrealität der Bundeswehr bedeutet dies, dass man beispielsweise die Streitkräfte nicht nur in einem großen festen Verband in den Einsatz schickt. Vielmehr können nach dem „Task Force Prinzip“ bestimmte Teileinheiten aus verschiedenen Großverbänden ausgesucht und flexibel herausgelöst werden, die über spezielle, für das jeweilige Szenario notwendige Fähigkeiten verfügen. Ähnliches gilt auch für die Ausrüstung: Die Streitkräfte benötigen verstärkt flexible, den jeweiligen Gefahrensituationen anpassbare Systeme. Bei Rüstungsneuentwicklungen sollte der Fokus daher – wie zum Beispiel beim Transportfahrzeug „Boxer“ – auf Systemen liegen, bei denen wie bei einem Steckbaukasten verschiedene Aufsätze auf eine Plattform gesetzt werden können, um in unterschiedlichsten Situationen und Gebieten flexibel einsetzbar zu sein.

Neben der Flexibilisierung und Modularisierung der Kompetenzen der Streitkräfte im Einsatz selbst, müssen die Fähigkeiten der Prävention optimiert werden. Um mögliche Konfliktherde rechtzeitig zu identifizieren und durch frühzeitiges vermittelndes Einschreiten spätere Militäreinsätze zu umgehen, beziehungsweise um die Ausgangslage für die eigenen Truppen im Einsatz zu verbessern, müssen die strategischen Aufklärungsfähigkeiten weiterentwickelt werden. In diesem Zusammenhang sollte Deutschland insbesondere die eigenen Nachrichtendienste stärken und gemeinsam mit europäischen Partnern in die Entwicklung und den Betrieb von Aufklärungssatelliten und unbemannten Luftfahrzeugen investieren, um eine optimale Versorgung mit Aufklärungsmaterial gewährleisten zu können.

#### **Handlungsempfehlung: Anpassung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes**

Die mit einem *Pooling* und *Sharing* einhergehende stärkere Integration der Streitkräfte kann das Entscheidungsrecht des Deutschen Bundestages über Auslandseinsätze berühren. Daher muss mittelfristig das Parlamentsbeteiligungsgesetz angepasst werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 12.07.1994 deutlich gemacht, dass *die militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit* Deutschlands durch die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages nicht beeinträchtigt werden dürfen. Deshalb ist die Bundesregierung bei Gefahr im Verzug berechtigt, vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen. Diese Aussage hat das Bundesverfassungsgericht 2008 in seinem AWACS-Urteil bestätigt. Es bestehen damit zwei Fallgruppen, in denen ein Verzicht auf die vorherige parlamentarische Zustimmung verfassungsrechtlich gestattet ist: Geheimhaltungsgründe und zeitliche Gründe. Wenn angesichts einer konkreten Gefahr, die nicht dem Kriterium „Gefahr in Verzug“ entspricht, zur Krisenbewältigung mit einem integrierten, multinationalen schnellen Eingreifverband mit deutscher Beteiligung unmittelbar gehandelt werden muss *und* dafür die Entscheidung des Bundestages nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann, muss die Bundesregierung vorläufig handeln können.

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz ist gegenwärtig nicht hinreichend klar formuliert. Eine Änderung des Gesetzes, welche sowohl dem Parlamentsvorbehalt als auch der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands Rechnung trägt, könnte wie folgt lauten:

*„Erfordern Zweck oder Rahmenbedingungen eines Einsatzes einen kurzfristigen Operationsbeginn und kann dafür eine Entscheidung des Deutschen Bundestages nicht rechtzeitig herbeigeführt werden, ist die Bundesregierung berechtigt, bewaffnete Streitkräfte vorläufig einzusetzen. Vor einem solchen Einsatz setzt sich die Bundesregierung mit den Vorsitzenden der im Deutschen Bundestag bestehenden Fraktionen sowie den Vorsitzenden und Obleuten des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses ins Benehmen. Stimmt der Bundestag dem Einsatz innerhalb von 30 Tagen nicht zu, ist der Einsatz unverzüglich zu beenden.“*

Mit diesem zweiten Satz würde im Sinne der Parlamentsbeteiligung klargestellt werden, dass die Bundesregierung den Bundestag nicht nur unterrichten, sondern sich trotz Eilbedürftigkeit vor Beginn des Einsatzes mit ihm ins Benehmen setzen muss. Wie bereits im Parlamentsbeteiligungsgesetz zum Ausdruck gebracht, ist der Antrag auf Zustimmung zu einem solchen Einsatz unverzüglich zu stellen. Stimmt der Bundestag dem Antrag daraufhin innerhalb der Frist von 30 Tagen nicht zu, ist der Einsatz sofort zu beenden.

#### **Handlungsempfehlung: Bessere Einbindung der Industrie und Interoperabilität mit den Bündnispartnern**

Gleichermaßen sollte mit Blick auf wehrtechnische Neuentwicklungen überlegt werden, ob die Verteidigungsindustrie künftig frühzeitiger in mittel- und langfristige strategische Planungen eingebunden beziehungsweise über sie informiert werden sollte. Mit einem solchen Schritt könnten Wartezeiten und Kostenexplosionen bei Rüstungsprojekten signifikant verringert werden.

Neben diesen technisch-strategischen Herausforderungen muss die Entwicklung der Streitkräfte auch aus Perspektive der Herausforderungen multinationalen Handelns betrachtet werden. Da auszuschließen ist, dass Deutschland in absehbarer Zeit ohne Partner in den Einsatz gehen wird, muss bei sämtlichen skizzierten Maßnahmen die Fähigkeit zur Interoperabilität mit unseren Bündnispartnern im Vordergrund stehen. Hierbei sollte das Augenmerk auf dem Ausbau der gemeinsamen Kommunikations- und Führungsfähigkeit liegen, um die Basis einer multinationalen Zusammenarbeit zu sichern.

#### **Handlungsempfehlung: Föderalen Sicherheitsrat schaffen**

Für ein effizienteres zivil-militärisches Krisenmanagement im Ausland sowie für die bessere Bewältigung von Katastrophen im Inland ist eine engere Vernetzung und Koordinierung der Kräfte der inneren und äußeren Sicherheit und ihrer Fähigkeiten erforderlich.

Nicht nur die Erfahrungen mit dem Afghanistan-Einsatz haben gezeigt, dass die zivil-militärischen Kapazitäten zur Krisenbewältigung und -prävention im Ausland bereits bei der Einsatzplanung besser aufeinander abgestimmt werden müssen. Das ressortübergreifende Vorgehen muss

kohärenter, die Koordination mit den internationalen Partnern enger gestaltet werden. In den Einsatzgebieten muss mehr Transparenz in die von staatlicher und nichtstaatlicher Seite erbrachten Leistungen sowie eine besser aufeinander abgestimmte Arbeitsteilung und Koordination mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren erreicht werden. Für Stabilisierungseinsätze müssen mehr zivile Mitarbeiter und Polizisten zur Verfügung gestellt werden. Um dem Bedarf gerecht zu werden, sind eine Kräfteabschätzung und operative Zielvorgaben erforderlich. Lücken bei Personal, Ausbildung und Ausrüstung müssen schnellstmöglich geschlossen werden (s.o. Ziff. 2.3).

Zur Bewältigung von Terroranschlägen, Naturkatastrophen oder ABC-Katastrophen im Inland müssen Bund und Länder optimal zusammenwirken. Dazu müssen die Organe, Instrumente und Fähigkeiten der inneren und äußeren Sicherheit enger miteinander verzahnt werden, noch besser aufeinander eingespielt sein und es muss eine adäquate Koordination zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und den nicht-staatlichen Organisationen sicher gestellt werden. In besonderen Gefährdungslagen muss ein Einsatz der Bundeswehr im Innern mit ihren spezifischen Fähigkeiten im Katastrophenschutz sowie bei der Bewältigung terroristischer Gefahren ergänzend zu Länder- und Bundespolizei im Rahmen festgelegter Grenzen möglich sein. Hierfür sind klare Rechtsgrundlagen zu schaffen und Zuständigkeiten anzupassen.

Um ein kohärentes Zusammenwirken aller Kräfte der inneren und äußeren Sicherheit zu erreichen, an dem die Bundesländer ihren Aufgaben entsprechend beteiligt sein können, ist die Einrichtung eines Föderalen Sicherheitsrats notwendig. Hierfür ist der Bundessicherheitsrat aufzuwerten und mit einem eigenen Stab auszustatten. Als politisches Analyse-, Koordinierungs- und Entscheidungszentrum soll er zum einen die umfassende, ressortübergreifende Analyse möglicher Bedrohungen für die innere und äußere Sicherheit optimieren. Die verschiedenen Informationen zu sicherheitsrelevanten Veränderungen aus Auslandsvertretungen, Nachrichtendiensten und Entwicklungsinstitutionen sind in präventive, zeitgerechte und zielgerichtete außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Maßnahmen zu überführen. Zum zweiten soll er die Einleitung geeigneter Abwehrmaßnahmen und Notfallplanungen sowie den Einsatz der Katastrophenkräfte im Inland möglichst wirksam koordinieren, falls Katastrophen die Fähigkeiten einzelner Bundesländer überfordern. Unter Berücksichtigung der föderalen Kompetenzordnung und der

Zuständigkeiten der Ressorts der Bundesregierung sowie der ihr nachgeordneten Behörden soll dadurch eine einheitliche politische Leitung und ein optimales Krisenmanagement im Inland wie im Ausland sichergestellt werden.

#### **Handlungsempfehlung: Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland verabschieden**

Deutschland braucht eine eigene nationale Sicherheitsstrategie in Weiterentwicklung der Verteidigungspolitischen Richtlinien vom 18. Mai 2011 und als Ergänzung zu den gemeinsamen europäischen und transatlantischen Vereinbarungen. Mit einem solchen Dokument, für das im Mai 2008 von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ein Entwurf vorgelegt wurde, würde die längst überfällige strategische Debattenkultur in Deutschland in Gang gebracht werden. Inhaltlich muss eine solche Sicherheitsstrategie konkretisieren, wie jene strategischen Ziele, die beispielsweise auf EU-Ebene mit der Europäischen Sicherheitsstrategie vereinbart wurden, erreicht werden sollen.

Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen des internationalen Systems ist es unerlässlich, in einem solchen Dokument die deutschen Sicherheitsinteressen zu benennen, die zentralen Herausforderungen zu beschreiben und die strategischen Ziele zu definieren sowie die möglichen Konsequenzen für die deutsche Sicherheitspolitik zu formulieren. Darauf aufbauend müssen Antworten gegeben werden, welche deutschen Sicherheitsinstrumente in welcher Form weiterentwickelt werden müssen. Eine klare Bestimmung unserer Interessen schafft nicht nur einen besseren Rahmen für sicherheitspolitische Entscheidungen, sondern auch die Möglichkeit, unser Handeln im Einzelfall noch deutlicher mit unseren Interessen zu begründen. Dieses Dokument sollte von der Bundeskanzlerin im Parlament im Rahmen einer zu institutionalisierenden Rede zur deutschen Sicherheitspolitik vorgestellt werden.

## 5. GLOBALE PARTNER DEUTSCHER AUSSENPOLITIK 2020

Die zunehmende Vielschichtigkeit des Internationalen Systems erschwert es, strategische Visionen in der Außenpolitik zu entwickeln: Dem Zuwachs an Legitimität in der Politikformulierung durch die Einbindung immer neuer Akteure verschiedenster Provenienz (Input) steht ein signifikanter Rückgang in der Effizienz der Politikoperationalisierung (Output) gegenüber. Selbst die Europäische Union oder der Westen als Ganzes können heute ohne globale Partner keine Politik auf der globalen Ebene mehr gestalten.

Das Mehrebenensystem der *global governance* eröffnet einer Mittelmacht wie der Bundesrepublik auch jenseits ihrer Einbettung in den außenpolitischen Rahmen der Europäischen Union eine Vielzahl von Möglichkeiten, in wechselnden Koalitionen westlich orientierter und demokratischer Partner konkrete außenpolitische Projekte anzugehen. Die hier vorgestellte „variable Geometrie in der Außenpolitik“ muss dabei auf einer kleinen Zahl strategischer Partnerschaften aufbauen, für die aber nur wenige Staaten in Frage kommen. Handlungsleitendes Kriterium für eine Partnerschaft sollte neben einer möglichst weitgehenden Kongruenz in den Werten auch die regionale Einbettung dieser Staaten sein, mit denen Deutschland dann zum Wohle der jeweiligen Region zusammenarbeiten kann. Strategische Partner sollten also Wegbereiter in ihrer Region sein. Tatsächliche Verbündete sind aber selbst die pro-westlichsten unter ihnen nicht.

Die Bedeutung der EU wird durch ein sichtbarereres deutsches Profil in der Weltpolitik nicht geschmälert. Nur wer auf mehreren Politikebenen aktiv wird, kann heute überhaupt noch darauf hoffen, die internationale Agenda mitzubestimmen. Dazu sollte Deutschland in enger Abstimmung mit anderen Akteuren innerhalb der EU auf kohärente Regionalstrategien hinwirken, die auch seinen eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen dienlich sind. Die Bundesrepublik muss zugleich darauf drängen, dass die EU ihre strategischen Beziehungen mit konkreten Maßnahmen in jenen Politikfeldern unterfüttert, die für die Zielländer wichtig sind. Dabei sollten interessierte EU-Mitglieder mit der EU und den Partnerländern in neuartigen Dreiecksoperationen privilegierte Rollen annehmen dürfen. Diese diplomatischen Trilateralismen könnten als eine Art offene Methode der Koordinierung bei der EU-Außenpolitik verstanden werden.

Der Maßstab dieser „projektorientierten Außenpolitik“ bleibt jedoch in jedem Falle das Konzept der wertegeleiteten Außenpolitik: das weltweite Werben für Frieden und Freiheit, für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

## 5.1 RUSSLAND UND DER POSTSOWJETISCHE RAUM

### 5.1.1 Analyse

Angesichts der direkten Nachbarschaft zu Russland hat die Europäische Union ein strategisches Interesse an einem politisch und wirtschaftlich modernen, rechtsstaatlich-demokratisch verfassten und handelnden Russland. Trotz einer Politik selektiver Liberalisierung bleiben demokratische Defizite in mittelfristiger Perspektive allerdings bestehen. Mangel an Rechtsstaatskultur und fehlender Respekt für individuelle Rechte und Freiheiten werden auch in Zukunft Merkmale der russischen Innenpolitik sein. Der Staatsapparat wird weiterhin alle Bereiche des gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Lebens dominieren. Staatlicher Druck auf zivilgesellschaftliche Akteure und die Kontrolle der Medien, repressive Traditionen des Staates, das Fehlen einer unabhängigen Judikative sowie weit verbreitete Korruption zeichnen Russland auch 2020 aus. Russland wird daher in den nächsten Jahren eine gelenkte Demokratie mit autoritären Tendenzen bleiben.

Trotz der kontinuierlich steigenden wirtschaftlichen Leistungskraft wird Russland mittelfristig seine Wirtschaft nicht modernisieren können. Die demographische Entwicklung, die geografische Ausdehnung, autoritäre

geschichtliche Erfahrungen und die Rückständigkeit in vielen wirtschaftlichen Bereichen werden den Erneuerungsprozess behindern. Übermäßige Abhängigkeit von Energieexporten, mangelnde Innovationsbestrebungen und das Fortbestehen der strukturellen Probleme werden weiterhin die wirtschaftliche Entwicklung Russlands kennzeichnen. Ohne eine systemische politische und gesellschaftliche Modernisierung wird der Erfolg von Russlands wirtschaftlichen Modernisierungsbemühungen begrenzt bleiben und Russland im Vergleich zu Schwellenländern wie China, Indien, Brasilien weiter zurück fallen. Das liegt nicht im deutschen und im EU-Interesse. Deshalb sollte alles getan werden, damit die im Juni 2010 initiierte Modernisierungspartnerschaft mit der EU Erfolge zeitigt, auch wenn heute noch die Erwartungen, Vorstellungen und Möglichkeiten auf beiden Seiten oft unterschiedlich und manchmal sogar widersprüchlich sind.

Russische Außenpolitik bleibt trotz allem in erster Linie „pragmatische Politik“. Damit werden vor allem die eigenen Interessen im Vordergrund des politischen Handelns stehen. Die Zusammenarbeit Russlands mit dem Westen wird daher dort am besten funktionieren, wo dies den russischen Zielen und Interessen entspricht. Trotzdem darf die deutsche Außenpolitik das für sie Wesentliche nicht aus den Augen verlieren und muss ihre Werte neben die wirtschaftlichen Interessen stellen: auch in den für Russland „unangenehmen“ Bereichen wie Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sollte daher die Zusammenarbeit und der Dialog intensiviert werden. Eine Entwicklung Russlands zu einem demokratischen und rechtsstaatlichen Staat und Partner liegt im deutschen Interesse, sie sollte von Deutschland gefördert werden.

Trotz vieler Hoffnungen auf eine engere Kooperation mit Russland im sicherheitspolitischen Bereich, wird das Verhältnis zum Westen insgesamt schwierig und vor allem personenabhängig bleiben. Russland wird weiterhin versuchen, die internationale – speziell die europäische – Sicherheitsarchitektur zu verändern. Wie kooperativ oder wie konfrontativ dies Russland im Verhältnis zu den USA und zur NATO umsetzt, wird darüber bestimmen, wie tiefgreifend die Zusammenarbeit gestaltet und ob eine „strategische Gemeinschaft“ zwischen der NATO und Russland entwickelt werden kann. Eine über die Handels- und Sicherheitspolitik hinausgehende umfassende politische Integration Russlands mit dem Westen ist aber nicht zu erwarten.

Russland wird es kaum gelingen, den postsowjetischen Raum zu konsolidieren, sich als unangefochtenes Machtzentrum zu etablieren und eine eigene Einflusszone zu errichten. Dafür ist die Region zu disparat: Einer prowestlichen Orientierung der Ukraine, Moldawiens und einiger Staaten des Südkaukasus stehen autoritäre Tendenzen in einigen zentralasiatischen Staaten gegenüber. Daher bleibt auch Russlands Verhältnis zu den Staaten des postsowjetischen Raumes aufgrund divergierender Auffassungen in der Innen- und Außenpolitik sowie der internationalen Beziehungen schwierig. Russland wird darüber hinaus verstärkt auf Konkurrenten treffen, die mehr zu bieten haben: auf die EU und die USA im westlichen Teil seines Einflussbereichs und auf China, die USA und weitere regionale Akteure im östlichen Teil des postsowjetischen Raumes. Die seit Jahren andauernde Krise der russischen Politik und Diplomatie im postsowjetischen Raum wird daher anhalten. Russland wird seine Außenpolitik weiter ökonomisieren und seine wirtschaftliche Macht im postsowjetischen Raum auszubauen suchen. Die Erhaltung der Energieintegration und der Energieabhängigkeit der Nachbarn von russischen Lieferungen bleiben dabei zentrale Ziele der russischen Außenpolitik.

### 5.1.2 Partner

Zwar existieren – neben den in den Westen integrierten früheren Ostblock-Staaten – im postkommunistischen Raum weitere wichtige Demokratien wie die Ukraine oder die Mongolei, mit denen Deutschland zentrale Interessen und Ziele teilt und die für ihre jeweiligen Subregionen eine gewisse Vorbildfunktion innehaben. Sollten sich diese demokratischen Systeme weiter verfestigen, kommen sie auch 2020 grundsätzlich als Partner bei Themen wie der Förderung von Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Osteuropa und Zentralasien in Frage. Russland bleibt jedoch in beiden Subregionen eine starke und dominierende regionale Macht. Es hat genug politische und wirtschaftliche Ressourcen, um europäische Politik zu beeinflussen und – wenn es möchte – zu unterstützen. Zunehmende sicherheitspolitische Risiken und Gefahren in Eurasien werden auch die Rolle Russlands als „Sicherheitsbarriere“ noch stärken.

Für die deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik ist Russland ein zentraler Partner und wird es auch bleiben. Dabei gilt, dass sich eine solche Partnerschaft mit gleichen Rechten und Pflichten auch im Jahr 2020 auf die Einhaltung und die Anwendung der Werte stützen muss, auf die sich beide Seiten verpflichtet haben: insbesondere die Achtung der

Souveränität und Integrität von Staaten und Rechtsstaatlichkeit. Grundsätzlich gilt, dass in der Beziehung zu Russland der Pragmatismus in den Vordergrund rücken sollte: mehr verhandeln und aushandeln und weniger einreden und auf gemeinsame Werte schwören.

### 5.1.3 Handlungsempfehlungen

*Russland:* Russlandpolitik muss EU-Politik sein. Was für die NATO gilt (vgl. Kap. 4.1), gilt auch für die EU-Staaten, die sich mehr als bisher über zwei strategische Fragen einig werden und darauf aufbauend zu einem entsprechenden Handeln verpflichten müssen: Was will die EU mit Russland, und was will die EU von Russland? Nur mit einer gemeinsamen Russland-Politik wird die EU ein respektierter und machtvoller Partner sein. Solange es aber weiterhin unter den EU-Mitgliedstaaten einen Wettbewerb um die vermeintliche Gunst Moskaus oder die besten Geschäfte mit Russland gibt, leistet die EU selbst einen Beitrag dafür, dass Russland die Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Partnern ausnutzt und die Relevanz der EU als wichtigsten Partner unterschätzt. Die deutsch-russischen Beziehungen haben in diesem Sinne eine Schlüsselrolle zu spielen, es darf jedoch nie eine Sonderrolle sein. Für die Formulierung und für die Umsetzung einer gemeinsamen Russland-Politik, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten ihre Beziehungen zu Russland gestalten, müssen Deutschland und Polen eine Führungsrolle wahrnehmen.

*Russland:* Russlandpolitik muss eine Modernisierungspartnerschaft zum Ziel haben, die nicht nur der wirtschaftlich-technischen, sondern auch der gesellschaftlichen Erneuerung dient. Deshalb sollte die EU noch stärker ihren breiten und systemischen Ansatz einer Modernisierungspartnerschaft verfolgen, bei dem besonders Rechtsstaatlichkeit, die Rolle der Zivilgesellschaft, die Stärkung der individuellen und kollektiven Freiheiten, das bürgerliche Engagement sowie die Herausbildung eines breiten Mittelstandes gefördert werden. Der Weg zu einem modernen, global wettbewerbsfähigen Russland kann nur darüber führen, dass die Menschen zu einer aktiven – auch kritischen – Mitwirkung, Mitgestaltung und Einmischung ermutigt werden. Dafür sollten sich auch die in Russland tätigen deutschen Unternehmen stärker als natürliche Partner der russischen Zivilgesellschaft verstehen und zu einem praktischen gesellschaftlichen Engagement für und mit den Menschen vor Ort bereit sein.

*Russland:* Russlandpolitik sollte darauf aufbauend offensiv die Idee einer „Wirtschaftsgemeinschaft von Lissabon bis Wladiwostok“ verfolgen.

Sie wurde im November 2010 vom russischen Ministerpräsidenten Putin vorgeschlagen und bringt die russische Bereitschaft zu einer engen Anbindung an die EU zum Ausdruck. Dieses Ziel wurde schon im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vom November 1997 als Perspektive in den EU-Russland-Beziehungen formuliert. Vor allem aber setzt sie nicht nur den russischen WTO-Beitritt voraus, sondern verpflichtet Russland dazu, Werte wie Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit, deutlich weniger Korruption und die Förderung von Eigeninitiative zu erfüllen. Auch deshalb muss die Europäische Union die Einhaltung der Werte einfordern und insbesondere politische Morde, mangelnde Rechtsstaatlichkeit, wachsende Korruption, Missachtung der Pressefreiheit und Eingriffe gegen das Recht auf Versammlungsfreiheit deutlich ansprechen. In noch stärkerem Maße gilt dies für die Achtung der Prinzipien der Souveränität und territorialen Integrität in den internationalen Beziehungen. Eine zentrale Rolle kommt dabei der Geschichtsverarbeitung zu, an der es in Russland immer noch mangelt. Solange der Zerfall der Sowjetunion als die „größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts“ gesehen wird, solange wird es in Russland nicht möglich sein, eine funktionierende europäische Demokratie aufzubauen – der Westen wird in diesem Verständnis intuitiv als „Gegner“ begriffen.

*Russland:* Russlandpolitik muss einer engen Zusammenarbeit in globalen Fragen dienen. Was die Bewältigung dieser Aufgaben oder der Herausforderungen betrifft, die durch emporstrebende Staaten entstehen, so werden Russland und die Europäische Union im 21. Jahrhundert noch enger als zuvor aufeinander angewiesen sein. Deshalb sollten sie – auch im Vorfeld von G-20-Treffen – ihre Politik enger miteinander abstimmen. Dies sollte in einem EU-Russland-Rat für Außen- und Sicherheitspolitik erfolgen, der auf Ministerebene tagt und in dem auch eine engere Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur gemeinsamen Bewältigung von Krisen und Konflikten angestrebt werden sollte. Russland wird ein Pol in der Welt sein, wenn es Partner der EU ist – oder es wird kein Pol sein. So wie antiwestliche und antirussische Rhetorik keinen Platz in einer engen Partnerschaft haben, dürfen auch Druck und Drohungen kein Mittel außenpolitischen Handelns sein – nicht in der Nachbarschaftspolitik und auch nicht im Streit um Einflussgebiete in anderen Regionen der Welt.

*Postsowjetischer Raum:* Die Europäische Union und Russland müssen sich auf die Grundlagen einer Politik direkter Nachbarschaft verständigen, deren wichtigste Grundlagen die vollständige Achtung der Souveränität und Integrität sowie gleichberechtigte Beziehungen im Europäischen Haus sein müssen. Obgleich Russland zweifellos wohl begründete strategische und wirtschaftliche Interessen in seiner Nachbarschaft besitzt, dürfen diese Interessen nicht durch den Einsatz von harten Machtressourcen und gegen den Willen der betroffenen Staaten durchgesetzt werden. Grundsätzlich muss es den Staaten in der Region möglich sein, sich politisch und wirtschaftlich mit beiden Partnern zugleich zu verbinden. Auf dieser Grundlage muss die Zusammenarbeit, aber auch der Wettbewerb in der gemeinsamen Nachbarschaft gestaltet werden. Ziel dieser Politik muss eine demokratische, rechtsstaatlich gefestigte und wirtschaftlich prosperierende Nachbarschaftsregion sein; sie wird die Sicherheit und Stabilität in ganz Europa stärken. Die EU sollte dafür deutlicher als bisher zum Ausdruck bringen, dass die europäischen Länder dieser Region grundsätzlich und langfristig entsprechend Art. 49 des Lissabonner Vertrages eine EU-Perspektive haben. Diese Länder müssen dafür aber, mit Unterstützung der EU, die Kopenhagener Kriterien vollständig erfüllen. Es liegt im Interesse der Europäischen Union, dass sich die Länder der Östlichen Partnerschaft eindeutig auf die EU ausrichten. Die Integration der westlichen Staaten des postsowjetischen Raumes und einzelner südkaukasischer Staaten in das westliche Wertesystem sollte deshalb systematisch verfolgt und auch der Demokratisierungsprozess in den für den Westen wirtschaftlich wichtiger werdenden zentralasiatischen Staaten unterstützt werden. Deutschland und die EU sollten der russischen Politik im postsowjetischen Raum in diesem Sinne offen und konkret zu verstehen geben, dass sie einen Raum „geschichtlich bedingter privilegierter Interessen“ nicht akzeptieren.

## 5.2 ASIEN

### 5.2.1 Analyse

Inwiefern das 21. Jahrhundert ein asiatisches Jahrhundert wird, ist umstritten. Weitgehend Konsens besteht jedoch darüber, dass China bereits heute eines der führenden Länder Asiens ist – vielleicht das einzige, das Ambition und Potenzial besitzt, zu den USA als führende Weltmacht aufzuschließen. In China werden derzeit mehrere große Experimente entlang der Spannungsfelder zwischen einer offenen und

einer geschlossenen Gesellschaft, zwischen Markt- und Planwirtschaft sowie zwischen Demokratie und Totalitarismus durchgeführt. In der Volksrepublik wird versucht, den Wirtschaftsboom fortzusetzen, ohne demokratische Elemente einzuführen. Dabei wird in China ein neuer Typ der Marktwirtschaft getestet, der ohne die Dominanz privaten Kapitals auskommt. Darüber hinaus strebt China an, zur weltweiten Großmacht aufzusteigen, ohne Konflikte mit Nachbarstaaten oder den USA auszulösen.

Ob diese Großexperimente positiv ausgehen, werden die nächsten Jahre zeigen. Deutschland sollte sich aber nicht damit begnügen, die Rolle eines passiven Beobachters einzunehmen, da vitale Interessen der Bundesrepublik berührt sind. So ist es *erstens* für die deutsche Volkswirtschaft von zentraler Bedeutung, am chinesischen Wirtschaftsboom insbesondere durch deutsche Exporte und chinesische Investitionen verstärkt teilzuhaben. *Zweitens* ist für Deutschland als große Handelsnation wichtig, die gesamte Region Asien zu stabilisieren, was speziell für das Verhältnis Chinas zu Japan und Indien gilt. Schließlich sollte es *drittens* in Deutschlands Interesse sein, die weitere Entwicklung Chinas so zu beeinflussen, dass ein höherer Grad an Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Schutz von Menschenrechten und Nachhaltigkeit erreicht wird.

Im Hinblick auf das *erste deutsche Interesse* ist zu bemerken, dass China 2009 mit 37 Milliarden Euro bereits der sechstwichtigste Markt für deutsche Exporte war. Sollte sich das Wirtschaftswachstum weiter festigen, ist zu erwarten, dass China mittel- bis langfristig zum wichtigsten deutschen Exportmarkt wird. Chinesische Direktinvestitionen werden weltweit von heute ca. 50 Milliarden USD pro Jahr auf 100 bis 350 Milliarden USD im Jahr 2015 wachsen. Wie viel von diesen Investitionen nach Deutschland fließt, hängt in erster Linie davon ab, wie attraktiv es als Standort für chinesische Unternehmen im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist.

Was das *zweite deutsche Interesse* an asiatischer Stabilität betrifft, so ist China zwar in hohem Maße an innerer und äußerer Stabilität interessiert, um sein Wirtschaftswachstum nicht zu gefährden, vertritt aber seine Interessen zunehmend selbstbewusst und teilweise rücksichtslos gegenüber den asiatischen Nachbarn. Es ist zu erwarten, dass sich diese Tendenz fortsetzen wird, so dass sich heutige Interessengegensätze zu zukünftigen Interessenkonflikten verschärfen. Dies könnte sich negativ

auf die Region auswirken und damit auch Exportländer wie Deutschland betreffen, die über China hinaus in der gesamten Region wirtschaftliche Interessen haben. Da viele asiatische Länder dem wachsenden Druck Chinas wenig entgegen setzen können, gewinnen die USA als pazifischer Akteur, der mit Sicherheitsgarantien ein Gegengewicht zu China bietet, an Bedeutung. Die wichtigsten Streitpunkte sind derzeit Hoheitsrechte über Inseln im süd- und ostchinesischen Meer, militärische Aufrüstung, Zugang zu seltenen Erden, Währungspolitik, Wasserpolitik, Nordkorea sowie nationale Minderheiten, hierbei insbesondere Uiguren und Tibeter.

Das *dritte deutsche Interesse* liegt in einer engen und langfristigen strategischen Partnerschaft mit China, in der Deutschland als wichtigster europäischer Partner Chinas wahrgenommen wird und bei der die weitere Entwicklung Chinas im Sinne von Demokratisierung, Menschenrechten, Rechtsstaat, Nachhaltigkeit und Ausübung von Soft Power nach innen und außen dem deutschen Deutschland Beispiel folgt. Die Bundesrepublik könnte als Vorbild für China dienen, als Wegweiser, wie es sich selbst politisch verantwortungsbewusst und wirtschaftlich dynamisch weiter entwickeln und dabei selbst zum Vorbild für den gesamten asiatischen Raum werden könnte.

Neben China entwickelt sich aber auch Indien zu einem wichtigen Partner für Deutschland. Nicht zuletzt aufgrund anhaltenden Wachstums tritt Indien selbstbewusster auf und fordert eine wichtigere Rolle in Institutionen wie der Weltbank, den G-20, und dem UN-Sicherheitsrat. Ohne Indien können internationale Herausforderungen wie der Klimawandel, die Bekämpfung des Terrorismus oder die Förderung der Menschenrechte nicht mehr diskutiert werden. So spielt Indien zum Beispiel als hoch angesehenen Geber in Afghanistan eine Schlüsselrolle in der langfristigen Stabilisierung Zentral- und Südasiens.

In der nächsten Dekade wird Indiens Wirtschaft stark und beständig wachsen; die Prognosen sind, mit rund fünf Prozent jährlichem Wachstum bis 2050, besser als jene für China, Russland oder Brasilien. Zwar ist Indien traditionell stark in Dienstleistungen, wird aber langfristig ein globales Produktionszentrum werden und Deutschland somit Konkurrenz machen. Indiens vier entscheidende wirtschaftliche und politische Vorteile gegenüber China sind *erstens* ein demokratisches und stabiles politisches System, *zweitens* eine jüngere Bevölkerung, *drittens* eine hohe Zahl innovativer, vom Staat unabhängiger und international agier-

render Unternehmen, und *viertens* eine Englisch sprechende Mittelschicht. Indien wird Deutschland voraussichtlich 2020 wirtschaftlich überholen und zur viertgrößten Volkswirtschaft aufsteigen. Soziale Ungleichheit wird mittelfristig wachsen, aber nicht systemgefährdend wirken. Bis 2050 wird es Japan überholen und nach China und den Vereinigten Staaten die drittgrößte Wirtschaftsmacht der Welt sein. Asien wird daher langfristig der wichtigste Absatzmarkt für deutsche Exporte sein. Indiens strategische Bedeutung wird mittelfristig stark wachsen, da es als demokratisches Regime ein Gegengewicht gegenüber einem aufsteigenden China bildet und somit starke Unterstützung auch von den USA erhalten wird. Die Beziehungen zwischen Indien und den USA werden sich bis 2020 verstärken.

Der deutsche Anteil an Indiens gesamtem Handelsvolumen hat im letzten Jahrzehnt abgenommen und wird bis 2020 weiter sinken. Der Handel Indiens mit Staaten wie China und Brasilien wächst im Vergleich zum Handel mit EU-Staaten wie Deutschland schneller. Es muss das Ziel deutscher Politik sein, die deutsche Wirtschaft bei der Erschließung des indischen Marktes zu unterstützen. Das gilt gleichermaßen für Konsumgüter und Investitionsgüter, für die Privatwirtschaft und die öffentliche Beschaffung wie z.B. Atomkraftwerke und Rüstung. Allerdings muss dabei sichergestellt werden, dass das Know-how deutscher Industrien geschützt wird, insbesondere in der Automobilindustrie. Gleichzeitig muss Deutschland ein attraktiveres Ziel für indische Talente werden, um langfristig innovationsfähig zu bleiben.

### 5.2.2 Partner

Zwar existieren in Ostasien mit Südkorea und Japan zwei reife Demokratien, mit denen Deutschland in Wirtschaft und Werten verbunden ist. Besonders Japan ist als größtes Geberland der Region in der Entwicklungszusammenarbeit für die Bundesrepublik ein wichtiger Partner. In Südostasien sind Demokratien und Integrationsmotoren wie Thailand, Malaysia oder Indonesien interessant, die innerhalb ihres regionalen Verbundes für friedlichen Ausgleich sorgen und eine gewisse ökonomische Bedeutung besitzen. Doch auch wenn die Beziehungen Deutschlands zu anderen asiatischen Staaten bis 2020 weiterhin wichtig bleiben werden und nicht vernachlässigt werden dürfen, sollte China wegen seiner überwältigenden wirtschaftlichen und politischen Stellung – in der Region und auch darüber hinaus – an erster Stelle der privilegierten

und langfristigen Beziehungen der Bundesrepublik stehen. Ergänzt werden sollten sie durch strategische Beziehungen zu einem bis 2020 weiter erstarkenden Indien, dem als größte liberale Demokratie in der Region ebenfalls eine strategische Sonderrolle zukommen muss.

### 5.2.3 Handlungsempfehlungen

*China:* Die Bundesrepublik sollte ihre öffentlichen Mittel zur Export- und Investitionsförderung erhöhen, so dass die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft verstärkt am chinesischen Boom teilhaben können. Chinesische Unternehmen sollten in Deutschland gezielt angesiedelt werden, damit das Land zum Zentrum chinesischer Investitionen und bevorzugten Partner in Europa werden kann.

*China:* Deutschland könnte bei Konflikten Chinas mit asiatischen Nachbarn seine Mediation anbieten, etwa bei Fragen umstrittener Hoheitsrechte über Inseln in den China angrenzenden Gewässern oder auch bei Wassernutzungsrechten im Himalaya. Deutschland ist dafür besser geeignet als viele andere Länder, da es in der Region nicht als interessierte Partei wahrgenommen wird, vermittelte Konfliktlösungen finanziell unterstützen kann und die nötige Größe hat, um chinesischem Druck standzuhalten.

*China:* Chinesisch als Unterrichtsfach an deutschen Schulen und Austauschprogramme zwischen Schulen und Hochschulen beider Länder sollten verstärkt gefördert sowie weitere deutsche Schulen und Goethe-Institute in China eröffnet werden. In China selbst sollte Deutschland trotz einzelner Rückschläge an der Förderung lokaler Rechtsstaats-, Demokratisierungs- und Nachhaltigkeitsprogramme festhalten und diese ausbauen, so dass ein kontinuierlicher Wissens- und Erfahrungstransfer aus Deutschland ermöglicht wird. Dazu sollten auch Fortbildungsprogrammen für chinesische Beamte an deutschen Verwaltungshochschulen und Praktika in der deutschen Verwaltung angeboten werden.

*Indien:* Indien ist aufgrund seiner wachsenden strategischen Bedeutung, seines demokratischen Systems sowie seiner politischen Stabilität und Berechenbarkeit neben Japan Deutschlands und Europas wichtigster strategischer Partner in Asien. In einer multipolaren Welt stellt es einen entscheidenden Partner dar, der Chinas Aufstieg regional ausgleichen



kann. Indien spielt eine Schlüsselrolle in der Stabilisierung von Südasien, einer der Regionen mit hohem Konfliktpotenzial. Daher sollte Deutschland die engen Beziehungen mit Indien ausbauen und versuchen, diese über wirtschaftliche Beziehungen hinaus zu stärken. Die Militärbeziehungen, Forschung und kultureller Austausch müssen intensiviert werden. Wenn Indien zeigt, dass es bereit ist, mehr Verantwortung zu übernehmen (z.B. im Bereich Klimawandel), sollte sich Deutschland Indiens Anspruch auf mehr Stimmrechte in internationalen Organisationen wie der Weltbank und dem IWF nicht in den Weg stellen.

*Indien:* Deutschland muss die EU dazu bringen, gegenüber Indien eine kohärentere Außenpolitik zu verfolgen. Indien sieht die EU bisher als weitgehend ökonomische Union an und bezweifelt ihre politisch-strategische Relevanz, da sich die Mitglieder der Europäischen Union in für Indien wichtigen strategischen Fragen oft widersprochen haben. Nur ein geschlossenes Auftreten wird das Ansehen der EU als wichtiger politischer Akteur wiederherstellen.

*Indien:* Der Fokus der deutsch-indischen Beziehungen sollte neben dem Handel weiterhin auf der technischen Zusammenarbeit und dem Wissensaustausch liegen. Indien sieht sich als aufsteigende Macht mit dem Ziel, mittelfristig eine Großmacht zu sein, und befindet sich in der Eigenwahrnehmung bereits jetzt auf Augenhöhe mit den Vereinigten Staaten, China und Russland. Bei der Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung, zum Beispiel im Bereich der erneuerbaren Energien und Atomkraft, kann Deutschland sich als wichtiger Partner positionieren und dadurch auch außenpolitisch profitieren.

*Pakistan:* Als nuklear bewaffneter aber fragiler Staat bleiben die Stärkung der institutionellen Kapazitäten, die politische Stabilisierung und Befriedung Pakistans einige der wichtigsten Prioritäten in der Region. Zwar würde die Entwicklung Pakistans von einer Lösung der andauernden indisch-pakistanischen Spannungen und von verstärkter wirtschaftlicher Verflechtung mit Indien profitieren. Hier sollte Deutschland allerdings nicht den Fehler begehen, sich als Vermittler aufzudrängen. Indien hat solche Versuche selbst von amerikanischer Seite als unwillkommene Einmischung angesehen und abgewiesen. Die Hauptursache der Probleme Pakistans wird auch 2020 nicht im Osten an der Grenze zu Indien, sondern im Westen an der Grenze zu Afghanistan und in Afghanistan selbst liegen. Hier leisten Deutschland und die NATO indirekt einen Beitrag zur

Stabilisierung Pakistans, der aber fortgesetzt werden muss, um sicherzustellen, dass sich die Taliban nicht in der Grenzregion festsetzen können.

*Ostasien:* Mit Südkorea und Japan sollte Deutschland in den G-20 und der WTO auf eine weitere Liberalisierung des Welthandels hinarbeiten. Beide Länder – demokratisch und wirtschaftlich erstarrend – sind für die Staaten Südostasiens ein wichtiges Vorbild und für Diktaturen wie Nordkorea und Burma problematische Gegenentwürfe, die schon allein durch ihre Existenz den Druck auf diese Regime erhöhen. Mit Japan als größtem Geberland der Region sollte die Bundesrepublik dementsprechend verstärkt Dreiecks Kooperationen bei der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit anstreben.

*Südostasien:* In Südostasien sollten mit Thailand und Indonesien als wichtigen Motoren für die subregionale Integration intensive Beziehungen gepflegt werden. Durch die Vertiefung der bestehenden Integrationsmechanismen wird die Steuerungsfähigkeit der Subregion bei wichtigen Themen wie Klimawandel, Sicherheitsdialog, Terrorismusbekämpfung oder auch der Wissenschaftsintegration erhöht. ASEAN ist ein wichtiges Medium zu Politikkoordination und -kooperation, das schon jetzt auf die Gesamtregion ausstrahlt, da es zu einem Scharnier zwischen Ost- und Südasien heranwachsen möchte. Die Bundesrepublik sollte ASEAN im Hinblick auf seine wachsende Rolle bis 2020 bei diesem Prozess unterstützen.

## 5.3 LATEINAMERIKA

### 5.3.1 Analyse

Sowohl von deutscher als auch von europäischer Seite bekommt Lateinamerika trotz neuer Initiativen im kulturellen und wissenschaftlichen Bereich seit Jahren geringe politische Aufmerksamkeit. Dies gilt im Gegenzug auch für die Bedeutung, die Deutschland und der EU von Lateinamerika zugestanden wird. Dabei steht die Region vor großen inneren Problemen: So haben in einigen Staaten Lateinamerikas (z.B. Bolivien und Ecuador) soziale Spannungen zugenommen, große Teile der politischen und wirtschaftlichen Eliten verschließen sich immer noch notwendigen Reformen und die indigene Bevölkerung bleibt wirtschaftlich und politisch benachteiligt. Die organisierte Drogen- und Gewaltkriminalität wird bis 2020 vor allem in Mexiko und Zentralamerika weiter stark

ansteigen. Mit der zunehmenden Durchdringung von Staat, Justiz und Gesellschaft durch das organisierte Verbrechen (Drogen- und Menschenhandel, Geldwäsche, Entführung und Erpressung) erhöht sich dabei das Risiko von *state failure*, auch durch die Ausweitung rechtsfreier Räume und unregulierbarer Regionen innerhalb der lateinamerikanischen Staaten (so z.B. in Bolivien oder El Salvador).

Bezüglich der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung herrschen in Lateinamerika zwei konkurrierende, ideologisch aufgeladene Staatsmodelle vor. Eine Orientierung hin zu offenen Weltmärkten und dem Freihandel, wie sie vor allem Chile, Mexiko und Brasilien betreiben, wird konterkariert von einem Modell, das eine staatliche und wirtschaftliche Orientierung nach innen anstrebt und dabei Wirtschaftsprotektionismus mit autoritären Strukturen verknüpft, wie es in Venezuela, Bolivien und Kuba vorzufinden ist. Insgesamt wird es in der Region bis 2020 zu einer weiteren demokratischen Konsolidierung kommen, wobei die Vorzeichen besonders für Kolumbien, Uruguay und Chile gut stehen.

Weiterhin sind parallele Prozesse regionaler Integration und Desintegration zu beobachten. Hierbei zeichnet sich eine weitere Aufspaltung Lateinamerikas bis 2020 in eine nördliche und südliche Hälfte mit stärker subregional geprägten Formen der Integration ab. Mexiko, Zentralamerika und die Karibik-Staaten werden sich dabei politisch und wirtschaftlich noch stärker als bisher an den USA orientieren und bilden eigene, von Südamerika abgekoppelte, Strukturen der Integration aus (z.B. CAFTA). In Südamerika kommt es unter der Führung Brasiliens unter dem Dach von UNASUR zur Entstehung neuer regionaler Integrationsformen, welche bis 2020 nach einer Weiterentwicklung bereits bestehender Strukturen (z.B. MERCOSUR) zusätzlich eine vertiefte sicherheitspolitische Integration beinhalten werden.

Eine zunehmende Bedeutung für die Entwicklungen in der Region kommt der herausgehobenen Präsenz Chinas in Lateinamerika zu. Angesichts seines wachsenden Bedarfs an Rohstoffen ist eine starke wirtschaftliche, aber auch politische Einflussnahme Chinas in der Region festzustellen, die sich bis 2020 weiter verstärken wird. Chinesische Entwicklungshilfemaßnahmen für die Region sind dabei nicht an den Prinzipien zur politischen Teilhabe und Armutsbekämpfung des *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD ausgerichtet. Bis 2020 wird China sich weiterhin für Jahre im Voraus die natürlichen Ressourcen der Region sichern. Dadurch wird es die Staaten der Region stärker in die Rolle von

Rohstofflieferanten und Absatzmärkten für die chinesische Wirtschaft drängen sowie Fortschritte in deren Industrialisierung gefährden. Vor allem Staaten wie Venezuela könnten dabei in Versuchung geraten, sich am chinesischen politischen Modell von autoritärer Einparteiherrschaft und Staatskapitalismus zu orientieren. Eine solche demokratische Erosion stünde der von Deutschland und der EU verfolgten Politik der weiteren Stärkung rechtsstaatlich-pluralistischer Strukturen in Lateinamerika entgegen und könnte dazu führen, dass sich die Beziehungen Deutschlands und der EU zu Lateinamerika 2020 schwieriger gestalten. Bleiben Zugeständnisse der EU-Staaten und der USA zur Öffnung ihrer Märkte insbesondere für lateinamerikanische Agrarprodukte weiter aus, wird zudem das Interesse der Staaten der Region am Abschluss weiterer Freihandelsabkommen mit der EU und USA schwinden. Die Folge wäre eine weitere wirtschaftliche, aber auch politische Hinwendung Lateinamerikas nach Asien.

### 5.3.2 Partner

Trotz zahlreicher aus Sicht der Bundesrepublik problematischer Entwicklungen in der Region kommt den demokratischen Staaten Lateinamerikas als Wertepartner für die deutsche Außenpolitik mit Blick auf 2020 eine hohe Bedeutung zu. Die wichtigsten Partner für Deutschland sind dabei die beiden Führungsmächte Brasilien und Mexiko. Bis 2020 werden diese ihr Gewicht innerhalb internationaler Gremien und Verhandlungen in Bereichen wie Klimaschutz, Welthandel, aber auch internationaler Sicherheitspolitik kontinuierlich ausbauen. Damit werden sie für Deutschland zu bedeutenden Partnern, die es für die Ausgestaltung einer *global governance* in diesen Politikfeldern – wie auch für die weltweite Verbreitung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – weiter zu gewinnen gilt.

In Zusammenarbeit mit Brasilien und Mexiko kann Deutschland auch auf regionale Entwicklungen in Lateinamerika Einfluss nehmen. Bei der Bekämpfung des Drogenhandels, der demokratischen und sicherheitspolitischen Stabilisierung der Region (z.B. Haiti) und Fortschritten bezüglich weiterer Freihandelsabkommen mit der EU spielen beide Regionalmächte eine entscheidende Rolle. Auch in der Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika bieten Brasilien und Mexiko neue Gestaltungsmöglichkeiten für Deutschland und die EU, haben sie sich doch vor allem im Bereich der Dreieckskooperation mit ihren gut ausgebauten Strukturen als wertvolle Partner erwiesen.

Als weitere Anknüpfungspunkte der deutschen Außenpolitik bieten sich insbesondere Ecuador und Argentinien für die Kooperation in den Bereichen Klimaschutz, Biokraftstoffe, erneuerbare Energien und Erhalt der Biodiversität an, dazu Chile und Uruguay als Vorbilder für die Festigung der Demokratie sowie den Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen in der Region.

### 5.3.3 Handlungsempfehlungen

*Gesamtregion:* Deutschland sollte aktiv für die Ausarbeitung einer inhaltlich kohärenten und politisch umsetzbaren EU-Lateinamerikastrategie eintreten. Dabei muss die Bundesrepublik sich besonders für die weitere Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, eine weitere Weltmarktintegration der lateinamerikanischen Volkswirtschaften sowie den Abschluss neuer Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Subregionen Lateinamerikas einsetzen. Der Ausbau erfolgreicher lateinamerikanischer Integrationsverbände mit dem Ziel der weiteren wirtschaftlichen Vernetzung und der Erhöhung der regionalen Sicherheit muss ebenfalls in einer EU-Lateinamerikastrategie festgeschrieben werden. MERCOSUR ist in diesem Zusammenhang ein besonders wichtiger Partner: Eine Hinwendung des Cono Sur zum „Pazifik-Abkommen“ wie es von Chile, Peru, Kolumbien und Mexiko bereits unterzeichnet wurde, würde zu einer Abwendung der Subregion von der EU führen. Ein zügiger Abschluss des biregionalen Freihandelsabkommens zwischen der EU und dem MERCOSUR ist daher nicht nur aus wertegeleiteten sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen vordringlich.

*Gesamtregion:* Um Lateinamerika als Partner für die Übernahme globaler Verantwortung zu gewinnen und zu stärken, wird eine Ausrichtung der deutschen Lateinamerikapolitik an den Prinzipien von Demokratieförderung und *good governance* nicht ausreichen. Vielmehr sollte Deutschland bei der Gestaltung der bilateralen Beziehungen zu Lateinamerika bis 2020 stärker als bislang eigene Kernkompetenzen in den Vordergrund stellen: Neben dem Klimaschutz und dem Ausbau erneuerbarer Energien gehören dazu in erster Linie die Stärkung administrativer Kapazitäten und föderaler Strukturen, die Verfassungsberatung, die Unterstützung bei der Sicherheitssektorreform durch die Ausbildung von Offizieren und Polizisten, die Unterstützung bei der Verbesserung der zivil-militärischen Zusammenarbeit in der Region sowie eine intensive Kooperation in den Bereichen Hochtechnologie und Wissenschaft.

*Brasilien:* Brasilien bietet für die deutsche Außenpolitik das größte Partnerpotenzial in der Region. Im Vergleich zu Mexiko kommt Brasilien neben seiner Bedeutung als Partner für *global governance* und seiner Rolle als Regionalmacht des südlichen Lateinamerika mit Blick auf 2020 eine ungleich wichtigere Funktion auch in der internationalen Sicherheitspolitik über Lateinamerika hinaus zu. Dies deutet sich mit Initiativen Brasiliens (so z.B. bezüglich Iran und Nordkorea) bereits ebenso klar an wie die Notwendigkeit, zukünftige brasilianische Initiativen stärker in westliche Konzeptionen einzubinden. Darüber hinaus ist das Land als „grüne Lunge“ des Planeten ein wichtiger Partner für Deutschland bei Fragen des Klimaschutzes und der Biodiversität. Dieses große Potenzial sollte Deutschland durch die Intensivierung der Partnerschaft mit Brasilien bis in das Jahr 2020 konsequent nutzen.

*Mexiko:* Um die wichtige Rolle zu unterstützen, die Mexiko für die Stabilität Zentralamerikas und der Karibik zukommt, sollte die Bundesregierung insbesondere bei der Bekämpfung des Drogenhandels, der Festigung von Rechtsstaatlichkeit und der Effizienzsteigerung bei der Strafverfolgung stärker mit der mexikanischen Regierung zusammenarbeiten.

## 5.4 AFRIKA

### 5.4.1 Analyse

Eine Reihe von bereits heute erkennbaren Entwicklungen werden bis 2020 zu einem deutlich heterogeneren Kontinent führen. Afrika befindet sich in einem tiefgreifenden ökonomischen Wandel, den es seinem Ressourcenreichtum, der schnellen Verbreitung von moderner Kommunikationstechnologie und neuen Medien sowie der sich rasch intensivierenden Wirtschaftsverflechtungen innerhalb der Subregionen sowie mit den aufstrebenden Schwellenländern China, Indien und Brasilien verdankt. Diese Faktoren haben über die letzten Jahre zu einem durchschnittlichen Wachstum von über fünf Prozent auf dem Kontinent geführt, wobei zwischen den 48 Staaten Sub-Sahara Afrikas zum Teil erhebliche Unterschiede bestehen.

Diese wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung wird einerseits von demokratischen Rückschritten, etwa in der Elfenbeinküste, der Zentralafrikanischen Republik und Zimbabwe, begleitet. Andererseits lässt sich eine leichte Verbesserung bei der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien

beobachten, was insbesondere an der sinkenden Zahl von Staatsstreichen in der Region ablesbar ist. Bis 2020 werden diese Prozesse vor allem von schwer kontrollierbaren Entwicklungen begleitet: starker Urbanisierung, hohem Bevölkerungswachstum, wachsenden sozialen Gefällen und drastischen Klimaveränderungen.

Ähnlich widersprüchlich werden bis zum Jahr 2020 die supranationalen Entwicklungen ausfallen. So werden Staatszerfallsprozesse in nahezu allen Subregionen virulent bleiben, wobei insbesondere in Somalia und der Demokratischen Republik Kongo nur wenig Fortschritt erwartet werden kann und eine Reihe von Staaten – zum Beispiel Guinea-Bissau und Niger – nur schwer zu stabilisieren sein werden. Gleichzeitig drohen regionale Probleme zu neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu werden. Dazu gehören vor allem der in Westafrika stark zunehmende Drogenhandel und die zunehmende Radikalisierung islamistischer Gruppen in Ostafrika und am Horn von Afrika. Dieser Trend wird bis 2020 zumindest zum Teil durch verstärkte regionale Kooperationsbereitschaft ausgeglichen, die sich insgesamt in einer Konsolidierung aller Regionalorganisationen niederschlagen wird, wenngleich in unterschiedlichem Maße und in unterschiedlicher Weise.

#### 5.4.2 Partner

Eine wertegeleitete Afrikapolitik, die auf Demokratie und Freihandel setzt, ist gut beraten, ihre Partner nicht nur an ihrer gegenwärtigen Machtstellung zu identifizieren. So bietet sich Südafrika zwar einerseits wegen seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und seines demokratischen Systems als Partner an. Andererseits war die südafrikanische Haltung bei Vermittlungsversuchen in Zimbabwe, Darfur und der Elfenbeinküste in den vergangenen Jahren wenig hilfreich. Auch birgt die Konzentration auf den Partner Südafrika die Gefahr, afrikanische Probleme zu sehr aus der Perspektive Pretorias zu sehen und damit letztlich eher Abwehrreaktionen in anderen Ländern hervorzurufen.

Für die deutsche Afrikapolitik ist es daher empfehlenswert, die Festlegung auf dauerhafte Partner zu vermeiden und stattdessen die Zusammenarbeit mit afrikanischen Regionalorganisationen (etwa ECOWAS, SADC oder auch die Afrikanische Union) zu fördern und Fortschritte bei der Demokratisierung, der Bekämpfung der Korruption und der Einhaltung rechtsstaatlicher Normen im Einzelfall durch stärkere Kooperation

zu honorieren. Dabei könnten zum Beispiel Botswana oder Mosambik in einer ersten Phase zu herausgehobenen Partnern gemacht werden. Aufgrund seines regionalen Destabilisierungspotentials sollte auch dem Südsudan besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden.

#### 5.4.3 Handlungsempfehlungen

*Gesamtregion:* Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat sich in den vergangenen Jahren vor allem als Berater bei der Verbesserung der Regierungsführung und der Wirtschaftsförderung hervorgetan. Dabei sind traditionelle Aufgaben aus dem Blick geraten, die auch in den kommenden zehn Jahren zentral sein werden. Dazu gehört insbesondere die weitere Entwicklung der Infrastruktur, um die zunehmende Urbanisierung beherrschbar zu machen und die subregionale wirtschaftliche Verflechtung sowie nachhaltiges Wachstum zu fördern. Hier sollte die deutsche Entwicklungshilfe ihr Programmportfolio wieder ausbalancieren.

*Gesamtregion:* Mehr als auf jedem anderen Kontinent sind die Streitkräfte in Afrika nach innen gerichtet. Dies hat in der Vergangenheit zu überdurchschnittlich vielen Staatsstreichen und einer politischen Instrumentalisierung des Militärs geführt. Der Ausbau der Rechtsstaatlichkeit ist daher in Afrika stärker als andernorts auf die Förderung belastbarer zivil-militärischer Beziehungen angewiesen. Hier kann Deutschland auf Basis des Prinzips der Inneren Führung deutlich mehr als bisher zur Sicherheitssektorreform beitragen.

*Gesamtregion:* Es ist unser Interesse, Afrika und die Afrikanische Union (AU) besser in die Lage zu versetzen, durch Friedenstruppen einen eigenen Beitrag zur Stabilisierung von Konflikten zu leisten. Bei den Einsätzen der AU in Somalia und andernorts zeigt sich insbesondere ein Mangel an Hardware. Hier kann die Bundesrepublik vor allem mit gepanzerten Truppentransportern und Schützenpanzern aus dem im Zuge der Wehrreform abzubauenen Überbestand aushelfen. Obgleich afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme wichtig sind, so hat Deutschland doch auch selbst eine Rolle in den Blauhelmissionen der Vereinten Nationen zu spielen. In zukünftigen Blauhelmeinsätzen sollten daher nicht nur Beobachter gestellt, sondern auch die Entsendung größer bewaffneter Einsatzkontingente sowie wichtigen Geräts, wie z.B. Transporthubschrauber und Minenräumpanzern erwogen werden.

*Gesamtregion:* Die Bundesrepublik geht mit der Förderung trilateraler Kooperationen bei Entwicklungsprojekten innovative Wege, um eigene Erfahrungen an die neuen Gebermächte China und Indien weiterzugeben. Dies sollte von Seiten der Bundesrepublik deutlich intensiviert werden, nach Möglichkeit sollten auch die internationalen Finanzinstitutionen in diese Projekte eingebunden werden.

*Gesamtregion:* Klimawandel, Urbanisierung und ungleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung werden die sozialen Gefälle in afrikanischen Ländern künftig noch verstärken. Damit wächst die Gefahr, dass Staaten nicht nur über ihre Peripherie, sondern auch über weite Teile der schnell wachsenden Städte die Kontrolle verlieren. Damit steigt das Potential sozial induzierter und schnell eskalierender Unruhen in Wirtschaftszentren und Ballungsräumen. Die Bundesrepublik sollte daher vor allem beim Ausbau staatlicher Strukturen und Dienstleistungen auf städtischer Ebene ansetzen und hier Nachhaltigkeit fördern.

*Horn von Afrika/Ostafrika:* Da Piraterie ein landbasiertes Problem ist, wird die Piraterie am Horn von Afrika so lange eine Herausforderung für die internationale Gemeinschaft bleiben, wie Somalia ein zerfallender Staat ist. Da Konzepte zur dauerhaften, nachhaltigen Schaffung eines somalischen Staats nicht vorliegen, ist es zumindest erstrebenswert, die Piraterie einzudämmen. Dazu sind vor allem zwei Schritte unabdingbar. Erstens kann der zügige Aufbau praktisch nicht vorhandener Küstenwachen am Horn von Afrika und in Ostafrika helfen, die Piraterie zumindest handhabbar zu machen. Zweitens gibt es im Nordwesten Somalias mit Somaliland bereits einen demokratisch verfassten de-facto Staat, der bereit ist, die Piraterie zu bekämpfen, aber nur gewillt ist, eigene Staatsbürger strafrechtlich zu verfolgen. Die Möglichkeit, aus Somaliland stammende Piraten überstellen zu können macht eine Anerkennung Somalilands als Staat erstrebenswert. Solche ein Schritt würde zudem helfen, islamistische Milizen einzudämmen, die vom Zustand des Zerfalls in Somalia profitieren.

*Horn von Afrika:* Während sich in Sub-Sahara Afrika die regionalen Beziehungen weitgehend verbessert haben, gilt dies kaum für das Horn von Afrika. Durch das Entstehen zusätzlicher Staaten – Südsudan und Somaliland – könnte sich diese Situation noch verschärfen. Die Bundesrepublik sollte versuchen, die regionale Kooperation in der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) zu fördern und die neuen

Staaten nachhaltig in bestehende Kooperationsstrukturen einzubinden. Dazu sollte die Bundesregierung sich besonders mit den hier bereits sehr erfahrenen skandinavischen Staaten abstimmen.

*Westafrika:* Die Region wird zunehmend für den Drogenschmuggel von Lateinamerika nach Europa und Nordamerika genutzt, während gleichzeitig Nord-Süd-Konflikte mit starker ethnischer und religiöser Dimension in vielen Staaten der westafrikanischen Küste die regionale Stabilität strukturell gefährden. Hierzu müssen schnell belastbare staatliche Strukturen geschaffen werden.

## 5.5 DER WEITERE MITTLERE OSTEN

### 5.5.1 Analyse

Der Aufbruch in der arabischen Welt ist ein Umbruch epochalen Ausmaßes. Er ist eine große Chance, Demokratie und Menschenrechte und damit Frieden und Wohlstand in Europas unmittelbarer südlicher Nachbarschaft zu fördern. Diese Nachbarländer der Europäischen Union sind von strategischer Bedeutung für die innere und äußere Sicherheit der EU, ihre Energieversorgung und die Bekämpfung illegaler Migration. Deutschland und Europa haben ein Interesse an stabilen, prosperierenden und freiheitlichen Grundordnungen in der arabischen Welt.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht absehbar, wie sich der demokratische Aufbruch in der arabischen Welt weiterentwickelt. Sicher ist jedoch, dass es sich um einen langfristigen und mühsamen Prozess handeln wird. Bis 2020 muss eine mutige Politik den demokratischen Wandel unterstützen, fördern und nachhaltig gestalten. Dies verlangt eine entsprechende Ausrichtung deutscher und europäischer Außenpolitik, die umfassende politische und wirtschaftliche Angebote machen muss. Eine wertegeleitete Außenpolitik, die sich an der Förderung von Demokratie, wirtschaftlicher Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit und der Einhaltung von Menschenrechten ausrichtet, dient am nachhaltigsten dem deutschen Interesse. Die jungen Demokratien in Nordafrika müssen zu strategischen Partnern Deutschlands und der Europäischen Union werden.

Daneben wird sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik auch in den kommenden zehn Jahren mit vertrauten Problemen befassen müssen: Der Friedensprozess zwischen Israel und Palästina, der Streit um

das iranische Nuklearprogramm und das Streben Teherans nach Vorherrschaft in der Region sowie die Stabilisierung Afghanistans stehen an der Spitze der Agenda.

Die israelischen Sorgen hinsichtlich der Umbrüche in der regionalen Nachbarschaft müssen sehr ernst genommen werden. Die historischen Veränderungen dürfen nicht zu weniger Sicherheit für Israel führen. Gerade wegen der vielen Unwägbarkeiten in Israels Nachbarländern sind aber Fortschritte im Friedensprozess der richtige Weg, um Stabilität zu fördern und einen positiven Impuls für die gesamte Region zu geben. Ein Frieden zwischen Israel und Palästina würde die Generation, die in den letzten Monaten für Freiheit und Demokratie in den benachbarten Ländern auf die Straße gegangen ist, entscheidend in ihrer Einstellung gegenüber Israel prägen und seine Sicherheit maßgeblich befördern.

Während der Streit um das iranische Nuklearprogramm die Beziehungen zum Iran weitgehend dominiert, ist aus der Perspektive einer wertegeleiteten Außenpolitik auch der diktatorische Charakter des Regimes – das selbst die systemloyale Opposition unterdrückt – besorgniserregend. Im Iran waren bereits die Massenproteste 2009 deutlicher Ausdruck des rasant wachsenden Reformbedarfs und der gleichzeitig offen zu Tage getretenen Reformunfähigkeit des politischen Systems einerseits sowie der weit verbreiteten Unzufriedenheit aufgrund der weitergehenden Entrechtung der Mittelschicht bei gleichzeitiger Übernahme der Staatsstrukturen durch die Revolutionsgarden andererseits. Die Voraussetzungen für einen Kollaps des Regimes bis 2020 scheinen also gegeben.

Bis dahin bleibt das Vormachtstreben Irans in der Region eine strategische Herausforderung. Der Aufbruch in der arabischen Welt ist aufgrund der Ereignisse in Syrien und der Schwächung der Hamas sicherlich ein Rückschlag für Teheran. Eine erfolgreiche Demokratisierung der Region kann dem Streben Teherans ebenso weiter Einhalt gebieten, wie eine Lösung des Nahost-Konflikts. Nicht zuletzt aufgrund dieser aus der Sicht des Regimes bedrohlichen Entwicklung wird es sein Nuklearprogramm mit Nachdruck weiterverfolgen. Auch aufgrund des Stuxnet-Angriffs bleibt jedoch unklar, wann der Iran über Atomwaffen verfügen wird.

Bis 2020 wird Afghanistan trotz des Abzugs deutscher Kampftruppen bis 2014 eine Herausforderung für die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik bleiben. Während die gegenwärtige, auf den Schutz der

Bevölkerung ausgerichtete Strategie erste Erfolge zeigt, müssen wesentliche Voraussetzungen für einen nachhaltigen Erfolg allein von der afghanischen Seite geschaffen werden. Um in Afghanistan eine nachhaltige Stabilisierung zu erreichen, muss die afghanische Seite am gleichen Strang ziehen und ihre bei der Kabul-Konferenz eingegangenen Verpflichtungen (gute Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung, Aufbau einer unabhängigen Justiz) mit Nachdruck umsetzen. Zudem wird eine Stabilisierung Afghanistans nur durch regionale Zusammenarbeit gelingen, zuvorderst mit Pakistan zur Bekämpfung der Taliban in den Grenzregionen zu Afghanistan.

### 5.5.1 Partner

Eine wertegeleitete Außenpolitik Deutschlands ist gut beraten, bei der Wahl ihrer strategischen Partner nicht nach trügerischer Stabilität zu suchen, sondern sie nach der positiven Rolle auszuwählen, die diese Staaten 2020 für ihre Region voraussichtlich spielen werden. Im Mittleren Osten werden das vor allem jene Staaten sein, welche die Transformation zur Demokratie zumindest in Angriff genommen haben. Das unterstreicht die Bedeutung vor allem jener Staaten, die entweder durch klare Einschnitte im Begriff sind, Demokratien zu werden – Tunesien, Ägypten, Irak – oder sich durch Reformen auf den Weg zur Demokratisierung gemacht haben – Jordanien und Marokko.

### 5.5.2 Handlungsempfehlungen

*Tunesien, Ägypten, Irak:* Deutschland und die EU können insbesondere bei der Konsolidierung der Demokratien in der arabischen Welt in vielen Bereichen behilflich sein. Das gilt neben der vertikalen Gewaltenteilung im Föderalismus insbesondere für die Stärkung des Justizsystems, der demokratischen Kontrolle über die Streitkräfte, der Stärkung des Parlaments zur Kontrolle der Regierung, der Förderung von Parteien, der Pressefreiheit und der Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Die von Deutschland angestoßenen Transformationspartnerschaften sind der richtige Weg. Insbesondere erprobte Instrumente wie die politischen Stiftungen sollten zum Einsatz kommen, die in der zivilgesellschaftlichen und politischen Stabilisierung junger Demokratien eine Schlüsselstellung innehaben. Darüber hinaus sind für die Konsolidierung der jungen Demokratien insbesondere eine wirtschaftliche Stabilisierung und die ökonomische Konsolidierung der Mittelschicht erforderlich. Deutschland könnte

die Förderung eigener Absatzmärkte in den Volkswirtschaften des Mittleren Ostens mit dem wertegeleiteten Interesse der Demokratieförderung verbinden und bis 2020 privilegierte und politisch zu flankierende Handelsbeziehungen aufbauen. Kurzfristig sollten die Europäische Union und Deutschland auch zu einer unmittelbaren asymmetrischen Marktöffnung für die Volkswirtschaften der jungen Demokratien bereit sein.

*Iran:* Das regionale Vormachtstreben des Iran manifestiert sich in der Förderung terroristischer Organisationen wie der Hisbollah und der Hamas, der Einflussnahme in Syrien und dem Irak, der Demonstration militärischer Macht im Persischen Golf und dem Roten Meer sowie seinem Nuklearwaffenprogramm. Dies alles ist eine Gefahr für die Stabilität der Region und die Sicherheit Israels – und läuft somit den strategischen Interessen Deutschlands zuwider. Teherans Griff nach der Atombombe birgt zudem die Gefahr eines regionalen nuklearen Wettrüstens. Deutschland sollte sich daher als Teil einer westlichen Koalition dem Iran weiterhin effektiv entgegenstellen. Dabei müssen alle Optionen auf dem Tisch bleiben, unter keinen Umständen sollte die deutsche Politik – wie im Falle des Irak 2002 und Libyens 2011 – durch überstürzte Vorfestlegungen den eigenen Handlungsspielraum einengen. Einen Militärschlag gegen das iranische Nuklearprogramm sollte die Bundesrepublik nicht fordern, aber auch nicht kategorisch ablehnen.

*Afghanistan:* Neben der guten Regierungsführung und Bekämpfung der Korruption wird insbesondere die Leistungsfähigkeit der afghanischen Sicherheitskräfte entscheidend für eine dauerhafte Stabilisierung Afghanistans sein. Deutschland wird sich auch in den Jahren nach dem Abzug seiner letzten Kampftruppen 2014 bei der Ausbildung afghanischer Polizisten und Soldaten engagieren müssen. Dabei wird das Training von Ausbildern von zunehmender Bedeutung sein, damit bis 2020 die Afghanen ihre Sicherheitskräfte eigenständig rekrutieren und ausbilden können.

*Afghanistan:* Eine dauerhafte Stabilisierung Afghanistans ist nur im Rahmen einer stabilen Region möglich. Daher sollte Deutschland eine Einbettung Afghanistans in eine regionale Sicherheitsarchitektur anstreben, die über Afghanistan-Pakistan hinausgeht. Gleichzeitig müssen die bilateralen Beziehungen zwischen Afghanistan und seinen Nachbarn intensiviert werden. Diese Beziehungen sind bislang vor allem auf der Ebene der Regierungen angesiedelt, haben aber kein breites gesellschaft-

liches und politisches Fundament. Deutschland sollte Afghanistan bis 2020 dabei helfen, dieses Defizit abzubauen.

*Israel/Palästina:* Die Fragmentierung der palästinensischen Gebiete erschwert die Umsetzung eines endgültigen Abkommens. Dabei sind die Grundzüge einer solchen Lösung seit langem bekannt: Abschluss des Landtausches nach dem Osloer Abkommen, gegenseitige politische Anerkennung, Beendigung des Siedlungsbaus und damit einhergehende Aufgabe des vollständigen Rückkehrrechts für alle palästinensischen Flüchtlinge, Teilung der Souveränität über Jerusalem. Einseitige Schritte, egal von welcher Seite, bergen nur die Gefahr einer Verschärfung der Lage. Zu einer Zwei-Staaten-Lösung gibt es keine Alternative – je schneller diese umgesetzt wird, desto besser für die Stabilität in der Region. Die Kernfragen des Konflikts können nur durch verhandelte Vereinbarungen gelöst werden. Dafür sind zwei Voraussetzungen zu erfüllen: Weil die Hamas weiter als Terrororganisation einzustufen ist, muss sich die neue geeinte palästinensische Regierung zur Substanz der Kriterien (Gewaltverzicht, Anerkennung Israels, verhandelte Zwei-Staaten-Lösung) des Nahost-Quartetts bekennen. Zudem bleibt der israelische Siedlungsbau eines der größten Hindernisse auf dem Weg zu einer Friedenslösung und sollte daher erneut ausgesetzt werden.

*Gesamtregion:* Die Europäische Union und Deutschland sollten den arabischen Frühling trotz ungleichmäßiger Erfolge und des sehr unterschiedlichen historischen und kulturellen Kontextes wie die Selbstbefreiung Ostmitteleuropas behandeln und entsprechend intensiv abstützen. Dazu gehört ein massiver Wissenstransfer in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der demokratisierenden Staaten mit einem „arabischen Marshallplan“, der Zollschränken in der EU abbauen und Investitionen in der Region massiv fördern muss. Mittelfristig muss, wie im Falle der EU-Osterweiterung, ein institutioneller Rahmen eine besonders enge Anbindung an die Europäische Union bieten.

*Gesamtregion:* Bislang scheiterte eine vertiefte regionale Kooperation vor allem an der Frage des Umgangs mit Israel. Aber gerade im Maghreb und Mittleren Osten ist regionale Kooperation ein wichtiger Schritt zur wirtschafts- und sicherheitspolitischen Stabilisierung. Bis 2020 könnte die Demokratisierung der Region soweit fortgeschritten sein, dass sich das sicherheitspolitische Umfeld Israels aufhellt. Die arabische Regionali-

sierung sollte in diesem Fall deutlich vorangetrieben werden. Unterstützend kann dabei die Europäische Union wirken, die mit der Mittelmeerunion ein Forum bereithält, das die neuen Demokratien nicht nur mit der EU sondern auch untereinander verbinden kann.

#### MITGLIEDER DES ARBEITSKREISES JUNGE AUSSENPOLITIKER

Dustin Dehéz	Heiko Piesbergen
Tomislav Delinic	Julia Püschel
Marcel Dietsch	Dr. Jana Puglierin
Sebastian Enskat	Christian E. Rieck
Christian Fischer	Dr. Maria Elisabeth Rotter
Dr. Benedikt Franke	Frank Sauer
Nina-Birke Glonnegger	Heinrich Schwabecher
Ulrike Graalfs	Oliver Stünkel
Dr. Christoph Grams	Ass. jur. Michael Teichmann
Stefan Haid	Luise Torvelainen
Dr. Pamela Luckau	Julian Voje
Nadine Mensel	Michael Winzer
Dr. Antje Nötzold	Maik Zarandi

#### ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

*Dr. Patrick Keller*  
*Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik*  
*Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit*  
*10907 Berlin*  
*Telefon: +49(0)-30-2 69 96 35 10*  
*E-Mail: [patrick.keller@kas.de](mailto:patrick.keller@kas.de)*



## ZUKUNFTSFORUM POLITIK

[http://www.kas.de/publikationen/zukunftsforum\\_politik.html](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 nebenseitigen Vordruck.

Bis zu drei Exemplare 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](mailto: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](mailto: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
- 100 | Obama und das Internet – Tipps für den modernen Internetwahl-  
kampf
- 101 | Soziale Gesundheitswirtschaft – Ordnungsrahmen für ein  
zukunftsfähiges Gesundheitssystem  
Englische Ausgabe: The Social Health Economy – A Regulatory  
Framework for a Healthcare System to meet the Challenges of the  
Future
- 102 | Innovative Ansätze im Krankenhaussektor – Best-Practice-Beispiele
- 103 | Herausforderungen der Bioethik
- 104 | Väter zwischen Karriere und Familie

## ZUKUNFTSFORUM POLITIK

### BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 105 | Freiheit oder Sozialismus – *nur als Online-Publikation erhältlich*
- 106 | Muslime in der deutschen Gesellschaft – eine Zielgruppe der politischen Bildung?
- 107 | Nach ihrer Etablierung – Rechtspopulistische Parteien in Europa. Begriff – Strategie – Wirkung
- 108 | Perspektive 2020: Empfehlungen für eine aktive deutsche Außenpolitik