

## Aufbau europäischer Resilienz und Handlungsfähigkeit: Lehren für 2030



**Dr. Roderick Parkes**  
Forschungsdirektor  
und Leiter des Alfred von  
Oppenheim-Zentrums für  
Europäische Zukunftsfragen



**Anna-Lena Kirch**  
Research Fellow, Alfred von  
Oppenheim-Zentrum für  
Europäische Zukunftsfragen



**Serafine Dinkel**  
Projektassistentin,  
Alfred von Oppenheim-  
Zentrum für Europäische  
Zukunftsfragen



# Inhalt

Executive Summary	3
Die Story Lines unserer vier Themenbereiche	7
Einführung: Die Zukunft Europas aus heutiger Sicht	10
<b>Technologie 2030:</b>	
<b>Warum die EU Innovation vor Regulierung stellen muss</b>	<b>17</b>
<b>Geoökonomie 2030:</b>	
<b>Wie sich die EU im Spannungsfeld zwischen den USA und China behaupten kann</b>	<b>27</b>
<b>Die globale Konfliktlandschaft 2030:</b>	
<b>Von der Notwendigkeit, in Sicherheitskooperation zu investieren</b>	<b>37</b>
<b>Globale Migration 2030: Es ist Zeit, Afrika ernst zu nehmen!</b>	<b>49</b>

Dieser Bericht enthält zwölf mögliche Szenarien für die Welt im Jahr 2030. Er bietet Einblicke darin, wie die EU angesichts der großen disruptiven Veränderungen, die in diesem Jahrzehnt voraussichtlich aufkommen werden, ihre Handlungsfähigkeit erhalten und ausbauen kann. Die Publikation erschien im Vorfeld der Bundestagswahl im September 2021, die als Referendum über ein zehn Jahre andauerndes Krisenmanagement der Regierung gewertet werden kann. Wir stellen drei Szenarien für jedes der folgenden vier globalen Phänomene vor, die wir aufgrund ihres Potenzials, die europäische Gesellschaft innerhalb nur einer Generation zu verändern, ausgewählt haben. Es handelt sich um Bereiche, die internationale Angelegenheiten prägen werden und die von Staaten und Nationen genutzt werden können, um sich gegenseitig zu gestalten:

- Neue digitale Technologien
- Aufkommende Sicherheitsbedrohungen (z.B. Klimawandel)
- Geoökonomie (z.B. Handels- und Systemwettbewerb)
- Massive Migrationsbewegungen

Die Szenarien basieren hauptsächlich auf den Ergebnissen von vier Foresight-Workshops und wurden für diese Broschüre vereinfacht, indem nur zwei ihrer Variablen als Grundlage herangezogen wurden (ursprünglich gründeten sie auf fünf oder sechs Variablen). Anschließend wurden diese Informationen mit DGAP-Expertinnen und -Experten zu zusammenhängenden zweistufigen Narrativen verarbeitet. Schließlich wurde ein Gesamtbild erstellt, das aufzeigt, wie die Europäische Union in jedem dieser Szenarien die Herausforderungen bewältigen würde und welche Eigenschaften sie aufbauen müsste, um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten.

#### „HANDLUNGSFÄHIGKEIT“: WEGWEISER ÜBER DIE FÄHIGKEIT DER EU ZUR BEWÄLTIGUNG ZUKÜNFTIGER KRISEN

Was verstehen wir unter Europas „Handlungsfähigkeit“? Die EU ist eine Marktmacht – eine Regulierungsmacht –, deren Handlungsfähigkeit im In- und Ausland in erster Linie mit ihrer wirtschaftlichen und normsetzenden Kompetenz zusammenhängt. Mittels einer Foresight-Übung haben wir Analysekrите-

rien erstellt, anhand derer wir untersuchen können, wie gut die EU-Politik unter Belastung funktioniert und ob die europäischen Regulierungsbehörden für die Zukunft gerüstet sind. Die wichtige Frage, die sich daraus ergibt, lautet: Sind Europas Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den vier zu untersuchenden Bereichen auf einem guten Weg und sind sie in der Lage, bei Bedarf eine Kursänderung vorzunehmen und rasch neue Investitionen zu tätigen sowie neue Maßstäbe zu setzen? Wir werden die diesbezüglich tatsächlichen Fortschritte der EU in nachfolgenden Monitoring-Studien erfassen – eine für jedes der vier Gebiete. Dennoch soll die vorliegende Szenario-Broschüre für sich allein stehen und den Leserinnen und Lesern sowie Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit bieten, den strategischen Ansatz europäischer Politikgestaltung selbst zu beurteilen.

In vier Kapiteln wird im Folgenden in Form drei verschiedener Zukunftsszenarien für die jeweiligen Bereiche Technologie, Sicherheit, Geoökonomie und Migration dargelegt, wie die Welt im Jahr 2030 aussehen könnte sowie die Wege vorgestellt, die die EU einschlagen könnte, um die damit verbundenen Aufgaben zu meistern. Entstanden sind somit ein **Status-Quo-**, ein **Best-Case-** und ein **Worst-Case-Szenario**. Das Status-Quo-Szenario stellt jeweils den aus unserer Sicht aktuellen Pfad der Europäischen Union dar und untersucht seine Auswirkungen auf die zukünftige Resilienz der EU. Die Beurteilung der beiden alternativen Szenarien, die den jeweils bestmöglichen und schlechtmöglichen Fall simulieren, richtet sich nicht danach, wie gravierend die Desaster beziehungsweise wie aussichtsreich die Chancen für Europäerinnen und Europäer in den nächsten Jahren sein werden, sondern nach dem Ergebnis für die EU. Zusammen sagen sie etwas darüber aus, welche Eigenschaften die EU entwickeln muss, um in einer Krise nicht nur handlungsfähig zu sein, sondern diese auch zu nutzen. Im Anschluss an jedes Szenario werden Lehren für die Politik gezogen.

#### LINEARES DENKEN: WIE BRÜSSEL SICH SELBST IM WEG STEHT, WENN ES UM RASCHE POLITIKGESTALTUNG GEHT

Die Übung bestätigt, wie wichtig eine rasche Politikgestaltung und Regulierung durch die EU ist, wenn sie disruptiven Krisen widerstehen und diese nutzen will. In den Szenarien, in denen dies der EU

gelang - den Best-Case-Szenarien –, lag dies darin begründet, dass sie in Grundlagen wie den europäischen Zusammenhalt und den Aufbau internationaler Beziehungen investiert hatte. Dies ermöglichte es ihr, den Kurs zu ändern und sich anzupassen. Die Investitionen in den inneren Zusammenhalt Europas gaben ihr die ausreichende politische Flexibilität, um je nach Situation neue Regeln aufzustellen. Im Technologiekapitel beispielsweise ermöglichte eine frühe Pensionsfondsreform es den Unternehmen, in die Überwindung der digitalen Kluft in Europa zu investieren – ein Schritt, der sich in Krisenzeiten auszahlte. Der Aufbau internationaler Beziehungen ermöglichte es der EU, ihre Politik- und Regulierungsmodelle in einer globalen Krise zu exportieren oder gut auf ausländische Initiativen zu reagieren. Im Best-Case-Szenario für das Gebiet Geoökonomie hatte die EU beispielsweise langfristige, bedingungslose Investitionen in die Resilienz und Konnektivität südasiatischer Staaten getätigt, was bedeutete, dass diese Länder sich nicht defensiv verhielten, als die Katastrophe eintraf.

Das Status-Quo-Szenario und das Worst-Case-Szenario zeigen dagegen, wie oft sich die EU selbst im Weg steht und sich daran hindert, schnell zu reagieren. Auch im Fall von Disruptionen, sprich Störungs- und Veränderungsprozessen, hält die EU an alten linearen Annahmen und Prognosen fest. Dies konnten wir nachweisen, da jedes der vier Kapitel dieser Broschüre auf zwei Variablen basiert, die von Politikgestalterinnen und -gestaltern in Brüssel in der Regel in einer einfachen Ursache-Wirkung-Beziehung zueinander gesetzt werden. Wir hingegen haben drei grundlegend unterschiedliche Kombinationen von beiden erstellt und gezeigt, wie Disruptionen eingefahrene Beziehungen verändern und Konsenspositionen infrage stellen können. Die Best-Case-Szenarien traten alle ein, sobald die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger alte Annahmen hinterfragten und neue Wege einschlugen. In den Status-Quo-Szenarien jedoch ignorierte die EU den Wandel und hielt an bestehenden Annahmen fest; in den Worst-Case-Szenarien verstärkte sie sogar aktiv ihre alte politische Linie, indem sie sie mit geopolitischer Stärke untermauerte. **Die erste grundlegende Lektion lautet somit: Die EU muss disruptiven Wandel als Mittel zur Änderung ihres bisherigen politischen Kurses verstehen.**

## DAS STREBEN NACH EUROPÄISCHER AUTONOMIE: EIN GEMEINSAMES THEMA DER WORST-CASE-SZENARIEN

Die zweite wichtige Lektion ist, dass die EU Störungs- und Veränderungsprozesse nutzen sollte, um politische Silos aufzubrechen. Die EU neigt dazu, auf Krisen in ikonoklastischem Stil zu reagieren. Der Bericht der Europäischen Kommission von 2020 mit dem Titel „Strategische Vorausschau – Weichenstellung für ein resilienteres Europa“ ist ein optimistisches Manifest für eine bessere Bewältigung von Krisen – für das Aufbrechen von Silos, eine neuartige Kombination von Kompetenzen und Befugnissen sowie ein demokratischeres, gerechteres und nachhaltigeres Vorgehen. Aber die Bestrebungen der EU scheinen nicht zur aktuellen Realität der politischen Entscheidungen in der EU zu passen. Mit ihrem Mantra, „niemals eine Krise zu verschweigen“, nutzt die EU disruptiven Wandel in der Regel dazu, ein bestehendes Projekt zu vertiefen, anstatt es zu überdenken oder gar auseinanderzunehmen. Dabei geht es um die „Vollendung“ bestehender Integrationsbestrebungen wie den digitalen Binnenmarkt, die Eurozone oder Schengen. Die vier Status-Quo-Szenarien beinhalten per definitionem diese Art Kontinuität; auffällig ist dabei, dass die Entwicklungen in allen vier Fällen schlecht für die EU ausgingen.

## DIE SZENARIEN STELLEN DIE HEUTIGEN ANNAHMEN INFRAGE UND ZEIGEN, DASS:

- es für die EU möglich ist, ihre demokratischen Werte aufrechtzuerhalten und zu verbreiten, ohne zuerst auf eine starke Marktregulierung im technischen Bereich zurückzugreifen;
- es für die EU möglich ist, eine Führungsrolle bei der Lösung der neuen Hauptursachen für Konflikte wie den Klimawandel zu übernehmen, ohne in erster Linie auf ehrgeizige unilaterale Verpflichtungen zurückzugreifen;
- es für die EU möglich ist, sich den Zugang zu neuen Ressourcen und Technologien zu sichern, ohne sich in erster Linie darauf zu konzentrieren, mit den Vereinigten Staaten und China Schritt zu halten



- *es für die EU möglich ist, die Art von internationalen Arbeitskräften anzuziehen, die sie sich wünscht, ohne ein unverhältnismäßiges Maß an irregulärer Migration aus Afrika anzuziehen.*

Die Szenarien bieten ein Korrektiv zur aktuell modischen Idee, autonom zu sein und insbesondere zur Übernahme des „Brüsseler Effekts“ durch die EU. Der „Brüsseler Effekt“ stellt das Bestreben der EU dar, in einem feindlichen internationalen Umfeld nach ihren eigenen Regeln zu leben und die Globalisierung einseitig zu regulieren. In der aktuellen defensiven Version, die die Status-Quo-Szenarien charakterisiert, beinhaltet dies, dass die EU Integrationsprojekte „vollendet“ – ihre verschiedenen Binnenmärkte abschottet und die entsprechenden internen Regeln vertieft. Die EU errichtet Schutzmaßnahmen nicht nur, weil sie es muss, sondern weil sie glaubt, dass dies ihr in einer disruptiven Welt ein Druckmittel verschafft. Sie versucht, den Zugang zu Europas Verbrauchern zu nutzen und Drittstaaten und Unternehmen zu zwingen, ihre Vorschriften zu übernehmen. In unseren Szenarien hat die EU mit diesem Verhalten nur den europäischen Binnenmarkt von der globalen Versorgung mit natürlichen und menschlichen Ressourcen abgeschnitten und die europäische Innovation durch Bürokratie verhindert. Zudem politisierte sie auch nötige EU-Maßnahmen wie die Überwachung von Investitionen oder Visakontrollen. Kurz: Sie machte sich selbst krisenanfällig.

#### DER INSTRUMENTELLE EINSATZ VON STRATEGISCHER VORAUSSCHAU: WARUM DIE EU DIE FALSCHEN FRAGEN STELLT

**Die dritte Lektion ergibt sich aus der bemerkenswerten Tatsache, dass die Best-Case-Szenarien in den vier Kapiteln alle mit einer großen Krise oder sogar Katastrophe begannen, die Worst-Case-Szenarien jedoch nicht.** Das schien nicht nachvollziehbar, denn Katastrophen sind sicherlich etwas für Worst-Case-Welten. Dennoch waren es die Ergebnisse, zu denen wir kamen. Die Fähigkeit, Katastrophen aufzufangen und in den Best-Case-Szenarien zu nutzen, kam daher, dass die EU es vermieden hatte, sich zu sehr auf Bedrohungsanalysen und starke Prognosen zu verlassen. Dadurch war sie nicht auf die jeweilige Krise vorbereitet – aber sie war anpassungsfähig. In den Worst-Case-Szenarien hingegen stellten wir uns vor, dass die EU die nächste große Krise erfolgreich vorhersagte und sich da-

gegen schützte. Doch ihrer Reaktion fehlte es an Flexibilität und Improvisation. Darüber hinaus hatte sie auch große andere Krisen „vorhergesagt“ und auch in Schutzmaßnahmen gegen diese investiert, so dass ihre Ressourcen erschöpft waren. Sie neigte dazu, den eingeschlagenen Kurs gegen Widerstände im In- und Ausland mit unverhältnismäßigen machtpolitischen Mitteln durchzusetzen.

Daraus ließen sich Lehren darüber ableiten, wie strategische Vorausschau in der realen Welt eingesetzt werden sollte. Die Status-Quo-Szenarien verdeutlichten, dass sich die EU zu sehr auf Früherkennungen und Trendanalysen und zu wenig auf spekulativere Formen der Vorausschau verlässt. Sie versucht, Bedrohungsanalysen und lineare Prognosen zu verwenden, um unvorhersehbare zukünftige Veränderungsprozesse zu antizipieren. Es besteht sogar die Gefahr, dass die EU beginnt, Prognosen zu instrumentalisieren, um einen vorgeplanten politischen Kurs zu rechtfertigen wie zum Beispiel „Autonomie“. Schon jetzt gibt es Anzeichen dafür, dass die EU die Bedrohungsanalysen nutzt, um zu zeigen, dass die Globalisierung ein Problem darstellt, und die Abschottung von EU-Märkten zu rechtfertigen; um unilaterale europäische Regeln zu künstlicher Intelligenz, Klimawandel und Migration zu schaffen und zu versuchen, sie anderen aufzuzwingen. Die Worst-Case-Szenarien zeigen, dass eine solche Politik nach hinten losgehen kann und genau die feindseligen geopolitischen Situationen schafft, die sie eigentlich verhindern sollte. Diese Broschüre dokumentiert unser Ziel, Voraussicht auf spekulativere und ergebnisoffenere Weise einzusetzen.

#### DURCHBRECHEN POLITISCHER SILOS UND PFADE: IN RICHTUNG EINER ANDEREN ART VON EUROPÄISCHER MARKTMACHT

Insgesamt legen die Szenarien nahe, dass eine resiliente EU eine Gemeinschaft ist, die es vermeidet, in Silos zu denken, und die umsichtige, aber ergebnisoffene Verpflichtungen zur Integration über Grenzen und Bereiche hinweg eingeht. Es wird deutlich, wie sehr die strategischen Herausforderungen in den Bereichen Technologie, Geoökonomie, Klima und Migration sich durch alle Kapitel ziehen und nicht nur durch die, die den einzelnen Bereichen gewidmet sind. Die starke EU der Best-Case-Szenarien ist eine, die Silos aufbricht und ihre Digital-, Kapital-, Verteidigungs- und Arbeitsmärkte im Streben nach Wachstum, Innovation und demokratischen Wer-

## EXECUTIVE SUMMARY

ten miteinander verbindet. Während beim Streben nach dem „Brüsseler Effekt“ die EU dazu neigt, in jeder Krise ein einzelnes Marktprojekt voranzutreiben – zum Beispiel den digitalen Binnenmarkt, den Verteidigungsmarkt und andere –, wäre ein anderer Ansatz erfolgsversprechender: Die EU sollte in solchen Fällen, ihre verschiedenen Marktkompetenzen verbinden und aufeinander abstimmen, um den Zugang zu Innovationen, Kapital, staatlicher Unterstützung und den klügsten Köpfen zu erhalten.<sup>1</sup>

Dies ist das Rezept für eine überzeugendere Form von europäischer Stärke und Einflussnahme.

<sup>1</sup> Wir danken denjenigen, die ihr Fachwissen zur Verfügung gestellt haben, und wir stellen fest, dass etwaige Fehler allein bei den Autoren liegen.

Dieser Bericht entstand im Rahmen des von der Stiftung Mercator geförderten Projekts „Ideenwerkstatt Deutsche Außenpolitik“, das sich mit der Handlungsfähigkeit der deutschen und europäischen Außenpolitik auseinandersetzt. Um zu untersuchen, ob die EU mit Blick auf das Jahr 2030 auf dem richtigen Kurs ist, haben wir uns mit vier Themenfeldern befasst: Technologie, Geoökonomie, Sicherheit und Migration. Ausgehend von drei möglichen Szenarien für jeden dieser Bereiche im Hinblick auf 2030 – einem **Status-Quo**-, **Worst-Case**- und **Best-Case-Szenario** – möchten wir sicherstellen, dass die EU sich der Konsequenzen bei Fortführung ihres aktuellen Kurses bewusst ist, herausfinden, ob sie auf das Schlimmste gefasst ist und ob sie weiß, wie sie das Beste erzielen kann. Während unser Expertenteam Szenarien entwickelt hat, die auf verschiedenen Faktoren basieren, welche uns als Maßstab zur Analyse des EU-Fortschritts im kommenden Jahrzehnt dienen, haben wir uns für den vorliegenden Bericht nur auf einen Faktor und zwei seiner Variablen konzentriert. Die hier vorgestellten Status-Quo, Worst-Case- und Best-Case-Szenarien kombinieren diese Variablen auf unterschiedliche Weise und hinterfragen die üblicherweise vorausgesetzte Ursache-Wirkung-Beziehung zwischen ihnen. Dabei beleuchten sie neue Optionen für die Politik und brechen mit alten Pfadabhängigkeiten in Brüssel und Berlin.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass sich das Status-Quo- und Worst-Case-Szenario in allen vier Kapiteln nur wenig voneinander unterscheiden. Beide gehen von einer Europäischen Union aus, die versucht, ihren Binnenmarkt dafür einzusetzen, die Globalisierung einseitig zu beeinflussen und zu regulieren. Dass die Worst-Case-Szenarien schlimmer sind, liegt daran, dass aus ihrer Perspektive die EU dazu neigt, sich in ideologischer Hinsicht selbstsicher zu verhalten und äußeren Mächten gegenüber misstrauischer zu sein. In den Best-Case-Szenarien ist es ironischerweise oft eine große Krise oder Katastrophe, die einen positiven Kurswechsel auslöst. Auffällig ist, dass, während die EU in den Status-Quo- und Worst-Case-Szenarien versucht hat, Krisen vorherzusehen und sich vor ihnen zu schützen, sie in den Best-Case-Szenarien dazu tendiert hat, in Beziehungen und allgemeine Fähigkeiten zu investieren, die ihr helfen, für alles gewappnet zu sein, das kommt. Erfolgreiche Resilienz ist – zu einem großen Teil – eine Frage der Einstellung.

# Die Story Lines unserer vier Themenbereiche

## DIGITALE TECHNOLOGIEN

Für die vorliegende Broschüre haben wir zwei Variablen aus diesem Szenario ausgewählt – die Regulierungsmacht der EU und den Einsatz neuer Technologien im machtpolitischen Wettkampf – und in unterschiedlichen Konstellationen durchgespielt. Dabei sind wir zu dem Ergebnis gekommen, dass die EU in dem Wunsch, ihre demokratischen Werte zu schützen, zu schnell auf Regulierungsinstrumente zurückgreift. Lediglich im Best-Case-Szenario macht sie die Erfahrung, dass eine vorschnelle Regulierung auf Kosten der Innovationskraft geht. Doch Innovation ist nötig, um den europäischen Markt auszubauen, die Menschen in Europa zur schnellen Nutzung technologischer Neuerungen zu ermutigen und Technologien zu entwickeln, die im Ausland auf Interesse stoßen. Kurz gesagt: Es geht darum, dass sie sich neue disruptive Technologien zunutze macht, um ihre Werte zu schützen und in der Welt zu verbreiten.

- **Im Status-Quo-Szenario** macht die EU bei der Regulierung des Datenschutzes und der Nutzung der Künstlichen Intelligenz zunächst gute Fortschritte. Ihre Standards werden in aller Welt aufgegriffen, weil große multinationale Tech-Konzerne ein Interesse an der regulatorischen Reichweite und Stabilität der EU haben. Allerdings steigen den politischen Entscheidungsträgern in Brüssel diese ersten Erfolge über den Kopf und es kommt zu Zerwürfnissen mit den USA bei der Frage, wer von ihnen als Verfechter demokratischer Werte die internationale Führung übernimmt. Bis 2030 verliert die europäische Tech-Wirtschaft an Bedeutung und das Innovationspotenzial in der EU sinkt. Die EU spielt in diesem Spiel nur noch eine Nebenrolle und wird zur Beobachterin, die die gemeinsamen Regulierungsbemühungen der USA und Chinas aus der Ferne betrachtet.

- **Im Worst-Case-Szenario** konzentriert sich die EU auf Regelungen für Kommunikationstechnologien, die eine wichtige Funktion für die Demokratie und die öffentliche Meinungsbildung in Europa übernehmen. Auf diese Weise will sie sich vor feindseligen Desinformationskampagnen schüt-

zen und gleichzeitig ihre Werte schützen und verbreiten. Allerdings investiert sie aus ideologischen Gründen in ein umfangreiches satellitengestütztes Internetprojekt, um sich einen unabhängigen Zugriff auf Informationen zu sichern. Dies hat zur Folge, dass staatliche Fördermittel für kleinere Unternehmen und Bottom-Up-Innovationen auf den damit verbundenen Investitionsbedarf umgelenkt werden. Als die europäische Wirtschaft einbricht und ihren Stellenwert als integrierter Regulierungsraum einbüßt, startet China eine breit angelegte Desinformationskampagne.

- **Im Best-Case-Szenario** investiert die EU in Projekte, die sich entweder im Einklang mit den Prioritäten der Unionsbürgerinnen und -bürger befinden oder ihre Vorstellungskraft entwickeln sollen: Sie fördert zum Beispiel Vorhaben im Bereich Quantentechnologie, den digitalen Euro und ein Mars-Erkundungsprogramm. Diese Initiativen unterstützen kleinere europäische Unternehmen mit Innovationsimpulsen und können das Technologievertrauen der Europäerinnen und Europäer stärken, obwohl es im Rahmen von Naturkatastrophen zu weltweiten Technologieausfällen kommt. Der EU-Markt wächst, als europäische Technologien zunächst innerhalb der Union und schließlich auch im Ausland eingeführt werden. Nachdem die EU mit diesen Maßnahmen etwas gegen die digitale Kluft in Europa unternommen hat, kann sie sich nun der kurzfristigen und zielgerichteten Standardsetzung zuwenden.

## HANDEL UND GEOÖKONOMIE

Als Variablen haben wir in diesem Themenbereich die Beschaffenheit der Beziehungen zwischen den USA und China sowie den Zugang der EU zu Ressourcen und Technologien gewählt. Grundsätzlich können wir feststellen, dass sich die EU weder primär auf den Wettstreit mit den USA und China fokussieren noch versuchen sollte, deren Zusammenarbeit zu erzwingen. Sowohl eine Kooperation als auch ein Wettstreit zwischen den USA und China haben zur Folge, dass die EU aus dem Weltmarkt ausgeschlossen wird und nur noch beschränkten Zugang zu Ressourcen und technologischen Durchbrüchen erhält. Daher sollte sie sich vor allem darauf konzentrieren, themenbezogene Bündnisse zu schmieden, durch die sich der Einfluss- und Machbereich der „G2“ neu verteilt.

- **Im Status-Quo-Szenario** nimmt der Wettbewerb zwischen den USA und China zu und multilaterale Organisationen wie die WTO werden ihren eigentlichen Aufgaben nicht mehr gerecht. Peking und Washington treiben globale Innovation und den Zugang zu Ressourcen voran. Allerdings schaffen sie dafür zwei rivalisierende und

voneinander entkoppelte Blöcke, die sich die Isolation des jeweils anderen zum Ziel gesetzt haben. Die EU bemüht sich, mit der Entwicklung standzuhalten, muss im Wettstreit mit China und den USA jedoch ihre Niederlage eingestehen. Sie navigiert im Spannungsfeld der beiden Mächte – während Brüssel eine Annäherung an die USA im Bereich der Regulierung anstrebt, bemühen sich ärmere Mitgliedstaaten aus finanziellen Gründen um eine Annäherung an China.

- **Im Worst-Case-Szenario** kooperieren China und die USA miteinander und legen bilaterale Regeln über den Zugang zu Ressourcen und Technologien fest. Diese Zusammenarbeit ist dadurch entstanden, dass sich China zur wichtigsten wirtschaftlichen Supermacht aufschwingen konnte und die USA den Rückzug angetreten haben. Chinas Hauptinteresse besteht darin, andere Länder im Austausch gegen eine finanzielle Unterstützung ihrer regionalen Einrichtungen zum Abschluss von „Kooperationsabkommen“ zu drängen. In der Folge findet sich die EU in einer kooperativen Weltordnung wieder, die um die USA und China kreist und in der ihr Zugang zu disruptiven neuen Technologien streng reglementiert ist, weil Peking eine zunehmende Instabilität fürchtet.

- **Im Best-Case-Szenario** legt die EU ihren Fokus nicht auf den Wettstreit oder die Zusammenarbeit mit dem USA und China. Stattdessen schließt sie mit Indien auf, das von einer Katastrophe heimgesucht wurde und sich nun in multilateralen Organisationen wie der Welthandelsorganisation engagiert, deren Reform es lange Zeit blockiert hat. Die EU sieht dies als Möglichkeit, erneut ihre eigene internationale Reformagenda voranzubringen. Sie unterstützt den Aufbau themenbezogener internationaler Netzwerke aus Regierungen, Unternehmen, Fachleuten sowie Bürgerinnen und Bürgern in den Bereichen Ressourcen und Technologien – Plattformen, die kleineren Staaten, darunter auch ihren eigenen Mitgliedstaaten, Möglichkeiten der Einflussnahme bieten.

## AUFKOMMENDE SICHERHEITSBEDROHUNGEN

In diesem Themenbereich haben wir uns näher mit den beiden Variablen Klimawandel und Qualität der Sicherheitskooperation auseinandergesetzt. Dabei sind wir zu dem Ergebnis gekommen, dass Investitionen in die Sicherheitskooperation einer der Schlüssel zu einer erfolgreichen weltweiten Anpassung an den Klimawandel sind. Sie ermöglichen den Austausch von Technologien sowie eine Zusammenarbeit in Bereichen wie Raumfahrt. Die EU ist im Szenario von der gegenteiligen Annahme ausgegangen, nämlich dass der kontinuierliche Rückgang der internationalen Sicherheitskooperation dem Klimastress geschuldet sei, auf den man demzufolge mit ehrgeizigeren unilateralen Verpflichtungen bei der Festlegung von Klimazielen reagieren müsse. Doch ein solch unilaterales Vorgehen bei der Festlegung globaler Klimaziele und im Umgang mit den Konfliktursachen erweist sich als kontraproduktiv.

- **Im Status-Quo-Szenario** verliert die weltweite Sicherheitskooperation durch die fehlende finanzielle Unterstützung der USA und ihrer Verbündeten an Schlagkraft. Damit steigt auch das Konfliktpotenzial. In diesem komplexen Umfeld setzt die EU auf umfassende unilaterale Klimaverpflichtungen. Tatsächlich kann sie sich damit vor Gewaltausbrüchen schützen. Dies liegt jedoch daran, dass die Gewalt hauptsächlich aus den Reihen von Ökoextremisten stammt, die ihren Unmut über die fehlende internationale Einsatz- und Kooperationsbereitschaft zum Ausdruck bringen. Die EU bleibt zwar zu Beginn von diesen Konflikten verschont, was sie ihren hohen unilateralen Standards zu verdanken hat. Allerdings führt die mangelnde Kooperation in Sicherheitsfragen dazu, dass die Gewalt schließlich auch in Europa um sich greift.

- **Im Worst-Case-Szenario** bricht die internationale Sicherheitskooperation zusammen und wird weltweit durch regionale Sicherheitsordnungen ersetzt. Die EU macht sich diesen Wandel zunutze und positioniert sich selbst als führende Kraft im Bereich der regionalen Governance. Im Austausch gegen die Übernahme ihrer Standards bietet sie ihren Nachbarn eine umfassende Beteiligung an ihrem Green Deal. Doch der Zusammenbruch der globalen Sicherheitskooperation hat nicht nur im Bereich des Klima-Engineering eine gesteigerte regionale Risikobereitschaft zur Folge. Im Bemühen um den Erhalt ihrer regionalen Ordnung knüpft die EU den Zugang zu ihren Grünen Fonds nicht länger an Bedingungen, was der Korruption Vorschub leistet und Osteuropa anfällig für Konflikte macht.



- **Im Best-Case-Szenario** bricht die globale Sicherheitskooperation vollständig zusammen – wodurch einige Staaten schutzlos einer Reihe von Klimakatastrophen ausgeliefert sind, die die Pazifikregion erschüttern und sowohl China als auch die USA treffen. Beide Seiten investieren erneut in vertrauensbildende Maßnahmen, um eine klimarelevante Zusammenarbeit in allen Bereichen zu ermöglichen: Raumfahrt, See-, Land-, Luftverkehr und Internet. Im Zuge dieser vorsichtigen Annäherung zwischen den USA und China entwickelt sich auch eine Zusammenarbeit zwischen westlichen Staaten und Schwellenländern. Die EU kann von diesen Veränderungen profitieren, weil sie selbst in Sicherheitskooperation investiert hat.

## MIGRATION

Hier haben wir als Variablen die Strategien der EU im Wettstreit um die globale Migration und die Zahl der Migrantinnen und Migranten gewählt, die das Mittelmeer irregulär überqueren. Dabei kamen wir zu dem Ergebnis, dass die Ängste der EU sich selbst bewahrheiten. Sie geht davon aus, dass sie jedes Mal, wenn sie ihren Arbeitsmarkt öffnet und mit anderen großen internationalen Märkten um Migrantinnen und Migranten konkurriert, einen überproportional hohen Anstieg irregulärer Migration aus Afrika auslöst. Mit der Zeit erkennt die EU, dass Afrika selbst in der Lage ist, wettbewerbsfähige Arbeitsmärkte zu schaffen, um die Abwanderung von Arbeitskräften zu verhindern. Doch die europäische Strategie, Pufferzonen gegen irreguläre Migration aus Afrika einzurichten, verursacht eine Störung dieser Märkte und große Wellen an irregulärer Migration.

- **Im Status-Quo-Szenario** muss die EU ihren Arbeitsmarkt aus transaktionalen Gründen attraktiv machen: China hat begonnen, Abkommen mit Eliten in aller Welt zu schließen und bietet ihnen Zugang zu chinesischen Universitäten und Arbeitsmärkten im Gegenzug für Zugriff auf natürliche Ressourcen. Angesichts des Wettbewerbsdrucks sieht sich die EU gezwungen, politische Konditionalität einzuschränken, die sie manchen ihrer afrikanischen Partnern auferlegt hat – zumal China seine Kooperation nicht an politische Bedingungen knüpft. In der Folge verschlechtert sich die Situation von Menschenrechten und Demokratie in Afrika. Die Bemühungen der EU, die Attraktivität ihres Arbeitsmarkts gegenüber dem in China zu steigern und sich gleichzeitig von ihren direkten Nachbarn abzuschotten, lösen eine umfangreiche Migrationswelle aus Ost- und Westafrika aus.

- **Im Worst-Case-Szenario** befindet sich die EU erneut im Wettstreit mit asiatischen Arbeitsmärkten – in diesem Fall, weil sich Migration und regionale Freizügigkeit inzwischen zu Instrumenten der geopolitischen Bündnisbildung und des

geoökonomischen Wettbewerbs entwickelt haben. Die EU positioniert sich selbst als Kulturräum und schottet ihre Grenzen nach Nordafrika entsprechend stärker ab. Doch nordafrikanische Staaten wie Marokko machen sich diese Abschottung Europas zunutze und wenden sich ihren eigenen südlichen Nachbarstaaten zu. Sie nutzen Migration als diplomatisches Mittel, um auf das Machtgefüge in West- und Ostafrika Einfluss zu nehmen. Schon bald ist Marokko davon überfordert, Migration in dieser Wiese zu steuern. Dies löst eine weitere Migrationswelle von Afrika südlich der Sahara durch Nordafrika nach Europa aus.

- **Im Best-Case-Szenario** verzeichnet China eine Überalterung und einen Rückgang seiner Bevölkerung. Zudem bricht die Wirtschaft ein, sodass es Investitionen und „Sicherheitsberater“ aus Regionen wie Ostafrika zurückziehen muss. Angesichts des steigenden Konfliktpotenzials in Afrika bereitet der EU ihre eigene relative Anziehungskraft Sorgen. Sie bietet afrikanischen Eliten einen Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt, wenn sie im Gegenzug die Migrationsströme aus ihren Ländern unterbinden. Allerdings bietet Europa aus Sicht der äthiopischen Regierung keineswegs einen attraktiven Standort. Addis Abeba würde stattdessen lieber Unterstützung beim Ausbau des ostafrikanischen Arbeitsmarktes erhalten. Nachdem es unter Beweis gestellt hat, dass es lokale Arbeitskräfte von der Abwanderung abhalten kann, bittet es die EU um weitere Unterstützung, um Druck auf andere Arbeitsmärkte, beispielsweise in den Golfstaaten, auszuüben und eine bessere Behandlung von Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitern zu fordern. Dadurch kann Europa seine Wettbewerbsfähigkeit ausbauen und gleichzeitig einen Migrationszustrom verhindern. Einleitung: Die Zukunft Europas aus heutiger Sicht

# Einleitung: Die Zukunft Europas aus heutiger Sicht

Die Covid-19-Pandemie ist eine weitere Entwicklung, die Europas Schwäche in puncto Krisenbewältigung gezeigt und seine starke Abhängigkeit von einem globalen Governance-System offenbart hat, das nicht mehr zweckmäßig ist; die Krise hat die Grenzen der europäischen Wirtschaftsmacht dargelegt, indem sie schwache Verbindungen und kritische Abhängigkeiten in den Versorgungsketten aufgedeckt hat; und sie hat deutlich gemacht, dass Desinformation die politische Entscheidungsfindung Europas beeinflusst. Die Pandemie hat ebenso die Unfähigkeit der EU verdeutlicht, disruptiven Wandel sinnvoll zu nutzen. Während die Pandemie eine Reihe unerwarteter Ereignisse ausgelöst hat – Ereignisse, die schwere Folgen haben, höchst unwahrscheinlich und nur im Nachhinein erklärbar sind –, verharrte die EU in alten Vorhaben und Langzeitzielen und folglich in einem linearen und schablonenartigen Denken. Eigentlich sollte sie inzwischen mit solchen Situationen besser umgehen können. Doch wenn ein Regierungssystem, das noch in den neunziger Jahren als futuristisch galt, in den reaktiven Modus gezwungen wird, wirkt es an- und schwerfällig.

Trotz häufiger Warnungen war Europa nicht auf eine Pandemie vorbereitet. Auch wenn eine Art Notfallplan für eine Gesundheitskrise existierte – das deutsche Weißbuch von 2016 zur Sicherheitspolitik stufte Pandemien als eine von zehn Hauptherausforderungen für die deutsche Sicherheit ein –, sind kaum präventive Maßnahmen ergriffen worden. Das Vereinigte Königreich wird diesbezüglich in der Regel herausgehoben, weil es in diesem Fall ein offenes Tor verfehlt hat. Trotz der Operation Cygnus, einer Übung zu einer „Schwanengrippe“-Pandemie im Jahr 2016, versäumte es, die 20 Lektionen, die sich daraus ergaben, anzuwenden. Interessierte asiatische Staaten hingegen nahmen die Übung zur Kenntnis und wandten sie praktisch an. Singapur zum Beispiel überstand die Covid-19-Pandemie gut, zum Teil dank der Erkenntnisse, die es aus Cygnus gewonnen hatte. Doch Singapur hatte zuvor auch Erfahrungen mit der Vogelgrippe gemacht und wollte sein Sys-

tem verfeinern, während Großbritannien mit mehreren möglichen Bedrohungen konfrontiert war und in jede Bedrohung ein wenig investierte.

**Solche Ereignisse werfen somit drei wichtige Fragen auf, die wir im Folgenden behandeln:**

1. Wie können in Zukunft ähnlich schwere Krisen antizipiert werden?
2. Wie kann die Resilienz gegenüber dieser Art Krisen verstärkt werden?
3. Was ist das richtige Verhältnis zwischen Antizipation und Resilienz?

Diese Fragen sind relevant, da wir die großen Verursacher des globalen Wandels relativ einfach vorhersagen können: Durchbrüche in digitalen Technologien, wirtschaftliche Verschiebungen, Klimawandel und demografische Entwicklungen. Regierungen können wiederum strategische Planungsmaßnahmen wie zum Beispiel Top-down-Regierungsinitiativen und Zielvorgaben umsetzen. Doch die Auswirkungen dieser globalen Veränderungen sind, wie sich gezeigt hat, oft sehr unvorhersehbar. Es ist die Bottom-up-Resilienz, die in solchen Situationen meist am nützlichsten ist – wobei sich in der Vergangenheit ergebnisoffene Investitionen in gesellschaftlichen Zusammenhalt und internationale Partnerschaften auszahlten. Nach unserer Einschätzung war es das Versäumnis, den inneren Zusammenhalt und die internationalen Beziehungen zu stärken, und nicht das Versäumnis, die Ergebnisse der Cygnus-Übung umzusetzen, das in Boris Johnsons Regierungspolitik tatsächlich fehlte. Folglich bietet Großbritanniens Verlust an Zusammenhalt die eigentliche Lektion, die die Europäerinnen und Europäer für die Zukunft lernen müssen.

## VON COVID-19 BIS 2030: EUROPAS WEG IN DIE ZUKUNFT

Im vergangenen Jahr blickten viele Organisationen entschlossen nach vorne, sagten die großen Herausforderungen der Zukunft voraus und setzten sich neue Ziele und Strategien. Das Jahr 2030 diente als Zieldatum für Vorhaben wie die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und den Reflexionsprozess der NATO. Die NATO bekundete beispielsweise den Willen, ihr politisches Profil zu stärken und sich bis 2030 an das neue geopolitische Umfeld anzupassen. Wie NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg es ausdrückte: „Wenn sich die Welt verändert, wird sich auch die NATO verändern.“ Dass die Strategen in den



Chefetagen ihrer Hauptquartiere das Datum 2020 als Vorwand und Ansporn nutzen würden, um auf das Jahrzehnt bis 2030 vorzuschauen, war vielleicht das einzig wirklich Vorhersehbare im letzten Jahr. Die Covid-19-Krise – eine ausgewachsene Krise der Globalisierung nach den neunziger Jahren – verstärkte nur das Gefühl, dass 2020 ein Jahr war, das unseren zukünftigen Kurs bestimmen würde und uns zwang, einen Schritt zurückzutreten und darüber nachzudenken, wie unsere Zukunft aussehen könnte.

Die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen legte ebenfalls einen neuen Schwerpunkt auf die strategische Vorausschau, indem sie einen ihrer Vizepräsidenten mit der Aufgabe betraute, diese in allen Generaldirektionen der Kommission zu verankern. Doch bei den diesbezüglich umgesetzten EU-Übungen wurden entweder gängige Annahmen bestätigt oder nur schwer hinterfragt. Das Problem lag darin, dass diese Übungen nicht in der Lage waren, dem impliziten Verständnis davon entgegenzuwirken, dass bestimmte nationale und internationale Strukturen und treibende Kräfte gegeben sind. Dies ist eine häufige Eigenschaft von Risikoanalysen und Fähigkeitsplanungen – Risikofaktoren als unverrückbare Konstanten zu betrachten, die in eine düstere, negative und letztlich defensive Zukunftsvision einfließen, die unter politischen Entscheidungsträgern in Europa nur allzu verbreitet ist. Bei solchen Ansichten gibt es die Tendenz, eine EU zu projizieren, die in einem feindlichen globalen Umfeld zunehmend allein dasteht – eine EU, die eher aus existenzieller Notwendigkeit als aus freier Entscheidung ihre Kräfte bündeln muss.

Diese Tendenz zum linearen Denken ist in Deutschland besonders ausgeprägt, einem Land, das für seinen Status-Quo-Ansatz in globalen Angelegenheiten bekannt ist. Doch der deutsche Status quo ist natürlich beeinträchtigt worden. Nicht nur, dass die Amtszeit von Bundeskanzlerin Angela Merkel mit der Wahl im September 2021 nach 16 Jahren zu Ende gegangen ist. Auch die lange regierende „Große Koalition“ aus Christdemokraten und Sozialdemokraten ist einer neuen Ampelkoalition aus SPD, Grünen und FDP gewichen. Dieser tiefgreifende Wandel im Herzen Europas, der kurz vor der französischen Präsidentschaftswahl 2022 stattgefunden hat, könnte eine einmalige Chance sein, die EU auf einen neuen Weg zu bringen. Und doch scheinen sich die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Berlin, Paris und im Hauptquartier der Kommission vor allem darauf zu konzentrieren, Fortschritte für die EU in den bereits bestehenden deutsch-französischen Agenden zu erzielen – der Vertiefung von Eurozone und Schengen sowie, dank der aktuellen Aufmerksamkeit der USA, im Handel und vor allem im digitalen Markt.

Wenn sich in Berlin und Paris eine strategische Agenda herausgebildet hat, dann rund um die Ideen einer „europäischen Autonomie“ und „geopolitischen EU“. Eine solche Agenda vereint den französischen Wunsch, dass die EU einen autonomen Weg in der Welt einschlägt und schützende Barrieren um sich herum aufbaut, mit dem deutschen Engagement für eine internationale, regelbasierte Ordnung und Verstärkung der EU-Integration. In ihrer aktuellen Ausprägung geht es darum, dass die EU alte Marktintegrationsprojekte von der Außenwelt abschottet und deren Regulierung vertieft, bevor sie den Marktzugang und andere geopolitische Hebel einsetzt, um diese Regulierungen auf andere Länder auszuweiten. Diese Agenda beansprucht für sich, die Fehler der EU aus den neunziger Jahren rückgängig zu machen, nämlich als Europa die Idee vom „Ende der Geschichte“ und der globalen Marktintegration aufgriff. Aber sie bedient sich genau der Art von deterministischem, linearem Denken, das sie zu korrigieren vorgibt – diesmal als „Wiederkehr der Geschichte“ und „schiefgelaufene Globalisierung“ – um die Europäerinnen und Europäer davon zu überzeugen, dass sie sich abschotten und ihre Prioritäten eigenständig durchsetzen müssen.

## DER AKTUELLE NEGATIVTREND DER EU

Zugegeben, blickt man nur auf Prognosen und Kurven, sieht es in der Tat schlecht aus für die EU, vor allem wenn man an die hoffnungsvollen neunziger Jahre zurückdenkt. Damals diente ein „freies und ganzes“ sowie „postmodernes“ Europa als Modell für die Zukunft. Heute sieht seine Entwicklung in vier Schlüsselbereichen trostloser aus, und seine Zukunftsanalysen tendieren zu großen Kurskorrekturen und Bemühungen, die EU vor einer feindlichen Welt zu schützen.

**Entwicklung im Bereich Technologie:** Europäische Firmen machen derzeit weniger als vier Prozent der Marktkapitalisierung in den 70 größten Digitalunternehmen der Welt aus – Firmen aus den USA und China hingegen machen 73 Prozent beziehungsweise 18 Prozent aus.<sup>2</sup> In anderen Bereichen sind EU-Unternehmen kaum präsent. So ist zum Beispiel keiner der acht größten Cloud-Service-Anbieter aus Europa, während 71 Prozent aus den USA kommen.<sup>3</sup> Ohne eine Startup-Kultur und eine gute Kapitalquelle sowie eingezwängt zwischen den USA und China scheint der EU-Technologie-Markt zum Schrumpfen bestimmt zu sein.

**Entwicklung im Bereich Geoökonomie:** Die Abhängigkeit der EU von Dritten bei kritischen Rohstoffen wächst – zum Beispiel beim Import kritischer Rohstoffe aus Nicht-EU-

2 N.N., „Tech regulation: The Brussels effect, continued,“ The Economist, 20. Februar 2020.

3 Felix Richter, „Amazon Leads \$130-Billion Cloud Market,“ Statista, 4. Februar 2021: <<https://t1p.de/mbub>> (Aufruf 1. März 2021).

Ländern. Europa importiert derzeit 78 Prozent seines Lithiums aus Chile und fast 100 Prozent der seltenen Erden aus China. Angesichts von Trends in Bereichen wie Maschinenbau und Digitaltechnik wird die EU sogar noch mehr benötigen. Laut einer Prognose der Europäischen Kommission würde die EU bis 2030 die 18-fache Menge an Lithium brauchen, über die sie derzeit verfügt, wenn die Nachfrage weiter steigt.<sup>4</sup>

**Entwicklung im Bereich Sicherheit:** 60 Prozent der vom Klimawandel am stärksten betroffenen Länder sind bereits von bewaffneten Konflikten betroffen.<sup>5</sup> Der Klimawandel verschärft diese Konflikte exponentiell.<sup>6</sup> Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz prognostiziert, dass im Jahr 2050 rund 200 Millionen Menschen humanitäre Hilfe benötigen werden, unter anderem aufgrund der ökologischen Auswirkungen. So werden sich die Auswirkungen des Klimawandels in einem Rückgang der menschlichen Sicherheit in der EU-Nachbarschaft bemerkbar machen. In Europa selbst wird es zu häufigeren und intensiveren Naturkatastrophen kommen – zum Beispiel werden ab 2050 voraussichtlich alle zwei Jahre extreme Hitzewellen auftreten.<sup>7</sup>

**Entwicklung im Bereich Migration:** Die „Gesetze“ der Demografie und des „Push and Pull“ der Märkte sehen düster aus. Vor hundert Jahren, als Europa noch eine gewisse globale Vormachtstellung genoss, machte seine Bevölkerung 20 Prozent der Weltbevölkerung aus.<sup>8</sup> Im Jahr 2030 werden es nur noch etwa 8,5 Prozent sein.<sup>9</sup> Gemessen an den reinen Zahlen ist Europa jedoch das attraktivste Ziel für globale Migration und zieht fast ein Drittel aller Migrantinnen und Migranten an, vor allem aus instabilen benachbarten Staaten.<sup>10</sup> Die EU wird voraussichtlich einen Anstieg der Zuwanderung zwischen 21 und 44 Prozent im Vergleich zum letzten Jahrzehnt erleben, ein Großteil davon irregulär.<sup>11</sup>

## WIE DISRUPTIONEN ES UNS ERLAUBEN, ENTWICKLUNGEN ZU VERÄNDERN

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass zukünftig die Konflikte zunehmen und die Auswirkungen des Klimawandels dramatischer werden, während die Innovationskraft

in Europa schrumpfen wird und die demografischen Veränderungen lebenswichtige Qualifikationslücken schaffen werden, die trotz umfangreicher Migration nicht geschlossen werden können. Aber Vorausschau ist eine Gelegenheit, über die gegenwärtigen Strukturen hinaus zu denken und zu erkennen, dass die Darstellung einer Entwicklung von der Vergangenheit zur Gegenwart uns nicht immer hilft, zu verstehen, was als Nächstes kommt. Geschweige denn, die Europäerinnen und Europäer zu inspirieren, eine Kapazität aufzubauen, um Chancen zu ergreifen, die sich auf dem Weg in Richtung 2030 ergeben könnten. Dazu muss die EU ihre negativen Vorurteile überwinden – zum Beispiel die Überzeugung, eine Festung zu sein, die von Migrantinnen und Migranten belagert oder zwischen den Vereinigten Staaten und China aufgerieben wird. Andernfalls wird ihr Weg einer des Fatalismus und der sich selbst erfüllenden Ängste sein.

Anstatt, wie heute, die Entwicklung zu verfolgen und zu versuchen, die nächste große disruptive Krise vorherzusagen, wäre es eine hilfreiche mentale Übung, zu akzeptieren, dass große Disruptionen zu erwarten sind, und zu fragen, welche alternativen Wege sich dadurch für die EU eröffnen könnten. Zu diesem Zweck ist es aufschlussreich zu zeigen, wie die Covid-19-Pandemie bereits jetzt die Entwicklung in wichtigen Bereichen verändert, indem sie die folgenden Aspekte verschärft:

**Beschleunigung und Verlangsamung:** Die Digitalisierung der Lieferketten und der Kundeninteraktion machte einen Sprung um schätzungsweise vier Jahre nach vorne, die Herstellung digitaler Produkte um sieben Jahre. Der Anteil des E-Commerce am globalen Einzelhandel wuchs von 14 Prozent im Jahr 2019 auf etwa 17 Prozent im Jahr 2020. Die Einführung von Kryptowährungen und die Entwicklung hin zu einer bargeldlosen Gesellschaft beschleunigten sich.<sup>12</sup> Blockchain-Anwendungen wurden eingesetzt, um Ansteckungen zu verfolgen, einen Tsunami von Krankenversicherungszahlungen zu verwalten und medizinische Lieferketten aufrechtzuerhalten. Andere Trends wurden jedoch ins Gegenteil verkehrt, darunter biometrische Lösungen wie die Fingerabdruckererkennung, die auf physischen Kontakt angewiesen ist, der nun ein Gesundheitsrisiko darstellt, und

4 European Commission, „Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU – A Foresight Study“, 3. September 2020: <<https://t1p.de/55vcw>> (Aufruf 1. März 2021).

5 International Committee of the Red Cross, „When Rain Turns to Dust“, ICRC Report, 7. Juli 2020: <<https://t1p.de/nmh0>> (Aufruf 1. März 2021).

6 Adrien Detges, „Climate and Conflict: Reviewing the Statistical Evidence“, Report of the Climate Diplomacy Initiative (a collaborative effort of Germany's Federal Foreign Office in partnership with adelphi), März 2017: <<https://t1p.de/ujyy>> (Aufruf 1. März 2021).

7 European Environment Agency, „Climate change adaptation and disaster risk reduction in Europe“, EEA Report No. 15 (2017): <<https://t1p.de/eao4>> (Aufruf 1. März 2021).

8 Bella Jordan et al., The European Culture Area: A Systematic Geography (London, 2020), S. 74.

9 UN Population 2030, UN Department for Economic and Social Affairs (2015): <<https://t1p.de/7h7n>> (Aufruf 1. März 2021).

10 IOM, Migration in the World: <<https://t1p.de/y1lx>> (Aufruf 1. März 2021).

11 IOM, „Assessing immigration scenarios for the European Union in 2030“, GMDAC Report, 23. September 2020: <<https://t1p.de/5otu>> (Aufruf 1. März 2021).

12 UNCTAD, „How Covid-19 triggered the digital and e-commerce turning point“, UNCTAD Blog, 15. März 2021: <<https://t1p.de/7c6y>> (Aufruf 1. Juni 2021).

die Gesichtserkennung, die bei maskentragenden Bevölkerungen zum Problem wurde.<sup>13</sup>

**Unerwartete Möglichkeiten:** Die Pandemie bremste das jahrelange globale Bevölkerungswachstum. Das tödliche Virus hatte einen Abwärtseffekt, wenn auch nicht durch den vorhergesagten Mechanismus der erhöhten Todesfälle. Vielmehr wurde die langfristige demografische Entwicklung durch einen Geburtenrückgang gebremst, da Familien das Kinderkriegen hinauszögerten oder sogar ganz aufgaben.<sup>14</sup> Große Städte und entwickelte Volkswirtschaften erlebten auch durch „umgekehrte Migration“ einen Bevölkerungsverlust: nämlich durch die Rückkehr von Arbeitsmigranten in ihre Herkunftsländer und in ländliche Gebiete.<sup>15</sup> Zudem gab es eine Zunahme regionaler Reiseblasen, da sich benachbarte Länder von der globalen Arbeitswelt abwandten und sich darauf konzentrierten, ihre Grenzen zueinander offen zu halten.

**Bleibende Ungewissheiten:** Bei Ursachen von Konflikten wie dem Klimawandel ist unklar, ob sich die reduzierten Emissionen aus dem physischen Verkehr oder das Wachstum der Emissionen aus energiehungrigen Technologien wie Blockchain und Kryptowährung durchsetzen werden. Während politisch induzierte Gewalt im Vergleich zum Vormonat um 10 Prozent zurückging und die Demonstrationen um etwa 30 Prozent deutlich abnahmen,<sup>16</sup> schien die verstärkte Nutzung von Online-Plattformen ein Vorbote für einen Schwenk in Richtung Autoritarismus und Überwachung zu sein.<sup>17</sup> Es sollte jedoch auch betont werden, dass diese Unsicherheiten größtenteils deshalb bestehen bleiben, weil Europa es versäumt hat, den Moment zu nutzen, um für positive Veränderungen zu sorgen – obwohl es bei Entwicklungen wie der Einrichtung regionaler Reiseblasen Vorreiter war.<sup>18</sup>

## UNSERE EIGENE VORAUSSCHAU-ÜBUNG

Auch wir von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) konnten uns dem Trend zum Blick in die Zukunft nicht entziehen. Im Herbst 2020 luden wir Expertinnen und Experten sowie politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zu vier dreitägigen Workshops ein, um gemeinsam die weltpolitische Landschaft im Jahr 2030 zu reflektieren. Jeder der vier Workshops konzentrierte sich auf ein anderes Handlungsfeld mit enormem Transformationspotenzial: digitale Technologien, Handel und Geoökonomie, aufkommende Sicherheitsbedrohungen und massive Migrationsbewegungen. In jedem dieser Politikfelder baten wir die jeweilige Expertengruppe, verschiedene Zukunftsszenarien zu entwickeln, wobei wir uns nicht auf Vorhersagen und Wahrscheinlichkeiten stützten, sondern auf mögliche Ereignisse, die plausibel erschienen. Wir wollten wissen, wie die Zukunft Europas aussehen könnte, wenn die EU auf disruptiven Wandel ähnlich reagieren würde wie sie es aktuell tut, sprich ein **Status-Quo-Szenario**. Darüber hinaus wollten wir erfahren, wie sie ein **Worst-Case-Szenario** vermeiden und sich auf ein **Best-Case-Szenario** zubewegen könnte. Kurz: wie die EU Disruptionen auf den vier genannten Gebieten nutzen könnte, um die Entwicklungen auf positive Weise zu beeinflussen.

Unsere Szenarien basierten somit nicht auf Prognosen, die eine Linie von den neunziger Jahren über 2020 bis 2030 ziehen. Stattdessen wählten unsere Expertinnen und Experten für jedes der vier Felder bestimmte Faktoren aus, die das Gerüst für die globale Ordnung im Jahr 2030 bilden sollten: Diese Variablen mussten als unsicher, jedoch einflussreich eingestuft werden – „hohe Wirkung und hohe Unsicherheit“, – wenn es darum ging, die Zukunft in den jeweiligen Politikbereichen zu bestimmen. Anschließend baten wir die Gruppen, diese Variablen auf unterschiedliche Weise zu kombinieren und das Zusammenspiel zu nutzen, um verschiedene Zukunftswelten zu gestalten. Die Welten, die wir uns vorstellten, unterschieden sich zwar stark von der heutigen Entwicklung, aber wir waren dennoch in der Lage, rückblickend zu erklären, wie wir dorthin gekommen waren, indem wir uns von 2030 bis 2020 zurückarbeiteten. Nachdem wir

13 Stephanie Kanowitz, „Tech called up ‘in the war against the unexpected,’“ Government Compute News, 19. März 2020: <<https://t1p.de/3kpc>> (Aufruf 1. Juni 2021).

14 Melissa S. Kearney and Phillip Levine, „The Coming COVID-19 Baby Bust Is Here,” Brookings Blog, 5. Mai 2021: <<https://t1p.de/4itt/>> (Aufruf 1. Juni 2021).

15 Julie Boillat and Julie Zaehrer, „COVID-19, reverse migration, and the impact on land systems,” Global Land Programme Blog, 16. September 2020: <<https://t1p.de/a168>> (Aufruf 1. März 2021).

16 Melissa Pavlik, „A Great And Sudden Change: The Global Political Violence Landscape Before And After The COVID-19 Pandemic,” ACLED Special Report: <<https://t1p.de/ff84>> (Aufruf 1. Juni 2021).

17 N.N., „Experts Say the ‘New Normal’ in 2025 Will Be Far More Tech-Driven, Presenting More Big Challenges,” Pew Research Center, 18. Februar 2021: <<https://t1p.de/f5ea>> (Aufruf 1. Juni 2021).

18 Meghan Benton, „What’s Next for Global Migration? Gazing Into the COVID-19 Crystal Ball,” MPI podcast, 9. Dezember, 2020: <<https://t1p.de/ec12>> (Aufruf 1. März 2021).

mehrere alternative Zukunftsszenarien geschaffen hatten, baten wir die Expertengruppe, das Verhalten der EU unter verschiedenen Bedingungen zu testen, die jeweils zu einem Status-Quo-, einem Worst-Case und einem Best-Case-Szenario führen.

Im Bereich Sicherheit und Verteidigung zählten zu den Variablen beispielsweise große Unbekannte wie die zukünftige Qualität des Multilateralismus und das Engagement für multilaterale Institutionen – beziehungsweise deren zunehmende Irrelevanz. In der Technologiebranche zählten zu den Schlüsselfaktoren die Fähigkeit zur Klimapolitik oder Innovation und der Grad des Fortschritts oder der Stagnation in Technologieunternehmen. Mehrere Faktoren wurden in allen Szenarien als nahezu „sicher“ angesehen. In fast allen Szenarien wurde China mächtiger und einflussreicher als im Jahr 2020, es gab mehr Wettbewerb unter den Großmächten und irreguläre Migration sowie Massenmigration wurden von Politik und der Öffentlichkeit gleichermaßen als Herausforderung oder Bedrohung angesehen. Doch trotz des zunehmenden geopolitischen und amerikanisch-chinesischen Wettbewerbs sah beispielsweise kein Szenario vor, dass der US-Dollar bis 2030 als Leitwährung vollständig verdrängt werden würde.

## FÜNF KERNLEHREN FÜR DIE HANDLUNGSFÄHIGKEIT DER EU 2030

Ziel unserer Arbeit war es, ausschließlich mit plausiblen Zukunftsszenarien zu arbeiten. Das heißt im Umkehrschluss jedoch nicht, dass sie gleichzeitig wahrscheinlich sind. Die Frage war vielmehr, ob die ausgewählten Variablen und Wege, die wir rückwärts von 2030 bis 2020 dargestellt haben, glaubwürdig sind. Aus diesem Grund sollten die Leserinnen und Leser des vorliegenden Berichts verschiedene Szenarien als kreative Denkübungen betrachten, um Chancen und Fallstricke zu identifizieren, sie aber nicht als gegebene Tatsache ansehen. Es handelt sich überdies um narrative Szenarien, was bedeutet, dass unsere Expertengruppe oder wir selbst in einigen Fällen zukünftigen Ereignissen, die wir für relativ unwahrscheinlich hielten, die aber einen starken narrativen Effekt hatten, Farbe verliehen haben. Um bestimmte Schlussfolgerungen und Botschaften zu unterstreichen, stellten wir uns zum Beispiel vor, dass die Europäische Kommission die heimische Nutzung des „Satelliten-Internets“ durchsetzen würde oder dass die exzessive Klima-Geotechnik durch US-Unternehmen Todeszonen im Mittelmeer verursachen würde.

Was können wir aus dieser Übung lernen? In allen vier Bereichen ergaben sich **fünf aufschlussreiche Erkenntnisse:**

**1.** Erstens, und das ist vielleicht nicht überraschend, sind alle **vier unserer einzelnen Politikbereiche miteinander verbunden**. Kaum eine der Kernvariablen, die die wichtigsten Effekte verursacht haben, kann ausschließlich dem einen oder dem anderen Handlungsfeld (Technologie, Klima usw.) zugeordnet werden. Selbst wenn die verschiedenen Politikbereiche isoliert betrachtet werden, wirken sie zusammen. Zum Beispiel hat die Herausforderung des Klimawandels und die damit verbundene Abschwächung (durch multilaterale Handlungsverpflichtungen) und Anpassung (durch innovative grüne Technologie) Auswirkungen auf die Häufigkeit und Art möglicher Konflikte, künftige Migrations- und regionale Kooperationsmuster, den Handel und den Wettbewerb in puncto Innovationen in der Technologie. Zudem hängt die Fähigkeit von Staaten, Veränderungen in jedem einzelnen Bereich zu nutzen, davon ab, ob sie in andere Bereiche blicken können, das heißt Zugang zu neuen Technologien, Kapital, natürlichen Ressourcen und klugen Köpfen haben.

**2.** Zweitens, und direkt damit verbunden, wurden alle zwölf Szenarien letztlich von einer begrenzten Anzahl von Variablen bestimmt, die sich oft überschneiden. Eine der Variablen, die sich über alle Szenarien hinweg entscheidend auswirkte, ist die Qualität des Großmächte Wettbewerbs – nicht so sehr der Grad der Konkurrenz, Konfrontation oder Kooperation zwischen den USA und China, sondern vielmehr **der Zustand des Multilateralismus und der Appetit auf internationale Kooperation**. Dies bestimmte häufig, ob Szenarien positiv oder negativ ausfielen – zum Beispiel ob die Nachbarn der EU-Staaten Lust hatten, mit der EU in Sachen Migration zu kooperieren, ob die Weltmächte gemeinsam an technologischen Innovationen und Regulierungen arbeiteten oder Waffentechnologien einsetzten, und ob sie an Lösungen zur Abschwächung des Klimawandels mitarbeiteten oder die negativen Auswirkungen eskalierten, indem sie entweder nichts taten oder einseitige Anpassungen vornahmen. Um eine Krise erfolgreich zu bewältigen, war es hilfreich, dass die EU in starke internationale Beziehungen investierte.

**3.** Drittens: Unabhängig davon, wie diese Variablen ablaufen und wie sie miteinander verwoben sind, hängt ihre finale Auswirkung auf Europa von innenpolitischen Faktoren ab – dem Zustand der inneren Angelegenheiten der EU, dem Grad des Vertrauens der EU-Bürgerinnen und -Bürger, dem sozioökonomischen Zusammenhalt und der politischen Einheit – kurz gesagt, von der **inneren Resilienz**. Wenn wir uns von 2030 bis heute zurückarbeiten, stellen wir fest, dass es für die EU schwieriger wird, in einer Krise zu handeln, und dass es für externe Akteure leichter wird, sich einzumischen und eine dauerhafte Lücke zu



schaffen, wenn es zu Beginn eine Kluft bei einem relevanten Thema innerhalb Europas gibt. Ist der innere Zusammenhalt hingegen hoch, können positive Entwicklungen verstärkt, negative Effekte abgeschwächt und – gemäß des alten Klischees, das jedoch nie wahrer als in den disruptiven Jahrzehnten der 2020er Jahre war – Krisen sogar in Chancen verwandelt werden.

**4.** Viertens – was die dringende Notwendigkeit für die EU veranschaulicht, die Chancen für einen politischen Wandel zu ergreifen – haben wir beobachtet, dass das **Status-Quo-Szenario und das Worst-Case-Szenario einander überraschend ähnlich sind**. Im Bereich der Sicherheit gibt es beim Status-Quo-Szenario gelähmte internationale Sicherheitsinstitutionen: eine NATO ohne die Vereinigten Staaten, einen inaktiven Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, China, das seine Einflussphäre militärisch bewahrt, und Konflikte um den Klimawandel. Es ist schwer, sich noch viel Schlimmeres vorzustellen, aber das Worst-Case-Szenario hat es dennoch geschafft, dass wir uns einen fragmentierten technologischen Fortschritt vorstellen, der die Überanpassung des Klimas anheizt und eine Katastrophe zur Folge hat. In den vier Status-Quo-Szenarien neigten wir dazu, uns eine EU vorzustellen, die ihrem derzeitigen politischen Kurs der zunehmenden Autonomie folgt und sich von der Welt abschottet, um ihre Kontinuität zu wahren. In den Szenarien mit den schlechtesten Endergebnissen stellten wir außerdem fest, dass dies darauf zurückzuführen war, dass die EU ihrem derzeitigen Kurs eine geopolitische Dimension hinzugefügt und ihre autonomen Prioritäten mit geopolitischen Mitteln und gegen den Widerstand im In- und Ausland durchgesetzt hatte.

**5.** Dies führt zur fünften und letzten Beobachtung über **die Rolle des „Zufalls“**. Einige der Szenarien setzten auf zufällige politische Verschiebungen, die neue Perspektiven eröffnen – ein grüner Präsident Frankreichs, der eine Klimakooperation mit der MENA-Region zusammen mit China aufbaut, oder eine neue britische Labour-Regierung, die in der Außen- und Sicherheitspolitik mit der EU zusammenarbeiten möchte. Einige sahen eine Abfolge von Krisen vor, die so schwerwiegend sind, dass sie gemeinsam angegangen werden müssen – wie die Überflutung der Küsten, die nicht nur eine, sondern mehrere Kernschmelzen in Chinas Kraftwerken als Bedrohung hervorrufen können – und deren erfolgreiche Bewältigung den Wunsch nach multilateraler Zusammenarbeit neu entfacht. Umgekehrt beschreiben einige der Szenarien Ereignisse, die einen negativen Dominoeffekt auslösen, wie zum Beispiel der Streit über die Zuordnung eines Cyberangriffs, durch den letztlich die NATO aufgelöst werden kann. Entscheidend ist hier, dass weder scheinbar zufällige Ereignisse

noch lineare strukturelle Entwicklungen darüber entscheiden, in welcher Position sich die EU im Jahr 2030 befindet, sondern das Handeln.

Und damit zum positiven Teil: Entwicklungen sind nicht per se schlecht oder gut und die Schwere einer Krise führt nicht zwangsläufig zu einem schlechteren Ergebnis. Vielmehr kann die EU durch ihr eigenes Handeln, intern wie gemeinsam mit anderen Mächten, neue Wege einschlagen und Ergebnisse definieren. Europas Investition in Handlungsfähigkeit – der Aufbau einer Fähigkeit, auf externe Entwicklungen zu reagieren, unter Druck zu agieren und sein Umfeld zu gestalten – wird bestimmen, ob seine Realität im Jahr 2030 eher einem Worst-Case-Szenario oder einem Best-Case-Szenario gleichen wird. Und das bedeutet in allen Szenarien Vorabinvestitionen in nationale und internationale Abhängigkeiten und Zusammenhalt. Europas Zukunft liegt in seinen Händen.

Das einzige Problem ist, dass solche unbefristeten Investitionen in der heutigen Welt immer schwieriger zu tätigen sind. Und doch hat die EU eine lange Geschichte der sorgfältigen Nutzung von Konnektivität und Märkten, um Zusammenhalt zu schaffen und die Quellen von Konflikten und Krisen zu „domestizieren“ – eine Geschichte, die in Paris und Berlin inmitten der Rufe, Europa solle geopolitisch „werden“, ausgeblendet wird. Befürworter dieser Agenda stellen die frühere Nutzung der Märkte und der wirtschaftlichen Verflechtung durch die EU als naiv dar, um zu rechtfertigen, dass sie sich jetzt abschottet und versucht, die Globalisierung einseitig zu regulieren. Damit riskieren sie, den wahren Weg der EU-Geschichte zu ignorieren, der ein Weg der Neuerfindung und der Vermischung und Anpassung von Kompetenzen in verschiedenen Politikbereichen war. Es ist diese lange Geschichte der Geopolitik, die die EU erfolgreich genutzt hat, um die besten Ergebnisse zu erzielen.







# Technologie 2030: Warum die EU Innovation vor Regulierung stellen muss

Im Rahmen unseres Forschungsprojekts, das untersuchen soll, ob die EU im Hinblick auf das Jahr 2030 auf dem richtigen Weg ist, befasst sich dieses Kapitel mit **Technologie**. Ausgehend von drei möglichen Szenarien für 2030 – einem **Status-Quo**-, **Worst-Case**- und **Best-Case-Szenario** – möchten wir sicherstellen, dass die EU sich der Konsequenzen bei Fortführung ihres aktuellen Kurses bewusst ist, herausfinden, ob sie auf das Schlimmste gefasst ist und ob sie weiß, wie sie das Beste erzielen kann.

Während unser Expertenteam Szenarien entwickelt hat, die auf verschiedenen Faktoren basieren, welche uns als Maßstab zur Analyse des EU-Fortschritts im kommenden Jahrzehnt dienen, haben wir uns für den vorliegenden Bericht nur auf einen Faktor und zwei seiner Variablen konzentriert. Die hier vorgestellten Status-Quo, Worst-Case- und Best-Case-Szenarien kombinieren diese Variablen auf unterschiedliche Weise und hinterfragen die üblicherweise vorausgesetzte Ursache-Wirkung-Beziehung zwischen ihnen. Dabei beleuchten sie neue Optionen für die Politik und brechen mit alten Pfadabhängigkeiten in Brüssel und Berlin.

In der EU gilt Regulierung heutzutage als wichtigstes Mittel, um Einfluss auf den künftigen Einsatz digitaler Technologien in Europa und aller Welt zu nehmen. Vor diesem Hintergrund entwickelt das vorliegende Kapitel drei anschauliche Szenarien für 2030, die sich jeweils an zwei Faktoren orientieren: den Fragen danach, **wie die EU ihre Regelungsbefugnisse einsetzt und wie sie sich auf internationaler Ebene Technologien für geopolitische Zwecke zunutze macht**. Das Ergebnis dieser Betrachtungen ist unerwartet: Innovation muss in Europa oberste Priorität haben. Ohne Innovationskraft kann die EU ihre kooperative und demokratische Ordnung auf internationaler Ebene nicht durchsetzen. Denn ihre Standards sind bedeutungslos, solange ihre digitalen Technologien im Ausland nicht genutzt werden. Die EU kann sich nicht nur auf ihre Marktgröße und die Tatsache berufen, dass sie ausländischen Technologieunternehmen Zugang zu ihren Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht. Diese Form der Machtausübung verliert zunehmend an Bedeutung. Unsere Szenarien machen deutlich, dass die EU mit ihrer Strategie, stets als Vorreiterin im Bereich der Regulierung aufzutreten – etwa im Datenschutz oder mit Blick auf Social-Media-Plattformen und künstliche Intelligenz (KI) – Gefahr läuft, sich ihrer eigenen Innovationskraft zu berauben. Sollte sie weiterhin auf eine defensive Regulierungsstrategie setzen, wird dies nicht nur Innovationen verhindern, sondern auch negativen Folgen für die gesamte EU-Außenpolitik mit sich bringen.

Mit Blick auf die erste Frage (Wie nutzt die EU ihre Rechtssetzungsbefugnisse, um ihre Standards auf internationaler Ebene durchzusetzen?) geht das **Status-Quo-Szenario** davon aus, dass die EU ihre Regulierungspolitik durch neue Tech-Regeln vertieft und ausweitet und sich bewusst dem globalen geopolitischen Kampf um einen nach freiheitlich-demokratischen Grundsätzen ausgerichteten Technologie-

sektor anschließt. Allerdings orientiert sie sich dabei an hierarchisch organisierten „demokratischen Machtstrukturen“ und entscheidet selbst, welche Unternehmen im Sinne einer übergeordneten Strategie unterstützt werden sollen. Im **Worst-Case-Szenario** legt die EU gekonnt den Schwerpunkt auf vertrauensbildende Maßnahmen, um gesellschaftliche Spaltung zu überwinden und die eigene Regulierungsfähigkeit zu wahren. Dies setzt allerdings voraus, dass sie über eine geopolitische Strategie verfügt. Zudem führt ihre übermäßige Fokussierung auf die Bekämpfung von Desinformationen und hybriden Bedrohungen letzten Endes zu einer Spaltung der öffentlichen Meinung in Europa und einer Steigerung des Misstrauens gegenüber Technologien und dem Staat. Im **Best-Case-Szenario** schließlich setzt die EU primär auf einen Ausbau der Investitionen und eine Stärkung der Technologieakzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern, indem sie die Menschen in Europa für wegweisende Innovationsinitiativen wie den Krypto-Euro der Europäischen Zentralbank (EZB), die Mars-Mission der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) und das von Deutschland und Frankreich geleitete Gaia-X-Infrastrukturprojekt gewinnt.

Angesichts der globalen geopolitischen Lage im Technologiesektor schwanken die USA im **Status-Quo-Szenario** zwischen Internationalismus und Populismus. Eine anfängliche Zusammenarbeit mit der EU bei der Einführung demokratischer Spielregeln wird schon bald von protektionistischen Tendenzen im Technologiebereich und Vergeltungsaktionen im Sinne des Mottos „Wie du mir, so ich dir“ abgelöst. Wenn sich die USA erneut zum Internationalismus bekennen, werden sie im Bereich der Regulierung des Internets und der digitalen Technologien wohl eher auf die Zusammenarbeit mit einem innovativen Land wie China als mit einer defensiven und unflexiblen EU setzen. Im **Worst-Case-Szenario** entwickelt sich China zur weltweiten Innovationsdrehschei-

be im Technologiesektor und unterstützt die EU aus kommerziellen Erwägungen bei der Schaffung eines soliden und einheitlichen Regelungsrahmens. Während polarisierende politische Strömungen eine Fragmentierung des digitalen Binnenmarkts in Europa zur Folge haben, setzt China im Gegenzug auf den „Peking-Effekt“ und macht sich seine neuesten Innovationen zunutze, um chinesische Standards in Europa durchzusetzen. Im **Best-Case-Szenario** entwickeln die Großmächte kooperative Lösungen als Reaktion auf Infrastrukturangriffe in den USA und China. Washington und Peking erkennen, dass ihr „Kalter Tech-Krieg“ für beide Seiten hinderlich ist und besinnen sich auf multilaterale Initiativen im Bereich der Digital Governance. Sowohl innovative Technologien als auch flexible Regelungen aus der EU werden im Ausland eingeführt oder übernommen.

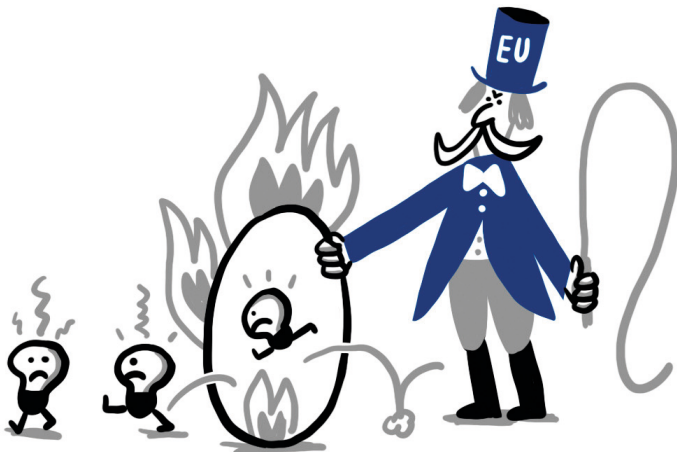
## WORAUF ZU ACHTEN IST – ERKENNTNISSE FÜR DIE AKTUELLE POLITIKGESTALTUNG

Über welche Folgen sollte sich die EU im Klaren sein für den Fall, dass sie am Status quo festhält? Dieses Szenario geht von einer EU aus, die sich der geopolitischen Implikationen bewusst ist, die mit der Festlegung von Standards für digitale Technologien verbunden sind. Brüssel setzt reflexartig auf Zentralisierung. Aus diesem Grund will die EU den Mitgliedstaaten deutlich machen, welche Möglichkeiten mit einer Zusammenführung von Budgets und politischen Initiativen verbunden sind. Dies funktioniert zunächst gut: Wegweisende Regulierungsinitiativen wie das Gesetz über digitale Märkte und eine „Datenschutz-Grundverordnung 2.0“ werden eingeführt und die Macht der großen US-Tech-Unternehmen wird durch die Umsetzung von Wettbewerbsvorschriften beschränkt. Dennoch hat eine schwerfällige Bürokratie zur Folge, dass wichtige Investitionen auf sich warten lassen, Innovationsbemühungen im Sande verlaufen und chinesische und US-amerikanische Technologien mit

der Zeit den EU-Markt beherrschen. In der EU gibt es einige traditionelle Branchenführer, auf die die Union einen Teil ihrer Regulierungsmacht stützt, doch auch deren Einfluss nimmt kontinuierlich ab. Mit einer schwachen Konjunktur sinkt auch das EU-weite Vertrauen und die Fragmentierung verschärft sich weiter. In diesem Szenario tritt die EU in der Rolle des Regulierers und Technologieanwenders in Erscheinung.

Ist die EU ausreichend für den Worst Case gerüstet? Das zweite Szenario entwirft ein nicht unwahrscheinliches Bild von einer EU, die ihre Regulierungsfähigkeit verliert, weil sie zwischen aggressiven externen Mächten zerrieben und auf diese Weise faktisch ihrer Gestaltungsmacht beraubt wird. China wäre nicht in der Lage, eine solche „Teile-und-Herrsche“-Strategie umzusetzen, wenn es nicht in Europa unerschwellige Spannungen gäbe, die im deutlichen Erstarken eines populistischen Nationalismus zum Ausdruck kommen. Die Volksrepublik macht sich diese Spaltung zunutze, um Privatverbraucher mit Technologien zu versorgen, aber auch, indem sie Gruppen von EU-Mitgliedstaaten in ihre Einflussphäre im Bereich der Tech-Governance zieht. Doch vor allem legt China ein derart aggressives Gebaren erst dann an den Tag, als es erkennt, dass Brüssel das Vertrauen der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher verspielt hat. Dieses Szenario macht also deutlich, dass eine Verringerung der (digitalen) Kluften in Europa zur notwendigen Resilienz gegen Krisen führt. Mit den industriepolitischen Entscheidungen der EU in der Zeit nach Covid-19 wird unweigerlich eine Unterstützung der alten Branchenführer verbunden sein. Gleichzeitig muss sie aber auch ein innovationsfreundliches Klima für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in der gesamten EU schaffen.

Was kann die EU unternehmen, um den Best Case zu erreichen? In diesem Szenario verfolgt die EU ein ausgewogenes regulierungspolitisches Konzept und setzt mit einer begrenzten Zahl erfolgreicher Flaggschiff-Projekte wichtige Innovationsimpulse. Mit Hilfe dieser Innovationsinitiativen werden international wettbewerbsfähige technologische und digitale Dienstleistungen geschaffen – im Gegensatz zu schwerfälligen Regulierungsversuchen oder Bemühungen um die Sicherung der Marktführerschaft bestimmter Branchenriesen. Diese wettbewerbsfähigen Technologien tragen ihrerseits dazu bei, die Entwicklung innovativer europäischer Technologiestandards voranzutreiben, die der EU die Möglichkeit geben, sich den internationalen Stimmungswechsel zunutze zu machen und eine neue Win-Win-Haltung im Bereich der Technologie-Zusammenarbeit im Anschluss an schwere Krisen einzunehmen. Allerdings gibt es einen wesentlichen Schlüsselfaktor, der die Zustimmung der Öffentlichkeit zu Tech-Initiativen sichert: Die di-



gitale Kluft zwischen den EU-Mitgliedstaaten muss überwunden werden. Dieses Szenario macht deutlich, dass das gesellschaftliche Vertrauen in und Verständnis für die technologische Entwicklung den Hauptteil der Gleichung bilden: Staatliche und private Akteure entwickeln gemeinsam Vorschriften, investieren in Bildung und setzen Technologien gezielt zur Förderung von Maßnahmen in Bereichen wie Gesundheit und Nachhaltigkeit ein.

## STATUS-QUO-SZENARIO: DAS AUTOKRATISCHE DEMOKRATIEMODELL DER EU

*In diesem Szenario erweitert die EU den Geltungsbereich ihrer Tech-Regulierung und entwickelt einen ausgewogenen Katalog von Tech-Vorschriften. Mit diesen Maßnahmen sind jedoch so gut wie keine innereuropäischen Innovationsimpulse verbunden. Dies ist ein wichtiger Aspekt, weil sich zeitgleich die weltweite Technologie-Branche im Aufschwung befindet. Die Bemühungen der EU, eigene Alternativen zu Technologien aus den USA und China zu bieten, scheitern vor allem an einer mangelnden Annahmefähigkeit in Europa – und damit genau an dem Faktor, auf den die Vorschriften abzielten. Bis 2030 nimmt die relative Marktgröße der EU und damit auch der Geltungsbereich ihrer Rechtsvorschriften ab. Ihr ideologisch geprägtes Top-down-Modell der Demokratieförderung im Technologiebereich entpuppt sich als Innovationshemmnis für Europa.*

### Die Innovation in der EU kann mit dem Regulierungsdrang nicht Schritt halten

Zu Beginn des neuen Jahrzehnts 2020 erkennt die EU, dass digitale Technologien im globalen Wettbewerb zwischen liberalen Demokratien und Autokratien eine zentrale Rolle einnehmen. Zum Schutz der Unionsbürgerinnen und -bürger schöpft sie ihre Marktmacht voll aus, um ihre eigenen ethischen und liberalen Normen in den Bereichen KI, Cloud-Computing, Industriedaten, Plattformen und Wettbewerb zu definieren und auf dieser Grundlage wegweisende Regelungsrahmen zu entwickeln. Im Jahre 2022 treten in Rekordzeit die europäischen Gesetze über digitale Märkte und digitale Dienste in Kraft. Im Jahre 2023 gibt es zwei wichtige Neufassungen der Datenschutzgrundverordnung von 2016 – eine aktualisierte „DSGVO 2.0“ – und spezifische neue Verordnungen zu personenbezogenen Daten und ethischen Algorithmen für KI. Diese Maßnahmen werden von großen Tech-Unternehmen außerhalb Europas begrüßt, weil sie sich genau diesen Mix aus hohen Standards und politischer Berechenbarkeit wünschen und infolgedessen künftig EU-Normen bei ihren globalen Operationen zugrunde legen.

US-Großkonzerne wehren sich gegen die umfassenden Bemühungen der Europäischen Kommission, die GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon und Microsoft) in Europa zu zerschlagen, während chinesische Plattformen, die über einen geringeren Anteil am EU-Markt verfügen, europäische Marktstandards bereitwillig übernehmen.

Unter dem Eindruck einer solch erfolgreichen „Ausweitung“ demokratischer EU-Standards in einer geopolitischen Lage, die in Brüssel einhellig als ausgesprochen feindsinnig gewertet wird, führen die EU-Aufsichtsbehörden im Namen der europäischen Gesellschaft noch strengere Tech-Normen ein. Allerdings wird ihr Urteilsvermögen durch ihr anmaßendes Vorgehen und ihr Sendungsbewusstsein getrübt, und ihre anfänglichen Erfolge sind nicht von langer Dauer. Die EU-Gesetzgeber stufen immer mehr Technologiebereiche als strategisch wichtig für Europa ein. Sie unternehmen den Versuch, europäische Datenströme sowie Informations- und Kommunikationstechnologie-Infrastrukturen zu schützen. Dies hat allerdings eine Abschottung der EU – auch gegenüber ihren weltweiten Nachbarregionen – zur Folge. Der von Frankreich und Deutschland eingeleitete Versuch, im Rahmen des Gaia-X-Projekts eine gemeinsame Dateninfrastruktur für Europa zu errichten, schlägt fehl, weil er weder ausreichend auf europäische Unternehmen, Verbraucherinnen und Verbraucher, den Forschungssektor und internationale Interessenträger noch am Gemeinwohl ausgerichtet ist. Besonders problematisch ist die Tatsache, dass Start-ups durch bürokratische Regeln in ihrer Entwicklung gehemmt werden, was die Übernahme neuer Technologien durch Europas Branchenriesen beeinträchtigt. Der EU-Anteil am weltweiten Bruttoinlandsprodukt sinkt auf unter 15 Prozent – ein Rückgang um mehr als 5 Prozent in nur 10 Jahren.

### Die EU als schrumpfender internationaler Partner

Im Jahre 2021 engagiert sich die EU mit Nachdruck für den von einer demokratischen US-Regierung einberufenen „Demokratiegipfel“ und unterstützt das Ziel des Gipfeltreffens, multilaterale Initiativen zur Entwicklung demokratischer technischer Standards einzuführen. Angesichts der umfassenden geostrategischen Herausforderungen wird jedoch sowohl in Brüssel als auch in Washington die Auffassung vertreten, dass die jeweils eigenen Standards die beste Grundlage für das Tech-Modell der Gegenseite bilden. Gemeinsame Normen beziehen sich weiterhin nur auf kleine Teilbereiche des eng verflochtenen transatlantischen Technologiesektors. Lediglich wenn es darum geht, Autokratien anzuprangern, treten die USA und die EU mit einer Stimme auf. Aus diesem Grund bringt der Gipfel weder ausreichend gewichtige Ergebnisse noch genügend Einigkeit, um China die Stirn



bieten zu können. Zudem verhilft das Debakel um die diplomatischen Bestrebungen eines Internationalisten im Weißen Haus im Jahre 2025 einem Isolationisten in das Amt des US-Präsidenten. Die neue US-Regierung schürt die fremdenfeindliche Stimmung in den USA und macht keinen Unterschied zwischen chinesischen und europäischen Tech-Produkten, wenn sie ausländischen Firmen den Zugang zum inländischen Markt versperrt. Big-Tech-Unternehmen in den USA betrachten die EU sogar als Feind, der sie allein aufgrund ihrer Größe zerschlagen will, die als eigentliche Ursache für die Tech-Übermacht der USA in ihrem erbitterten Zweikampf mit China gilt.

Das weltweite Regelungsumfeld zerfällt in die beiden großen Blöcke um die USA und China und einen kleineren um die Europäische Union. Als Reaktion auf die nahezu vollständige Abschottung des US-Marktes untersagt China jegliche Verwendung von personenbezogenen und industriellen Daten aus den USA. Zur Rechtfertigung dieser protektionistischen Maßnahmen bedienen sich die Zuständigen in Peking allerdings der Diktion, die sie zu Beginn des Jahrzehnts von der EU gelernt haben, indem sie sich beispielsweise auf einen unzureichenden Datenschutz in den USA berufen. Im Zuge der Abschottung wird Technologie auf allen drei Märkten als relevant für die nationale Sicherheit eingestuft. Alle Seiten erhöhen ihre Investitionen in autonome einheimische KI, Hochleistungsrechner und Quantentechnologien, sodass die Marktschließungen auf diese Weise paradoxerweise einen weltweiten Tech-Boom begünstigen. Im Jahre 2030 ist darüber hinaus ein deutlicher Kursanstieg auf den internationalen Aktienmärkten zu verzeichnen. Zu den Gewinnern gehören Tech-Unternehmen aus China und den USA – vor allem die chinesischen Internetkonzerne Tencent und Baidu, dicht gefolgt vom US-Branchenführer für KI, Nvidia. Wenn die USA dem Isolationismus erneut den Rücken kehren und einen weiteren Vorstoß zur Schaffung einer neuen weltweiten regelbasierten Ordnung wagen, werden sie in diesem Fall eher mit einem hochinnovativen China als mit einer unflexiblen EU zusammenarbeiten.

### Die EU wird zu dem, wovor sie sich fürchtet

Zu Beginn des Jahrzehnts setzen sich die Gesetzgeber in Frankreich, Deutschland und Brüssel im Namen der europäischen Wählerinnen und Wähler für „demokratische Spitzentechnologien“ ein. Leider entspricht dieses Vorgehen nicht dem tatsächlichen gesellschaftlichen Bedarf. Die EU richtet ihre Industriepolitik nach anspruchsvollen ideologischen Erwägungen aus, doch die Menschen entscheiden sich innerhalb des Angebots für Technologien aus den USA und China. Der Wettbewerb zwischen den USA und China – den beiden „internationalen Technologieschmieden“ – nimmt dank

der Verbraucherorientierung beider Länder an Fahrt auf. Die Chinesen können ihren globalen Marktanteil aufgrund ihres Angebots an kostengünstigen Systemen steigern, die unter den Verbraucherinnen und Verbrauchern in der EU und vor allem in den besonders vom Konjunkturabschwung in der EU getroffenen Regionen reißenden Absatz finden. Die EU ist mit ihrem nach dem Top-down-Modell organisierten Demokratiemodell ein leichter Gegner für US-Branchenriesen und den chinesischen Staatskapitalismus. Während Tech-Initiativen des öffentlichen Sektors in Europa nicht in Gang kommen und ineffizient erscheinen, geraten Technologien aus dem europäischen Privatsektor – wegen ihrer Rolle beim Data-Mining und weil sie die digitale Überwachung auf Märkten außerhalb Europas nicht ausreichend eindämmen – zunehmend in Kritik.

Trotz eines weltweiten Tech-Booms, der nahezu jeden Winkel dieser Erde erreicht, verliert sich Europa immer mehr im Spannungsfeld zwischen den beiden großen Playern, die ihren wachsenden Einfluss auch ihren Anteilen am EU-Markt zu verdanken haben. Weil sowohl die USA als auch China die Kontrolle über den EU-Markt als „weltweite Königsdisziplin“ für die Sicherung der technologischen Vorherrschaft erachten, muss sich die EU gegen eine wachsende Zahl von Übernahmeangeboten für europäische Unternehmen zur Wehr setzen. Angesichts ihrer schwachen Position sind ihre wenigen kleinen Mitbewerber und sogar die alten Branchenführer in Europa Ziele für Übernahmen. In Ermangelung eigener Innovationsimpulse verliert Europa als ehemaliger Kompetenzstandort technikorientierter Fertigungsbranchen an Bedeutung und EU-Branchenriesen können der Nachfrage nach benutzergesteuerten intelligenten Geräten nur mit Mühe nachkommen. Europas Daimler-Konzern wird 2028 von Chinas Baidu-Konzern übernommen. Und Volkswagen – dessen Fahrzeuge bald mit bitterem Unterton in „Wagen des chinesischen Volkes“ umbenannt werden – steht als nächster Konzern auf der Liste. Die EU wird nicht an den Verhandlungstisch gebeten, als sich China und die USA in einer Patt-situation auf die Festlegung neuer Spielregeln einigen. Und die Bürgerinnen und Bürger der EU sind aufgrund ihres hierarchisch ausgerichteten Demokratiemodells sogar empfänglich für autokratische Normen aus dem Ausland.

### Bilanz: Lehren aus 2030

In einem zunehmend als sicherheitspolitisch relevant geltenden Tech-Umfeld erwiesen sich die industriepolitischen Maßnahmen der EU im Verlauf der 2020er Jahre als zu ideologisch und schwerfällig. Die wenigen selbst entwickelten Tech-Anwendungen fanden bei Konsumenten und Unternehmen in Europa keinerlei Beachtung. Die EU legte den Schwerpunkt auf den Schutz ihrer traditionellen Branchen

vor ausländischen Wettbewerbern und verließ sich bei der Entwicklung von disruptiven Innovationen der Zukunft zu sehr auf etablierte Unternehmen. Auf diese Weise wurden jedoch Unternehmensneugründungen verhindert. Letztlich setzte die EU mit diesem Vorgehen ihre traditionellen Branchenführer außerdem völlig schutzlos einer feindlichen Übernahme aus. Auf wachsende geopolitische Herausforderungen reagierte sie mit Überregulierung, wodurch sie das innereuropäische Innovationspotential zusätzlich bremste. Das Schrumpfen des europäischen Marktes bedeutete auf lange Sicht, dass die EU ihre Position als globale Akteurin und Aufsichtsinstanz verlor; ihre natürlichen Vorteile wurden zudem durch einen Mangel an Kohäsion und ein sinkendes Vertrauen in staatliche Technologien reduziert. Daraus lässt sich aber lernen, wie die EU diesen, durch ein Festhalten am Status quo verursachten Negativtrend vermeiden kann. Eine Möglichkeit besteht in einer Neuausrichtung ihrer Strategie, um ihre „neuen“ politischen Prioritäten – darunter die Green Deal-Agenda sowie ethische und menschenrechtliche Aspekte – in ihren expansionistischen Regulierungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

Unser Expertenteam konnte das Argument der Kommission nicht überzeugen, dass die europäische Technologiebranche allein aufgrund ihres Alleinstellungsmerkmals, „ethische“ und „vertrauenswürdige“ Technologielösungen entwickeln zu können, eine für eine stabile internationale Marktposition ausreichende Einführungsrate europäischer technologischer Produkte und Dienstleistungen garantieren könne. Die EU muss sich sicherlich weiterhin um derartige Standards bemühen. Doch die hohe Nachfrage nach Produkten aus den USA und China wird voraussichtlich weiterhin fortbestehen. Mit einer Neuausrichtung ihrer Industriepolitik könnte die EU das Vertrauen in Technologien nicht nur durch Regulierung, sondern auch durch den Einsatz neuer Technologien stärken, die den Bürgerinnen und Bürgern im Alltag nutzen, beispielsweise durch Investitionen in intelligente Gesundheitslösungen für die Zeit nach der Pandemie oder eine Unterstützung ihrer multilateralen Umweltbemühungen durch Investitionen in umweltfreundliche Technologien. In diesem Szenario schlugen die Bemühungen der EU, die großen „Gatekeeper“-Firmen im Technologiebereich in ihre Schranken zu weisen, teilweise fehl, was vor allem den damit verbundenen ideologischen und geopolitischen Beweggründen geschuldet war. Inzwischen kann die EU die oligopolistische Macht dieser Unternehmen eindämmen, auf diese Weise die Markteintrittsbarrieren für kleinere KMU abbauen und europäischen Unternehmen dadurch mehr Raum für Innovationen gewähren.

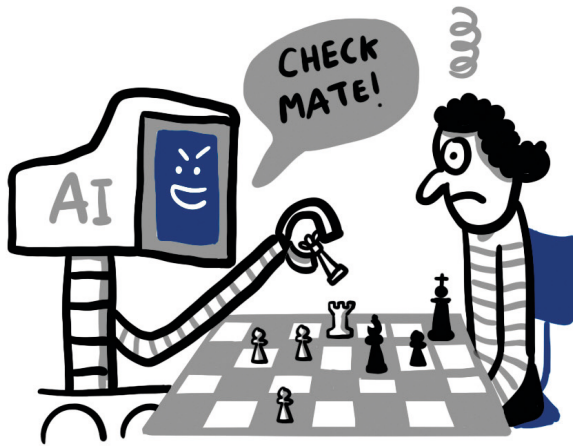
## WORST-CASE-SZENARIO: EINE FRAGE DES VERTRAUENS

*In diesem Szenario richtet die Europäische Union erneut den Fokus auf einen Ausbau ihrer Regulierungskapazitäten. Dabei konzentriert sie ihre Investitions- und Forschungsbemühungen auf Technologien, die einen Schutz der europäischen Öffentlichkeit versprechen und Vertrauen bei den Wählerinnen und Wählern schaffen. Doch letztendlich führen ihre Investitionsentscheidungen dazu, dass ihre Krisenreaktionsfähigkeiten geschwächt, gesellschaftliche Vertrauensvorschieße verspielt und Bottom-up-Innovationen verhindert werden. Zu Beginn verweisen die politischen Entscheidungsträger auf China als Quelle von Fehlinformationen und „hybriden Bedrohungen“ und zeigen sich empört über Chinas Aufrüstungsstrategie im Internet. Allerdings startet China erst dann eine konzentrierte Einflusskampagne, als es seinerseits das Vertrauen in die EU-Regulierungsinstanzen verloren hat und sein eigenes Regelsystem aufstellen will.*

### Außer Spesen nichts gewesen: Die EU investiert falsch

Zu Beginn der 2020er Jahre steht Europa unter dem Eindruck einer schleppend anlaufenden Impfkampagne und einer dritten und vierten Welle von Covid-19-Varianten. Im Nordwesten versuchen die letzten gemäßigten proeuropäischen Staatsoberhäupter über eine gemeinsame Innovationsinitiative das Vertrauen in die Europäische Union wiederherzustellen. Das Erstarken der Populisten und die grassierende Europafeindlichkeit sind ihrer Meinung nach auf Desinformationskampagnen aus China zurückzuführen. Außerdem merken sie an, dass das Fehlen einer „eigenen europäischen Einflussosphäre“ Brüssel angreifbar macht und seine Kapazitäten zur Festlegung und Verbreitung von Regulierungsmaßnahmen einschränkt (der „Brüssel-Effekt“). Im Jahr 2024 investiert eine „Vizepräsidentin der Kommission zur Förderung einer souveränen und florierenden europäischen Industrie“ gemeinsam mit einer Gruppe baltischer und nordeuropäischer Staaten finanzielles und politisches Kapital in ein Flaggschiff-Projekt zum Aufbau einer eigenständigen „satellitengestützten Internetinfrastruktur“. Die Absichten der Beteiligten sind gut: Sie wollen die Verwundbarkeit internetgestützter Dienstleistungen in der EU gegenüber externen Störungen reduzieren und gleichzeitig disruptive Innovationen für den alltäglichen Einsatz durch Unionsbürgerinnen und -bürger sowie Unternehmen bereitstellen. Doch diese – etwas erzwungene – Investition bietet kaum Vorteile gegenüber den alten europäischen Glasfasernetzen und erweist sich letzten Endes sogar als störungsanfälliger. Außerdem können externe Mächte die gesamte EU nun ohne negative Folgen für andere Weltregionen von der Versorgung abschneiden.





### Europa wird zum Opfer einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung

Durch das neue Satellitensystem wiegen sich die europäischen Regierungen in falscher Sicherheit und engagieren sich nur unzureichend im Bereich der Nachrichtenverschlüsselung, sodass US-Unternehmen große Datenmengen abschöpfen können. Darunter leiden die Beziehungen zwischen den USA und der EU. Der Handlungsspielraum US-amerikanischer Großkonzerne wird zunehmend durch europäische Rechtsvorschriften eingeschränkt, die vornehmlich auf einen Abbau ihrer Machtposition abzielen. China setzt alles daran, die größte internationale Technologiemacht zu werden. Es stellt weltweit die Mehrheit der kritischen Infrastrukturen sowie die meistgenutzten digitalen Plattformen zur Verfügung und setzt technische Standards. Es drängt selbstbewusst in Richtung Westen und startet eine erste groß angelegte Desinformationskampagne, um das Vertrauen in Technologien aus Europa und den USA zu untergraben. Bis zu diesem Punkt hat China umfassend von der Stabilität und der Einheit der EU profitiert, doch dies gehört der Geschichte an. Die chinesischen Desinformationsbemühungen stoßen demzufolge auf offene Ohren: Die EU hat mit ihren Maßnahmen ihr Hauptziel verfehlt, nämlich die Menschen in Europa zur Verwendung neuer Technologien zu ermutigen. Stattdessen haben die stetigen Warnungen aus Brüssel das Misstrauen in europäische und US-amerikanische Technologien weiter geschürt und auf diese Weise das innereuropäische Innovationspotenzial gehemmt. Eine derartige Entwicklung ebnet den Weg für den gegenwärtig aus Afrika und Lateinamerika bekannten „C-Plus“-Ansatz, mit dem China die Institutionen der Europäischen Union unterwandert und chinesische Regelungen einführt. Bei jungen Menschen in Europa erfreuen sich chinesische Apps wie TikTok und WeChat großer Beliebtheit.

### Brüssel fällt in die digitale Kluft

Im Anschluss an die Covid-19-Pandemie leisten EU-Innovationsinitiativen wie das Satellitenprogramm einer ungleichen Verteilung der Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket weiteren Vorschub. Großkonzerne aus West- und Nordeuropa dominieren weiterhin den europäischen Technologiemarkt, während KMUs, Start-ups und Forschungszentren in Niedriglohnregionen der EU um den Zugang zu Mitteln, Investitionen und Humankapital kämpfen. Europäische Regulierungsbemühungen blockieren zum einen den Weg für weitere Innovationen, zum anderen erweisen sie sich für eine tatsächliche Einschränkung der Macht marktbeherrschender Unternehmen als wirkungslos. Der digitale Binnenmarkt der EU zersplittert zusehends, weil sich die Regulierer auf die Sicherung ihrer Befugnisse konzentrieren und technologische Innovationen vernachlässigen. All dies verstärkt die digitale Kluft in der Wählerschaft noch weiter und ist letzten Endes mit Nachteilen für künftige Regulierungsbemühungen verbunden. Angesichts der Tatsache, dass populistisch regierte Staaten wie Polen eine aggressive Haltung gegenüber China einnehmen, während Populisten in Italien für eine Annäherung an Peking plädieren, um den Zugang zu günstigen Technologien zu sichern, sind der EU die Hände gebunden. Die politischen Eliten aus dem Nordwesten der EU sind wie erstarrt und nicht in der Lage, ihre Prioritäten durchzusetzen, wodurch sich die Skepsis der Bürgerinnen und Bürger noch weiter verstärkt. Bis 2030 können Parteien des rechten Flügels ihren Stimmanteil bei den Wahlen in Deutschland und Frankreich deutlich ausbauen.

### Bilanz: Lehren aus 2030

In diesem Szenario betrieb Brüssel einen übertriebenen politischen Solutionismus und übersteuerte dementsprechend seine Politikgestaltung, als bestünde die Lösung allein darin, zu beweisen, dass Normen aufgestellt werden könnten. Die EU stützte sich zu sehr auf Regulierung als Basis ihrer Handlungsfähigkeit, anstatt auf Innovation und einen Ausbau ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu setzen, um ihre Gestaltungsmacht zu stärken. Entsprechend traf die EU Investitionsentscheidungen zugunsten von Branchenführern, wodurch sie den Einfluss zentrifugaler politischer Kräfte nur verschlechterte. Auch gingen ihre bisherigen Kapazitäten im Krisenmanagement verloren. Darüber hinaus schlug ihr einmaliger, risikoreicher Versuch fehl, in Satelliteninfrastrukturen zu investieren, und ließ das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Fähigkeit der EU, sie sicher durch das nächste Jahrzehnt der Technologie zu navigieren, weiter sinken. China konnte die bestehende technologische und sozioökonomische Kluft für sich nutzen und trug damit zum Erhalt eines Teufelskreises bei, aus dem die EU nicht

ausbrechen konnte und der ihre zaghafte Innovationsbemühungen und ihre Regulierungskraft zunichtemachte. Im Ergebnis war die Bevölkerung immer weniger von den Vorteilen der EU überzeugt.

Allerdings weist dieses Szenario auch einige „tote Winkel“ auf, hinter denen sich möglicherweise Chancen verbergen. Wenn sich beispielsweise die transatlantischen Beziehungen verschlechtern, bleiben der EU zusätzliche Handlungsoptionen: Sie kann in neue Bündnisse, auch mit Ländern des globalen Südens, investieren. Außerdem kann sie sich erneut als normative Macht positionieren, die sich um den Aufbau einer angemessenen und nach ethischen Grundsätzen geregelten Tech-Welt bemüht – und zwar nicht nur über eine Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaften, deren autoritäre Machthaber chinesische Überwachungs- und Rechtsdurchsetzungs-Technologien rücksichtslos übernommen haben, sondern auch über die Positionierung eigener Technologielösungen mit besonderen Alleinstellungsmerkmalen auf den internationalen Märkten. Erstens könnte ein solcher Ansatz zur Entwicklung von menschenzentrierten KI-Anwendungen und Gesundheitslösungen mit sicherer Datennutzung führen, deren Bedeutung die EU im Rest der Welt beherzt anpreisen könnte. Zweitens kann er sich die Unzufriedenheit von Ländern der Seidenstraßeninitiative zunutze machen, die sich daran stören, dass China seine Kooperationsangebote an Bedingungen knüpft. Eine solche Unzufriedenheit kann sich in Ländern entwickeln, die Schulden anhäufen oder bei Deals misstrauisch werden, in denen der Großteil der abgebauten seltenen Erden, die in der Hightech-Produktion benötigt werden, nach China geht.

## BEST-CASE-SZENARIO: DIE EU VERSTÄRKT IHRE INVESTITIONEN UND SPRICHT IHRE BÜRGERINNEN UND BÜRGER MIT FLAGGSCHIFF-PROJEKTEN AN

*In diesem Szenario kann die EU ihre Regulierungsbefugnisse aufrechterhalten und ihr Innovationspotenzial nutzen, um Kooperationsvorhaben zu unterstützen. Sobald Digitalisierung und Technologieübernahme im Anschluss an die Covid-19-Pandemie an Fahrt aufnehmen, leitet die EU investitionsfreundliche Reformen ein. Diese Reformen stärken vor allem das gesellschaftliche Vertrauen, weil sie sowohl zu einer verbesserten Versorgung mit Tech-Infrastrukturen als auch zu einer Regulierung nach ethischen Grundsätzen beitragen. Auf diese Weise nimmt der innergemeinschaftliche Zusammenhalt zu, populistische Tendenzen nehmen ab und die EU erhält neue Kapazitäten für eine zielgerichtete Normsetzung.*

*Schlüsselinitiativen im Bereich Innovation wie Gaia-X, der digitale Euro der EZB und das Marsprogramm der ESA stärken das Vertrauen in europäische Technologien in den Mitgliedstaaten und das Ansehen Europas in der Welt. Im Zuge zweier schwerer Cyberkrisen wird die internationale Zusammenarbeit ausgebaut und die EU ist gut aufgestellt, von einer neuen Win-Win-Haltung der Großmächte in multilateralen Foren zu profitieren.*

## Ausgewogene Regulierung und bahnbrechende Innovationen

Bis 2030 entwickelt sich die EU im Technologiesektor zu einem ebenbürtigen Partner der USA und China und steht den beiden Ländern bei der Zahl wichtiger Patente und Einhornen, den Risikokapital-Quoten und der Attraktivität als Standort für Talente aus der IKT-Branche in nichts nach. Da im Zuge der Corona-Lockdowns der Digitalisierungsbedarf in der Gesellschaft gestiegen ist, nehmen sowohl Technologieübernahmen als auch Investitionen in heimische Technologien an Fahrt auf. Durch eine europaweite Rentenreform im Jahre 2022 sind zusätzliche Investitionen in Start-ups möglich. Der digitale Binnenmarkt wird 2024 vollendet und von Maßnahmen zur Förderung der Mobilität von Arbeitskräften flankiert, die hochqualifizierte Arbeitskräfte in die EU locken. Mit einer Reihe von Flaggschiff-Initiativen hat die EU das Ende ihrer regelungsbasiereten Reformbemühungen besiegelt. Beispiele hierfür sind der „digitale Euro“, der 2022 von der EZB eingeführt wurde, das von der ESA 2023 eingeleitete Mars-Erkundungsprogramm und wissenschaftliche Durchbrüche im Bereich der Quantentechnologien. Das von Frankreich und Deutschland geleitete Gaia-X-Projekt mit seinem ausgeklügelten politisch-technologischen Design wird zum Triumph und schafft die Grundlage für eine interoperable, sichere Cloud-Infrastruktur – für ein Verbundsystem, das im Rahmen eines gesunden Wettbewerbs eine große Anzahl neuer Dienste und Provider ermöglicht. Das System wird auch in Drittstaaten eingeführt. In der Folge werden weitere EU-Standards wie die „DSGVO 2.0“ übernommen, was mit Wettbewerbsvorteilen für Tech-Unternehmen in der EU verbunden ist.

## Krisen beleben die multilaterale Zusammenarbeit im Technologiesektor

In der Zeit vor 2030 erkennen die USA, China und die EU die möglichen Gefahren eines „Kalten Tech-Krieges“. Um eine solche Entwicklung zu vermeiden, setzen sie erste Zeichen für eine vorsichtige Zusammenarbeit. Dieser neue Kooperationskurs ist auf eine Reihe schwerer Krisen zurückzuführen. Mehrere schwere Cyberangriffe bringen ihre gesamte Kommunikationsinfrastruktur zum Erliegen. Nach einer

Übergangsphase sind alle drei überzeugt, ihre Widerstandsfähigkeit gestärkt zu haben. Doch dann trifft ein schwerer Cyberangriff ein Atomkraftwerk in den USA. Experten aus der EU und China bieten ihre Hilfe an, um eine Kernschmelze zu verhindern, doch Washington weist ihr Angebot zurück – mit offensichtlich negativen Auswirkungen. Als Lehre aus dieser Krisensituation setzen die EU, die USA und China fortan auf eine gegenseitige Rückversicherung sowie auf gemeinsame Standards, um die Kommunikation und die Datenströme zwischen den Kontinenten zu verbessern. Im Zuge einer neuen Ära der digitalen Diplomatie wird die Internationale Fernmeldeunion (ITU) wiederbelebt und zu einer UN-Digitalagentur erweitert, die dank ihrer Kapazitäten im Bereich der Standardsetzung nach und nach die schwerfälligen und kostspieligen „analogen Agenturen“ der Vereinten Nationen ablösen kann. Ein globales Abkommen über den digitalen Handel schafft die Grundlage für eine Zusammenarbeit zwischen Privatunternehmen aus der EU, den USA und China. Ein Bündnis zwischen Huawei, Nokia und Broadcom ermöglicht die Bereitstellung eines mobilen Hochgeschwindigkeits-Internets im 6G-Netz, das einen entscheidenden Beitrag zur Überwindung der globalen digitalen Kluft leistet.

### Die digitale Kluft wird überwunden und Vertrauen wiederhergestellt

Mit Hilfe des Innovationsschubs und der Initiative für den digitalen Binnenmarkt kann die digitale Kluft in Europa endlich überwunden werden. Alle Unternehmen und Privathaushalte sind an Glasfasernetze angeschlossen und hohe Bandbreiten sowie kurze Latenzzeiten gehören zum Standard. Bis 2029 liegt die Breitbandversorgung bei 99,9 Prozent und 5G ist überall in Europa auf dem Land und in der Stadt verfügbar, was weitere Innovationsschübe und die Entwicklung neuer Unternehmensmodelle begünstigt. Darüber hinaus kann Europa seine Stärken in den Bereichen Internet der Dinge, Robotertechnik, Gesundheit, Mobilität und Gaming voll zur Geltung bringen. Im Ergebnis nimmt die politische Kohäsion zu und die EU ist in der Lage, kurzfristige Regelungen zu erlassen. Obwohl die Gesellschaft mit umfassenden technologischen Durchbrüchen konfrontiert wird, kann sie den Wandel und die neuen Datenfluten gut bewältigen. Dank der Übernahme digitaler Technologien gelingt es auch dem Bildungssektor, dem Bedarf der neuen Tech-Wirtschaft gerecht zu werden. Außerdem wurde die Arbeitsgesetzgebung entsprechend angepasst und für neue Technologien wie KI, die eine Unterstützung im Alltag bieten, wurden angemessene ethische Bestimmungen eingeführt. Regierungen und Privatunternehmen haben zusammengearbeitet, um das Vertrauensniveau zu steigern. Durch Investitionen in innovative Technologien bieten sich neue

Möglichkeiten, auch im Bereich der globalen Ergrünung und der schwindenden Kluft zwischen dem Norden und Süden der EU.

### Bilanz: Lehren aus 2030

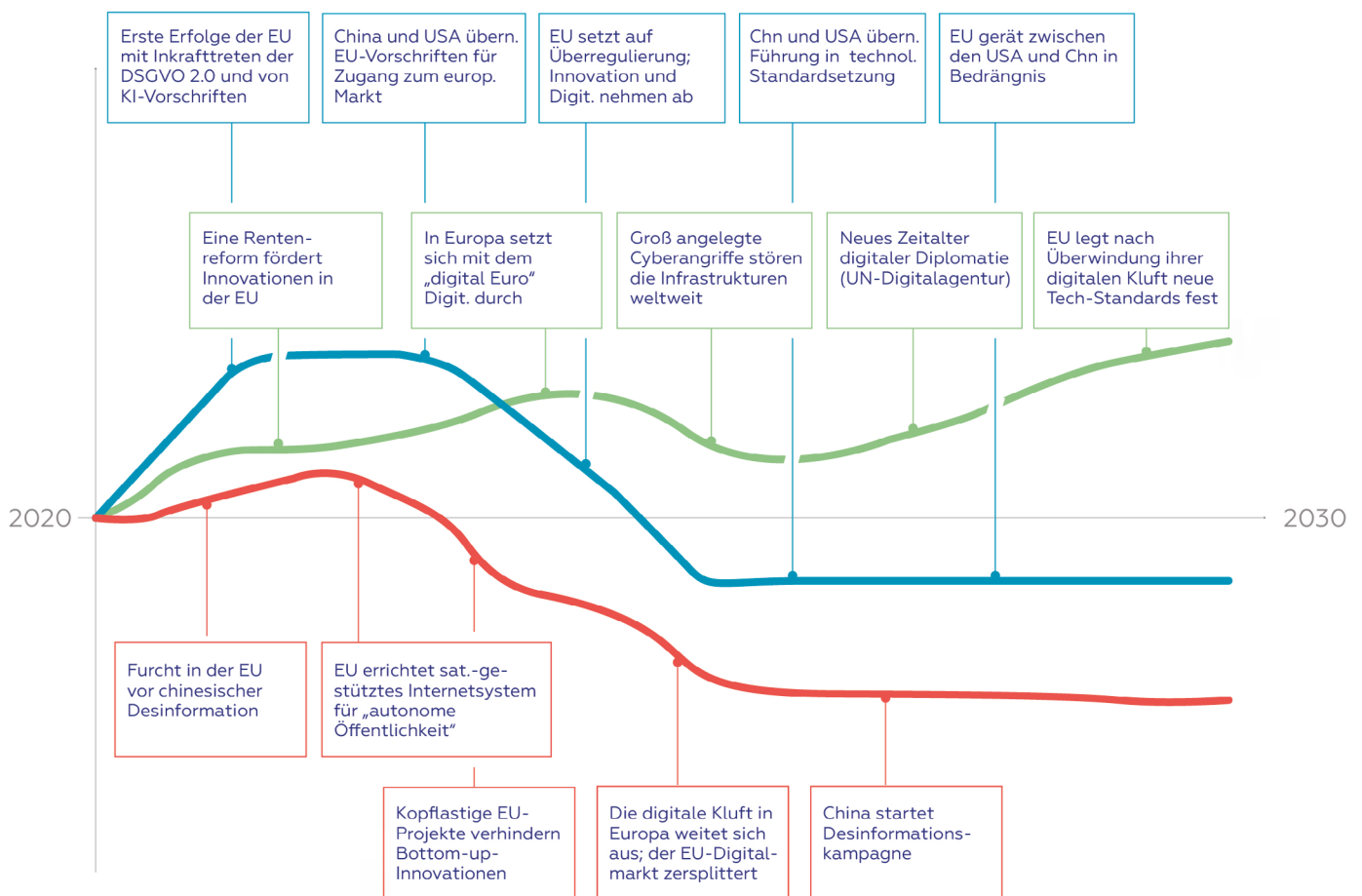
Aus der Perspektive des Jahres 2030 wird deutlich, wie eine angemessene Regulierung und gleichzeitige Innovationsimpulse positive Kreisläufe freisetzen können. Durch Investitionen in zahlreiche Flaggschiff-Projekte wurde in Europa zu Beginn des Jahrzehnts das Interesse an der Entwicklung eigener Technologien befeuert. Auch wenn mehrere internationale Krisen erforderlich waren, um das weltweite Konfliktpotenzial im Technologiesektor zu entschärfen, waren mit diesen Krisen auch kurzfristige Vorteile und politische wie wirtschaftliche Chancen verbunden. Letztendlich nahm die Regulierungsmacht der EU zu – auch wenn Brüssel sie in diesem Szenario nicht im selben Umfang wie im Status-Quo-Szenario einsetzte. Dies war darauf zurückzuführen, dass Initiativen wie der digitale Euro und das Raumfahrtprogramm in anderen Teilen der Welt übernommen oder beachtet wurden, was für Tech-Unternehmen aus der EU grundlegende Vorteile mit sich brachte. Ein weiteres Merkmal dieses Szenarios sind vertrauenswürdige und erschwingliche Technologielösungen und Infrastrukturen, deren Vorteile allen Menschen zugänglich sind und die den Zusammenhalt in der EU stärken. Dies war wiederum mit neuen Möglichkeiten für europäische Unternehmen verbunden und setzte Kapital zur Investition in dringend benötigte neue emissionsarme Projekte frei, um die grüne Agenda der EU auf dem Kontinent und in aller Welt voranzutreiben.

Auch wenn sich die in diesem Szenario beschriebenen Ereignisse überwiegend positiv auswirkten, hätten sie ebenso gut mit extremen Nachteilen verbunden sein können. Das positive Ergebnis dieses Szenarios konnte nur über eine hohe Risikobereitschaft erzielt werden. Es stützte sich auf die Triebkraft erfolgreicher Flaggschiff-Initiativen. Diese wiederum erzielten Akzeptanz für die EU und ihre Tech-Unternehmen, indem sie Verbraucher und Regierungen beeindruckten. Allerdings war ein Erfolg von der wirksamen Durchführung dieser Initiativen abhängig; schwerwiegende Störungen im Verlauf des Jahrzehnts hätten auch einen gegenteiligen Effekt zur Folge haben können. In diesem Szenario war ebenfalls eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz neuer Technologien zu beobachten, bei der die Vorteile einer abgeschwächten digitalen Kluft und ausgewogenen Regulierung Vertrauen schufen. Allerdings hätten sich technologische Umbrüche in diesem bislang unbekannten Umfang genauso gut auch nachteilig auf neue Geschäftsmodelle im Technologiesektor auswirken können. Darüber hinaus hätte der Innovationsschub in diesem Bereich ebenso

negative Folgen für bestimmte Industriezweige, die der Entwicklung nicht standhalten, mit sich bringen und die Kohäsion in der EU auf diese Weise auf die Probe stellen können. Nicht zuletzt wurde die Zusammenarbeit in diesem Szenario durch schwerwiegende Krisen begünstigt, die zunächst

Chaos, Disruption und gegenseitiges Misstrauen zur Folge hatten. Die daran anschließende Zusammenarbeit war allein der ausreichenden Widerstandskraft der EU, Chinas und der USA zu verdanken.

## 1. ÜBERBLICK DER TECHNOLOGIE-SZENARIEN





## Geoökonomie 2030: Wie sich die EU im Spannungsfeld zwischen den USA und China behaupten kann



Im Rahmen unseres Forschungsprojekts, das untersuchen soll, ob die EU im Hinblick auf das Jahr 2030 auf dem richtigen Weg ist, befasst sich dieses Kapitel mit **Geoökonomie**. Ausgehend von drei möglichen Szenarien für 2030 – einem **Status-Quo**-, **Worst-Case**- und **Best-Case-Szenario** – möchten wir sicherstellen, dass die EU sich der Konsequenzen bei Fortführung ihres aktuellen Kurses bewusst ist, herausfinden, ob sie auf das Schlimmste gefasst ist und ob sie weiß, wie sie das Beste erzielen kann.

Während unser Expertenteam Szenarien entwickelt hat, die auf verschiedenen Faktoren basieren, welche uns als Maßstab zur Analyse des EU-Fortschritts im kommenden Jahrzehnt dienen, haben wir uns für den vorliegenden Bericht nur auf einen Faktor und zwei seiner Variablen konzentriert. Die hier vorgestellten Status-Quo, Worst-Case- und Best-Case-Szenarien kombinieren diese Variablen auf unterschiedliche Weise und hinterfragen die üblicherweise vorausgesetzte Ursache-Wirkung-Beziehung zwischen ihnen. Dabei beleuchten sie neue Optionen für die Politik und brechen mit alten Pfadabhängigkeiten in Brüssel und Berlin.

In der Geoökonomie nutzen Staaten ihre Kontrolle über natürliche Ressourcen und neue Technologien, um sich bestimmte strategische Vorteile zu verschaffen. Die Europäische Union und die USA haben ein solch strategisches Vorgehen in der Vergangenheit vermieden und ihre Marktmacht zum Aufbau eines globalen Handelssystems eingesetzt, das sogar Wettbewerbern einen Zugang zu Ressourcen und Innovationen ermöglicht. Dieses System wird allerdings durch die Rivalität zwischen den USA und China auf die Probe gestellt – und das zu einer Zeit, in der die Welt durch den technologischen und ökologischen Wandel vor großen Herausforderungen steht. Vor diesem Hintergrund entwirft das vorliegende Kapitel drei anschauliche Szenarien im Bereich der Geoökonomie bis 2030, die sich jeweils an zwei Faktoren orientieren: die **Art der Interaktion zwischen den USA und China** und dem **Zugang zu Ressourcen und neuen Technologien**. Dabei kommen wir zu unerwarteten Ergebnissen: Unabhängig davon, ob die beiden Parteien miteinander kooperieren oder im Wettstreit liegen – die EU kann in beiden Fällen vom Zugang zu Ressourcen und Technologien ausgeschlossen werden. Zwei naheliegende Beispiele könnten ein kooperatives „G2-Abkommen“ sein, mit dem China und die USA die Weltwirtschaft gemeinsam kontrollieren, und ein kompetitives G2-Abkommen, bei dem die EU ins Spannungsfeld zwischen den USA und China gerät. Demzufolge hat die EU ein reges Interesse an einem Handelsumfeld, das – unabhängig von einer Kooperation oder Konkurrenz zwischen den Weltmächten – solide Mechanismen für die Verteilung von Ressourcen und Innovationen bereithält.

Für den ersten Faktor setzen wir uns mit der Art der Interaktion zwischen den USA und China auseinander. Im **Status-Quo-Szenario** liefern sich die USA und China einen aggressiven Wettbewerb. Zunächst versuchen beide Seiten,

das bestehende Handelssystem für eigene Zwecke zu nutzen, wodurch allerdings das vorhandene multilaterale System seine Daseinsberechtigung verliert. Die USA büßen ihren historisch bedingten Vorsprung ein. China dagegen verschafft sich mit seiner umfassenden „Infrastruktur-Diplomatie“ eine gute Ausgangsposition, um die eigenen Regeln im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und erneuerbaren Energien durchzusetzen. Die EU findet sich im Spannungsfeld zwischen den vertrauten Regeln eines schwachen Verbündeten und den neuen Verpflichtungen eines aufstrebenden Gegenspielers wieder. Das **Worst-Case-Szenario** sagt ein deutlich kooperativeres internationales Umfeld voraus, in dem sich China zur einzigen globalen Supermacht aufschwingt und die USA in die Rolle des Kooperationspartners drängt. In diesem Szenario setzt China aus Angst vor Störungen und Überlastungen auf ein umsichtiges und repressives Handelsmodell. Die EU gerät immer mehr in den Einflussbereich der chinesischen Ordnung. Im **Best-Case-Szenario** kooperieren die USA und China zwar miteinander, jedoch nicht durch geheime Absprachen innerhalb der „G2“. Themenspezifische politische Bündnisse werden geschmiedet und die intellektuelle und wirtschaftliche Führung wird auf viele Schultern – auch von EU-Mitgliedstaaten – verteilt.

Bei unserem zweiten Faktor geht es um den Zugang zu Ressourcen und innovativen neuen Technologien. Obwohl das **Status-Quo-Szenario** eine hohe internationale Innovationskraft vorhersagt, gelingt es der EU nicht, an den neuen Durchbrüchen teilzuhaben. Innovation befindet sich im Aufwind durch den Wettbewerb zweier gegnerischer Blöcke unter Führung der USA und Chinas, die ihren Einfluss über die Kontrolle von Handelswegen und den damit verbundenen Zugang zu Ressourcen geltend machen. Die EU wird auf die Rolle des „Innovation Taker“ reduziert und sieht



sich dadurch gezwungen, entweder mit der einen oder der anderen Seite zu kooperieren, wodurch sie immer weiter in das Spannungsfeld der beiden Blöcke gerät. Im **Worst-Case-Szenario** ist das weltweite Innovationsniveau trotz eines kooperativen internationalen Umfelds eher niedrig. Die USA erholen sich von einer langanhaltenden Wirtschaftskrise und haben ihr Innovationspotenzial verloren. China kann Drittstaaten nach Belieben Kooperationsabkommen auferlegen, die der Volksrepublik Zugang zu den Ressourcen dieser Staaten geben und diese wiederum zur Annahme chinesischer Technologie zwingen. Einer zersplitterten EU bleibt nur die Unterzeichnung und damit die Einschränkung ihres eigenen Handlungsspielraums. Das **Best-Case-Szenario** prognostiziert ein hohes und ausgewogen verteiltes Innovationsniveau auf internationaler Ebene. Ein globales Multi-Stakeholder-Netzwerk, dem auch regierungsunabhängige Akteure wie Forschungsinstitute und Unternehmen angehören, entpolitisiert die Zusammenarbeit zu zentralen Herausforderungen wie dem Klimawandel und dem digitalen Wandel und unterstützt bahnbrechende Entwicklungen in aller Welt.

## WORAUF ZU ACHTEN IST – ERKENNTNISSE FÜR DIE AKTUELLE POLITIKGESTALTUNG

Sollte die EU an ihrem aktuellen geoökonomischen Kurs festhalten, zeichnet das **Status-Quo-Szenario** für 2030 ein düsteres Bild. Das Szenario sieht eine schwache EU voraus, die in den Schlüsselbereichen IKT und grüner Wandel unentwegt zwischen den beiden stark wettbewerbsorientierten Polen USA und China navigiert. Während die EU-Mitgliedstaaten zunächst Gefallen daran finden, frei zwischen beiden Seiten als Kooperationspartner wählen zu können, ist jede ihrer Entscheidungen mittelfristig mit spürbaren Konsequenzen verbunden. Die EU ist im reaktiven Modus verhaftet und versäumt ihre Chance, ein europäisches Modell zu entwickeln, das sich von dem der USA oder Chinas unterscheidet: ein kooperatives Regelungsumfeld, das Innovationen in den Bereichen IKT und grüne Industrien begünstigt. Bis 2030 ist die EU nicht in der Lage, in Bereichen wie Energiespeicherung, Wasserstofftechnologien, Quantencomputing und Künstliche Intelligenz (KI) eigenständige transformative Technologien zu entwickeln und büßt sogar in etablierten Branchen wie der Automobilindustrie ihre Führungsrolle ein. Sie ist in einem Teufelskreis aus geringer Innovationskraft und hoher Abhängigkeit gefangen, durch den sich ihre innere Polarisierung vertieft. Die schädliche Abhängigkeit von China und den USA schwächt die EU innerhalb des geoökonomischen Machtgefüges und beraubt sie ihrer Wettbewerbs- und Kooperationsfähigkeit als gleichberechtigter Partner.

Auf weitaus größere Schwierigkeiten stößt die EU, wenn sie im **Worst-Case-Szenario** bestehen will. Dieses Szenario sieht eine nahezu unipolar von China bestimmte Ordnung vorher, von der die USA zunehmend vereinnahmt werden. Ohne Bündnispartner ist die EU nicht in der Lage, ihren geoökonomischen Einfluss geltend zu machen. Doch mit einem Anschluss an ihren Verbündeten USA und einer Entkopplung vom chinesischen Handel in den Bereichen IKT und Energietechnologien würde sie auf das falsche Pferd setzen. Unweigerlich folgen immer mehr EU-Mitgliedstaaten dem Beispiel der USA und arrangieren sich mit einer von China bestimmten Ordnung, die ein gewisses Maß an Stabilität und Solidarität verspricht. Sie übernehmen chinesische Cloud-Lösungen sowie andere kritische Infrastrukturen. Auf Grundlage einer globalen Pax Sinica entwickelt sich eine kooperative Weltordnung, jedoch erst, nachdem China die kulturelle und politische Landschaft der EU grundlegend transformiert hat. Diese düstere langfristige Perspektive macht einmal mehr deutlich, dass die EU dringend ein europäisches Modell für IKT und grüne Industrien benötigt. Doch sie zeigt auch, dass auf Maßnahmen zum Aufbau eines solchen Modells zunächst Vergeltungsaktionen folgen könnten – eine Zunahme an hybriden Bedrohungen, Cyberangriffe und Diebstähle geistigen Eigentums sowie ein zum Teil heftiges Gerangel um Ressourcen in den EU-Nachbarstaaten.



Wenn die EU auf das **Best-Case-Szenario** hinarbeiten will, muss sie ein Bewusstsein für den Stellenwert wirksamer multilateraler Organisationen und globaler Governance-Plattformen sowie für die Konsequenzen ihres Fehlens entwickeln. Allerdings – und hier liegt ein leichter Widerspruch

– setzt dieses Szenario voraus, dass die EU eine unabhängige Handlungsfähigkeit entwickelt. Eine solche Fähigkeit verlangt von der EU, dass sie geoökonomischen Angriffen standhalten und ihre strukturelle Abhängigkeit von Drittstaaten mit Blick auf neue kritische Ressourcen überwinden kann. Eine Stärkung der europäischen Kohäsion und Autonomie dient nicht nur dem Selbstzweck, sondern unterstützt die EU dabei, auch weiterhin multilaterale Organisationen wie die Welthandelsorganisation (WTO) zu mehr Inklusion und besseren konkreten Ergebnissen zu bewegen. In diesem Szenario investiert die EU umfangreich in öffentlich-private Partnerschaften, um Digitalisierung und grüne Innovation zu fördern. Alte Konfliktlinien – beispielsweise zwischen den USA und China, zwischen Demokratien und Autokratien – werden durch eine erfolgreiche themengebundene Zusammenarbeit im Bereich der grünen Innovation geglättet. Indien wendet sich der EU als attraktivem Partner zu, wenn es um Zugang zu Ressourcen und Verbreitung von Innovation geht.

## STATUS-QUO-SZENARIO: DIE EU KÄMPFT IN EINER STARK WETTBEWERBS- UND INNOVATIONS- ORIENTIERTEN LANDSCHAFT UMS ÜBERLEBEN

*Der Wettbewerb zwischen den USA und China nimmt an Fahrt auf in diesem Szenario, das von geoökonomischen Machtspielen über seltene Erden und kritische natürliche Ressourcen bestimmt wird. Traditionelle multilaterale Institutionen wie die WTO werden ihren Aufgaben im Bereich der Streitbeilegung und Standardsetzung nicht gerecht und dienen den Großmächten nur noch als Schauplatz für ihren Wettstreit. Der EU gelingt es nicht, sich gegen den Einflussverlust der USA in der WTO mit einer neuen diplomatischen Annäherung an demokratische und autokratische Staaten in Asien abzusichern. China dagegen kann seinen starken Einfluss in allen Weltregionen und auch in Europa ausbauen. Weil europäische Unternehmen immerfort im Spannungsfeld zwischen Sanktionsregelungen der USA und China navigieren, haben bald sogar traditionelle europäische Branchenführer wie die Automobilindustrie mit Misserfolgen zu kämpfen.*

### Multilaterale Institutionen geraten im USA-China-Konflikt zwischen die Fronten

Die WTO verstrickt sich in Streitigkeiten mit „aufstrebenden Volkswirtschaften“ wie China, die eine stärkere Repräsentation verlangen. Im Jahre 2023 scheint ihr Problem gelöst. Sie sichert sich ein Verhandlungsmandat für Regeln im E-Commerce und in umweltfreundlichen Technologien

in aufstrebenden Sektoren, in denen von Anfang an ein gewisses Maß an gleichberechtigter Vertretung gewährleistet werden kann. Doch China weigert sich, die Grundsätze des freien Handels auf neue Bereiche auszudehnen, solange alte Missstände nicht behoben sind. Und die USA, die ihre Abkehr von der WTO endgültig besiegelt haben, agieren neuerdings unilateral. Washington verhängt Sekundärsanktionen, um den Handel mit Ländern zu unterbinden, die seiner Meinung nach zu bereitwillig auf China und seinen Energiebedarf eingehen – vor allem der Iran und Russland. Chinas Reaktion lässt nicht lange auf sich warten. Es führt Sanktionen ein, um eine Gruppe von wichtigen US-Verbündeten zu isolieren, die umfassende diplomatische Beziehungen mit dem Halbleiterkönig Taipei aufgenommen haben. Angesichts dieser konkurrierenden Sanktionsregelungen hat die WTO jegliche Glaubwürdigkeit als Forum der Streitbeilegung und Standardsetzung verloren. Kleinere Länder bekommen die Auswirkungen als Erste zu spüren. Sie befinden sich durch das Fehlen wirksamer kollektiver Handlungsstrukturen in einer geschwächten Position und sind im Spannungsfeld zwischen China und den USA auf sich allein gestellt.

Mit dem Zusammenbruch von WTO-Standards und dem Wettstreit zwischen den USA und China befindet sich diejenige Supermacht in einem relativen Vorteil, die sich den Zugang zu kritischen Rohstoffen sichern kann. Die USA profitieren von gewissen historischen Vorteilen – beispielsweise ihrer Position als Garant einer offenen Weltwirtschaft, die insbesondere auf ihren Vorschriften für grenzüberschreitende Handelsgeschäfte und Finanztransaktionen und das globale Internet beruht. Doch dank seiner Infrastrukturstrategie im Rahmen der Seidenstraßeninitiative kann China seinen Vorsprung immer weiter ausbauen. Darüber hinaus entwickelt sich in den 2020er Jahren, dem Jahrzehnt der Pandemien und Naturkatastrophen, die transaktionale Diplomatie, die China während der Covid-19-Krise praktizierte, zunehmend zur Routine. Als sich vom Amazonasgebiet eine Vogelgrippe-Epidemie ausbreitet, unterstützt Peking die lokalen Regierungen der Region im Austausch gegen Primärrohstoffe wie Lithium, Kobalt und Grafit – Ressourcen, die für die Herstellung von Batterien und Elektroden benötigt werden und damit eine wichtige Voraussetzung für grüne Innovationen bilden. Diese Strategie baut China mit Investitionen in grüne Infrastrukturen weiter aus und unterstützt lateinamerikanische Staaten dabei, Forderungen zu erfüllen, die 2021 auf einem von den USA und der Europäischen Union dominierten Gipfeltreffen namens „Konferenz der Vertragsparteien“ (KVP) festgelegt wurden. Die USA büßen ihre ursprüngliche Macht ein und entwickeln sich zum Störfaktor, als sie versuchen, den lokalen Widerstand in Zentralamerika gegen Chinas Extraktivismus anzuzünden.

### Innovation ist dynamisch – aber entkoppelt zwischen China und den USA sowie zwischen grünen Technologien und IKT

Das weltweite Innovationspotenzial ist insgesamt hoch, trotz – oder möglicherweise gerade wegen – des Zusammenbruchs der WTO. Die Innovation wird durch das Aufkommen von zwei Handelsblöcken befeuert, die miteinander um Gewinne und Erfolge in Wachstumsbranchen und einem unregulierten globalen Umfeld wetteifern. Sowohl die USA als auch China berufen sich auf ihre Staatsräson, wenn sie von Zeit zu Zeit unethische Innovationsrisiken eingehen und Technologien entwickeln, die auf ihre spezifischen kulturellen Gegebenheiten abgestimmt sind. Ihr Wettstreit führt zu einer Trennung von Forschung und Investitionen, was wiederum die Verbreitung neuer bewährter Verfahren und gemeinsamer Regulierungsstandards unterbindet. Die Bereiche IKT-Innovationen und grüner Wandel sind mit Macht und Prestige verbunden. Bei den IKT liegt dies daran, dass die USA riesige Datenmengen von ihren bestehenden Internet-Plattformen abrufen können. Und bei der Anpassung an den Klimawandel ist es nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass China seinen Zugang zu lateinamerikanischen Ressourcen nutzt, um eine „grüne E-Mobilitätsinitiative“ auf den Weg zu bringen. Während die USA ihre Subventionen für IKT-Unternehmen und ihre finanzielle Unterstützung für grüne Innovationsprojekte immer weiter zurückfahren, investiert China große Summen in die Entwicklung kostengünstiger Elektroautos und Batterien.

In einer Weltwirtschaft, die zunehmend von grünen Innovationen und Energieeffizienz nach chinesischem Vorbild bestimmt wird, geben die USA ihr Engagement für ein offenes internationales Wirtschaftssystem vollkommen auf. Eine neue protektionistische Regierung führt Handelsbarrieren ein, um ihre traditionellen Branchenführer im Bereich IKT vor chinesischen Wettbewerbern zu schützen, und konzentriert sich vor allem auf die Unterstützung ihrer nationalen Erdölproduzenten. Diese protektionistische Haltung bewegt die USA zum Einsatz von Sanktionen und Sekundärsanktionen: Seit ihrer Amtsübernahme im Jahr 2025 ist die aktuelle Regierung bemüht, konkurrierende Erdölproduzenten in Russland und im Iran sowie ehemalige Verbündete im Nahen Osten zu isolieren. Gleichzeitig wollen die USA mit ihren Sanktionen auch Druck auf die eigenen Verbündeten ausüben, ihre Geschäfte mit chinesischen Satellitenstaaten und mit China zu beenden. Außerdem boykottieren sie umweltfreundliche Technologien aus China, um die eigene fossile Energieerzeugung wiederzubeleben. Diese protektionistischen Maßnahmen machen sich weltweit bemerkbar und haben zur Folge, dass innovative Lösungen für Probleme wie den Klimawandel, die ein globales kollektives

Vorgehen erfordern, nicht geteilt werden. China kann bahnbrechende Erfolge im Bereich der Energiewende vorweisen, die angesichts des weit fortgeschrittenen Stadiums des Klimawandels jedoch zu spät kommen.

### Europa gerät in Bedrängnis

Unterstützt von Frankreich, Deutschland sowie den nordischen und baltischen Staaten bemüht sich die Europäische Kommission, mit den wetteifernden Supermächten Schritt zu halten. Sie führt Maßnahmen ein, um die Produktion sogar aus ihren eigenen Nachbarstaaten zurückzulegen, und baut europäische Marktführer in den Bereichen IKT und grüne Innovation auf. Doch während die USA die Daten für ihren nationalen Technologiesektor aus dem Internet erfassen und China das weltweite Angebot an grünen Ressourcen unter seine Kontrolle bringt, verliert die EU den Zugang zu den für innereuropäische Produktion benötigten Ressourcen. Ihre Abhängigkeit von beiden Akteuren nimmt stetig zu – von den USA mit Blick auf IKT-Innovationen und von China im Bereich des ökologischen Wandels –, und sie bemüht sich verzweifelt um eine Wiederbelebung ihrer internationalen Liefer- und Produktionsketten. Doch China und die USA reagieren auf jeden ihrer Versuche mit Sanktionen gegen europäische Unternehmen. Zu ihrer eigenen Verzweiflung hat die EU klare Vorstellungen von den neuen und spezifischen europäischen Instrumenten, die für die Einrichtung ihres eigenen Modells der Innovationszusammenarbeit erforderlich wären. Doch sie ist nicht mehr in der Lage, die für ihre Anwendung notwendige Einigung zu erzielen. Im Angesicht der Niederlage versucht Brüssel, US-Regulierungsstandards in der EU durchzusetzen, und hält eine Übernahme des IKT-Modells der USA für eine sinnvolle Lösung. Doch energiesparende chinesische Innovationen finden bei ärmeren Mitgliedstaaten aus dem Süden und Südosten größeren Anklang. Nachdem ihre südlichen und östlichen Nachbarn die chinesischen Infrastruktursysteme und Technologien vollständig übernommen haben, entscheidet sich auch die EU für diesen Weg.

Die EU kann dem Wettbewerb mit den USA und China dank einiger spezifischer Vorteile nach wie vor standhalten. Der Bereich der E-Mobilität bietet günstige Voraussetzungen für technologische Durchbrüche. Hier verfügt die EU mit ihrer Autoindustrie über einen klaren traditionellen Vorsprung. Doch auch dieser Vorsprung schrumpft zusehends, weil sie sich keinen Zugang zu Ressourcen verschaffen kann. Außerdem unterscheiden sich die Risikokulturen der Mitgliedstaaten erheblich voneinander und es sind langfristige, durch umfangreiche staatliche Eingriffe geprägte Koordinierungsprozesse erforderlich. Aus diesem Grund schafft es die deutsche Autoindustrie nicht, den Übergang von En-

gineering und Präzisionstechnik hin zu Technologien, die auf Benutzerschnittstellen und systemische Lösungen setzen, zu bewältigen. Dagegen machen sich die chinesischen Bemühungen bereits drei Jahre nach Einführung ihrer Initiative für „grüne E-Mobilität“ bezahlt und das Land erzielt gemeinsam mit einem brasilianischen Unternehmen einen Durchbruch im Bereich der Batterietechnologie. Während sich China mit bahnbrechenden Entwicklungen in der Energiespeicherung auf dem Höhepunkt seiner weltweiten Führungsrolle im Bereich des ökologischen Wandels befindet, ist Europa nicht einmal in der Lage, die auf den bahnbrechenden Entwicklungen der Chinesen basierenden Technologien zu reproduzieren. Was daran liegt, dass Peking die Patente zwar mit großer Geste freigibt, gleichzeitig aber den Zugang der EU zu Ressourcen beschränkt, die für ihre Produktion unabdingbar sind. Es gelingt der EU nicht, ihren traditionellen Vorsprung in eine neue Industrialisierungsphase hinüberzuretten, da sie sich sogar in ihrer direkten Nachbarschaft vom Zugang zu menschlichen und natürlichen Ressourcen abgeschnitten hat.

### Bilanz: Lehren aus 2030

Im harten Wettkampf um den Zugang zu Primärgütern und Rohstoffen erwies sich die EU als schwache Kandidatin. Obwohl das Angebot an Schlüsselressourcen auf dem europäischen Kontinent gering ist, unternahm Brüssel dennoch den Versuch, sich durch die Rückverlagerung von Produktionskapazitäten Autonomie und Wettbewerbsvorteile zu sichern. Im Gegensatz dazu investierte China trotz seines relativen Ressourcenreichtums in Partnerschaften und setzte auf starke Abhängigkeitsverhältnisse. Mit diesen Maßnahmen drang Peking bis in europäische Nachbarstaaten vor und machte sich die Tatsache zunutze, dass die EU ihre unmittelbaren Nachbarn viel zu lange vor allem als Bedrohung und weniger als potenzielles Aktionsfeld wahrgenommen hat. Dies hatte unweigerlich einen Rückgang der Kohäsion und der Handlungsfähigkeit innerhalb der EU zur Folge – wodurch sie nicht in der Lage war, den nötigen Kurswechsel vorzunehmen. Die EU hätte sich besser die Innenorientierung der USA und die strukturelle Schwächung multilateraler Institutionen wie der WTO zunutze machen sollen, um sich aus alten Pfadabhängigkeiten sowie aus festgefahrenen Beziehungen und Bündnissen zu lösen. Dadurch hätte sie die Möglichkeit erhalten, neue Bündnisse und Partnerschaften zu schmieden und die Kooperation zu wirklich drängenden Themen wie IKT-Innovationen und ökologischer Wandel auszubauen.

Kurz gesagt: Die EU hatte die Chance, das Beste aus einer ungünstigen Situation herauszuholen und ihre Komfort-

zone zu verlassen, in der sie sich bisher als Trittbrettfahrer der USA durchmogeln konnte. Sie hätte den Kreis gleichgesinnter Staaten erweitern können, die über einen Zugang zu kritischen Ressourcen und Humankapital verfügen, darunter Australien, Kanada und Japan und nicht zuletzt ihre südlichen und östlichen Nachbarstaaten sowie traditionelle Partner Europas in Lateinamerika und Afrika. Hätten die EU-Mitgliedstaaten in ein offenes und kooperatives Produktionsmodell investiert und ihre internationalen Beziehungen diversifiziert, wäre es ihnen gelungen, den bestehenden Ruf der EU als normative Instanz für die ethische Anwendung neuer Technologien und im Kampf gegen den Klimawandel auszubauen und internationale unternehmerische Institutionen aufzubauen. Durch einen Ausbau ihrer Beziehungen hätte sich die EU weniger anfällig für Konfrontationen zwischen den USA und China gemacht und auf diese Weise von der ständigen Notwendigkeit befreit, im Austausch mit anderen Mächten in den Bereichen Technologie, Innovation und Standards als kollektive Einheit aufzutreten.

### WORST-CASE-SZENARIO: FÜR DEN ZUGANG ZU NEUEN TECHNOLOGIEN GERÄT EUROPA IN DIE CHINESISCHE EINFLUSSSPHÄRE

*China kann sich zu einer konkurrenzlosen globalen Supermacht entwickeln, die sich die Vorherrschaft im Bereich IKT und die Kontrolle über die für eine grüne Wirtschaft kritischen Ressourcen sichert. Die USA haben sich nie vollständig von der COVID-19-Krise erholt, ziehen sich aus der multilateralen Governance zurück und erzielen eine Einigung mit Peking. Auf diese Weise treiben sie die EU-Mitgliedstaaten nacheinander in den chinesischen Einflussbereich. Globale Governance-Strukturen wie die WTO verlieren vollkommen an Bedeutung und werden von China lediglich als Forum der Einflussnahme genutzt. Unter erheblichem finanziellen Druck schlagen die Mitgliedstaaten drastische Kürzungen des EU-Haushalts vor, wodurch sich die desintegrativen Tendenzen weiter verschärfen. Europa optiert für ein engeres Bündnis mit China und verspielt auf diese Weise den letzten Rest an Glaubwürdigkeit, über den die EU als liberale Regulierungsmacht noch verfügt.*

### Regionale und internationale Institutionen als Spielfelder des chinesischen „Venue Shopping“

Die USA haben sich wirtschaftlich nie von ihrem „Long Covid“ erholt und kämpfen darum, weiter in der WTO, den Bretton-Woods-Organisationen und anderen Institutionen vertreten zu sein. Peking wittert seine Chance und begibt sich auf „Venue Shopping“ – wobei es sich nicht nur im her-



kömmlichen Sinne nach den besten institutionellen Foren umschauf, um seine politischen Ziele durchzusetzen, sondern auch ganz bewusst Loyalitäten erkaufte. Nachdem die WTO die aktive Unterstützung der USA verloren hat, gerät sie in finanzielle Abhängigkeit von China, um die Arbeit ihres Sekretariats aufrechterhalten zu können. Eine ähnliche Dynamik prägt neuerdings auch regionale Organisationen wie die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) oder die Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde (Intergovernmental Authority on Development, IGAD) am Horn von Afrika, deren politische Ziele bald schon eng mit den Strukturen und Standards der Seidenstraßeninitiative verknüpft sind. Dagegen lösen sich die G7 unter amerikanischer Führung ohne Weiteres auf, als China Sanktionen gegen Australien und Neuseeland verhängt. Die Gruppe der G7, die bisher als „Wirtschafts-NATO“ bezeichnet wurde, hatte nie ein Sekretariat, eine Rechtspersönlichkeit oder gar eine offizielle Mitgliedschaft – was sich nun bemerkbar macht. Über die Köpfe ihrer Verbündeten hinweg bemühen sich die USA um eine kooperative Verständigung mit China. China kann seine internationale Vormachtstellung in den Bereichen Investment und Handel und bei der Festlegung wirtschaftlicher Regeln problemlos verteidigen.

### Das Innovationspotenzial ist trotz USA-China-Kooperation weiterhin gering und eingeschränkt

Der Ersatz des WTO-Systems durch ein G2-Abkommen hat den globalen Bemühungen um eine gemeinsame Nutzung von Ressourcen und Innovationen einen Dämpfer versetzt. Die USA haben schon vor langer Zeit ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur Innovation verloren. Zu Beginn der 2020er Jahre gingen US-Internetplattformen hart gegen die „Alternative Rechte“ vor. Politische Extremistinnen und Extremisten wechselten einfach auf geschlossene Low-End-Abonnement-Plattformen, um eine Gegenbewegung zu organisieren. Mit Amokläufen durch das Googleplex in Silicon Valley auf der Jagd nach „asiatischen Programmiererinnen und Programmierern“ schadeten sie der Attraktivität der USA als Wunschziel hochqualifizierter Tech-Expertinnen und -Experten. Schanghai hat sich zum alternativen Tech-Mekka der Welt entwickelt. Zu seinen wichtigsten Vorteilen zählen eine erstklassige Infrastruktur, großzügige staatliche Subventionen und das Fehlen ethischer Innovationshemmnisse. Doch Shanghai fördert Innovationen gerade ausreichend, um Chinas weltweite Hegemonie zu festigen, jedoch nie so sehr, dass die Stabilität dadurch ins Wanken geraten könnte. China stellt seine 6G-Infrastruktur großzügig auch Russland, Zentralasien und dem Kaukasus im Rahmen von „Kooperations“-Abkommen zur Verfügung, die Regeln für ein totalitäres „Industrielles Internet für alle“ festlegen. Die Strategie nennt sich „Tech Trap Diplomacy“ – die Volksre-

publik stellt Technologien zum Selbstkostenpreis zur Verfügung, verlangt von den Empfängerländern allerdings im Gegenzug den Einsatz neuer Systeme. Am Ende des Jahrzehnts erzielt China fast wie von selbst einen Durchbruch im Bereich Quantencomputing und sieht darin bezeichnenderweise eine Möglichkeit, das Tempo der globalen Veränderungen zu beeinflussen.

### Ein zerstrittenes Europa bildet eine Einheit mit China

Die Gesellschaft in den USA ist polarisiert, die G7 haben sich aufgelöst und die EU ist gespalten. Vor diesem Hintergrund empfinden westliche Staaten die von China garantierte Stabilität und Sicherheit als attraktiv. Einige EU-Mitgliedstaaten – darunter die Neue Hanse mit den Niederlanden, den Baltischen und den Nordischen Staaten – verhalten sich nach wie vor angriffslustig gegenüber China. Allerdings verschrecken sie ihre engsten Partner durch Forderungen nach einer 80-prozentigen Kürzung der Mittel für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik der EU. Die Gesellschaften in ärmeren EU-Mitgliedstaaten in Randlage orientieren sich vermehrt in Richtung Osten, um den Zugang zu Ressourcen und günstigen Technologien zu sichern, und nehmen das chinesische Freundschaftsangebot an. Nacheinander optieren Ungarn, Italien, Malta, Bulgarien, Rumänien, Kroatien und Griechenland für das digitale Netzwerk der Seidenstraße und Chinas „integrierte Innovationsdreh-scheibe auf dem Balkan“. Im Jahre 2027 gibt Griechenland offen zu, dass es angesichts der regulatorischen Unterschiede zwischen China und der EU nicht in der Lage sei, enge Verbindungen mit beiden Seiten zu unterhalten. Es gibt Gespräche über einen GREXIT. Ein derartiges Vorgehen stößt in kampflustigen Staaten wie Tschechien und Polen auf Entsetzen. Da sie jedoch das Vertrauen in das Kooperationsmodell der EU verloren haben, drängen sie auf eine Rückbesinnung auf nationale Prioritäten. Im Jahre 2028 setzt sich eine knappe Mehrheit der Mitgliedstaaten dafür ein, Möglichkeiten einer Harmonisierung des EU-Binnenmarkts mit der Eurasischen Wirtschaftsunion zu erkunden, die sich nun inoffiziell unter chinesischer Führung befindet.





## Bilanz: Lehren aus 2030

In diesem Szenario trieb die EU ihre eigene Marginalisierung sowohl durch ihr zögerliches Verhalten als auch durch ihre Abhängigkeit von China in Bezug auf Stabilität, Solidarität und Kohäsion voran. Aus Angst, von den weltweiten IKT-Infrastrukturen ausgeschlossen zu werden und selbst keine ausreichenden bahnbrechenden Impulse für grüne Innovationen setzen zu können, gab die EU ihre eigenen Ambitionen im Bereich der innovativen Forschung und Entwicklung bald auf. Nach einem ersten Stillstand wurde sie nach chinesischen Vorstellungen wieder aufgebaut und stabilisiert. Immer mehr EU-Mitgliedstaaten waren bereit, ihre liberalen Werte und Normen der Aussicht auf weltweite Stabilität unter chinesischer Führung zu opfern. Die Entscheidung einer Gruppe reicher, kampflustiger, liberaler Mitgliedstaaten, ärmere Mitgliedstaaten für die Einführung chinesischer Technologien mit der Streichung von Mitteln für innereuropäische Kohäsionspolitiken zu bestrafen, erwies sich als schwerer Fehler. In einer von China bestimmten Welt konnte sich die EU weiterhin als relevante Kraft behaupten, allerdings nur durch die pauschale Übernahme chinesischer Standards.

Um nicht in die chinesische Technologiefalle zu geraten, hätte die EU strategisch wichtige Entscheidungen schneller und mit größerer Risikobereitschaft treffen müssen. Nur dann hätte sie auf ihren traditionellen Stärken im Industriesektor aufbauen und bahnbrechende Innovationen in Bereichen wie Biotechnologie, grüne Energie oder Gesundheitstechnologien erzielen können. Europäische Erfolgsgeschichten hätten wiederum dazu beitragen können, die Attraktivität der EU für qualifizierte Fachkräfte zu steigern. Die Migration hätte sich auf diese Weise als Chance und nicht als Gefahr entpuppt. Darüber hinaus mussten europäische Staaten mehr Mittel und diplomatische Bemühungen in arbeitsfähige internationale Organisationen und widerstandsfähige, diversifizierte Partnerschaften mit gleichgesinnten Staaten investieren. Derartige Bemühungen hätten neben den USA nicht nur auf die direkten Nachbarn der EU, sondern auch auf Länder wie Indien, Japan, Kanada oder in Lateinamerika gerichtet sein müssen – wie auch im vorangehenden Szenario beschrieben. Um all dies zu erreichen – von der Fähigkeit zur raschen Entscheidungsfindung bis hin zur Offenheit gegenüber einer großen Bandbreite externer Akteure –, musste die EU in Kohäsions- und Strukturfonds investieren.

## BEST-CASE-SZENARIO: EINE AUF GRÜNEN REGELN BERUHENDE KOOPERATIVE WELTORDNUNG

*Geoökonomische Hebel kommen durch die Ausbreitung themenspezifischer Kooperationsplattformen seltener als Druckmittel zum Einsatz. Die Anreize für eine weltweite Zusammenarbeit werden durch Bündnisse von Akteuren schrittweise ausgeweitet. Vom Wettbewerb der Großmächte isolierte Themen – wie die Widerstandsfähigkeit globaler Wertschöpfungsketten zur Anpassung an den Klimawandel – fördern den Aufbau einer interessengesteuerten Zusammenarbeit zwischen den USA und China. Unternehmen und Forschungseinrichtungen übernehmen eine entscheidende Rolle bei der Förderung der Verbreitung von IKT und grünen Technologien. Diese positiven Erkenntnisse greifen auch auf andere Bereiche des Handels über. Im Anschluss an die Covid-19-Pandemie investiert die EU umfassend in eine Stärkung der europäischen Resilienz und in den innereuropäischen Zusammenhalt und kann auf diese Weise nationale – und schließlich auch internationale – Bündnisse schmieden.*

### Mehr multilaterale Lösungen fördern die Innovationskraft – mit Indien im Zentrum

Angesichts einer schleppenden weltweiten Konjunkturerholung nach der COVID-19-Pandemie hatten ressourcenreiche Länder in Afrika und Lateinamerika auf einen neuen Rohstoff-„Superzyklus“ durch eine Nachfragebelebung in China und Indien gehofft. Stattdessen wird Indien von einer Reihe klimabedingter Dürren und von Nahrungsmittelknappheit heimgesucht, die auch auf internationaler Ebene ihre Spuren hinterlassen und zu Versorgungsengpässen bei kritischen Produkten führen. Kleine Betriebe in Indien betrachten den Klimawandel inzwischen als „größtes nichttarifäres Hemmnis“, das dem Wohlstand im Wege steht. Innerhalb der ehrwürdigen indischen Kongress-Partei bildet sich ein neues kastenübergreifendes grünes Bündnis und übt Druck auf die Regierung aus. Seine zentrale Idee: Der Einsatz von Crowd-Intelligenz für die Anpassung an den Klimawandel – durch die Verknüpfung grüner Technologien mit offenen IKT-Plattformen. Neu-Delhi gibt dem Druck nach und setzt sich als Gastgeber des G20-Gipfels im Jahre 2023 für einen Globalen Grünen Fonds (GGF) zur grünen Innovationsförderung und IKT-Verbreitung ein. Mit dieser Unterstützung grenzübergreifender öffentlich-privater Partnerschaften wird stillschweigend anerkannt, dass die Methoden der Regierungszusammenarbeit der G20 nicht zu einer Lösung der zentralen globalen Probleme beitragen konnten. Indien hatte sich lange gegen eine Reform der WTO gewehrt, doch die üblichen Streitfragen konnten inzwischen

ausgeräumt werden. Das Land kann kaum Schutzmaßnahmen für seinen Agrarsektor aufrechterhalten, nachdem seine Strategie zum Aufbau von Nahrungsmittelreserven während der Dürre derart fehlgeschlagen ist. Ebenso wenig kann es Schutzmaßnahmen für den IKT-Sektor aufrechterhalten, solange es einen neuen Ansatz im Bereich der Anpassung an den Klimawandel anstrebt.



### Positive Spillover-Effekte einer Zusammenarbeit im Bereich grüne Technologien auf andere Sektoren

Traditionelle Konfliktlinien innerhalb der WTO brechen auf und längst überfällige Reformvorhaben sind realisierbar. Im Jahre 2023 verweist die WTO auf die Notwendigkeit, neue Themenbereiche wie den elektronischen Handel und grüne Technologien zu erschließen, räumt jedoch ein, dass die gängigen zwischenstaatlichen Verhandlungen dafür nicht ausreichen werden. Ihr Sekretariat entwirft ein fortlaufendes Multi-Stakeholder-Konzept, das über ihr übliches jährliches und öffentliches Forum hinausgeht und mit der Zeit neue Verfahren und Standards generiert. Einer neuen globalen Allianz für Forschung und Innovation schließen sich immer mehr Mitglieder an – darunter bald auch chinesische Unternehmen, die sich keine Kooperationsmöglichkeiten entgehen lassen wollen. Dass der chinesische Präsident Xi Jinping im Jahre 2025 aus gesundheitlichen Gründen seinen Rücktritt erklärt, erweist sich in diesem Zusammenhang ohne Frage als günstig. Doch sein Ausstieg aus der Politik ist womöglich nicht nur dem Zufall geschuldet, da er aus Sicht der Kommunistischen Partei Chinas die neue internationale Atmosphäre der Zusammenarbeit nicht unterstützte. Die neue chinesische Führung betrachtet multilaterale Rahmen inzwischen nicht mehr nur als Mittel zum Schutz der eigenen nationalen Ordnung. Im Jahre 2026 startet in Neu-Delhi eine Verhandlungsrunde der WTO zu Nachhaltigkeit und di-

gitalen Regeln. China erklärt sich in diesem Rahmen endlich bereit, die Reform des Systems der Industriesubventionen voranzubringen. Vier Jahre später werden die Verhandlungen über Ressourcenzugang und Innovation zum Abschluss gebracht.

### Die EU etabliert eine offenere Form der Geoökonomie

Im Anschluss an die Covid-19-Pandemie investiert die EU massiv in eine Stärkung der gesellschaftlichen Widerstandsfähigkeit und Kohäsion. Auf diese Weise kann sie Konjunkturprogramme wirksamer einsetzen, um den Ausbau ihrer Digitalisierungs- und Konnektivitätsstrategien zu beschleunigen und Anreize für qualifizierte europäische Arbeitskräfte zu schaffen, aus den USA und Asien in die EU zurückzukehren. In Zentraleuropa entwickeln sich zahlreiche Technologie- und grüne Innovationszentren zunächst auf unterster Ebene und stärken die lokale Unterstützung für die EU. Als zentraleuropäische Staaten den Euro einführen, lösen sie eine Debatte darüber aus, wie der internationale Status der Währung verbessert werden kann, um den Einfluss der EU als Handelsmacht zu steigern und auf die Finanzmärkte auszudehnen. Der Reformprozess setzt 2025 ein, als die EU einen Konvent für eine neue Verfassung organisiert. Auf diesen Konvent folgt ein tatsächlich inklusiver Konsultationsprozess, der nicht nur eine echte Bankenunion, sondern auch die Einführung einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit über Sanktionen gegen Staaten ermöglicht, die die Weltwirtschaft als Waffe eingesetzt haben. Im Jahre 2028 tritt der neue Vertrag in Kraft. Im Jahre 2030 erzielt die Tesla Gigafactory vor den Toren Warschaus einen Durchbruch bei der Entwicklung von Energiespeichertechnologien, die auf eine Zusammenarbeit zwischen den USA, Polen und Indien zurückgeht.

### Bilanz: Lehren aus 2030

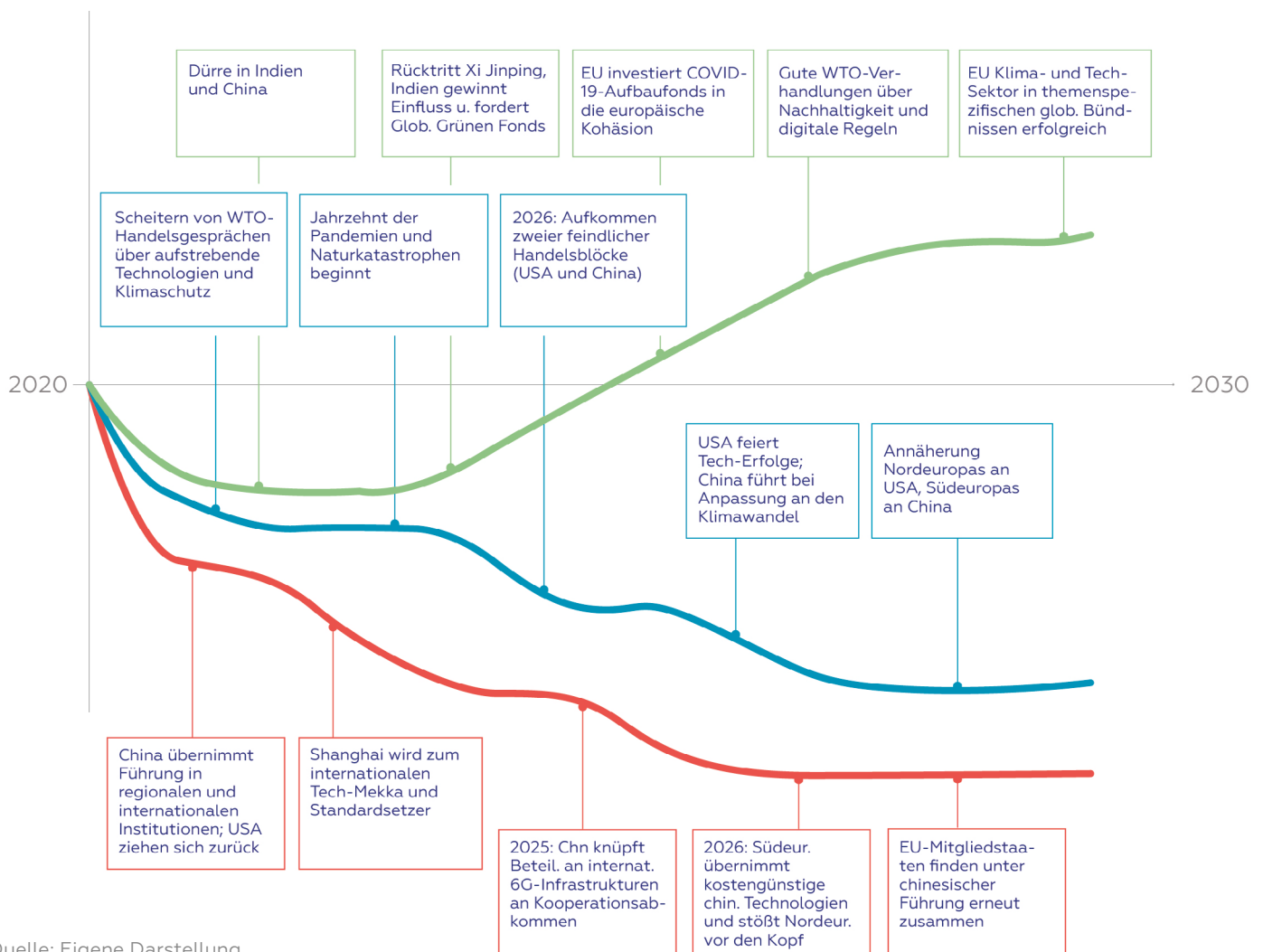
Dieses Szenario geht von einer starken Position der EU innerhalb eines günstigen internationalen Umfelds aus, das ihre Stärken untermauert. Dank einer verlässlichen und dynamischen multilateralen und internationalen Kooperation mit soliden Netzwerken regierungsunabhängiger Akteure konnten europäische Staaten bei der Förderung des digitalen und grünen Wandels die intellektuelle Führung übernehmen. Angesichts der Tatsache, dass die Innovationskraft von transnationalen Zusammenschlüssen ausging, unter denen sich auch nichtstaatliche Akteure aus dem Unternehmens- und Forschungssektor befanden, konnten kleinere europäische Länder wie die nordischen und baltischen Staaten eine führende Rolle im Bereich des grünen Wandels und der technologischen Innovation einnehmen, obwohl ihre Machtbefugnisse als staatliche Akteure begrenzt sind. Die EU profitierte

darüber hinaus auch in hohem Maße von Innovations- und Integrationsinitiativen außerhalb Europas, die durch offene Datenströme, den Austausch bewährter Verfahren und eine insgesamt hohe Verbreitungs-Quote von Innovationen ermöglicht wurden.

Doch selbst in diesem positiven Szenario waren die klimawandelbedingten Risiken trotz erfolgreicher kollektiver Maßnahmen noch immer hoch. Vor allem Länder wie die USA, China oder Indien liefen Gefahr, besonders schwer getroffen zu werden und möglicherweise auf protektionistische Ansätze zurückzufallen. Dieses optimistische Szenario zeigt, wie wesentlich innenpolitische Faktoren für die Entwicklung positiver Folgewirkungen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit sind und wie schnell sie in ihr

Gegenteil umschlagen und dem internationalen System eine hohe Volatilität bescheren können. Es ist bemerkenswert, dass viele der Best-Case-Szenarien in dieser Broschüre mit einer Krise oder schweren Störung einsetzen. Auffällig ist auch, wie sehr die Fähigkeit der EU, diese Krisen durchzustehen und positive Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, von ihren Investitionen in innereuropäische Beziehungen, Infrastruktur und sozialen Zusammenhalt bestimmt wird. Die Entwicklung einer solchen Bottom-up-Handlungsfähigkeit ist offenbar sogar in Bereichen wie dem Klimawandel von entscheidender Bedeutung – Bereiche, in denen Störungen leicht vorhergesehen und in der Regel durch Top-down-Umstrukturierungsprozesse aufgefangen werden können.

## 2. ÜBERBLICK DER GEOÖKONOMIE-SZENARIEN



Quelle: Eigene Darstellung



## Die globale Konfliktlandschaft 2030: Von der Notwendigkeit, in Sicherheitskooperation zu investieren

Im Rahmen unseres Forschungsprojekts, das untersuchen soll, ob die EU im Hinblick auf das Jahr 2030 auf dem richtigen Weg ist, befasst sich dieses Kapitel mit **Sicherheit**. Ausgehend von drei möglichen Szenarien für 2030 – einem **Status-Quo**-, **Worst-Case**- und **Best-Case-Szenario** – möchten wir sicherstellen, dass die EU sich der Konsequenzen bei Fortführung ihres aktuellen Kurses bewusst ist, herausfinden, ob sie auf das Schlimmste gefasst ist und ob sie weiß, wie sie das Beste erzielen kann.

Während unser Expertenteam Szenarien entwickelt hat, die auf verschiedenen Faktoren basieren, welche uns als Maßstab zur Analyse des EU-Fortschritts im kommenden Jahrzehnt dienen, haben wir uns für den vorliegenden Bericht nur auf einen Faktor und zwei seiner Variablen konzentriert. Die hier vorgestellten Status-Quo, Worst-Case- und Best-Case-Szenarien kombinieren diese Variablen auf unterschiedliche Weise und hinterfragen die üblicherweise vorausgesetzte Ursache-Wirkung-Beziehung zwischen ihnen. Dabei beleuchten sie neue Optionen für die Politik und brechen mit alten Pfadabhängigkeiten in Brüssel und Berlin.

Die drei Szenarien für die künftige Sicherheitslandschaft Europas orientieren sich an zwei Faktoren: **Klimawandel** (insbesondere die Frage, wie Staaten auf das Innovations- und Konfliktpotenzial des Klimawandels reagieren) und **Sicherheitskooperation** (wie die Großmächte die multilaterale Kooperation in den Bereichen Sicherheit und Konfliktlösung angehen). In Deutschland und der EU gilt der Klimawandel zu dieser Zeit als wichtigste aufkommende Ursache für Krieg und Unsicherheit, da eine fehlende Vorbereitung auf Klimastress Konflikte um Ressourcen sowie Machtmissbrauch, Massenmigration und den Zusammenbruch der Kooperation zur Folge hat. Angesichts der Tatsache, dass sich die Qualität der weltweiten Sicherheitskooperation derzeit verschlechtert, konzentriert sich die EU konsequenterweise auf unilaterale Strategien in Bereichen, die Klimainnovation voraussetzen – darunter beispielsweise auf den Green Deal und die Entscheidung, rechtsverbindliche Klimaziele festzulegen. Nachdem wir mögliche Variationen der beiden Faktoren durchgespielt haben, sind wir zu dem Ergebnis gekommen, dass die EU in diesem Fall den zweiten Schritt vor dem ersten tut. Mit Investitionen in die europäische Anpassungsfähigkeit und umfassenden unilateralen Klimaverpflichtungen wird sie das Konfliktpotenzial nicht verringern können. Um die weltweite Klimaanpassung zu steigern und klimabedingte Konflikte zu vermeiden, muss die EU in die internationale Sicherheitskooperation investieren.

Zunächst wollen wir erkunden, wie sich unser erster Faktor – der Klimawandel – in den unterschiedlichen Szenarien entwickelt. In allen drei Szenarien reagiert die EU auf den durch den Klimawandel ausgelösten Druck, indem sie sich strenge rechtsverbindliche Klimaziele setzt, was sich allerdings unter den meisten Bedingungen negativ auf die Sicherheitslage auswirkt. In der Tat bleibt die EU im **Status-Quo-Szenario** dank ihrer ehrgeizigen Klimaschutzzie-

le zunächst vor Sicherheitsproblemen bewahrt, allerdings nicht aus den naheliegenden Gründen. Ökoextremisten in aller Welt bezichtigen ihre Regierungen, bei der Anpassung an den Klimawandel zu zaghaft vorzugehen, und verweisen auf die EU als glänzendes Vorbild. Die EU ist dank ihrer ehrgeizigen Klimaziele über jede Kritik erhaben, verleitet diese Extremistinnen und Extremisten jedoch ungewollt zu Gewaltakten im Ausland. Schließlich greift die Instabilität auch auf Europa über. Das **Worst-Case-Szenario** macht deutlich, welche Gefahren von zu viel unilateraler Klimainnovation ausgehen können. Die unilaterale Standardsetzung der EU kann eine Überanpassung in Asien und im Nahen Osten nicht verhindern. Das ist wiederum mit negativen Folgen für andere Weltregionen verbunden, wenn Geoengineering-Experimente die Umwelt aus dem Gleichgewicht bringen. Das **Best-Case-Szenario** zeigt, dass Klimainnovation vor allem im Zusammenspiel mit einer starken Sicherheitskooperation Erfolge bringt. Die Regierungen verbinden mit einer „Klimaanpassung“ inzwischen weniger die Festlegung von Zielsetzungen, sondern vielmehr eine Neuausrichtung der Zusammenarbeit in sensiblen Bereichen.

Dies bringt uns zum Faktor der multilateralen Sicherheitskooperation. Im **Status-Quo-Szenario** nimmt das Eskalationspotenzial alter und neuer Konflikte durch Multilateralismus-Müdigkeit und den Zusammenbruch der globalen Sicherheitsinstitutionen zu. Die EU kann mit ihrem Fokus auf unilaterale Initiativen zunächst ihre Widerstandsfähigkeit stärken. Doch weil sie zu wenig auf multilaterale Formate setzt, werden die globalen und regionalen Institutionen handlungsunfähig und unternehmen nichts gegen die Ausbreitung von Gewalt und Unsicherheit in Europa. Im **Worst-Case-Szenario** werden multilaterale Sicherheitsinstitutionen wie die UNO durch regionale Organisationen unter der Führung selbstbewusster Hegemonen abgelöst. Dies



begünstigt Formen der lokalen Anpassung, Innovation und Deregulierung in Afrika und im Nahen Osten – allerdings mit ausgeprägtem Risikopotenzial. Im Gegensatz dazu zeigt das **Best-Case-Szenario**, wie schwere Umweltkrisen positive Entwicklungen auslösen können, weil die Weltmächte zu ihrer Überwindung die Sicherheits- und Streitbeilegungsorgane wiederbeleben. Dies deutet darauf hin, dass Investitionen der EU in eine multilaterale Sicherheitskooperation möglicherweise besser geeignet sind, Konfliktursachen zu beheben, als eine unilaterale Anpassung und Festlegung von Standards.

## WORAUF ZU ACHTEN IST – ERKENNTNISSE FÜR DIE AKTUELLE POLITIKGESTALTUNG

Im **Status-Quo-Szenario** würden die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Europa vermutlich zwei Entwicklungen für die EU im Jahre 2030 voraussagen. Erstens, dass sie durch Investitionen in Initiativen wie den Green Deal und den grünen Wandel in Europa gut aufgestellt sein wird, um eine globale Führungsrolle im Kampf gegen die Ursachen von Konflikten wie den Klimawandel zu übernehmen. Und zweitens, dass Europa mit einer solchen unilateralen Investition das Potenzial künftiger Sicherheitsprobleme deutlich verringern kann. Zum Teil decken sich diese Prognosen mit dem ersten Szenario. Die EU bleibt zwar zu Beginn von gewaltsamen Konflikten verschont, was jedoch weniger den praktischen Auswirkungen ihrer politischen Strategien, sondern vor allem deren Signalwirkung zu verdanken ist. In diesem Szenario reagieren Bürgerinnen und Bürger aus aller Welt mit Wut – und schließlich auch mit Gewalt –, weil sie die politischen Strategien ihrer Regierungen zur Bewältigung der Klimaprobleme als zu zaghaft empfinden. Die EU bleibt von dieser neuen Form des „Ökoextremismus“, der hauptsächlich in den sozialen Medien stattfindet, anfangs verschont. Und doch sind die unilateralen Fortschritte der EU und die damit einhergehende Unterinvestition in die internationale Zusammenarbeit zum Teil schuld an der Frustration der Menschen außerhalb Europas. Darüber hinaus gelingt es der EU bei ihren Investitionen in die Sicherheitszusammenarbeit nicht, ihren ursprünglichen kreativen und basisdemokratischen Ansatz im Bereich der Sicherheitsgovernance fortzuführen. Entsprechend schlecht ist sie dann auch aufgestellt, um diese Konflikte zu bewältigen, als sie schließlich doch den Kontinent erschüttern.

Im **Worst-Case-Szenario** verfügt Brüssel über eine günstigere Ausgangsposition als im Status-Quo-Szenario, in dem

es ausgesprochen stark auf sich selbst fokussiert war. Doch die guten Absichten, klimapolitische Maßnahmen inklusiver zu gestalten und nicht nur innerhalb der EU durchzuführen, sondern auch auf die östlichen und südlichen Nachbarstaaten auszuweiten, erweisen sich als Fehlschlag. Die Bemühungen der EU um eine Einbindung ihrer Nachbarstaaten sind geopolitisch motiviert und Teil eines Angebots zur Förderung regionaler Ordnungen als sinnvollem Gegenstück zu China und den USA, die auf dem globalen Parkett eine Polarisierung vorantreiben. Die EU fürchtet einen heißen Krieg zwischen den beiden Mächten, der durch einen chinesischen Vorstoß zur Annexion Taiwans ausgelöst werden könnte. Daher entbehrt es auch nicht einer gewissen Ironie, dass China in diesem Szenario tatsächlich den Versuch unternimmt, Taiwan zu besetzen – was vor allem einer zunehmenden Regionalisierung internationaler Angelegenheiten geschuldet ist. In dieser Weltordnung mit einer schwach ausgeprägten internationalen Sicherheitskooperation akzeptieren die USA und China ohne Weiteres die Einflussphären der jeweils anderen Seite. Darüber hinaus betrachtet China Taiwan, wie auch heute noch, als Teil seines Einflussbereichs. Die EU ist erleichtert, dass sie niemals aufgefordert wird, sich auf eine der beiden Seiten zu schlagen. Allerdings erhält sie weder von den USA noch von China Unterstützung, als Russland Anspruch auf eine eigene Einflussphäre in Osteuropa, auf dem Balkan und im Nahen Osten erhebt.

Wie sieht das **Best-Case-Szenario** aus – und ist es realisierbar? Unsere Fachleute prognostizierten als gewünschte Ergebnisse unter anderem, dass sich die Staaten über ihre Verfahren zur Anpassung an den Klimawandel untereinander austauschen und auf einen globalen Ansatz für weitere große, gemeinsame Probleme wie die nukleare Proliferation einigen. Außerdem sollte Europa in widerstandsfähigen internationalen Institutionen wie der UNO endlich mit einer Stimme sprechen, wenn derartige Fragen auf der Tagesordnung stehen. Aus heutiger Sicht erscheint dies unwahrscheinlich. Außerdem waren die Maßnahmen, die der Welt in diesem Szenario eine derart positive Entwicklung bescherten, vielfach mit „glücklichen Zufällen“ verbunden – darunter eine radikale oder finanzschwache britische Labour-Regierung, die Großbritanniens nukleare Kapazitäten aufgibt, was zu einer gemeinsamen europäischen Vertretung im UN-Sicherheitsrat durch die E3 (Frankreich, Großbritannien und Deutschland) führt. Aus strukturellen Gründen kann die EU diese unerwarteten Verschiebungen darüber hinaus trotzdem für sich nutzen. In diesem Szenario hatte sie bereits in die internationale Sicherheitskooperation investiert, entweder im Rahmen der E3 mit Großbritannien oder in etablierteren multilateralen Gremien. Dank

einer solchen strukturellen Vorbereitung war sie gut aufgestellt, um klimabedingte Umbrüche in Anpassungschancen zu verwandeln.

## STATUS-QUO-SZENARIO: INVESTITIONEN IN EUROPÄISCHE REGELN UND ANPASSUNGSFÄHIGKEIT KÖNNEN DIE KATASTROPHE NICHT ABWENDEN

*Die USA und China ziehen sich aus den internationalen Sicherheitsorganisationen zurück, obwohl die für ihre Volkswirtschaften unerlässlichen grenzüberschreitenden Infrastrukturen zunehmend unter Druck geraten. Ohne den Einsatz von Streitbeilegungsgremien breiten sich Grenzkonflikte und Spannungen zwischen ethnischen Gruppen weiter aus. Die mangelnde Bereitschaft der USA und Chinas, einander Garantien zu gewähren, greift auch im Bereich der multilateralen Governance um sich. Fehlende Kooperation im Bereich adaptiver Technologien macht schwache Staaten anfällig für extreme Wetterereignisse und Ressourcenknappheit. Die allgemeine Unzufriedenheit über zaghafte Klimaschutzpolitiken, ungleich verteilte ausländische Direktinvestitionen und übermäßigen Ressourcenabbau hat das Aufkommen neuer politischer Bewegungen zur Folge. Ökoextremistische Organisationen starten groß angelegte Cyberangriffe auf Infrastrukturen von Baku bis Berlin.*

### Droht ein neuer kalter Krieg?

Ein reformbedürftiger und handlungsunfähiger UN-Sicherheitsrat steht symbolisch für eine zehnjährige Unterinvestition durch die USA und ihre Verbündeten. Die finanzschwachen USA müssen Prioritäten setzen und entscheiden sich gegen die Konfliktbeilegung. China hingegen erholt sich wirtschaftlich rasch von der COVID-19-Krise und denkt über Investitionen in Konfliktvermeidung und Vermittlungsinstrumente nach. Tatsächlich zielen die chinesischen Finanzinvestitionen in internationale Organisationen wie die UNO vornehmlich darauf ab, deren Führungsspitzen ruhig zu stellen. Peking engagiert sich vor allem in Foren für die Definition von Wirtschafts- und Investitionsstandards, wie der Internationalen Organisation für Normung. Außerdem beruft es Stellvertreter aus befreundeten Staaten in Spitzenpositionen. China will sein weltweites, grenzüberschreitendes Infrastrukturnetz lieber durch solche als durch friedenserhaltende Maßnahmen sichern. Die USA setzen dieser schleichenden Ausweitung der Einflussosphäre nichts entgegen, weil sie ihre finanzielle Belastung reduzieren wollen und selbst in eine immer stärkere Abhängigkeit von Chinas weltweitem Netz aus Straßen, Häfen und Drehscheiben geraten.

Chinas wirtschaftlicher und diplomatischer Einfluss nimmt zu. Mithilfe seiner militärischen Schlagkraft demonstriert es auf unilateraler Ebene, dass es seine weltweiten Netzwerke sichern kann, indem es die Bereitschaft und den Zusammenhalt seiner Rivalen mit provokanten Inszenierungen vor den Küsten der Spratly- und der Paracel-Inseln und am Scarborough Riff auf die Probe stellt. Eine Pattsituation zwischen den USA und China im Südchinesischen Meer endet mit dem Rückzug beider Seiten. Kurz darauf gerät China in eine Auseinandersetzung mit einer indischen Flotte, die Übungen in Gewässern, auf die es Anspruch erhoben hat, durchführt. Die USA und ihre Verbündeten greifen gemäß einem neuen Muster nur so weit ein, dass China zurückweicht, ohne es zu militärischen Reaktionen zu verleiten. In diesem angespannten Umfeld stehen schwelende Konflikte und latente Spannungen zwischen ethnischen Gruppen kurz vor dem Ausbruch. Doch immer dann, wenn die angespannte Lage zu explodieren droht, macht sich China sein Netz grenzübergreifender Infrastrukturen zunutze, um einzelne Staaten zu isolieren. Als die Spannungen zwischen ethnischen Gruppen in einer Konfrontation an der indisch-pakistanischen Grenze ihren Höhepunkt erreichen, schneidet China – aus Angst vor der Auseinandersetzung zweier Atomkräfte – beide Seiten von der Versorgung ab und nutzt ihre Abhängigkeit vom Chinesisch-Pakistanischen Wirtschaftskorridor aus.

### Die Zunahme des Ökoextremismus an der Basis

Die USA und China weigern sich, ehrgeizige Klimaziele festzulegen, die sie angesichts der geopolitischen Herausforderungen als unzumutbare Belastung erachten. Stattdessen sind beide Seiten darum bemüht, sich die Gefolgschaft der Schwellenländer in Asien und Afrika zu sichern, und investieren daher lieber in ihre Wirtschaftsentwicklung als in globale Klimastandards. Doch diese Strategie fordert ihren Tribut. Extreme Wetterereignisse sowie ein Mangel an Trinkwasser und Ackerland führen zu Spannungen in Süd-asien und in den afrikanischen Küstenregionen. In der Sahelzone löst Ressourcenknappheit Konflikte zwischen Nomaden und Hirten aus. Und am Horn von Afrika steigt der Meeresspiegel und bedroht die Lebensgrundlage der städtischen Bevölkerung. Arme Bevölkerungsgruppen befinden sich in einer prekären Lage, aus der sie sich nicht aus eigenen Kräften befreien können. Doch vor allem gibt es keine globalen oder regionalen Institutionen oder Machthaber, die willens oder fähig sind, die genannten Konflikte zu lösen. Die Reaktion auf Ausschreitungen zwischen Hindus und Muslimen in Nord- und Ostindien ist bezeichnend: Peking will die sozialen Unruhen rasch unterbinden und fordert seine lokalen Diensteanbieter auf, die Strom- und Internetversorgung zu unterbrechen. Gegen das ursächliche Prob-

lem der Ernährungsunsicherheit durch Dürren und Überschwemmungen unternimmt es dagegen nichts.

Diesen Konfliktherd kann China nicht auf Dauer unterdrücken. In ganz Subsahara-Afrika gibt es Anschläge auf chinesische Infrastrukturprojekte durch Gruppen, die sich im Spannungsfeld zwischen den Marktinteressen der Chinesen und den Bemühungen der nationalen Regierungen um einen Erhalt des Status Quo gefangen fühlen. Im Anschluss kommt es zu einer Welle von Cyberangriffen gegen Peking, die nachweislich auf das Konto von Hackerzentren in Ägypten, Kenia und Südafrika gehen. Indessen lässt die Enttäuschung über das zögerliche weltweite Vorgehen gegen den Klimawandel in fortgeschrittenen Volkswirtschaften neue Formen des zivilgesellschaftlichen Protests und politischen Extremismus entstehen. Die Infrastruktur wird von einer Streikwelle überzogen, die sich von China, über die USA und schließlich bis in die Europäische Union ausbreitet. Letzten Endes bekennet sich ein international organisiertes Netzwerk „ökoextremistischer“ Gruppen zu der Anschlagsserie. Die betroffenen Staaten sind nicht in der Lage, zwischen diesen radikalen Gruppen und denjenigen Staaten zu unterscheiden, die ihnen Unterstützung gewähren. Teheran, Pjöngjang oder Moskau beispielsweise fühlen sich nicht sicher in einer globalen Wirtschaft, deren Infrastruktur nur offenbleibt, bis eine der Großmächte sie abschaltet.

### Eine EU-Investitionsoffensive in Klimaanpassung reicht nicht aus

Zu Beginn der 2020er Jahre investiert die EU nicht nur in ehrgeizige unilaterale Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, sondern macht gleichzeitig deutlich, dass sie ihre spezifischen europäischen Technologien und Konzepte mit all denen zu teilen bereit ist, die ihre Standards übernehmen. Durch den Export ihres eigenen kooperativen Ansatzes in den Bereichen Klimawandel, grenzüberschreitende Infrastruktur und Ressourcen in andere Staaten will sie die internationale Sicherheit erhöhen. Europa bleibt dank seiner ehrgeizigen politischen Strategien zunächst von der weltweiten Welle ökoextremistischer Gewalt verschont. Außerhalb der EU wirken ihre Maßnahmen jedoch alles andere als befriedend, sondern schüren zusätzlich Gewalt. Denn enttäuschte Gruppen in afrikanischen und asiatischen Städten nennen die EU und ihren Green Deal als leuchtendes Vorbild, wenn sie sich kritisch über das Vorgehen ihrer eigenen Regierungen äußern. Zwischenzeitlich steigt die Frustration europäischer Umweltaktivistinnen und -aktivisten, weil die EU im Bereich der Klima-Geopolitik nur zurückhaltend Stellung bezieht. Auf der „COP-34“ in Brüssel greift die EU nicht ein, als China Taiwan und seine wenigen Verbündeten – einige verstreute Flachlandinseln im Pazifik

wie Tuvalu – aus den UN-Klimagesprächen ausschließt. Europäische Öko-Terroristinnen und -terroristen führen Cyberangriffe gegen EU-Institutionen und kohlefressende EU-Mitgliedstaaten mit engen Verbindungen zu den USA oder China, die mit einer Attacke auf das polnische Energienetz beginnen.

Mitte der 2020er Jahre bringen die USA ihren „Pivot to Asia“, die Verlagerung des geopolitischen Fokus auf den asiatisch-pazifischen Raum, zum Abschluss. Um befreundete Staaten im Osten zu stärken, verringern sie ihr Engagement innerhalb der Militärstrukturen der NATO. Die USA setzen ihre Allianzen mit einigen ausgewählten europäischen Staaten fort, indem sie auch in Europa ihr „Hub-and-Spoke“-System bilateraler Bündnisse errichten, die sie schon seit Langem mit einzelnen Staaten in Ostasien pflegen. Obwohl die Machtprojektion der USA die EU noch immer vor bewaffneten Übergriffen schützt, erleben nahezu alle EU-Mitgliedstaaten Cyberangriffe und hybride Angriffe – die offenbar vor allem auf das Konto von Russland gehen. Einige europäische Staaten reagieren mit „extremer Abschreckung“ im Internet, doch die Nachteile dieses neuen aggressiven Vorgehens treten schon bald zutage. Warschau beschuldigt Moskau, den Cyberangriff auf sein Stromnetz verübt zu haben, zu dem sich jedoch Öko-Terroristinnen und -Terroristen bekennen, die bisher noch nicht innerhalb von Europa aktiv waren. Der Vorfall führt auch zu Zerwürfnissen zwischen europäischen Regierungen, die eine extreme Abschreckung präferieren, und denjenigen, die sich für ein zurückhaltenderes Vorgehen einsetzen. Nachdem die NATO ihre Unentschlossenheit und mangelnde Kohäsion öffentlich zur Schau gestellt hat, wird sie von einem Verteidigungsbündnis zu einer Koalition von Staaten herabgestuft, die sich zu einer gemeinsamen Abschreckung hybrider Bedrohungen bereit erklären.



### Bilanz: Lehren aus 2030

Der Zusammenbruch der alten Foren der Konfliktbearbeitung hinterließ ein globales Vakuum, das die EU nicht füllen konnte, da ihre bisherigen innovativen Ansätze im Bereich geopolitischer Spannungen und sozialer Governance gescheitert waren. Da ihre Nachbarstaaten bei Klimazielen politische Zurückhaltung an den Tag legten und natürliche Ressourcen rücksichtslos ausbeuteten, zog sich die EU auf die innenpolitische Ebene zurück. Sie konzentrierte sich auf die innereuropäische Standardsetzung und die Anpassung an den Klimawandel, in der Hoffnung, andere Staaten zu einer Einhaltung ihrer Standards bewegen zu können. Tatsächlich führte das Streben der EU nach einer Führungsrolle im weltweiten Klimaschutz lediglich zu gewaltsamen Protesten und Unruhen sowie zu einer zusätzlichen Abschottung von Staaten in anderen Regionen der Welt. Schon bald fand sich die EU an den Rand gedrängt und verlor zunehmend an wirtschaftlicher Schlagkraft. Doch diese negativen Erfahrungen brachten für die EU auch einige mögliche Vorteile mit sich, die sich bereits zu diesem Zeitpunkt abzeichneten. Angesichts der Schwierigkeiten der Regierungen in aller Welt, sich auf die Ursachen von Konflikten wie den Klimawandel zu einigen, ist mit flächendeckenden Protesten gegen fossile Brennstoffe und mit Demokratiebewegungen zu rechnen. Unsere Expertinnen und Experten gingen davon aus, dass die EU für einen Kurswechsel gut gerüstet ist, um ihren Einflussbereich von der Standardsetzung auf den Umweltschutz, von der Erschließung von Märkten auf soziale Bewegungen zu verlagern.

In diesem Szenario entwickelte die EU Maßnahmen, die bei neuen gesellschaftlichen Gruppen innerhalb und außerhalb Europas tatsächlich auf Zustimmung stießen, und verschaffte sich auf diese Weise neue außenpolitische Druckmittel gegenüber autoritären Staaten. Sie war eine der wenigen Mächte, denen es gelang, Formen der „persönlichen“ und „gesellschaftlichen Sicherheit“ zu garantieren, die sich von autokratischen Modellen einer „Regimesicherheit“ oder „inneren Sicherheit“ unterschieden. Im Jahre 2030 war die internationale Nachfrage nach derartigen Sicherheitskonzepten – oder vielmehr nach allen Konzepten, die ein Vorgehen gegen die Ursachen von Konflikten unterstützten – ausgesprochen hoch. In unserem Szenario sank der Einfluss der UNO und der NATO im Bereich der Konfliktbeilegung fast zur Bedeutungslosigkeit herab, wodurch die EU eine aktivere Rolle einnehmen konnte. Dies erforderte von ihrer Seite jedoch nicht nur Investitionen in Sicherheitskooperation, sondern auch in ihre eigene Verteidigung. Sie hatte ihre Lektion aus den umfassenden Cyberangriffen in den Jahren 2020 und 2021 während der Covid-19-Pandemie gelernt und ergriff nun die Gelegenheit, ein solides System der Cyberabwehr zu errichten und die digitale Sicherheitskooperation voranzubringen. Aufgrund fehlender Sicherheitsinvestitionen entpuppte sich ihre Führungsrolle im Klimaschutz allerdings als Belastung. Autokratische Regime empfanden die Attraktivität der EU bei gesellschaftlichen Bewegungen als Bedrohung und gingen mit allen verfügbaren Mitteln dagegen vor. Daraufhin richteten Öko-Terroristinnen und -terroristen ihre Waffen gegen Europa, dem sie geopolitische Unentschlossenheit vorwarfen.





## WORST-CASE-SZENARIO: REGIONALISIERUNG FÜHRT ZU RADIKAL UNKOORDINIERTEN EXPERIMENTEN

*Im Jahre 2030 weicht das internationale Sicherheitsgefüge regionalen Ordnungen. Regionale Mächte machen mit stillschweigender Duldung ihrer Partner in anderen Weltregionen ihren Anspruch auf eigene geografische und technische Einflussphären geltend. Dies führt unweigerlich zu Konflikten – insbesondere in Ostasien. Dort wird Taiwan von China annektiert, worauf Japan mit nuklearer Aufrüstung reagiert. In der Folge zerbricht die globale Governance bei drängenden Problemen, die ein gemeinsames Vorgehen erfordern. Aus Sicht des Klimaschutzes erweist sich diese Entwicklung als katastrophal. Ohne gemeinsame internationale Ziele sind unkoordinierte technologische Innovationen und eine Überanpassung noch schlimmer als kollektive Tatenlosigkeit, so dass letztes Endes das Potenzial von Klimakonflikten erheblich steigt.*

### Die globale Governance bricht zusammen und wird durch regionale Herrschaftsstrukturen ersetzt

Zu Beginn der 2020er Jahre agieren China und die USA in multilateralen Foren nur noch selektiv. Die großen internationalen Institutionen der regelbasierten Ordnung wie die Vereinten Nationen werden so zu leeren Hüllen reduziert. Während diese internationalen Organe im Spannungsfeld zwischen den beiden Supermächten polarisiert werden, greifen Rivalitäten zwischen regionalen Mächten um sich, deren Streitparteien diskret von Washington oder Peking unterstützt werden. Die Situation mündet in einen vierten Golfkrieg, der auf eine Konfrontation von Saudi-Arabien und Israel mit dem Iran zurückgeht. Der Konflikt greift auf andere Weltregionen über. In Lateinamerika rückt beispielsweise Brasilien in den Vordergrund, dessen stark auf Erdöl ausgerichtete Wirtschaft von der Golfkrise profitiert. Es tritt in der Region selbstbewusst auf, verhindert Regelsetzung in den Bereichen Umweltschutz und Menschenrechte und blockiert diesbezügliche Initiativen auf internationaler Ebene. Schon bald ist die Welt in altvertraute geografische Einflussphären unterteilt. Sie bilden die Grundlage für neue „Technosphären“, die mit Ressourcen und geografischen Merkmalen vor Ort experimentieren. Schwellenregionen, die von der bisherigen regelbasierten Weltordnung profitierten, reagieren auf den wirtschaftlichen Schlag mit drastischen Deregulierungsmaßnahmen, um ihre Attraktivität für Unternehmen und mächtige Verbündete zu erhöhen.

### Unkoordinierte technologische Innovation verschärft Klimakonflikte

In allen Teilen der Welt herrscht Einigkeit darüber, dass mit dem Klimawandel die größten Herausforderungen verbunden sind. Eine Einigung auf gemeinsame Klimaschutzmaßnahmen ist dennoch nicht möglich. Jede regionale Technosphäre verfügt über ihren eigenen spezifischen „Innovations-Mix“ und kann unabhängig von jeder internationalen Regulierungsaufsicht im Alleingang Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zum Klimaschutz vorantreiben. Dies führt dazu, dass bahnbrechende Entwicklungen im Bereich der Klimaanpassung nicht koordiniert werden und bisweilen über das Ziel hinausschießen. Mit wachsenden klimapolitischen Herausforderungen steigt in besonders betroffenen Regionen auch die Risikotoleranz. Sie setzen auf weitere Deregulierung und bieten sich großen externen Mächten als Versuchsfelder für neue Klimaschutzmaßnahmen an. Ein amerikanisches Geoen지니어ing-Unternehmen fühlt sich durch den Rückzug der USA aus dem UN-Übereinkommen über biologische Vielfalt bestärkt und beginnt mit dem Einbringen von Aerosolen in die obere Schicht der Stratosphäre. Äthiopien stellt das Horn von Afrika als Versuchsgelände zur Verfügung. Bis 2030 haben sich durch die negativen Folgen des Klima-Engineering „Todeszonen“ im südlichen Mittelmeer gebildet. Große Gebiete dieser Region sind inzwischen nicht mehr bewohnbar. Obwohl sich die Konflikte und Flüchtlingsströme vor allem auf die Region beschränken, errichten die benachbarten Mächte Barrieren und beenden Hilfszahlungen und Klimakooperation.





### Russland spielt Teilen und Herrschen in Europa

Seit Beginn der 2020er Jahre investiert die EU in kooperative regionale Ordnungen, um einen Ausgleich für den Zusammenbruch der globalen Institutionen zu schaffen. Sie verdoppelt erneut die Investitionen in ihren Nachbarstaaten, um sicherzustellen, dass sich ihre Nachbarn in Osteuropa, Nordafrika und auf dem Balkan in vollem Umfang an Maßnahmen zur Konjunkturbelebung nach der Covid-19-Pandemie und am Green Deal beteiligen können. Außerdem will sie vermeiden, dass diese Länder unter feindlichen Einfluss geraten. Allerdings geht diese weltweite Regionalisierung schief, als China die Hegemonialmacht über Ostasien beansprucht und Taiwan im Zuge einer „Samtenen Revolution“ annektiert, weil es das Land als Teil seiner regionalen Einflussosphäre betrachtet. Japan entscheidet sich stattdessen, in Ermangelung von Unterstützung durch externe Partner, für eine nukleare Aufrüstung. Die Situation spitzt sich weiter zu, als ein selbstbewusstes Russland seine eigene Einflussosphäre fordert. Es rechtfertigt seinen Anspruch mit dem selbstbewussten geopolitischen Vorgehen der EU und handelt eine formale Teilung der Ukraine in zwei eigenständige Staaten aus. Angesichts des Wettstreits mit Russland stellt die EU ihren Nachbarstaaten nicht nur zusätzliche Mittel aus dem Europäischen Green Deal zur Verfügung, sondern verzichtet auch auf die üblicherweise daran geknüpften Bedingungen. In der Folge nehmen Korruption, Kleptokratie und der Einfluss skrupelloser autokratischer Regime weiter zu. Diese Regime finanzieren sich über grenzüberschreitende Energieinfrastrukturprojekte, die Moskau nun noch weiter zum eigenen Vorteil nutzen kann.

### Bilanz: Lehren aus 2030

Angesichts einer engen Vernetzung von Klima- und Sicherheitsfragen war die Welt reif für neue Konflikte mit hohem Eskalationspotenzial. Ein besonders augenfälliges Beispiel lieferte die völlig neue Form von menschengemachten Sicherheitsproblemen, die durch unkontrolliertes Geoengineering im Mittelmeerraum ausgelöst wurden. Ein weiteres Beispiel war der Konflikt zwischen Israel und dem Iran. Vor Ausbruch der Kämpfe kam es erneut zur atomaren Aufrüstung. Die Konfliktparteien behaupteten, ihre Energieversorgung mithilfe von Nukleartechnologien anpassen zu wollen. Doch tatsächlich suchten sie neue Mittel der Verteidigung und mehr regionales Prestige. Darüber hinaus dienten Klimaziele, mit denen Israel und der Iran derartige Maßnahmen rechtfertigten, externen Mächten wie den USA und China als Vorwand, um beide Länder mit sensiblen Technologien zu versorgen. Doch anstatt den Fokus auf die globale Sicherheitsordnung zu legen, konzentrierte sich die EU auf die Stärkung ihrer eigenen regionalen Stabilität. Sie entschied sich für eine

selbstbewusste geopolitische Strategie. Wie andere Mächte verknüpfte sie ihre politischen Maßnahmen in den Bereichen Klima und Sicherheit auf neue und zweckmäßige Weise. Sie ermutigte ihre Nachbarstaaten zu einer Teilnahme am Green Deal, unter dem Vorwand, die gegenseitige Konnektivität und gemeinsame Anpassung zu sichern. Tatsächlich wollte sie die Staaten jedoch als Pufferzone gegen eine feindliche Welt einsetzen.

Als fest etablierte regionale Macht hätte die EU diese Entwicklungen nutzen können, um ihre internationale Rolle neu zu definieren – sie hätte von der Schwäche der USA und China profitieren können, um die globale Sicherheitsordnung zu vertiefen. Doch sie war auf diese Situation nicht vorbereitet. Dass die meisten Szenarien in dieser Broschüre von einem Aufstieg Chinas und von einer Weltordnung ausgehen, die entweder um die USA und China oder nur um China kreist, ist ausgesprochen aufschlussreich. In Europa geht man offenbar nicht von der Möglichkeit aus, dass sowohl die USA als auch China innenpolitische Krisen durchlaufen und einen Machtverlust erleiden könnten. Genau dies ist jedoch in diesem Szenario geschehen. Sowohl die USA als auch China standen unter innenpolitischem Druck, als die Zivilbevölkerung beider Länder ihren Unmut über die Folgen der Klimakatastrophe und vermeidbare Konflikte zum Ausdruck brachte. Die USA und China erlitten einen Statusverlust und waren nun auf Unterstützung angewiesen, um die Situation zu bewältigen. Als ehemaliger Spielverderber hätte ein Land wie China sich in allen Bereichen, in denen es seinen Einfluss geltend macht, gut verhalten müssen – beispielsweise durch sein Einschreiten, um einen Konflikt zwischen Indien und Pakistan zu entschärfen. Die EU hätte derartige Chancen nutzen können, um die globale Sicherheitskooperation zu unterstützen. Doch sie hat es versäumt.

## BEST-CASE-SZENARIO: SCHWERE KRISEN BEWEGEN ALTE UND NEUE AKTEURE ZU KOOPERATIVEM HANDELN

*In mehreren Teilen der Welt treten gleichzeitig und gehäuft schwere Naturkatastrophen auf. Die globalen Supermächte stehen der Situation hilflos gegenüber. Besonders ohnmächtig fühlen sich autoritäre Regierungen wie die in Peking, denn sie beziehen ihre Legitimation aus der Entschlossenheit, mit der sie Probleme des kollektiven Handelns lösen. China sieht sich wie auch die USA gezwungen, Unterstützung von rivalisierenden Staaten anzunehmen. Demokratische und autoritäre Staaten entwickeln Kooperationsformate zu klar definierten Themen, die EU und China beispielsweise im Bereich Batterietechnologien oder die USA und China im Bereich technologische Innovationen. Gegenseitige Sicherheitsgarantien machen institutionelle Durchbrüche möglich, darunter Tech-Governance auf UN-Ebene oder gemeinsame Programme zur Anpassung an den Klimawandel.*

### Offenbar alles andere als überholt: Sicherheitskooperation

Die 2020er Jahre starten mit einer viel beachteten europäischen Initiative zum Aufbau einer multilateralen Krisenreaktionseinheit für Klimakatastrophen, die ihre Arbeit aufgrund von Rivalitäten zwischen China und USA fast unverzüglich wieder einstellen muss. Das Niveau der internationalen Sicherheitskooperation nimmt rapide ab. Es entsteht eine Kluft zwischen traditionellen multilateralen Institutionen – beispielsweise der UNO und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – und konkurrierenden Initiativen im Bereich globale Governance, darunter Chinas BRI oder die Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank. Als Verbindungen zwischen dem US-Verteidigungsministerium und einer Forschungsgruppe der UNO im Bereich Geoengineering ans Licht kommen, wirft China den USA vor, das „Wetter als Waffe zu benutzen“. Die USA beschuldigen unterdessen China, seine Führungsrolle im Bereich erneuerbarer Energien für die Kontrolle wichtiger Flüsse und Meere in aller Welt zu missbrauchen. Die Auseinandersetzungen werden durch mehrere Katastrophen unterbrochen, die sich nahezu zeitgleich ereignen. Im Silicon Valley wüten schwere Buschbrände, während starke Stürme das chinesische Netz aus Kernkraftwerken von Hongyanhe bis nach Fangchenggang verwüsten. Die Spill-Over-Effekte sind bis an die indische Küste zu spüren. Anschließend wird Sibirien von einer schweren Ölpest heimgesucht, die den USA zur Last gelegt wird, die sich geweigert haben, biologische und kulturelle Schutzgebiete auszuweisen, um den Einsatz und Transport von Schweröl in der Region zu unterbinden.

### Die Großmächte im Schulterschluss

Die USA und China gehen aus diesen Katastrophen geläutert hervor und wollen ihr internationales Ansehen durch Erfolge im Bereich der globalen Governance wiederherstellen. Dies erfordert gegenseitige Garantien in geografischen Schlüsselbereichen und bei sensiblen Technologien. Die Einrichtung „offener Technosphären“ – mit einem Mix aus globalen geografischen und technologischen Gemeinschaftsgütern – erweist sich als Schlüssel zur erfolgreichen Durchführung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel. Auf ihren eigenen Vorteil bedacht fördern Peking und Washington klimarelevante Technologieforschung in allen Bereichen: Weltall (Überwachung der Erdtemperaturen mithilfe von Satellitendaten), Luft (CO<sub>2</sub>-Abscheidung), Internet (5G-basierte intelligente Energienetze), Land (KI-gestützte Wiederaufforstung) und Meer (schwimmende Photovoltaikanlagen). Die Tatsache, dass sich die Lösung globaler Probleme für die beiden Supermächte inzwischen zur Prestigefrage entwickelt hat, trägt zu einer Entspannung im globalen Machtgefüge bei. Sowohl die USA als auch China verfolgen im Bereich der Klimapolitik einen „Multi-Stakeholder-Ansatz“. Die USA wollen auf diesem Wege nichtstaatliche Akteure einbinden, China will staatlich geförderte Unternehmen an den Gesprächen beteiligen. Im Rahmen eines entspannteren Verhältnisses zwischen China und Indien werden die BRICS-Staaten, ein Staatenbündnis aus Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika, als solideres Instrument für die Gestaltung der weltweiten Entwicklung wiederbelebt.

### Die Staatengemeinschaft gibt sich souverän

Im Jahre 2030 fordern die BRICS-Staaten eine Reform des UN-Sicherheitsrats, um eine breitere geografische Vertretung zu gewährleisten. Dies ist im engeren Sinne ein weiteres Beispiel dafür, wie die EU ihre Machtbefugnisse an neue Akteure verliert. Doch Europa hat diese Entwicklung bereits vorhergesehen. Großbritannien und Frankreich tauschen ihre Sitze in der Gruppe der P5 – der fünf souveränen Staaten, die gemäß der UN-Charta von 1945 über einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat verfügen und zu denen auch China, Russland und die USA gehören – gegen einen einzigen europäischen Sitz (für Großbritannien/die EU). Ermöglicht wird ein solcher Tausch durch unerwartete politische Verschiebungen auf der europäischen Bühne. In Großbritannien gewinnt 2024 eine radikale Labour-Regierung die Wahlen und baut die britischen Nuklearkapazitäten aus ideologischen und Kostengründen ab. Außerdem handelt im Jahre 2027 ein grüner französischer Staatspräsident das EU-China-Abkommen über neue Energietechnologien aus – in einem konstruktiven Austausch, der sich positiv in

anderen, von der Kluft zwischen Liberalismus und Autoritarismus betroffenen Bereichen niederschlägt. Dieses globale Machtgefüge ebnet den Weg für eine zweite Leuchtturminitiative der EU: die Einrichtung eines „Internationalen Gerichtshofs für Klimaverbrechen“. China, das von der Katastrophe in Sibirien schwer getroffen ist, und die USA, die China den Atomunfall noch nicht verzeihen haben, unterstützen die Initiative, allerdings ohne feste Zusagen zu ihrer eigenen Beteiligung zu machen.

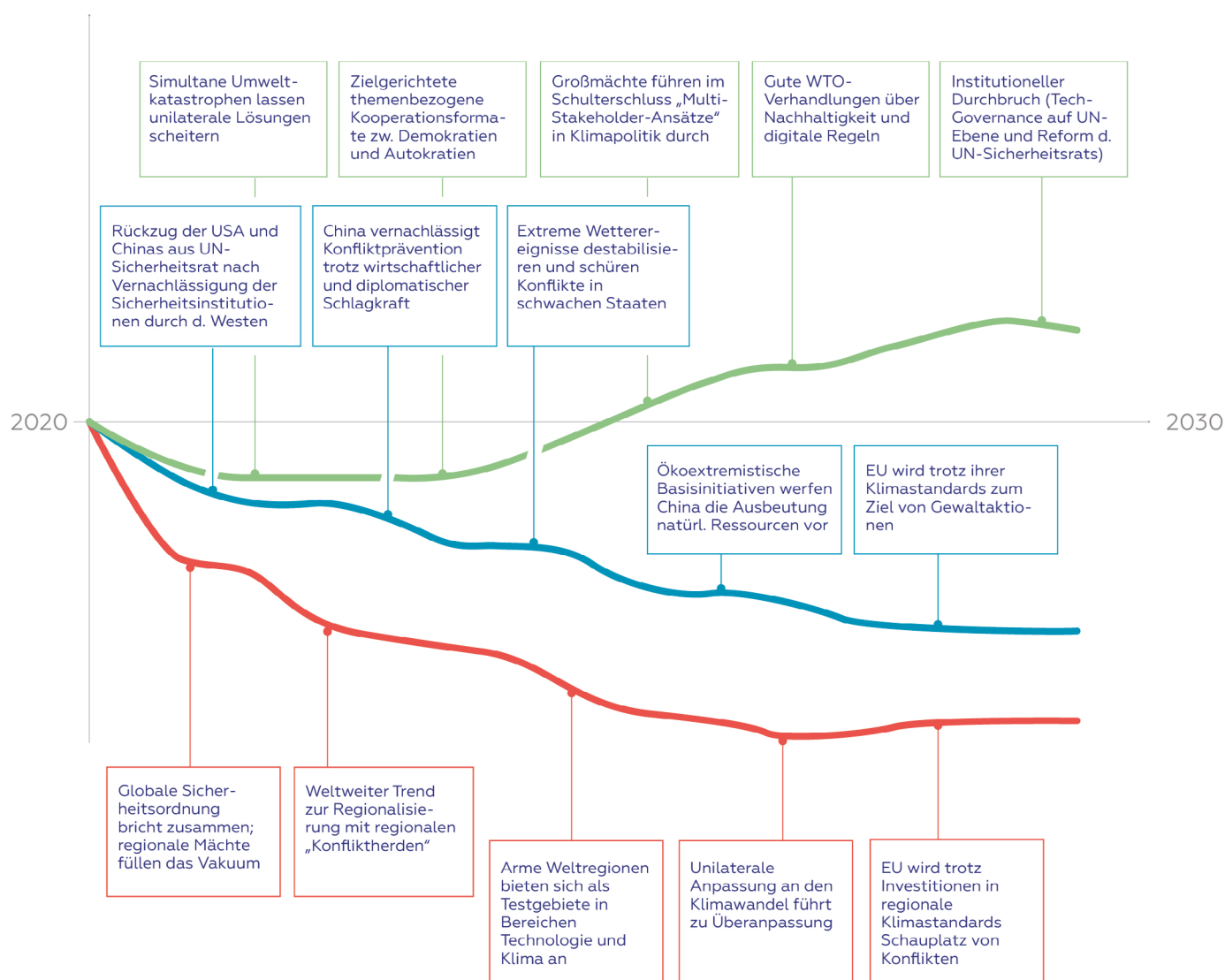
### Bilanz: Lehren aus 2030

Auf den ersten Blick erscheint dieses Szenario unwahrscheinlich und wird nur durch eine Reihe „glücklicher“ Zufälle ermöglicht. Sowohl China als auch die USA mussten von mehreren Naturkatastrophen getroffen werden, um schließlich doch Hilfe anzunehmen und einen Kurswechsel zu veranlassen. Politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Europa hatten schon immer die Angewohnheit sich vorzumachen, dass Staaten sich einer Herausforderung stellen, wenn sich globale Probleme kollektiven Handelns verschärfen. Allerdings zeigt die bittere Erfahrung, dass mit dem Umfang eines Problems wie dem Klimawandel auch die Tendenz von Staaten und Einzelpersonen zunimmt, sich in Eigeninteressen, eine Rolle als Trittbrettfahrer und eine symbolische Souveränität zu flüchten. Welche Lektionen könnte die EU aus dieser Entwicklung – wenn überhaupt – ziehen, um künftig auf das beschriebene Best-Case-Szenario hinarbeiten? Die wichtigste Lektion besteht wohl darin, dass Investitionen in Sicherheitskooperation von immenser Bedeutung waren. Ohne vorausgehende massive Investitionen in Sicherheitskooperation, die auch in anderen Bereichen ihre Wirkung zeigten, wären die positiven Ergebnisse nicht möglich gewesen. Und auch wenn die Einbindung zusätzlicher Akteure im Bereich der globalen Sicherheitskooperation einen relativen Machtverlust der EU bei ihren traditionellen Wirtschaftskompetenzen zur Folge hatte, konnte sie dafür in anderen Bereichen Fortschritte erzielen.

Darüber hinaus waren mit diesem Szenario drei weitere Lektionen verbunden. Erstens: Eine zielgerichtete, themenbezogene Zusammenarbeit konnte zwar zur Lösung einiger Probleme beitragen, hatte aber auch zur Folge, dass die ihnen zugrundeliegenden Dynamiken nicht immer ausgeräumt wurden. Darüber hinaus leistete die Zusammenarbeit bei der technischen Problemlösung zwar einen Beitrag zur stark schwerpunktorientierten Grünen Agenda der EU, gleichzeitig fiel ihr aber das Ziel der Förderung von Demokratie und Menschenrechten zum Opfer. Unabhängig davon sah sich die EU gezwungen, ihre technische Zusammenarbeit mit autoritären Regimen fortzusetzen. Beziehungen

in wichtigen Bereichen wie dem Klimawandel mussten auf den Prüfstand gestellt werden, weil sie anderenfalls Anlass zu Missverständnissen und Konflikten geboten hätten. Auch hier wären Mechanismen für die Sicherheitskooperation und gegenseitige Garantien hilfreich gewesen. Zweitens: Mit dem Zustrom von Ideen und internationalen Investitionen in die Nachbarstaaten schrumpfte die Handlungsfähigkeit der EU. Allerdings reagierte sie hier zurecht mit Bedacht und unter Verweis auf ihr Alleinstellungsmerkmal. Als sich immer mehr Akteure an der Definition gemeinsamer Standards beteiligten, passte sie ihre Standardsetzungsverfahren an. Drittens: Die EU und die USA erzielten Fortschritte im Bereich der themenbezogenen Zusammenarbeit und stärkten auf diese Weise ihre Kapazitäten für die Zusammenarbeit mit China. Die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen verbesserten sich, weil Streitigkeiten über die Lastenverteilung ausgeräumt und neue Aktionsbereiche definiert werden konnten.

### 3. ÜBERBLICK DER SICHERHEITS-SZENARIEN



Quelle: Eigene Darstellung







## Globale Migration 2030: Es ist Zeit, Afrika ernst zu nehmen!

Im Rahmen unseres Forschungsprojekts, das untersuchen soll, ob die EU im Hinblick auf das Jahr 2030 auf dem richtigen Weg ist, befasst sich dieses Kapitel mit **globaler Migration**. Ausgehend von drei möglichen Szenarien für 2030 – einem **Status-Quo**-, **Worst-Case**- und **Best-Case-Szenario** – möchten wir sicherstellen, dass die EU sich der Konsequenzen bei Fortführung ihres aktuellen Kurses bewusst ist, herausfinden, ob sie auf das Schlimmste gefasst ist und ob sie weiß, wie sie das Beste erzielen kann.

Während unser Expertenteam Szenarien entwickelt hat, die auf verschiedenen Faktoren basieren, welche uns als Maßstab zur Analyse des EU-Fortschritts im kommenden Jahrzehnt dienen, haben wir uns für den vorliegenden Bericht nur auf einen Faktor und zwei seiner Variablen konzentriert. Die hier vorgestellten Status-Quo, Worst-Case- und Best-Case-Szenarien kombinieren diese Variablen auf unterschiedliche Weise und hinterfragen die üblicherweise vorausgesetzte Ursache-Wirkung-Beziehung zwischen ihnen. Dabei beleuchten sie neue Optionen für die Politik und brechen mit alten Pfadabhängigkeiten in Brüssel und Berlin.

Die EU fühlt sich langsam, aber sicher in die Enge getrieben. Obwohl ihr erklärtes Ziel darin besteht, dringend benötigte Arbeitskräfte nach Europa zu locken, schafft sie mit ihren Öffnungsbemühungen im Wettbewerb um den Zuzug von Fachkräften aus aller Welt ganz offenbar Anreize für illegale Migration aus Nachbarstaaten. Aufgrund ihrer geografischen Nähe zu Afrika gelingt es ihr scheinbar nicht, ihre Attraktivität im Ausland zu steigern, ohne gleichzeitig einen enormen Zustrom an unqualifizierten Zuwandererinnen und Zuwandern sowie Flüchtlingen aus den südlichen Nachbarstaaten zu verursachen. In unseren drei Szenarien für 2030 stellen wir diese These auf den Prüfstand, indem wir zwei Faktoren auf unterschiedliche Weise miteinander kombinieren: **EU-Politiken im Wettbewerb mit anderen regionalen Arbeitsmärkten weltweit und das Ausmaß der irregulären Migrationsströme nach Europa über das Mittelmeer**. Eines dieser Szenarien geht davon aus, dass die EU die gewünschten Personengruppen anlocken kann, ohne gleichzeitig unerwünschte Migration aus dem Süden auszulösen. Doch dafür muss sie einen blinden Fleck aus der Welt schaffen: ihr bisheriges Unvermögen, Afrika als eigenständigen und attraktiven regionalen Arbeitsmarkt zu betrachten. Mit einer geänderten Haltung könnte die EU nach unseren Ergebnissen in ihrer Migrationspolitik das richtige Gleichgewicht zwischen Wettbewerb und Kooperation auf internationaler Ebene finden.

Als erste Variable erkunden wir die politischen Maßnahmen der EU im Wettbewerb mit anderen regionalen Arbeitsmärkten. Im **Status-Quo-Szenario** setzt die EU in ihrem Wettkampf gegen China konditionalitätsgebundene Migrationspartnerschaften ein. Peking dagegen gewährt den Zugang zu chinesischen Elite-Universitäten und zum chinesischen Arbeitsmarkt im Austausch gegen günstige Handelsbedingungen und einen Zugriff auf Ressourcen in Afrika. Im **Worst-Case-Szenario** breiten sich auf den regio-

nalen Arbeitsmärkten geopolitische und ideologische Rivalitäten aus. Die EU stellt sich dem Wettbewerb, indem sie ihren Schengen-Raum zu einer Art europäischen Zivilisationszone macht, die sich über eine klare Trennlinie zu Afrika definiert. Im **Best-Case-Szenario** kooperieren aufstrebende Volkswirtschaften mit ihren Nachbarstaaten, um die Abwanderung lokaler Arbeitskräfte zu verhindern und Versuche externer Mächte abzuwehren, nach der „Teile-und-Herrsche“-Strategie vorzugehen. Der Zugang der EU zu Arbeitskräften wird durch die steigende Zahl attraktiver regionaler Arbeitsmärkte in Afrika nicht behindert. Die EU bemüht sich inzwischen um internationale Kompetenzpartnerschaften und zirkuläre Migrationsabkommen, in der Gewissheit, dass sie damit keine Massenmigration aus den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten auslösen wird.

Unsere zweite Variable befasst sich mit dem Ausmaß der Migrationsbewegungen. Im **Status-Quo-Szenario** kommt es zu einer Zunahme der Flüchtlingsströme. Da die EU und China im Wettstreit um den Abschluss bilateraler Partnerschaften mit afrikanischen Staaten im Austausch gegen bevorzugte Visae erleichterungen liegen, nehmen die Governance-Probleme in dieser Region zu. Auf dem globalen Arbeitsmarkt gilt die EU bald als populistisch und unattraktiv. Beim **Worst-Case-Szenario** ist eine erhebliche Zunahme der illegalen Einwanderung aus Afrika zu beobachten. Nordafrikanische Eliten kehren der EU den Rücken, nachdem sich diese an ihrer Südgrenze immer mehr abschottet. Gleichzeitig öffnen sie ihre Grenzen für Migrantinnen und Migranten aus dem Süden, um Beziehungen zu regionalen Blöcken in West- und Ostafrika aufzubauen. Diese afrikanischen Regierungen nutzen wiederum Marokko als Brückenstaat, um ihre Arbeiter nach Europa zu bewegen. Marokko unternimmt nicht allzu viel, um sie davon abzuhalten. Im **Best-Case-Szenario** ist ein Rückgang der unkontrollierten Migration zu verzeichnen, seitdem die EU den Zugang

zu Visa, Handel und Finanzhilfen sowie diplomatische und Krisenmanagement-Werkzeuge nicht länger einsetzt, um transaktionale Migrationsabkommen in Nordafrika abzuschließen. Stattdessen führt sie diese Instrumente ihrem eigentlichen Zweck zu: der Konfliktbekämpfung in Syrien, Libyen und der Sahelzone.

## WORAUF ZU ACHTEN IST – ERKENNTNISSE FÜR DIE AKTUELLE POLITIKGESTALTUNG

Welcher Folgen muss sich die EU bewusst sein, wenn sie an dem im **Status-Quo-Szenario** skizzierten Kurs festhält? Dieses erste Szenario geht von einer EU aus, deren Hauptziel in der Eindämmung der illegalen Einwanderung besteht, wenngleich sie nicht in der Lage ist, sich aus der Abhängigkeit von einem jährlichen Zustrom informeller Arbeitskräfte zu befreien. Im Zuge der großen Transformationsprozesse, die die EU im Jahre 2030 in den Bereichen Wirtschaft, Geopolitik, Klimaschutz, Digitalpolitik und Demografie durchläuft, gelingt es den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern nicht, eine übergeordnete Strategie zu entwickeln, die auch das Thema Migration behandelt. Ein hartes Vorgehen gegen Migration wird daraufhin zum Selbstzweck. Die EU schafft es nicht, zuverlässige Kompetenzpartnerschaften für zentrale Themen wie Technologie und Klima aufzubauen. Als die illegalen Einwanderungsströme immer mehr aus der Kontrolle geraten, fällt es ihr schwer, das übliche Angebot an irregulären Arbeitskräften für den Niedriglohnsektor, insbesondere im Gesundheitsbereich und in der Landwirtschaft, aufrechtzuerhalten. Die Bankrotterklärung im Bereich der Migrationspolitik trifft alle in Europa – sowohl Unionsbürgerinnen und -bürger in benachteiligten Situationen als auch ambitionierte junge Europäerinnen und Europäern, die sich in anderen Teilen der Welt nach Chancen umsehen.

Ist die EU gut für das **Worst-Case-Szenario** gerüstet? Dies ist in vielerlei Hinsicht die falsche Frage. Die Bedrohungswahrnehmung der EU ist bereits derart ausgeprägt, dass ihre Befürchtungen selbst-erfüllend werden könnten. In diesem Szenario wählt die EU eine defensive eurozentristische Migrationsstrategie und schränkt ihren Handlungsbereich durch Deals mit autoritären Regimen ein. Mit dieser Strategie lässt sie sich Chancen entgehen. Während ihre Nachbarstaaten damit beschäftigt sind, die regionalen Arbeitsbewegungen nach der Covid-19-Pandemie im Fluss zu halten, braucht die EU einige Zeit, um zu erkennen, dass sich attraktive regionale Arbeitsmärkte gebildet haben. Ihr fällt ebenfalls erst mit Verzögerung auf, dass sich die Kluft zwischen dem Globalen Süden und dem Globalen Norden mit Blick auf

Migrationsprioritäten langsam schließt, weil alle Staaten ein gewisses Interesse an einer Steuerung von Auswanderung, Einwanderung und Rückführung haben. Darüber hinaus erkennt die EU erst spät, dass sich ideologische Zwischentöne in die Migrationsdebatte eingeschlichen haben, die sich zu einem zentralen Aspekt für die Neuordnung der strategischen Bündnisse als Gegengewicht zu China entwickelt hat.

Wie kann die EU auf das **Best-Case-Szenario** hinarbeiten? Hier kann sich die Europäische Union aus dem Teufelskreis befreien, in dem ihr als einzige Optionen eine defensive Grenzsicherung und transaktionale Deals zur Verfügung stehen – deren schädliche Auswirkungen auf eine verantwortungsvolle Regierungsführung, die regionale Zusammenarbeit und letzten Endes auch die Migrationssteuerung der EU als Anlass dienen, verstärkt auf dieses Szenario zu setzen. Die EU kann sich stattdessen endlich für die Reformoption entscheiden, sowohl auf innenpolitischer Ebene durch einen Ausbau des europäischen Arbeitsmarkts als auch außenpolitisch mit einer Neuausrichtung ihrer Grenzpolitik und dem Aufbau von Kompetenz und Fachkräftepartnerschaften zur Förderung interregionaler Mobilität. Dies wird durch das Zusammenspiel zweier Faktoren ermöglicht: Erstens durch das selbstbewusstere Auftreten im Wettstreit mit China um Migrantinnen und Migranten und zweitens durch die Entwicklung regionaler Arbeitsmarktzentren im Süden und in West- und Ostafrika. Auf diese Weise wird aus einer Abwärts- eine Aufwärtsspirale. Weil die EU nicht länger Instabilität außerhalb ihrer – sowie Druck auf ihre – Grenzen befürchten muss, nutzt sie ihre verschiedenen Instrumente nicht länger als Druckmittel in Migrationsabkommen, wodurch sich letzten Endes das Migrationsniveau verringert.

## STATUS-QUO-SZENARIO: DIE EU WILL CHINA ÜBERTRUMPFEN UND DIE KATASTROPHE NIMMT IHREN LAUF

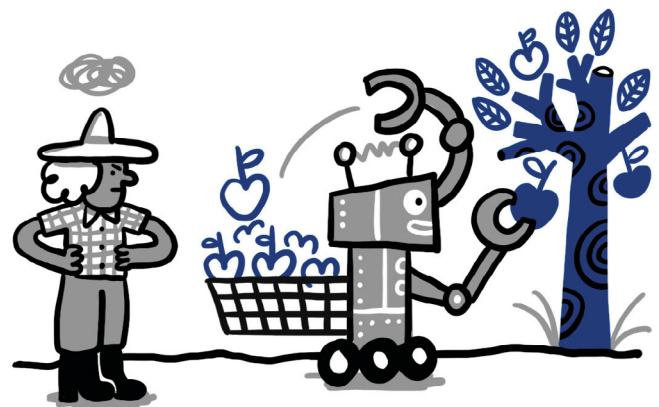
*Chinas umfassender „Seidenstraßen-Migrationsplan“ bietet Eliten in Afrika im Austausch gegen strategische Ressourcen einen Zugang zu chinesischen Universitäten und zum Arbeitsmarkt des Landes sowie zu lukrativen Infrastrukturprojekten. Die EU konkurriert inzwischen weltweit und in ihrer direkten Nachbarschaft mit einer beeindruckenderen Macht. Aufgrund ihrer bisherigen Weigerung, die multilaterale Zusammenarbeit auszubauen, sieht sie sich nun gezwungen, Geschäfte mit afrikanischen Diktatoren zu machen, wodurch sie sich noch mehr Instabilität in ihre Umgebung holt. Aus Enttäuschung über die von der EU vorgeschlagenen Abkommen über die Errichtung von Pufferzonen haben potenzielle Partner das Interesse verloren, als die EU schließlich den Aufbau gleichberechtigter Partnerschaften anregt. Die EU ist wirtschaftlich geschwächt, gespalten und hat mit einem erhöhten Migrationsdruck zu kämpfen.*

### China will sich mit Migrationsabkommen in Afrika Geltung und Ressourcen verschaffen

Nach einem von US-Sanktionen bestimmten Jahrzehnt verzeichnet China schwere Defizite bei den Innovationskapazitäten und beim Zugang zu strategischen Ressourcen. Um diesen Rückstand aufzuholen, stößt es eine Reihe transaktionaler Abkommen mit Entwicklungsländern an. Bei den potenziellen Geschäftspartnern konzentriert sich China auf Eliten in Lateinamerika, Afrika und Zentralasien. Dort bietet es Regierungsvertreterinnen und -vertretern sowie ihren Familienangehörigen Zugang zu chinesischen Universitäten und Unternehmen – auf Grundlage eines sogenannten Systems der „diplomatischen Visa-Liberalisierung“. China will auf diesem Wege regionale Einrichtungen wie den Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) in ihrer Fähigkeit beschränken, Strategien zu entwickeln, um die Abwanderung von Fachkräften zu verhindern und die Verteilung von Ressourcen gemeinsam auszuhandeln. Der Fokus liegt dabei auf transnationalen Ressourcen wie Fisch, Wasser und Wasserkraft. Wenn eine bestimmte Regierung ein Angebot für seine nationalen Ressourcen ablehnt, wartet China einfach, bis die jeweilige Ressource die Grenze in das Hoheitsgebiet eines Nachbarstaats überquert hat. In allen Weltregionen folgt sie dabei der „Teile- und Herrsche“-Strategie – sogar im Rahmen ihrer Konnektivitätsbestrebungen.

Chinas Programm zur Anwerbung von Fachkräften mag zwar mit dem bekannten US-Slogan eines „Wettlaufs um die besten Köpfe“ werben, doch dahinter verbergen sich tieferliegende geostrategische Interessen. Die EU schlägt einen

ähnlichen Kurs ein. Mit einer Neuauflage ihrer Blue-Card-Regelung will sie ebenfalls die besten Köpfe gewinnen. Dabei legt sie den Fokus jedoch vor allem auf multinationale Unternehmen und konzerninterne Entsendungen. Auf Grundlage der Mode-4-Handelsregeln gestattet sie einer Gruppe hochqualifizierter Selbständiger, sich mit ihren Unternehmen in Europa niederzulassen. Sie erteilt einzelnen EU-Regionen und Städten Zugriff auf ihre Infrastrukturausgaben. Und sie ermutigt diese, Mobilitätsvereinbarungen mit Nachbarregionen zu schließen – insbesondere, wenn sie demselben Sprachraum angehören. Mithilfe der Jean-Monnet- und Marie-Sklodowska-Curie-Programme für Spitzenkräfte baut sie Kontakte zu Bildungseinrichtungen im Ausland auf, und zwar insbesondere in Sektoren, in denen sie um den Zugang zu Materialien wie Halbleitern kämpft, und in Ländern, die über ein großes Mineralstoff- und Rohstoffvorkommen verfügen. Die EU liefert sich ein Kopf-an-Kopf-Rennen mit China, das das Angebot eines Ausbaus und Zugangs seiner Eliten nach Europa nicht nur nutzt, um sein eigenes Innovationsprofil zu stärken, sondern auch, um sich in einer Welt zurechtzufinden, in der sich der Zugang zu Ressourcen und Märkten deutlich erschwert hat.



### Kein Einfluss, kein Interesse: Immer mehr Nachbarstaaten wenden sich von der EU ab

Afrikanische Eliten arbeiten bereitwillig mit China zusammen, weil sie bereits mit dem Verhandlungsstil der Transaktionsangebote für menschliche und natürliche Ressourcen vertraut sind. Ungeachtet ihrer jahrelangen ausdrücklichen Unterstützung für „Kollektivmaßnahmen“ in Afrika schließt die EU bilaterale Abkommen in den Bereichen Migration und Ressourcen. Die politischen und wirtschaftlichen Eli-



ten in Ost- und Westafrika begrüßen den durch China forcierten Wettbewerb und lösen eine Art internationalen Angebotskampf um ihre Gefolgschaft aus. Neben dem Zugang zu europäischen und chinesischen Märkten fordern sie Infrastrukturinvestitionen aus Brüssel und Peking, die nicht an politische Bedingungen geknüpft sind. Als europäische Staaten daraufhin erklären, ihnen fehle die finanzielle Schlagkraft, um der Entwicklung standzuhalten, regen die Staaten der Region einen „Sanktionserlass“ an. Sie drängen die EU dazu, ihren „finanziellen Beitrag“ zu begleichen, indem sie die zielgerichteten persönlichen Sanktionen des vergangenen Jahrzehnts wieder aufhebt. Das Ergebnis ist eine zersplitterte und von vielen Interessenträgern kontrollierte Ordnung in Afrika, in der Regierungen öffentliche Güter wie Fischereirechte, Wasser, Verkehrsnetze und politische Verantwortung über regionale Stellen und Migration zur persönlichen Bereicherung veräußern.

Zu spät erkennt die EU, dass sich die Lage in ganz Afrika dramatisch verschlechtert. Eliten in der Sahelzone zeigen sich besorgt über die zunehmende Zahl unzufriedener, arbeitsloser Männer und nutzen ihre Kontrolle über die Verkehrsinfrastruktur und die regionalen Freizügigkeitsregime, um ihnen den Weg ins Ausland zu öffnen. Die EU reagiert mit dem Abschluss mehrerer Abkommen über die Einrichtung von Pufferzonen mit lokalen Regierungen in afrikanischen Staaten, die stark in die sich überschneidenden Räume des freien Personenverkehrs auf dem Kontinent eingreifen. Während Italien mit der stillschweigenden Duldung der Niederlande und Deutschlands Abkommen über den Aufbau von Pufferzonen mit Milizen und kriminellen Banden schließt, führt Brüssel eine Reihe von Sanktionsregelungen gegen Staats- und Regierungschefs ein, die sich nicht an die Spielregeln halten und eine Rückführung ihrer eigenen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sowie derjenigen ihrer Nachbarstaaten nicht zulassen. Die Schwierigkeit besteht darin, dass diese Führungsspitzen in ihren Heimatländern über keinerlei Legitimation verfügen und die Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten mit der Rückführung von ausländischen Staatsangehörigen weiter belasten würden. In diesem Zusammenhang positioniert sich China als wohlwollende Macht, die europäische Regierungen zum Schuldenerlass auffordert und Impfstoffe gegen die Vogelgrippe und andere Gesundheitsprodukte in betroffene Regionen liefert. Die EU wird dagegen als habgierige Vertreterin des Neokolonialismus wahrgenommen.

### Das Streben der EU nach Autonomie

Zu Beginn der 2020er Jahre – nach einem krisengeschüttelten Jahrzehnt, von der Eurozone bis hin zum Coronavirus – vertieft die EU ihre Industriepolitik, ihre fiskalpolitischen

Anreize und die Harmonisierung nationaler Arbeitsmarktinstitutionen. Sie schafft damit die Basis für eine grundlegende europäische Arbeitsmarktpolitik und eine realistische Einschätzung des europäischen Fachkräftebedarfs. Anhand des Ergebnisses dieser Einschätzung entwickelt sie eine Doppelstrategie. Sie forciert zum einen die Automatisierung von Arbeitsplätzen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen in Bereichen wie Landschaft und Gesundheitsvorsorge, die sie bereits während der Covid-19-Pandemie eingeleitet hatte. Zum anderen konkurriert sie weltweit, beispielsweise im Technologiesektor, um die besten und klügsten Köpfe. Doch eine solche Automatisierung ist kostspielig, das Angebot an modernen Technologien ist ungleichmäßig über die EU verteilt und einige der neuen Systeme erfordern Technologien und Materialien, die schwer zu beschaffen sind. Die Mitgliedstaaten und Großstädte im Norden der EU treiben diese zweigleisige Strategie mit der Einführung von Smart-City-Modellprojekten voran. Doch Mitgliedstaaten im Süden der EU – insbesondere in armen ländlichen Regionen – stehen vor Schwierigkeiten, da ihnen die Mittel fehlen, um ihren Agrar- oder Tourismussektor zu fördern.

An den EU-Außengrenzen und in den von der EU eingerichteten Pufferzonen in Nordafrika sind Schleusernetze aktiv und versorgen die EU-Mitgliedstaaten im Süden mit den benötigten Arbeitskräften. Die italienische Regierung behandelt diese Gruppen des organisierten Verbrechens in etwa so wie Deutschland und die Niederlande mit multinationalen Konzernen umgehen – wie Unternehmen, die den Transfer von Migrantinnen und Migranten in die EU und ihre anschließende Rückführung organisieren. Aus Furcht vor dem Verlust von Auslandsüberweisungen aus Diasporage-meinden und dem Umgang mit einer großen Zahl arbeitsloser junger Männer drängen afrikanische Eliten ihre Staatsbürger Richtung Norden. Diese jungen Menschen können von ihrem Recht auf Arbeit in regionalen Freizügigkeitszonen wie der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) keinen Gebrauch machen, weil sie schon vorher auf hinterlistige Weise von Schleusern und Menschenhändlern über das Mittelmeer gelockt werden. Die EU verteidigt ihre Grenzen und verliert dadurch in der globalen Migration an Attraktivität. China macht sich den europäischen Reputationsverlust zunutze und bemüht sich noch stärker um die afrikanischen Eliten.

### Bilanz: Lehren aus 2030

In diesem Szenario für 2030 hatte die EU die Möglichkeit, die Integration des europäischen Arbeitsmarktes weiter voranzutreiben. Ein solches Vorgehen ist von entscheidender Bedeutung, da viele der aktuellen Migrationsprobleme der EU – im Zusammenhang mit ihrer Attraktivität in der globa-



len Arbeitswelt und als Ziel illegaler Migrationsströme – auf das Fehlen eines solchen Arbeitsmarktes zurückgehen. Mit ihrem Schengen-Raum, der grenzfreies Reisen ermöglicht und das Herzstück ihrer Migrations-, Visa- und Grenzpolitik bildet, bietet sie ausgesprochen ungewöhnliche Voraussetzungen. Das anhaltende Fehlen eines echten europäischen Arbeitsmarktes hatte zur Folge, dass die EU weder in der Lage war, Migrantinnen und Migranten auf Grundlage einer Einschätzung des gemeinsamen Bedarfs aufzunehmen, noch potenziellen hochqualifizierten Einwanderinnen und Einwanderern den Zugang zu einem kohärenten Markt mit 214 Millionen Arbeitskräften anzubieten. Es führte außerdem dazu, dass ihre Mitgliedstaaten ausgesprochen ungleichmäßig von Migrationsschocks betroffen waren, da illegale Migrantinnen und Migranten den grenzfreien Personenverkehr innerhalb der EU nutzten, um sich für einen der 27 unterschiedlichen nationalen Arbeitsmärkte zu entscheiden. Allerdings hielt die EU in diesem Szenario trotz geänderter Umstände an ihrer Festungsmentalität nach Schengener Vorbild fest, anstatt auf eine stärkere Integration ihres Arbeitsmarktes zu setzen.

Damals wie heute sah sich die EU im Zentrum eines großräumigen regionalen (Arbeits-)Marktes, der sich bis in den Kaukasus, die Levante, an das Horn von Afrika und den Golf von Guinea erstreckt. Allerdings hat sie es versäumt, die Voraussetzungen für eine Aufnahme dieser Menschen zu schaffen. In diesem Szenario hielt die EU an ihrem bisherigen Migrationsansatz fest, der keine langfristige Integration in die europäische Arbeitswelt, sondern eher eine durch den Schengen-Raum ermöglichte kurzfristige Mobilität vorsieht. (Um es mit den Worten eines unserer Experten während des Szenario-Workshops zum Ausdruck zu bringen, lautete die Botschaft an die Migrantinnen und Migranten: „Stellt uns eure Arbeitskraft zur Verfügung, doch dann geht bitte auch wieder“). Als dieser Ansatz fehlschlug und die Betroffenen in der EU verblieben, machte diese erneut vom Abkommen über die Errichtung von Pufferzonen Gebrauch, das sie bereits innerhalb des bestehenden Schengen-Raums genutzt hatte: Sie schloss Deals mit den Eliten. Auf diese Weise beschnitt sie deren Legitimation und beraubte sich gleichzeitig selbst ihrer Fähigkeit zur Kooperationsförderung. Sowohl durch den Abschluss eines Abkommens über die Errichtung von Pufferzonen auf nigerianischem Staatsgebiet als auch durch die Unterstützung Nigerias bei der Grenzsicherung untergrub die EU die Bemühungen der ECOWAS und der Afrikanischen Union (AU), integrierte Räume des freien Personenverkehrs für die Ausbildung und Aufnahme afrikanischer Arbeitskräfte zu errichten. Ihre Befürchtungen sollten sich bestätigen, als Menschen auf ihrer Flucht vor repressiven Regimen nur Europa als Ausweg blieb.

## WORST-CASE-SZENARIO: MIGRATION UND DER KAMPF DER KULTUREN

*Die EU bildet nur eine von mehreren regionalen Migrationszonen, in denen sich südostasiatische Staaten im Kampf gegen die Abwanderung von Arbeitskräften zusammentun. Dabei spielen auch geopolitische und ideologische Aspekte eine Rolle, denn Migration entpuppt sich als geoökonomisches Werkzeug im Wettstreit zwischen den Blöcken. Die EU kämpft um ihren Platz in dieser neuen globalen Ordnung und verpasst die Gelegenheit, Einfluss auf Migrationsregime in Afrika zu nehmen, um multilaterale Regeln aufzustellen. Letzten Endes positioniert sie den europäischen Raum für den freien Personenverkehr als eine Art Kulturraum mit einer harten Grenze im Süden – und löst damit eine Zunahme der irregulären Migration aus.*

### Die EU konzentriert sich auf die Konkurrenz aus dem Indopazifik

Um den Indopazifik bildet sich ein neuer regionaler Arbeitsmarkt, dessen Entwicklung ursprünglich durch China angestoßen wurde. Nach der Covid-19-Pandemie verlagert China seine Produktion, bildet strategische Rohstoffvorräte und investiert massiv in den nationalen Bildungssektor. Durch die Ein-Kind-Politik der Vergangenheit reichen die Bevölkerungszahlen des Landes allerdings nicht aus, um alle Arbeitsplätze in der inländischen Produktion zu besetzen. Aus diesem Grund rekrutiert es Einwanderinnen und Einwanderer aus den Nachbarstaaten, die unter schlechten Bedingungen in großen Migrantenzentren in den Vorstädten untergebracht werden. Als Reaktion darauf bemüht sich eine Kerngruppe aus fünf ASEAN-Mitgliedern um eine engere Zusammenarbeit im Bereich der intraregionalen Migration, um die Abwanderung von Arbeitskräften zu verhindern. Dieser Gruppe unter Leitung von Vietnam, das seinen eigenen Jugendüberschuss durch eine massive Abwanderung nach China ausgleichen konnte, gehören mit Kambodscha und Laos zwei weitere Staaten mit einer historisch hohen Jugendarbeitslosigkeit sowie Singapur und Thailand mit einer alternden Bevölkerung an. In diesem Zusammenhang entwickelt sich die Migration schon bald zu einem ideologischen Mittel für diese asiatischen Staaten – und zu einem Bestandteil ihrer regionalen Bemühungen um ein Gleichgewicht mit China und den Aufbau eines gemeinsamen politischen Zugehörigkeitsgefühls. Vietnam gibt der Initiative den neuen Namen einer „Volksfront“ gegen die chinesische Durchsetzungskraft und damit einen aus Sicht der USA attraktiven Rahmen. Migration und Freizügigkeit sind nun die Waffen in einem neuen Kalten Krieg.

### Die EU versäumt die Gelegenheit zur multilateralen Zusammenarbeit

Angesichts der Tatsache, dass die von China und den USA angeführten Blöcke die Fähigkeit zur Anwerbung und Bindung von Migrantinnen und Migranten als geoökonomische Notwendigkeit und Inbegriff für Prestige erachten, will die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) aus Furcht vor der Entwicklung bipolarer Migrationssysteme regionale Arbeitsmärkte und Grenzregime, darunter die ECOWAS und die Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde (Intergovernmental Authority on Development, IGAD) in Afrika, miteinander verbinden. Zu diesem Zweck werden vier Leitstaaten benannt – Marokko, Indonesien, Mexiko und die Türkei –, die einen Gürtel um die Welt bilden und an den Kreuzpunkten zwischen den Regionen liegen. Bei Gesprächen in Cancún bringen die vier ihre Hoffnung zum Ausdruck, dass diese interregionale Zusammenarbeit die Grundlage für ein verbindliches multilaterales Migrationsregime bilden kann. Doch die EU will sich nur ungern auf Migrationsregeln einlassen, weil sie fürchtet, von Verhandlungsführern der AU zur Aufnahme von Flüchtlingen verpflichtet zu werden. Außerdem sind die Bemühungen der AU und der ECOWAS zur Einrichtung afrikanischer Räume für den freien Personenverkehr aus ihrer Sicht vor allem auf die Öffnung von Grenzen gerichtet, um Menschen den Weg nach Norden in Richtung Europa zu ermöglichen, und nicht auf den Aufbau gut regulierter Arbeitsmärkte. In einer Welt, in der sich Migration zu einem Träger für große ideologische Strömungen entwickelt hat, nimmt sich die EU selbst immer mehr als „Kulturraum“ wahr. Sie strebt bilaterale Abkommen zur Errichtung von Pufferzonen mit der Türkei und Marokko an, um Migrationsbewegungen aus dem Süden zu steuern.

### Migration aus dem Süden auf dem Höchststand

Obwohl Marokko als Leitstaat in den multilateralen Verhandlungen auftritt, ist das Land vor allem daran interessiert, sich bei den Machthabern in Westafrika beliebt zu machen. Es ist sich des klaren ideologischen und geopolitischen Nutzens der Migration bewusst und profitiert ganz unverhohlen von der Tatsache, dass die EU den Bemühungen der IAO eine Abfuhr erteilt hat. Das marokkanische Regime in Rabat wendet der EU den Rücken zu und bewirbt sich um eine Beteiligung an der Strategie der AU zum Aufbau eines afrikanischen Grenzraums. Zusammen mit ihren Bemühungen um einen Beitritt zum ECOWAS-Raum für einen grenzfreien Personenverkehr wird die Außengrenze des Kontinents auf diese Weise bis wenige Kilometer an die spanische Grenze verschoben. Der marokkanische König spielt ein geopolitisches Spiel und liberalisiert den Umgang des Landes mit Migrantinnen und Migranten, insbesondere wenn sie über eine

Affinität zu Frankreich verfügen, um sich im wahrsten Sinne des Wortes zum Königsmacher zwischen den frankophonen und anglophonen Staaten Westafrikas aufzuschwingen. Doch er ist über das Ziel hinausgeschossen. Regionale Kräfte wie Nigeria und die Elfenbeinküste treten nun in den Wettkampf ein, um ihre eigenen regionalen Blöcke zu verteidigen, und setzen ihre Diaspora als geopolitisches Mittel ein. Soziale Unzufriedenheit in Marokko über die Vorzugsbehandlung gewisser Einwanderer hat bereits zu gewaltsamen Auseinandersetzungen geführt; dadurch fühlen sich wiederum die Herkunftsländer in ihrer Ehre verletzt und schüren den Unmut über den König. Mit dem Zusammenbruch von Marokko erreicht auch die ungeordnete Migration im Mittelmeerraum langsam, aber sicher ihren Höhepunkt.

### Bilanz: Lehren aus 2030

Mit diesem Worst-Case-Szenario wurde deutlich gemacht, dass keine unmittelbare Verbindung zwischen den Strategien der EU im Wettstreit um die globale Migration und einer Zunahme der Migration im Mittelmeerraum besteht. Die Konkurrenz mit anderen regionalen Arbeitsmärkten kam in diesem Szenario nicht im Wettstreit um die Attraktivität für Arbeitsmigrantinnen und -migranten, sondern im Kampf gegen die Abwanderung lokaler Arbeitskräfte und im Aufbau einer regionalen Arbeitsmobilität zum Ausdruck. Dies bedeutete, dass sich die EU nicht für die globale Migration öffnen musste, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten – der globale Wettbewerb war vor allem durch ideologische und geopolitische und weniger durch wirtschaftliche Gründe motiviert. Tatsächlich hat die EU den Wettstreit als Begründung genutzt, um ihre Grenzen für Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu schließen. Dies zeigte auch, dass die EU unter vollkommen anderen Voraussetzungen als im Status-Quo-Szenario nahezu dasselbe Ergebnis bewirkte, nämlich massive Migrationsbewegungen aus Afrika auszulösen. Es war ein klarer Hinweis darauf, dass kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Notwendigkeit eines Wettstreits mit anderen Arbeitsmärkten und dem Risiko einer massiven Migrationswelle aus Afrika besteht. Vielmehr ließ sich eine deutliche Zunahme der irregulären Migration auf unausgereifte EU-Strategien zurückführen.

In puncto Chancen zeigt dieses Szenario auf, dass regionale Arbeitsmärkte genauso dem Ziel dienen, lokale Arbeitskräfte zu binden, wie auch dem Ziel, Arbeitskräfte aus dem Ausland anzulocken. Dies traf sowohl auf regionale Zusammenschlüsse in Afrika als auch in der Europäischen Union zu. Doch die EU nahm diese Möglichkeit nicht ernst und setzte sich daher auch nicht für den Aufbau integrierter afrikanischer Arbeitsmarktregimes ein. Europas Skepsis über die Fähigkeit Afrikas, die Abwanderung von Arbeitskräften zu

verhindern, kam nicht nur in ihrer Strategie zur Einrichtung von Pufferzonen mit afrikanischen Regionen zum Ausdruck. Diese beruhten auf der Annahme, dass ihre Freizügigkeitsregeln eher de facto als de jure existierten. Sie zeigte sich auch in gut gemeinten Ansätzen zur Senkung der Kosten für Geldtransfers aus der EU nach Afrika, die afrikanische Staaten dazu veranlassten, ihre Staatsangehörigen zur Migration in die EU zu bewegen. Außerdem erinnerte es daran, dass wichtige geopolitische und ideologische Gebote den Umgang von Regionen mit Migration beeinflussen. Dies war in Zeiten des Kalten Krieges und der Marktideologie der vergangenen zwei Jahrzehnte der Fall. Die EU kann keine regionalen Migrationsregime in Westafrika einführen, wenn sie kein Verständnis für regionale Zusammenhänge entwickelt, beispielsweise für Prestigekonflikte zwischen Nigeria und der Elfenbeinküste.

## BEST-CASE-SZENARIO: EINE MULTIPOLARE ENTWICKLUNG LÖST DIE MIGRATIONSBLOCKADE

*In diesem Szenario baut die EU ihre Attraktivität als Arbeitsplatzstandort weiter aus, büßt dafür jedoch ihre relative Attraktivität in ihrer näheren Umgebung ein. Global betrachtet verzeichnet China einen Bevölkerungsrückgang und kämpft um seine Attraktivität für qualifizierte Arbeitskräfte. Die EU befindet sich dadurch in einer guten Wettbewerbsposition. Allerdings haben Schwellenländer in anderen Weltregionen ihre Zusammenarbeit verstärkt, um die Abwanderung von Arbeitskräften zu verhindern. Die EU bemerkt erst spät, dass sie nicht automatisch das Ziel von Menschen aus Afrika ist. Als ihr dies bewusst wird, geht die irreguläre Migration über das Mittelmeer zurück.*

### Wettbewerb aus China verliert an Kraft

Die chinesische Bevölkerung altert rasch, sodass China von seiner Strategie Abstand nimmt, seine Staatsangehörigen als Sicherheits- und Infrastrukturberaterinnen und -berater ins Ausland zu schicken. Anzeichen für eine Instabilität im eigenen Land, wo junge unverheiratete Männer ihre Unzufriedenheit darüber zum Ausdruck bringen, „alt zu werden, bevor sie reich werden“, haben zur Folge, dass sich Peking auf innenpolitische Angelegenheiten konzentriert. In Afrika ist von der chinesischen Präsenz nicht viel mehr als ein Außenposten in Dschibuti geblieben, wo chinesische „Friedenstruppen“ in den Fokus von Einheimischen rücken. Angefeuert durch die stillschweigende Duldung des türkischen Geheimdienstes und von Geldgebern aus Katar bringen sie ihre Wut über die Behandlung der Uiguren zum Ausdruck. Nach dem Rückzug von China kommt es am Horn von Afrika zu Unruhen zwischen regionalen rivalisierenden Gruppen. Die Zahl der Vertriebenen steigt und wird zusätzlich durch klimabedingte Ernteaufälle verstärkt. Die EU, die die „Festung China“ als attraktiven Arbeitsmarkt inzwischen problemlos überbieten kann, fürchtet sich vor einer Welle der irregulären Migration aus der Region. Sie leitet eine Kombination von Initiativen in den Bereichen Entwicklungspolitik, humanitäre Hilfe, Diplomatie und Handel ein – Online-Unterricht in Flüchtlingscamps, Umsiedlungsprogramme für Flüchtlinge, die akademische Qualifikationen und berufliche Kompetenzen berücksichtigen, und ein Paket von „Mobilitätspartnerschaften“ für Äthiopierinnen und Äthiopier zur Aufnahme einer Beschäftigung in Europa. All diese Maßnahmen sind an die Verpflichtung der Regierung geknüpft, den Zustrom von Menschen aufzuhalten.



### Ein neuer Khartum-Prozess

Äthiopien besteht darauf, die Angelegenheit in der IGAD zu behandeln, einem ostafrikanischen Handelsblock aus acht Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang weisen die sudanesischen Vertreter die EU darauf hin, dass ihre neue Attraktivität Menschen dazu veranlassen könnte, sich auf die Reise in Richtung Norden zu begeben. Damit wäre zum einen eine Belastung für den Sudan verbunden, zum anderen die Gefahr, das empfindliche Gleichgewicht der Beziehungen mit anderen Transitstaaten auf dem Weg nach Europa zu stören. Sie fordern eine Wiederbelebung des Khartum-Prozesses, eines alten, von der EU ausgehandelten Dialogs zwischen einer Kette von Staaten entlang der Migrationsroute zum Mittelmeer, die im Austausch gegen ihre Funktion als Pufferzone finanzielle Unterstützung und einen begrenzten Zugang zu europäischen Visa erhielten. Doch äthiopische Diplomateninnen und Diplomaten setzen sich gegen eine solche Panikmache zur Wehr: Die EU sei tatsächlich kein attraktiver Markt für lokale Arbeitskräfte, warum solle man dies also ändern? Diese Kette von Ländern, die bis nach Tunesien reicht – englisch- und französischsprachige Länder mit christlicher und muslimischer Mehrheit –, kann stattdessen mit ihrer Expertise dazu beitragen, die Grenzspannungen am Horn zu überwinden und ein regionales Arbeitsmarktregime zu entwickeln. Außerdem kann die EU die IGAD mit ihrem diplomatischen Gewicht dabei unterstützen, das die lokale Bevölkerung Zugang zu den ausgesprochen attraktiven regionalen Arbeitsmärkten der ECOWAS und des Golf-Kooperationsrats und der damit verbundenen humanitären Hilfe erhält.

### Die EU bemüht sich um ein verstärkt multipolar ausgelegtes globales Migrationsregime

Europäische Verhandlungsführerinnen und Verhandlungsführer, die es gewohnt sind, die EU als eine der, wenn nicht sogar die globale Destination für alle Gruppen von Migrantinnen und Migranten zu betrachten, nehmen derart klare Aussagen der äthiopischen Seite als Weckruf wahr. Äthiopien warnt davor, dass die EU mit einer Rückkehr zur gewohnten Mischung ihrer Afrika-Migrationspolitik – begrenztem Zugang zum EU-Arbeitsmarkt zusammen mit Abkommen zum Aufbau von Pufferzonen – deren giftigen Effekt, nämlich neue Migrationsabhängigkeiten zwischen Afrika und der EU sowie damit verbundene Schmugglernetze reproduzieren würde. Die Nachricht kommt gerade rechtzeitig: Die EU hatte sich darauf eingestellt, ihre Entwicklungshilfe aus dem südlichen Afrika abzuziehen und stattdessen in Abkommen mit Niger über den Aufbau von Pufferzonen zu investieren. Sie war kurz davor, ihre Krisenmanagement-Missionen für die Entsendung europäischer Grenzexpertinnen und

Grenzexperten an die libysche Grenze zu nutzen. Und sie dachte über Möglichkeiten nach, wie sie sich eine neue Runde regionaler Handelsgespräche für die Konditionalität der Migration zunutze machen könnte. Dies soll nicht bedeuten, dass die EU Migrationskonditionalität aufgegeben hat, sondern dass sie sich weniger auf Puffer-Deals und mehr auf ihre Handelspolitik und Hilfszahlungen konzentriert, um die Mitglieder der IGAD dazu zu überreden, sich gemeinsam in gutem Glauben um regionale Migrationsmöglichkeiten zu bemühen.

### Bilanz: Lehren aus 2030

Die bahnbrechende Erkenntnis bestand bei diesem Szenario darin, dass regionale Arbeitsmärkte, sogar in Afrika, ihre Arbeitskräfte bündeln und an sich binden konnten. Auf globaler Ebene verlor die alte Unterscheidung zwischen Herkunfts- und Zielländern – zwischen dem Globalen Süden und dem Globalen Norden – an Bedeutung. Im Zuge der Finanzkrise hatten die USA und die EU ihren Wohlstand und Einfluss und ihre reichen Arbeitsmärkte ihre absolute Attraktivität eingebüßt. Nahezu alle Staaten wurden zu Einwanderungs-, Auswanderungs- und Transitländern. Dadurch ergaben sich neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit – eine Annäherung, die sich insbesondere auf regionaler Ebene bemerkbar machte. In diesem Szenario konnte die EU Afrika bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzkontrolle und Einwanderung unterstützen, nachdem es sich von der Vorstellung verabschiedet hatte, dass es sich bei all diesen Ländern lediglich um Auswanderungsländer handelt. Diese neuen afrikanischen regionalen Arbeitsmärkte konnten nicht nur lokale Arbeitskräfte an der Abwanderung hindern und das Angebot an Humankapital deutlich steigern, sondern auch Arbeitskräfte aus dem Ausland anlocken. Innerhalb der EU selbst und sogar in den Niederlanden und Deutschland drängten junge Europäerinnen und Europäer ihre Regierungen dazu, ihnen die Möglichkeit einzuräumen, an attraktive regionale Arbeitsmärkte im Globalen Süden abzuwandern.

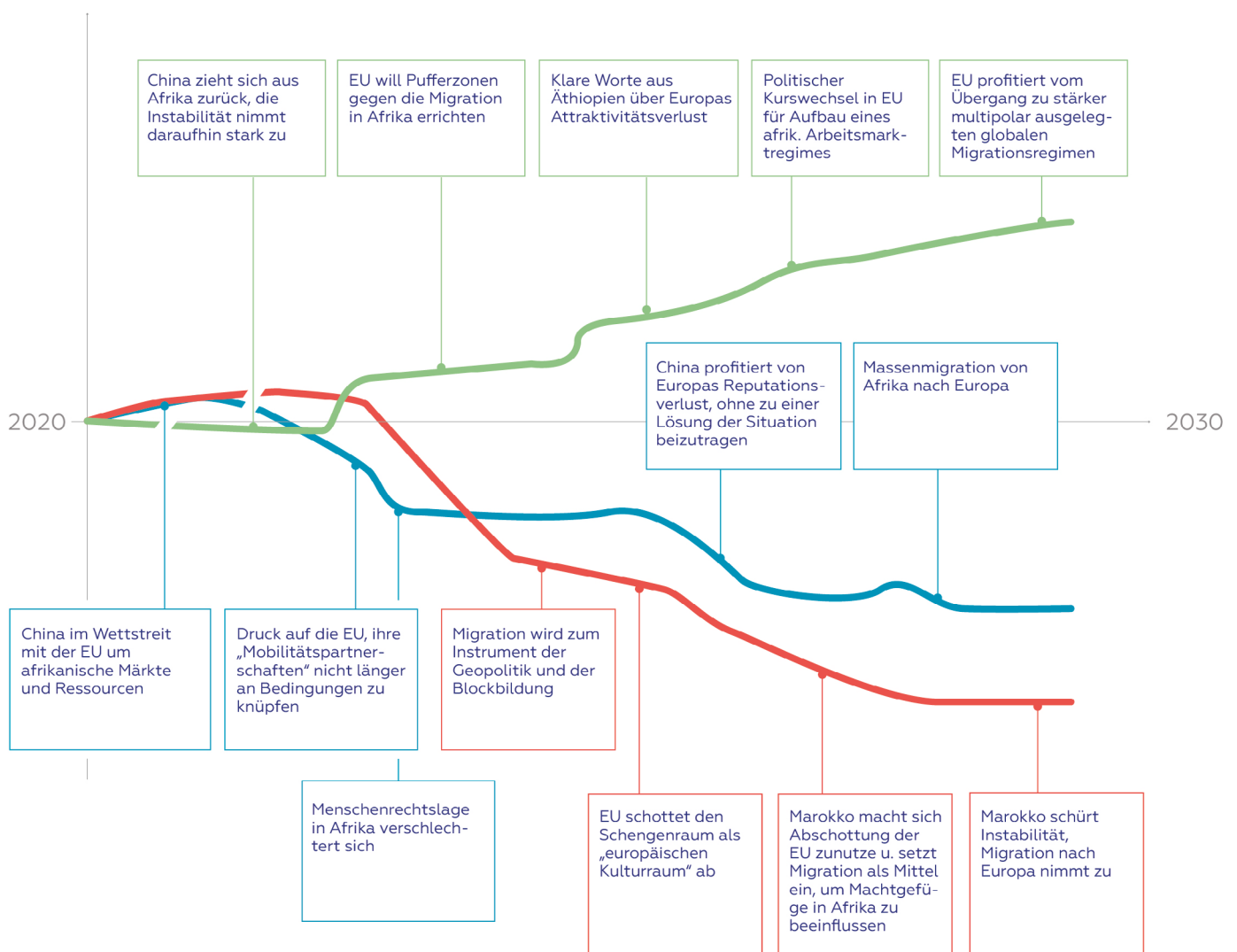
Wie in den beiden anderen Szenarien beschrieben, bekamen vermutlich die Länder der „Globalen Mitte“ wie Marokko, die Türkei, Indonesien und Mexiko diese Veränderungen als Erste zu spüren. Sie hatten sich von Herkunftsländern über Transitländer zu Zielländern entwickelt. Und sie hatten versucht, ihre Abhängigkeit von der Europäischen Union, den USA oder wohlhabenden südostasiatischen Volkswirtschaften zu reduzieren und Migrationsbeziehungen für den Zugang zu aufstrebenden lokalen regionalen Volkswirtschaften innerhalb der ECOWAS oder der IGAD einzusetzen. Innerhalb der EU stellten wir uns vor, dass die Mitgliedstaaten im Osten und Südosten einen wichtigen Einfluss darauf hatten, wie die EU ihre eigene Lage neu bewertete.



Deren jüngere Migrationserfahrungen unterschieden sich deutlich von denen der „alten“ Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörige Mitte der 2020er Jahre in großen Zahlen ins Ausland gegangen waren, um dort in vielen Fällen wenig angesehene Tätigkeiten auszuführen. Sie erfuhren die spaltende Wirkung von Mobilität und davon, wenn große Bevölkerungsgruppen nicht mobil sein wollen, und sahen sich schließlich mit nationalen Problemen konfrontiert. In der EU

übernahmen sie immer mehr die Führungsrolle im Bereich der Diasporapolitik und entwickelten Ideen, um vorteilhafte Auswanderungsmöglichkeiten für ihre Staatsangehörigen zu schaffen. Außerdem sorgten sie dafür, dass die „zirkuläre Migration“ und „Mobilitätspartnerschaften“ sowohl für EU-Bürgerinnen und -Bürger, die in attraktive Drittstaaten abwandern, als auch für Zuwandererinnen und Zuwanderer in die EU gelten könnten.

#### 4. ÜBERBLICK DER MIGRATIONS-SZENARIEN



Quelle: Eigene Darstellung





Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18  
10787 Berlin

Tel. +49 30 254231-0

[info@dgap.org](mailto:info@dgap.org)

[www.dgap.org](http://www.dgap.org)

[@dgapev](#)

*Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.*

**Herausgeber**

Deutsche Gesellschaft für  
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 1866-9182

**Redaktion** Jana Idris

**Übersetzung** Kathrin Haderler

**Illustration** Jorge Martin

**Layout + Grafikdesign**

Studio Friedrichter  
Carl-Friedrich Richter

**Design Konzept** WeDo

**Fotos Autoren/Autorinnen**

© DGAP



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

---

