

IDEENWERKSTATT DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

# Smarte Souveränität

10 Aktionspläne für die neue Bundesregierung

STRATEGIEN

WIRTSCHAFT WELT

**KLIMA FRIEDEN**

WIRKUNG BALKAN EUROPÄISCH

Migration

STRUKTUREN

INTERNATIONAL

VERTEIDIGUNG ERGEBNIS KONFLIKTE

DEUTSCHLAND HANDLUNGSFÄHIGKEIT

WIRKUNG WELT CHINA STRATEGIE

RESILIENZ FRIEDEN SYSTEMWETTBEWERB

**AUSSENPOLITIK** FINANZEN  
VERÄNDERUNG

GLOBALISIERUNG SOUVERÄNITÄT

DEMOKRATIE VERTEIDIGUNG CHINA

**GESTALTUNGSKRAFT** ENTWICKLUNG

AUFGAEGE

## PROJEKT IDEENWERKSTATT

Der vorliegende Bericht ist im Rahmen des DGAP-Projektes „Ideenwerkstatt Deutsche Außenpolitik“ entstanden, das von der Stiftung Mercator gefördert wird. In einem zehnmonatigen Reflexions- und Strategieprozess hat die DGAP gemeinsam mit einer Gruppe namhafter außenpolitischer Expertinnen und Experten diskutiert, wie handlungsfähig die deutsche Außenpolitik zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist und wie sich die nächste Bundesregierung aufstellen sollte, um zukünftig mit den komplexen außenpolitischen Chancen und Herausforderungen bestmöglich umzugehen.

In mehreren virtuellen, vertraulichen Workshops fand ein angeregter Austausch darüber statt, mit welchen Herausforderungen die deutsche Außenpolitik konfrontiert ist, welche Ziele sie verfolgen sollte und welche Instrumente und Partnerschaften ihr dabei zur Verfügung stehen sollten. Inspiriert durch diesen intensiven Austausch haben die Experten und Expertinnen der Ideenwerkstatt Aktionspläne zu unterschiedlichen Teilbereichen deutscher Außenpolitik verfasst, die sich mit konkreten Handlungsempfehlungen an die nächste Bundesregierung richten. Alle Teilnehmenden haben in persönlicher Eigenschaft zu diesem Projekt beigetragen. Nicht alle Teilnehmenden stimmen mit jeder Empfehlung in diesem Bericht überein. Während die Einleitung von der gesamten Expertengruppe verantwortet wird, spiegeln die Aktionspläne lediglich die Meinung der einzelnen Autorinnen und Autoren wider.

Innerhalb des Projektes wurde die Ideenwerkstatt-Expertengruppe durch ein Policy Board ergänzt, das parteiübergreifend politische Entscheiderinnen und Entscheider zusammengebracht und als unmittelbarer politischer Resonanzraum für die Analysen und Strategieempfehlungen der Ideenwerkstatt gedient hat. In dieser Funktion lieferte das Policy Board wichtige Denkanstöße, die in den Strategieprozess der Ideenwerkstatt eingeflossen sind. Das Policy Board ist jedoch nicht verantwortlich für den Inhalt dieses Berichts.

Gefördert durch:

STIFTUNG  
MERCATOR

## VORSITZENDE DER IDEENWERKSTATT

**Dr. Christian Mölling**, DGAP-Forschungsdirektor und Leiter des Programms Sicherheit und Verteidigung

**Prof. Dr. Daniela Schwarzer**, Executive Director Europe and Eurasia, Open Society Foundations, und ehemalige Direktorin der DGAP

## MITGLIEDER DER EXPERTENGRUPPE

**Prof. Dr. Petra Bendel**, Leiterin des Forschungsbereichs Migration, Flucht und Integration (MFI) des Instituts für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg und Vorsitzende des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)

**Prof. Dr. Christian Calliess**, LL.M. Eur., Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht, Freie Universität Berlin

**Prof. Marcel Fratzscher**, PhD, Präsident des DIW

**Dr. Stefan Heumann**, Mitglied des Vorstands der Stiftung Neue Verantwortung (SNV)

**Gerald Knaus**, Vorsitzender der Europäischen Stabilitätsinitiative (ESI)

**Dr. Claudia Major**, Forschungsgruppenleiterin Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

**Dr. Friederike Otto**, Associate Director, Environmental Change Institute, Oxford University

**Dr. Tim Rühl**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programm Technologie und Außenpolitik der DGAP

**Dr. Constanze Stelzenmüller**, Fritz Stern Chair on Germany and transatlantic relations am Center on the United States and Europe, Brookings Institution

**Dr. Kira Vinke**, Leiterin des Zentrums für Klima- und Außenpolitik, DGAP

**Dr. Guntram Wolff**, Direktor, Bruegel

---

## PROJEKTMANAGEMENT

**Anna-Lena Kirch**, Projektkoordinatorin der Ideenwerkstatt Deutsche Außenpolitik und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der DGAP

**Serafine Dinkel**, Projektassistentin der Ideenwerkstatt Deutsche Außenpolitik

## MITGLIEDER DES POLICY BOARDS

**Dr. Thomas Bagger**, Leiter außenpolitische Abteilung, Bundespräsidialamt

**Dr. Franziska Brantner**, Mitglied des Deutschen Bundestages

**Ekkehard Brose**, Präsident, Bundesakademie für Sicherheitspolitik

**Dr. Markus Kerber**, Staatssekretär, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

**Nico Lange**, Leiter des Leitungsstabes, Bundesministerium der Verteidigung

**Siemtje Möller**, Mitglied des Deutschen Bundestages

**Dr. Norbert Röttgen**, Mitglied des Deutschen Bundestages

**Dr. Nils Schmid**, Mitglied des Deutschen Bundestages

**Dr. Ellen Ueberschär**, Mitglied des Vorstands, Heinrich-Böll-Stiftung

**Jakob von Weizsäcker**, Chefökonom und Leiter der Grundsatzabteilung, Bundesministerium der Finanzen

---

# Inhalt

Projekt Ideenwerkstatt .....	2
Executive Summary – Smarte Souveränität .....	5
 AKTIONSPÄLENE	
Strukturen deutscher Außenpolitik .....	19
Sicherheits- und Verteidigungspolitik .....	27
Wirtschaft und Außenpolitik .....	39
China und Außenpolitik .....	47
Technologie und Außenpolitik .....	57
Resilienz und Demokratie .....	67
Klima und Außenpolitik .....	75
Klimawandel und Sicherheit .....	83
Migration und Außenpolitik .....	89
Westlicher Balkan und EU-Nachbarschaft .....	97
Impressum .....	103

# Smarte Souveränität

## Wie die neue Bundesregierung Deutschlands und Europas Handlungsfähigkeit stärken und internationale Gestaltungskraft zurückgewinnen kann.

Die nächste Bundesregierung nimmt ihre Arbeit in einer Zeit schneller und mehrdimensionaler internationaler Veränderungen auf. Neue Bedrohungen, transnationale Risiken und eine immer stärkere Verwebung äußerer und innerer Entwicklungen fordern die Handlungsfähigkeit der Regierungen heraus. Die meisten Staaten – so auch Deutschland – verlieren an Gestaltungsmacht. Gleichzeitig wird es immer wichtiger, auf internationale Entwicklungen Einfluss nehmen zu können, um die klassischen innenpolitischen Staatsziele zu erreichen: Sicherheit, Wohlstand und politische Ordnung.

Wir empfehlen der neuen Bunderegierung den Ansatz der smarten Souveränität: Sie sollte die zunehmend begrenzten Machtresourcen gezielt so nutzen, dass sie einen weiteren Verlust an Gestaltungsspielraum und Einfluss verhindert und durch Kooperationen neue Handlungsoptionen eröffnet. Ziel ist es, ein weiteres strategisches Déclassement zu verhindern: Deutschland sollte in zentralen Bereichen nicht die Ziele anderer übernehmen müssen, sondern sich in die Lage versetzen, seine eigenen Ziele zu definieren und durchzusetzen. Ebenso sollte es die Ziele seiner Partner unterstützen können, wenn es dies für wichtig hält.

Das Souveränitätsverständnis, das seit dem 19. Jahrhundert vor allem auf der Trennung von Innen- und Außenpolitik basiert, muss dafür weiterentwickelt werden. Vier Aufgaben bestehen dabei:

- Ziele und Lösungen für politische Probleme zu bestimmen und politisch beschließen zu können
- Strukturen und Prozesse zu entwickeln, die eine Problemanalyse der inneren und äußeren Entwicklungen erleichtern und politische Entscheidungen und ihre Umsetzung ermöglichen
- Ressourcen, Fähigkeiten und Instrumente für die Umsetzung der Ziele bereitzustellen

- In allen drei Bereichen – also in Bezug auf Ziele, Strukturen und Ressourcen – Kooperationsangebote an Partner zu machen

Wie die Handlungsfelder und Probleme, so sind auch die Lösungen interdependent und wirken in verschiedene Bereiche hinein. „Smart“ bedeutet, dass die ergriffenen Maßnahmen und Aktionen nicht nur eine vergleichsweise große Wirksamkeit bei der Problemlösung in verschiedenen Feldern haben sollen, sondern auch geringe negative Effekte durch unbeabsichtigte Folgen. Dies ist ein Kriterium, das auf die Effizienz des Macheinsatzes achtet. Das zweite Kriterium ist Suffizienz. Es gibt Maßnahmen, auf die nicht verzichtet werden kann, auch wenn man meint, mit gleichem Einsatz in anderen Bereichen mehr erreichen zu können. Diese Konkurrenz um Ressourcen trifft verstärkt die Sicherheitspolitik, zum Beispiel als Forderung, mehr Geld für Klimaschutz auszugeben und weniger für Verteidigung. Argumente dieser Art implizieren, es gäbe eine Wahl. Der Staat hat aber die Pflicht, in allen Bereichen existentieller Bedrohung Sicherheitsvorsorge zu leisten.

Vor einigen Jahren wurde viel über die deutsche Rolle in der Welt diskutiert. Angesichts der gewachsenen Macht der Bundesrepublik innerhalb der Europäischen Union und im internationalen Gefüge solle die Bundesregierung mehr Verantwortung und auch Führung übernehmen, hieß es damals. Diese Forderung wird auch heute noch erhoben. Aber das internationale Umfeld hat sich so verändert, dass Deutschland allein immer weniger ausrichten kann.

Deutschland ist aufgrund seiner wirtschaftlichen Offenheit und internationalen Vernetzung von globalen Entwicklungen, transnationalen Risiken und dem fortschreitenden Systemkonflikt besonders betroffen. Als Handelsmacht in der Mitte Europas ist die Bundesrepublik auf internationale Vernetzung und politische Zusammenarbeit mit der Welt angewiesen. Die EU ist in all dem essenziell. Sie ist Deutschlands engste politische Partnerschaft, die seine Macht und seinen Wohlstand mehrt und zugleich den poli-

tischen Rahmen setzt: Deutschlands geopolitische Position ist eingebunden in Europa.

Die große Zahl von gleichzeitig auftretenden regionalen, transnationalen und globalen Risiken und Herausforderungen, denen sich Deutschland und die EU heute gegenübersehen, erfordert präventives, umfassendes und vor allem rasches Handeln. Die neue Bundesregierung trägt die Verantwortung dafür, Deutschland zu solchem Handeln zu befähigen. Das ist eine umfassende Aufgabe, denn Deutschland und seine Partner in der EU haben sich auf die fundamentalen Veränderungen des internationalen Umfeldes noch nicht so eingestellt, dass sie ihre grundlegenden Interessen schützen können.

Um die neuen Handlungsoptionen und den Einfluss zu entwickeln, die im Sinne smarter Souveränität erforderlich sind, muss die neue Bundesregierung:

- den Konflikt, auch den systemischen Konflikt zwischen autoritären Staaten und Demokratien, als Grundton der internationalen Beziehungen für die nächste Dekade akzeptieren. Dennoch sollte sie versuchen, Konfliktaustragung zu begrenzen,
- es als ihre Aufgabe begreifen, in diesem Konfliktumfeld die deutschen und europäischen Interessen zu schützen und durchzusetzen,
- und den dafür notwendigen internationalen Einfluss dadurch schaffen, dass sie klassische Mittel der Außenpolitik mit neuen Instrumenten verbindet und systematisch einsetzt.

### Smarte Souveränität und die Diskussionen um strategische Autonomie und europäische Souveränität.

Die stärkere Fokussierung und verbesserte europäische Zusammenarbeit, die dem Ansatz der smarten Souveränität zu Grunde liegen, zielen nicht auf die Schwächung des Nationalstaats ab. In einigen Bereichen wird der Staat sogar mehr gestalten müssen, etwa in der Digitalisierung und der Klimapolitik. Es gilt, mit anderen Regierungen eng zu kooperieren, um die Durchsetzungskraft auf der entscheidenden internationalen Ebene zu erhöhen. Der frühere Ansatz der Trennung von Innen- und Außenpolitik beeinflusst zwar oft noch die politische Debatte, etwa als Motiv der Brexiteers: „Take back control“. Doch der Wirklichkeit entspricht das heute nicht mehr.

Deshalb muss sich das Souveränitätsverständnis weiterentwickeln: Das Ziel ist Handlungsfähigkeit, die sowohl unter heutigen als auch zukünftigen Bedingungen Sicherheit, Wohlfahrt und demokratische Ordnung sicherstellt. In vielen Bereichen kann diese Handlungsfähigkeit nur gemeinsam mit anderen Staaten erreicht werden. Die EU spielt dabei aus deutscher Sicht eine entscheidende Rolle. Doch ihr allein diese Handlungsfähigkeit als Aufgabe anzutragen und dies gleichzusetzen mit der Notwendigkeit zur Distanzierung oder sogar Trennung von den USA, wie es immer wieder in der Debatte um strategische Autonomie und europäische Souveränität anklingt, geht zu weit.

Nach heutigem Verständnis sind Akteure oder Akteurgruppen souverän, die die politischen Probleme jener Menschen lösen, die ihnen ihre Macht übertragen haben. Es gilt, dies auf kluge Art und Weise zu tun.

## DIE NEUE STRATEGISCHE LAGE

Der Machtkampf zwischen den USA und China, in dem sich machtpolitische, systemische und wirtschaftliche Interessen vermengen, bleibt auf absehbare Zeit die wichtigste internationale Entwicklung. Eine wachsende Zahl von Autokratien steht im Systemkonflikt mit dem politischen Westen. Staaten wie China und Russland üben im Innen eine zunehmend technologiebasierte Kontrolle über ihre Gesellschaften aus. Nach außen hin stellen sie die

bestehende globale regelbasierte Ordnung in Frage und unterlaufen das Völkerrecht. Sie errichten eigene, zumeist regionale Ordnungsstrukturen, die es ihnen erlauben, ihre Macht zu erhalten und zu mehren.

Diese Konfrontation stellt Deutschland und die EU vor essenzielle Herausforderungen. Die Stabilität und Resilienz des eigenen politischen Systems, der Gesellschaftsformen und Lebensstile, die sich in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg herausgebildet haben, wird in Frage gestellt.

Externe Akteure haben sich längst in die kritischen Infrastrukturen von Politik, Verwaltung, Sicherheit und Verteidigung, Gesellschaft und Ökonomie vorgearbeitet. Länder wie China und Russland setzen gezielt Instrumente hybrider Kriegsführung wie etwa Desinformationskampagnen ein, um demokratische Staaten zu schwächen.

Der Zusammenhalt in der EU hat in den vergangenen Jahren abgenommen, obwohl die internationale Lage den Europäern allen Anlass gibt, eng zusammen zu arbeiten. In ihrem Inneren kämpft die EU nicht nur um wirtschaftliche Kohäsion, sondern auch um Rechtsstaatlichkeit und liberale Demokratie. Die Beispiele Ungarn und Polen zeigen, wie sich persönliche, autoritäre Macht Schritt für Schritt zu Lasten der demokratischen Institutionen ausweiten lässt. Transnationale Risiken wie die COVID-19-Pandemie lassen die politische Ordnung zusätzlich fragil und angreifbar erscheinen, weil sie den Eindruck verstärken, dass die politische und wirtschaftliche Offenheit Europas eine Schwäche statt einer Stärke ist.

Viele Staaten in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU stehen in immer größerer Abhängigkeit von Russland, China oder auch der Türkei. Der Konfliktbogen, der sich von Osten nach Süden um die EU zieht, hat sich innerhalb kürzester Zeit erweitert und intensiviert. Die Zahl der Krisen, die heute oder in absehbarer Zeit die europäische Lebensweise und Sicherheit in Frage stellen, ist gestiegen. Hinzu kommen ethnische Konflikte, Ressourcenknappheit und ein Brain-Drain, die zu der politischen und wirtschaftlichen Destabilisierung einzelner Staaten und ganzer Regionen in der europäischen Nachbarschaft beitragen. In der Folge gehen Deutschland national und international immer mehr Handlungsspielräume verloren.

In dieser geopolitischen und geoökonomischen Gemengelage ist es eine besondere Herausforderung, Kollektivgüter wie Klimaneutralität oder globalen Impfschutz bereit zu stellen oder die immensen politischen, wirtschaftlichen und humanitären Kosten zu tragen, die entstehen, wenn die Weltgemeinschaft an beiden Aufgaben scheitert. Von großer Bedeutung ist die Frage, wie es Deutschland und Europa angesichts der wirtschaftlichen Dominanz amerikanischer und chinesischer Akteure gelingen kann, eine so aktive Rolle zu spielen, dass sie nicht zur Übernahme der Standards anderer verdammt sind. Besonders wichtige Bereiche sind hier die Herstellung von Batterien oder grünem Wasserstoff oder das Cloud Computing.

Insgesamt muss Deutschland versuchen, kluge Strategien zu formulieren, sie mit Gleichgesinnten innerhalb und außerhalb der EU abzustimmen und dann gemeinsam durchzusetzen. Eine zentrale neue Herausforderung ist es, die globale Transformation in den Bereichen Klima und

Digitalisierung ausreichend schnell und zugleich inklusiv, innerhalb liberaler, multilateraler Strukturen zu gestalten. Gleichzeitig sollte Deutschland den Zusammenhalt in der EU stärken. Sowohl abweichende rechtsstaatliche Standards als auch Hürden bei der außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung sollten auf der Agenda der nächsten Bundesregierung stehen. Denn Europas Handlungsfähigkeit nach außen ist direkt an die Handlungsfähigkeit im Inneren gekoppelt.

### Außenpolitik beginnt im Inneren

Die deutsche Bundesregierung reflektiert im Aufbau ihrer Ressorts und in der Organisation des Regierungshandelns bislang eine strikte Trennung von Innen- und Außenpolitik. Dies hat historische und verfassungsrechtliche Gründe. Die heutigen politischen Herausforderungen lassen sich in dieser Innen-Außen-Dichotomie allerdings immer weniger bewältigen, denn die meisten Handlungsfelder deutscher Politik haben eine internationale Dimension.

Deutschland befindet sich mitten in einer Transformation: Angesichts der politischen Herausforderungen haben die politischen Akteure die Notwendigkeit einer 360-Grad-Perspektive längst erkannt. Die Grenze zwischen Innen und Außen verschwimmt. Zunehmend rückt die internationale Wirtschaftspolitik, internationale Sicherheitspolitik oder internationale Technologiepolitik in den Vordergrund.

Die historisch gewachsenen und staatsrechtlich begründeten politischen Institutionen und die über die Jahrzehnte entwickelte politische Kultur haben bislang jedoch einen dem Problem angemessenen neuen Lösungsansatz verhindert. Die Koalitionsverhandlungen sind eine Chance, den Weg für mutige politische Innovationen zu bereiten.

Neue Risiken erfordern neue Ansätze.

### NEUE RISIKEN ERFORDERN NEUE ANSÄTZE

Die neue Bundesregierung muss die inhaltlichen und organisatorischen Voraussetzungen dafür schaffen, unter den folgenden Rahmenbedingungen erfolgreich agieren zu können:

1. Innen- und außenpolitische Entwicklungen lassen sich nicht mehr trennen. Die Herausforderungen sind so komplex, dass die politischen Antworten notwendigerweise vernetzt sein müssen. Die großen gesellschaftlichen Herausforderungen – Klimatransformation und Digitalisierung – können nur bewältigt werden, wenn ihre internationale Dimension einbezogen wird.
2. Vernetztem Handeln nach außen, in dem alle relevanten Akteure zu einem politikfeldübergreifenden Ansatz beitragen, muss vernetztes Denken und Planen zwischen den Akteuren und über Politikfelder und Zuständigkeiten hinweg im Inneren zugrunde liegen. Darauf sind die Strukturen deutscher Außenpolitik jedoch in vielerlei Hinsicht noch nicht ausreichend ausgelegt.
3. Aufgrund Deutschlands gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Offenheit, gepaart mit seiner internationalen Vernetzung und Interdependenz, ist Verwundbarkeit zum Normalzustand geworden. Sektor- und grenzüberschreitende Schocks – auch durch gezielte externe Interventionen – werden sich nicht vermeiden lassen. Die Grenzen zwischen Krieg und Frieden verwischen. Das staatliche Handeln muss darauf abzielen, die Resilienz von Gesellschaft, Wirtschaft und Demokratie zu stärken, im Inneren wie im Äußeren.
4. Dies erfordert auch eine entschiedenere und effektivere Europapolitik. In einem Zustand ideologischer Systemkonkurrenz, globaler Vernetzung und fortschreitender Technologisierung kann kein Staat mehr allein die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger garantieren. Resilienz für Europäer bedeutet daher Resilienz als Europäer.
5. Viele Veränderungen der politischen, ökonomischen, gesellschaftlichen und ökologischen Systeme, in die Deutschland eingebettet ist, sind irreversibel. Risiken sind bereits zu Schäden (beispielsweise der Klimasysteme) oder handfesten Bedrohungen (beispielsweise des gesellschaftlichen Friedens) geworden. In vielen Fällen entziehen sie dem System die Grundlage zur Regeneration. Eine Rückkehr zum Status quo ante ist in vielen Fällen nicht oder kaum mehr möglich.
6. Im vergangenen Jahrzehnt sind Politik, Ökonomie, Gesellschaft und Ökologie so sehr in eine gegenseitige Abhängigkeit geraten, dass selektive Politikansätze nicht den nötigen Erfolg haben können. Im Zusammenspiel einzelner Politikfelder müssen nicht nur die jeweils angestrebten Ergebnisse aufeinander abgestimmt werden, sondern es müssen auch positive oder negative Rückkopplungen in den Blick genommen werden.

## HANDLUNGSFÄHIGKEIT STÄRKEN UND GESTALTUNGSSPIELRÄUME ZURÜCKGEWINNEN

Um handlungsfähig zu sein, muss Deutschland den Charakter seiner Außenpolitik verändern: weg von einer reaktiven ad-hoc Politik, die darauf bedacht ist, Schaden einzuschränken; hin zu einer proaktiven Politik, die systematisch und begründet gestaltet und Chancen nutzt. Dazu braucht die neue Bundesregierung Führungsfähigkeit: Als Partner in der internationalen (Krisen)diplomatie muss Deutschland international angeschlossene Ziele identifizieren können und mit gutem Beispiel vorangehen. Dies bedeutet auch eine Bereitschaft zu geteiltem Risiko und die Fähigkeit, auch unter großer Unsicherheit Entscheidungen zu fällen.

Ein deutlich proaktiveres und antizipierendes Regierungs-handeln kann jedoch nur gelingen, wenn die gesellschaftliche Akzeptanz dafür gegeben ist. Es ist eine der größten Aufgaben der nächsten Jahre, bei den Bürgerinnen und Bürgern, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft für eine aktive deutsche Außenpolitik zu werben und sie gegen Angriffe von innen und außen zu verteidigen.

Deutschland muss auch besser darin werden, Chancen zu erkennen, zu nutzen und sogar zu schaffen, sei es zur Konfliktlösung und -vermeidung, in der Innovationsförderung und Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit oder in der multilateralen Zusammenarbeit. Wichtig ist, dass die neue Bundesregierung ein realistisches und verantwortungsvolles Selbstbild und Rollenverständnis entwickelt. Deutschland ist und bleibt der ausschlaggebende europäische Akteur für die Chance auf eine bessere Politik in Europa und in weltweiten Partnerschaften. Sein Machtpotenzial ist immer noch so groß, dass seine Handlungen zählen – nicht, weil es allein Probleme lösen kann, sondern weil Deutschlands Entscheidungen und Handlungen gravierende Folgen für seine Partner und Opponenten haben, manchmal sogar gravierender als für Deutschland selbst. So betrachten auch seine Partner und Rivalen die Bundesrepublik.

Auch für die nächste Bundesregierung ist die EU der konstitutive politische, rechtliche und ökonomische Rahmen Deutschlands, den es zu stärken und gegen Angriffe von innen und außen zu verteidigen gilt. Darüber hinaus sollte Deutschland bewährte und essenzielle Partnerschaften und Allianzen, die über die EU hinaus gehen, pflegen – etwa mit Großbritannien, den USA und den Ländern der europäischen Nachbarschaft. Mindestens genauso wichtig wird es sein, ergänzend neue, möglicherweise themenspezifische Netzwerke und Allianzen zu etablieren, um den globalen Politikherausforderungen begegnen zu können. Die deutsche Außenpolitik war immer dann erfolgreich, wenn

sie Anknüpfungspunkte bot an die Außenpolitik wichtiger Partner und Gleichgesinnter, sei es bei der Ausgestaltung europäischer Integrationsschritte, der EU-Osterweiterung oder der Verhandlung des Iran-Abkommens (JCPOA).

Verharrt Berlin weiterhin in einer abwartenden Haltung, wird Deutschland als Partner innerhalb der EU, im trans-

atlantischen Verhältnis, in der NATO, der WHO oder anderer Organisationen und Allianzen zunehmend unattraktiv. Deutschlands Handlungsspielräume würden durch eine solche Selbstverzweigung schrumpfen. Das Auftreten der neuen Bundesregierung sollte durch eine Kombination aus Handlungswillen, Weitsicht und kontrollierter Risikobereitschaft bestimmt sein.

# Empfehlungen

## Bundestagswahlen als Gelegenheitsfenster

Eine Politik der kleinen Schritte – also ein Weiter-wie-bisher – in den nächsten vier Jahren wird nicht ausreichen, um Deutschlands Handlungsfähigkeit zu stärken und neue Handlungsspielräume zu eröffnen. Die Bundestagswahlen und anschließenden Koalitionsverhandlungen sind die Chance, den Status quo kritisch zu überdenken und die deutsche Außenpolitik zu erneuern.

Um Impulse zu liefern, wie eine solche Erneuerung gelingen kann, haben unter Leitung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik von Ende 2020 bis Sommer 2021 eine Reihe namhafter deutscher Expertinnen und Experten in einer Strategiegruppe Handlungsempfehlungen an die neue deutsche Bundesregierung entwickelt. Die folgenden Empfehlungen decken nicht alle für Deutschland wichtigen Politikfelder ab, sondern stellen eine Selektion dar. Der Ansatz, der den Empfehlungen zu Grunde liegt, hat jedoch Implikationen für das gesamte außenpolitische Handeln der Bundesrepublik und für die Art und Weise, wie der alte und neue Partnertypen gestaltet werden sollten. Aus unserer Sicht sollten folgende Aufgaben Priorität haben:

- Die Strukturen deutscher Außenpolitik reformieren
- Sicherheit und Verteidigung umfassend gestalten
- Die deutsche Wirtschaft stärken und die Globalisierung gestalten
- Im Systemwettbewerb mit China bestehen

- Sich im weltweiten Technologie-Wettbewerb behaupten
- Innere Resilienz stärken und Angriffe auf Demokratie und Gesellschaft abwehren
- Deutschland zu einer führenden Klimanation machen
- Den Konfliktfolgen des Klimawandels entgegenwirken
- Eine wirksamere und humanere Asyl- und Migrationspolitik verwirklichen
- Dem westlichen Balkan eine neue europäische Perspektive geben

Wir unterbreiten konkrete Vorschläge, wie in den genannten Themenfeldern die deutsche und europäische Handlungsfähigkeit verbessert werden kann. Für jedes Thema analysiert ein Aktionsplan die zentralen Herausforderungen und Chancen für die deutsche Politik. Diese Aktionspläne unterscheiden zwischen Analyse-, Koordinierungs- und Umsetzungsproblemen. Sie enthalten konkrete Empfehlungen, welche Ziele die deutsche Außenpolitik mit welchen Instrumenten und Partnern kurz-, mittel- und langfristig verfolgen sollte. Diese Vorschläge bewegen sich im Spannungsverhältnis zwischen dem unbedingt Notwendigen und dem kurz- und mittelfristig Umsetzbaren. Angesichts der internationalen Herausforderungen darf der deutsche Wunsch nach Perfektion nicht der Feind des Guten sein.

## Aktionsplan Strukturen Deutscher Außenpolitik

### Wie Deutschland außenpolitische Entscheidungen besser treffen, vermitteln und umsetzen kann

Deutschland ist außen- und sicherheitspolitisch zunehmend mit Querschnittsthemen konfrontiert, die die Zuständigkeiten einzelner Ministerien überschreiten. Strategieprozesse vergangener Jahre haben diese Vernetzung und Komplexität zwar bereits erkannt, Strukturen und Prozesse der Entscheidungsfindung aber nicht ausreichend reformiert. Um handlungsfähiger zu werden, muss die nächste Bundesregierung die Strukturen des Regierungshandelns dahingehend modernisieren, dass sie mit parallelen, vielschichtigen Krisen und langfristigen Entwicklungen besser umgehen kann und außenpolitische Chancen und Herausforderungen früher erkennt. Sie muss nicht nur ihre institutionelle Vernetzung stärken, sondern auch aktiv – gemeinsam mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft – strategische Debatten stärker in den politischen und öffentlichen Raum tragen.

#### Der Aktionsplan formuliert folgende Empfehlungen:

- Um Koordinierung auch auf höchster politischer Ebene in komplexen und ressortübergreifenden außen- und sicherheitspolitischen Fragen zu gewährleisten, sollte der Bundessicherheitsrat (BSR) zum zentralen außenpolitischen Koordinierungsrahmen der Bundesregierung aufgewertet werden. Der BSR sollte sich in einen Kabinettsausschuss und ein Sekretariat, das aus Beamtinnen und Beamten und Expertinnen und Experten besteht, gliedern. Am Anfang der Legislaturperiode sollte ein Prozess zur **Definition einer deutschen außen- und sicherheitspolitischen Strategie** stehen, dem ein breiter Sicherheitsbegriff zugrunde liegt und der sowohl die Öffentlichkeit als auch internationale Partner einbezieht. Im Anschluss an diesen Prozess sollte der BSR die neue Strategie vorlegen und ihre Umsetzung begleiten.
- Die Bundesregierung sollte außenpolitische Debatten stärker in den Deutschen Bundestag tragen, etwa durch eine jährliche Berichtserstattung der Bundesregierung zur „Lage Deutschlands in Europa und der

Welt“. Außerdem sollten Bundesregierung und Parlament Anlässe zur **Einbindung der Zivilgesellschaft** schaffen, beispielsweise in Form einer jährlichen nationalen Sicherheitswoche des Bundestages.

- Foresight-Kapazitäten** sollten ressortübergreifend besser vernetzt und in die Regierungspraxis integriert werden. Ein ressortübergreifender Foresight-Prozess sollte angestoßen werden, dessen Ergebnisse in die Arbeit des BSR einfließen. Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik dient dabei als Plattform zum methodischen Austausch.
- Der **Personalaustausch zwischen Politik und Forschung** sollte intensiviert werden, um außenpolitische Expertise in den ministeriellen Apparaten und die Praxisnähe wissenschaftlicher Politikberatung zu stärken.

## Aktionsplan Sicherheits- und Verteidigungspolitik

### Was Deutschland für Sicherheit, Verteidigung und Frieden tun muss

Für das offene und global vernetzte Deutschland hängen die Sicherheit der Welt und die der europäischen Nachbarschaft untrennbar mit der eigenen zusammen. Doch das geostrategische Klima verschlechtert sich drastisch. Neue Faktoren – Chinas globale Dominanzstrategie, Russlands Revisionismus, Amerikas Ambivalenz gegenüber seiner Rolle als Sicherheitsgarant, neue Waffentechnologien sowie Informationsoperationen wie Propaganda und Desinformation – machen Deutschland verwundbarer. Während Europas Nachbarschaft zunehmend Schauplatz der Konkurrenz von Groß- und Regionalmächten ist, ist Europa selbst längst zum Austragungsort und Objekt des globalen Systemwettbewerbs geworden. Die neue Bundesregierung muss die deutsche Sicherheits-, Verteidigungs- und Friedenspolitik erneuern, um Handlungsspielräume aufrechtzuerhalten und strategischen Herausforderern entgegenzutreten.

#### Der Aktionsplan formuliert folgende Empfehlungen:

- Die Bundesregierung sollte die nationale Strategiefähigkeit über drei Schritte stärken: einen handlungsfähigen Bundessicherheitsrat schaffen, eine sicherheits-

politische Kommission neue Grundlagen vorschlagen lassen und die Zivilgesellschaft in die Gestaltung ihrer Sicherheit einbeziehen.

- Die Bundesregierung sollte bis Sommer 2022 einen **qualitativen Sprung in der Verzahnung von EU und NATO** ermöglichen. Grundlage sollte eine zwischen den Organisationen kohärente Analyse der europäischen Sicherheit sein. Hieraus ließe sich ein europäisches Ambitionsniveau ableiten, zu dessen Erfüllung NATO und EU mit ihren spezifischen Instrumenten und Stärken beitragen. Die europäischen Staaten sollten mehr zu den konventionellen Fähigkeiten der NATO beitragen – dies würde gleichzeitig auch die EU stärken.
- Ein Kristallisierungspunkt für europäische Beiträge könnte die **European Joint Force** (EJF) sein. Deutschland kann die Umsetzung der EJF fördern, indem es das Rahmennationenkonzept wieder aufleben lässt und um den Bereich Rüstung erweitert.
- Deutschland sollte die Erfüllung des **Zwei-Prozent-Ziels der NATO** verbinden mit einer Initiative zur Anpassung **der Ausgabenmetrik**, etwa zur Stärkung von Klimasicherheit, Cybersicherheit, und Innovation und zur Förderung von Projekten mit Drittpartnern.
- Ein **Bundeswehrplanungsgesetz** soll mehr Planungssicherheit in der Finanzierung von Bundeswehrprojekten erlauben. Der Bundestag soll außerdem eine Vollausstattungsinitiative starten.
- Deutschland sollte bei seinen NATO-Verbündeten für eine **Abrüstungsinitiative für nukleare Mittelstreckenraketen** werben. Dafür muss es aktiv zur kollektiven Sicherheit beitragen und am NATO-Grundsatz der nuklearen Abschreckung festhalten. Der Einladung Frankreichs zu einem strategischen Dialog über die Rolle der nuklearen Abschreckung sollte es folgen und europäische Partner einbinden.
- Ziele und Instrumente von Krisenprävention** müssen neu sortiert werden. Hierbei sollten Vertreter und Vertreterinnen aus der Zivilgesellschaft eingebunden werden. Strategische Fähigkeitsentwicklung sollte integriert mit anderen Ministerien weiterentwickelt werden. Deutschland sollte den Aufbau eines **europäischen Stabilisierungskorps** anführen und fünfzig Prozent der benötigten Fähigkeiten beitragen.
- Deutschland sollte sich im Verbund mit EU, NATO und G7-Partnern in die Lage versetzen den **Zugang zu Technologien zu sichern und Rivalen notfalls den Zugang zu verwehren**. Seine **Exportpolitik** sollte stärker in

Länder- und Regionalstrategien eingebettet werden und einen systematischen Chancen-und-Risiken-Ansatz verfolgen.

- Um Deutschlands **Resilienz gegenüber hybriden und vielschichtigen Bedrohungen zu steigern** sollte die Bundesregierung regelmäßige Übungen und Planspiele auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) und mit allen Akteuren (civil, militärisch, staatlich, privat) abhalten. Institutionen, die als kritisch eingestuft werden, sollten einem regelmäßigen Stress- und Funktionalitätstest unterzogen werden.

## Aktionsplan Wirtschaft und Außenpolitik

### Wie Deutschland seine Wirtschaft stärken und die Globalisierung gestalten kann

Die deutsche Außenwirtschaftspolitik wird durch zahlreiche Zielkonflikte geprägt – etwa zwischen Wachstumsförderung und der Wahrung universaler Werte, zwischen Umweltstandards und Handelsabkommen oder zwischen wirtschaftlichen Zielen und sicherheitspolitischen Interessen. In der Abwägung wirtschaftlicher und außenpolitischer Interessen wird Deutschlands Handeln insbesondere durch die steigenden Spannungen zwischen den USA und China beeinflusst. Beide Mächte nutzen wirtschaftliche Druckpunkte, um ihre geopolitischen Interessen durchzusetzen. Deutschland ist davon aufgrund der starken Exportorientierung der deutschen Volkswirtschaft besonders stark betroffen. Die nächste Bundesregierung sollte eine Strategie erarbeiten, wie Deutschland externem Druck auf die eigene und europäische Wirtschaft begegnen kann. Ebenso wird es darum gehen, in welcher Form Berlin zukünftig selbst die wirtschaftlichen Druckpunkte seiner Wettbewerber und Konkurrenten nutzen kann, um deutsche und europäische Interessen zu verfolgen. Um handlungsfähig zu bleiben, muss Deutschland eigene Schwächen – etwa in der öffentlichen Verwaltung und Nachwuchsförderung – beheben und die Globalisierung aktiv mitgestalten.

#### Der Aktionsplan formuliert folgende Empfehlungen:

- Deutschlands wirtschaftliche Stärke ist direkt gekoppelt an die wirtschaftliche und politische Resilienz der

Eurozone und der EU insgesamt. Neben der **Diversifizierung von Wertschöpfungsketten** sollte die deutsche Außenwirtschaftspolitik daher auf eine **resilientere Eurozone und damit auch eine resilenter EU** hinwirken. Wesentliche Bausteine umfassen die Vervollständigung der Bankenunion, die Integration von Kapitalmärkten und die Garantie einer größeren Menge an „Safe Assets“.

- Kritische Technologien und insbesondere die digitale Infrastruktur können zum **Ziel langfristig angelegter Übernahmestrategien** werden, etwa durch gezielte chinesische Investitionen im Kontext der neuen Seidenstraße. Deutschland sollte sich gegen eine Zunahme solcher Angriffe wappnen. Um die Gefahr feindseliger Übernahmen von EU-Schlüsseltechnologien zu mindern, sollte Deutschland sich für Investitionskontrollen im europäischen Rahmen einsetzen. Außerdem ist es erforderlich, stärker in die Innovationsförderung zu investieren, die Diversifizierung von Wertschöpfungsketten voranzutreiben und Technologien zu priorisieren, die eine Abhängigkeit Deutschlands von einzelnen Staaten vermeiden.
- Deutschland sollte zu einer europäischen Außenpolitik beitragen, die die Konsequenzen des Green Deal und der **Dekarbonisierungs-Agenda für Europas Nachbarschaft** antizipiert und aktiv gestaltet. So sollte die EU in Ländern, die von fossilen Energieträgern abhängen, die grüne Energiegewinnung fördern, um neue Einnahmequellen zu schaffen und die wirtschaftliche und politische Stabilität zu wahren. Deutschland und die EU sollten zudem ein Abkommen mit den USA über einen Mechanismus zum CO2-Ausgleich an den Grenzen anstreben. Dies würde auch Anreize für China schaffen, seine Emissionen zu reduzieren.
- Deutschland und die EU sollten einen aktiven **Beitrag zur globalen Pandemiebekämpfung** und -vorsorge leisten, indem europäische Produktionskapazitäten für Impfstoffe und kritische Medizinprodukte erweitert werden. Nur wenn die COVID-19-Pandemie beendet werden kann, ohne dass Drittstaaten weltweit politisch und wirtschaftlich nachhaltig geschwächt sind, kann das deutsche Exportmodell weiterhin funktionieren und können Deutschland und die EU das disruptive Potenzial der chinesischen und russischen Impfstoffdiplomatie verringern.

## Aktionsplan China und Außenpolitik

### Was Deutschland tun muss, um im Systemwettbewerb mit China zu bestehen

China fordert Deutschland auf vielen Ebenen heraus, von der Wettbewerbsfähigkeit seiner Industrie bis zur Robustheit seiner demokratischen Institutionen. Zu lange haben Deutschland und die EU auf einen „Wandel durch Handel“- Ansatz gesetzt, der sich nicht erfüllt hat. Im Gegenteil bedroht China inzwischen die internationale regelbasierte Ordnung und die westlichen Demokratien. Nur im Verbund der EU kann Deutschland sich gegenüber China klar positionieren – doch Uneinigkeit macht die EU handlungsunfähig. Um die systemischen Herausforderungen durch Chinas Aufstieg und Verluste von Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit abzuwenden, muss die neue Regierung einen Kurswechsel in der China-Politik vollziehen.

#### Der Aktionsplan formuliert folgende Empfehlungen:

- Die China-Politik muss als **gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe** wahrgenommen werden, nicht allein als Außen- oder Außenwirtschaftspolitik. Länder, Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sollten in die Lage versetzt werden, mit den neuen Gegebenheiten angemessen umzugehen.
- Die China-Politik sollte im **erweiterten Bundessicherheitsrat** behandelt werden. Vor jeder Sitzung sollten sich Fachabteilungen der jeweiligen Ministerien beraten. Ein „China-Stab“ aus namhaften Vertretern von Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft sollte den Bundessicherheitsrat beraten.
- Die Bundesregierung sollte „**China-Informationsbörsen**“ aufbauen und finanzieren, die gezielt Beratungs- und Bildungsangebote für Kommunen, Schulen, Unternehmen und andere gesellschaftliche Akteure bereitstellen.
- Der **strategische Ansatz gegenüber China** sollte angepasst werden: Das Verhältnis sollte nicht je nach Politikfeld in die Trias „Partner, Wettbewerber oder strategischer Rivale“ eingeordnet werden. Stattdessen sollte in jedem Politikfeld geprüft werden, wie sich das Merkmal

der systemischen Rivalität auch auf Partnerschaft und Wettbewerb auswirkt.

- Auf EU-Ebene sollte sich die Bundesregierung für die Einführung des qualifizierten Mehrheitsvotums einsetzen. Gleichzeitig sollte sie gemeinsam mit Partnern eine Gruppe für vertiefte Kooperation schaffen – die „**offene Pioniergruppe China**“ – um Blockaden zu überwinden. Diese Gruppe, die auch Nicht-EU-Partnern offenstehen sollte, sollte die Interessen, Werte und Mittel einer prinzipiengeleiteten EU-China-Politik definieren.
- In enger Abstimmung mit gleichgesinnten Partnern sollte sich Deutschland aktiv an der Schaffung einer Alternative zur Seidenstraßeninitiative beteiligen. Die gemeinsame Kommunikation zur **Konnektivität der EU, das „Blue Dot“-Network und die „Build Back Better“-Initiative** sind geeignete Ansatzpunkte.

## Aktionsplan Technologie und Außenpolitik

### Wie Deutschland sich im weltweiten Technologie-Wettbewerb behaupten kann

Technologien – insbesondere im digitalen Bereich – sind der Innovationstreiber und der entscheidende Indikator für (zukünftige) Wettbewerbsfähigkeit, wirtschaftliche Stärke und Resilienz. Der globale Technologie-Wettbewerb wird jedoch von den USA und China dominiert. Deutschland verliert seine frühere Führungsrolle in zentralen Schlüsseltechnologien, eine Entwicklung mit geostrategischen Folgen. Mit zunehmender Abhängigkeit von den USA und China steigt auch das Risiko, zum Spielfeld von Großmächtekonkurrenz zu werden. Die chinesische Tech-Dominanz birgt zudem zahlreiche Gefahren für die freie Meinungsäußerung und Wahrung der Menschenrechte. Trotz der bekannten Herausforderungen besteht in Berlin ein eklatanter Mangel an Digital-Expertise auf Ebene der Regierung und der Verwaltung. Außerdem fehlt es an Koordinierung der technologiebezogenen Politiken in der Regierung. Die Widersprüche und Interessenskonflikte in der deutschen Technologiepolitik nehmen zu.

#### Der Aktionsplan formuliert folgende Empfehlungen:

- Die Technologiepolitik in Deutschland muss bei der Erkennung und Gestaltung technologischer Innovationen agiler werden. Die Bundesregierung sollte daher **digitale Technologiepolitik zu einer Querschnittsaufgabe machen** und systematisch politische Expertise und Netzwerke aufbauen. Ein mögliches **Digitalministerium mit starker politischer Führung** – als ein zentraler Baustein – sollte Kompetenzen in den Bereichen Breitbandausbau, Verwaltungsdigitalisierung, Forschungsförderung von Schlüsseltechnologien, Regulierungsfragen in der Digitalwirtschaft und Innovationsförderung erhalten. Es sollte außerdem auch für die außenpolitische Dimension der Technologiepolitik zuständig sein. Alternativ denkbar wäre eine Technologie-Task-Force mit eigenem Budget im Bundeskanzleramt.
- Ergänzend müssen Tech-Themen in allen Ressorts systematisch mitgedacht und regierungsweit koordiniert werden. In vielerlei Hinsicht können (neue) **Technologien als Drivers of Change** fungieren und zu Lösungsansätzen in anderen Politikfeldern beitragen. Innovationsförderung ist auch nicht nur aus wirtschaftlicher Sicht wünschenswert, sondern ebenso, um Klimarisiken vorzubeugen oder die Ziele für nachhaltige Entwicklung zu erreichen.
- Im **Auswärtigen Amt sollte auf höchster Leitungsebene ein Posten für Technologieaußenpolitik** angesiedelt werden. Deutschland sollte sich insbesondere mit den eigenen Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten befassen, die Interessen und Strategien Chinas besser verstehen und eine Strategie zum Umgang damit entwickeln.
- Deutschland muss national und EU-weit Innovationen fördern. Dazu sind **gezielte Investitionen** erforderlich: in Humankapital, in die Entwicklung von Schlüsseltechnologien und in die Übersetzung guter Ideen in am Markt erfolgreiche Produkte.

## Aktionsplan Resilienz und Demokratie

### Wie Deutschland Angriffe auf Demokratie und Gesellschaft abwehren kann

Die westlichen Demokratien sind zunehmend Cyber-Angriffen und anderen Formen hybrider Bedrohungen ausgesetzt, die ihrem Fundament Schaden zufügen. Zu den Bedrohungen zählen Hackerangriffe auf staatliche Institutionen wie den Bundestag, die bewusste Streuung von Falschinformationen in Krisenzeiten und die Sabotage von Wahlvorgängen. Immer größere Teile der deutschen Bevölkerung wenden sich online-basierten Medienangeboten zu und sind dadurch Desinformationskampagnen oder Deep Fakes verstärkt ausgesetzt. Deutschland sollte gemeinsam mit seinen EU-Partnern Lösungen für diese komplexe Bedrohungslage finden, damit die Demokratie keinen irreversiblen Schaden nimmt.

#### Der Aktionsplan formuliert folgende Empfehlungen:

- Deutschland sollte aktiv **Maßnahmen zur Resilienzförderung** in der breiten Öffentlichkeit vorantreiben, um Cyberbedrohungen und Desinformation zu begegnen. Aus den Erfahrungen mit der COVID-19-Pandemie sollte die Konsequenz gezogen werden, dass das Risiko von Desinformationskampagnen systematisch in der deutschen Krisenmanagementplanung berücksichtigt werden sollte. Gleichzeitig sollte die Regierung ihre Kommunikation modernisieren und verbessern.
- Auf EU-Ebene sollte ein **Europäischer Öffentlicher Rundfunk** zur Transparenz von Entscheidungen im Mehrebenensystem beitragen. Eine unabhängige Rating-Agentur könnte helfen, insbesondere auf sozialen Netzwerken den Faktengehalt von Nachrichtenmeldungen zu prüfen. Darüber hinaus sollte das Vertrauen in das Internet durch die **Regulierung von Plattformen hin zu mehr Transparenz** erhöht werden. Dafür sollte Deutschland in der Ausarbeitung von EU-Regularien auf feststellbare Identitäten hinwirken, insbesondere damit Personen und Bots auf sozialen Medien klar unterscheidbar sind.

- Auf EU- und deutscher Ebene sollten **Strukturen zum Umgang mit hybriden Bedrohungen gestärkt oder neu geschaffen** werden. So sollte die Arbeit des Cyberabwehrzentrums auf die Bekämpfung hybrider Bedrohungen ausgeweitet werden und die Aufdeckung externer Desinformation und Propaganda (ähnlich dem Format EEAS StratCom) auf nationaler Ebene verbessert werden. Die Cybersicherheit kritischer Infrastrukturen, insbesondere Regierungsstellen, sollte gefördert werden. Gleichzeitig ist es wichtig, in wissenschaftliche Forschungsprojekte über hybride Bedrohungen zu investieren. Die EU-Netzagentur ENISA sollte als Austauschplattform unter EU-Mitgliedsstaaten für hybride Bedrohungen genutzt werden und nach einem gemeinsamen Prozess Leitlinien für den Umgang mit Hacking und Desinformation erarbeiten.

## Aktionsplan Klima und Außenpolitik

### Wie Deutschland zu einer führenden Klimanation werden kann

Mit dem Pariser Abkommen hat sich Deutschland verpflichtet, eine führende Klimanation zu werden. Für die neue Regierung besteht dringender Handlungsbedarf, sowohl bei der Emissionsminderung als auch in Bezug auf die Klimaanpassung. Die Flutkatastrophe im Juli 2021 hat gezeigt, dass es um die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger geht; Deutschland ist aber auch von Extremwetterereignissen im Ausland betroffen. Die Transformation der deutschen Wirtschaft wird die Außenbeziehungen beeinflussen. Für seine Glaubwürdigkeit nach außen muss Deutschland die eigene Emissionsreduktion und Klimaanpassung steigern und sich gleichzeitig in globaler Klima- und Entwicklungspolitik engagieren. Zudem muss es sich auf neue geopolitische Gegebenheiten vorbereiten, die sich durch die globale Energiewende ergeben und die Transformation in Drittstaaten mitgestalten.

---

**Der Aktionsplan formuliert folgende Empfehlungen:**

- Die **Bekämpfung der Ursachen und Folgen des Klimawandels** sollte von der neuen Bundesregierung als **Querschnittsthema** behandelt werden. Klima-, außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Ziele sollten besser verknüpft werden. In allen Ministerien und staatlichen Stellen sollte die Klimafortbildung gestärkt werden. Darüber hinaus sollten politische Entscheidungen ressortübergreifend systematisch auf Klimarisiken geprüft werden, um die Grundlage für eine **kohärente Klimaausßenpolitik** zu schaffen. Diese sollte nicht nur darauf abzielen, dass Deutschland das 1,5-Grad-Ziel des Pariser Abkommens erreicht, sondern auch Deutschlands Partner aktiv dabei unterstützen.
- Damit verbunden sollte Deutschland **mehr Ressourcen für Klimafinanzierung und Entwicklungshilfe** bereitstellen. Im Koalitionsvertrag sollte die Verknüpfung von Entwicklung, Klima und Sicherheit anerkannt und ein höherer Haushaltsanteil für Entwicklungspolitik festgelegt werden.
- Deutschland sollte sich für die **Vereinheitlichung von Klimastandards** und Offenlegung von Klimarisiken, insbesondere im Rahmen der Taskforce on Climate-Related Financial Disclosures (TCFD), einsetzen.
- Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass **Entwicklungsbanken und internationale Finanzinstitutionen** wie die Weltbank und der IWF den Klimawandel stärker berücksichtigen. Zudem sollte die KfW beauftragt werden, Standards zur Offenlegung von Klima- und Transformationsrisiken zu entwickeln.
- Deutschland sollte sich **aktiv für EU-Klimapolitik einsetzen** und den CO2-Grenzausgleich in seiner Diplomatie verteidigen.
- Während es gute Metriken für Treibhausgas-Emissionen gibt, gestaltet dies sich für den Vergleich und die Bewertung von Anpassungsmaßnahmen schwierige. Daher sollte Deutschland eine internationale **Task Force** für Anpassungsmaßnahmen mobilisieren.
- Deutschland sollte mehr in **grenzüberschreitende Wissenschaftsfinanzierung** investieren und sich für die **Offenlegung von Klima- und Wetterdaten** in Europa und weltweit starkmachen.

---

## Aktionsplan Klimawandel und Sicherheit

### Wie der Klimawandel Konflikte anheizt und was Deutschland dagegen tun kann

Als exportorientierte Volkswirtschaft hat Deutschland ein großes Interesse an Stabilität im Ausland. Klimafolgen – in der Form von Extremwetterereignissen oder Kippkaskaden im Erdsystem – verschärfen und begünstigen bereits jetzt Konflikte, wie das Beispiel der Sahelzone zeigt. Deutschland muss seine Fähigkeiten verbessern, Krisen früh zu erkennen. Außerdem sollte es einen größeren Beitrag zur Bewältigung sozial-ökologischer Krisen im Ausland leisten und dafür sorgen, dass das Thema Klima und Sicherheit mehr Priorität auf multilateraler Ebene erhält.

**Der Aktionsplan formuliert folgende Empfehlungen:**

- Ansätze zum Themenkomplex Klima und Sicherheit in unterschiedlichen Ministerien sollten innerhalb der kompetenten Ministerien zusammengeführt werden. Dazu kann ein **Ressortkreis Klima und Sicherheit** beitragen, der aus Kanzleramt, Auswärtigem Amt und die Ministerien für Verteidigung, Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Umwelt und Inneres besteht und sich regelmäßig auf Abteilungsleitungsebene austauscht.
- Im Rahmen der Umsetzung und Weiterentwicklung der Leitlinien zur Krisen- und Konfliktprävention sollte die Bundesregierung neue Selbstverpflichtungen eingehen – mit dem Ziel der finanziellen und personellen Aufstockung in Ministerien und der Förderung von Wissenschaft und NROs zur besseren Identifikation von Risiken.
- Auf EU-Ebene sollte Deutschland sich für **Leitlinien zur Krisenprävention mit Schwerpunkt auf nicht-traditionellen Sicherheitsrisiken** einsetzen. Ebenso sollte es auf UN-Ebene über die „Group of Friends“ die Priorisierung des Themas Klimasicherheit antreiben und sich für die Ernennung eines **Sondergesandten oder einer Sondergesandtin für Klima und Sicherheit** stark machen.

- Die Regierung sollte ihre Expertise in Fragen der Klimasicherheit stärken. Gleiches gilt für internationale Einsatzkräfte. Ein Expertenpool könnte die deutschen **Auslandsvertretungen zu Klimarisiken vor Ort** beraten. Die wissenschaftliche Forschung sollte stärker gefördert werden.

## Aktionsplan Migration und Außenpolitik

### Wie Deutschland die irreguläre Migration begrenzen und Flüchtlingen helfen kann

In den letzten Jahren konnte Deutschland seine Ziele im Politikfeld Flucht und irreguläre Migration nicht erreichen. Es fehlt an einer kohärenten europäischen Asyl- und Grenzpolitik. Ausreisepflichtige Ausländer werden nur selten abgeschoben; zugleich endet für viele Migranten der Versuch, nach Europa zu gelangen, tödlich. An den EU-Außengrenzen werden Asyl- und Menschenrechtsstandards verletzt. Die Asyldebatte in europäischen Mitgliedsstaaten wird von Ängsten und einem populistischen Narrativ einer ‚Massenmigration‘ verzerrt. Die neue Bundesregierung sollte sich über Kooperationsinitiativen und Pilotprojekte für eine humane und realistische Asylpolitik in der EU und weltweit einsetzen.

#### Der Aktionsplan formuliert folgende Empfehlungen:

- Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass **Malta und Italien die Koordinierung der Seenotrettung** wieder aufnehmen. Mit anderen EU-Staaten soll Deutschland eine Koalition aufnahmewilliger Länder bilden, sodass aus dem Mittelmeer gerettete Personen innerhalb von zwölf Wochen aufgenommen werden können.
- An den EU-Außengrenzen sollte Deutschland ein **Pilotprojekt mehrerer Binnen- und Außengrenzen-Mitgliedsstaaten** mitaufbauen. Darin sollten die Grenzbehörden Deutschlands und der Niederlande mit Behörden der EU-Mittelmeerländer zusammenarbeiten und ein System zu Antragsprüfung innerhalb einer Frist von acht Wochen implementieren.
- Die EU sollte neue **Abkommen zur effektiven Rückführung** von irregulär in die EU eingereisten und ausreisepflichtigen Personen schließen, insbesondere mit

Marokko und Tunesien. Im Gegenzug sollte die EU **legale Mobilitätswege** eröffnen, insbesondere durch Visaerleichterungen.

- Deutschland sollte Griechenland und der Türkei in **einer neuen EU-Türkei-Erklärung** anbieten, im Gegenzug zur schnellen Umsetzung von Asylverfahren in Griechenland und der Rückführung von Nicht-Schutzbedürftigen bis zu 40.000 Flüchtlinge pro Jahr in Deutschland aufzunehmen.
- Im Rahmen des Globalen Paktes für Flüchtlinge sollte Deutschland sich für **die Erneuerung und Weiterentwicklung des internationalen Asylsystems** einsetzen und die Qualität und Aufnahmekapazität von Asylsystemen in Drittstaaten fördern. Es sollte ein mehrjähriges globales Budget für Flüchtlingshilfe in Erstaufnahmestaaten in Kooperation mit UNHCR, WFP und UNICEF initiieren. Darüber hinaus sollte es sich auf diplomatischem Weg dafür einsetzen, dass Schwellenländer mehr Schutzbedürftige aufnehmen.

## Aktionsplan Westlicher Balkan und EU-Nachbarschaft

### Wie Deutschland zu dauerhaftem Frieden auf dem Balkan beitragen kann

Seit dem Ende der Balkankriege setzt sich die deutsche und europäische Außenpolitik für Stabilität im Westlichen Balkan ein. Die Jahrzehnte des Friedens in der Region können als Erfolg gewertet werden, doch steigen die Risiken einer Rückkehr zu Instabilität, wie die neue Mobilisierung ethnischer Spannungen und wachsende Militärausgaben nahelegen. Die Umsetzung von Reformen in der Region hängt eng mit einer glaubwürdigen EU-Beitrittsperspektive zusammen. Mit der Erweiterungsskepsis in einigen EU-Mitgliedsstaaten ist diese jedoch unglaublich geworden. Deutschland sollte mit einer neuen Initiative die Beitrittsperspektive stärken und zur Lösung von Streitfragen beitragen.

#### Der Aktionsplan formuliert folgende Empfehlungen:

- Deutschland sollte für einen **neuen zweistufigen Beitrittsprozess** plädieren. Das Ziel der Verhandlungen mit allen sechs Staaten des Westbalkans bleibt ein Vollbei-

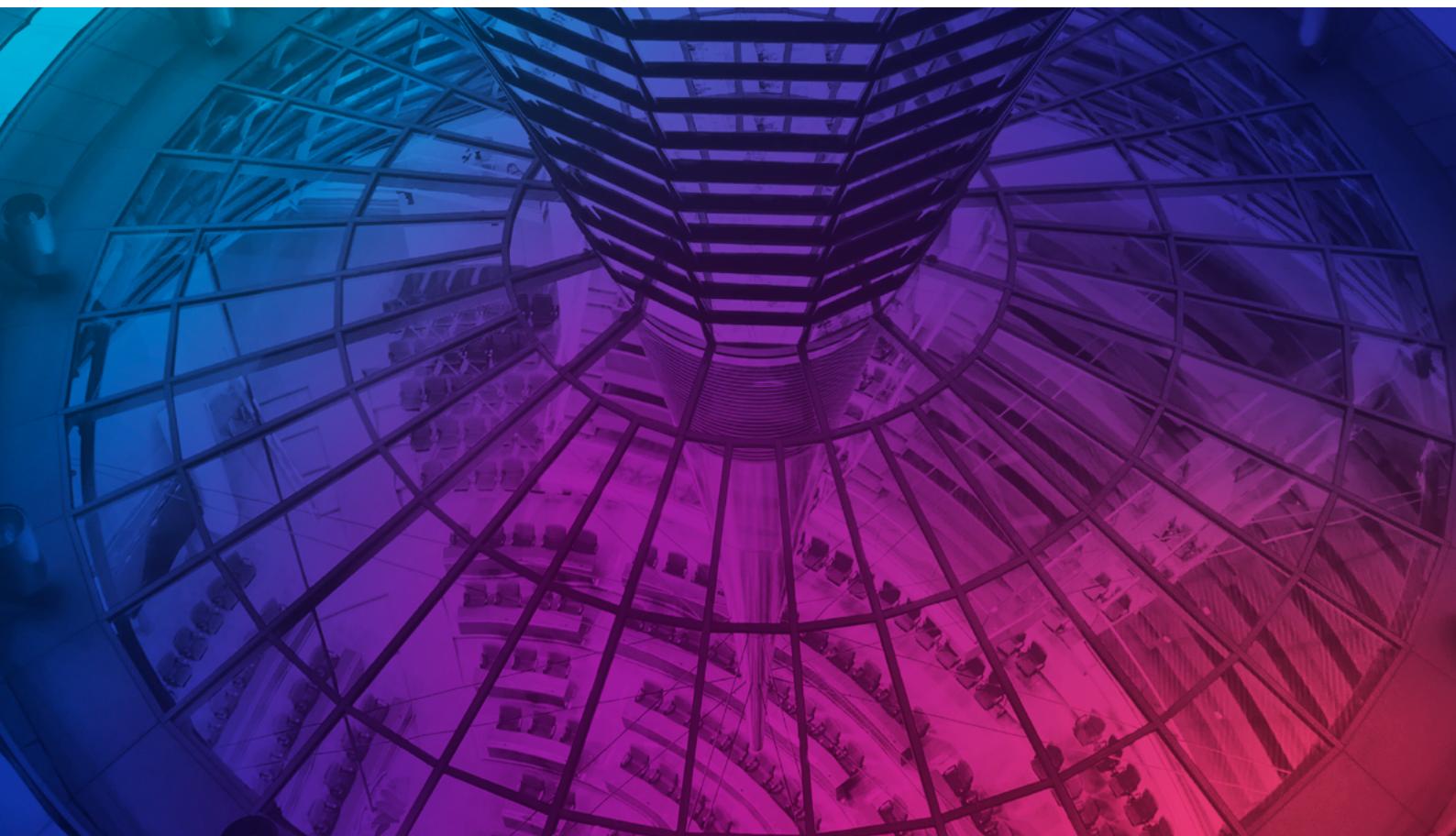
---

tritt, doch es wird ein konkretes Zwischenziel angeboten: der volle Zugang zum europäischen Binnenmarkt.

- Bis 2030 sollte ein „**Südosteuropäischer Wirtschaftsraum**“ geschaffen werden, der die Region in den EU-Binnenmarkt integriert. Durch den gemeinsamen Markt können auch bilaterale Grenzspannungen (Serbien-Kosovo) überwunden werden.
- Gleichzeitig sollte die **Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten** zentraler Bestandteil des Prozesses sein, ebenso wie regelmäßige **Antikorruptions-Berichte** der EU-Kommission.
- Deutschland soll sich für die **Stärkung des Europarates** einsetzen, dem als letztes Westbalkan-Land Kosovo beitreten soll. Die Umsetzung von Urteilen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs in der ganzen Region sollte zu einer zentralen Voraussetzung für die EU-Integration werden.



# DGAP BERICHT



## Aktionsplan Strukturen deutscher Außenpolitik

Wie Deutschland außenpolitische  
Entscheidungen besser treffen,  
vermitteln und umsetzen kann



**Prof. Dr. Daniela Schwarzer**  
Executive Director Europe  
and Eurasia, Open Society  
Foundations



**Dr. Christian Mölling**  
Forschungsdirektor und Leiter des  
Programms Sicherheit und Vertei-  
digung, Deutsche Gesellschaft für  
Auswärtige Politik (DGAP)

**Deutschlands außen- und sicherheitspolitische Entscheiderinnen und Entscheider stehen in einem sich äußerst dynamisch verändernden Umfeld vor großen Herausforderungen. Die vielschichtige Mischung von oft neuen Themen, Technologien und Akteuren fordert die politische Analyse- und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung heraus. Die immer stärkere Verflechtung geopolitischer und geoökonomischer Interessen mit technologischen Abhängigkeiten bedroht Deutschlands Sicherheit und Wohlstand. Diese Herausforderungen lassen sich schwer den Zuständigkeiten einzelner Ministerien zuordnen, sondern betreffen meist Querschnittsthemen.**

Angesichts des rasanten Wandels im internationalen System, der sich deutlich verschlechterten strategischen Lage und des tiefgreifenden Wandels durch Digitalisierung ist es höchste Zeit für Deutschland, seine Außen- und Sicherheitspolitik institutionell besser zu unterbauen. Die Bundesregierung trägt die Verantwortung dafür, dass der Umgang mit parallelen, komplexen Krisen und langfristigen Entwicklungen besser gelingt als bisher.

Durch eine modernere institutionelle Vernetzung innerhalb der Bundesregierung unter Einbeziehung von Wissenschaft und Zivilgesellschaft und durch die bewusste Organisation von strategischen Debatten im vertraulichen und im öffentlichen Raum würde Deutschland seine Chancen auf frühzeitige und umfassend reflektierte Handlungsfähigkeit verbessern.

Diese Vorschläge sind keine institutionelle Fingerübung oder inhaltsleere Kästchenschieberei. Neue und sich vom Bisherigen unterscheidende Analysen, Sichtweisen und Lösungskonzepte können entstehen, wenn neue Räume und Anlässe geschaffen werden. Der viel beschworene politische Wille ist kein binärer Zustand: vorhanden oder nicht vorhanden. Im Sinne guter Strategie ist politische Handlung das Ergebnis eines ständigen Abgleichs zwischen Zielen und Mitteln mit Blick auf die Frage: Was kann ich erreichen, und was will ich erreichen? Dieser Abgleich entsteht durch Menschen, die ihre Ideen und Konzepte über Institutionen und Prozesse zusammenführen. Welche Menschen, wie und wann in einem Entscheidungsprozess zusammenkommen und über welche Entscheidungskompetenzen sie verfügen, hat erheblichen Einfluss auf die ins Auge gefassten Optionen, die inhaltlichen Entscheidungen und auch ihre Implementierung.

Wandel ist jedoch nur möglich, wenn er im politisch-geellschaftlichen Umfeld der Entscheider mitgetragen wird. Dazu reicht es nicht, Entscheidungen zu verkünden, sondern die Beteiligten müssen über die richtige Lösung streiten und ihr Ergebnis dann erklären können – schon im Vorfeld, nicht erst, wenn die Krise da ist.

Damit ist ein dritter Aspekt angesprochen, die Vorsorge. Politische Vorstellungen, aber auch Mittel und Instrumente müssen entwickelt werden, oft über Jahre. Die Entscheider müssen versuchen, die Zukunft zu antizipieren. Dazu gehört, unabsehbare Trends und gesicherte Entwicklungen fortzuschreiben, aber auch Szenarien durchzuspielen, die unbekannte, aber plausible Entwicklungen antizipieren.

Die politischen Reflexionsprozesse der vergangenen Jahre (Weißbücher, Reviews, Strategien) haben die neuen Entwicklungen zwar ausführlich analysiert, zum Teil auch ressortübergreifend, die Strukturen und Prozesse der Entscheidungsfindung aber weitgehend unangetastet gelassen. Das war vor allem der Einsicht geschuldet, dass einem integrierten Ansatz bei aller weithin unbestrittenen sachlichen Notwendigkeit schwierige ressort- und koalitionspolitische Machtfragen entgegenstanden (z.B. Weißbuch 2016). Der Koalitionsvertrag von 2018, der unter der Überschrift „Außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Handlungs- und Strategiefähigkeit sicherstellen“ lediglich die stärkere Förderung mehrerer Thinktanks empfahl, hat das Problem eher illustriert als adressiert. Seither hat sich die weltpolitische Dynamik durch die COVID-19-Pandemie und die verschärzte Großmachtkonkurrenz noch beschleunigt. Die Koalitionsverhandlungen im Herbst 2021 sind eine große Chance, sowohl die außen- und sicherheitspolitische Analysefähigkeiten der Bundesregierung zu erneuern als auch die in die Jahre gekommenen Strukturen und Prozesse deutscher Entscheidungsfindung an die Herausforderungen anzupassen. Dieses Fenster der Gelegenheit darf sich nicht ungenutzt wieder schließen.

Ohne eine solche Erneuerung und Anpassung droht sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in weitgehend reaktivem Handeln auf externe Krisen zu erschöpfen. Sie fällt dann immer weiter hinter die Dimension der neuen Bedrohungen zurück. Gelingt hingegen eine echte Weiterentwicklung, dann kann daraus mehr Führungskraft für das Handeln der Bundesregierung erwachsen. Die zwingend erforderliche Übernahme von Verantwortung in Europa und der Welt würde erkennbar an Rahmen und Richtung gewinnen. Deutschland könnte über die Wechselfälle zu erwartender Krisen hinweg kohärenter handeln. Zugleich würde eine schlüssigere Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie mit Deutschlands Partnern und Verbündeten ermöglicht.

Die Afghanistankrise hat illustriert, welche Schwierigkeiten die Bundesregierung damit hat, Krisen zu antizipieren, für sie zu planen und sie bestmöglich zu bewältigen. Während wichtige Informationen zur Lageentwicklung in Afghanistan durch Botschaftsberichte und geheimdienstliche Informationen vorlagen, konnte nicht sichergestellt werden, dass diese verknüpft sowie inhaltlich und politisch

angemessen bewertet wurden. Die notwendige Abstimmung und Entscheidung unter den relevanten Ministerien, Nachrichtendiensten und schließlich auch dem Krisenstab des Auswärtigen Amtes gelangen nur unzureichend.

Strukturveränderungen und Strategieprozesse stellen kein Allheilmittel dar. Sie können weder den politischen Willen ersetzen noch können sie die politische Abwägung in der konkreten Entscheidungssituation präjudizieren. Aber angesichts der Querschnittsnatur vieler neuer Herausforderungen, denen die Bundesregierung bislang aufgrund des ausgeprägten Ressortdenkens der Ministerien nicht gerecht werden kann, müssen jetzt neue Instrumente geschaffen werden, um frühzeitiges, schlüssiges und entschiedenes Handeln zu unterstützen.

## BESTANDSAUFGNAHME

Im Gegensatz zu seinen Bündnispartnern (UK Integrated Review, US National Security Strategy) verfügt Deutschland über keine umfassende außen- und sicherheitspolitische Strategie. In der letzten Legislaturperiode wurde eine Reihe strategischer Ansätze und Leitlinien vorgelegt, darunter das Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016, sowie regionen- und themenspezifische Leitlinien der Bundesregierung, beispielsweise zur Krisenprävention (2017) und zum Indopazifik (2020). Primär soll die Definition der außen- und sicherheitspolitischen Strategie aber auf Ebene der Europäischen Union und der NATO stattfinden.

Sowohl das Weißbuch der Bundesregierung als auch die Leitlinien zur Krisenprävention sehen die Entwicklung eines ressortübergreifenden und „vernetzten“ Ansatzes in der Außen- und Sicherheitspolitik vor. In der Praxis fehlt es aber oft an Abstimmung, einerseits zwischen operativer Ebene und politischer Steuerung, andererseits auf der höchsten politischen Ebene zwischen den Ressorts. Beispiele dafür sind nicht abgestimmte Erklärungen aus dem Kabinett (zum Beispiel die Nordsyrien-Initiative) und Parallelkommunikationen (zum Beispiel sechs verschiedene Strategien zu Afrika in sechs Jahren). Die fehlende Kohärenz zeigt nicht nur, welche Kommunikationsmängel und Revierstreits zwischen den Ressorts bestehen. Sie verhindert auch eine konsistente Kommunikation an die Bevölkerung und trägt zur Verunsicherung genau der europäischen und transatlantischen Bündnispartner bei, auf die Deutschland in seinem außen- und sicherheitspolitischen Handeln angewiesen ist.

Für außen- und sicherheitspolitische Fragen existieren bereits diverse Formate der Ressortkoordinierung. Die Koordination erfolgt dabei primär in einer wöchentlichen Staatssekretärsrunde und über die gemeinsame „nach-

richtendienstliche Lage“ mit Staatssekretären und den Leitern der Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste. Zudem gibt es Treffen zu Einzelthemen auf Staatssekretärsebene sowie Task-Force-Formate auf Unter-Abteilungsleitungsebene. Doch diesen Zusammenkünften fehlt es an Regelmäßigkeit und Verbindlichkeit. Somit hängt die Ressortkoordination häufig vom politischen Willen oder dem persönlichen Verhältnis der Beteiligten ab. Insbesondere fehlt es an „Transmissionsriemen“, die die Ergebnisse der Arbeitsebene auf die strategisch-politische (Kabinetts-) Ebene heben.

Deutschland verfügt über den Bundessicherheitsrat – einen Kabinettsausschuss bestehend aus Bundeskanzler, Kanzleramtschef, Außen-, Justiz-, Verteidigungs-, Wirtschafts- und Entwicklungsminister als ständige Mitglieder. Dieser befasst sich jedoch primär mit der Genehmigung von Rüstungsexporten. Initiativen, den Rat zum Koordinationsorgan auszubauen – vorgeschlagen im rot-grünen Koalitionsvertrag 1998 und im Weißbuch 2016 – liefen ins Leere. Immer wieder wird einer Weiterentwicklung des Gremiums das Argument entgegengestellt, dass im traditionell koalitionsregierten Deutschland eine mögliche Bündelung von Entscheidungen im Sicherheitsrat eine unzulässige Machtverschiebung in Richtung Kanzleramt bedeute. In der Tat muss die Balance zwischen Richtlinienkompetenz und Ressortprinzip gewahrt bleiben, aus politischen wie aus verfassungsrechtlichen Gründen. Diese Bedenken sollten aber nicht dazu führen, dass Verbesserungen der außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsmechanismen weiter blockiert werden.

Eine gemeinsame Strategie zu verfolgen, erfordert zunächst einen Konsens in der Analyse sowie ein gemeinsames Nachdenken über die Zukunft. Ansätze wie der PREVIEW-Mechanismus im Auswärtigen Amt helfen bei der Krisenfrüherkennung ebenso wie bei der Schaffung eines gemeinsamen Lageverständnisses. 2019 wurde zudem das „Lagezentrum Außen- und Sicherheitspolitik“ der Bundesregierung eingerichtet. Trotzdem fehlt es immer noch an einem einheitlichen Lagebild sowie an der politischen Einordnung und Bewertung dieses Lagebilds. Bisher bestehen viele, meist unverbundene Ansätze in einzelnen Ressorts, beispielsweise im Planungsstab des Kanzleramtes, im Amt für Planung des Bundesverteidigungsministeriums und in der Abteilung S des Auswärtigen Amtes.

Defizite bestehen auch in der Vernetzung von wissenschaftlicher Expertise mit politischen Realitäten. Die institutionellen Grenzen bremsen den Informationsfluss, obwohl Fachkompetenz zu Themen wie der Chinapolitik, dem Klimawandel und dem Umgang mit neuen Technologien dringend gebraucht wird. Im Gegensatz zu Partnernländern ist in Deutschland die „Drehtür“ zwischen politi-

scher Praxis und Analyse mit einigen wenigen Ausnahmen zu schwergängig.

In der Arbeit des Bundestags ist wenig Raum für die Auseinandersetzung mit strategischen außenpolitischen Fragen. Die Debatten beschränken sich häufig auf tagesaktuelle Themen. Für die Bildung von Konsens und strategischem Bewusstsein braucht es aber breiter gefasste Diskussionen, im Parlament und im öffentlichen Raum. Das gilt umso mehr, als die neue Außen- und Sicherheitspolitik die Grenze zwischen Außen und Innen durchdringt und eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt. Doch das Risikobewusstsein und Bedrohungsverständnis der Bürger und Bürgerinnen entsprechen häufig nicht denen der Bundesregierung. Dies erschwert ein kohärentes außenpolitisches Handeln Deutschlands und der EU. Sicherheitspolitische Debatten finden in der Bevölkerung nur punktuell Beachtung, was auch daran liegen mag, dass sie oft reflexartig geführt werden. Für mehr Handlungsfähigkeit braucht es daher breitere, innovativere Debatten.

Die neue Bundesregierung steht also vor der Herausforderung, der neuen Wirklichkeit mit einer Analyse und einer Struktur zu begegnen, die den Herausforderungen mit Blick auf Breite und Komplexität der Themen, Schnelligkeit der Reaktion und Kohärenz der Antwort gewachsen ist. Zugleich muss sie helfen, die Beharrungskräfte von Ressortinteressen zu überwinden. Neue Gremien oder Prozesse müssen den Besonderheiten des deutschen Regierungssystems – also den Koalitionsregierungen, dem Ressortprinzip und dem föderalen Wesen des Staates – gerecht werden. Im deutschen außen- und sicherheitspolitischen Handeln muss zudem der „europäische Reflex“ noch stärker werden, um die Wahrnehmung deutscher Politik bei den europäischen und internationalen Partnern und die Wirkung auf sie konsequent einzubeziehen. Zugleich muss die Anschlussfähigkeit der deutschen Entscheidungsfindung an europäische Entscheidungsprozesse sichergestellt sein.

# Empfehlungen

## 1. Zusammendenken und gemeinsam handeln: Relevante Politikfelder vernetzen

### Aufwertung des Bundessicherheitsrats

Der Bundessicherheitsrat sollte zum zentralen Kabinettsausschuss für außen- und sicherheitspolitische Fragen werden, um ein gemeinsames Verständnis der zeitnahen und langfristigen Herausforderungen zu entwickeln (siehe auch Aktionsplan Sicherheits- und Verteidigungspolitik). Er sollte strategische Orientierungsdebatten auf politischer Ebene gewährleisten und konkrete, zeitgerechte Entscheidungen von strategischer Tragweite ermöglichen – das heißt, eben kein Mikromanagement betreiben. Er sollte sich regelmäßig treffen, beispielsweise monatlich oder alle zwei Monate. Seine strategisch-planerische Dimension sollte getrennt bleiben von der Arbeit des Krisenstabes der Bundesregierung. Dadurch wird die strategische Planung auf Ebene der Bundesminister auf grundgesetzkonforme Weise institutionalisiert.

Ein fester Kreis von Ressorts sollte am Bundessicherheitsrat beteiligt werden, darunter das Bundeskanzleramt, Auswärtige Amt, das Bundesverteidigungsministerium, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie das möglicherweise zu gründende Bundesdigitalministerium. Weitere Teilnehmer (Ressorts, Länder, Nachrichtendienste) sollten je nach Thema und Herausforderung ad hoc teilnehmen. In diesem Format sollte von einem breiten Sicherheitsbegriff ausgegangen werden, mit besonderer Betonung etwa geoökonomischer und geotechnologischer Fragen, Cybersicherheit oder des Zusammenhangs zwischen Klima und Sicherheit. Menschliche Sicherheit und Nachhaltigkeit gehören ebenso in dieses Spektrum.

Die thematische Zuarbeit zum Ausschuss sollte so organisiert werden, dass die Ressorts eine starke Stellung behalten: Sie würden den Sachverstand einbringen; das Kanzleramt würde lediglich die Koordinierung übernehmen. Die Federführung für andere und zum Teil bereits etablierte Koordinie-

rungsformate auf Staatssekretärsebene und darunter sollte bei den Ressorts verbleiben. Der Bundessicherheitsrat berät auch weiterhin über Rüstungsexportentscheidungen.

Unterstützt werden sollte die Arbeit des Bundessicherheitsrats durch ein ständiges Sekretariat, das zur Hälfte mit Experten und Methodikern (etwa zum Umgang mit Big Data, Strategic Foresight etc.) und zur anderen Hälfte mit Vertreterinnen und Vertretern relevanter Ressorts besetzt würde. Das Sekretariat sollte Experten ausarbeiten und selbstständig Themen für die Diskussion im Bundessicherheitsrat vorschlagen. Es sollte das Gremium überdies mit deutschen und internationalen Experten und vergleichbaren Gremien vernetzen und den inhaltlichen Austausch, etwa mit EU, NATO und den Vereinten Nationen pflegen. Ziel der Arbeit des Sekretariats sollte sein, die Mitglieder des Gremiums bestmöglich inhaltlich zu unterstützen, mitunter aber auch ungemütliche Impulse für die Diskussion zu setzen, um die Antizipations- und Vorstellungskraft zu stärken und früher das Bewusstsein für Handlungsnotwendigkeiten zu schaffen.

### **Blick zu den Partnern: Beispiel Großbritannien**

Großbritannien hat 2010 einen Nationalen Sicherheitsrat (NSR) eingeführt. Er dient als Koordinationsmechanismus zur gemeinsamen Strategiefindung und -implementierung auf der Grundlage eines einheitlichen Lagebilds. Der NSR hat ein Sekretariat mit inzwischen 200 Mitarbeitern, ist im Cabinet Office (vergleichbar mit dem Kanzleramt) angesiedelt, und wird durch einen Nationalen Sicherheitsberater geleitet. Im NSR vertreten sind das Prime Minister's Office sowie das Außenministerium (FCDO), Home Office, Treasury, Cabinet Office und die Ministerien für Verteidigung, Wirtschaft, Handel und Justiz. Die Teilnahme weiterer Ministerien, des Generalstabs der Nachrichtendienste sowie der Opposition ist möglich. Sitzungen werden unter Federführung einzelner Ministerien in „Implementation Groups“ vorbereitet, wo die Themen und Entscheidungsvorlagen ressortübergreifend besprochen werden, bevor sie auf politischer Ebene diskutiert werden. Für den NSR wird zudem ein ressortübergreifendes Lagebild erstellt, basierend auf Analysen von Nachrichtendiensten, Sicherheitsdiensten und Fachressorts.

Die verbesserte politische Koordinierung wird als Fortschritt gewertet, zum Beispiel in einem Assessment des Parlaments 2019. Auch ist kein Bedeutungsverlust des

Außenministeriums eingetreten – dieses nimmt in der Arbeit des NSR weiterhin eine Schlüsselrolle ein. Die Integrated Review 2021 fordert sogar noch mehr inter- und interministerielle Koordination und weitreichendere Kompetenzen für den NSR.

### **Vereinbarung eines Strategieprozesses für das erste Jahr der neuen Bundesregierung**

Alle neuen Strukturen sollten sich aus inhaltlichen Prämissen und Prioritäten ableiten. Nur so wird ihr Nutzen für Deutschlands Sicherheit und Wohlstand deutlich und lässt sich gegenüber der deutschen Bevölkerung und Deutschlands Partnern plausibel kommunizieren. Am Anfang sollte deshalb ein Strategieprozess stehen, der die im Koalitionsvertrag vereinbarten außen- und sicherheitspolitischen Ziele zeitlich in kurz-, mittel- und langfristig priorisiert, ausdifferenziert und operationalisiert. Ein solcher Prozess sollte auch dazu genutzt werden, konkret darüber zu nachdenken, welche Ziele Deutschland mit welchen Partnern und in welchen Allianzen durchsetzen kann. Die Federführung sollte beim Kanzleramt liegen, eingebettet in die Struktur des Bundessicherheitsrates.

Ein solcher Strategieprozess erlaubt – anders als die Koalitionsverhandlungen – die Einbeziehung europäischer und internationaler Partner und Perspektiven, etwa mit Hilfe von bilateralen Konsultationen und themenspezifischen Fokusgruppen. Somit erhöht er die Transparenz und Berechenbarkeit der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für Partner und Verbündete. Um eine maximale Orientierungs- und Bindewirkung zu entfalten, sollte der Prozess früh in der Legislaturperiode beginnen. Spätere Anläufe dienen allzu leicht vor allem der nachträglichen Rationalisierung bereits ad hoc getroffener Entscheidungen.

Der Strategieprozess sollte nach Möglichkeit alle Ressorts einbinden. Er soll und muss auch neue Dimensionen der Wechselwirkung zwischen „Innen“ und „Außen“ erschließen und für Ressorts nachvollziehbar machen (ein Beispiel ist das Thema 5G und Netzwerksicherheit). Außenpolitische Handlungs- und Führungsfähigkeit braucht einen möglichst breiten innenpolitischen Konsens; deswegen sollte die Zivilgesellschaft von Beginn an eingebunden werden, zum Beispiel über Bürger- und Wahlkreisräte.

Der Strategieprozess sollte in einer nationalen Sicherheitsstrategie münden. Es wird dann Aufgabe des Bundessicherheitsrates sein, die Umsetzung der dort formulierten Ziele voranzutreiben und gegenüber dem Deutschen Bundestag jährlich Bericht zu erstatten. Zu

dieser Gelegenheit sollte die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler jedes Jahr eine außen- und sicherheitspolitische Grundsatzrede halten, vergleichbar der jährlichen Rede zur Lage der Union, die von dem Präsidenten oder der Präsidentin der Europäischen Kommission gehalten wird (siehe auch Aktionsplan Sicherheits- und Verteidigungspolitik).

## 2. Antizipieren: Aufbau und Vernetzung von Foresight-Kapazitäten

Zur Verbesserung der Resilienz deutscher Außenpolitik und der Fähigkeit zur Krisenbewältigung sollte die strategische Vorausschau stärker priorisiert werden, um kurz-, mittel-, und langfristige Risiken besser abzuschätzen zu können. Dazu sollten bestehende Foresight-Initiativen der Bundesregierung (zum Beispiel im Vorausschau-Referat im Kanzleramt, dem BMBF-Zukunftsreich oder PREVIEW im AA) besser in die Regierungspraxis integriert werden. Ein ressortübergreifender Foresight-Prozess sollte angestoßen werden, und in allen Ressorts sollten „Focal points“ für Foresight-Fragen bestimmt werden. Die Ergebnisse sollten in die Arbeit des Bundessicherheitsrats eingespeist werden.

Methodische Fragen müssen ressortübergreifend koordiniert werden. Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) kann dabei als Plattform für den Austausch zwischen den Ressorts und die internationale Vernetzung in Foresight-Fragen genutzt werden. Die Entwicklung eines besseren deutschen Foresight-Ansatzes sollte sich an europäischen und internationalen Foresight-Netzwerken und -produkten orientieren. Diese sollten ausgewertet und für Deutschland durchgespielt werden (beispielsweise ESPAS als Foresight-Netzwerk auf Ebene der EU-Institutionen, „Global Trends 2030“ des National Intelligence Council).

### Blick zu den Partnern: Beispiele Finnland und Frankreich

In Finnland werden Vorausschau-Aktivitäten im Amt des Ministerpräsidenten koordiniert und gefördert, aber als gesamtgesellschaftliche Übung im „Vorausdenken“ konzipiert. Die „Government Foresight“ Group, zu der auch aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gehören, koordiniert die nationalen Arbeiten im Vorausschau-Netzwerk. In jeder Legislaturperiode legt die Regierung einen „Report on the Future“ zu strategischen zukunftsrelevanten Themen im Parlament

vor. Darüber entwickeln Ministerien jeweils ressortspezifische „Future Reviews“.

In Frankreich dient das „alerte précoce“-System der Frühwarnung: Zwischen Ressorts und Nachrichtendiensten findet etwa alle zwei Monate ein informeller Austausch statt. Für einen Zeithorizont von drei bis sechs Monaten wird eine Bewertung entlang der folgenden Kategorien durchgeführt: (1) absehbare Veränderungen im internationalen Kontext, (2) anstehende Ereignisse/Wahlen/Daten, (3) denkbare und wahrscheinliche disruptive Szenarien in aktuellen und laufenden Krisen, (4) „signaux faibles“ (schwache Signale), also Hinweise auf mögliche, sich bereits abzeichnende neue Krisen.

## 3. Verstetigen: Strategische Debatten fördern

Außenpolitisches Handeln braucht eine Balance zwischen krisengeleiteten Ad-hoc-Maßnahmen und einer langfristigen Strategie, die die Voraussetzungen dafür schafft, künftige Herausforderungen und Brüche besser zu bewältigen. Es ist wichtig, den dafür nötigen gesellschaftlichen Rückhalt sicherzustellen – Außenpolitik braucht Kontinuität, Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit. Fortlaufende ressortübergreifende Koordinierung und Strategieprozesse der Bundesregierung sind wichtige Bausteine. Sie sollten ergänzt werden um Maßnahmen, die den Personalaustausch zwischen Politik und Forschung erleichtern, die Außenpolitische Debatte im Bundestag entwickeln und die Bevölkerung für Außenpolitische Chancen und Risiken sensibilisieren.

### Austausch zwischen Ministerien und wissenschaftlicher/externer Expertise ausbauen

Der Personalaustausch zwischen Politik und Forschung sollte deutlich intensiviert werden. Eine politisch gewollte und institutionell erleichterte größere Durchlässigkeit würde zu mehr Expertise in den ministeriellen Apparaten und zugleich einer größeren Praxisnähe der wissenschaftlichen Politikberatung führen. Dazu braucht es durchlässigere Personalstrukturen in den Behörden, vor allem die Schaffung von Expertenstellen und die Überprüfung des Rotations- und Generalistenprinzips. Weiterhin sollten institutionelle Mittlerstrukturen zwischen der Politik und der wissenschaftlichen Expertise geschaffen werden.

---

## Anlässe für strategische Debatten im Deutschen Bundestag

Der richtige Ort, um die zu Beginn der Legislaturperiode gesetzten Schwerpunkte und Orientierungen zu überprüfen, ist der Deutsche Bundestag. Die Bundesregierung sollte sich verpflichten, einmal jährlich einen „Bericht zur Lage Deutschlands in Europa und der Welt“ zu erstatten. Ein solcher Bericht, ausgearbeitet unter Federführung des Bundessicherheitsrates, würde im Parlament einen geeigneten Anlass schaffen, um über tagesaktuelle Themen und Einsatzmandate hinaus strategische außen- und sicherheitspolitische Debatten zu führen und gleichzeitig die Umsetzung der nationalen Sicherheitsstrategie zu reflektieren. Vorstellbar ist auch eine von der Regierung einmalig eingesetzte „Kommission zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik“, die aus unabhängigen Expertinnen und Experten und ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern besteht und auf die gesellschaftliche Konsensbildung in außen- und sicherheitspolitischen Fragen abzielt. Diese Maßnahmen, ebenso wie eine „nationale Sicherheitswoche“ im Parlament, würden die wichtige Aufgabe erfüllen, die Debatte zu verbreitern und das Bewusstsein für externe Bedrohungen und die ihretwegen notwendigen politischen Maßnahmen zu verbreitern.



# DGAP BERICHT



## Aktionsplan Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Was Deutschland für Sicherheit, Verteidigung und Frieden tun muss



**Dr. Claudia Major**  
Forschungsgruppenleiterin  
Sicherheitspolitik, Stiftung  
Wissenschaft und Politik (SWP)



**Dr. Christian Mölling**  
Forschungsdirektor und Leiter des  
Programms Sicherheit und Vertei-  
digung, Deutsche Gesellschaft für  
Auswärtige Politik (DGAP)



**Dr. Constanze Stelzenmüller**  
Fritz Stern Chair on Germany and  
transatlantic relations am Center  
on the United States and Europe,  
Brookings Institution

Für das offene und global vernetzte Deutschland hängen die Sicherheit der Welt und die der europäischen Nachbarschaft untrennbar mit der eigenen zusammen. Insbesondere nach dem Fall der Mauer 1989 haben unter dem Schirm der Vereinten Nationen gewachsene normative Ordnungen den Wohlstand, die Sicherheit und das Ansehen des vereinigten Deutschlands gemehrt, allen voran die Europäische Union und das von der Sicherheitsgarantie der USA getragene westliche Bündnis. Kein Land in Europa hat so von der Erweiterung der EU und der Einführung des Euros profitiert wie Deutschland. Die Energiepartnerschaft mit Russland und die Handelspartnerschaft mit China haben dazu beigetragen, Deutschland zum wirtschaftlichen Motor Europas zu machen. Die Erweiterung der NATO schließlich machte die ehemaligen deutschen Frontstaaten zum geografischen Mittelpunkt des europäischen Bündnisgebiets.

In Deutschland wurde diese Entwicklung doppelt falsch gelesen, wie der Diplomat Thomas Bagger angemerkt hat: als Beleg für eine globale Konvergenz in Richtung des westlichen Modells und als Beweis dafür, dass sich die deutsche Erfahrung einer friedlichen Beilegung des Kalten Krieges verallgemeinern lässt. Aus diesen Missverständnissen zogen viele Deutsche den Fehlschluss, dass sie in einem angemessenen und stabilen Status quo leben, der den Einstieg in eine umfassende Abrüstung erlaube. Die Schattenseite der wirtschaftlichen Verflechtung etwa bei der Abhängigkeit vom Handel mit China wollten sie nicht sehen. Noch weniger wollten sie wahrhaben, dass Partner zu Rivalen und Gegnern werden können, wie dies bei Russland spätestens seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim 2014 der Fall ist. Schließlich ignorierte Deutschland viel zu lange die Kritik seiner Partner an den strategischen Nebenwirkungen der deutschen Wirtschaftspolitik, etwa mit Blick auf Vorhaben wie Nord Stream 2. An all diesen Fehleinschätzungen krankt die deutsche Sicherheitspolitik bis heute.

## EINE NEUE, GEFÄHRLICHE ÄRA

Inzwischen ist offensichtlich, dass die historische Konstellation, die Deutschland in der Zeit nach Ende des Kalten Krieges in so einmaliger Weise schützte, an ihr Ende kommt. Mit großer Geschwindigkeit wachsen neue Gefahren und Bedrohungen für Deutschlands Sicherheit heran, durch die bereits bestehende Bedrohungen wie Kriege, Staatszerfall, Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen in ihrer Wirkung noch verstärkt werden:

- Chinas globale Dominanzstrategie und Russlands territorialer Revisionismus;
- Amerikas Ambivalenz gegenüber seiner bisherigen Rolle als globaler Sicherheitsgarant;

- Neue Waffentechnologien (z.B. Hyperschallraketen, KI, autonome Systeme, weltraumgestützte Systeme, biotechnologische Materialien), teils in Kombination mit „alten“ aber modernisierten Waffensystemen wie Nuklearwaffen;
- Informations-Operationen (Propaganda, Desinformation) mit Hilfe neuer Medientechnologien

Kriege, Krisen und interne Konflikte finden nicht nur an Europas Grenzen statt (Israel-Palästina, Syrien, Armenien, Nordafrika), sondern in Europa selbst: von Belarus über die Ukraine und den Balkan bis in das östliche Mittelmeer. Ihre Auswirkungen beeinträchtigen Europa auf vielfältige Weise: über Lücken in den Wertschöpfungsketten oder Fracht- und Gastransitrouten, über Migrations- und Fluchtbewegungen und über Versuche, Diaspora-Populationen politisch zu instrumentalisieren. Oft stehen hinter lokalen Konfliktparteien Drittmaßte wie China, Russland, der Iran, die Türkei oder Saudi-Arabien. So wird die europäische Nachbarschaft zunehmend zum Schauplatz einer Konkurrenz von Groß- und Regionalmächten, deren Sog sich Europa und Deutschland kaum entziehen können. Dies trifft insbesondere zu, wenn Alliierte in diesen Konflikten beteiligt sind, etwa die Türkei.

## AUSTRAGUNGSPORT DES SYSTEMWETTBEWERBS

Längst ist auch Europa selbst zum Austragungsort und Objekt des Systemwettbewerbs zwischen Demokratien und Autokratien geworden. China, Russland und die Türkei verfolgen unterschiedliche Ziele, aber es ist unverkennbar, dass alle drei Länder zunehmend als Rivalen oder gar Gegner des Westens agieren. Dabei instrumentalisieren sie Differenzen innerhalb der NATO oder der EU. Sie tragen bilaterale Konflikte in diese Organisationen und spielen Akteure und Öffentlichkeiten innerhalb der Mitgliedstaaten gegeneinander aus. Sie unterstützen innerstaatliche Extremisten und verhindern Solidarität und gemeinsames Handeln. In letzter Konsequenz steht dadurch die Zukunft des Westens, des europäischen Projekts und der Demokratie in Deutschland auf dem Spiel.

Die bestehenden Sicherheitsordnungen in Europa (NATO, EU und OSZE) werden aber auch von den eigenen Mitgliedern in Frage gestellt. Im Falle der OSZE sind es autokratische Regierungen wie die in Russland, die ihre Legitimität reduzieren. Die EU wird durch den Brexit und autoritäre und nationalistische Regierungen wie in Ungarn und Polen geschwächt. Die NATO wiederum leidet unter amerikanischen Ambivalenzen; wobei es auch nicht hilft, wenn ein französischer Präsident das Bündnis für politisch „hirntot“ erklärt. Aber auch Deutschlands politische Akteure tragen große Verantwortung: Sie haben es jahrzehntelang unter-

lassen, die Gesellschaft über die realen Herausforderungen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufzuklären. Sie haben den deutschen Verteidigungsbeitrag in Frage gestellt und die Bundeswehr unterfinanziert. Und trotz ihrer Bekenntnisse zu EU und NATO betreiben sie Projekte mit Russland und China wie Nord Stream 2, die Europa und das Bündnis spalten.

Die unübersehbaren Fliehkräfte im Bündnis und in der EU machen Deutschland zu dem Punkt, an dem die europäische Ordnung aus den Angeln gehoben werden könnte. Die Tatsache, dass die Bundestagswahl im September und der damit verbundene Macht- und Generationenwechsel in der deutschen Politik schon im Vorfeld zum Gegenstand von Desinformations- und Propagandakampagnen wurden, ist ein Beleg dafür. Deutschland erlebt überdies seit Jahren eine massive Einflussnahme von ausländischen Akteuren, vom legalen Einkauf in kommunale oder private Infrastrukturen und Innovationssysteme bis zu illegalen Cyberangriffen. Hybride Bedrohungen werden aber erst seit 2020 von der deutschen Regierung als eigenständiges Thema behandelt – mit Federführung im Bundesinnenministerium. Damit gehört Deutschland zu den Nachzüglern in EU und NATO.

## WAS IST ZU TUN?

Deutschland hat in den vergangenen Jahren begonnen, die Kluft zwischen Wunschenken und Wirklichkeit in seiner Sicherheitspolitik zu verkleinern. Bei den EU-Sanktionen gegen Russland nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim 2014 hat die Bundesregierung die Führung übernommen. Sie hat sich auch bei der Bündnisverteidigung in der NATO und in internationalen Militäreinsätzen stärker engagiert. Der Verteidigungshaushalt ist erheblich angestiegen, von 32 Milliarden Euro 2014 auf knapp 47 Milliarden Euro 2021. Und dennoch bleibt der Eindruck, dass Deutschland vor allem auf äußeren Druck reagiert – und auch dann noch zu wenig und zu spät.

# Empfehlungen

Angesichts der Verschlechterung der strategischen Lage muss die neue Bundesregierung die Kraft zu einer Erneuerung der deutschen Sicherheitspolitik finden. Ansonsten droht Deutschland der Verlust von Handlungsspielräumen und die Vereinnahmung durch strategische Herausforderer. Darauf sind drei Dinge notwendig: Gleich zu Beginn der Legislaturperiode sollte die neue Bundesregierung einen sicherheitspolitischen Bewusstseinswandel mit praktischen Maßnahmen anstoßen. Dieser sollte zweitens in veränderten Prozessen und neuen Institutionen münden. In einem dritten Schritt gilt es, die bestehenden Politiken anzupassen und zu schärfen; das gilt insbesondere für den Umgang mit hybriden Bedrohungen, Krisenprävention und Stabilisierung, die nukleare Ordnung und neue Technologien.

## Strategische Kultur und institutionelle Reformen

Die Afghanistankrise hat unterstrichen, was bereits durch die COVID-19-Pandemie seit 2020 und die Flutkatastrophe im Sommer 2021 deutlich geworden war: Der deutsche Staat ist nicht in der Lage, große Krisen bestmöglich zu antizipieren, dafür zu planen und sie zu bewältigen. Wenn sie gleichzeitig auftreten, ist er erst recht überfordert. Abstimmungen und Entscheidungen unter den zuständigen Ministerien und Agenturen (Nachrichtendienste, Krisenstäbe) gelingen nur unzureichend. Das Ressortprinzip auf Bundesebene und die föderalen Strukturen sowie fehlende Kooperation mit privaten Akteuren behindern das Handeln der Regierung und des Gesamtstaates. (siehe auch Aktionsplan Strukturen)

### 1. Strategische Kultur lebendiger gestalten

In Deutschland können sich die politischen Akteure nur wenige Handlungsoptionen überhaupt vorstellen, als legitim ansehen und öffentlich vertreten. Es mangelt an Vorstellungskraft, politischem Willen und Verantwortungs- und Risikobereitschaft, um problemangemessene Politiken zu entscheiden und die Strukturen und Prozesse so zu gestalten, dass die erforderlichen Instrumente und Ressourcen bereitstehen. Doch wenn Probleme in den Planungen nicht berücksichtigt werden, dann stehen für ihre Bewältigung auch keine angemessenen Instrumente zur Verfügung (Masken, Kommunikationsinfrastruktur oder schnelle Krisenreaktionsverbände). Dann kann die Sicherheit in diesen Situationen nicht oder nicht

bestmöglich gewährleistet werden. In einer akuten Krisensituation engt dieser vielfältige Mangel den Handlungsspielraum der politischen Akteure also so stark ein, dass sie nicht angemessen agieren können.

Das liegt an der spezifischen gesellschaftlich-kulturellen Dimension, der so genannten strategischen Kultur. Sie bestimmt, welchen Grundannahmen die Sicherheitspolitik eines Landes folgt und gibt den Rahmen dafür vor, worüber man politisch streiten und entscheiden kann, und welche Handlungsoptionen unvorstellbar sind. In Deutschland ist dieser Rahmen der denkbaren Ziele und Mittel und damit der Handlungsspielraum eingeschränkter als bei unseren engsten Partnern. Der Grund hierfür sind historisch bedingte oder parteipolitische und gesellschaftliche Normen und Weltanschauungen. Politischen Entscheidern schlägt deshalb erheblicher Widerstand entgegen, wenn sie Politikansätze außerhalb des allgemein akzeptierten Rahmens verfolgen wollen. Solche Ansätze werden in den Planungen selten berücksichtigt.

Deshalb ist es legitim und notwendig, dass die nächste Bundesregierung es sich zum Ziel macht, die nationale Strategiefähigkeit zu stärken, also die Fähigkeit, angemessene sicherheitspolitische Ziele zu definieren und die Mittel für die Umsetzung bereitzustellen. Die dafür erforderlichen Veränderungen in der strategischen Kultur Deutschlands sind allerdings schwer zu erreichen. Es braucht nicht nur die Einsicht der politischen Akteure, sondern auch den Willen, diese gewünschten Veränderungen in die Öffentlichkeit zu tragen und sie an dieser Willensbildung aktiv zu beteiligen.

In einem föderalen Land wie Deutschland ist die Macht auf verschiedene Ebenen verteilt. Veränderungen der sicherheitspolitischen Problemwahrnehmung, Ziele, Mittel und Lösungen sind nur möglich, wenn Regierung, Parlament, die sicherheitspolitische Community und die Zivilgesellschaft an diesem Wandel teilnehmen können. Sonst blockieren sie ihn.

Entscheidend für dauerhafte Veränderungen von Regierungshandeln sind Institutionen und Prozesse, die regierungsgemeinsames Handeln zur Regel machen. Probleme müssen regierungsgemeinsam als solche erkannt werden, Lösungen gemeinsam entschieden und Instrumente koordiniert eingesetzt werden. Dadurch, dass Regierung und Bürokratie ihr Handeln immer wieder auf den verschiedenen staatlichen Ebenen, und gegenüber der Öffentlichkeit erklären, können sie auch dazu beitragen, den Rahmen der überhaupt vorstellbaren Ziele und Mittel zu erweitern.

## 2. Einen handlungsfähigen Bundes sicherheitsrat (BSR) schaffen

Die wichtigste institutionelle Reform ist die Neukonzeption des Bundessicherheitsrats, der bisher fast nur über Rüstungsexporte entscheidet, als einem zentralen Koordinationsinstrument der Bundesregierung. Dies ist notwendig, um zu allen sicherheitspolitischen Themen ressortübergreifende Abstimmungen und Entscheidungen herstellen zu können. Je nach Thema sollten auch die Bundesländer eingebunden werden, deren Bedeutung für die Sicherheit im nicht-militärischen Bereich steigt. Denn die Länder und Kommunen entscheiden darüber, wer Zugang zu kritischen Infrastrukturen wie Datennetzen, Wasser- und Energieversorgung oder Häfen erhält.

Der neue BSR sollte sich in einen Kabinettsausschuss als Beratungs- und Entscheidungsgremium und ein Sekretariat zur Unterstützung gliedern. Im Kabinettsausschuss würden Ministerinnen und Minister regelmäßig über strategische Themen beraten und verbindliche Entscheidungen fällen. Das Sekretariat als permanente Unterstützungsstruktur hätte die Aufgabe, Themen aus der Arbeit der Bundesregierung aufzugreifen und dem Ausschuss vorzulegen. Es sollte aber auch selbstständig Themen auf die Agenda setzen können. Das Sekretariat sollte zur Hälfte mit Fachkräften aus den am BSR beteiligten Ministerien besetzt werden, zur anderen Hälfte mit Praktikerinnen und Praktikern und Fachleuten aus Wissenschaft und Privatwirtschaft. Dieses Sekretariat sollte von einer Co-Leitung aus politischen Beamten und wissenschaftlichen Experten geführt werden, um aus beiderlei Perspektiven beraten zu können.

Der erste Schritt zum Aufbau des neuen BSR ist, einen Koordinator oder eine Koordinatorin im Rang eines Staatssekretärs zu berufen und eine Task Force für den Aufbau und die kommissarische Arbeit einzurichten. Wichtige thematische Zuarbeit kann die Sicherheitspolitische Kommission leisten (siehe die nächste Empfehlung). Auf der Grundlage ihrer Vorschläge sollte der BSR nach ungefähr zwei Jahren eine nationale und föderale Sicherheitsstrategie vorlegen.

### 3. Sicherheitspolitische Kommission einrichten

Als eine seiner ersten Handlungen sollte der BSR **eine unabhängige Sicherheitspolitische Kommission** einsetzen. Diese ist zusammengesetzt aus Parlamentariern, Experten, und Ministerialbeamten. Sie erarbeitet innerhalb eines Jahres einen Bericht zu den Risiken und Chancen, auf die eine gesamtstaatliche Sicherheitspolitik vorbereiten muss, und Empfehlungen für Politikinhalte, Strukturen und Instrumente. Damit liefert die Kommission wichtigen inhaltlichen Input für die nationale Sicherheitsstrategie und die übrige Arbeit des BSR.

Die Kommission sollte danach jedes Jahr die Fortschritte bei der Umsetzung der Sicherheitsstrategie bewerten. Ihre Berichte können einen Beitrag zum **Aufbau einer „Community“ aus Experten, Politikern und Praktikern in Ministerien und bei Privatakteuren** leisten. Dies wird dazu führen, dass die Regierung ihre Sicherheitspolitik besser erklärt und eine öffentliche Debatte fördert, was wiederum Voraussetzung für die Weiterentwicklung der strategischen Kultur ist.

### 4. Sicherheitspolitik demokratisieren

Neue Lösungen und sicherheitspolitische Weiterentwicklung werden möglich, wenn Regierung, Parteien und Parlament eingübte Argumentationen und reflexartige Reaktionen überwinden und stattdessen Positionen erklären und begründen müssen. Bürgerinnen und Bürger sollten an der Entwicklung von politischen Optionen und Zukunftsvisionen teilnehmen. Eine den Herausforderungen angemessene Sicherheitspolitik kann nur entstehen, wenn die Zivilgesellschaft sie versteht, akzeptiert und im besten Fall unterstützt. Das gilt insbesondere für Präventionsmaßnahmen. Folgende Möglichkeiten bieten sich an:

Die Zivilgesellschaft sollte eingebunden werden, vor allem bei der Entwicklung von Zukunftsvisionen und dem Erarbeiten von politischen Optionen. Ihre Erkenntnisse und Vorschläge sollten als Input in die Arbeit der sicherheitspolitischen Kommission und die nationale Sicherheitsstrategie einfließen. Dafür könnten Regierung und Parlament ein sicherheits- und friedenspolitisches Jahr oder Semester ausrufen. Deren Umsetzung könnten die Bundeszentrale für politische Bildung sowie die Landeszentralen, politischen Stiftungen, Ministerien, Schulen, Universitäten, Medien und andere Institutionen mit interaktiven und partizipativen Veranstaltungen begleiten, die über die Hauptstadt hinaus in die Länder und über die Expertengemeinschaft hin-

aus in die Bevölkerung reichen.

Das Parlament könnte eine **jährliche nationale Sicherheitswoche** im Bundestag abhalten.

Die Bundesregierung sollte vorzugsweise während der Sicherheitswoche einen jährlichen Umsetzungsbericht zur Nationalen Sicherheitsstrategie vorlegen, eingeleitet durch eine Grundsatzrede von Kanzler oder Kanzlerin zur Sicherheitspolitik.

In seiner derzeitigen Ausschussstruktur spiegelt der Bundestag nicht die Vernetzung von Innen-, Außen-, Verteidigungs-, Wirtschaftspolitik und Entwicklungszusammenarbeit wider, die aber für eine strategische deutsche Sicherheitspolitik notwendig ist. Der Bundestag sollte einen **Sicherheitspolitischen Ausschuss** einrichten. Dieser neue Ausschuss würde die Arbeit des Bundessicherheitsrats begleiten und parlamentarisch kontrollieren. Diese Konstruktion gewährleistet, dass eine größere Handlungsfähigkeit der Exekutive nicht auf Kosten ihrer demokratischen Legitimität und der Kontrollrechte der Parlamentarier geht. Dieser Ausschuss sollte Abgeordnete aus allen relevanten Ausschüssen beteiligen.

Dies würde einen umfassenden sicherheitspolitischen Ansatz ermöglichen und verteidigungspolitische Fragen besser mit internationaler politischer Analyse verbinden. Sicherheits- und verteidigungspolitischen Themen würden so mehr Gewicht und Reichweite erhalten.

## REFORM DER POLITIKEN

### 1. Stärken der NATO und EU verzähnen

Die globalen und regionalen Sicherheitsinstitutionen wie die Vereinten Nationen und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bewirken immer weniger, weil sie durch Konflikte unter den Mitgliedern blockiert werden. Deutschland sollte eine weitere Erosion dieser Institutionen nach Kräften verhindern. Aber wirkliche Handlungsfähigkeit im Sinne gestalterischer Optionen bieten zurzeit vor allem EU und NATO.

In Europa sind derzeit 21 Staaten gleichzeitig Mitglieder von NATO und EU, und trotzdem nutzen sie das gemeinsame Potenzial der beiden Institutionen nicht aus. Das Verhältnis zwischen EU und NATO ist von Misstrauen und Desinteresse, bisweilen auch von Konkurrenzdenken geprägt. In Deutschland bekennen sich politische

Akteure oft einseitig zu einer Institution und schreiben ihr Bedeutungen zu, die zu den eigenen Weltanschauungen passen, anstatt beide Organisationen für eine umfassende Sicherheitspolitik zu nutzen.

Tatsächlich sind diese ideologischen oder kategorischen Rollenzuschreibungen ein Hindernis für mehr Sicherheit. Den rasant wachsenden Herausforderungen kann Europa nur dann erfolgreich begegnen, wenn es die unterschiedlichen Kompetenzen beider Organisationen gemeinsam einsetzt. Dafür bedarf es der Belegschaft, ideologische Positionen zu überwinden. Die NATO ist die stärkste Militärallianz der Welt, wenn sich die Alliierten politisch einig sind. Aber je mehr Europas Sicherheit nicht nur auf klassischen militärischen Fähigkeiten aufbaut, sondern auch den Schutz kritischer Infrastrukturen, Resilienz, Prävention, das Management komplexer Konflikte und die Nutzung neuer Technologien erfordert, desto mehr rücken die Handlungsoptionen der EU in nicht-militärischen Bereichen ins Blickfeld. Die Union besitzt einzigartige Instrumente in den Bereichen ziviles Krisenmanagement, Klimawandel und im Technologiebereich über Regulierung, Standardisierung und die Setzung von Entwicklungsanreizen.

Die Bundesregierung sollte sich nachdrücklich für einen qualitativen Sprung in der Verzahnung von EU und NATO einsetzen. Das politische Fenster für große Veränderungen schließt sich im Sommer 2022: Bis dahin wollen EU und NATO ihre strategischen Grundlagen neu definieren. Deutschland sollte sich für eine möglichst kohärente Analyse der Lage und Zukunft der europäischen Sicherheit einsetzen. Dazu sollte es die 21 Staaten, die zugleich der EU und der NATO angehören, überzeugen, die Ergebnisse, die bis dahin bei den Beratungen in der EU erzielt wurden, als gemeinsame Grundlage in den gerade beginnenden Prozess bei der NATO einzubringen. Auch das Vereinigte Königreich dürfte dieses Kohärenzziel unterstützen.

- Aufbauend auf ihrer gemeinsamen Analyse sollten die Stäbe von EU und NATO gemeinsam definieren, welches **Niveau von Fähigkeiten in Europa** erreicht werden muss, um das gesamte Konfliktspektrum (mit Ausnahme der nuklearen Abschreckung) abzudecken. Zu diesem Ambitionsniveau leisten sowohl die EU, die NATO als auch die Mitgliedsstaaten individuell ihren Beitrag.
- Die militärischen Beiträge der Europäer zum Ambitionsniveau (und damit der europäische Pfeiler in der NATO) sollten über eine **European Joint Force** (EJF) einen sichtbaren politischen, militärischen

und technologischen Kristallisierungspunkt erhalten. Die EJF sollte 50 Prozent der konventionellen Fähigkeiten bereitstellen, die für die kollektive Verteidigung in Europa und das militärische Krisenmanagement erforderlich sind. Damit wird automatisch auch die Handlungsfähigkeit der EU gestärkt, denn die nationalen Streitkräfte stehen sowohl der EU als auch der NATO zur Verfügung.

- Zur Umsetzung der gemeinsamen Zielvorstellung sollen der **NATO-Planungsprozess und die EU-Kooperationsinstrumente** CARD (Coordinated Annual Review on Defence), PESCO (Permanent Structured Cooperation) und EVF (Europäischer Verteidigungsfonds) beitragen. Die Grundlagen dafür sind bereits gelegt. Die Bundesregierung sollte dem technologisch-industriellen Bereich besonderes Gewicht beimessen. Hier konkurrieren amerikanische und europäische Firmen, und Europa pocht auf größtmögliche Autonomie. Aus militärischer Sicht kommt es für die Schlagkraft der westlichen Streitkräfte auf technologische Überlegenheit und Interoperabilität an. Deshalb sollten NATO-Alliierte gezielt in EU-Projekte einbezogen werden und umgekehrt.
- Notwendige und verlässliche Partner finden sich aber auch außerhalb von EU und NATO. Wichtig ist dies vor allem für das **sicherheitspolitische Engagement in Regionen wie Asien**. Hier sollte die Bundesregierung weitere Partnersysteme schmieden, etwa mit Australien. Das kann sowohl im Rahmen informeller Formate und Koalitionen der Willigen geschehen als auch in Form einer Zusammenarbeit mit bestehenden regionalen Formaten.
- Institutionelle Veränderungen sollte es auch auf nationaler Ebene geben; Im Auswärtigen Amt sollten die getrennten Strukturen für EU und NATO durch eine **Abteilung Euro-Atlantische Sicherheit** ersetzt werden. Im Verteidigungsministerium sollte dies in den Abteilungen Politik, Planung und Ausrüstung gespiegelt werden. Das Ziel ist, anstelle von institutionellen Logiken die sicherheitspolitischen Ziele in den Vordergrund zu stellen.
- Die bereits geplante Bundeswehrreform sollte in den Aufbau der EJF eingebettet werden. Deutschland kann die Umsetzung der EJF fördern, indem es das **Rahmennationenkonzept (FNC) wieder aufleben** lässt und um den Bereich Rüstung und Bevorratung erweitert. So sollte Deutschland nicht nur Anlehnungspartnerschaften im Bereich der militärischen Strukturen, sondern auch bei der rüstungsindustriellen Basis anbieten. Dies würde der

weiteren Renationalisierung im Verteidigungsbe- reich in Europa entgegenwirken und die industrielle Abhängigkeit von der übrigen Welt reduzieren. Auf diese Weise würde Deutschland helfen, eine leis- tungsfähige verteidigungstechnologische und in- dustrielle Basis auf europäischer Ebene zu erhalten.

## 2. Planungssicherheit und Mittelverwendung verbessern

In Deutschland ist die Diskussion um die angemessene Finanzierung von Sicherheit und Verteidigung auf den Streit reduziert, ob das Zwei-Prozent-Ziel der NATO sinnvoll ist. Deutschland hat dessen Erfüllung wieder- holt zugesagt, bleibt aber weit davon entfernt. Auch im Rahmen der EU hat Deutschland eine kontinuierli- che Steigerung seiner Verteidigungsausgaben verspro- chen.

Der einseitige Fokus auf Ausgabensteigerungen – und hier vor allem für militärische Mittel – ist mit Blick auf das erweiterte Bedrohungsspektrum allerdings nicht mehr angemessen. Trotzdem darf die Bundesregierung nicht den Verdacht aufkommen lassen, sie betone nur deswegen die Notwendigkeit einer größeren Effizienz der Ausgaben und die Einbeziehung nicht-militärischer Bereiche von Sicherheit, weil sie sich weiterhin vor Zah- lungen drücken und Trittbrettfahrer der USA und anderer NATO-Länder bleiben wolle.

Hinzu kommt ein interner Organisationsaspekt: Auch wenn Deutschland seine Verteidigungsausgaben stetig erhöht, passieren diese Steigerungen kurzfristig und sind oft nur für das nächste Jahr gesichert. Die Bun- deswehr kann dieses Geld nicht sinnvoll in langfristige Projekte investieren, wenn sie nicht weiß, ob für die gesamte Laufzeit des Projektes die erforderlichen Mit- tel verfügbar sind. Die Frage der angemessenen Fi- nanzierung hat also mindestens zwei Dimensionen: ob Deutschlands NATO- und EU-Zusagen verlässlich sind, Berlin also Wort hält; und ob die Bundeswehr verläss- lich planen kann. Die derzeitige Finanzierung stellt bei- des in Frage.

- Die neue Bundesregierung muss sehr rasch die Weichen so stellen, dass sie die unterschiedlichen Ansprüche (sinnvolle Beträge und ein breiterer Si- cherheitsfokus) zusammenbringen kann, denn **die NATO will ihr neues strategisches Konzept** bereits 2022 vorlegen. Hier stehen die Themen Bedrohungs- situation und Lastenteilung sowie insbesondere das Spektrum von Sicherheitsrisiken und -instrumenten in den Bereichen Klima, Gesundheit und Technolo- gie auf der Agenda.

- Um bei ihren Verbündeten glaubwürdig zu sein, sollte Deutschland am **Zwei-Prozent-Ziel der NATO** festhalten und deutlich machen, dass es die Vor- gaben bis 2024 erfüllen wird. Gelingt dies, vergrö- ßert die höhere Glaubwürdigkeit auch den Einfluss Deutschlands in der NATO. Die neue Bundesregie- rung kann dies nutzen, um für eine **Überarbeitung der Ausgabenmetrik und -bereiche** zu werben. Dabei sollte Berlin den Fokus der zu erbringenden Leistungen auf Klima, Cybersicherheit und Innova- tion erweitern. Ein Teil der Ausgaben (0,5 Prozent des BIP) sollte dabei für gemeinsame Projekte mit EU- und NATO-Staaten sowie mit anderen Partnern (zum Beispiel Australien) reserviert werden. Dies würde zugleich zur Konsolidierung der Industrien und Ausrüstungen in Europa beitragen.
- Darüber hinaus kann der Bundestag mit einem **Bundeswehrplanungsgesetz** Planungssicherheit schaffen und so die Effizienz der eingesetzten Steuergelder steigern. Ein Planungsgesetz sollte festschreiben, dass langfristige Projekte, über deren Notwendigkeit Konsens besteht, über einen länge- ren Zeitraum (fünf bis zehn Jahre) finanziert werden. Welche Projekte dies sind, legt der Bundestag fest.
- Weil es in der Bundeswehr jedoch auch an vielen kleinen Anschaffungen fehlt, die es nie auf Priori- tätslisten schaffen, aber im Ernstfall fehlen, sollte der Bundestag zudem eine **Vollausstattungsinitia- tive** für vier Jahre starten und finanziell hinterlegen. Dies würde auf das Zwei-Prozent-Ziel der NATO an- gerechnet und rasch die Einsatzfähigkeit der Bun- deswehr verbessern.

## 3. Nukleare Ordnung, Abschreckung und Rüstungskontrolle mitgestalten

Die Bedeutung von Nuklearwaffen steigt weltweit, und gleichzeitig wächst die Komplexität der nuklearen Ord- nung. Neue Akteure sind hinzugetreten. Zudem sind nukleare und konventionelle Fähigkeiten zunehmend mit neuen Technologien verwoben. Diese Entwicklung birgt erhebliche Unsicherheiten, insbesondere wenn neuartige konventionelle Fähigkeiten mit modernisier- ten Atomwaffen kombiniert werden.

Erschwert wird die Situation durch die zunehmende Schwächung der Rüstungskontrolle. Das Ende des INF- Vertrags über landgestützte Mittelstreckenraketen, die Unsicherheiten über die langfristige Zukunft des Ver- trags über strategische Atomwaffen (New START) und die Aushöhlung des Atomwaffensperrvertrags erhöht das Risiko von Fehlkalkulationen. Die rasche nukleare

Aufrüstung Chinas, das bisher wenig Bereitschaft zur Rüstungskontrolle zeigt, vergrößert das Problem. Abrüstungsvorschläge wie der Kernwaffenverbotsvertrag sind aussichtsloser denn je. Sie sind gut gemeint, haben aber keine Chance auf Umsetzung, weil sie aus Sicht der Nuklearstaaten keine überzeugende Alternative für deren Sicherheitsinteressen aufzeigen. Zudem fehlt es an Verifikationsmechanismen und Garantien, dass Nuklearwaffen tatsächlich für immer abgeschafft sind.

Deutschland verfügt nicht über eigene Nuklearwaffen. Für die nukleare Abschreckung hängt es von der NATO und den Beiträgen der USA, Frankreich und Großbritannien ab. Damit kann Deutschland weder die Bedingungen für nukleare Abschreckung noch die für Rüstungskontrolle und Abrüstung direkt bestimmen. Die wesentliche Voraussetzung für beides, gesicherte Abschreckung und Abrüstung, ist die europäische und transatlantische Einigkeit in der NATO.

Die NATO sieht sich inzwischen mit zwei miteinander verbundenen nuklearen Räumen konfrontiert: dem euro-atlantischen Raum, der durch das stetig wachsende Nukleararsenal Russlands bedroht wird, und dem asiatischen, in dem China Anspruch auf geopolitische Dominanz erhebt. Strategische Stabilität kann nur im Dreieck USA-China-Russland definiert werden, wobei die europäische Mitsprache eng begrenzt ist. Das russische Nuklearwaffenarsenal, insbesondere im Bereich der Mittelstreckenraketen, ist primär ein europäisches Problem, das chinesische primär ein US-Problem.

- Deutschland sollte in der nächsten Legislaturperiode bei seinen NATO-Verbündeten **für eine Abrüstungsinitiative für nukleare Mittelstreckenraketen in Europa** zu Wasser, zu Lande und in der Luft werben. Diese Waffenklasse sollte deshalb im Zentrum stehen, weil ihr Überraschungspotenzial Europa unter Druck setzt und sie bereits in Friedenszeiten geeignet ist, die Europäer zu erpressen. Wenn Russland die unter Bruch des INF-Vertrages entwickelten und eingeführten nuklearfähigen Mittelstreckenraketen abrüsst, könnten die NATO-Staaten anbieten, keine konventionellen Lenkwaffen in Europa zu stationieren, die russische Raketenanlagen und Kommandostellen treffen könnten.
- Eine Chance auf Gehör wird die neue Bundesregierung allerdings nur haben, wenn sie glaubhaft machen kann, dass sie der gemeinsamen und gleichen Sicherheit für alle NATO-Staaten absoluten Vorrang gibt. Unilaterale Initiativen verbieten sich. Deutschland muss aktiv zur kollektiven Sicherheit beitragen und am NATO-Grundsatz der nuklearen Abschre-

ckung festhalten. Solange diese über **nukleare Teilhabe** organisiert wird, sollte Deutschland die ihm dabei zukommende Rolle zuverlässig ausüben. Dazu gehört einerseits, in Deutschland die Herausforderungen der nuklearen Ordnung zu benennen, die Kosten und den Nutzen nuklearer Abschreckung für Deutschland transparent zu machen und mögliche Veränderungen, etwa durch neue US-Nukleardoktrinen, vorausschauend mitzudenken. Andererseits bedeutet das aber auch die Stationierung von US-Atombomben auf deutschem Boden sowie die Bereitstellung von konventionellen Kampfflugzeugen, die für den Transport dieser Nuklearwaffen zertifiziert sind. Aus politischen und technischen Gründen sollte die **neue Generation dieser Kampfflugzeuge in den USA beschafft oder geleast** werden. So wären sie auch bei einer Änderung der nuklearen Abschreckung, etwa infolge einer veränderten US-Doktrin, von militärischem Wert.

- Wichtig für die nukleare Ordnung und Abschreckung in Europa sind auch die europäischen Atommächte Frankreich und Großbritannien. Deutschland sollte der Einladung Frankreichs zu einem strategischen Dialog über die Rolle der nuklearen Abschreckung in Europa und Frankreichs Beitrag dazu folgen. Dabei sollte es aber darauf hinwirken, dass nicht Frankreich allein, sondern die europäischen Staaten gemeinsam die Prozesse und Inhalte eines solchen Dialogs definieren. Die Vereinbarkeit mit der NATO muss gewährleistet bleiben. Zu den weiteren gemeinsamen Themen, bei denen auch das Vereinigte Königreich einbezogen werden sollte, könnte die Frage gehören, was Europa dazu beitragen kann, das Risiko von konventionellen oder nuklearen Auseinandersetzungen im Indopazifik zu verringern..

#### 4. Krisenprävention und Stabilisierung besser aufstellen

Seit dem Ende des Kalten Krieges wurden Krisenprävention und Stabilisierung zu einer zentralen Aufgabe der deutschen Friedens- und Sicherheitspolitik. Doch nach insgesamt erfolgreichen Einsätzen auf dem westlichen Balkan (siehe auch Aktionsplan Westbalkan) stellt das Scheitern der westlichen Aufbaumission in Afghanistan viele Grundannahmen dieser Orientierung in Frage. Die USA hat die Ära des „State Building“ für beendet erklärt. Die neue Bundesregierung muss dem nicht folgen, aber auch sie wird Ziele und Instrumente neu bewerten müssen. Vier Elemente sind zentral:

- **Gründliche Analyse** der Operationen in Afghanistan, Mali und anderen großen zivilen oder mi-

litärischen Engagements. Ziel es, zu klären, unter welchen Umständen und mit welchen Mitteln Krisenprävention und Stabilisierung erfolgreich sein können. Auch die deutsche Öffentlichkeit wird nur dann neue Missionen akzeptieren, wenn überzeugend dargelegt wird, dass diese eine begründete Chance auf Erfolg haben. In Analyse und Kommunikation kann die Sicherheitspolitische Kommission eine zentrale Rolle spielen.

- **Verständnis der Wirkungszusammenhänge vertiefen.** Bis heute überschätzen viele Befürworter von Krisenprävention und Stabilisierung die Wirksamkeit von Missionen und unterschätzen deren Risiken. Zudem halten einige Akteure den dezidiert friedenspolitischen Anspruch von Krisenprävention und Stabilisierung für nicht vereinbar mit dem Schutz von Menschen und Mission durch militärische Mittel. Entwicklung braucht aber einen sicheren Rahmen. Das Verständnis für Potenziale und Grenzen der Krisenprävention kann über einen partizipativen Lernprozess verbessert werden: ein Labor zur Zukunft von Krisenprävention und Stabilisierung für Vertreter der Politik, der Institutionen und der Zivilgesellschaft.
- **Strategische Planung:** Weder national noch international gehen die Akteure der Frage nach, wie ihr künftiges Engagement für Krisenprävention und Stabilisierung aussehen können und was sie dafür brauchen werden – sie lassen sich überraschen und setzen dann die Instrumente ein, die ad hoc verfügbar sind. Die neue Bundesregierung sollte hier langfristig – etwa mit einem Horizont bis 2040 – planen, auf welche Konflikte sich Deutschland einstellen muss, welche Ziele es erreichen will und welche Mittel dafür notwendig sind. Ein erster Schritt dazu ist die Gründung einer Arbeitsgruppe mit strategischen Planern des Auswärtigen Amtes und des Bundesverteidigungsministeriums, wo bereits Projekte der strategischen Vorausschau existieren. Andere Ministerien und zivile Akteure können hinzukommen. Eine solche integrierte Planung und Abstimmung der Instrumente hätte Vorbildcharakter auch für die EU, die NATO und die Vereinten Nationen. Vorschläge dazu sollten im Zuge der Arbeiten am strategischen Kompass der EU (bis Ende 2021), dem „Civilian Compact“ der EU bis 2023 und dem strategischen Konzept der NATO bis 2022 eingebracht werden.
- **Europäisches Stabilisierungskorps:** Schon heute wären Tausende von zivilen und militärischen Expertinnen und Experten vom Ingenieur bis zum Polizeiausbilder erforderlich, um in komplexen Kon-

flikten von der Sahelzone bis Syrien strukturelle Veränderungen zu bewirken. Die neue Bundesregierung sollte deswegen die Aufstellung eines europäischen Stabilisierungskorps auf den Weg bringen und selbst fünfzig Prozent der benötigten Fähigkeiten beitragen. Damit könnte es als zivile Rahmennation nicht nur zur Stabilisierung in Krisen beitragen, sondern diese Operationen auch führen und gestalten. Zu diesem Zweck sollte Deutschland einen Personalpool von 5000 Spezialistinnen und Spezialisten bereitstellen, die, komplett oder in Teilen, den Kern, die Führungsstruktur und die Logistik von größeren zivilen oder integrierten Operationen bilden können. Dies würde es vielen kleineren Nationen erlauben, sich mit einem sinnvollen Beitrag anzukopeln.

## 5. Exportkontrolle von Rüstungsgütern und Technologie neu ordnen

Deutschland spielt in der EU und international eine zentrale Rolle als Hersteller, Kooperationspartner und Exporteur von Rüstungsexporten. Im Bereich der klassischen Rüstungsexporte wird Deutschland jedoch als unzuverlässig wahrgenommen. Trotz klarer (und restriktiver) Vorgaben sind die Entscheidungen für Exporte und Verbote und deren Grundlagen intransparent. Deutschland gefährdet damit seine eigene industriell-technologische Basis, die von Exporten abhängig ist, sowie die Kooperationsfähigkeit mit Partnern.

Hinzu kommt, dass klassische Kriegswaffen aus technologischer Sicht nur noch eine geringe Rolle spielen. In komplexen Waffensystemen gewinnen einzelne (zumeist digitale) Technologien erheblich an Bedeutung. Diese „emerging and disruptive technologies“ (EDT) sind ein viel größeres sicherheitspolitisches Problem, da sie die Leistung von Waffensystemen erheblich steigern. Hinzu kommt, dass militärische Anwendungen nur noch ein kleiner Bereich in einem großen Feld der Sicherheitsanwendungen sind. Die bestehenden Exportkontroll- und Technologieregime sind schon seit längerer Zeit nicht mehr in der Lage, neue technologische Entwicklungen zu erfassen und zu regulieren.

Die neuen Technologien führen auch in besonderer Weise zu Zielkonflikten zwischen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen: Künstliche Intelligenz oder Quantencomputer verbindet, dass sie in den nächsten fünf bis 20 Jahren eine wichtige Quelle von Wohlstand für die Länder sein werden, die diese Technologien kontrollieren. Zugleich wird bei diesen Technologien ein hohes Schadenspotenzial vermutet, wenn sie in Konflikten zum Einsatz kommen, sei es im

militärischen Kontext, gegen Infrastrukturen oder zu gezielten gesellschaftlichen und sozialen Einflussnahme. Dass Staaten sehr unterschiedliche Positionen dazu haben, wie die richtige Balance zwischen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen aussieht, bremst die Versuche, die Kontrollansätze in Europa anzugleichen.

Gleichzeitig gewinnt die Frage, wie sich Staaten den Zugang zu diesen Technologien und die Kontrolle über sie sichern können, eine erhebliche politisch-strategische Bedeutung. Die neuen Technologien sind ein wesentliches Feld der geostrategischen Auseinandersetzung, insbesondere zwischen den USA, der EU und China. Deutschlands Partner in EU und NATO drängen bei militärischen Systemen auf Regeln, die den Export gemeinsamer Entwicklungen erleichtern. Zugleich konkurrieren die Europäer aber auch untereinander. Die USA wiederum drängen auf einen viel vorsichtigeren Umgang mit Wissen und Technologien gegenüber potenziellen Gegnern, vor allem China. Schließlich strebt Deutschland, wie andere Staaten auch, Kooperationen in anderen Regionen an, wie etwa im Indo-Pazifik. Dabei ist Technologiekooperation im Bereich von Sicherheit und Verteidigung eine attraktive Option, denn Europa hat hier interessante Produkte anzubieten.

- Deutschland sollte sich im Verbund mit der EU, der NATO und G7-Partnern **den Zugang zu Technologien sichern** (etwa durch Investitionen in Innovation), aber auch Rivalen den Zugriff verwehren können (zum Beispiel durch Rückverlagerung von Produktionsstätten, Investitionskontrollen oder Lieferkettenschutz, siehe auch Aktionsplan Wirtschaft und Außenpolitik). Daraus resultieren folgende Aufgaben, die vom neuen Bundessicherheitsrat behandelt und in der nationalen Sicherheitsstrategie erörtert werden sollten:
  - definieren, welche Schlüsseltechnologien Deutschland national erhalten will, und welche auf europäischer Ebene
  - identifizieren und koordinieren, wie der Zugang zu Technologien und Innovation in Deutschland und auf europäischer Ebene gesichert werden kann
  - definieren, wie der Zugang zu strategischen Technologien kontrolliert werden kann (access denial), in Deutschland, auf EU-Ebene und im Rahmen der G7.
- Deutschland muss in Zukunft seine **Rüstungsexportpolitik sicherheitspolitisch begründen** und damit auch für seine Bürger wie für internationale Partner verlässlicher und nachvollziehbarer gestalten: Wann sind Lieferungen von Waffen und Technologie gerechtfertigt, und welchen sicherheitspolitischen Nutzen haben sie für Deutschland? Inwieweit versteht die Bundesregierung Rüstungsexporte als sicherheitspolitisches Instrument, um deutsche Interessen und politischen Einfluss zu unterstützen?
- Die neue Bundesregierung sollte die Exportpolitik **in eine Länder- und Regionalstrategie einbetten und einen systematischen Chancen/Risiken-Ansatz verfolgen**: Eine nach Sicherheitslage und -Interessen differenzierte Länder- und Regionalstrategie würde es erlauben, Rüstungsexporte explizit als Mittel politischer Einflussnahme in die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik einzubetten. Sie wäre Grundlage für rüstungsexportpolitische Bewertungen und öffentliche Begründungen. Die Strategie müsste Risiken und Chancen abwägen: Welche Verantwortung und Handlungsmöglichkeiten hat Deutschland, wenn Rüstungsgüter in falsche Hände geraten, etwa bei einem Staatsstreich, und wie wahrscheinlich sind solche Ereignisse? Hilfestellung könnte ein exportpolitisches Ampelsystem bieten, das Exportländer entlang der vorhanden Exportkriterien bewertet: Bei grünen Ländern bedarf es einer besonderen Begründung, nicht zu exportieren; bei roten braucht jeder Export einer besonderen Begründung; bei gelben Ländern bedarf es einer Einzelfallentscheidung. Die Einstufung sollte regelmäßig geprüft werden.
- Verlässlichkeit kann die neue Bundesregierung auch durch ein Exportgesetz herstellen, das **eine einheitliche gesetzliche Grundlage für den Export von Kriegswaffen, Rüstungsgütern und neuen Kategorien (EDT)** schafft. Es sollte auch Kontrollmaßnahmen (z.B. zur Prüfung des Endverbleibs) und Sanktionsoptionen enthalten, zum Beispiel Möglichkeiten zur Stilllegung militärischer Ausrüstung. Bei der Formulierung eines neuen Exportgesetzes muss die Bundesregierung aber auch die möglichen finanziellen Folgen einer restriktiveren Politik für die Rüstungsindustrie und eventuelle Kompensationen für den Wegfall von Skaleneffekten bedenken.
- Schließlich sollte Deutschland eine **internationale Initiative für die Exportkontrolle von EDT** starten und mitgestalten. Diese sollte darauf abzielen, ein Exportregime für kritische Technologien zu schaffen.

## 6. Resilienz in Deutschland, in Europa und im Bündnis stärken

Schon längst üben andere Akteure nicht mehr nur in den engen Grenzen des Militärischen Druck auf Deutschland aus; das zeigen der Anstieg der Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen, die Manipulation der sozialen Medien und die Desinformationskampagnen im Zusammenhang mit der Pandemie. Um Deutschland in solchen hybriden, vielschichtigen Konflikten schützen zu können, müssen zivile und militärische, private und staatliche Akteure von der kommunalen Ebene bis hin zu EU und NATO enger zusammenarbeiten. Gerade die Zusammenarbeit zwischen staatlicher und internationaler Ebene (EU, NATO) und die Koordination zwischen der EU und der NATO sollten weiter intensiviert werden.

- Die neue Bundesregierung sollte regelmäßige Übungen und Planspiele auf allen Ebenen abhalten. Solche Übungen helfen den Teilnehmenden, Prozesse und Vorgaben zu verstehen, Grauzonenfälle zu erfassen und auf Krisenfälle vorbereitet zu sein. National und europaweit sollten mehr sektorübergreifende Übungen durchgeführt werden. Innerstaatlich sollte das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Ebenen (Kommunen-Land-Bund) und Akteuren (zivil, militärisch, staatlich, privat) stärker geübt werden.
- Die Institutionen, die von der Bundesregierung als kritisch für die Aufrechterhaltung des staatlichen Gemeinwesens eingestuft werden, sollten zudem einem Stress- und Funktionalitätstest unterzogen werden. Dies erlaubt, die Sicherheitsvorsorge auf den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden zu überprüfen und zu verbessern.



# DGAP BERICHT



---

## Aktionsplan Wirtschaft und Außenpolitik

Wie Deutschland seine Wirtschaft stärken  
und die Globalisierung gestalten kann

---



**Dr. Guntram Wolff**  
Direktor, Bruegel

**Die Ausrichtung der deutschen Wirtschaftspolitik und insbesondere der deutschen Außenwirtschaftspolitik ist eine entscheidende Frage für die neue deutsche Bundesregierung. Im Zentrum steht der Zielkonflikt, einerseits durch weitere wirtschaftliche Integration Wachstum und Beschäftigung zu fördern und andererseits universale Werte wie die Menschenrechte schützen zu wollen.**

Konkreter sind die Zielkonflikte zwischen Sicherheitspolitik und wirtschaftlichen Zielen: So ist die internationale Arbeitsteilung im Technologiebereich von großem wirtschaftlichem Interesse. Sie kann jedoch sicherheitspolitische Verwundbarkeit bedeuten, wenn beispielsweise die heimischen Fähigkeiten fehlen, auf Cyberattacken zu reagieren oder Abhängigkeiten von Lieferanten von Schlüsseltechnologien entstehen. Schließlich bemüht sich die deutsche und europäische Politik, globale öffentliche Güter wie den Kampf gegen den Klimawandel zu stützen, kann dabei aber in einen Zielkonflikt zwischen der Forderung nach der Festlegung von Umweltstandards und dem schnellen Abschluss von internationalen Handelsabkommen geraten.

In der Gesamtbeschreibung der Situation sind insbesondere die steigenden Spannungen zwischen den USA und China und deren potenzielle Auswirkungen auf Deutschland von Bedeutung. Die abnehmende Wirksamkeit internationaler und multinationaler Regeln in einem geopolitischen Umfeld, in dem eine Vielzahl von Machtpolen unterschiedliche Interessen verfolgt, ist ebenfalls zentral. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, wie die USA, inzwischen aber auch China, wirtschaftliche Druckpunkte nutzen, um ihre geopolitischen Interessen gegenüber Deutschland durchzusetzen. So unterbanden die USA durch ihre Drohungen den wirtschaftlichen Handel Europas mit dem Iran und untergruben auf diese Weise auch ein wichtiges sicherheitspolitisches Interesse.

## OFFENHEIT BEDEUTET ZUGLEICH VERWUNDBARKEIT

Daraus ergibt sich die zentrale Frage, wie Deutschland mit internationalem Druck auf die eigene Wirtschaft umgehen soll und inwieweit Deutschland und Europa ihrerseits die wirtschaftlichen Druckpunkte ihrer Handelspartner nutzen können, um ihre Interessen weltweit zu verfolgen. Ein Ansatz, der oft in den USA vorgeschlagen wird, ist die Reduzierung der wirtschaftlichen Verflechtung, um weniger verwundbar zu werden. Diese Strategie des „Decoupling“ wird zwar von Hardlinern immer noch verfolgt, scheint aber nicht die Stoßrichtung der derzeitigen Administration zu sein. Im Gegenteil verfolgt die Biden-Administration offenbar eher den Ansatz, Bedingungen und Regeln für eine friedliche Koexistenz zu definieren. Dies ist vergleichbar

mit dem Ansatz der EU, die 2019 ihr Verhältnis zu China als eine Strategie von Kooperation, Wettbewerb und systemischer Rivalität charakterisierte (siehe auch Aktionsplan China und Außenpolitik).

Diese Diskussion ist für die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der großen Offenheit der deutschen Volkswirtschaft von herausragender Bedeutung. Exporte stellen mehr als 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts dar. 50 Prozent des deutschen Warenhandels gelten der EU, 10 Prozent China, 7 Prozent den USA und 4 Prozent Großbritannien. Die Offenheit der deutschen Volkswirtschaft, mit der EU als dem zentralen Handelspartner, ist die Grundlage des deutschen Wohlstands. Die EU wiederum hat durch den Abschluss von Handelsabkommen die Möglichkeiten für deutsche und europäische Unternehmen, weltweit Handel zu betreiben, vertraglich abgesichert.

Gleichzeitig bedeutet Offenheit auch Verwundbarkeit. Um in Zukunft handlungsfähig zu sein und die eigenen Interessen zu wahren, muss Deutschland deshalb die Globalisierung aktiv gestalten. Eine Strategie der Abkopplung oder des Abbaus der internationalen Verflechtungen ist nicht zu empfehlen. Gleichzeitig müssen im europäischen Rahmen Instrumente geschärft werden, um Interessen zu verteidigen und durchzusetzen und um weniger anfällig für wirtschaftspolitischen Druck zu sein.

## SCHWÄCHEN IN DER HEIMISCHEN WIRTSCHAFT

Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands stellt sich seit 1999 insgesamt als positiv dar. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner ist mit dem der USA sehr gut vergleichbar. Frankreich und Großbritannien liegen hinter Deutschland und den USA zurück; Italien stagniert seit Jahrzehnten. Unterdessen ist Chinas Aufstieg so beeindruckend, dass er in Bezug auf Wachstum alle entwickelten Volkswirtschaften in den Schatten stellt.

Bei genauerer Analyse zeigen sich aber auch in Deutschland deutliche strukturelle Schwachstellen, auf die die deutsche Wirtschafts- und Außenpolitik im nächsten Jahrzehnt reagieren muss:

- Deutschland und die EU haben eine relativ alte Unternehmensstruktur mit wenigen jungen und wachsenden Unternehmen. Unter den Top 50 der Fortune 500 Global Companies kommen 22 Firmen aus den USA, 12 aus China und nur 7 aus der EU (3 aus Deutschland (Volkswagen, Daimler, Allianz)). Unter den Top 500 hat China nun erstmals mehr Unternehmen als die USA.

- Der Mangel an qualifiziertem Personal, zum Beispiel im digitalen Bereich und insbesondere auch bei der künstlichen Intelligenz, erschwert die Einführung von Spitzentechnologien. Deutschland riskiert, seine Führungsposition in wichtigen Branchen zu verlieren, in denen datengesteuerte und KI-basierte Lösungen zum Industriestandard werden.
- Deutschlands „Energiewende“ ist unvollständig: Vergleichsweise hohe Energiepreise sind verbunden mit einer unzureichenden Dekarbonisierung. Der Anteil der erneuerbaren Energien nimmt zwar zu, liegt aber unter dem EU-Durchschnitt und weit hinter den Spitzenreitern, den nordischen Ländern.
- Es zeigen sich auch deutliche Schwächen in der Effizienz der öffentlichen Verwaltung. Im OECD-Index für „Digital Government“, der die Offenheit, den Nutzen und die Wiederverwendbarkeit von Regierungsdaten berücksichtigt, liegt Deutschland sogar unter dem OECD-Durchschnitt.

Diese Schwächen sind der Hintergrund, vor dem die deutsche Außenwirtschaftspolitik in den nächsten Jahren gestaltet wird. Offensichtlich ist es eine wichtige Aufgabe für die neue Bundesregierung, die inneren Schwächen zu beheben, um die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu verbessern. Dies wird auch die außenpolitische Kraft der Bundesrepublik erhöhen. Im Folgenden werden Handlungsempfehlungen für vier zentrale Bereiche der Außenwirtschaftspolitik entwickelt, die für den deutschen Wohlstand und das Erreichen weitergehender politischer Ziele zentral sein werden.

# Empfehlungen

## Resilienz der EU und der Eurozone erhöhen

Die EU hat substanziale Fortschritte bei der Behebung der Geburtsfehler der Eurozone gemacht. Wichtig waren hier insbesondere die Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und des OMT-Programms zum Ankauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank, die gemeinsame Bankenaufsicht, ein verbesserter Bankenabwicklungsmechanismus und während der Pandemie der Recovery Fund, der die schwächeren EU-Länder unterstützt. Neben den länderspezifischen Problemen gibt es allerdings auch weiterhin systeminhärente Schwächen.

Die nächste deutsche Bundesregierung sollte eine proaktive Strategie entwickeln, um die Schwächen der Eurozone zu reduzieren. Hierbei geht es um Themen wie die Vervollständigung der Bankenunion, das Vertiefen und Integrieren von Kapitalmärkten und die Vergrößerung der Menge an „Safe Assets“. Dies würde nicht nur direkte Wachstums- und Stabilitätsdividenden erbringen. Es wäre auch ein wichtiger Beitrag, durch die Schaffung attraktiver Investitionsmöglichkeiten die internationale Rolle des Euros zu stärken. Dies wiederum würde es der EU erleichtern, Druck wie im Fall der Iran-Sanktionen standzuhalten.

Die enge wirtschaftliche Verflechtung Deutschlands mit der EU bedeutet, dass es im deutschen Interesse ist, den EU-Binnenmarkt, die makroökonomische und finanzielle Resilienz der Eurozone und die Bedingungen für Wachstum in der EU weiter zu stärken. Ein schwacher Binnenmarkt führt nicht nur dazu, dass Wachstumschancen verpasst werden. Die resultierende finanzielle Fragilität kann sich auch negativ auf die politische Stabilität auswirken.

## Technologische und geopolitische Konfrontation managen

Die Technologiepolitik (siehe auch Aktionsplan Technologie und Außenpolitik) ist zu einem der zentralen Handlungsfelder der Außenwirtschaftspolitik avanciert. Dies liegt einerseits an der zentralen Rolle, die digitale Technologien für alle Wirtschaftsbereiche spielen. Andererseits können Konkurrenten die digitalen Interdependenzen für ihre geopolitischen Ziele nutzen. Die EU hat dieses Problemfeld in den

letzten Jahren stärker in den Fokus genommen, verfügt aber nicht über alle erforderlichen Instrumente, um effektiv zu reagieren. Sie kann zwar durch Regulierungen in diesem Bereich wichtige Standards durchsetzen, es fehlt ihr aber an finanziellen Instrumenten zur Förderung neuer Technologien. Auch die Entscheidungen über ausländische Investitionen in europäische Unternehmen mit Schlüsseltechnologien bleibt weitestgehend auf der Ebene der Mitgliedsstaaten.

Im Bereich der Datensouveränität hat die EU internationale Privacy Standards gesetzt, braucht jetzt aber eine Strategie, um den digitalen Handel mit Ländern mit niedrigeren Datenschutzniveaus zu ermöglichen. Ein Grundproblem ist der Mangel an Investitionen in neue Technologien, Netzwerke und Humankapital. So gibt es im Bereich der KI viel zu wenige Absolventen in der EU. Eine Ausbildungsoffensive, die Stärkung des digitalen Binnenmarktes, mehr Investitionen sowie die Verbesserung von Risikokapitalfinanzierung sind unabdingbare Voraussetzungen, damit Europa nicht weiter zurückfällt im digitalen Technologiebereich. Dies wiederum ist von zentraler Bedeutung, um Interdependenzen besser managen zu können und somit weniger verwundbar zu sein.

Der Konflikt zwischen den USA und China im Bereich der Technologie wird die deutsche und europäische Außenwirtschaftspolitik in den nächsten Jahren prägen. Europa kann kein neutraler Zuschauer sein. Natürlich wird es auch Differenzen mit den USA geben. Das wichtigste Ziel der europäischen Politik wird aber sein, die Verwundbarkeit gegenüber China zu reduzieren und die Interdependenz zu managen. Neben der Stärkung der heimischen Investitionen und der konsequenten Nutzung des „Brüssel-Effekts“, um internationale Standards zu setzen, bedarf es auch abwehrender Instrumente. So ist es notwendig und sinnvoll, Möglichkeiten der Investitionskontrolle zu schaffen, um Akquisitionen von Schlüsseltechnologien verhindern zu können.

Bei Entscheidungen über die Nutzung von Technologien muss auf die Robustheit und Resilienz Europas geachtet werden. Insgesamt wird eine defensive Strategie aber nicht ausreichen. Europa muss verstärkt in digitale Technologien investieren, und zwar nicht nur, um geostrategische Abhängigkeiten besser zu managen, sondern vor allem, um in diesen Schlüsseltechnologien zukunftsfähig zu sein. Die Bundesrepublik Deutschland hat in den letzten Jahren zu Recht angefangen, mehr in digitale Technologien zu investieren. Die derzeitigen Investitionen sind aber immer noch nicht ausreichend und sollten verstärkt werden.

## Klimapolitik nicht nur auf Deutschland beschränken

Im Bereich der Klimapolitik (siehe auch Aktionsplan Klima und Außenpolitik) bestehen zwei zentrale, außenwirtschaftlich relevante Handlungsfelder. Zum einen hat der europäische „Green Deal“ direkte und indirekte Auswirkungen auf weltweite Handelspartner. Zum anderen muss es ein Ziel der deutschen und europäischen Politik sein, weltweit die Dekarbonisierung zu beschleunigen.

Der europäische Green Deal wird die Handelsströme verändern. Das ambitionierte Ziel der vollständigen Dekarbonisierung bis 2050 und der erheblichen Reduktion der Emissionen bis 2030 bedeutet, dass die EU weniger fossile Brennstoffe importieren wird. Insbesondere ab 2030 wird es laut Modellprojektionen zu einer erheblichen Reduktion der Gasimporte aus Russland kommen. Aber auch andere Energielieferanten in der europäischen Nachbarschaft werden betroffen sein. Diese direkten Auswirkungen können die Wirtschaftsmodelle von Ländern beeinträchtigen und damit auch Auswirkungen auf die politische Stabilität haben. Autokraten, die von Öl und Gaseinnahmen leben, werden möglicherweise unter Druck geraten. Diesen politischen Wandel zu managen, wird eine große Herausforderung sein.

Die Energiewende bedeutet auch, dass die EU erhebliche Importe von Rohstoffen für „grüne“ Technologien benötigt. Resiliente Lieferketten werden wichtig sein, um nicht in neue Abhängigkeiten von Rohstofflieferanten zu geraten. Schließlich wird die fallende Nachfrage nach fossilen Brennstoffen weltweite Auswirkungen haben, indem ceteris paribus der Preis fällt. Die EU gehört zu den größten Importeuren, so dass die Effekte durchaus für den Weltmarkt relevant sind. Die europäische Außenpolitik kann den Green Deal nicht ignorieren, sondern wird im Gegenteil seine weltweiten Auswirkungen managen müssen. Bruegel hat dafür ein Arbeitsprogramm entworfen, das Entwicklungshilfe und technische Hilfe umfasst, zum Beispiel, um den Wandel von Wirtschaftssystemen zu bewältigen. Zugleich geht es darum, die Entwicklung von grüner Energiegewinnung in der Nachbarschaft zu voranzutreiben. So könnte grüner Wasserstoff ein neues Exportgut für Länder werden, die Einbußen bei der Ausfuhr fossiler Brennstoffe nach Europa erleiden.

Die andere große Frage ist, ob und wie die EU und Deutschland weltweit die Dekarbonisierung beschleunigen können. Zunächst muss hierbei festgehalten werden, dass die weltweiten Emissionen weiterhin stei-

gen. Die EU trägt mittlerweile nur etwa 8 Prozent zu den weltweiten Emissionen bei, weit weniger als China (26 Prozent) und die USA (13 Prozent). Der europäische Green Deal allein kann also nur einen kleinen Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels leisten. Eine entscheidende Frage wird sein, wie China schneller zu einer Dekarbonisierung bewegt werden kann. Hier geht es nicht nur um Kooperation, sondern auch darum sicherzustellen, dass China ein Interesse an einer schnellen Verringerung seiner Emissionen hat. Zu empfehlen ist hier ein transatlantisches Abkommen mit einem Grenzausgleichsmechanismus für Emissionen. Dies würde China einen Anreiz bieten, seine Klimabemühungen zu verstärken und könnte auch auf andere Länder ausstrahlen.

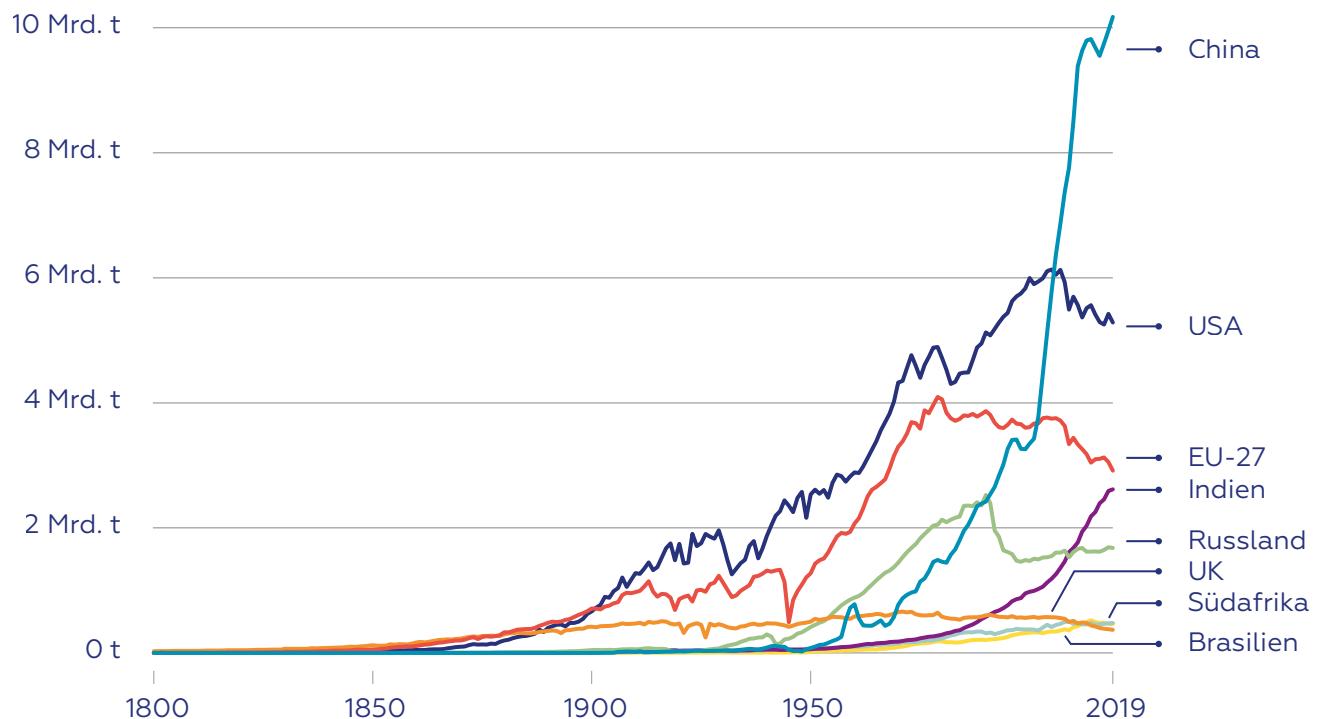
Technologiekooperationen mit Drittstaaten, insbesondere armen Drittstaaten, könnten zur Globalisierung

des Green Deal beitragen, weil die Kosten für die Anwendung grüner Technologien sinken würden. Flankiert mit finanzieller Unterstützung könnten die weltweiten Emissionen auf diese Weise kosteneffizient gesenkt werden.

### Gesundheitspolitik als Chance für moralische und wirtschaftliche Führung nutzen

Gesundheitspolitik und Pandemiebekämpfung sollten ebenfalls zu einem zentralen Pfeiler der deutschen Außenpolitik werden, nicht nur, aber auch wegen ihrer wirtschaftlichen Relevanz. Zwar gibt es deutliche Fortschritte bei der Pandemiebekämpfung. Aber die Weltwirtschaft bleibt verwundbar, und weltweit bleibt die Zahl der COVID-19-Erkrankungen hoch. Gleichzeitig drohen neue Pandemien und andere Gesundheitsrisiken.

### Steigende jährliche CO<sub>2</sub>-Emissionen



Hinweis: Die CO<sub>2</sub>-Emissionen werden auf Produktionsbasis gemessen, d. h. sie berücksichtigen nicht die Emissionen gehandelter Waren.

Quelle: Our World in Data (2020) nach Global Carbon Project, Carbon Dioxide Information Analysis Centre (CDIAC), <https://t1p.de/859q>

Hier bietet sich allerdings auch eine große wirtschaftliche Möglichkeit für Deutschland und Europa, die über starke Gesundheitssektoren verfügen. So könnte die EU ihre Rolle als weltweiter Schlüsselproduzent von essenziellen medizinischen Gütern ausbauen. Aus außenpolitischer Sicht ist vor allem das weltweite Ansehen wichtig, dass eine führende Rolle in der Pandemiebekämpfung der EU und Deutschland bringen würde. Es ist ein moralischer Imperativ, diese Gesundheitskrise schnellstmöglich in den Griff zu bekommen. Die finanzielle und technologische Kapazität, dies zu schaffen, ist vorhanden, und die EU sollte eine herausragende Rolle spielen.

Die unmittelbare und dringendste Aufgabe der nächsten Jahre ist es, die Impfungen gegen COVID-19 in Ländern mit niedrigem Einkommen weltweit zu beschleunigen. Die Welt und die Weltwirtschaft können nicht sicher sein, solange es hohe Infektionszahlen gibt und neue Varianten des Virus entstehen können. Die deutsche Außenpolitik sollte dieses Ziel prioritär weiterverfolgen.

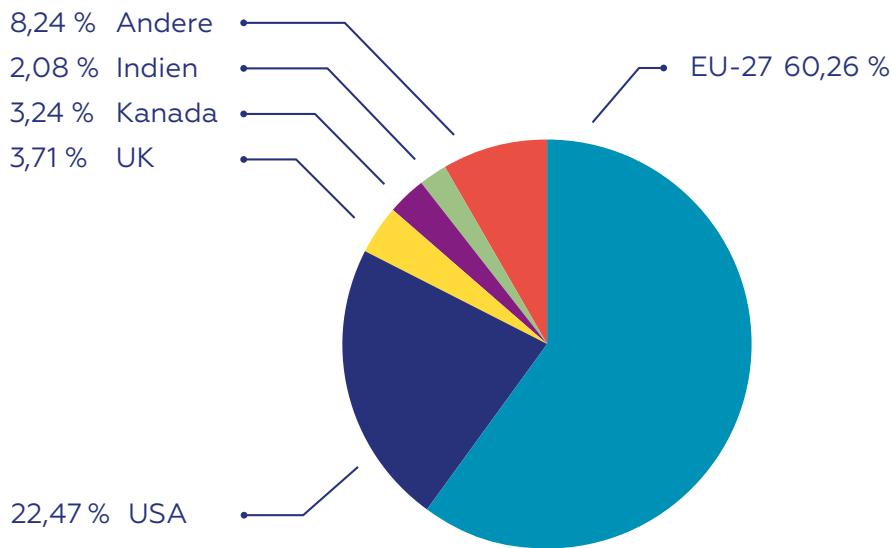
Es ist durchaus möglich, die Mehrheit der gefährdeten Bevölkerung der Welt bis Ende 2022 zu immunisieren. Laut IWF Schätzungen würde das etwa 50 Milliarden US-Dollar kosten, wovon 35 Milliarden US-Dollar als internationale Unterstützung benötigt würden. Der Internationale Währungsfonds schätzt den wirtschaftlichen Gewinn aus einer rascheren Beendigung dieser Pandemie auf 9 Billionen US-Dollar und macht dies damit zur derzeit wichtigsten und profitabelsten globalen Investition. Die neue Bundesregierung sollte weiterhin an der Spitze der internationalen Unterstützung weltweiter Impfungen stehen. Es bietet sich an darauf hinzuwirken, dass die EU größere Mengen an Impfstoffen bestellt und diese günstig an Länder mit niedrigen Einkommen weitergibt. Damit würden Anreize geschaffen, schnell die Produktionskapazitäten auszuweiten. Finanzielle Begünstigungen könnten genutzt werden, um die Präventionsmaßnahmen von Ländern mit niedrigem Einkommen zu verbessern.

Frühwarnsysteme gegen Pandemien zu verbessern und die Grundlagenforschung im Gesundheitsbereich zu stärken.

Mittelfristig sollten Deutschland und die EU eine zentrale Rolle in der Versorgung der Welt mit medizinischen Gütern zur Pandemiebekämpfung anstreben. Es wird notwendig sein, große Produktionskapazitäten für Impfstoffe auch in pandemiefreien Zeiten vorzuhalten, um beim Ausbrechen einer Seuche schnell die Produktion steigern zu können. Die EU hat während der COVID-Pandemie ihre Grenzen offen gehalten und an Impfstoff-Exporten festgehalten. Mit ihren vielen innovativen Pharmaunternehmen kann sie jetzt eine noch größere Rolle spielen.

Die Gefahr von Pandemien ist insgesamt gestiegen. COVID-19 war kein einmaliges Ereignis; das Risiko einer ähnlichen Pandemie in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren wird von Fachleuten als hoch eingeschätzt. Dies bedeutet, dass die Pandemiebekämpfung, ähnlich wie der Klimawandel, einen zentralen Stellenwert in der deutschen Außenpolitik erhalten muss. So sollte Deutschland mit anderen G20-Partnern daran arbeiten, das weltweite Gesundheitssystem zu stärken,

### Weltweit größte Impfstoffexporteure (basierend auf Exportwert)



Anmerkung: Der Anteil am weltweiten Handel mit Impfstoffen schließt den Intra-EU-Handel aus.  
Die Zahlen sind Durchschnittswerte zwischen 2017 und 2019.

Quelle: Bruegel (2021) nach WITS, <https://t1p.de/1c4l>

## IN KONSEKUNZION: ZU EINER STRATEGIE

In Zeiten von großen geopolitischen Spannungen und schweren Wirtschaftskrisen gibt es die politische Tendenz, durch Protektionismus Probleme lösen zu wollen. Dies ist aber selten erfolgreich. So warnen inzwischen herausragende Köpfe wie Adam Posen davor, dass eine protektionistische Handelsstrategie die Interessen der Mittelklasse verraten würde. Gerade auch in Deutschland wäre sie mit erheblichen Risiken für den exportorientierten Mittelstand und die Arbeitnehmer in diesen Unternehmen verbunden. Die historische Evidenz deutet sogar darauf hin, dass gerade eine heftige Wirtschaftskrise ein neues goldenes Zeitalter der Globalisierung einleiten könnte.

Deutschland sollte also eine Strategie wählen, die das Management der Globalisierung und der ökonomischen Interdependenzen in den Fokus nimmt, anstatt eine Abkopplung anzustreben. Ökonomische Interdependenz bedeutet aber zugleich Verwundbarkeit gegenüber politischem Druck aus dem Ausland. Drei Leitlinien sind daher von zentraler Bedeutung.

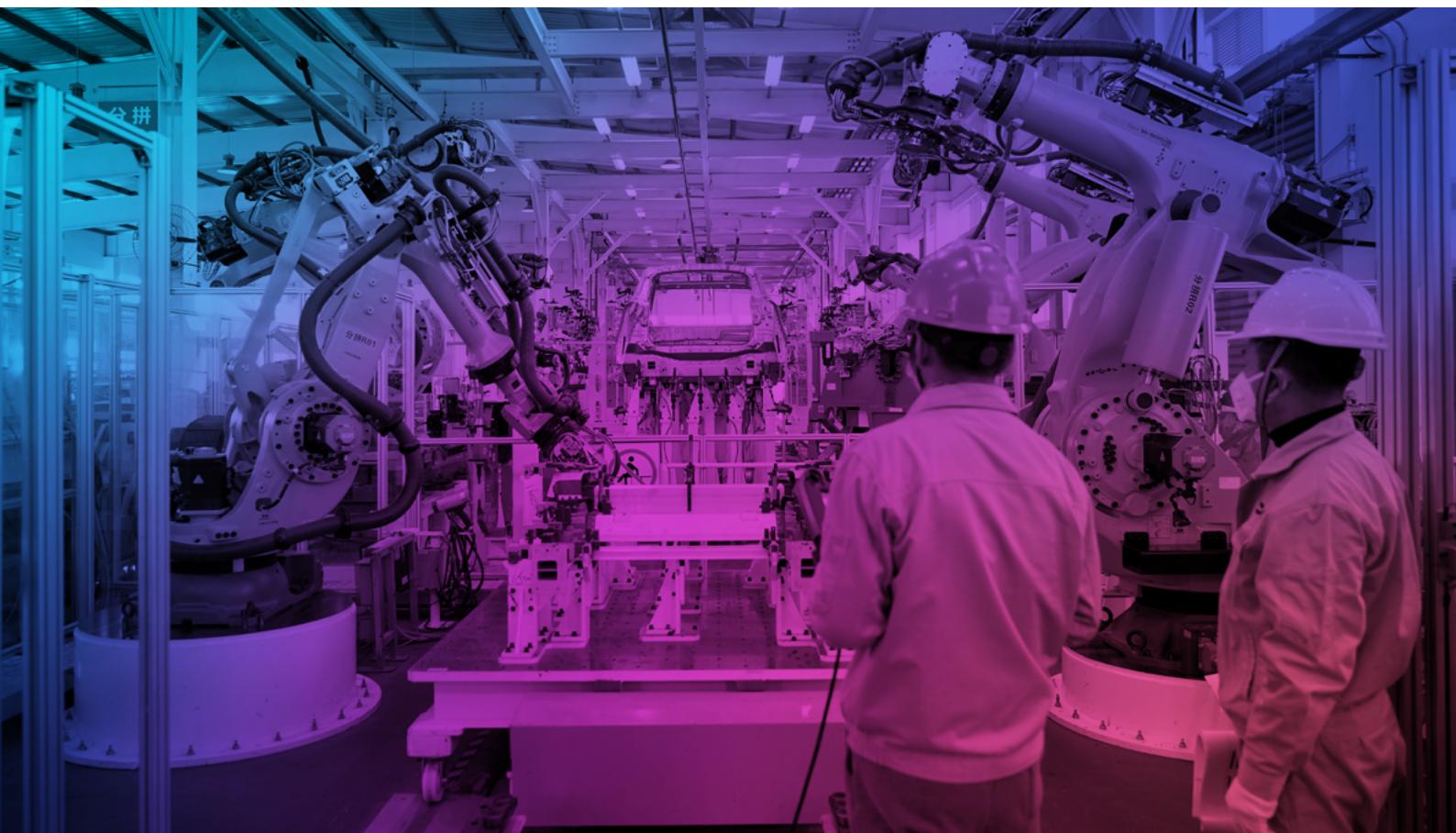
1. Um ihre Positionen glaubhaft durchsetzen zu können, benötigt die EU stärkere Instrumente, wie zum Beispiel ein gestärktes Investitionsprüfungsverfahren oder ein Subventionsprüfungsverfahren. Solche Instrumente erhöhen die Stabilität und Offenheit der Globalisierung, da sie abschreckend auf andere Handelsmächte wirken und diese somit zu einem Einhalten der weltweiten Handelsregeln bringen. Das multilaterale System wird gestärkt, wenn Deutschland und die EU als starker Pfeiler neben den USA und China erhalten bleiben.
2. Der angemessene Handlungsrahmen hierfür ist die EU. Deutschland hat weder die wirtschaftliche noch politische Macht, allein dem Druck Chinas oder der USA zu widerstehen. Es ist eine erhebliche Inkonsistenz, dass in einem integrierten Binnenmarkt die Instrumente des Schutzes nach Außen, zum Beispiel gegen feindselige Übernahmen in Schlüsseltechnologien, weiterhin hauptsächlich auf nationaler Ebene liegen, während die einmal getätigten Investitionen den Zugang zum gesamten Binnenmarkt ermöglichen. Deutschland sollte die EU-Initiativen unterstützen, die eine stärkere Zentralisierung solcher Entscheidungen vorsehen. Im

---

Bereich der Außenpolitik wäre es empfehlenswert, das Einstimmigkeitsprinzip zu überdenken.

3. In wirtschaftlichen Bereichen von herausragender strategischer Bedeutung ist es notwendig, die Resilienz von Wertschöpfungsketten zu erhöhen. Dies bedeutet, dass Abhängigkeiten von einzelnen Produzenten, beispielsweise bei modernen digitalen Technologien, durch eine Diversifizierungsstrategie zu reduzieren sind. Erwähnt seien hier Schlüsseltechnologien wie Computerchips oder essenzielle Rohstoffe für die Produktion grüner Technologien.
4. Eine Umsetzung der Vorschläge in den vier konkreten, oben diskutierten Handlungsfeldern – Resilienz, Technologie, Klima und Gesundheit – würde Deutschland und der EU klare Vorteile bringen. Die Stärkung der europäischen Wirtschaft und der europäischen Entscheidungsstrukturen würde nicht nur der Wirtschaft nutzen, sondern auch Handlungsspielräume gegenüber internationalen Partnern und Konkurrenten schaffen. Eine Stärke der EU und Deutschlands ist es, globale öffentliche Güter zu unterstützen und zu stärken. Die neue Bundesregierung sollte dies vorantreiben, weil Europa dadurch weltweit stärker wirken und seine Interessen und Werte besser durchsetzen kann.

# DGAP BERICHT



---

## Aktionsplan China und Außenpolitik

Was Deutschland tun muss, um im  
Systemwettbewerb mit China zu bestehen

---



**Dr. Tim Rühlig**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Programm Technologie und Außenpolitik, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)

---

**Chinas wirtschaftlicher und politischer Aufstieg fordert Deutschland auf vielen Ebenen heraus, von der Wettbewerbsfähigkeit seiner Industrie bis zur Robustheit seiner demokratischen Institutionen. Diese systemische Herausforderung zu bewältigen ist umso schwieriger, als Deutschland wirtschaftlich in hohem Maße von China abhängig ist.**

Viel zu lange sind Deutschland und die Europäische Union (EU) untätig geblieben, weil sie auf das Paradigma „Wandel durch Handel“ gesetzt haben. Doch die lange handlungsleitenden Hoffnungen haben sich nicht erfüllt, im Gegenteil: Heute droht China die internationale regelbasierte Ordnung ebenso wie die westlichen Demokratien zu verändern. Deutschlands spätes Erwachen hat das Land in eine schlechte Ausgangslage manövriert, denn Machtgleichgewicht und Abhängigkeiten haben sich zu Chinas Gunsten verschoben.

Eine klare Position gegenüber China kann nur noch im Verbund der EU durchgehalten werden, denn Deutschland ist das einzige Mitgliedsland der EU, das von China überhaupt noch ernst genommen wird. Doch auch gegenüber Deutschland zeigt sich China zunehmend selbstbewusst. Der deutsche Einfluss schwindet, wenn die EU nicht als Ganze handlungsfähiger wird. Doch bis heute sind die EU-Mitgliedsstaaten gespalten.

Deutschland ist allerdings auch eine wesentliche Ursache für die Uneinigkeit innerhalb der EU. Nationale, vor allem ökonomische Eigeninteressen verhindern nicht nur, dass die EU eine gemeinsame Position gegenüber China einnimmt. Sie nähren auch in den anderen EU-Mitgliedsstaaten Zweifel an der Solidarität Deutschlands. Der Druck auf Deutschland, seine Chinapolitik anzupassen steigt. Die Kosten einer Fortführung der bisherigen Politik wären enorm hoch. Auch die Vereinigten Staaten von Amerika drängen auf eine Wende der Chinapolitik. Die neue Bundesregierung sollte die deutsche Chinapolitik von Grund auf verändern.

## WAS CHINAS AUFSTIEG BEDEUTET

Bis vor wenigen Jahren hofften Deutschland und Europa auf „Wandel durch Handel“ in China. Dem lag die Annahme zugrunde, dass die wirtschaftliche Kooperation zu einer dreifachen Liberalisierung Chinas führen würde: Wirtschaftlich sollten Reformen eine freie Marktwirtschaft ermöglichen; innenpolitisch würde die wirtschaftliche Öffnung zu Wohlstand, Pluralisierung und schließlich zu Demokratisierung führen; international würde die Einbindung in die Weltmärkte die Eingliederung Chinas in die regelbasierte internationale Ordnung befördern. Dieses Paradigma hat sich als unzutreffend er-

wiesen, insbesondere seit Xi Jinping regiert. Im Gegenteil: Chinas autoritärer Staatskapitalismus wurde gestärkt und entfaltet internationale Strahlkraft. Diese Entwicklung hat vier Dimensionen: die innenpolitische Stärkung des Autoritarismus, das Wiedererstarken der chinesischen Staatswirtschaft, eine aggressivere Außenpolitik und die demokratiezersetzende Wirkung Chinas in Europa.

### 1. Die innenpolitische Stärkung des Autoritarismus

Seit seinem Amtsantritt 2012/13 hat Präsident Xi Jinping die autoritäre Herrschaft der Kommunistischen Partei (KPCh) gestärkt. Seine Regierung setzt insbesondere digitale Technologien zum Ausbau des Kontroll- und Repressionsapparats ein. Die ohnehin eingeschränkte Redefreiheit wird durch die engmaschige Kontrolle der sozialen Medien eklatant beschnitten; zugleich erschwert die Klarnamenregistrierung für die Nutzung sozialer Medien Anonymität im Internet. Internetplattformen greifen zunehmend zur Selbstzensur, seit sie für Inhalte, die von ihren Nutzern veröffentlicht werden, haftbar gemacht werden. Schließlich zeigt auch die medienwirksame Bestrafung von prominenten Kritikern abschreckende Wirkung.

Parallel dazu geht die chinesische Regierung verstärkt gegen die muslimische Bevölkerung der Provinz Xinjiang vor. China werden Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen, darunter die Inhaftierung von etwa 1,5 Millionen Muslimen, wobei die Schätzungen voneinander abweichen. In der Sonderverwaltungszone Hongkong verletzt das Nationale Sicherheitsgesetz von 2020 die völkerrechtlich kodifizierten Freiheitsrechte, die in der chinesisch-britischen gemeinsamen Erklärung zu Hongkong und im Pakt für bürgerliche und politische Rechte festgeschrieben worden waren. Jedwede Kritik an der Hongkonger Regierung kann als Subversion geahndet werden. Selbst Protest mit leerem Papier wird zum Straftatbestand.

Kurzum: Der Handel mit China konnte die Stärkung des Autoritarismus nicht verhindern und hat, entgegen langjährigen Hoffnungen, keine politische Öffnung hin zur Demokratie erwirkt.

### 2. Die wiedererstarkende Staatswirtschaft

Auch wirtschaftlich tritt das Gegenteil der deutschen Erwartungen ein: Xi stärkt seit 2011 die Staatswirtschaft. Dies führt unmittelbar zur Erosion der Wettbewerbsgleichheit mit Deutschlands freier Marktwirtschaft. In den 1980er und 1990er Jahren schienen sich die deutschen Hoffnungen auf eine wirtschaftliche Öffnung Chinas zu bestätigen. Die schrittweise Einführung von marktwirtschaftlichem Wettbewerb und die Stärkung der Privatwirtschaft lösten

die Planwirtschaft aus der Zeit von Mao Zedong ab. Doch bereits unter Xis Vorgänger Hu Jintao kamen diese Wirtschaftsreformen weitgehend zum Stillstand. Seit Xis Amtsantritt 2011 sorgt die Regierung erst recht für die Stärkung und Zentralisierung der Staatsunternehmen. Dies zeigt sich besonders deutlich an der Kreditvergabe durch den staatlich dominierten Bankensektor: Noch 2011 hatten die Staatsunternehmen wegen ihrer schwächeren wirtschaftlichen Performance nur 28 Prozent des gesamten Kreditvolumens erhalten. Unter Xi Jinping stieg dieser Anteil bis 2016 auf 83 Prozent. In Abwesenheit funktionierender Kapitalmärkte kommt diese Umverteilung der Kredite einer maßgeblichen Stärkung der Staatswirtschaft und einer Aushöhlung marktwirtschaftlicher Prinzipien gleich.

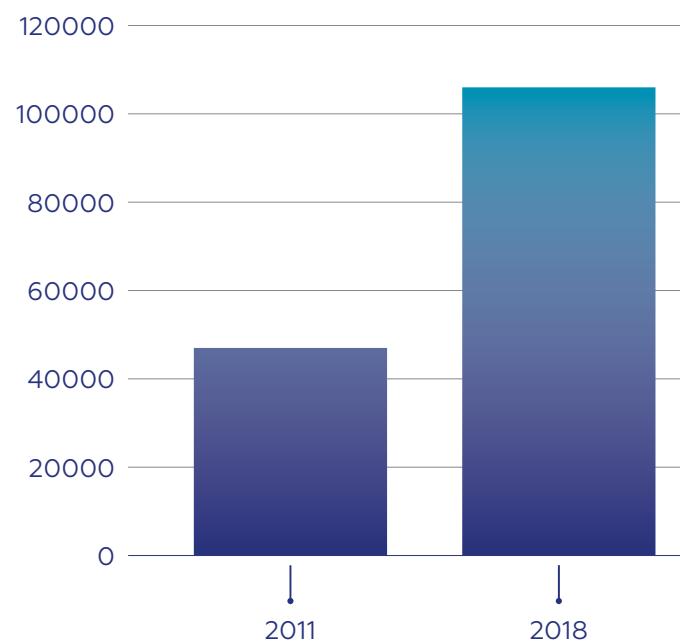
Gleichzeitig wurde die Privatwirtschaft verstärkt der unmittelbaren politischen Kontrolle der KPCh unterstellt. Dafür steht die systematische Einführung von Parteizellen in Privatunternehmen. Ein weiteres Beispiel ist das Vorgehen gegen führende privatwirtschaftliche Konzerne in der Digitalwirtschaft zum Beispiel Alibaba, Ant, Tencent und Didi. Vor allem mit kartellrechtlichen Mitteln greift die KPCh Unternehmen an, die ihr zu mächtig geworden sind. Nachdem ein privates Video, in dem Alibaba-Gründer Jack Ma Kritik äußerte, publik geworden war, verschwand er über Wochen aus der Öffentlichkeit.

### 3. Chinas aggressive Außenpolitik

Weil China die globale Finanzkrise 2008 schneller überwand als westliche Staaten, keimte bei Chinas Machthabern die Hoffnung auf, über ein überlegenes System zu verfügen. Dieses Gefühl der Stärke paart sich aber mit Sorge um die Verletzbarkeit der Einparteiherrschaft. Die Verschuldung von Staat, Unternehmen und privaten Haushalten steigt rapide und beträgt mindestens 270 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Die tatsächliche Kreditausfallquote liegt weit über den offiziellen Angaben. Die ineffiziente Kreditallokation führt auch dazu, dass China in der „Middle Income Trap“ steckenbleibt, es also nicht den Anschluss an die reichen Länder schafft. Die Frustration der jungen, gut ausgebildeten Generation durch mangelnde Karrierechancen wächst. Weitere Probleme ergeben sich aus den wachsenden Mobilitätsherausforderungen in den Megastädten, der Notwendigkeit eines besseren Umwelt- und Klimaschutzes, der grassierenden Korruption und einem erstarkenden Nationalismus in der Gesellschaft.

Einerseits erwartet die chinesische Gesellschaft, dass die KPCh ihre Macht einsetzt, um chinesische Interessen in der Welt durchzusetzen. Andererseits fordert sie eine Politik, die Chinas internationale Anerkennung, Status und Reputation stärkt. Diese Mischung aus Stärke und Ver-

### Zahl der Parteizellen in Joint Ventures



Quelle: Handelsblatt (2018) nach Angaben der Zentralorganisation der KPCh, <https://t1p.de/p78e>

letzlichkeit führt zu Chinas zunehmend aggressiver und nationalistischer Außenpolitik. Im Südchinesischen Meer hat China seine Zurückhaltung aufgegeben und auf künstlichen Inseln Militärstützpunkte errichtet. Die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs, der 2016 zugunsten der Philippinen geurteilt hatte, wird in Peking bestritten. Gegenüber Taiwan fühlt sich China stark genug, um laut über den Einsatz militärischer Mittel zur Wiedervereinigung nachzudenken.

Die von anderen Ländern verhängten Exportkontrollen und Strafzölle haben der chinesischen Führung deutlich gemacht, wie verletzbar China durch die wirtschaftliche Integration in die Weltmärkte geworden ist. Mit einer neuen Strategie, „duale Zirkulation“ genannt, versucht sie daher, unabhängiger von globalen Wertschöpfungsketten zu werden und heimische Innovationen zu fördern. Parallel dazu baut China seinen Einfluss mittels Infrastrukturinvestitionen in Drittstaaten als Teil der neuen „Seidenstraße“ aus. Entgegen den in Deutschland gehegten Hoffnungen hat sich China nicht in die regelbasierte Ordnung eingegliedert.

#### 4. Chinas demokratiezerstörende Wirkung in Europa:

In Europa erweist sich China immer mehr als ein Akteur, der demokratische Rechte, Freiheiten und Institutionen zersetzt. Im Zentrum der chinesischen Bemühungen steht der Wunsch, die Diskurshoheit über alle politischen und gesellschaftlichen Debatten, die China betreffen, zu erlangen. Beispielhaft ist Chinas Desinformationskampagne zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie.

Im Frühjahr 2021 reagierte China auf moderate EU-Sanktionen mit drastischen Gegenmaßnahmen gegen EU-Parlamentarier und europäische Wissenschaftler, darunter das Mercator Institute for China Studies (MERICS) in Berlin. China unterminiert auch die Kunst-, Presse- und Wissenschaftsfreiheit, indem es Institutionen und Individuen in Europa wegen ihrer Äußerungen bedroht. In der Schweiz legte zuletzt eine Professorin die Betreuung einer Dissertation nieder, nachdem China an den Tweets ihres Doktoranden Anstoß genommen hatte.

Diese Vorgänge werfen die Frage auf, wie scharf China erst reagieren wird, wenn nicht nur ideologische, sondern auch wirtschaftliche Interessen betroffen sind. Der deutsche Gesetzgeber muss sich beispielsweise auf chinesische Reaktionen auf die Umsetzung des Lieferkettengesetzes gefasst machen. Zuletzt hatte es Boykottaufrufe gegen den schwedischen Modehersteller H&M gegeben, nachdem dieser erklärt hatte, keine Baumwolle aus der chinesischen Provinz Xinjiang mehr verwenden zu wollen.

Diese Beispiele zeigen, wie zutreffend die in der EU zunehmend verbreitete Einschätzung ist, dass Chinas Aufstieg mit einer Erosion der liberalen Ordnung in der Welt und in Europa einhergeht.

#### DIE KOSTEN DES „WEITER-SO“

China ist eine systemische Herausforderung, weil das Land durch seine grundlegenden strukturellen Unterschiede (Demokratie versus Autokratie, freie Marktwirtschaft versus Staatskapitalismus) die von Deutschland und der EU präferierte politische und wirtschaftliche Ordnung herausfordert. Diese Divergenzen prägen nicht nur Deutschlands Beziehungen zu China, sondern beeinflussen auch seine Handlungsoptionen über zahlreiche Politikfelder hinweg. Diskutiert werden sollte daher nicht nur, in welcher Form Deutschland dafür sorgen kann, dass Demokratie, Freihandel und Globalisierung die handlungsleitenden Paradigmen europäischer Außenpolitik bleiben können, sondern auch, wie diese aktiv zu verteidigen sind. In diesem Kontext erstaunt die Zurückhaltung der Bundesregierung, denn die Kosten, die sich durch Nichthandeln be-

ziehungsweise durch die Fortsetzung des gegenwärtigen Kurses ergeben, sind immens. Zu groß sind die drohenden Verluste an Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit sowie an internationalem Einfluss, auch im Verbund mit der EU und anderen Bündnispartnern.

Chinas Machtzuwachs ist wesentlich ein Ergebnis wirtschaftlicher Stärke und zunehmender Innovationskraft, vor allem in der Digitaltechnologie. Wenn Deutschland jetzt nicht beginnt, die wirtschaftlichen und technologischen Abhängigkeiten von China aktiv zu begrenzen, wird es sich dauerhaft vom Innovator zu einem Markt für chinesische Zukunftstechnologien wandeln. Dies bedeutet nicht nur einen erheblichen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand (siehe Aktionsplan Technologie), sondern vermindert auch Deutschlands Fähigkeit, international autonome Entscheidungen zu fällen. Im EU-Kontext beschrieb der ehemalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker dies als einen drohenden Verlust von „Weltpolitikfähigkeit“. Digitaltechnologische Fähigkeiten sind eine zentrale Machtressource des 21. Jahrhunderts. Deutschland droht aufgrund verschiedener Elemente, darunter der begrenzten Kontrolle über Daten und der Schwächung seiner Stellung in den internationalen Wertschöpfungsketten, zu einem Spielfeld des Großmachtkonflikts zwischen USA und China zu werden. Die Kontroverse um die Zulassung des chinesischen Netzwerkausrüsters Huawei beim Aufbau des 5G Netzes ist womöglich nur das erste Beispiel.

Ohne einen Kurswechsel droht Deutschland an Bedeutung für einen zentralen Bündnispartner, die USA, zu verlieren. Zentral für die USA ist der Großmachtkonflikt im asiatisch-pazifischen Raum. Zwar hat Deutschland 2020 erstmals eine indopazifische Strategie vorgelegt. Doch kann dies nur der erste Schritt sein, um im Verbund mit der EU im asiatisch-pazifischen Raum handlungsfähig zu werden. Nur wenn Deutschland und die EU eigene Ressourcen einbringen und eine klare Haltung zum zentralen Großmachtkonflikt des 21. Jahrhunderts entwickeln, bleiben sie für diese Entwicklung relevant und behalten für die USA mehr als nur legitimatorische Bedeutung.

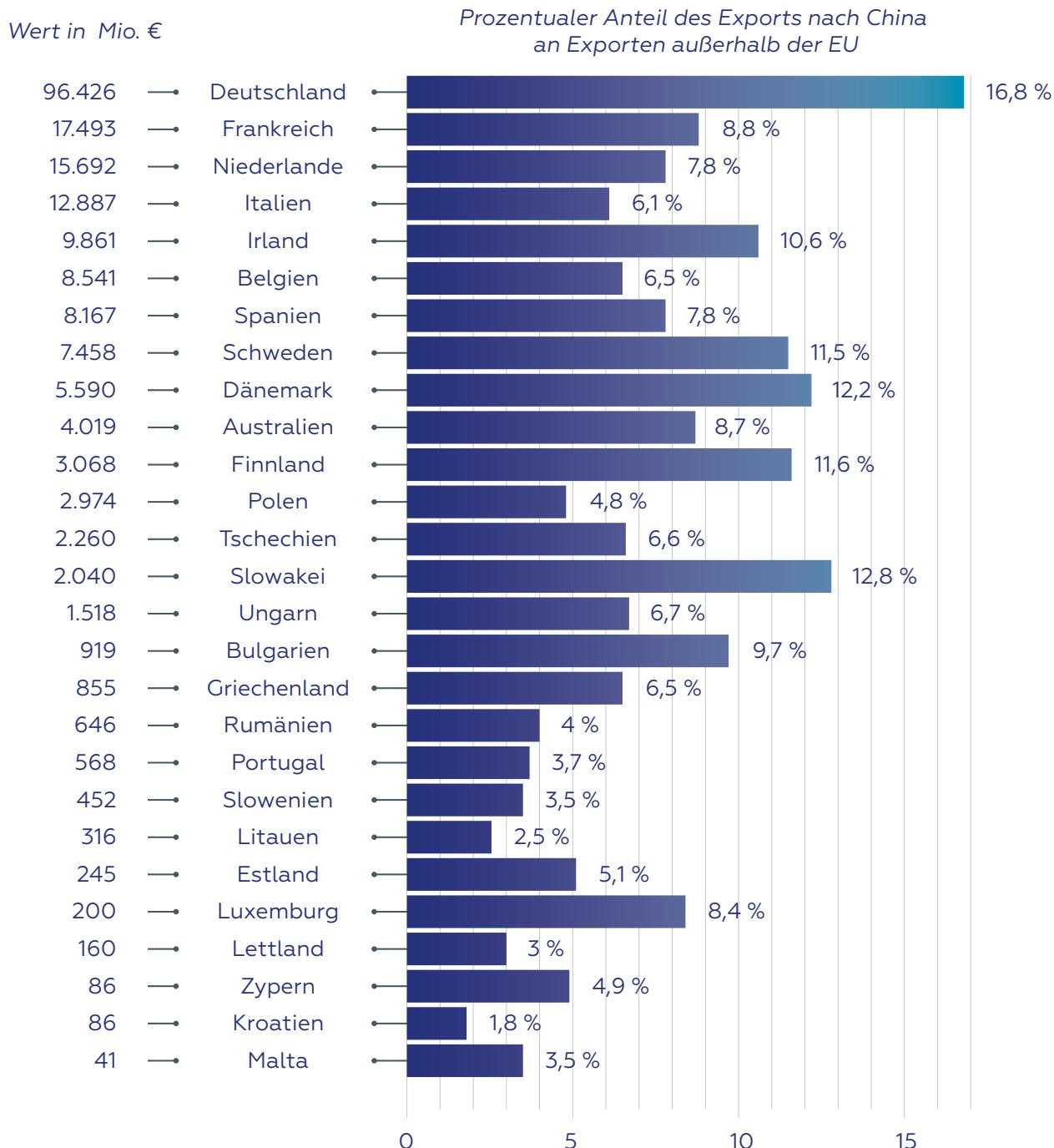
#### DIE GESPALTENE EU UND DIE VERANTWORTUNG DER MITGLIEDSSTAATEN

Angesichts der systemischen Herausforderung, die China darstellt, setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass nicht die einzelnen Nationalstaaten, sondern die EU der adäquate Handlungsrahmen ist. Die EU-Außenpolitik ist allerdings Domäne des Europäischen Rates, in dem alle EU-Mitgliedsstaaten über ein Veto verfügen, und jenseits der Erkenntnis, dass China für die EU-Außenpolitik zentral ist, bleiben die Mitgliedsstaaten gespalten. Dieser anhaltende Mangel an Einigkeit und die daraus folgende Handlungs-

unfähigkeit der EU sind nicht nur Ausdruck einer stärker pro-chinesischen Haltung der zentral-, ost- und südeuropäischen Staaten, allen voran Ungarn. Sie sind auch das Ergebnis deutscher Priorisierung von wirtschaftlichen Partikularinteressen. Angesichts des erheblichen Anteils, den

China am deutschen Außenhandel hat (2020 waren es rund 9,5 Prozent) vertrauen kleinere EU-Mitgliedsstaaten nicht auf ein geeintes europäisches Handeln, wenn sie sich chinesischem Druck ausgesetzt sehen.

### EU-Exporte nach China, 2020



Trotz der vorherrschenden Uneinigkeit befindet sich die EU-Chinapolitik in einem Prozess der Neuausrichtung.

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) versuchte 2019 diesen Prozess mit einem neuen „Strategischen Ausblick“ zu befördern. Darin wird China erstmals nicht nur als Partner und Wettbewerber, sondern auch als systemischer Rivalen bezeichnet. Das Dokument wurde von den Staats- und Regierungschefs gebilligt. Auch die Europäische Kommission unterstreicht die internationalen Ambitionen der EU. Sie strebt nach einer „offenen strategischen Autonomie“, die die Abhängigkeiten Europas nicht nur durch den Aufbau eigener Kapazitäten, sondern auch durch Diversifizierung von Lieferanten verringern will. Dieser Begriff wird bezeichnenderweise zunehmend unter dem Gesichtspunkt der Reduktion der Abhängigkeit von China diskutiert. Schließlich hat auch das Europäische Parlament in einer Reihe von Resolutionen in den letzten Jahren zu einer klaren und kritischen Haltung gegenüber China gefunden. Doch angesichts der Tatsache, dass die Außenpolitik in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten liegt, braucht es dort einen Konsens, um eine signifikante Erhöhung der Handlungsfähigkeit gegenüber China zu erreichen. Gerade Deutschland wirkt hier bislang allerdings nicht als Impulsgeber. Wahlweise wird dies von Beobachtern mit den engen wirtschaftlichen Verflechtungen und Abhängigkeiten Deutschlands oder mit der Haltung von Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärt. Kanzlerin Merkel wird dabei eine große Faszination für China gepaart mit der Überlegung, dass Chinas Aufstieg unaufhaltsam sei, nachgesagt.

Das war allerdings nicht immer so. Als die deutsche Bundesregierung vor rund fünf Jahren gemeinsam mit Frankreich und Italien die Initiative für ein Überprüfungsverfahren für ausländische Direktinvestitionen ergriff, leitete dies eine Debatte über eine neue EU-Chinapolitik ein. Ausgangspunkt war die mehrheitliche Übernahme des Augsburger Robotikunternehmens Kuka durch die chinesische Midea Group. Damit verbunden war die Sorge, dass deutsches Know-how nach China abwandern und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands untergraben werden könnte. Doch nachdem das Überprüfungsverfahren für Direktinvestitionen verabschiedet war, glaubten viele in Berlin, das Problem gelöst zu haben.

Heute ist der Handlungsdruck China gegenüber noch weit aus größer als vor fünf Jahren. Die neue Bundesregierung sollte die Initiative ergreifen und wieder stärker zur Impulsgeberin werden. Deutschland spielt in der EU eine Schlüsselrolle, weil es wegen seiner Innovationskraft und der wechselseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit das einzige Mitgliedsland der EU ist, das von China noch ernst genommen wird.

## CHANCEN FÜR EINE NEUE DEUTSCHE CHINAPOLITIK

In Deutschland und Europa verbreitet sich die Erkenntnis, dass China eine zentrale Herausforderung darstellt. Dies eröffnet gleich vier „windows of opportunity“, die die neue Bundesregierung in die Lage versetzen sollten, die deutsche Chinapolitik grundlegend neu auszurichten:

### 1. Wachsender politischer Konsens in Deutschland:

Bereits im Vorfeld der Bundestagswahl hat sich in Ansätzen ein Konsens zwischen CDU/CSU, SPD, Grünen und FDP abgezeichnet, dass es zu einer politischen Neuausrichtung gegenüber China kommen muss. Insbesondere die Wahlprogramme von Grünen und FDP setzen kritische Akzente gegenüber der Volksrepublik. Union und SPD formulieren vorsichtiger. Allerdings äußern sich auch Spaltenpolitiker dieser Parteien distanzierter als bisher. Diese Entwicklung könnte sich verstärken, wenn ab Herbst die Bundesregierung nicht mehr unter der Führung von Angela Merkel steht.

Die Bundesministerien sind derweil bereits einen Schritt weiter. Die indopazifische Strategie des Auswärtigen Amtes steht dafür exemplarisch. Auch in anderen Bundesministerien, vor allem dem Bundeswirtschaftsministerium, hat sich der Blick auf China deutlich verschoben.

### 2. Wachsende Unterstützung in der Wirtschaft für eine Neuausrichtung

Erleichtert wird eine Neuausrichtung dadurch, dass europäische und deutsche Wirtschaftsverbände, die über Jahrzehnte die enormen Wachstumspotenziale Chinas hervorhoben, vermehrt auf die Risiken ungleicher Wettbewerbsbedingungen hinweisen. Der Bundesverband der Deutschen Industrie sprach bereits vor der Veröffentlichung des „Strategischen Ausblicks“ durch den EAD von einer systemischen Rivalität. Zwar werden Wirtschaftsunternehmen, gerade auch aus der Automobilbranche, weiterhin auf eine moderate Chinapolitik drängen. Aber die deutsche und die europäische Wirtschaft sind nicht mehr geeint in ihrem Ruf nach einer kooperativen Chinapolitik, die die systemischen Herausforderungen außer Acht lässt.

### 3. Anerkennung der Bedeutung von EU-Einigkeit:

In den EU-Institutionen ist die Analyse bereits weiter gediehen als in Deutschland. Auch in den Mitgliedsstaaten

ist die Erkenntnis gereift, dass nur ein gemeinsames Vorgehen zukunftsweisend ist. Exemplarisch steht dafür die Entwicklung der „5G Toolbox“, einem gemeinsam von mehreren EU-Institutionen erarbeiteten Kriterienkatalog zum Umgang mit Sicherheitsrisiken beim Ausbau des neuen Mobilfunknetzes. Darunter fällt auch die Rolle chinesischer Netzwerkausrichter wie Huawei. Zwar sind sich die Mitgliedsstaaten noch uneins, aber eine deutsche Initiative für eine gemeinsame EU-Chinapolitik dürfte nicht auf grundsätzliche Ablehnung stoßen.

#### 4. Amerikanischer Druck:

Die USA betrachten China mittlerweile als größte internationale Bedrohung, weit vor Russland. Für US-Präsident Joe Biden sind Allianzen mit Demokratien die wichtigste

Ressource in der Auseinandersetzung mit dem autoritären China. Schon unter seinem Vorgänger Donald Trump hatten die USA die NATO-Staaten zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit China aufgefordert. Bislang kommt der EU jedoch eine weitgehend passive Funktion als Legitimationsquelle der US-Politik zu: Durch ihre Zustimmung soll die EU verdeutlichen, dass die USA nicht aus machtpolitischen Partikularinteressen heraus handeln. Sollte die EU jedoch mit eigenen Ressourcen und einer einheitlichen Position auftreten, würde es im amerikanischen Interesse liegen, sich mit den Europäern abzusprechen und sie zu einer aktiveren Rolle zu ermutigen. Die Präsidentschaft Bidens bietet neue Gestaltungsmöglichkeiten für die EU, sofern diese sich auf einen gemeinsamen neuen Kurs einigen kann.

## Empfehlungen

Nach der Bundestagswahl sollte Deutschland eine Wende in der Chinapolitik vollziehen – eine sanfte Kurskorrektur ist nicht ausreichend. Ein erster konstruktiver Schritt ist die neue indopazifische Strategie. Sie sollte im Einklang mit den zentralen Strategien der EU konkretisiert und in die politische Praxis übersetzt werden. Die Neuausrichtung der Chinapolitik bedarf allerdings nicht nur einer Veränderung der Bundespolitik, sondern ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe des öffentlichen Sektors, der Wirtschaft und der Gesellschaft. Deutschland sollte seine neue China-Politik im EU-Kontext vollziehen. Die neue Bundesregierung sollte sich für einen prinzipiengleiteten Ansatz entscheiden, der einen klaren Kompass bei der Abwägung verschiedener Interessen und Werte vorgibt. Deutschlands neue Chinapolitik muss sich konzeptionell, institutionell und materiell in kurzer Zeit neu aufstellen.

### 1. Chinapolitik als nationale Querschnittsaufgabe

#### Konzeptionelle Dimension

Der Aufstieg Chinas ist ein Megatrend. Wie bei anderen dieser Trends, etwa der Digitalisierung und der Dekarbonisierung, die selbst eine China-Dimension haben, bedarf es einer nationalen Anstrengung, um nicht nur die Bundesregierung, sondern auch Länder, Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in die Lage zu versetzen, mit den neuen Gegebenheiten angemessen umzugehen. Entscheidend ist die Einsicht, dass Chinapolitik

nicht ausschließlich Außenpolitik ist. Wie China sich entwickelt, hat Einfluss auf die deutsche Wettbewerbsfähigkeit, ist entscheidend für die Bekämpfung des Klimawandels und wichtig für die Zukunft der demokratischen Freiheiten und Institutionen. Das bedeutet, dass nicht mehr „Wandel durch Handel“ handlungsleitend sein kann, sondern die Verteidigung von Interessen und Werten im Inneren maßgeblich sind.

Umgekehrt ist Deutschlands Umgang mit China mehr als nur Innenpolitik. Die globale Zukunft von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, universellen Menschenrechten, freier Marktwirtschaft und Freihandel werden vor allem davon abhängen, ob sich jene Staaten, die diese Werte vertreten und umsetzen, als erfolgreich, wettbewerbsfähig, wehrhaft und widerstandsfähig erweisen. Wenn Deutschland China als systemische Herausforderung begreift, dann sollte die neue Bundesregierung eine systemische Antwort geben.

#### Institutionelle Dimension

Bei diesem Wandel sollten zwei institutionelle Veränderungen helfen:

- **China-Politik in den Bundessicherheitsrat:** Die China-Politik sollte ein zentrales Thema hochrangiger Koordination innerhalb der Bundesregierung werden. Dazu bietet sich die Verankerung in den zu reformierenden Bundessicherheitsrat an (siehe auch Aktionspläne Strukturen Deutscher Außenpoli-

tik und Sicherheits- und Verteidigungspolitik). Vor jeder Sitzung des Sicherheitsrats sollten sich die Fachabteilungen der Bundesministerien koordinieren. Zudem sollte ein Beraterstab mit Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gegründet werden, der vor jeder Sitzung des Bundes sicherheitsrates zusammentritt und ihn im Umgang mit China berät.

- **Dezentrale Informationsbörsen China:** Um der Tatsache, dass China mehr als „nur“ eine bundespoltische Herausforderung darstellt, Rechnung zu tragen, sollte die neue Bundesregierung in enger Koordination mit den Bundesländern und den Kommunen dezentrale China-Informationsbörsen aufbauen und finanzieren. Diese Informationsbörsen sollten im engen Austausch mit Ländern und Kommunen im ganzen Bundesgebiet dezentral entstehen und gezielte Informations-, Beratungs- und Bildungsangebote für unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen erarbeiten. Dazu zählen Unternehmen und kommunale Verwaltungen, die mit chinesischen Investitionsangeboten konfrontiert sind, genauso wie staatliche und private Forschungseinrichtungen, die eine Kooperation mit chinesischen Partnern erwägen. Gleches gilt für die Schulen, die China nicht nur als Unterrichtsthema behandeln, sondern deren Schüler auch täglich chinesische Softwareangebote, zum Beispiel TikTok, nutzen. Die dezentralen Informationsbörsen sollte gezielte, praxisorientierte Informationen und Weiterbildungsangebote bereitstellen.

### Materielle Dimension

Die Mittel für die Informationsbörsen China sind überschaubar und sollten vom Bund bereitgestellt werden. Eine viel größere finanzielle Herausforderung stellt die gesamtgesellschaftliche Dimension des systemischen Wettbewerbs mit China dar. Deutschland wird seine Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit stärken müssen, insbesondere mit Blick auf Digitaltechnologie (siehe auch Aktionsplan Technologie und Außenpolitik).

### Zeitrahmen

Der neue Bundessicherheitsrat und der ihn begleitende China-Stab sollten in den Koalitionsverhandlungen beschlossen werden und unmittelbar nach Vereidigung der neuen Bundesregierung die Arbeit aufnehmen. Die dezentralen Informationsbörsen China sollten im Rahmen einer zweijährigen Pilotphase bis Ende 2023 installiert werden. In der Folgezeit sollten sie in vollem

Umfang ausgebaut und spätestens alle fünf Jahre evaluiert werden.

## 2. Deutsche Chinapolitik im Rahmen der EU

### Konzeptionelle Dimension

Die europäischen Länder werden nur im EU-Rahmen ihre Handlungsfähigkeit gegenüber China zurückgewinnen können. In diesem Bewusstsein sollte die neue Bundesregierung zur Impulsgeberin der Diskussion in der EU werden. Ein geeigneter Anknüpfungspunkt ist der „Strategische Ausblick“ des EAD. Bislang beschreibt er China simultan als Partner, Wettbewerber und systemischen Rivalen. Umstritten bleibt jedoch, wie genau diese Trias definiert werden soll. Eine naheliegende Möglichkeit besteht darin, Chinas Rolle abhängig vom jeweiligen Politikfeld zu bestimmen. Beispielsweise wäre China demnach Partner bei der Bekämpfung des Klimawandels, Wettbewerber im Ringen um globale Marktanteile und systemischer Rivale, wenn es um die Durchsetzung der universellen Menschenrechte geht.

Die Bundesregierung sollte eine solche Einteilung nach Politikfeldern auf jeden Fall ablehnen. Stattdessen sollte sie konkrete Vorschläge machen, wie sich das spezifische Merkmal der systemischen Rivalität auf die Partnerschaft und den Wettbewerb mit China auswirken sollte. Ebenso ist zu bestimmen, was die Notwendigkeit einer Kooperation mit China für die systemische Rivalität bedeutet. Dies sollte nicht abstrakt, sondern an konkreten Politikfeldern definiert werden. Ein Beispiel ist die Bekämpfung des Klimawandels, die nicht als rein partnerschaftliches Politikfeld angesehen werden sollte. China ist größter Emittent von Treibhausgasen und damit unverzichtbarer Partner beim Klimaschutz. Zugleich befinden sich China und Deutschland in einem Wettbewerb um klimaneutrale Technologien. Dieser Wettbewerb findet auf Grundlage von ungleichen Wettbewerbsbedingungen statt.

## Institutionelle Dimension

Die neue Bundesregierung sollte auch institutionelle Reformen zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU gegenüber China anstoßen:

- **Einführung des Prinzips qualifizierter Mehrheiten:** Angesichts der Uneinigkeit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten führt das Einstimmigkeitsprinzip in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu einer weitgehenden Blockade. Obgleich die Erfolgsaussichten gering sind, sollte die neue Bundesregierung einen Vorstoß zur vollständigen oder teilweisen Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips machen.
- **EU-Pioniergruppe zu China gründen:** Parallel dazu sollte sie die anderen EU-Mitgliedsstaaten zur Gründung einer „offenen Pioniergruppe China“ einladen. Die Mitglieder dieser Pioniergruppe sollten gemeinsame Positionen zu China erarbeiten, koordiniert handeln und intern das Prinzip der qualifizierten Mehrheitsentscheidung nach EU-Regelwerk einführen. Dies kommt zwar einer Abgabe von Souveränitätsrechten gleich. Doch die Gruppe muss sich von der Erkenntnis leiten lassen, dass sich Handlungsfähigkeit gegenüber China weder national noch in der gesamten EU erreichen lässt, solange das Einstimmigkeitsprinzip nicht abgeschafft ist.

Die Pioniergruppe sollte jedoch einen eng gefassten Begriff von Chinapolitik zum Ausgangspunkt nehmen, der sich auf außenpolitische Fragen und auf direkte Einmischungen Chinas in die inneren Angelegenheiten der Staaten der Pioniergruppe beschränkt. Ein breiter, systemischer Begriff von Chinapolitik, wie er in weiten Teilen dieses Kapitels propagiert wird, würde die Pioniergruppe nur zum Scheitern führen. Gelten sollte das Prinzip der EU, das heißt, dass die Pioniergruppe nur dann handelt, wenn sich die EU-Institutionen, vor allem der Europäische Rat, nicht einig werden können. Die Pioniergruppe China sollte allen EU-Partnern offenstehen und sich eng mit allen EU-Mitgliedsstaaten und zentralen Partnern wie Großbritannien beraten.

- **Abstimmung mit Gleichgesinnten:** Deutschland sollte die Schaffung neuer und die Vertiefung von bestehenden Dialogformaten der EU mit Gleichgesinnten anregen. Der transatlantische Dialog im Rahmen des neuen EU-US-Handels- und Technologierats sollte durch Kooperationen mit Großbritannien, Kanada, Australien, Japan oder auch Indien ergänzt werden. Diese Dialogformate bieten nicht

nur die Chance einer Abstimmung mit Gleichgesinnten, sondern zwingen die EU zur internen Abstimmung ihrer Positionen, vor allem mit Blick auf die Definition, Ausgestaltung und Umsetzung der von der Europäischen Kommission angestrebten „offenen strategischen Autonomie“.

## Materielle Dimension

Die Kosten einer Neuverankerung der Chinapolitik in der EU sind begrenzt. Die neue Bundesregierung sollte jedoch Bereitschaft zur finanziellen Ausstattung der Pioniergruppe signalisieren, sollte dies notwendig sein. Finanziell bedeutsamer wird sein, dass sich Deutschland an der Ausstattung von EU-Initiativen zur Stärkung der offenen strategischen Autonomie, nicht zuletzt im Bereich neuer Technologien, engagiert.

## Zeitrahmen

Der konzeptionelle Impuls der neuen Bundesregierung sollte bis Ende 2022 erfolgen. Der „China-Stab“ des Bundesicherheitsrates (siehe Teil 1 der Empfehlungen) sollte der Bundesregierung bis Sommer 2022 konkrete Vorschläge unterbreiten und beratend zur Verfügung stehen. Die Initiative zur Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen sowie der Vorstoß zur Gründung der offenen Pioniergruppe sollten im gleichen Zeitrahmen erfolgen. Dasselbe gilt für Initiativen zur Koordination mit Gleichgesinnten.

## 3. Kompass für eine prinzipiengeleitete Chinapolitik

### Konzeptionelle Dimension

Außenpolitische Entscheidungen sind häufig Abwägungen. Dies gilt erst recht für das multidimensionale Verhältnis zur Volksrepublik China. Die neue Bundesregierung sollte im Verbund mit den EU-Partnern der Pioniergruppe einen Kompass für eine prinzipiengeleitete Chinapolitik entwickeln. Drei Dimensionen sind dafür wichtig: (a) Kerninteressen der EU, (b) das Einflusspotenzial der EU und (c) das Ausmaß von Werteverstößen durch China. In der ersten und dritten Dimension gilt es zu definieren, auf welche Kerninteressen und Werte sich die EU einigen kann; in der zweiten Dimension steht die Frage im Zentrum, welche Mittel die EU bereit ist einzusetzen, um Einfluss auf China zurückzugewinnen. Hierzu wäre zunächst sinnvoll, eine Matrix zu erstellen, um Konvergenzen und Divergenzen innerhalb der EU/Pioniergruppe zu klären. Das Ziel sollte sein, „rote Linien“ an China zu kommunizieren und gemeinsame Reaktionen auf Verletzungen dieser

Linien innerhalb der EU/Pioniergruppe zu verabreden. Chinas wachsende Präsenz und demokratiezersetzender Einfluss innerhalb der EU sollte besondere Priorität genießen.

### **Institutionelle Dimension**

Die Entwicklung einer stärker prinzipiengeleiteten Politik sollte durch zwei weitere Koordinationsmechanismen unterstützt werden:

- **Koordinierter Schutz gegenüber Bedrohung:**

Zentral für den Schutz der Grundwerte und des politischen Systems ist eine Verstärkung der nachrichtendienstlichen Kooperation innerhalb der EU. Daneben gilt es Desinformationskampagnen nicht nur systematisch aufzuspüren, wie dies im Rahmen der EU-Institutionen – wenngleich mit zu geringen Ressourcen – geschieht, sondern diese auch mediennwirksam publik zu machen.

- **Angebote für chinesische Bürger in Europa:**

Da Auslands-Chinesen im Fokus chinesischer Aktivitäten in Europa stehen, sollten Deutschland und die EU zudem in ein Informationsangebot für sie investieren. Dieses soll in chinesischer Sprache tagessaktuelle Nachrichten über Entwicklungen in Europa liefern sowie die Grundwerte, Freiheiten und Funktionsweisen europäischer Demokratien vermitteln. Dieses Angebot sollte sich an zeitweise oder dauerhaft in der EU lebende Chinesen, zum Beispiel Studenten, richten. Derzeit beziehen sie ihre Informationen fast ausschließlich aus der Propaganda der chinesischen Botschaften. Darüber hinaus sind chinesisch-sprachige Hilfsangebote und Anlaufstellen zu schaffen, die in Bedrohungssituationen Auslands-Chinesen vertraulichen und effektiven Schutz anbieten.

- **Stärkung des Multilateralismus:** Während der Präsidentschaft von Donald Trump profitierte China vom Rückzug der USA aus mehreren internationalen Organisationen. Soweit sich China in bestehen-

de Institutionen integriert, sollten Deutschland und die EU dies begrüßen. Doch sollte Deutschland im Verbund mit Gleichgesinnten innerhalb und außerhalb der EU jenen chinesischen Initiativen begegnen, die sich außerhalb dieser Institutionen entwickeln, insbesondere der „Seidenstraßeninitiative“. In enger Abstimmung mit den EU-Mitgliedsstaaten und Gleichgesinnten, allen voran den USA, Großbritannien, Japan, Australien und Indien, sollte sich Deutschland aktiv an der Schaffung einer Alternative zu den chinesischen Infrastrukturhilfen beteiligen. Die gemeinsame Kommunikation zur Konnektivität der EU, das „Blue Dot“-Network und die „Build Back Better“-Initiative sind geeignete Ansatzpunkte. Der entscheidende Vorteil für die Partnerstaaten sollte in der Transparenz und Verlässlichkeit der westlichen Initiativen liegen.

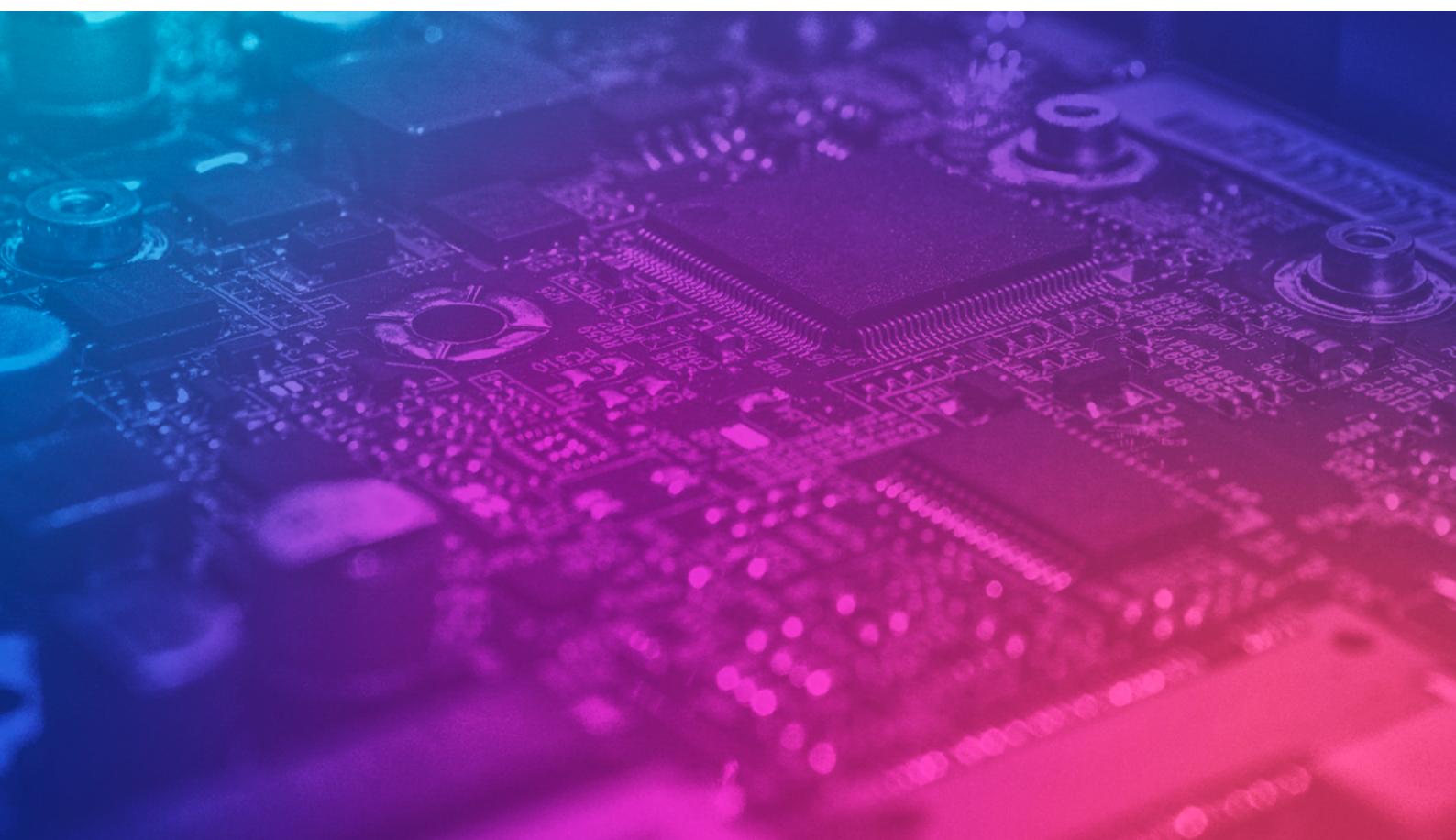
### **Materielle Dimension**

Dezentrale Informationsangebote und Anlaufstellen für Auslands-Chinesen in Deutschland sollten vom Bund finanziert werden, gegebenenfalls im Rahmen der Informationsbörsen China. Vor großer Bedeutung wird der deutsche finanzielle Beitrag für den Aufbau einer Alternative zur Seidenstraße sein. Gegenüber multilateralen Institutionen sollte Deutschland seine finanziellen Beiträge stabil halten.

### **Zeiträumen**

Die konzeptionellen Impulse sollte die neue Bundesregierung bis Ende 2022 in die EU einbringen. Die Informations- und Schutzangebote für Auslands-Chinesen sollten schrittweise im Verlauf der Legislaturperiode dezentral in ganz Deutschland aufgebaut werden. Maßnahmen zur Stärkung des Multilateralismus sind von langfristiger Bedeutung. Allerdings ist es wichtig, dass die europäische Infrastrukturinitiative als Alternative zu Chinas neuer Seidenstraße im Verlauf des Jahres 2022 konkrete Konturen annimmt und erste Projekte finanziert.

# DGAP BERICHT



---

## Aktionsplan Technologie und Außenpolitik

Wie Deutschland sich im weltweiten Technologie-Wettbewerb behaupten kann

---



**Dr. Stefan Heumann**  
Mitglied des Vorstands  
Stiftung Neue Verantwortung (SNV)

**Innovationsfähigkeit und Kernkompetenzen in der Entwicklung und Beherrschung von Schlüsseltechnologien haben Deutschland viel Wohlstand beschert. Ob es um Automobile, Industriegüter oder Chemikalien geht, Deutschlands wirtschaftliche Stärke beruht auf weltweit hoch angesehenen und nachgefragten Produkten. Diese wirtschaftliche Stärke hat Jahrzehntelang die deutsche Außenpolitik geprägt. Anstatt mit dem Säbel zu rasseln, ließ man im Wirtschaftswunderland Deutschland lieber seine wirtschaftlichen Muskeln spielen. Mit dem Ende des Kalten Kriegs erhielt dieser Ansatz noch einen weiteren Schub. Ohne die Systemrivalität mit dem Kommunismus ließen sich unter den Bannern von Liberalisierung und Globalisierung wirtschaftspolitische Interessen noch besser mit der Förderung von Multilateralismus und Demokratisierung verbinden und durchsetzen.**

Es galt, dass alle von freiem Handel, Rechtsstaatlichkeit und Multilateralismus profitieren – ein klassisches Win-Win, in dem Autoritarismus und Kriege keinen Platz mehr haben und wie Anachronismen aus einer dunklen Vergangenheit wirken. Militärische Macht und geostrategische Überlegungen sind diesem außenpolitischen Denken fremd. Seine Blütephase hatte dieses außenpolitische Paradigma um die Jahrtausendwende, als viele mit der Überwindung des Kommunismus und dem Siegeszug von Globalisierung und Liberalisierung eine neue, auf Demokratisierung, Freihandel und Multilateralismus aufbauende Weltordnung aufziehen sahen.

Zwanzig Jahre später spricht niemand mehr vom globalen Siegeszug liberaler Demokratien: Die Wiederkehr des Autoritarismus und die Systemrivalität zwischen den USA und China haben das Fundament deutscher Außenpolitik ins Wanken gebracht. Dazu trägt auch die digitale Transformation bei, die Deutschlands Führungsrolle in zentralen Schlüsseltechnologien in Frage stellt. Daher wird der Technologiebegriff hier synonym mit digitalen Technologien verwendet.

## EINE UNGEWOHNTEN ROLLE

Die COVID-19-Pandemie hat Deutschlands Rückstand bei der Digitalisierung von Wirtschaft, Bildung und Verwaltung offengelegt. Ob es um den Einsatz von Datenmanagementsystemen in der Privatwirtschaft oder um Bürosoftware für die öffentliche Hand geht – die gefragtesten digitalen Innovationen kommen in der Regel weder von deutschen noch von europäischen Anbietern. Die Diskussion um „digitale“ oder „technologische Souveränität“ ist vor allem ein Eingeständnis dieser Schwäche. Denn die Diskussion beruht auf der Erkenntnis, dass bei der Beherrschung digitaler Technologien die eigene Handlungsfähigkeit bereits verloren gegangen oder doch stark bedroht ist.

Deutschland findet sich in einer neuen, ungewohnten Rolle. Es ist bei der digitalen Transformation nicht der Innovator mit den besten Lösungen, sondern vor allem ein attraktiver Markt, auf den neben den bereits etablierten großen Tech-Unternehmen aus den USA nun auch verstärkt Anbieter aus Asien und vor allem China drängen.

Auch wenn diese Sichtweise den Diskurs in Deutschland bestimmt, ging es bei der Beherrschung neuer Technologien noch nie allein um Fragen des wirtschaftlichen Wettbewerbs oder der gesellschaftlichen Gestaltung. Tatsächlich nimmt die deutsche, stark vom Glauben an freie Märkte und Wettbewerb geformte Sicht auf die Entwicklung neuer Technologien im internationalen Vergleich eine Sonderstellung ein. Geprägt von der eigenen historischen Erfahrung und dem Erfolg des deutschen Wirtschaftsmodells in einer von Globalisierung und multilateraler Ordnung bestimmten Welt, nimmt man in Deutschland die zunehmend von geostrategischen und sicherheitspolitischen Interessen dominierte Sicht auf den Technologiesektor als bedrohliche Veränderung wahr. Der deutschen Außenpolitik fehlt der nüchterne Blick auf die Verknüpfung von Geopolitik und Technologie und deren Implikationen für das eigene Handeln.

## INDUSTRIEPOLITISCHES DILEMMA

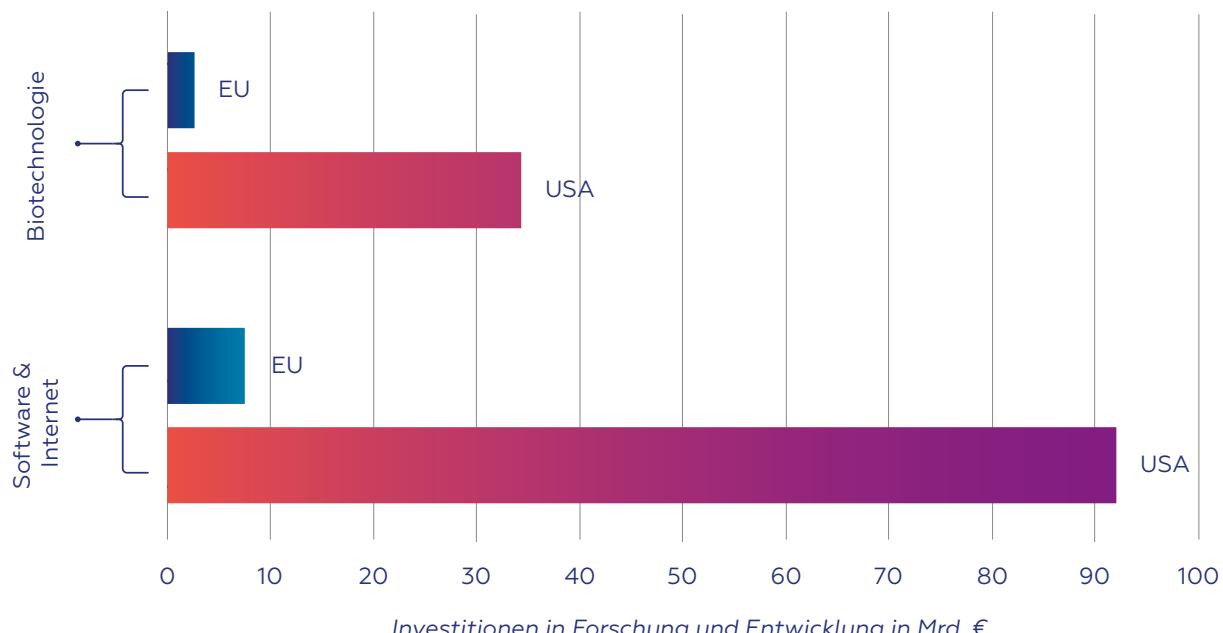
Ein Blick auf die USA zeigt, wie groß die Unterschiede zur deutschen Perspektive sind. Die USA haben ihre globale Vormachtstellung immer eng mit einem Vorsprung bei der Beherrschung von Schlüsseltechnologien verknüpft: von der Entwicklung der Atomkraft im Zweiten Weltkrieg über die Beherrschung der Raumfahrt im Kalten Krieg bis hin zur Nutzung von digitalen Technologien zur Gewinnung strategisch relevanter Informationen heute. Die Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), eine Behörde des US-Verteidigungsministeriums zur Durchführung von Forschungsprojekten, verkörpert diese enge Verzahnung von sicherheitspolitischen Interessen und staatlicher Förderung technologischer Innovationen. Neben Spitzenuniversitäten, Gründergeist und privaten Investitionen speist sich die Innovationskraft des US-Technologiesektors auch aus massiven Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen aus dem Verteidigungshaushalt. Auch China sieht im Technologiesektor den Schlüssel zu mehr Wohlstand und globalem Einfluss, innerer Sicherheit und militärischer Stärke. Mit Frankreich schaut auch der zentrale Partner Deutschlands in der EU durch die Brille von nationalen Interessen und Geopolitik auf den Technologiesektor.

Der deutschen Außenpolitik hingegen fehlt der Kompass für die Positionierung im internationalen Wettstreit im Technologiesektor. Die Erkenntnis, dass man insbesondere bei den digitalen Schlüsseltechnologien hinter ande-

re Nationen zurückgefallen ist, hat zu einer Fokussierung auf die Förderung des heimischen Technologiesektors geführt. Die Diskussionen um „digitale Souveränität“ zeugen aber auch davon, wie sehr die deutsche Politik noch immer mit einem industriepolitischen Ansatz fremdelt. Hierbei steht vor allem die Furcht im Mittelpunkt, durch eigene industriepolitische Maßnahmen die internationale Dynamik zu mehr Protektionismus zu befeuern.

stärkt werden können. Es braucht nicht nur ein tiefes Verständnis des Technologiesektors, um kurz-, mittel- und langfristige Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren. Es braucht auch die Bereitschaft, Prioritäten zu setzen und die mit den Handlungsoptionen verbundenen Kosten zu tragen. Die deutsche Technologiepolitik leidet bereits heute unter großen Widersprüchen und Interessenskonflikten. Das größte Problem ist, dass diese Widersprüche bei Nichthandeln weiter zunehmen werden.

### Investitionen in Forschung und Entwicklung in den Bereichen Biotechnologie und Software & Internet im Vergleich EU-USA, im Jahr 2020



Quelle: Europäische Union (2020), <https://t1p.de/3mns>

Die DARPA diente zwar als wichtiges Leit- und Vorbild bei der Gründung der Agentur für Sprunginnovationen. Militärische und zivile Förderungen von neuen Technologien sind aber in Deutschland, anders als in den USA, China oder Frankreich, weiterhin strikt voneinander getrennt. Gerade im Technologiesektor bleiben die USA der wichtigste Partner außerhalb der EU. Zugleich sucht Deutschland nach Wegen, sich vom amerikanischen Tech-Sektor zu emanzipieren, um eigenen Fähigkeiten und Innovationen mehr Raum zu geben.

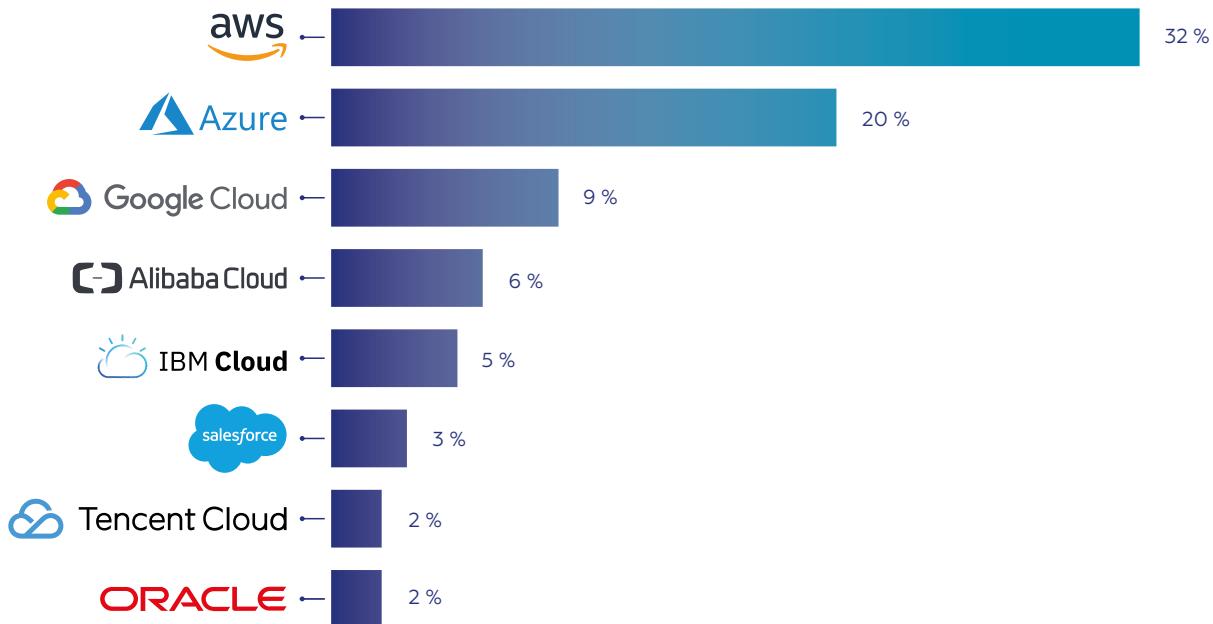
### SPIELBALL ZWISCHEN USA UND CHINA

Es gibt gute Gründe, warum Deutschland sich davor scheut, nach klaren Antworten auf die Frage zu suchen, wie Abhängigkeiten reduziert und eigene Fähigkeiten ge-

Die Positionierung in der Technologiepolitik im internationalen Kontext ist eine große Herausforderung. Ein stärkerer Schulterschluss mit den USA im Technologiesektor wird zwangsläufig zu schärferen Konfrontationen mit China führen. Ein Aufbau eigener technologischer Fähigkeiten, die die Abhängigkeiten von US-Firmen reduzieren, ist kurzfristig nicht realistisch und wäre mit hohen Risiken und Kosten verbunden. Ähnliches gilt für den Versuch, gemeinsam mit europäischen Partnern einen eigenen Weg zwischen den USA und China zu definieren. Er würde Deutschland und die EU dauerhaft zum Spielfeld der Konfrontation zwischen chinesischen und amerikanischen Interessen werden lassen.

Einen ersten Vorgeschmack darauf hat die Debatte um die Rolle des chinesischen Telekommunikationsausrüsters

## USA führt den weltweiten Cloud-Markt – die EU bleibt außen vor



Cloud ist mittlerweile die zentrale digitale Infrastruktur.  
 Europa hat in diesem Bereich keine nennenswerte Firmen oder Marktanteile.

Quelle: Statista (2021) nach Synergy Research Group, <https://t1p.de/mbub>

\*umfasst Platform as a Service (PaaS) und Infrastructure as a Service (IaaS) sowie gehostete private Cloud-Dienste.

Huawei beim 5G-Netzausbau gegeben. Fast zwei Jahre lang haben die USA und China über viele Kanäle versucht, Einfluss auf die Entscheidung der Bundesregierung zu nehmen. Deren offen zum Ausdruck kommende Uneinigkeit vergrößerte die Interventionsmöglichkeiten von außen und somit auch den externen Druck. Die 5G-Debatte zeigt eindrücklich, dass eine von außen wahrnehmbare Unfähigkeit, eine klare Position zu beziehen, den politischen Preis für eine Entscheidung, die entweder China oder den USA nicht genehm ist, im Vergleich zu einer schnellen und klaren Positionierung massiv erhöht.

## ZENTRALE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE DEUTSCHE TECHNOLOGIEPOLITIK

### Schwächen bei der Verwertung von Innovationen

Die Digitalisierung verstärkt die Dynamik der Innovationszyklen und verändert die Geschäftsmodelle und damit die

Grundlagen für den zukünftigen Wohlstand Deutschlands. Software-getriebene Anwendungen wie Plattformmärkte lassen sich im Vergleich zu physischen Produkten wie Maschinen oder Fahrzeugen schneller entwickeln und über das Internet global ausrollen. Die hohe Dynamik öffnet immer wieder Chancen für disruptive Innovationen durch neue Markteinsteiger. In der alten wie der neuen Wirtschaftswelt gilt: keine Innovationen ohne Innovatoren.

Grundsätzlich verfügt Deutschland mit seinem Bildungs- und Wissenschaftssystem über gute Voraussetzungen für die Entwicklung technologischer Innovationen. Die hohe Lebensqualität und das Ansehen Deutschlands ermöglichen es, internationale Talente und Spitzenforscher anzu ziehen. Deutschland kann mit den führenden Innovations ökosystemen der Welt um die klügsten Köpfe konkurrieren, wenn es offensiv um internationale Wissenschaftler und Innovatoren wirbt und gleichzeitig die Bedingungen für Forschung und Unternehmensgründungen verbessert.

Allerdings lassen sich technologische Innovationsvor

sprünge nur dauerhaft in wirtschaftlichen Erfolg übersetzen, wenn ein schnelles Ausrollen des Produkts und eine entsprechende Skalierung gelingen. Hierfür braucht es ein starkes Ökosystem, in dem Investoren mit entsprechenden Kapitalressourcen und agile Förderinstrumente des Staates eine Schlüsselrolle spielen, wie die USA und zunehmend auch China zeigen. Die Stärkung von Deutschland als Standort für Innovation muss daher in der nächsten Legislaturperiode zur Priorität werden.

### Hohe, politikfeldübergreifende Komplexität von Technologiepolitik

Technologiepolitik ist ein klassisches Querschnittsthema, das politikfeldübergreifend behandelt werden muss. Die Förderung und Nutzung von Technologien im heimischen Markt gehen immer auch mit einer Positionierung in der internationalen Wirtschaft einher. Dies trifft insbesondere auf digitale Technologien zu, die sich die Möglichkeiten der Vernetzung über das Internet zunutze machen. Hier verschwimmen nicht nur die Kategorien von innen und außen, sondern auch Wirtschafts-, Sicherheits- und Menschenrechtsdimensionen. Diese Verschmelzung hat vor allem mit der Dominanz der globalen Internetkonzerne und der steigenden Bedeutung von Daten für die Wertschöpfung und gesellschaftliche Innovation zu tun.

Facebook, Google und Apple gehören zu den innovativsten und erfolgreichsten Unternehmen weltweit; zugleich wirft ihre Marktmacht wettbewerbsrechtliche Fragen auf. Alle drei Unternehmen eint, dass sie über sensible und sicherheitsrelevante Daten ihrer Nutzer verfügen. Diese Daten werfen wiederum Fragen in Bezug auf die nationale Sicherheit auf und wecken Begehrlichkeiten bei Sicherheitsbehörden ebenso wie Kriminellen. Als zentrale Plattformen für den Meinungs- und Wissensaustausch haben die Plattformen große Relevanz für den Schutz der Menschenrechte und die öffentliche Meinungsbildung. Anstatt die Beziehungen und Wechselwirkungen dieser unterschiedlichen Dimensionen zu berücksichtigen, wird in Deutschland vor allem durch die Brille sehr spezifischer und von einander getrennter Zuständigkeiten auf den Technologie-sektor geschaut.

### Staatliche Steuerungsdefizite

Ob es um Bildung, Verwaltung oder den Gesundheitsbereich geht: In Deutschland zeigen sich neben der Abhängigkeit von großen Tech-Plattformen auch massive Defizite bei der Entwicklung und Nutzung digitaler Technologien im öffentlichen Sektor. Hierfür fehlt es in Regierung (Bund und Länder) und Verwaltung (vor allem Länder und Kommunen) an Kompetenz, nämlich an der Fähigkeit, aus neuen Trends die richtigen Schlüsse zu ziehen und diese dann

vor allem rasch umzusetzen. Angesichts des Rückstands zu anderen Ländern wird der deutsche Staat als Treiber und Förderer technologischer Innovationen gebraucht. Doch zurzeit laufen staatliche Institutionen den Entwicklungen hinterher, statt sie zu gestalten. Dies liegt an grundsätzlichen strukturellen Problemen in Regierung und Verwaltung, die eine umfassende Modernisierungsanstrengung erfordern. Dazu gehört auch die Schaffung klarer Zuständigkeiten und schlanker Abstimmungsprozesse.

### Ungenutzte Chancen des EU-Binnenmarktes

Der Binnenmarkt gibt der EU einen starken Hebel an die Hand. Das liegt vor allem an der Kombination aus Größe (Zahl der Konsumenten) und Kaufkraft (Durchschnittseinkommen in der EU) des europäischen Binnenmarkts, die die EU zu einem der weltweit attraktivsten Märkte machen. Mit der Regulierung dieses Markts verfügt die EU über einen mächtigen Hebel, um globale Standards zu setzen. Das beste Beispiel im Technologiebereich ist die EU-Datenschutzgrundverordnung, die sich zu einem globalen Standard entwickelt hat, weil die großen Tech-Konzerne nicht auf den lukrativen europäischen Markt verzichten wollen. In der KI-Regulierung geht die EU nun einen ähnlichen Weg. Diese Regulierungen haben allerdings bisher nicht zu der erhofften Stärkung des europäischen Technologiesektors geführt. Ganz im Gegenteil ist die Marktmacht von Google, Facebook, Amazon, Microsoft und Apple in den vergangenen Jahren weiter gestiegen. Hinzu kommt, dass die europäischen Regulierungsvorgaben bisher nicht den angestrebten einheitlichen Digitalmarkt geschaffen haben. Es gibt zahlreiche Möglichkeiten für nationale Sonderwege, und in der Umsetzung und Durchsetzung europäischer Vorgaben unterscheiden sich die Mitgliedsstaaten weiter stark. Damit bleibt das große Potenzial des Binnenmarkts, der heimischen Start-ups und Industrieunternehmen gegenüber den Tech-Firmen aus den USA und China einen großen Wettbewerbsvorteil verschaffen könnte, ungenutzt.

### Transatlantische Spannungen

Mit der „Internet Freedom Agenda“ übernahmen die USA unter Außenministerin Hillary Clinton eine globale Führungsrolle in der Verteidigung des freien und offenen Internets. In der Internet Freedom Agenda verbanden sich die Interessen globaler Tech-Konzerne aus dem Silicon Valley mit außenpolitischen Zielen der Förderung von Demokratie und Menschenrechten, aber auch der Unterstützung des US-Technologie-sektors. Die Snowden-Enthüllungen führten zu einem internationalen Backlash gegen diesen Führungsanspruch der US-Regierung, da er die sicherheitspolitischen Interessen der US-Regierung an einem Zugriff auf globale Datenströme offenlegte. Inzwischen ist

die Empörung in Europa wieder abgeflaut, aber eben noch nicht vergessen. Sie überschattet weiterhin die Diskussionen über den transatlantischen Datenfluss.

Auch in den USA wird mittlerweile sehr viel kritischer auf Tech-Konzerne geblickt und mehr Regulierung gefordert. Gemeinsame Regulierungsinteressen könnten die transatlantische Zusammenarbeit stärken. Allerdings bestehen auch hier große Interessenskonflikte, da die von Wettbewerbsregulierung betroffenen großen Tech-Plattformen fast ausschließlich aus den USA kommen. Bereits heute ist erkennbar, dass sie Eingriffe abzuwehren versuchen, indem sie sich gegenüber der US-Regierung als nationale Champions positionieren, die für den Wettbewerb mit China unverzichtbar sind. Die größte Chance des neuen Trade & Technology Council liegt daher nicht primär in der Entwicklung gemeinsamer transatlantischer Positionen, sondern zuerst darin, dass die EU auf die Interessen und Vorschläge der USA reagieren muss. Hierdurch wird eine stärkere Zusammenarbeit und Abstimmung innerhalb der EU bei zentralen Fragen der Technologiepolitik forciert und institutionalisiert.

### Technologiepolitik entscheidet über die Zukunft der Globalisierung

Das Internet als Infrastruktur, die vielen digitalen Technologien zugrunde liegt, ist global angelegt. Es ermöglicht grenzüberschreitende Vernetzung und Wissensaustausch. Die IT-Wirtschaft selbst ist in komplexen globalen Wert schöpfungsketten organisiert. Software-basierte Dienstleistungen und Innovationen lassen sich über das Internet in hoher Geschwindigkeit global ausrollen. So konnte eine chinesische App wie TikTok innerhalb weniger Jahre eine globale Nutzergemeinde aufbauen. Es gibt derzeit aber auch starke Gegenbewegungen gegen die auf globaler Vernetzung beruhenden Produkte und Dienstleistungen und die damit verbundenen Datenströme. Im Zentrum steht der technologische Wettbewerb zwischen China und den USA. Große US-Plattformen wie Facebook und Google sind in China ebenso für Internetnutzer blockiert wie viele westliche Medien, die unabhängig und kritisch über China berichten. Auch aufgrund von US-Exportbeschränkungen hat China seine Anstrengungen verstärkt, unabhängiger von amerikanischen Technologien, zum Beispiel bei Betriebssystemen oder im Chipdesign, zu werden. Hinzu kommt ein globaler Trend zu stärkerer nationaler Regulierung von Internetdiensten und Datennutzung. Selbst die Zukunft des transatlantischen Datenaustausch ist angesichts unterschiedlicher Ansichten über Datenschutz und die Zugriffsrechte amerikanischer Sicherheitsbehörden ungewiss.

# Empfehlungen

## HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN AUF DREI EBENEN: SICHTBARKEIT, STRUKTUREN UND STRATEGIE

Technologiepolitik braucht mehr politische Sichtbarkeit, muss in Strukturreformen eingebettet und von einer übergeordneten Strategie geleitet sein. Diese drei Ebenen bedingen sich gegenseitig und müssen ineinander greifen, damit Deutschland die oben skizzierten Herausforderungen erfolgreich bewältigen kann. Zwar bekommen die hier angesprochenen Themen von der Politik mittlerweile viel Aufmerksamkeit. Dauerhafte und nachhaltige politische Sichtbarkeit erhält das Thema aber erst durch Strukturreformen und eine übergeordnete Strategie.

Die gestiegene politische Priorität der Technologiepolitik findet in der Forderung nach einem Digitalministerium Ausdruck. Um Technologiepolitik als Querschnittsthema zu etablieren, wird die Schaffung eines neuen Ministeriums aber nicht ausreichen. Es braucht zugleich strukturelle Reformen, um die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts zu verbessern, die Grundlage für schnellere Analysen und Entscheidungsfindung zu schaffen und die daraus resultierenden Strategien und Maßnahmen effektiv umzusetzen. Neben dem Thema der Sichtbarkeit und der Strukturen bildet die strategische Positionierung die dritte Ebene. Hier gilt es, die oben angesprochenen Herausforderungen und Zielkonflikte zu adressieren.

### I. Sichtbarkeit von Technologiepolitik

Die Einrichtung eines Digitalministeriums ist die zurzeit prominteste Forderung, um der Technologiepolitik mehr Sichtbarkeit zu geben. Die Schaffung eines Ministeriums allein garantiert allerdings noch keine hohe Sichtbarkeit und Einfluss am Kabinettstisch. Hierfür braucht es auch entsprechende Zuständigkeiten und die Ernennung eines Ministers oder einer Ministerin mit genügend Einfluss in der Regierung. Neben Breitbandausbau und Verwaltungsdigitalisierung sollte ein Digitalministerium Kompetenzen in der Forschungsförderung von Schlüsseltechnologien, bei der Regulierung der Digitalwirtschaft und der Förderung von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Innovationen erhalten. Die außenpolitische Dimension sollte institutionell

mitverankert werden, so dass das Ministerium das Innen und Außen der Technologiepolitik unter einem Dach vereint und in seinen Entscheidungen zusammenführt.

Eine mögliche Alternative zu einem Digitalministerium ist der Ausbau der Kompetenzen und Ressourcen im Kanzleramt, zum Beispiel durch eine Technologie-Taskforce mit eigenem Budget. Dieser Ansatz hat den Vorteil, dass er dem Querschnittscharakter des Themas besser gerecht wird, da es nicht möglich sein wird, alle relevanten Zuständigkeiten in einem Digitalministerium zu bündeln. Die Gefahr liegt darin, dass die Technologie-Taskforce ihre Projekte parallel zu und nicht in Zusammenarbeit mit den Ministerien umsetzt. Um Sichtbarkeit zu gewährleisten, benötigt eine Technologie-Taskforce zudem eine sehr enge Anbindung an den Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin; ideal wäre ein Platz am Kabinettsstisch. Im Falle einer engeren Koordinierung im Kanzleramt müsste das Auswärtige Amt sich auf die internationale Dimension der Technologiepolitik konzentrieren und die dafür nötigen Ressourcen und Strukturen entwickeln. Aber auch nach Gründung eines Digitalministeriums würde für das Auswärtige Amt noch Handlungsbedarf bestehen, der im folgenden Abschnitt weiter ausgeführt wird.

## II. Weiterentwicklung der Strukturen

Technologiepolitik ist ein Querschnittsthema. Weder ein starkes Digitalministerium noch eine gut aufgestellte Task Force werden zu einer effektiven Technologiepolitik führen, wenn strukturelle Fragen der Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Ministerien nicht angegangen werden (siehe auch Aktionsplan Strukturen deutscher Außenpolitik). Das Themenfeld Technologiepolitik sollte im Strategieprozess eine prominente Rolle spielen, muss aber auch in den vorgeschlagenen Bundessicherheitsrat und den Ausbau des Krisenreaktionszentrums integriert werden. Auch die vorgeschlagenen ressortübergreifenden Foresight-Prozesse sollten sich mit Fragen des technologischen Wandels und seinen geopolitischen Implikationen befassen.

Strukturreformen sind auch auf Ressortebene notwendig. Die Fragen von höherer Priorisierung, besserer Koordinierung und Aufbau von Kompetenzen und Ressourcen betreffen nicht nur die Zusammenarbeit innerhalb der Regierung, sondern auch die Arbeit der einzelnen Ministerien. In diesem Beitrag liegt der Fokus auf dem Auswärtigen Amt, das – ob es ein Digitalministerium gibt oder nicht – der zentrale Akteur deutscher Außen- und Sicherheitspolitik ist.

### Der Technologieaußenpolitik mehr Sichtbarkeit und politische Priorität verschaffen.

Im Auswärtigen Amt mangelt es an nicht nur an politischer Priorisierung seitens der Leitung, sondern auch an Ressourcen (personell und finanziell) für Fragen der Technologieaußenpolitik. Es besteht die Gefahr, dass die kurzfristigen Probleme der Tagespolitik die außenpolitische Agenda zu Lasten eines strategischen Aufbaus von Handlungsfähigkeit bei diesem zentralen Zukunftsthema bestimmen. Die Priorisierung wird nur gelingen, wenn sie von der politischen Leitungsebene angestoßen und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet wird. Um die interne Koordinierung und die externe Sichtbarkeit sicherzustellen, sollte das Mandat für die Technologieaußenpolitik bei einem Mitglied der obersten Leitungsebene liegen. Zusätzlich bedürfen die zurzeit über unterschiedliche Abteilung verteilten Kompetenzen einer Zusammenführung.

### Digitale Agenda für das Auswärtige Amt entwickeln und konsequent umsetzen.

Das Auswärtige Amt hat sich in der laufenden Legislaturperiode erstmals mit einer eigenen Digitalstrategie befasst. Die neuen Technologien bieten ein großes Potenzial für die Verbesserung der internen Zusammenarbeit, der Zusammenarbeit mit den Auslandsvertretungen und für die Erschließung neuer Analysequellen und -fähigkeiten für die Arbeit des Auswärtigen Amts. Dies erfordert eine grundlegende Weiterentwicklung interner Prozesse und Strukturen, um die internen Informationsflüsse zu verbessern, Silo-Denken aufzubrechen und Entscheidungsprozesse zu verschlanken. Das Auswärtige Amt sollte eine Innovationseinheit aufbauen, die neue Ideen entwickeln und schnell ausprobieren kann und den internen Kulturwandel zu mehr Agilität und Kollaboration vorantreibt.

### Expertise ausbauen und vertiefen.

Wie gesamte Bundesverwaltung muss auch das Auswärtige Amt vermehrt um die besten Talente kämpfen. Es wird digitale Experten und Vordenker nur gewinnen können, wenn es ihnen eine langfristige Perspektive bietet. Laufbahn- und Karrierewege sollten angepasst werden, um eine stärkere thematische Spezialisierung zu ermöglichen.

### Die Auslandsvertretungen strategisch für Technologiepolitik nutzen.

Für die Regulierung und Förderung digitaler Technologien sind andere Ministerien zuständig. Die größten

Assets des Auswärtigen Amts sind das globale Netzwerk der Auslandsvertretungen und die Kompetenz im Aufbau und der Pflege internationaler Allianzen und Institutionen. Diese Assets werden aber noch nicht ausreichend für die Technologieaußenpolitik genutzt. So kann Deutschland digitale Souveränität nicht national, sondern nur auf EU-Ebene erreichen. Dazu braucht es aber viel mehr Wissen und Informationen über Kompetenzen und Stärken in den Technologiesektoren anderer EU-Mitgliedstaaten und mehr Arbeit an einer gemeinsamen strategischen Positionierung. China und die USA erhalten bereits viel Aufmerksamkeit. Die Bundesregierung benötigt aber auch ein besseres Verständnis der weltweiten Entwicklungen und Interessen im Technologiebereich. Nur dann kann das Auswärtige Amt eine schlüssige Strategie zur Außenpolitischen Positionierung in zentralen Fragen der internationalen Technologiepolitik entwickeln.

### III. Die Strategiefrage – Kernelemente einer technologiepolitischen Ausrichtung

#### Die geopolitische Dimension von Technologie begreifen und entsprechend handeln

Auch wenn viele in Deutschland das nicht wahrhaben wollen, stehen neue Technologien im Zentrum geopolitischer Konflikte. Mit dieser Realität muss Deutschland produktiv umgehen. Das bedeutet nicht amerikanische oder chinesische Ansätze zu kopieren. Aber Deutschland muss sich noch viel ernsthafter mit seinen Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten beschäftigen (siehe auch Aktionspläne Wirtschaft und Außenpolitik und China und Außenpolitik). Dazu gehört auch die Frage, in welchen Technologiebereichen es unbedingt eigene Kompetenzen braucht. Gerade im Technologiebereich ist China schon lange nicht mehr nur Markt für deutsche Produkte, sondern zunehmend Wettbewerber. Hier muss die deutsche Politik die langfristigen Interessen und Entwicklungen in China besser verstehen und Strategien entwickeln, um Abhängigkeiten bei Schlüsseltechnologien zu vermeiden (siehe auch Aktionsplan China und Außenpolitik). Für eine engere transatlantische Kooperation spricht die gemeinsame Wertebasis. Aber auch im Verhältnis zu den USA gilt es, Interessenskonflikte zu navigieren, die sich aus der Asymmetrie der wirtschaftlichen Stärke bei digitalen Schlüsseltechnologien ergeben.

#### Die Prioritäten der Technologiepolitik von übergeordneten Zielen ableiten

Die Entwicklung und Beherrschung von Technologien ist kein Ziel an sich, sondern kann immer nur Mit-

tel zum Zweck sein. Der deutschen Technologiepolitik fehlt es an einer klaren gesellschaftspolitischen Vision, die ihr den Orientierungsrahmen gibt, den sie braucht, um Prioritäten zu setzen. Folgende Ansatzpunkte sollten im Kern einer solchen gesellschaftspolitischen Vision stehen:

- **Klimaschutz und Sustainable Development Goals:** Technologien, die zum Klimaschutz und Erreichen der SDGs einen Beitrag leisten können, sollten prioritisiert werden. Die Missionsorientierung (bei der die Regierung gemeinsam mit Stakeholdern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft die übergeordneten Herausforderungen definiert, zu deren Lösungen sie Finanzmittel und weitere Maßnahmen beispielsweise aus den Bereichen Regulierung oder öffentliche Beschaffung mobilisiert), eignet sich sehr gut, um die Technologieförderung im gesellschaftspolitischen Kontext voranzutreiben. Dazu braucht es aber Kapazitäten in Regierung und Verwaltung.
- **Offenheit und Handlungsfähigkeit:** Technologien, die Deutschland nicht von einzelnen Firmen oder Ländern abhängig machen, sollten prioritisiert werden. Offene Standards, Interoperabilität und Open Source sind wichtige Ansätze, um dieses Ziel zu erreichen.
- **Verteidigung der europäischen Werte:** Menschenrechte und Demokratie müssen auch in Bezug auf neue Technologien verteidigt werden. Der anlasslosen Überwachung, der Diskriminierung marginalisierter Gruppen und der Manipulation demokratischer Prozesse durch neue Technologien muss konsequent entgegengetreten werden.
- **Zugang zu Technologien:** Deutschland sollte den Zugang der Entwicklungsländer zu Technologien und den damit verbundenen Entwicklungsmöglichkeiten sicherstellen.
- **Mobilisierung von Kapital:** Deutschland braucht mehr Investitionen in die Entwicklung von Schlüsseltechnologien und ihre Übersetzung in am Markt erfolgreiche Produkte. Erste Bemühungen wie die Gründung der Agentur für Sprunginnovationen oder die Pläne zu einem Technologie-Investitionsfonds sollten konsequent weiterentwickelt und verstärkt werden.
- **Europa als Anker der deutschen Technologiepolitik:** Deutschland ist zu klein, um im internationalen Wettbewerb – gerade mit China und den USA

– sichtbar und erfolgreich zu sein. Die Bundesregierung sollte die nationalen Alleingänge beenden und voll auf die Weiterentwicklung und Harmonisierung des digitalen Binnenmarkts setzen.

- **Sicherheit nicht vergessen:** Digitale Technologien spielen auch für Sicherheitsbehörden und Militär eine wichtige Rolle. Dieser Realität darf sich Deutschland nicht verschließen. Es muss Kompetenzen aufbauen, um die sicherheitspolitischen Aspekte digitaler Technologien zu verstehen und sie im Einklang mit den europäischen Werten zum Schutz der deutschen Gesellschaft und Demokratie nutzen zu können.



# DGAP BERICHT



---

## Aktionsplan Resilienz und Demokratie

Wie Deutschland Angriffe auf Demokratie und Gesellschaft abwehren kann

---



**Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur.**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und  
Europarecht, Freie Universität Berlin

Seit mehreren Jahren stehen die westlichen Demokratien in Europa ebenso wie in Amerika verstkt unter „digitalen Beschuss“. Inlische und auslische Akteure versuchen mittels hybrider Methoden wie Cyberattacken die öffentliche Meinungsbildung zu ihren Gunsten zu beeinflussen und die Institutionen zu schwächen, um der Demokratie nachhaltig Schaden zuzufügen. Vor allem die Presse gerät aufgrund der Online-Angebote großer digitaler Anbieter immer mehr unter Druck und kann daher ihrem klassischen Auftrag immer weniger gerecht werden. Zugleich ist in einigen Teilen der Bevkerung ein Vertrauensverlust in Bezug auf die traditionellen Medien und eine Zuwendung zu alternativen, onlinebasierten Medienangeboten (zum Beispiel Facebook, YouTube, Influencer) zu verzeichnen.

Die US-Pridentschaftswahl 2016 und das Brexit-Referendum haben als Schlüsselereignisse der letzten Jahre die Verwundbarkeit demokratischer Gesellschaften gegener gezielten Desinformations- und Propagandakampagnen offengelegt. Die genannten Phänomene stellen sich dabei als Bedrohung für den Prozess der demokratischen Willensbildung sowie für die Integrität von Wahlen und Abstimmungen dar.

Die massive Welle an Falschinformationen und Verschwörungstheorien wärend der Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Krisenzeiten mit unsicherer Informationslage ebenfalls bewusst ausgenutzt werden können, um Unsicherheit in der Bevkerung zu verbreiten, die gesellschaftliche Spaltung voranzutreiben sowie das Vertrauen in staatliche Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu untergraben. Neben dem Schutzgut Demokratie sind somit auch die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik betroffen.

Seit Jahren kommt es schließlich immer wieder zu Hackerangriffen auf staatliche Institutionen (insbesondere den Deutschen Bundestag), die deren Funktions- und Handlungsfigkeit und damit die Demokratie selbst gefhren.

## HERAUSFORDERUNGEN

Gelingt es nicht, zeitnah eine Antwort auf die neuen Bedrohungen zu finden, droht die Demokratie irreversiblen Schaden zu nehmen. Ziel der Bemühungen muss es sein, die digitale und demokratische Resilienz innerhalb Deutschlands und der EU zu stüken und die Gesellschaften Europas gegen Angriffe aus dem In- und Ausland zu immunisieren.

Als besondere Herausforderung stellen sich die Komplexität und Vielschichtigkeit der neuen Bedrohungslandschaft dar, die ein Zusammenwirken verschiedenster Akteure auf mehreren Ebenen erfordert und eine Vielzahl möglicher Handlungs- und Aktionsfelder eröffnet. Demokratie ist im

demokratischen Verfassungsstaat eine gemeinsame Verantwortung von Politik und Gesellschaft, EU und Mitgliedstaaten, Unternehmen und Verbrauchern, wobei kein Akteur imstande ist, die Probleme allein zu lösen.

Der Themenkomplex Desinformation und Propaganda betrifft zudem eine Grauzone der für die Demokratie unabdingbaren Informations- und Meinungsfreiheit. Zur Vermeidung ungerechtfertigter Eingriffe in diese Freiheitsrechte sowie des Vorwurfs staatlicher Zensur ist daher ein differenziertes und abgestuftes Vorgehen erforderlich. Gezielte staatliche Maßnahmen gegen einzelne Inhalte kommen daher – wenn überhaupt – nur als Ultima Ratio in Betracht.

Inzwischen bezieht deutlich mehr als ein Drittel der Bürger politische Informationen aus sozialen Netzwerken. Seit bekannt wurde, dass Drittstaaten oder von ihnen bezahlte private Akteure diese Plattformen zielgerichtet nutzen, um das Vertrauen der Bürger in die Demokratie durch Desinformation und Propaganda zu erschtern, sind diese Netzwerke allerdings zunehmend in den Fokus der Kritik geraten.

Die Zahl alternativer Online-Medien, über die gezielt Falschinformationen und Propaganda oder zumindest stark ideologisch eingefärbte Inhalte verbreitet werden, wchszt. Gesunkene Produktionskosten und verbesserte technische Möglichkeiten lassen diese Formate professionell erscheinen, wodurch es den Bürger erschwert wird, sie von serien Nachrichten zu unterscheiden. Zugleich ist die Medienkompetenz vieler Nutzer bislang eher gering. Hinzu kommen Nachrichtenangebote wie Russia Today (RT) oder Sputnik, die von auslischen Akteuren gesteuert und ebenfalls als Mittel zur Verbreitung von Propaganda eingesetzt werden.

## Europäerinnen und Europäer kommen häufig mit schädlichen oder illegalen Online-Praktiken in Berührung

EU-weit gaben befragte Internetnutzerinnen und Internetnutzerinnen an, dass sie schädlichen illegalen Praktiken in der Online-Umgebung ausgesetzt waren oder Zeugen davon geworden sind.

### Desinformation

51 %



### Spaltende Inhalte,

d. h. Inhalte, die geschaffen werden, um die Gesellschaft in Bezug auf ein bestimmtes Thema zu spalten

45 %



Inhalte, bei denen man nicht ohne Weiteres feststellen kann, ob es sich um politische Werbung handelt oder nicht

37 %



### Einschüchterung von Politikern

durch Drohungen oder Hassbotschaften

24 %



Quelle: Special Eurobarometer 507, <https://t1p.de/n4f29>

# Empfehlungen

## Schaffung einer resilienten Öffentlichkeit

Weder Desinformation noch Propaganda oder politische Werbung sind gänzlich neue Phänomene des digitalen Zeitalters. Um den durch das Internet bedingten Veränderungen der Informationsvermittlung und -wahrnehmung entgegenzuwirken, sollte in die Schaffung und Aufrechterhaltung einer resilienten Öffentlichkeit investiert werden. Konkret sollte es darum gehen, den Zugang zu vertrauenswürdigen, gut recherchierten Inhalten zu erleichtern, die Medienkompetenz

der Bürgerinnen und Bürger zu stärken sowie ein Informationsökosystem zu schaffen, in dem Desinformation und Propaganda leichter als solche identifiziert werden können.

### 1. Presse und Rundfunk stärken

Vor dem Hintergrund einer für den Einzelnen nicht mehr zu bewältigenden Fülle an Nachrichten, die heutzutage über das Internet verfügbar sind, sind Menschen mehr denn je auf die Auswahl und Aufbereitung von Informationen durch die Institutionen der Presse und des Rundfunks angewiesen. Dabei kommt vor allem dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Schlüsselrolle zu, die Grundversorgung der Bürger mit vertrauenswür-

digen und faktengeprüften Inhalten zu gewährleisten. Um künftig die Versorgung mit qualitativ hochwertigen Nachrichten sicherzustellen, bedarf es einer Stärkung der freien Presse. Auch ein regulatorisches Eingreifen mit dem Ziel, ein „level playing field“ zwischen Internetkonzernen und Medienanbietern zu schaffen, kann sinnvoll sein. Dies kann vor allem durch die Ausweitung des neuen Medienstaatsvertrages auf die Betreiber von sozialen Netzwerken geschehen, die auf diese Weise vergleichbare Verantwortlichkeiten und Pflichten hinsichtlich der Berichterstattung übernehmen müssen.

Anders als in der rein privat ausgestalteten US-Medienlandschaft, deren Polarisierung einen erheblichen Beitrag zur gesellschaftlichen Spaltung der Vereinigten Staaten leistet, existiert in Deutschland mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Institution, deren Handeln auf gesellschaftliche Integration angelegt ist. In Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt dessen Verpflichtung auf die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung eine besondere Bedeutung zu. Diesem Auftrag kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk langfristig jedoch nur durch eine strikte Beachtung seiner politischen Neutralität gerecht werden.

- Vor dem Hintergrund einer sich stark wandelnden Medienlandschaft muss über eine Neuausrichtung des verfassungsrechtlichen Auftrags des Rundfunks zur medialen Grundversorgung der Bürger nachgedacht werden, wobei künftig ein noch stärkerer Fokus auf der Bereitstellung faktengeprüfter Inhalte liegen sollte.
- In Ergänzung des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte zudem über einen Europäischen Öffentlichen Rundfunk nachgedacht werden, der die Politiken der EU und die Entscheidungsprozesse in Brüssel, Straßburg und Luxemburg transparenter und verständlicher macht.
- Ferner könnte eine nicht-staatliche Rating-Agentur geschaffen werden, die ausgerichtet an Kriterien wie etwa der „Faktentreue der Berichterstattung“ eine Bewertung der Medienangebote vornimmt. Eine solche Agentur müsste freilich staatsfern und unabhängig ausgestaltet sein und der Kontrolle durch Gerichte unterliegen, um den Eindruck eines „Wahrheitsministeriums“ zu vermeiden.

## 2. Plattformregulierung

Große Online-Plattformen spielen als Gatekeeper heutzutage eine zentrale Rolle bei der Informationsvermittlung.

Damit das Vertrauen der Bürger in die Demokratie nicht durch Desinformation und Propaganda erschüttert wird, bedarf es einer Plattformregulierung, die neue – der Rolle als Gatekeeper entsprechende – Verantwortlichkeiten schafft und die Plattformen insgesamt stärker in die Pflicht nimmt.

Die EU-Kommission hat mit ihrem Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste (DSA) einen ersten wichtigen Schritt in Richtung einer solchen Regulierung unternommen, deren Ziel es ist – ähnlich wie bei der Datenschutz-Grundverordnung – Standards für die sozialen Medien und die Datenerhebung durch Plattformen zu setzen. Darüber hinaus hat die EU angekündigt, Gesetzgebungsvorhaben zur Regulierung der künstlichen Intelligenz sowie zur Transparenz gesponserter politischer Inhalte im Internet auf den Weg zu bringen. Die künftige Bundesregierung sollte sich an diesen Vorhaben – vermittelt über den Rat der EU – aktiv beteiligen und mit eigenen Initiativen einbringen.

- Ein Kernanliegen sollte die Herstellung von mehr Transparenz im Online-Kontext bilden. Die Öffentlichkeit soll wissen können, wer der Auftraggeber einer Anzeige ist und mit wem oder was die Bürger über soziale Medien agieren. Es sollte erkennbar sein, was ein Bot ist und was nicht, und ob eine „Nachricht“ aufgrund einer Interaktion mit dem Bot nicht mehr „real“ ist.
- Ferner sollte bei Nachrichten mit politischem Inhalt für die Nutzer ersichtlich sein, ob es sich um bezahlte Werbung oder journalistische Inhalte handelt.
- Ebenso sollte die Verantwortung von Plattformen hinsichtlich des Einsatzes von Algorithmen vergrößert und die Kriterien der algorithmischen Nachrichtenauswahl und -präsentation transparenter gemacht werden.
- Auch die bislang selbstverständliche Anonymität im Internet wird zunehmend zu einer Herausforderung. Je mehr sich der Cyberraum zu einer zweiten (virtuellen) Lebenswelt der Menschen entwickelt, desto mehr sollte über Möglichkeiten nachgedacht werden, Identitätsfeststellungen analog der klassischen (realen) Lebenswelt zu ermöglichen. Vorstellbar wäre, dass anonyme „Cyber-Identitäten“ (vermittelt über Internet-Avatare) in der analogen Lebenswelt zugeordnet werden können und auf diesem Wege unter bestimmten Voraussetzungen für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden können.

### 3. Öffentlichkeitsarbeit

Obgleich die Bundesregierung nicht direkt in den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung eingreifen darf, ist es ihr unbenommen, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben und die Bevölkerung über das Regierungshandeln zu informieren. Die Bundesregierung sollte in Zukunft verstärkt die Möglichkeiten und die Reichweite der sozialen Netzwerke nutzen, um die Bürger mit vertrauenswürdigen Inhalten zu versorgen. Als Vorbild kann die Kampagne „Zusammen gegen Corona“ des Bundesgesundheitsministeriums auf Instagram dienen, in der mittels kurzer, einfach verständlicher Videoclips über die neuesten Erkenntnisse in der Pandemiebekämpfung sowie die Empfehlungen des RKI informiert wird. Auf Gegenpropaganda im eigentlichen Sinne sollte jedoch verzichtetet werden, da Gegendarstellungen aus psychologischer Sicht den Effekt haben können, Menschen erst recht in ihren Vorstellungen zu bestärken.

### 4. Medienkompetenz stärken

Zwar nimmt die Nutzung sozialer Medien immer mehr zu, die Medien- und Technikkompetenz vieler Nutzer ist bislang jedoch gering ausgeprägt. So weiß etwa die Hälfte der Europäer nicht, was ein Algorithmus ist, geschweige denn wie er funktioniert oder welchen Einfluss Algorithmen auf die Auswahl und Darstellung von Informationen haben. Mittelfristig muss es darum gehen, die Medienkompetenz der Bürger, insbesondere der Jugend im Rahmen der Schulbildung, zu erhöhen und sie für die Mechanismen und Gefahren von Desinformation und Propaganda im Internet zu sensibilisieren.

Hier könnte erneut die Idee einer unabhängigen Rating-Agentur fruchtbar gemacht werden. Denkbar wäre ein Zertifizierungsverfahren, durch das sich Anbieter von Online-Nachrichten die Einhaltung und Beachtung journalistischer Standards nach dem Pressekodex bestätigen lassen könnten. Wie bereits bei Online-Shops üblich, wären Betreiber von Online-Nachrichtendiensten nach erfolgter Prüfung durch die Agentur berechtigt, eine Art Gütesiegel auf ihrer Homepage zu platzieren.

Wenn es um Cybersicherheit geht, gehört das „menschliche Element“ nachweisbar zu den größten Sicherheitsrisiken. So wurde der bisher größte Cyberangriff auf den Bundestag im Jahr 2015 erst durch das unbedachte Öffnen von Phishing E-Mails ermöglicht. Dem Ausbau der Medienkompetenz der Bürgerinnen und Bürger kommt daher auch in diesem Bereich erhebliche Bedeutung zu.

### Bedrohungen antizipieren, frühzeitig erkennen und reagieren

Ein wichtiger Schlüssel zur Abwehr der neuen Bedrohungen besteht darin, sie frühzeitig zu erkennen, um dann rechtzeitig auf sie reagieren zu können. Die bisherige Erfahrung mit Desinformationskampagnen und Cyberattacken hat gezeigt, dass ein beachtlicher Teil dieser Angriffe orchestriert und anlassbezogen erfolgt und daher unter Umständen antizipiert werden kann.

- Kurzfristig sollten Detektions- und Frühwarnsysteme geschaffen werden, die eine frühzeitige Erkennung und Abwehr solcher Angriffe erlauben. Die Lagezentren der zuständigen Sicherheitsbehörden könnten mit speziell geschulten Mitarbeitern verstärkt werden.
- Mit dem nationalen Cyberabwehrzentrum besteht bereits eine Kooperationsplattform der zuständigen Sicherheitsbehörden zur Identifikation und Abwehr von Cyberangriffen. Deren bislang auf Cyberangriffe im engeren Sinne (IT-Systeme) beschränktes Portfolio könnte um den Aspekt der Desinformationsbekämpfung erweitert werden.
- Es könnte ebenfalls erwogen werden, eine der EU-East StratCom vergleichbare Struktur in Deutschland zu schaffen, die ausschließlich mit der Aufdeckung und Bekämpfung ausländischer Desinformation und Propaganda befasst wäre.
- Auf europäischer Ebene könnte die EU-Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) sodann ein Forum bilden, um den Austausch von Erfahrungen mit politischem Hacking und Desinformation im Kontext von Wahlen und Krisensituationen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten zu erleichtern und zu koordinieren. Auf dem Erfahrungsaustausch basierend könnten Leitlinien und Regelbücher für den Umgang mit diesen Herausforderungen formuliert werden. Die Bundesregierung sollte auf eine enge Einbindung der deutschen Sicherheitsbehörden in solche kooperativen Strukturen hinwirken.
- Als Konsequenz aus den Erfahrungen der Corona-Pandemie sollte der Themenkomplex Desinformation und Propaganda in Zukunft fester Bestandteil deutscher Krisenreaktionspolitik werden.
- Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass sich Desinformationskampagnen und Cyberattacken zu einem dauerhaften Problem entwickeln, zu dessen Lösung es fester Strukturen bedarf, die einen engen

Austausch zwischen Politik, Sicherheitsbehörden, Wissenschaft und Wirtschaft ermöglichen. Es ist notwendig, die Bekämpfung hybrider Bedrohungen weiter zu institutionalisieren. Insbesondere die Arbeit des nationalen Cybersicherheitsrats sowie der daran angeschlossenen Arbeitsgruppen sollten auf jeden Fall fortgesetzt und vertieft werden.

- Um künftigen Cyberangriffen auf staatliche Institutionen besser vorzubeugen und deren jederzeitige Handlungsfähigkeit sicherzustellen, sollte in die IT-Sicherheit kritischer Infrastrukturen, insbesondere der Verfassungsorgane von Bund und Ländern, investiert werden.

## Forschung fördern

Neue hybride Bedrohungen wie Desinformation und Cyberattacken weisen die Besonderheit auf, dass sie maßgeblich von der verstärkenden Wirkung bestimmter Technologien (Algorithmen, Malicious Social Bots, etc.) profitieren oder sogar deren Produkt sind (KI-generierte Deepfakes). Die Bekämpfung dieser Phänomene setzt daher ein genaues Verständnis ihrer Funktionsweise sowie der technologischen Zusammenhänge voraus. Hinzu kommt, dass aufgrund des rasanten technologischen Fortschritts jederzeit neue Bedrohungen entstehen können und die Gegenmaßnahmen deshalb kontinuierlich angepasst werden müssen. Staatliche Stellen sind darauf angewiesen, stets ein aktuelles Bild der Bedrohungslandschaft zu haben.

- Um mit künftigen Entwicklungen im Bereich Desinformation Schritt halten zu können, sollte die Bundesregierung weiterhin interdisziplinäre Forschungsprojekte fördern. Mit dem vom BMBF unterstützten Projekt DORIAN (Desinformation aufdecken und bekämpfen) existiert bereits eine vielversprechende interdisziplinäre Plattform, die als Ausgangspunkt für weitere Arbeiten dienen kann.
- Mit größter Aufmerksamkeit sollten dabei neue und noch gefährlicherer Formen von Desinformation, insbesondere die sogenannten Deepfakes, in den Blick genommen werden. Dabei handelt es sich um Fotos oder Videos, die mittels KI derart manipuliert werden können, dass sie nicht mehr ohne Weiteres als „Fakes“ zu identifizieren sind. Experten befürchten, dass der absehbare großflächige Einsatz von Deepfakes in naher Zukunft das ohnehin schon angeschlagene Vertrauen der Öffentlichkeit in Politik und Medien weiter erodieren lassen könnte. Umso wichtiger ist es daher, die Regulierung des Einsatzes von künstlicher Intelligenz voranzutreiben.

- Zur wissenschaftlichen Erschließung des Phänomens Desinformation sind Forscher auf Daten angewiesen, die einen genauen Einblick in die Dynamiken der Verbreitung von Falschnachrichten in sozialen Netzwerken liefern können. Zurzeit besteht jedoch ein Informationsgefälle zugunsten der großen Online-Plattformen, die über die relevanten Daten verfügen, sich jedoch häufig weigern, diese der Wissenschaft zu Forschungszwecken zugänglich zu machen. Im Zuge der anstehenden Plattformregulierung auf EU-Ebene sollte daher auch über eine Verpflichtung der Online-Anbieter nachgedacht werden, Wissenschaftlern datenschutzkonformen Zugriff auf diese Daten zu gewähren.

## Transatlantische Wirtschafts- und Wertegemeinschaft

- Als Mitgliedstaat ist Deutschland Teil des europäischen Staaten- und Verfassungsverbundes der EU. Deutsches Handeln darf daher nicht isoliert, sondern muss stets im Verbund, also kooperativ-arbeitsteilig gedacht werden. Dies gilt insbesondere bei Herausforderungen wie den hier relevanten hybriden Bedrohungen, die alle Mitgliedstaaten und die EU gleichermaßen betreffen und ein geschlossenes Vorgehen erfordern. Die Bundesregierung sollte auf die Definition einer gemeinsamen Strategie von EU und Mitgliedstaaten hinwirken.
- Zugleich sollten sich Deutschland und die EU auf der anderen Seite des Atlantiks (USA, Kanada) und in anderen Teilen der Welt (insbesondere der EU-Nachbarschaft sowie Australien und Neuseeland) nach Partnern umsehen, die sich den Bemühungen um die Sicherung der Demokratie und der Stärkung der digitalen Resilienz anschließen wollen. Ein gemeinsames Forum zum Austausch von Praktiken und neuen Anliegen könnte als Teil einer „Transatlantischen Wirtschafts- und Wertegemeinschaft (TWW)“ bei der OECD, der NATO oder einer neuen „Allianz für digitale Demokratie“ verankert werden.

---

## ERGEBNIS

Verschiedene Schlüsselereignisse der letzten Jahre haben die Verwundbarkeit westlicher Gesellschaften gegenüber Desinformation, Propaganda und gezielter Wahlbeeinflussung offengelegt und Handlungsbedarf erkennen lassen. Angesichts dieser neuartigen Bedrohungen für die Demokratie ist die deutsche Politik aufgerufen, aktiv Maßnahmen zu ihrem Schutz zu ergreifen und ihre demokratische und digitale Resilienz zu stärken. Insoweit erfordert die Komplexität der neuen Bedrohungslandschaft ein geschlossenes Vorgehen der demokratischen Verfassungsstaaten Europas unter Einbeziehung von Unternehmen und Akteuren der Zivilgesellschaft sowie der Partner jenseits des Atlantiks. In diesem Rahmen sollte sich Deutschland im Verbund mit der EU für die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie einsetzen, die auf den Leitprinzipien der Transparenz, Glaubwürdigkeit, Medienkompetenz und geteilten Verantwortung basiert.



# DGAP BERICHT



---

## Aktionsplan Klima und Außenpolitik

Wie Deutschland zu einer führenden  
Klimanation werden kann

---



**Dr. Friederike Otto**

Associate Director, Environmental  
Change Institute, Oxford University

**Deutschland steht in der Pflicht, eine führende Klimanation zu werden. Daran gibt es keinen Zweifel, das hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 29. April 2021 deutlich gemacht. Das Gericht hat nicht nur die Beachtung der Generationengerechtigkeit im begutachteten Klimagesetz angemahnt, sondern auch betont, dass sich Deutschland als führende Industrienation mit dem Unterzeichnen des Pariser Abkommens verpflichtet hat, in Bezug auf Klimaschutz mehr zu leisten als Schwellen- und Entwicklungsländer.**

Paragraf 3 des Pariser Abkommens besagt, dass die auf nationaler Ebene festgelegten Klimaziele jedes unterzeichnenden Staates ambitionierter als die vorhergehenden sein sollen. Außerdem sollen sie die für das Land größtmöglichen Ambitionen widerspiegeln, entsprechend den gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten. Deutschland ist ein Hochentwickelungsland mit großer historischer Verantwortung sowie einem starken Interesse an einer wirtschaftlichen und technologischen Führungsrolle. Seine Verpflichtung aus dem Paris Abkommen besteht darin, durch Führung dazu beizutragen, dass der Welt ein gerechter Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft gelingt. In der Amtszeit von Bundeskanzlerin Angela Merkel hat Deutschland mit seinem unzureichenden Klimaschutzgesetz bereits viel Zeit und Handlungsspielraum verloren: Jahre, in denen Emissionen hätten sinken können und in denen sich die deutsche Wirtschaft auf neue Regularien hätte vorbereiten können. Diese Fehler gilt es nicht zu wiederholen. Aber auch über internationale Abkommen hinaus gibt es gute Gründe, warum Deutschland außenpolitisch handeln muss.

## WAS FÜR DEUTSCHLAND AUF DEM SPIEL STEHT

Erstens geht es bei Klimapolitik auch um die Sicherheit der deutschen Bürger: Die tödlichen Überflutungen vom Juli 2021 haben verdeutlicht, dass Deutschland nicht einmal auf heutige Extremwetterereignisse ausreichend vorbereitet ist. Dass Starkregen-Ereignisse und andere Wetterextreme in den kommenden Jahren durch den Klimawandel weiter zunehmen und damit zur wachsenden Bedrohung werden, hat der im August erschienene Bericht des Weltklimarats (IPCC) noch einmal nachdrücklich gezeigt. Der Bericht hat auch jeden Zweifel ausgeräumt, dass dieser Anstieg an Extremwetter weitestgehend gestoppt werden kann, wenn die Welt ihre CO2-Emissionen auf netto Null verringert. Da Deutschlands CO2-Emissionen zwei Prozent der globalen Emissionen ausmachen – wie die Gegner des Klimaschutzes gern wiederholen, um Verantwortung aus dem Weg zu gehen (bei einem Anteil an der globalen Population von nur

einem Prozent, wohlgemerkt) –, ist es essenziell, dass die deutsche Außenpolitik Emissionsminderungen im Ausland unterstützt. Deutschland hat nicht nur eine moralische Verpflichtung, Klimaschäden im Ausland zu minimieren, sondern auch ein pragmatisches Interesse, weil sie zu Fluchtbewegungen und Konflikten in der deutschen Nachbarschaft beitragen.

Zweitens ist auch die deutsche Wirtschaft vom Klimawandel und der globalen Energiewende betroffen (Siehe auch Aktionsplan Klima und Wirtschaft). Als großes Exportland ist es für Deutschland extrem wichtig, dass ausländische und globale Klima-Standards die Interessen der deutschen Exporteure berücksichtigen. Zurzeit ist die EU in mancher Hinsicht ein Vorreiter bei der Entwicklung von klimapolitischen Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Außenpolitik (zum Beispiel bei dem vorgeschlagenen CO2-Grenzausgleich und dem Emissionshandel für den internationalen Seeverkehr). Deutschland muss versuchen, die Gründe für solche Maßnahmen gegenüber Drittstaaten zu erklären und auch dafür sorgen, dass es nicht zu diplomatischen Auseinandersetzungen oder Vergeltungsmaßnahmen im Bereich des Handels kommt. Diese Maßnahmen sind allerdings noch nicht weitreichend genug, um die Ziele des Pariser Abkommens zu erreichen. Deutschland muss hier ambitioniertere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.

Der dritte Grund betrifft den geopolitischen Aspekt. Die globale Energiewende ist mit geopolitischen Risiken überfrachtet. Öl- und Gas-Exporteure werden zu Verlierern, wenn erneuerbare Energien fossile Brennstoffe ersetzen. Andere Länder können davon profitieren (Siehe auch Aktionsplan Klima und Wirtschaft), in dem sie zum Beispiel grünen Wasserstoff, grünen Strom, oder Rohstoffe wie Seltenedmetalle, die wichtig für saubere Technologien sind, exportieren. Durch die globale Energiewende kommen neue geopolitische Beziehungen, Wettbewerbe, und Rivalitäten auf Deutschland zu; diese gilt es zu managen.

Schließlich hat Deutschland auch ein strategisches Interesse, in den Ländern des globalen Südens die Transformation von fossilen Brennstoffen zu einer klimaneutralen Wirtschaft sowie die Anpassung dieser Länder an Klimafolgen mitzugestalten. Einerseits ist dies aus sicherheitspolitischen Überlegungen wichtig (siehe auch Aktionsplan Klima und Sicherheit), andererseits aufgrund von wirtschaftlichen Interessen angesichts der hohen Investitionen Chinas in Subsahara-Afrika und Südostasien.

Das Ziel der Klimaneutralität ist gesetzt. Die Frage ist nur, ob Deutschland die Regeln und Standards für die globale Handels- und Energiepolitik mitbestimmen kann. Oder wird es umsetzen müssen, was andere Akteure entscheiden? Letzteres ist mit erheblichen Risiken für die deutsche

Wirtschaft verbunden, unter anderem in Bezug auf Planbarkeit, langfristige Finanzierung und Marktzugang. Das Jahr 2021 bietet Deutschland Chancen, eine Führungsrolle zu übernehmen.

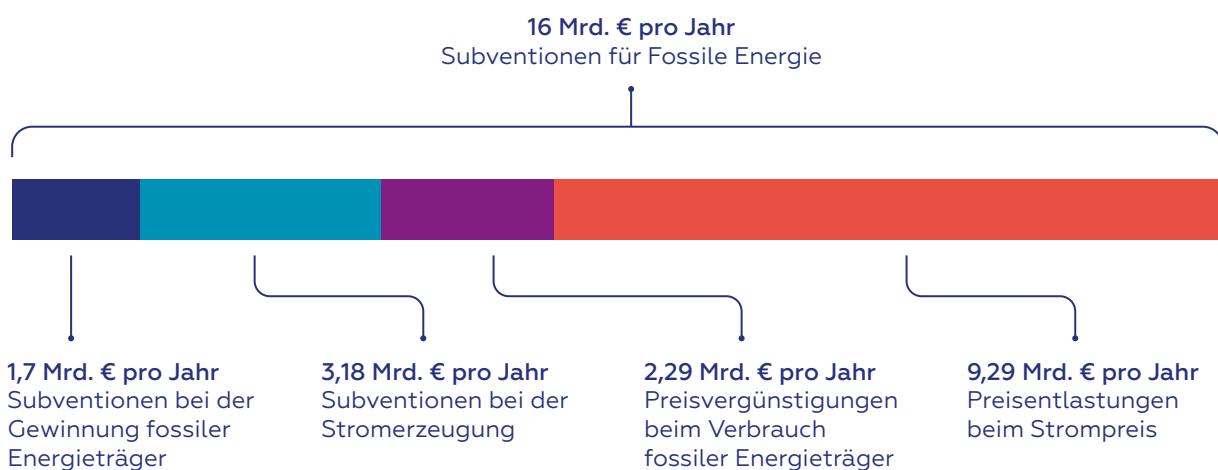
## MEHR AMBITIONEN IM INLAND

Um zu einer führenden Klimanation zu werden, muss Deutschland die Zielkonflikte zwischen zukunftssicheren Wirtschaften und kurzfristigen Gewinnen offen und transparent benennen. Dasselbe gilt für Konflikte zwischen innen- und außenpolitischen Zielen, wie zum Beispiel den Zielkonflikt zwischen der deutschen Exportpolitik und einem fairen Marktzugang für Entwicklungs- und Schwellenländer, der helfen würde, internationale Konflikte zu vermeiden oder wenigstens zu mindern. In beiden Bereichen müssten Kompromisse im Sinne der internationalen und wirtschaftlichen Verantwortung getroffen werden. Dies bedeutet, die Ambitionen im Inland zu erhöhen: einen schnelleren Ausstieg aus Kohle, Öl und Gas und andere entschlossene Maßnahmen, wie Bauvorschriften zur Erreichung von Klimaneutralität in Gebäuden, eine grundlegende Änderung der Verkehrspolitik und Reformen in

weiteren Sektoren wie der Finanz- und Agrarindustrie.

Der langsame Kohleausstieg hängt wie ein Mühlstein um den Hals deutscher Klimadiplomaten. Dabei könnte Deutschland dieses Problem relativ leicht lösen. Obwohl der Kohleausstieg bis spätestens 2038 geplant ist, gehen fast alle Experten davon aus, dass er bereits 2030 abgeschlossen sein wird. Die jüngsten deutschen und EU-Klimaziele haben dies so gut wie besiegt. Trotzdem lehnt die Regierung von Bundeskanzlerin Angela Merkel eine Änderung des Beschlusses zum Kohleausstieg ab. Das untergräbt die Bemühungen deutscher Diplomaten um weltweite Fortschritte in der Klimapolitik. Wenn zum Beispiel die G20-Staaten versuchen, China, Russland, und Indien davon zu überzeugen, bis 2030 aus der Kohle auszusteigen muss, kann Deutschland nur wenig zur Debatte beitragen. Das gilt so lange, wie dieses reiche Land, das sich als Klima-Vorreiter versteht, die Verbrennung von Kohle selbst erst später beendet. Ein beschleunigter Kohleausstieg ist nicht nur aus Sicht der Glaubwürdigkeit von wesentlicher Bedeutung, sondern auch aus wirtschafts- und geopolitischer Perspektive. Beide Bereiche lassen sich nicht strikt von der Außenpolitik trennen.

## Jährliche Subventionen für fossile Energieträger in Deutschland



## FORTSCHRITTE BEI ENTWICKLUNGSPOLITIK UND KLIMAFINANZIERUNG

Die internationale Entwicklungspolitik, insbesondere die Klimafinanzierung, ist ein weiterer Bereich, der stärker in die Außenpolitik einbezogen werden muss. Deutschland spielt bereits heute eine entscheidende und hoch angesehene Rolle in der internationalen Klima- und Entwicklungspolitik durch sein langfristiges Engagement in vielen Ländern des globalen Südens, zum Beispiel durch die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Das Land sollte dieses hohe Ansehen nutzen, um klare Kriterien für Zahlungen im Rahmen des Green Climate Fund (GCF), dem zentrale Finanzierungsinstrument der UN-Klimarahmenkonvention für den Transfer von Mitteln der traditionellen Industrieländer in den globalen Süden, zu erarbeiten. Zugleich sollte es die langfristigen Ambitionen und die Finanzierung des GCF voranbringen. Auf der UN-Klimakonferenz im Jahr 2009 in Kopenhagen (COP 16) hatten die Industrieländer sich verpflichtet, „bis 2020 gemeinsam 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr zu mobilisieren, um den Bedürfnissen der Entwicklungsländer gerecht zu werden“. Nach einem Bericht der UN Independent Expert Group on Climate Finance haben sie dieses Versprechen aber nicht eingehalten. Kritik gibt es auch an der Methodik, mit der die Industrieländer die zur Verfügung gestellten Gelder berechnen.

Deutschland hat seine Verpflichtungen im Rahmen des GCF bisher nicht vollständig erfüllt. Auch die USA haben zwar die Bedeutung der Klimafinanzierung herausgehoben, lassen aber ihren Worten keine ausreichenden Taten folgen. Gleches gilt für den Gastgeber der diesjährigen UN-Klimakonferenz, das Vereinigte Königreich. Die Industrieländer sind aber nicht glaubhaft, wenn sie die Entwicklungsländer um ambitionierte Klima-Versprechen bitten (zum Beispiel zum Kohle-Ausstieg oder zur Abschaffung von Subventionen für fossile Brennstoffe), wenn sie ihre eigenen Zusagen nicht einhalten.

## Empfehlungen

Das Auswärtige Amt hat Ende 2019 einen Bericht zur Klima-Außenpolitik veröffentlicht, der beschreibt, wie fast jede Entscheidung, die deutsche Außenpolitiker treffen, Auswirkungen auf das Klima hat. Das gilt für die Finanzierung einer Autobahn im Ausland ebenso wie für Handelsabkommen oder Entwicklungshilfe. Die Dimension des Klimaschutzes muss in allen Aspekten der deutschen auswärtigen Beziehungen berücksichtigt werden, sowohl auf nationaler Ebene als auch im Rahmen von Europäischer Union und Vereinten Nationen. 2021 ist ein entscheidendes Jahr, in dem viele Entscheidungen zur Entwicklung von Standards in Bezug auf Klimafinanzierung und die Offenlegung klimabezogener Risiken anstehen.

### 1. Klimaschutz bei allen Entscheidungen mitdenken

Um die Klimaziele des Pariser Abkommens zu erreichen und unter Berücksichtigung der anderen Nachhaltigkeitsziele ein klimaneutrales Wirtschafts- und Finanzsystem zu entwickeln, müssen Akteure in der deutschen Außenpolitik über ausreichende klimawissenschaftliche und klimapolitische Expertise und nachhaltige Finanzen verfügen. Dies schließt Parlamentarier, Mitarbeiter in allen Ministerien auf allen Ebenen ein, Angestellte von Einrichtungen wie der KfW und GIZ und Mitarbeiter von Partnerorganisationen im In- und Ausland ein. Die Bundesregierung sollte ein Klimafortbildungsprogramm entwickeln und umsetzen, denn nur so kann gewährleistet werden, dass Entscheidungen tatsächlich zum Ziel der Klimaneutralität führen werden.

Alle politischen Entscheidungen sollten auf ihre Klimaauswirkungen geprüft werden, damit Deutschland nicht in großem Stil auf Investitionen setzt, die in naher Zukunft wertlos werden, weil sie von fossiler Energie abhängen oder zu hohen Klimarisiken ausgesetzt sind. Dieser letzte Punkt ist besonders relevant, denn bislang wird Klimaschutz in den meisten Organisationen und Regierungen als ein Arbeitsbereich neben anderen geführt. Dementsprechend wird ein Großteil der Entscheidungen nicht auf die Kompatibilität mit Klimazielen geprüft. Es sollte ein vorrangiges Ziel der nächsten Bundesregierung sein, dies insbesondere für die Regierungsressorts zu ändern.

Dies gilt auch für die Energiepolitik. Eine Entscheidung wie zum Beispiel zu Nord Stream 2 würde heute mit Sicherheit nicht mehr getroffen werden. Nun kommt es aber darauf an, dass die Bundesregierung festlegt, wie Deutschland auf Dauer wieder aus der Erdgasnutzung aussteigen kann, was langfristig mit der dazugehörigen Infrastruktur passiert, und wie der europäische Strommarkt funktionieren kann, wenn keine oder nur noch sehr wenige Gaskraftwerke Auslastung und Preis stabilisieren können. Zentral ist ein nachhaltiges Finanzsystem, dass sich nur in einem zuverlässigen Politikrahmen etablieren kann. Derzeit ist Deutschland weit davon entfernt, führend zu sein. In der Schlussphase der COVID-19-Pandemie bietet sich für die neue Bundesregierung eine seltene Gelegenheit zu Reformen. Sie könnte in der kommenden Legislaturperiode einen „Green Recovery“ unter deutscher und transatlantischer Führung gestalten.

Ein wichtiger Schritt für das „Climate Mainstreaming“ ist die bessere Vernetzung der Entwicklungspolitik mit klima- und außenpolitischen Zielen. Notwendig ist auch eine engere Zusammenarbeit mit Forschung und Wissenschaft, vor allem mit sozialwissenschaftlicher Forschung, um zu gewährleisten, dass sich die lokalen Akteure mit den Projekten identifizieren können. Eine solche langfristige Stärkung von Kapazitäten trägt zum Aufbau von Resilienz bei. Forschung ist nicht nur nötig, um die Nachhaltigkeit von Projekten besser zu beurteilen. Bisher gibt es auch keine Richtlinien, anhand derer Anpassungsmaßnahmen geplant und priorisiert werden können und der Anpassungsbedarf international verglichen werden kann. Sowohl in Deutschland selbst als auch für Klimafinanzierung weltweit ist dies problematisch und führt dazu, dass Gelder leicht missbraucht werden können und der Entwicklungspolitik eine wichtige wissenschaftliche Grundlage fehlt.

## 2. Klimafinanzierung und Entwicklungshilfe erhöhen

In allen hochentwickelten Ländern muss der Anteil des Haushalts, der in Entwicklungsförderung und Klimaanpassung in Entwicklungsländern investiert wird, steigen. Das derzeitige Ziel von 0,7 Prozent des Bundeshaushalts ist sehr niedrig und wurde 2020 mit 0,6 Prozent trotzdem noch unterschritten. Auch andere Länder wie zum Beispiel Großbritannien halten ihre ohnehin schon niedrigen Ziele nicht ein. Mit der Schaffung eines schärferen Bewusstseins und effektiverer Kommunikation dazu, wie eng Entwicklung, Klimawandel und Sicherheit miteinander verknüpft sind, könnte dies verändert werden. Investitionen in nachhaltige Entwicklungspolitik dienen dem Erhalt und der Stiftung

von Frieden auf der Welt. Es wäre ein wichtiger erster Schritt, wenn die neue Bundesregierung dies anerkennen und im Koalitionsvertrag eine deutliche Erhöhung des Entwicklungshilfebudgets festschreiben würde. Auch die Mittel zur Klimafinanzierung sollten aufgestockt werden. So hat Deutschland auf dem G7-Gipfel in Cornwall im Juni 2021 zugesagt, bis spätestens 2025 seinen Klimafinanzierung-Beitrag von vier auf sechs Milliarden Euro im Jahr zu erhöhen. Die nächste Bundesregierung sollte diese Zusage im Koalitionsvertrag konkretisieren.

Die Bedeutung von Standards in der Klimafinanzierung kann kaum überschätzt werden. Die Tatsache, dass derzeit eine Fülle teilweise unvereinbarer und intransparenter ESG-Kriterien (ESG – Environment, Social and Governance) existiert, führt dazu, dass diese in großem Stil zum „Greenwashing“ missbraucht werden. Es bedarf einer klaren Positionierung Deutschlands zur Vereinheitlichung von Klima- und Finanzstandards. Dies ist insbesondere relevant im Hinblick auf die EU-Taxonomie, die deutlich macht, welche Wirtschaftstätigkeiten am meisten zur Erreichung der EU-Umweltziele beitragen. Das Ziel ist, Investitionen in nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten zu fördern.

2021 ist ein entscheidendes Jahr, in dem viele Entscheidungen zur Entwicklung von Standards in Bezug auf Klimafinanzierung und die Offenlegung klimabezogener Risiken anstehen. Die COP26 unter britischer Schirmherrschaft hat dieses Thema zur Priorität erklärt. Mit der Taskforce on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) wurde ein Rahmen zur Offenlegung klimabezogener Risiken in Unternehmen geschaffen. Deutschland sollte sich sehr rasch positionieren, wie und mit welchen Ressourcen sich Regierung und nicht-staatliche Akteure an dieser Plattform beteiligen. Dies sollte im Koalitionsvertrag festgelegt werden.

Schließlich sollte auch der Transfer von klimafreundlichen Technologien gefördert werden. Neben Fortschritten in etablierten Netzwerken und Allianzen – etwa dem CTCN der Vereinten Nationen, WIPO Green, Mission Innovation, The International Solar Alliance und anderen – braucht es neue Ansätze. Dazu gehört, dass der Staat die Lizenzen für Schlüsseltechnologien erwirbt, um sie frei zugänglich zu machen.

## 3. Entwicklungsbanken neu orientieren

Die Entwicklungsbanken und der Internationale Währungsfonds (IWF) werden eine wichtige Rolle beim Übergang in eine widerstandsfähigere, grünere und der Natur gegenüber positiver eingestellte Gesell-

schaft spielen, insbesondere in den ärmsten Ländern. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass der Klimawandel in internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank, Regionalbanken und dem IWF bei allen Entscheidungen angemessen berücksichtigt wird, insbesondere auch im Hinblick auf Post-COVID-Konjunkturpakete. Bei deren Implementierung muss die Resilienz gegenüber Klimarisiken vorrangig berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass die richtigen Lehren aus der Corona-Krise gezogen werden.

Deutschlands eigene Entwicklungsbank, die KfW, ist weltweit erfolgreich und anerkannt. Sie bietet daher einen idealen Ausgangspunkt, um Strategien zur Integration des Klimawandels in die Entwicklungsförderung zu entwickeln und umzusetzen. Deutschland hat damit bereits Erfahrungen gesammelt, beispielsweise durch Projekte der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

In der derzeitigen Entwicklungsförderung liegt ein wichtiger Schwerpunkt auf Versicherungen. Finanzierungshilfen für arme Länder nach einer Katastrophe lösen aber das Hauptproblem ihrer hohen Vulnerabilität nicht. In den Ländern des globalen Südens sollte

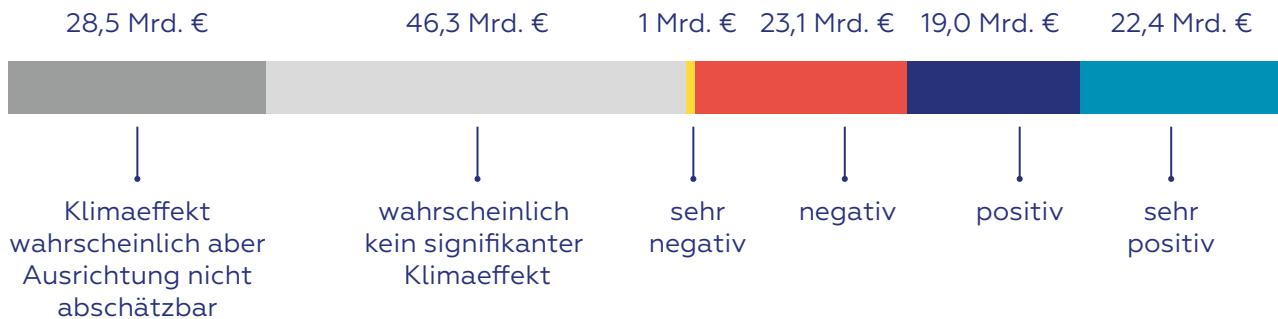
das Abwenden von humanitären Katastrophen im Zusammenhang mit Wetter und Klimaextremen und der Aufbau von Resilienz mindestens gleichberechtigt gefördert werden. Wissenschaftliche Studien haben immer wieder gezeigt, dass Anpassungsmaßnahmen nur dann Erfolg haben, wenn es funktionierende Governance-Strukturen gibt. Ähnliches gilt für die Gleichberechtigung von Frauen: Je größer die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen ist, desto geringer ist die Kapazität des jeweiligen Landes zur Klimaanpassung. Die neue Bundesregierung sollte ihre Strategie auf ein interministerielles Konzept stützen, das einerseits die gebotene Intensivierung der Finanzierung von Anpassung fördert, gleichzeitig aber Eigeninitiativen der betroffenen Länder unterstützt.

Für die Arbeit der KfW und anderer Entwicklungsbanken müssen Standards zur Offenlegung von Klima- und Transformationsrisiken eingeführt werden. Das gilt auch für die staatliche Klimafinanzierung; fehlende Standards erschweren auch hier die Überprüfung der Nachhaltigkeit verschiedener Projekte. Die Bundesregierung sollte der KfW das Mandat erteilen, Kriterien auszuarbeiten, die tatsächliche Nachhaltigkeit und Anpassung fördern und dazu führen, dass Projekte abgelehnt

## Klimaeffekte des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP)

**Erläuterung zum Diagramm:**  
Beträge nach Bewertungskategorie  
(Aufbau-Mittel insgesamt)

Mit dem deutschen Aufbau- und Resilienzplan sollen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen durch Covid-19 begegnet werden, um gestärkt aus der Krise zu gehen. Deutschland erhält Mittel in Höhe von 25 Milliarden Euro aus der Aufbau- und Resilienzfazilität der EU. Insgesamt betragen Deutschlands Aufbau-Mittel 140,3 Milliarden Euro.



werden, die nicht alle Nachhaltigkeitsziele verfolgen. Diese Kriterien können dann von privatwirtschaftlichen Geldgebern übernommen werden. Zum einen trägt die KfW auf diese Weise dazu bei, die oben schon beschriebenen Metriken zu entwickeln. Zum anderen erleichtert dies die Einbeziehung privater Geldgeber in den erheblichen Finanzbedarf der Transformation.

Langfristig sollte es weltweit geltende und gut vergleichbare ESG-Kriterien geben. Je früher dies erreicht wird und je mehr Einfluss Deutschland auf deren Ausgestaltung nehmen kann, desto mehr kann es selbst politisch und wirtschaftlich davon profitieren.

#### 4. Einen „Green Recovery“ gestalten

Deutschland und Europa sollten dafür sorgen, dass alle aus dem Corona-Wiederaufbaufonds der EU finanzierten Maßnahmen zwingend an Nachhaltigkeitsziele geknüpft werden, um langfristige Lock-ins in die fossile Wirtschaft zu vermeiden. Auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene müssen Emissionen verhindert und Adaptionen gefördert werden. Das Ziel muss ein „Green Recovery“, ein grüner Wiederaufbau der Wirtschaft, sein.

Deutschland sollte zudem alle Subventionen für fossile Brennstoffen so schnell wie möglich abschaffen. Bereits 2016 hatten sich die G7-Staaten verpflichtet, „ineffiziente Subventionen für fossile Brennstoffe bis 2025 abzuschaffen“ und dieses Versprechen 2021 in Cornwall noch mal bestätigt. Obwohl Deutschland hier große Fortschritte gemacht hat – nach den Rankings von ODI und IISD liegt es unter den G-20-Ländern an erster Stelle – lagen die deutschen Subventionen noch bei über fünf Milliarden EUR jährlich, unter anderem für die Kohleförderung und -verarbeitung. Deutschland sollte auch versuchen, seine G-20 Partner zu überzeugen, diese Subventionen abzuschaffen, auch um wettbewerbliche Nachteile für die deutsche Wirtschaft zu vermeiden.

#### 5. Sich für EU-Klimapolitik starkmachen

Als Kollektivgut erfordert Klimapolitik das gemeinsame Handeln auf EU-Ebene. Die außenpolitischen Vertreter der Bundesrepublik sollten die Klima-Regulierungen und -Initiativen der EU unterstützen – oder doch zumindest nicht untergraben. Es gibt Elemente der deutschen und europäischen Klimapolitik, mit denen nicht alle EU-Staaten zufrieden sind. Das gilt etwa für den umstrittenen EU-Vorschlag, einen neuen Emissionshandel im Bereich Verkehr und Gebäude zu etablieren, für den der Impuls vor allem aus Deutschland kam.

Auch die Pipeline Nord Stream 2 hat für viele Irritationen bei Deutschlands EU-Partnern gesorgt.

Andererseits muss Deutschland mit der Energiepolitik der anderen EU-Mitgliedstaaten zureckkommen, darunter dem Interesse Polens und Tschechiens, neue Atomkraftwerke zu bauen. Auch bei der Überarbeitung von EU-Regulierungen zum Klimaschutz muss Deutschland bereit für Kompromisse sein. Das gilt auch für sehr heikle Themen, wie die TEN-E Regulierung, die entscheidet, welche Infrastrukturprojekte als „Projects of Common Interest“ bezeichnet werden dürfen, oder das Sustainable Finance Taxonomy, das festlegt, welche Investitionen für nachhaltig gehalten werden können. Die neue Bundesregierung sollte ambitioniert sein und eine führende Rolle spielen, aber auch offen für andere Ansätze im Bereich Energiepolitik sein. Verhandlungen in Brüssel oder auf nationale Ebene, zum Beispiel zwischen Deutschland und Polen oder Deutschland und Frankreich, gehören genauso zur Klimadiplomatie wie ein Gipfel zwischen der EU und den USA.

In dem „Fit for 55“-Paket von 14. Juli 2021 hat die EU-Kommission zahlreiche Klima-Vorschläge gemacht, die Auswirkungen auf Außenpolitik haben. Das wichtigste davon ist der CO2-Grenzausgleich. Demnach sollen CO2-intensive Importe (etwa Stahl oder Zement) bei der Einfuhr durch die Bepreisung der CO2-Kosten verteuert werden. Dies soll verhindern, dass energieintensive Sektoren ihre Produktionen ins Ausland verlagern, wenn die CO2-Kosten innerhalb der EU steigen. Die Vertreter der deutschen Bundesregierung sollten diesen Vorschlag nachdrücklich unterstützen, etwa bei der Welthandelsorganisation oder den G20. Sie sollten ihren Partnern klarmachen, dass es Deutschland und der EU am liebsten wäre, der CO2-Grenzausgleich würde überhaupt keine Einnahmen generieren, weil andere Länder selbst die CO2-Emissionen ihrer heimischen Industrien verteuern. Der Vorschlag läuft auf einen „Klimaklub“ hinaus, in dem alle Nationen ihren CO2-Ausstoß bepreisen, um gemeinsam Fortschritte für das Klima zu erreichen.

#### 6. Task Force für Anpassungsmaßnahmen einsetzen

Neben Emissionsminderungen ist die Anpassung an nicht vermeidbare Klimafolgen ein Hauptanliegen der Klimapolitik. Aber während es bereits vergleichsweise gute Metriken (Messverfahren) für Treibhausgas-Emissionen gibt, ist es weiterhin schwierig, den Nutzen von Anpassungsinitiativen zu quantifizieren und unterschiedliche Anpassungsprogramme international zu vergleichen. Dies ist aber wichtig, um Kriterien zu ent-

wickeln, anhand derer gemessen werden kann, ob Gelder aus dem GCF oder der Entwicklungsfinanzierung tatsächlich zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit führen und nicht langfristig negative Folgen haben (Maladaptation).

Deutschland hat dank seiner weltweit führenden Forschungslandschaft die Chance, international eine viel stärkere Rolle in der Entwicklung solcher Standards zu spielen. Dies könnte unter anderem durch strategische internationale Kooperationen und Initiativen stattfinden, die darauf abzielen, die derzeit noch unterschiedlichen Ansätze für Anpassungsmaßnahmen und zur Festlegung von Standards auf Basis der relevanten sozial- und naturwissenschaftlichen Erkenntnisse miteinander zu verbinden.

Auch wenn die Abwesenheit von klaren globalen Standards und evidenzbasierten Zielen sicherlich nicht der einzige Grund für mangelnde Ambitionen ist, erschwert sie Fortschritte bei der Schadensbegrenzung und Anpassung. Wo und wie Ressourcen am besten eingesetzt werden, lässt sich nicht überzeugend nachweisen.

Ein erster Schritt zur Abhilfe wäre eine von Deutschland angeführte breitere Initiative. Die führende Rolle Deutschlands in wissenschaftlichen Gremien wie dem IPCC und das Gewicht des Landes in internationalen Klimaverhandlungen können genutzt werden, um nach dem Vorbild der Emissions Task Force Anpassungsmaßnahmen zu entwickeln. Dies wäre ein wichtiger erster Schritt, für den nicht viel politisches oder ökonomisches Kapital investiert werden muss. Diese Task Force kann auf der COP26 angekündigt und in der kommenden Legislaturperiode eingerichtet werden.

## 7. Wissenschaftsfinanzierung verbessern

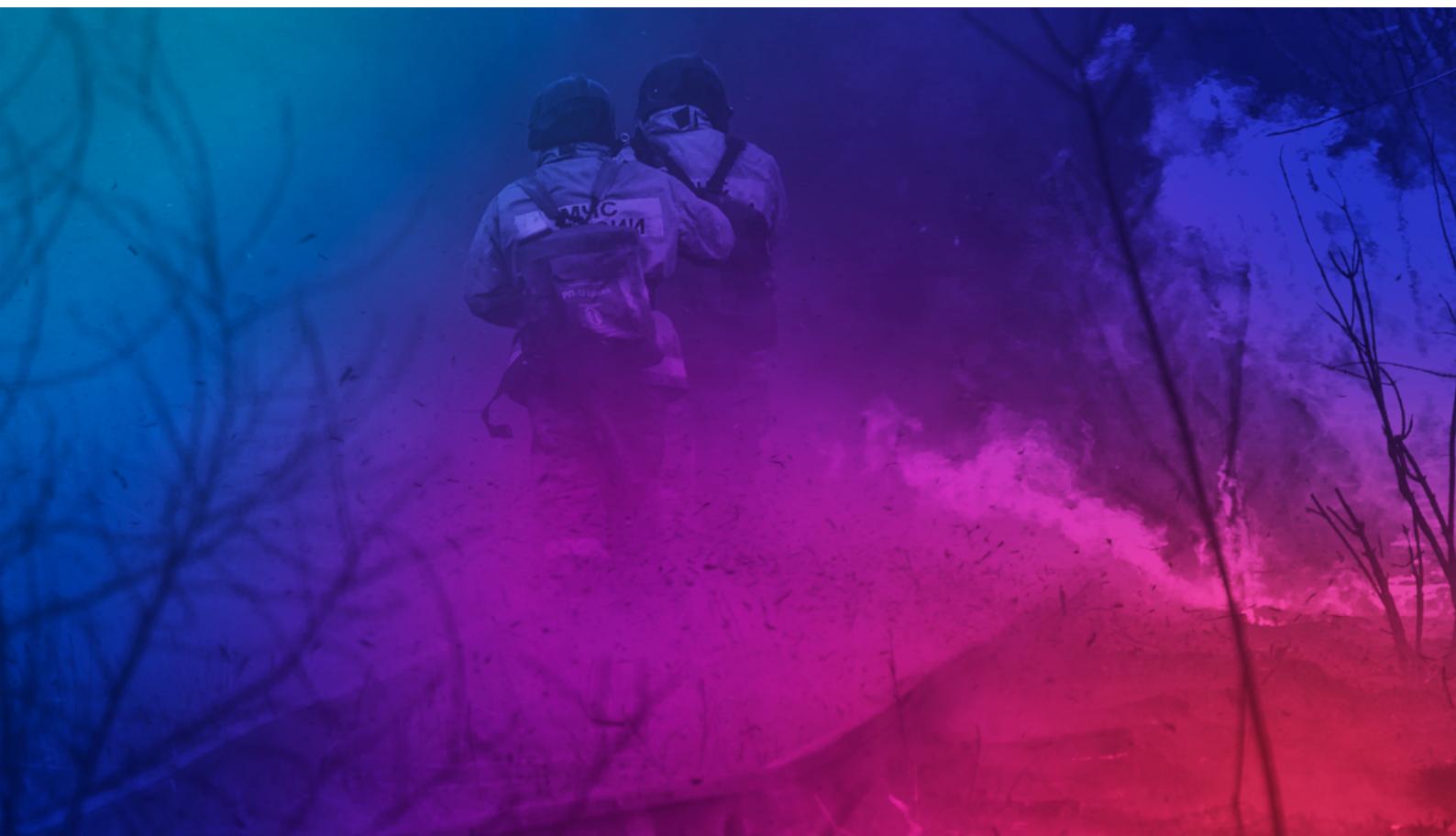
Die neue Bundesregierung sollte die derzeitige deutsche Praxis hoch introspektiver nationaler Projekte überdenken und sich für eine grenzüberschreitenden Finanzierung der Wissenschaft einsetzen. Aufbauend auf die Erfahrungen mit Horizon 2020 und anderen EU-Programmen könnten so flexiblere Alternativen zur europäischen Wissenschaftsfinanzierung entstehen. Im Gegensatz zu den EU-Programmen, die den Forschungsgegenstand sehr detailliert vorgeben, sollten sie offene Ausschreibungen zu übergreifenden wichtigen Themen ermöglichen. Mit deutlich weniger bürokratischem Aufwand können dann Wissenschaftler aus Deutschland und der Welt, je nach Expertise, mit verschiedenen Ministerien gezielt an praktischen Problemen wie den Maßnahmen zur Bezeichnung von Klimaschäden arbeiten. Eine solche Zusammenarbeit würde

zudem Deutschlands Rolle global stärken und die wissenschaftliche Expertise im Inland verbessern. Schließlich würde auch die Kapazität der Wissenschaft im globalen Süden gestärkt. Der im August veröffentlichte IPCC-Bericht hat erneut verdeutlicht, dass das Wissen über die Folgen des Klimawandels im globalen Süden nach wie vor gravierende Lücken aufweist.

## 8. Klimadaten offenlegen

Eine wichtige Voraussetzung, um evidenzbasierte Standards und Regulierungen zu erreichen, sind aktuelle Daten zu Baubeständen, Vulnerabilität im weitesten Sinne sowie Klima- und Wetterdaten auf lokaler Ebene. Offene Daten sind auch eine Voraussetzung für die Entwicklung umfassender Maßnahmen für Anpassungsstrategien sowie die Schäden und Verluste durch den Klimawandel (Loss and Damage). Deutschland, das selbst alle Wetterdaten offenlegt, könnte eine entscheidende Rolle bei der Förderung von Initiativen zur Veröffentlichung solcher Informationen spielen, vor allem von Daten über das Wetter und über die Schäden, die von Extremwetter und Klimaveränderungen verursacht werden. Aus finanziellen Gründen teilen nicht alle europäischen Länder ihre Wetterdaten mit der Öffentlichkeit und Wissenschaft. Das erschwert nicht nur die Abschätzung von Klimarisiken in diesen Ländern, sondern auch in ganz Europa. Noch schwieriger ist die Lage außerhalb Europas. In großen Teilen der Welt werden zum Beispiel keine Daten zu Hitzetoten erhoben, doch ohne diese Daten ist es extrem schwer, eine echte Resilienz zu erzielen. Die Finanzierung von Projekten an die Offenlegung von Daten zu knüpfen, ist ein erster Schritt, um mittel- und langfristig den Trend zu offenen und transparenten Daten zu beschleunigen.

# DGAP BERICHT



---

## Aktionsplan Klimawandel und Sicherheit

Wie der Klimawandel Konflikte anheizt und was Deutschland dagegen tun kann

---



**Dr. Kira Vinke**

Leiterin des Zentrums für Klima und Außenpolitik, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)

Stürme, Überflutungen, Hitzewellen und Waldbrände stellen das staatliche Krisenmanagement auf die Probe. Die globale Erwärmung lässt Extremereignisse häufiger und mit größerer Intensität auftreten. Bereits in der vergangenen Dekade war eine deutliche Zunahme von Wetterextremen zu verzeichnen. Dass diese Entwicklung Menschenleben bedroht, ist unzweifelhaft. In welchen Fällen über die direkten physischen Schäden hinaus gesellschaftliche Krisen und gar gewaltsame Konflikte durch die Folgen des Klimawandels auftreten, ist Gegenstand wissenschaftlicher Debatten.

Unstrittig ist, dass ein ungebremster Klimawandel verheerende Auswirkungen auf die menschliche Sicherheit hätte und letztlich eine zivilisatorische Bedrohung bedeuten würde, wie auch der kürzlich erschienene 6. Sachstandsbericht des Weltklimarats eindrücklich belegt. Vor diesem Hintergrund steht Deutschland als das Land mit den höchsten Emissionen in Europa in der Pflicht zu handeln. Ohnehin hat die deutsche Bundesregierung ein Eigeninteresse daran, die Ursachen und Wirkungen von Klimafolgen abzumildern, um zukünftige komplexe Krisen im In- und Ausland zu verhindern.

Wie die COVID-19-Pandemie zeigt, können selbst Industriestaaten mit großen Krisenreaktionskapazitäten von nichtlinear wachsenden Schäden überwältigt werden. Reaktive Anpassungsmaßnahmen werden eine solche Krisendynamik nicht aufhalten können; gebraucht werden präventive Lösungen, die rasant zunehmende Risiken stoppen, bevor sie direkt in Erscheinung treten. Das trifft auch auf die Klimakrise zu, die hochgradig nichtlinear verläuft.

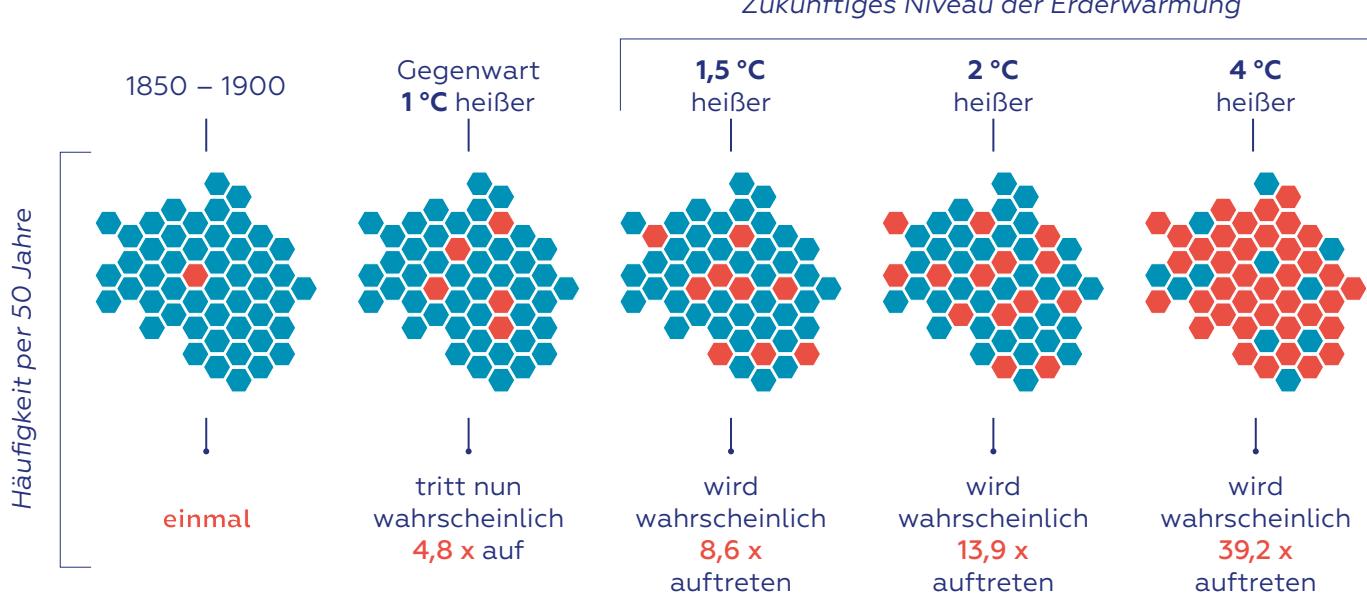
## KLIMASCHÄDEN UND GLOBALE SCHOCKS

Steigende Mitteltemperaturen bedeuten nicht nur eine Zunahme von Extremereignissen wie Überflutungen und Dürren, sondern können auch bewirken, dass Teile des Erdsystems „kippen“ und sich irreversibel verändern. Diese Risiken betreffen Teilsysteme des Erdsystems wie die Eisschilde in der Antarktis, den Amazonasregenwald oder die thermohaline Zirkulation, von der auch der Golfstrom ein Teil ist. Veränderungen dieser Systeme geschehen nicht isoliert; sie ziehen andere Teile des Erdsystems in Mitleidenschaft. So kann zum Beispiel der abschmelzende Permafrost große Mengen an Treibhausgasen freisetzen, was zu einer weiteren Erwärmung und somit zur Veränderung anderer Teile des Erdsystems führen kann.

## Zunahme von Hitzeextremen

**50-Jahres-Hitzeextrem über Land:** Die Häufigkeit von Extremtemperaturereignissen, die in einem normalen Klima ohne Einfluss von Menschen im Durchschnitt einmal alle 50 Jahre auftreten, nimmt zu.

Jede weitere Erwärmung führt zu einer höheren Frequenz und einer größeren Intensität von Extremereignissen.



Von fortschreitenden Klimaschäden ist auch Deutschland unweigerlich betroffen, selbst wenn zivilisationsbedrohende Risiken wie die genannten Kippaskaden durch Emissionsminderungen noch eingedämmt werden können. Zum einen gibt es direkte Effekte auf das Staatsgebiet Deutschlands, wie sich an Überschwemmungen in der Eifel 2021 oder den vorhergehenden extremen Dürresommern zeigt. Zum anderen sind auch grenzüberschreitende Effekte zu erwarten. Unterschiedliche Extremereignisse, die parallel auftreten, wie es immer häufiger geschieht, können Handelsketten unterbrechen, schwelende Konflikte entfesseln und transnationale Hilfsleistungen einschränken.

Als exportorientierte Volkswirtschaft hat die Bundesrepublik ein intrinsisches Interesse an Stabilität im Ausland. Wenn Klimafolgen Konflikte begünstigen oder verschärfen, wirken sich diese nicht nur in den betroffenen Ländern aus, sondern können regionale und internationale Zerwürfnisse nach sich ziehen. Gerade Klimafolgen in der Nachbarschaft Europas, bei wichtigen Handelspartnern und in Staaten, die politische Verbündete sind, können indirekt auch Deutschland betreffen. In einer global vernetzten Welt ist niemand vor globalen Schocks gefeit, wie die COVID-19-Pandemie schmerzlich vor Augen führt.

## WELCHES WISSEN NOCH FEHLT

Neben dem Problemdruck ist jedoch auch unsere Handlungsfähigkeit gestiegen. Wissenschaftliche Vorhersagen und Projektionen auch deutscher Institute mit Weltruf machen es inzwischen möglich, bereits Jahrzehnte im Voraus Klimarisiken zu erkennen, Handlungsoptionen zu eröffnen und Gefahren frühzeitig abzuwenden, etwa durch Emissionsminderungen und Anpassungsmaßnahmen. Gleichzeitig stehen immer bessere saisonale und kurzfristige Vorhersagen für Phänomene wie das Wetter, Ernteausfälle oder Monsunregen zur Verfügung. Akkurate Vorhersagen ermöglichen es, kurzfristige Interventionen zum Schutz der Bevölkerung zu veranlassen. Die Handlungskette von Vorhersagen zur politischen und lokalen Umsetzung sollte verbessert werden.

In Deutschland wurden nach Jahrzehnten von Warnungen vor der steigenden Wahrscheinlichkeit von Niederschlagsextremen ausreichende Anpassungsmaßnahmen versäumt. Ebenfalls mangelt es an einer Sensibilisierung und Weiterbildung der Bevölkerung zum Verhalten im Katastrophenfall. Auch in anderen europäischen Ländern gibt es noch nicht genügend Kapazitäten, um Klimafolgen zu bewältigen, die durch fehlende Emissionsminderungsmaßnahmen wissentlich und billigend in Kauf genommen wurden. Dazu zählen auch extreme Waldbrände, wie in Griechenland 2021.

Während in Deutschland und Europa aber generell die Voraussetzungen für eine Anpassung an einen moderaten Temperaturanstieg gegeben sind, sieht die Situation auf anderen Kontinenten deutlich prekärer aus. Das nötige Wissen und die Technologie (zum Beispiel Wetterstationen) sind global sehr ungleich verteilt. Gerade in Gebieten, die besonders stark von Klimafolgen betroffen sind und in denen große vulnerable Bevölkerungsgruppen leben, gibt es oft keine funktionierende Wissensinfrastruktur im Bereich der Klimaforschung oder Meteorologie. Selbst wenn Wissen über bestimmte Veränderungen theoretisch vorhanden ist, haben die am stärksten betroffenen Menschen oft keinen Zugang dazu.

In den vergangenen Jahren ist die wissenschaftliche Evidenz über den Zusammenhang zwischen Klimafolgen und Konflikten zwar gewachsen, aber es fehlt weiterhin an tiefgehenden kontextspezifischen Analysen und Foresight-Kapazitäten. Bisher ist bekannt, dass insbesondere ethnisch fragmentierte und landwirtschaftlich abhängige Länder nach einem Extremwetterereignis, etwa einer Dürre, von erhöhten Konfliktrisiken betroffen sind. Zudem ist die politische Marginalisierung einzelner Gruppen von entscheidender Bedeutung in der Klima-Konflikt-Genese. Während Einigkeit darüber herrscht, dass Klimafolgen Auswirkungen auf Konflikte haben, fehlt Wissen um konkrete Wirkungsmechanismen und daher Interventionsmöglichkeiten.

Die Unsicherheiten liegen vorrangig in der Komplexität der Konfliktursachenforschung begründet. Die Entstehung von Konflikten ist durch viele unterschiedliche Faktoren geprägt. Kontextuelle Faktoren wie politische Institutionen oder das jeweilige kulturelle Konfliktmanagement können entscheidend dafür sein, ob sich aus einer Umweltkrise eine gesellschaftliche Krise entwickelt und ob diese in gewaltsame Auseinandersetzungen umschlägt. Auch deswegen ist eine auf die jeweilige Region zugeschnittene Betrachtung des Zusammenspiels von Klimafolgen und Konfliktgenese relevant für die deutsche und europäische Fähigkeit, Konfliktpotenziale frühzeitig zu erkennen und gemeinsam mit Partnern Lösungsansätze zu entwickeln.

## BRENNGLAS SAHELZONE

Am Beispiel der Sahelzone in Afrika wird deutlich, weshalb Sicherheitsrisiken als Folge des Klimawandels auch für Deutschland und Europa von Bedeutung sind. Diese Region ist für die Bundesrepublik Deutschland von geopolitischem Interesse, wie sich an der von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron initiierten „Partnerschaft für Sicherheit und Stabilität in Sahel“ – einem Bestandteil der „Sahel-Koalition“ aus Frankreich und fünf Sahel-Staaten – zeigt. Neben

der Entwicklungszusammenarbeit geht es um die Bekämpfung von transnationaler Kriminalität und Terrorismus, die auch vor dem Hintergrund des Klimawandels gesehen werden müssen.

In der Sahelzone kommen mehrere Risikofaktoren zusammen. Die sich ändernden Regenfallmuster und immer häufigeren Wetterextreme bedeuten eine Gefahr für die ökonomische Existenz der Kleinbauern und Kleinbäuerinnen, deren Kenntnisse der traditionellen Landwirtschaft oft nicht mehr ausreichen, um sich an ein dynamisch verändertes Klimasystem anzupassen. In der Folge kommt es zu Ernteertragsverlusten und Ernährungsunsicherheit.

Vor dem Hintergrund der naturräumlichen Veränderungen entwickeln sich gesellschaftliche Spannungen, hervorgerufen durch ethnische Polarisierung, soziale und wirtschaftliche Ungleichheit, prekäre Staatlichkeit, Entwicklungsdefizite und die Ausbreitung extremistischer Gruppen. In der Sahelzone führen ethnische und religiöse Spannungen bereits heute zu bewaffneten Konflikten. Aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage und der zunehmenden Naturkatastrophen ist die Zahl der Binnenvertriebenen in der Sahelzone auf über 2,2 Millionen Betroffene gestiegen. Zudem leben fast 900.000 geflüchtete Menschen im Sahel.

Der Entzug der Lebensgrundlagen führt in vielen Teilen der Sahelzone zu gewaltsauslösenden Auseinandersetzungen zwischen Bauern und nomadischen Hirten. Die fehlende politische Teilhabe der Hirten und ihre ethnische Diskriminierung bieten zudem einen fruchtbaren Boden für ihre Rekrutierung durch extremistische Gruppen wie Ansarul Islam in Burkina Faso und Ansar Dine in Mali. Der Wegfall der landwirtschaftlichen Lebensgrundlagen verursacht nicht nur wirtschaftliche Krisen für die Betroffenen, sondern führt auch zu einem Verlust von traditioneller Identität.

Somit zeigt die Region die Charakteristika auf, unter denen Voraussetzung der Klimawandel zu erhöhten Konfliktrisiken führt: eine starke landwirtschaftliche Abhängigkeit, ethnische Fraktionalisierung und politische Exklusion bestimmter Gruppen. Hinzu kommt, dass die Zahl der Menschen, die aufgrund des fortschreitenden Klimawandels eine zusätzliche Verknappung der Ressourcen befürchten müssen, steigt. In der Region ist die Bevölkerung stark gewachsen. Trifft der Klimawandel auf eine bereits angespannte Ressourcensituation, entstehen Verteilungskonflikte.

Mit Blick auf die Sahelzone sollte die nächste Bundesregierung prüfen, inwiefern den Klima-Sicherheitsrisiken durch die Ertüchtigungsinitiative der Bundeswehr und durch entwicklungspolitische Maßnahmen begegnet werden

kann, oder ob weitere Kapazitäten im zivilen und militärischen Bereich notwendig sind. Ferner stellt sich die Frage nach verlässlichen Partnern in der Region, da auch manche staatlichen Akteure die Angehörigen ethnischer Minderheiten diskriminieren und verfolgen oder sogar außergerichtliche Hinrichtungen veranlassen oder tolerieren. Solche Akteure sind keine geeigneten Partner für die Friedenssicherung in der Region.

## DEUTSCHE UN-INITIATIVE

Aber auch jenseits der Sahelzone haben Klimafolgen großen Einfluss auf die menschliche Sicherheit. Aufgrund des sich verändernden Klimas wachsen die Umweltrisiken rapide an – eine Herausforderung, der sich die nächste Bundesregierung schnellstmöglich stellen sollte. Vor dem Hintergrund dieser dynamischen Entwicklung sollte Deutschland seine Krisenfrüherkennungskapazitäten erhöhen und einen größeren Beitrag zur friedlichen Bewältigung sozial-ökologischen Krisen im Ausland leisten.

Bereits 2018 gründete Deutschland gemeinsam mit dem Kleininselstaat Nauru die sogenannte Group of Friends, eine Gruppe von Staaten, die das Querschnittsthema Klimawandel und Sicherheit bei den Vereinten Nationen stärker verankern will. Als Deutschland 2019/20 als nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat vertreten war, hat es das Thema auf die sicherheitspolitische Tagesordnung gesetzt. Zu einer bindenden Resolution kam es jedoch nicht, auch weil die US-Regierung unter Präsident Donald Trump den Klimawandel leugnete und Russland und China eine Ausdehnung des traditionellen Sicherheitsbegriffs durch den UN-Sicherheitsrat ablehnten.

Seit 2020 finanziert das Auswärtige Amt immerhin einen Klimasicherheitsexperten für die UN-Friedensmission in Somalia (UNSO), sowie mehrere Forschungs- und Kooperationsprojekte, die sich mit den Folgen des Klimawandels für Stabilität und Frieden befassen. Im Umsetzungsbericht der Bundesregierung zu ihren Krisenpräventionsleitlinien wurde der politische Fokus auf Klimawandel und Sicherheit gelegt. Zwar gab es in den vergangenen Jahren signifikante Anstrengungen, sich präventiven Ansätzen zur Verhinderung von Klimafolgekrisen anzunähern, aber die Komplexität und Dringlichkeit der Thematik erfordern weitere Maßnahmen.

# Empfehlungen

## HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN AN DIE DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG

Ohne rapide Emissionsminderungen werden die Sicherheitsrisiken in Folge des Klimawandels nicht mehr durch reaktive politische Maßnahmen eingedämmt werden können (siehe auch Aktionsplan Klima und Außenpolitik). Insofern ist die Einhaltung des Pariser Klimaabkommens die wichtigste Voraussetzung für eine wirksame und friedensfördernde Anpassung an weltweite Klimafolgen. Die Transformation hin zur CO2 -Neutralität muss für alle Sektoren, also auch den Sicherheitssektor und das deutsche Engagement im Ausland, Vorrang genießen.

Für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ergeben sich über den Einsatz für eine umfassende Dekarbonisierung des Weltwirtschaftssystems hinaus weitere mögliche Handlungsfelder. Die unterschiedlichen Ansätze verschiedener Ministerien in der Behandlung des Themas Klima und Sicherheit sollten zusammengeführt und zu einer kohärenten Strategie ausgebaut werden. Dazu sollte es einen regelmäßigen Austausch zwischen den Ministerien geben.

Im nächsten Koalitionsvertrag sollte die Bekämpfung der Ursachen und Folgen des Klimawandels als Querschnittsthema behandelt werden. Im Bereich des außen- und sicherheitspolitischen Engagements sollten die Koalitionspartner Ziele für den internen Kapazitätsaufbau und die weitere Verankerung des Themas Klima- und Sicherheit auf UN-Ebene formulieren. Kurzfristig kann Deutschland dazu inländische und europäische Synergien nutzen. Langfristig sollte es seine Handlungsfähigkeit stärken, indem es proportional zu den Herausforderungen bessere Fähigkeiten zur Risikoabschätzung und zum Krisenmanagement aufbaut. Durch konkrete Emissionsminderungsziele für den Sicherheitssektor und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in allen operativen Bereichen könnte die neue Bundesregierung zudem die Glaubwürdigkeit Deutschlands stärken und Innovationen herbeiführen.

### Politische Kohärenz fördern und Synergien nutzen:

- Bildung eines Ressortkreises zu den Themen Klimawandel und Sicherheit unter Einbezug des Kanzleramts, des Auswärtigen Amts und der Bundesministerien für Verteidigung, wirtschaftliche

Zusammenarbeit, Umwelt, und Inneres. Der Ressortkreis sollte sich auf Abteilungsleiterebene regelmäßig zu laufenden Projekten und sicherheitsrelevanten Umweltveränderungen austauschen.

- Klimasicherheit stärker in den Ausschüssen des Bundestages thematisieren und unter Einbezug externer Expertisen diskutieren.
- Die Bundesregierung sollte im Rahmen der Weiterentwicklung und Umsetzung der eigenen Leitlinien zur Krisen- und Konfliktprävention neue Selbstverpflichtungen eingehen. Diese sollten konkrete finanzielle und personelle Aufstockungen in den Ministerien und die Förderung von wissenschaftlichen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen umfassen, um Klimasicherheitsrisiken besser erkennen und bewältigen zu können.
- Das Auswärtige Amt sollte sich auf europäischer Ebene für die Entwicklung von Leitlinien zur Krisenprävention einsetzen, mit besonderem Fokus auf nicht-traditionelle Sicherheitsrisiken wie Klimafolgen, globale Gesundheitsrisiken, Cyberkriminalität und nicht-staatlichen bewaffnete Gruppen.
- In Programmen wie der Internationalen Klimaschutzinitiative des Bundesumweltministeriums sollten Förderrichtlinien etabliert werden, die Anreize für die Zusammenarbeit mit der Friedens- und Klima-Community schaffen.
- Aufbau neuer Partnerschaften und Allianzen über die 2018 gegründete Group of Friends. Regionale Akteure in vom Klimawandel betroffenen Gebieten sollten zu einem Austausch zusammenbracht werden, um Lösungsansätze zu entwickeln und Wissen auszutauschen.

### Wissen und Kapazitäten aufbauen:

- Neue Methoden der klimasensiblen Mediation entwickeln, um Konfliktparteien bei der Suche nach langfristigen Lösungen nachhaltiger Zusammenarbeit zu helfen. Deswegen sollte insbesondere das Auswärtige Amt neue Förderungen schaffen, die einem breiten Spektrum zivilgesellschaftlicher und wissenschaftlicher Akteure zugänglich sind.
- Einrichtung eines neuen Lehrstuhls zum Thema Klimafolgen und menschliche Sicherheit in Berlin.
- Aufbau von Trainingskapazitäten beispielsweise beim Zentrum für internationale Friedeinsätze,

um militärischen und zivilen Peacekeepers ein Basiswissen über regionale Klimafolgen und Stabilisierungsmaßnahmen zu vermitteln.

- Einbindung von Klimasicherheits-Experten in die deutsche COP-Delegation.
- Etablierung eines Expertenpools für die Beratung von deutschen Botschaften und Generalkonsulaten in den vom Klimawandel besonders betroffenen Gebieten. Dies würde das Thema im Tagesgeschäft der Außenpolitik verankern und bei der Erstellung kontextspezifischer Regionalanalysen helfen.
- Eine gezielte Förderung der Zusammenarbeit zwischen Klimafolgenforschung und der Friedens- und Konfliktforschung durch das Bundesforschungsministerium und andere Institutionen.
- Der Anstieg der Verteidigungsausgaben zur Erreichung des Zwei-Prozent-Ziels der NATO-Staaten sollte auch der strategischen Vorausschau und Abwehr nicht-traditioneller Bedrohungen (Klimafolgen, Cyberkriegsführung, etc.) dienen.
- Innerhalb der NATO den Austausch über Fortschritte im Bereich Krisenfrüherkennung fördern.
- Der Aufbau einer deutsch-französischen Forschungsgruppe mit Partnern im Sahel zu Klimafolgen und Konflikten könnte gemeinsam mit Stakeholdern politisch relevante Forschungsfragen entwickeln.

#### **Verankerung des Themas Klimasicherheit auf UN-Ebene:**

- Weiterverfolgung des Themas auf UN-Ebene in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über die Group of Friends und einzelne Partner wie Frankreich, USA oder Niger.
- Die Bundesregierung und insbesondere das Auswärtige Amt sollten sich für die Ernennung eines oder einer Sondergesandten für Klima und Sicherheit engagieren und eine europäische Expertin oder Experten für den Posten vorschlagen.
- Anschließend an die Evaluierung des laufenden Pilotprojekts in der United Nations Assistance Mission in Somalia (UNSOM) sollte es ein weiteres Ziel sein, Klimakrisen-Expertinnen und -Experten besser in

UN-Friedensmissionen einzubringen.

#### **Glaubwürdigkeit stärken und Innovationen fördern:**

- Dekarbonisierung des Sicherheitssektors und Aufnahme von Umweltstandards in die Beschaffungsrichtlinien für deutsche Auslandsvertretungen und Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit (Elektromobilität, Energieversorgung, Catering etc.).
- Bei deutschen Wiederaufbauprojekten beispielsweise in der MENA-Region auf Klimaanpassung und Emissionsvermeidung achten, um Pfadabhängigkeiten zu verhindern.
- Technologietransfers fördern, zum Beispiel durch die staatliche Akquise von Lizzenzen für Schlüss 技术, die dann frei zugänglich gemacht werden.
- Krisenkommunikation stärken: Evaluation der Krisenkommunikation in der Corona-Pandemie, Bewertung erfolgreicher und nicht erfolgreicher Krisenkommunikationswege verschiedener Länder.

# DGAP BERICHT



## Aktionsplan Migration und Außenpolitik

Wie Deutschland die irreguläre Migration begrenzen und Flüchtlingen helfen kann



**Gerald Knaus**  
Vorsitzender, Europäische  
Stabilitätsinitiative (ESI)

In den letzten Jahren ist es der deutschen Regierung nicht gelungen, ihre Ziele im Politikfeld Flucht und irreguläre Migration zu erreichen. Es gab keinen Fortschritt bei der Suche nach einer kohärenten europäischen Asyl- und Grenzpolitik. Es gelang auch nicht, das Massensterben von irregulären Migranten, vor allem bei der Überquerung des Mittelmeers, zu beenden. Von allen Migranten, die weltweit an Grenzen ums Leben kommen, stirbt auch 2021 fast jeder zweite beim Versuch, nach Europa einzureisen. Weder in Syrien noch in Afghanistan, weder in Myanmar, im Südsudan oder anderen wichtigen Ursprungsländern für Flüchtlinge gelang es, die „Fluchtursachen“ zu beseitigen.

Deutschland schaffte es auch nicht, funktionierende Abkommen mit Herkunftslandern zu schließen und eine größere Zahl Ausreisepflichtiger tatsächlich zur Ausreise zu bewegen. Weiterhin gehen fast alle Abschiebungen aus Deutschland in andere europäische Länder. In vielen europäischen Innenministerien herrscht Ratlosigkeit angesichts eines in Zahlen messbaren Scheiterns bei der Abschiebung Ausreisepflichtiger vor allem in jene Länder, aus denen die allermeisten irregulären Migranten über das Mittelmeer kommen.

Die Zahl der Schutzsuchenden, die auf legalen Wegen nach Deutschland kam, ist hingegen – auch aufgrund der Pandemie – weiter gefallen. Zwar ist auch die Zahl der irregulär in die EU und auch nach Deutschland einreisenden Menschen in den letzten Jahren zurückgegangen. In den Jahren 2018, 2019 und 2020 kamen jeweils etwa 100.000 Menschen aus Afrika und Asien irregulär über das Mittelmeer in die EU. Doch die Methoden und Strategien, mit denen dies an den Grenzen der EU erreicht wurde, waren nicht die, die die letzte Bundesregierung gemäß ihres Koalitionsvertrags verfolgen wollte. Im März 2020 brach schließlich auch die maßgeblich von Deutschland vorangetriebene Verabredung zwischen der EU und der Türkei zusammen.

## EUROPA IN DER KRISE

Die Genfer Flüchtlingskonvention wurde 1951 für Europäer beschlossen, unter dem Eindruck der katastrophalen Behandlung von Flüchtlingen vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg. Heute wird sie weltweit, aber auch an den EU-Außengrenzen, missachtet wie noch nie.

In der Krise steckt auch die EU-Grenzschutzagentur Frontex. Anfang 2021 musste sie sich sogar aus Ungarn zurückziehen, weil die Regierung in Budapest ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum ungarischen Asylsystem missachtet. Das Gericht hatte festgestellt, dass Ungarn irregulär eingereiste Männer und Frauen nach Serbien abschiebe, ohne den Einzelfall zu prüfen. Frontex selbst erklärte: „Unsere Anstrengungen zum Schutz der EU-

Außengrenzen können nur erfolgreich sein, wenn unsere Aktivitäten und Kooperationen im Einklang mit EU-Gesetzen stehen.“ Genau das steht an immer mehr Außengrenzen in Frage, wo heute regelmäßig und systematisch geltendes EU-Recht gebrochen wird. Auch an der kroatisch-bosnischen und griechisch-türkischen Grenze gibt es seit Jahren regelmäßig Berichte über unrechtmäßige staatliche Gewalt als Mittel der Grenzkontrolle.

## DEUTSCHE VERANTWORTUNG

Deutschland kann in der weltweiten Debatte über den Flüchtlingsschutz und den humanen Umgang mit Migranten an den Grenzen eine Schlüsselrolle spielen. Das liegt in seinem Interesse, aber auch innerhalb seiner Möglichkeiten. Kein anderes Land der Welt hat in den letzten Jahren so viele Schutzsuchende aufgenommen und gleichzeitig einen so hohen Beitrag zu internationalen Organisationen wie dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) geleistet.

Umfragen unter der deutschen Bevölkerung zeigen: Eine Mehrheit will Kontrolle, aber sie will das Prinzip des Flüchtlingschutzes nicht aufgeben. Im September 2015 wollten 37 Prozent, dass Deutschland so viele Flüchtlinge aufnehmen solle wie derzeit. 22 Prozent wollten mehr, 33 Prozent weniger. Vier dramatische Jahre später sagten im Januar 2020 laut dem Deutschlandtrend der Tagesschau immer noch 42 Prozent der Befragten, dass Deutschland so viele Flüchtlinge aufnehmen solle wie derzeit; 11 Prozent wollten mehr, 40 Prozent weniger. 2015 wie 2020 gab es eine Mehrheit dafür, gleich viel oder mehr, und eine (große) Minderheit dafür, weniger Flüchtlinge aufzunehmen. Eine mehrheitsfähige Politik würde beides versuchen: weniger irreguläre Migration und Asylanträge jener, die am Ende keinen Schutz erhalten, und gleich viel Schutzbedürftige auf legalem Weg aufzunehmen.

Diese bemerkenswert stabilen Präferenzen geben auch der nächsten Bundesregierung eine Richtung vor. Es geht darum, politisch und praktisch durchsetzbare Lösungen zu finden, um die irreguläre Migration nach Deutschland in Übereinstimmung mit den Menschen- und Flüchtlingsrechten und den von der EU selbstgesetzten Standards zu reduzieren und trotzdem Schutzbedürftigen Schutz zu gewähren. Es muss gelingen, der gefährlichen populistischen Panik über eine angebliche Massenmigration aus Afrika und Asien eine Politik der humanen Kontrolle entgegenzusetzen.

## FAKten und Mythen der Asyldebatte

In den Jahren 2014 bis 2018 kamen mehr Menschen über das Mittelmeer nach Europa als je zuvor, insgesamt 1,9 Millionen. Von diesen traf allerdings mehr als die Hälfte in einem Jahr in einem Land ein: Eine Million erreichten Griechenland zwischen April 2015 und März 2016. Es gibt, mit Ausnahme dieser kurzen Zeit, auch aus dem Nahen Osten keine irreguläre Masseneinwanderung in die EU: In den 12 Monaten nach der EU-Türkei Erklärung kamen weniger als 27.000 Menschen irregulär aus der Türkei auf die griechischen Inseln. In der ersten sechs Monaten 2021 erreichten nur 5.000 Personen aus Griechenland irregulär die Türkei – auf dem Land und Seeweg, davon nur 600 Afghanen und weniger als 100 Syrer.

Mythen und Klischees bestimmen die öffentliche Debatte. Seit Jahren erzeugen dramatische Bilder junger Männer, die zu Hunderten die meterhohen Zäune um die spanischen Enklaven in Nordafrika stürmen, den Eindruck einer Belagerung. Dieser Eindruck täuscht. Die Zahlen zeigen, dass es jahrzehntelang keine große irreguläre Migration aus Afrika nach Spanien gab und auch heute nicht gibt. In den letzten 20 Jahren kamen durchschnittlich 15.000 Menschen im Jahr irregulär über das Meer. 2019 waren es etwa 25.000 Personen. Für die zweite Route von irregulären Migranten aus Afrika, die zwischen Tunesien, Libyen und Italien verläuft, zeigt sich ein ähnliches Bild. Zwischen 1999 und 2008 lag die Zahl jener, die über das Meer irregulär nach Italien kamen, bei durchschnittlich 25.000 im Jahr. 2019 waren es nur 11.500, im Jahr 2020 dann knapp über 30.000.

2017 lebten grob geschätzt 17 Millionen Afrikaner außerhalb Afrikas. Von diesen lebten neun Millionen in Europa, davon drei Millionen in Frankreich. Unter diesen kamen fast zwei Millionen aus drei Ländern Nordafrikas: den ehemaligen französischen Kolonien Algerien, Marokko und Tunesien. Ohnehin stammen die meisten der Afrikaner, die in Europa leben, aus einigen wenigen Ländern Nordafrikas. Die überwiegende Mehrheit der Staaten Afrikas ist für Migration nach Europa unbedeutend. Eine der wichtigsten Herausforderungen für eine humane Politik an Europas Grenzen ist daher, die richtige Politik gegenüber Marokko und Tunesien zu finden.

## KAUM RÜCKFÜHRUNGEN AUS DER EU

Unter den wenigen Afrikanern, die in den letzten Jahren das Mittelmeer überquerten und in der EU einen Asylantrag stellten erhielten, im Gegensatz zu Syrern oder Afghanen, nur ein sehr kleiner Teil internationalen Schutz. Dennoch wurden die wenigsten ausreisepflichtigen Afrikaner abgeschoben.

Am Beispiel Spaniens wird deutlich, was in der EU nicht funktioniert. In Spanien kamen 2018 und 2019 vor allem Marokkaner, Algerier und Westafrikaner irregulär aus Afrika an. 2018 waren es 65.000 Personen. 2019 kamen nur noch halb so viele. 2020 waren es wieder mehr, vor allem aus Marokko.

Kaum einer dieser Migranten stellt einen Asylantrag. Von den wenigen, die es tun, erhält in der Regel kaum jemand einen Schutzstatus. Doch mit Ausnahme von wenigen Marokkanern und Algeriern bleiben trotzdem fast alle in Spanien. Wer es also aus Marokko mit einem kleinen Boot nach Andalusien schafft, oder wem es gelingt, über die lebensgefährlichen Klingen der Zäune von Melilla zu klettern, der kann darauf zählen, in Spanien bleiben zu können. Das Kriterium der Schutzbedürftigkeit spielt dabei kaum eine Rolle. Dies ermutigt andere dazu, es ebenfalls zu versuchen.

Das Scheitern von Abschiebungen Ausreisepflichtiger in afrikanische Länder ist kein spanisches Phänomen. In Frankreich und Italien ist das Bild ähnlich. Die Zahlen zeigen klar, dass in allen europäischen Ländern das derzeitige System von Migrationskontrolle und Asyl gegenüber Bürgern afrikanischer Länder versagt. Auch aus Deutschland gibt es kaum Abschiebungen nach Afrika. 80 Prozent aller Abschiebungen aus Deutschland führen in andere europäische Länder: in die EU, auf den Balkan und nach Osteuropa. Acht Prozent kehren nach Nordafrika zurück. Zwölf Prozent gehen in den Rest der Welt.

## GEFLÜCHTETE WELTWEIT

2019 gab es laut UNHCR in Afrika mehr als 6,3 Millionen Flüchtlinge und 18,5 Millionen Binnenvertriebene. Die meisten Flüchtlinge kamen aus dem Südsudan, aus Somalia, dem Kongo, dem Sudan und der Zentralafrikanischen Republik. Mehr als eine halbe Million Binnenvertriebene gab es in Burkina Faso, in Kamerun, in der Zentralafrikanischen Republik, im Kongo, Äthiopien, Nigeria, Somalia, dem Sudan und dem Südsudan. In allen diesen Ländern gibt es Fluchtursachen: Verfolgung, Kriege und Konflikte. Wer Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in Afrika wirklich helfen will, der muss Wege finden, dies in Afrika zu tun.

Die meisten der vom UNHCR als Geflüchtete erfassten Migranten sind intern Vertriebene (IDPs). Das zeigt, wie schwierig es ist, ein Land zu verlassen, selbst wenn man vertrieben wurde. Die Ansicht, die Flüchtlingssituation sei weltweit seit Jahren vollkommen außer Kontrolle, ist ein Trugschluss. Dieser Eindruck ist auch eine Folge dessen, wie das UNHCR Flüchtlinge und Geflüchtete zählt. Nicht alle der weltweit etwa 20,7 Millionen Flüchtlinge, die das UNHCR erfasst, brauchen internationale Unterstützung.

Wo sind die Geflüchteten, denen geholfen werden muss? Es ist wichtig, genau hinzusehen und zwischen sehr unterschiedlichen Schicksalen zu unterscheiden: Rohingya, die 2018 in Panik aus Myanmar in das arme Bangladesch flohen; Familien aus dem Südsudan, die in den Sudan kamen; Millionen Syrer, die in die Nachbarländern Syriens flohen. Oder: chinesisch-stämmige Bürger Vietnams, die in den 1970er Jahren von China aufgenommen wurden und in den UNHCR-Statistiken immer noch als Flüchtlinge gezählt werden. Die fast acht Millionen Kolumbianer, die vor 20 Jahren vor den Kämpfen in Kolumbien in die Nachbarländer flohen, sowie ihre dort geborenen Kinder. Die Flucht der 5,4 Millionen Palästinenser aus Israel liegt inzwischen

so lange zurück, dass es heute um die dritte und vierte Generation geht. Viele dieser Menschen sind heute nicht „auf der Flucht“ und tauchen nur aus politischen, nicht humanitären, Gründen in den Statistiken auf.

Deutschland sollte zu einer Stärkung von Kapazitäten in Erstaufnahmestaaten beitragen und Kapazitäten in überforderten Erstaufnahmestaaten durch eine multilaterale Initiative fördern. Denn ein anerkannter Flüchtling in Schweden, ein Asylsuchender in Hamburg, ein syrischer Flüchtling im Libanon und ein Flüchtling aus dem Südsudan in Uganda sind zwar alle auf der Liste der Flüchtlinge, haben aber sehr unterschiedliche Bedürfnisse.

### Zahl aufgenommener Flüchtlinge 2013 – 2020

Land	2013	2020	Unterschied
<b>Türkei</b>	609.938	3.652.362	3.042.424
<b>Uganda</b>	220.555	1.421.133	1.200.578
<b>Deutschland</b>	187.567	1.210.636	1.023.069
<b>Sudan</b>	124.328	1.040.308	915.980
<b>Bangladesch</b>	31.145	800.464	769.319
<b>Dem. Republik Kongo</b>	113.362	490.243	376.881
<b>Äthiopien</b>	433.936	800.025	366.089
<b>Kamerun</b>	107.346	436.100	328.754
<b>Frankreich</b>	232.487	436.406	203.919
<b>Tansania</b>	102.099	233.308	131.209
<b>Schweden</b>	114.175	234.655	120.480
<b>Italien</b>	78.061	195.403	117.342
<b>Niger</b>	57.661	141.866	84.205
<b>USA</b>	263.662	340.881	77.219
<b>Südsudan</b>	229.587	303.410	73.823
<b>Österreich</b>	55.598	128.798	73.200
<b>Ruanda</b>	73.349	139.501	66.152
<b>Jordanien</b>	641.915	702.506	60.591
<b>Tschad</b>	434.479	478.664	44.185
<b>Gesamt (Welt)</b>	11.003.862	20.221.181	9.217.319

# Empfehlungen

## Seenotrettung unterstützen

Es gibt weiterhin eine sehr hohe Zahl von Menschen, die auf dem Weg nach Europa ertrinken. Dies zu beenden ist weder allein mit Seenotrettung noch ohne sie zu erreichen. Das Ziel ist ein doppeltes: dass sich weniger Menschen in Boote einschiffen, aber dass diejenigen, die es weiterhin tun, rechtzeitig gerettet werden. Man muss Menschen in Seenot retten und gleichzeitig darauf hinarbeiten, dass nicht mehr Tausende Menschen in seeuntüchtige, überfüllte Schlauchboote steigen.

Dass man nichts tun kann, stimmt offensichtlich nicht. Im Januar und Februar 2016 ertranken 331 Menschen im östlichen Mittelmeer. Im gesamten Jahr 2017 waren es 62. Der Grund für den Rückgang war die EU-Türkei-Erklärung.

Was ist zu tun? Erstens: Seenotrettungsstellen in Rom und Malta sollten wieder die Seenotrettung im gesamten zentralen Mittelmeer koordinieren, um Schiffbrüchige rechtzeitig aufzuspüren, so wie dies bis 2018 der Fall war. Zweitens sollten private Schiffe ermutigt und unterstützt werden, Schiffbrüchige zu retten. Eine Koalition von europäischen Staaten – hier spielt Deutschland eine zentrale Rolle – sollte sich bereit erklären, alle, die von privaten Rettungsbooten und Handels Schiffen gerettet und in Aufnahmezentren im Malta, Italien, Korsika oder auch Tunesien gebracht werden, binnen zwölf Wochen von dort einreisen zu lassen. So wurde dies 1980 bei den Rettungen der deutschen Cap Anamur im Südchinesischen Meer gehandhabt.

Die Zeit im Aufnahmezentrum sollte für Asylverfahren genutzt werden. Jene, die keinen Schutz in der EU brauchen sollten dann direkt von dort in Herkunftslander oder Transitländer zurückgeschickt werden, so wie dies 2016 mit der Türkei vereinbart wurde. Dazu braucht es Rückführungsabkommen ab Stichtagen, attraktive Angebote an diese Länder und schnelle Asylverfahren, die tatsächlich funktionieren.

Die bereits existierenden privaten Schiffe für die Seenotrettung, unterstützt von der italienischen Seenotrettungszentrale, könnten vermutlich schon jetzt die allermeisten Schiffbrüchigen in den Gewässern zwischen Libyen, Malta und Italien retten, solange zwei Bedingungen erfüllt sind. Erstens dürfen Italien und Malta die privaten Schiffe nicht länger durch bürokratische Schikanen daran hindern, schnell wieder auszulaufen. Und zweitens, und das ist entscheidend, müsste die

Zahl der Ankommenden auf dem niedrigen Niveau der letzten zwei Jahre bleiben.

## Das internationale Asylsystem erneuern

Im Dezember 2018 nahm die UN-Generalversammlung den „Globalen Pakt für Flüchtlinge“ an, der auf „die dringende Notwendigkeit einer ausgewogenen Lasten- und Verantwortungsteilung bei der Aufnahme und Unterstützung der Flüchtlinge auf der Welt“ hinweist. Einerseits müsste die Unterstützerbasis über diejenigen Länder hinaus ausgeweitet werden, die schon in der Vergangenheit Flüchtlinge aufgenommen hätten. Andererseits gehe es um den Ausbau von Asylsystemen und den Austausch bewährter Verfahren.

Als Sitz des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist Nürnberg die Asyl-Hauptstadt der Welt. 2015 und 2016 wurden 37 Prozent aller weltweiten positiven Asylentscheidungen über Flüchtlingsstatus und subsidiären Schutz in Deutschland getroffen. Im Durchschnitt der letzten sieben Jahren waren es 25 Prozent. Allein 2017 traf das deutsche Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über 700.000 Entscheidungen – mehr als in der übrigen Europäischen Union, USA, Kanada und Australien zusammen. Die Erfahrungen, die dabei gemacht wurden, sind von europäischer und globaler Bedeutung.

Denn ein Asylgesetz zu haben genügt nicht. Ohne Ressourcen, Investitionen und Qualitätskontrollen, die es erlauben, aus Erfahrungen und Rückschlägen zu lernen, kann es nicht gelingen, angemessene Standards dauerhaft zu halten und die Entscheidungen in einer akzeptablen Frist zu fällen.

Daher sollte sich die deutsche Außenpolitik auch für eine Erneuerung und Weiterentwicklung des internationalen Asylsystems einsetzen. Das Ziel dabei sollte sein, weltweit die Qualität der Asylsysteme zu erhöhen. Die Bundesregierung sollte in anderen Ländern der Welt gut funktionierende Asylsysteme fördern, Erfahrungen zu vermitteln, wie (auch in Krisen) das Recht auf ein faires Verfahren durch qualifizierte Befrager und Dolmetscher, Qualitätsbewertungen und gut begründete Entscheidungen gewahrt werden kann.

## Asylverfahren an den EU-Grenzen verbessern

Das dringendste Anliegen ist es, schnelle und faire Asylverfahren an den EU-Außengrenzen zu ermöglichen. Deutschland, Spanien und andere sollen sich für ein Pilotprojekt für schnelle und faire Verfahren in Ceuta und Melilla zusammentun, dafür Asylbeamte und

Dolmetscher bereitstellen und anerkannte Flüchtlinge aufnehmen. Eine solche Zusammenarbeit der Asylbehörden Deutschlands, der Niederlande, der Schweiz und Frankreichs mit ihren Kollegen aus Spanien wäre ein Modell für zukünftige Asylkooperationen. Das Ziel muss sein, die meisten Asylanträge innerhalb von acht Wochen zu entscheiden:

Im nächsten Schritt sollten die neue Bundesregierung und das BAMF dann qualitätsvolle Asylverfahren überall im Mittelmeerraum unterstützen und zu diesem Zweck strategische Kooperationen mit Partnerstaaten und deren Behörden eingehen. Solche Kooperationen sollten später auf Europas Nachbarn, von den Westbalkanstaaten bis nach Nordafrika, erweitert werden.

### Rückführungen ermöglichen und beschleunigen

Die Abschiebung von Ausreisepflichtigen funktioniert nur dann, wenn Partnerstaaten ein Interesse an der Kooperation haben und wenn es sich um strategische Abschiebungen nach einem Stichtag handelt. Dabei ist das Versprechen von legaler Mobilität das beste Mittel, um Kooperation zu erreichen. Tatsächlich gibt es einen offensichtlichen Zusammenhang zwischen fehlenden legalen Reisemöglichkeiten und dem Scheitern von Abschiebungen. Erfolgreiche Abschiebungen erfolgen in jene Länder, deren Bürger visafrei in die EU einreisen können. Hier haben Regierungen ein Interesse daran, mit der EU zu kooperieren. Das gilt für die Länder des Westbalkans, aber auch für Georgien, Moldawien und die Ukraine.

Derzeit gibt es für Afrikaner nur wenige Möglichkeiten, legal nach Europa zu reisen. Es ist sehr schwer für Menschen aus Subsahara-Afrika, ein immer teureres Schengenvisum zu bekommen. Im Jahr 2018 nahm allein das finnische Konsulat im russischen St. Petersburg mehr als 500.000 Visaanträge entgegen. Die allermeisten wurden genehmigt. In Nigeria wurden in allen Konsulaten der EU zusammen nur 89.000 Visaanträge gestellt, von denen jeder zweite abgelehnt wurde.

Abschiebe-Realismus bedeutet daher anzuerkennen, dass es ohne Kooperation und Rücksichtnahme auf die Interessen der Herkunfts- und Transitstaaten keine erfolgreiche Abschiebepolitik geben kann. Die Tatsache, dass Bürger fast aller Länder Zentral- und Südamerikas visafrei in die EU kommen können, aber kein einziger afrikanischer Staat Visafreiheit für Reisen in die EU genießt ist ein dramatisches Symbol des tiefen Grabens zwischen den Kontinenten. Die neue Bundesregierung sollte sich innerhalb der EU für rasche Veränderungen einsetzen.

Länder wie Marokko und Tunesien spielen dabei eine herausgehobene Rolle. Marokko ist das wichtigste Herkunftsland für die irreguläre Migration nach Spanien. Es ist auch ein bedeutendes Transitland. Würde Marokko seine Staatsbürger schnell zurücknehmen, ein glaubwürdiges Asylsystem aufbauen und bei der Rücknahme von irregulären Migranten aus Drittstaaten kooperieren, wären das Sterben im westlichen Mittelmeer und die Dramen an den Zäunen von Ceuta und Melilla bald Geschichte.

Um das zu erreichen, sollte die EU Marokko das gleiche Angebot machen, das sie 2008 der Ukraine machte: Marokko sollte sich verpflichten, seine Bürger und alle irregulären Migranten, die nach einem vereinbarten Stichtag von Marokko irregulär einreisen und nicht schutzbedürftig sind, sofort zurückzunehmen. Im Gegenzug sollten die EU und eine Gruppe von Mitgliedsstaaten marokkanischen Bürgern Stipendien und Visaerleichterungen gewähren. Zugleich sollten sie die Senkung der Visa-Kosten in Aussicht stellen und mit der Liberalisierung der Visa-Vergabe beginnen. Das würde irreguläre Grenzübertritte sofort reduzieren.

Eine erfolgreiche Mobilitätspartnerschaft würde Europas Sicherheit verstärken, denn Marokko würde ein Interesse haben, schnelle Abschiebungen von ausreisepflichtigen Marokkanern und Straftätern zu ermöglichen. Das belegt das Beispiel der Balkanländer heute, deren Bürger seit 2009 und 2010 visafrei in die EU einreisen dürfen. Die Rücknahme ausreisepflichtiger Bürger war von Anfang an eine Bedingung.

Überdies würden von einer solchen Vereinbarung zwei Signale ausgehen: dass die Flüchtlingskonvention und das Recht auf Asylverfahren nicht nur in Europa, sondern auch von aufstrebenden Ländern auf anderen Kontinenten ernst genommen und glaubwürdig geprüft werden, mit der gleichen Ernsthaftigkeit, mit der etwa das UNHCR schon in den letzten Jahrzehnten weltweit seine Asylverfahren durchführte; und dass Visa-Liberalisierung, das Versprechen legaler Mobilität in die EU auf der Basis von Kooperation, auch für afrikanische Länder eine Option sein kann.

### Verpflichtung zu jährlicher Richtzahl von Resettlements

Deutschland sollte sich dazu verpflichten, jährlich eine bestimmte Anzahl von Geflüchteten aufzunehmen. Für die neue Bundesregierung ist besonders das Beispiel Kanadas interessant: 2019 gab es in Kanada bei 37 Millionen Einwohnern etwa 60.000 Asylanträge, davon betrafen 30.000 Resettlements, die anderen Asyl-

anträge, die an Kanadas Grenzen und im Land gestellt wurden. Würde Deutschland im gleichen Verhältnis Asylanträge entgegennehmen wie Kanada, wären dies etwa 135.000 Asylanträge im Jahr, davon wären 67.000 Neuansiedlungen.

Eine Politik, die dazu führen würde, dass in einem durchschnittlichen Jahr 80.000 Menschen einen Asylantrag in Deutschland stellen, von denen die Hälfte in einem geordneten Verfahren durch Neuansiedlungen und Umsiedlungen ins Land käme, wäre ein enormer Fortschritt zum Chaos der letzten Jahre: Sie würde mehr Schutz, schnellere Integration und weniger gefährliche Reisen über das Meer bedeuten.

Die nächste Bundesregierung sollte dabei zusammen mit Ländern wie Schweden, Frankreich und Kanada eine Resettlement-Koalition ins Leben rufen, die eine jährliche Neuansiedlung von Flüchtlingen von mindestens 0,05 Prozent der Bevölkerung im Aufnahmeland zusagt. Dies wären für Deutschland rund 40.000 Flüchtlinge im Jahr. Mit anderen EU-Staaten wären so 120.000 Resettlement-Zusagen pro Jahr erreichbar, mit den USA und Kanada 250.000. Ohne irgendein Land zu überfordern, als konkrete Hilfe für Schutzbedürftige und Erstaufnahmelande.

### **Neue EU-Türkei-Erklärung und Pilotprojekte für schnellere Außengrenzen-Verfahren**

Die neue Bundesregierung sollte der Türkei und Griechenland im Rahmen einer neuen EU-Türkei-Erklärung vorschlagen, jedes Jahr bis zu 20.000 anerkannte Flüchtlinge in Deutschland aufzunehmen. Voraussetzung ist, dass es auf den griechischen Inseln in Kooperation mit dem BAMF tatsächlich zu schnellen Asylverfahren kommt. Ebenso sollte es eine neue Vereinbarung mit der Türkei geben. Damit würde die Zahl irregulär Ankommender einbrechen, ebenso die Zahl der Toten.

In einem zweiten Schritt sollte Deutschland Spanien, Malta und Italien anbieten, bis zu 10.000 Menschen im Jahr aus gemeinsamen Aufnahmeeinrichtungen im Mittelmeer aufzunehmen. Auch dort müsste es im Gegenzug schnelle gemeinsame Asylverfahren und Rückführungen Nichtschutzbedürftiger geben. Außerdem sollte Deutschland auf Einigungen mit afrikanischen Herkunftsstaaten und mit den nordafrikanischen Nachbarn Marokko und Tunesien hinarbeiten. Damit würde die irreguläre Migration über das Mittelmeer einbrechen und damit auch die Zahl der in Deutschland gestellten und am Ende oft erfolglosen Asylanträge.

### **Geflüchtete weltweit mit mehrjährigen Förderpaket unterstützen**

Die nächste deutsche Regierung sollte sich für die nächsten fünf Jahren ein großes humanitäres Ziel setzen: In einer immer reicherem Welt darf kein Flüchtling mehr in Not leben. Im Zusammenwirken mit einer Koalition anderer Staaten wäre dies erreichbar: UNHCR, WFP, UNICEF und andere Organisationen würden von den Staaten, die sich diesem Ziel verschreiben, die erforderlichen Ressourcen für ein mehrjähriges Budget erhalten. Dabei sollten insbesondere akut betroffene Erstaufnahmestaaten wie Uganda oder Bangladesch gestärkt werden. Die Organisationen sollten damit etwa 15 Millionen Flüchtlingen in Not eine würdevolle Grundversorgung in ihren Aufnahmestaaten – Bargeldhilfe, Zugang zu Schulen und Gesundheitsversorgung – ermöglichen.

Für ein solches Modell gibt es ein konkretes Vorbild: die Hilfe für Millionen syrische Flüchtlinge, die seit 2016 von der Türkei mit EU-Geldern bereitgestellt wird. Sie ist unbürokratisch und stärkt die Autonomie und Würde des Einzelnen. Die Bundesregierung sollte vorschlagen, Flüchtlingen in Bangladesch und Uganda eine ähnliche Hilfe anzubieten. Da das Geld in den Aufnahmestaaten ausgegeben würde, würde es diesen zugutekommen. Nach spätestens zehn Jahren würde diese Grundversorgung je nach Bedarf durch andere Hilfen ersetzt, und das UNHCR würde sich zurückziehen.

### **Mehr Staaten am globalen Asylsystem beteiligen**

Sowohl aus humanitären Gründen als auch im eigenen Interesse sollte die neue Bundesregierung mehr Länder mobilisieren, einen Beitrag zu leisten. Sie kann sich dafür auf den Globalen Flüchtlingspakt berufen, der am 17. Dezember 2018 mit den Stimmen der 181 Staaten der UN-Generalversammlung offiziell angenommen wurde: „Derzeit beherbergen 10 Staaten allein 80 Prozent der weltweiten Flüchtlinge. Lediglich 15 Staaten fördern das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) mit mindestens 20 Millionen US-Dollar pro Jahr (Deutschland 2017 mit circa 477 Millionen US-Dollar). Die restlichen rund 180 Staaten engagieren sich derzeit nicht oder nur in sehr geringem Ausmaß. Staaten, die sich bisher kaum engagiert haben, sollten mehr Verantwortung übernehmen.“

Das auffälligste Merkmal internationaler Solidarität mit Geflüchteten in der Welt heute ist das fehlende Engagement von Schwellenländern, die schon lange nicht mehr arm sind, sich aber im internationalen humanitären Sys-

tem kaum engagieren. Das gilt vor allem für jene Länder, die heute den Lebensstandard eines Deutschlands aus der Mitte der 1960er Jahre erreicht haben. Fast 170 Staaten haben heute ein Asylsystem, doch immer noch werden die meisten positiven Asylentscheidungen in einigen wenigen Ländern vergeben. Die jährlichen Global Trends-Berichten des UNHCR zeigen den weltweiten Zustand von Asyl. Vor dem Ausbruch der Pandemie, zwischen 2013 und 2019

- wurden 14 Millionen Asylanträge weltweit gestellt.
- erhielten 4,2 Millionen Menschen weltweit internationale Schutz nach einem Asylverfahren.
- gewährten Deutschland, Schweden und

Österreich 1,4 Millionen Menschen internationale Schutz im Anschluss an ein Asylverfahren. Das ist ein Drittel der weltweiten Gesamtzahl, obwohl diese Länder 1,3 Prozent der Weltbevölkerung stellen.

- wurden mehr als die Hälfte aller positiven Asylentscheidungen weltweit in europäischen Demokratien getroffen: in EU-Mitgliedstaaten, Großbritannien, der Schweiz und Norwegen.
- Japan gewährte in diesem Zeitraum 657 Menschen Schutz. China niemandem. Schweden gab mehr Menschen Schutz, 223.000, als zehn andere Länder mit hohem und mittlerem Einkommen und einer Gesamtbevölkerung von 3,8 Milliarden Menschen.

### Schweden, Gewährung von internationalem Schutz, verglichen mit zehn anderen Staaten 2013-2019

Land	Personen
<b>Schweden</b>	223.361
Ägypten	58.672
Südafrika	25.427
Mexiko	25.424
Indien	24.150
Indonesien	14.663
Pakistan	8.256
Thailand	8.117
Süd-Korea	2.521
<b>Japan</b>	657

Quelle: Knaus, Gerald (2020), Welche Grenzen Brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst – Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl.

Die Bundesregierung sollte sich diplomatisch dafür einsetzen, dass auch Schwellenländer sich am globalen Asylsystem verteidigen, und gleichzeitig durch mehr Resettlement zeigen, dass dies nicht bedeutet, dass sich Deutschland vom Flüchtlingsschutz abwenden wird. Zwischen 2016 und 2019 ist die Zahl jener, die nach einem Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus weltweit Schutz erhielten, von 900.000 auf 530.000 gesunken. Dies spiegelt eine einfache und beunruhi-

gende Realität wider: Weniger potenzielle Flüchtlinge erreichen Länder, die bereit und in der Lage sind, ihnen internationalen Schutz zu gewähren.

Wenn sich das nicht ändert, hat die Flüchtlingskonvention auf die Dauer keine Zukunft als globale Leitlinie. Diese zu bewahren, und sich sowohl in Europa und weltweit für humane Grenzen einzusetzen, muss ein zentrales Anliegen der nächsten Bundesregierung sein.

# DGAP BERICHT



---

## Aktionsplan Westlicher Balkan und EU-Nachbarschaft

Wie Deutschland zu dauerhaftem Frieden  
auf dem Balkan beitragen kann

---



**Gerald Knaus**  
Vorsitzender, Europäische  
Stabilitätsinitiative (ESI)

**Seit mehr als zwei Jahrzehnten setzt sich die deutsche Außenpolitik dafür ein, auf dem Westbalkan neuerliche Spannungen, innenpolitische Konflikte oder gar kriegerische Auseinandersetzungen zu verhindern. Das dies seit 1999 gelang, ist auch ein Erfolg deutscher Politik.**

Allerdings haben in den letzten Jahren die Risiken eines Scheiterns dieser Stabilisierungspolitik zugenommen. In Serbien, dem mächtigsten Land der Region, sprechen führende Regierungsmitglieder wieder offen über mögliche kriegerische Auseinandersetzungen und stellen die Grenzziehung auf dem Westbalkan in Frage. Die Verurteilung des ehemaligen Generals Ratko Mladić im Frühjahr 2021 wegen Völkermord in Srebrenica führte bei den Regierenden und den regierungsnahen Medien zu extrem nationalistischen Reaktionen. Auch die seit Jahren wachsenden Militärausgaben machen klar, dass eine destabilisierende Politik gegenüber Nachbarstaaten wie Bosnien-Herzegowina und Kosovo nicht nur vorstellbar, sondern sogar wahrscheinlich wäre, gäbe es keine stabilisierende Gegenstrategie Deutschlands und seiner Verbündeten.

Als im Juli 1999 der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder, US-Präsident Bill Clinton und die Regierungschefs aller EU-Mitglieder zu einem großen Balkangipfel nach Sarajevo kamen, war der Kosovo-Konflikt gerade erst zu Ende gegangen. In diesem vierten Balkankrieg in weniger als einem Jahrzehnt waren fast eine Million Albaner in die Nachbarstaaten vertrieben worden. Die Politiker, die sich damals in Sarajevo trafen, teilten ihre Abscheu gegen Nationalismus, der in kurzer Zeit so viele Menschenleben gekostet hatte. Sie versprachen, „zur Bewahrung der multinationalen und multiethnischen Vielfalt der Länder in der Region und zum Schutz von Minderheiten zusammenzuarbeiten“. Sie erklärten feierlich: „Wir werden uns gemeinsam für die Integration Südosteuropas in einen Kontinent einsetzen, auf dem Grenzen unverletzlich bleiben, aber keine Spaltung mehr bedeuten und die Möglichkeit des Kontakts und der Zusammenarbeit bieten.“ Sie versprachen einen europäischen Frieden, eine postmoderne Pax Europeana. Bei der Formulierung dieses Ziels spielte Deutschland eine führende Rolle.

## ZWEI JAHRZEHNTEN FRIEDEN

Waren es in der zweiten Hälfte der 90er Jahre noch vor allem die USA, die bei der Stabilisierung der Region nach dem Ende der Kriege in Bosnien (1995) und Kosovo (1999) auch militärisch eine führende Rolle spielten, so änderte sich dies ab 2000. Die EU wurde zum führenden Akteur, und innerhalb der EU spielte Deutschland seine Rolle mit wachsendem Einfluss. Der Westbalkan wurde so zum ersten und bis heute erfolgreichsten Test für eine gemeinsame

europäische Außenpolitik. Dabei gelang der EU und ihren Mitgliedsstaaten ein geopolitisches Wunder der demokratischen Stabilisierung.

Montenegro erlangte seine Unabhängigkeit auf friedlichem Weg, unterstützt von einer breiten multiethnischen Koalition. Heute leben mehr als 220.000 Nicht-Serben in der bosnischen „Republika Srpska“, aus deren Gebiet sie während des Krieges 1992-1995 vertrieben worden waren. In Nordmazedonien gibt es Grundschulen in vier Sprachen, und Albanisch ist im gesamten Land Amtssprache. Die Mehrheit der Kosovo-Serben, die vor 1999 im Kosovo lebten, blieb auch nach 1999 dort. Serbisch ist Amtssprache im Kosovo. In der ganzen Region herrscht seit zwei Jahrzehnten Frieden.

Die letzten Jahre sahen rund um die Europäische Union Kriege und Gewaltausbrüche: in Georgien, dem Irak, in Syrien, in der Ukraine, in Libyen und im Kaukasus. In vielen osteuropäischen Mitgliedsstaaten des Europarates gibt es heute auch wieder politische Gefangene. Der Westbalkan hingegen blieb friedlich. Heute gibt es in keinem Land der Region politische Gefangene oder systematische Menschenrechtsverletzungen. Deutschland zog seine Soldaten aus Bosnien-Herzegowina ab, ohne sich sorgen zu müssen, es könnte daraufhin in Kürze zu neuen Kämpfen kommen. Nur im Kosovo ist noch ein kleines Kontingent von derzeit rund 80 Bundeswehr-Soldaten stationiert.

## INS STOCKEN GERATEN

Nicht nur auf dem Westlichen Balkan, sondern auch in der europäischen Nachbarschaft ist der Einfluss Deutschlands auf die innen- und außenpolitischen Entwicklungen seit mehr als zwei Jahrzehnten auf das engste mit der Glaubwürdigkeit einer europäischen Integrationsperspektive verbunden. Wo diese besteht, hat Deutschland, bilateral und durch die Europäische Union, großen Einfluss und kann seine Interessen durchsetzen. Die auch von Deutschland geforderte Auslieferung von gesuchten Kriegsverbrechern, die Modalitäten für Montenegros Unabhängigkeitsreferendum, erste Schritte im Normalisierungsprozess zwischen Serbien und Kosovo, der Kompromiss mit Griechenland über den Namen des Staates Nordmazedonien, weitreichende Justizreformen in Albanien und andere schwierige Entscheidungen wurden in der Region umgesetzt, weil Eliten dies für notwendig hielten, um bei der von ihnen gewünschten und für realistisch eingeschätzten europäischen Integration voranzukommen.

Wo diese „europäische Perspektive“ schwindet, reduziert sich der Einfluss Deutschlands in der Region schnell. Die Entwicklung der Türkei-EU-Beziehungen ist eine klare Warnung, was auch auf dem Westbalkan in naher Zukunft

möglich ist. In der Türkei gab es nach dem Jahr 2000 eine Periode des wachsenden Einflusses Deutschlands und der EU. Dann aber verloren die Beitrittsgespräche der EU mit der Türkei aus unterschiedlichen Gründen jede Glaubwürdigkeit und wurden schließlich eingefroren. Gleichzeitig wuchsen die Spannungen zwischen der Türkei einerseits und Deutschland und anderen EU-Staaten andererseits, bis hin zu militärischen Drohungen Ankaras gegen Griechenland und Zypern. Auch angesichts des Abbaus des türkischen Rechtsstaats und der Verletzung grundlegender Menschenrechte zeigen sich Deutschland und die EU machtlos.

Heute verliert auch auf dem Westbalkan die vor wenigen Jahren noch so wirkmächtige Perspektive der Integration an Glaubwürdigkeit für die politischen Eliten und Gesellschaften. In wichtigen EU-Mitgliedsstaaten wie Frankreich, aber auch den Niederlanden, herrscht große Skepsis gegenüber jeder weiteren Erweiterungsrunde. Weitere EU-Beitritte sind somit unwahrscheinlich geworden; der

Erweiterungsprozess stockt seit Jahren. Derzeit sind nur zwei der sechs Staaten der Region tatsächlich in Beitrittsgespräche eingebunden: Serbien und Montenegro. Deren Beitrittsgespräche und Reformen treten allerdings seit Jahren auf der Stelle. Albanien und Nordmazedonien warten seit Jahren auf den Beginn dieser Gespräche. Bosnien-Herzegowina ist noch nicht einmal offizieller Beitrittskandidat. Kosovo wird von manchen EU-Mitgliedsstaaten nicht als unabhängiger Staat anerkannt und kann daher keinen EU-Beitrittsantrag stellen.

## DEUTSCHLANDS ROLLE

Im Dezember 2003 verabschiedete die EU ihre erste Europäische Sicherheitsstrategie, die eine Warnung enthielt: „Der Ausbruch des Konflikts auf dem Balkan hat uns daran erinnert, dass der Krieg nicht von unserem Kontinent verschwunden ist.“ Und sie knüpfte die Zukunft der EU-Außenpolitik an ihren Erfolg in Südosteuropa:

### EU-Beitrittsverhandlungen mit den Staaten des Westlichen Balkans



„Die Glaubwürdigkeit unserer Außenpolitik hängt von der Festigung unserer dortigen Errungenschaften ab.“ Das gilt weiterhin. Von Belgrad bis Tirana, von Sarajewo bis Pristina ist Deutschland heute der anerkannteste und wichtigste europäische Partner. Tatsächlich könnte der Westbalkan in den nächsten fünf Jahren eine außenpolitische Erfolgs geschichte für Deutschland und die EU werden, würde es gelingen, die Integrationsperspektive erneut glaubwürdig zu machen. Dann wäre es möglich, durch kluge Diplomatie auch offene außenpolitische Fragen ihrer Lösung näher zu bringen: vom Dialog zwischen Serbien und Kosovo bis zur dauerhaften Stabilisierung multiethnischer Demokratien

in Nordmazedonien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro. In einer Region, in der sich alle Staaten an der EU, ihren Standards und Werten, aber auch ihren Regeln und Institutionen orientieren, würden auch Statusfragen lösbar. Auch die nächste deutsche Regierung hat ein großes Interesse an Stabilität in einer Region, die in den 1990er Jahren mit vier Kriegen und Völkermord die damals blutigste Konfliktregion der Welt war und große Flüchtlingsbewegungen sah. Um das Risiko einer Rückkehr zur Instabilität auszuschließen, genügt es nicht, den derzeitigen Prozess weiterlaufen zu lassen. Es braucht eine deutsche Initiative.

## Empfehlungen

### FÜR EINE ERNEUERTE DEUTSCHE WESTBALKAN-POLITIK

**In den letzten Jahren haben die Regierungen in Belgrad, Podgorica, Pristina, Sarajevo, Skopje und Tirana viele Forderungen Deutschlands und der EU erfüllt und die Beziehungen zwischen den Volksgruppen und zu ihren Nachbarn verbessert. Politiker in Montenegro (vor und unmittelbar nach Aufnahme der Beitrittsgespräche 2012), Serbien (zwischen 2010 und 2014), Nordmazedonien (im Zeitraum 2004-2005, als das Land auf die Erlangung des Kandidatenstatus hoffte, und erneut zwischen 2017 und heute) und Albanien haben immer wieder auch politisch anspruchsvolle Reformen umgesetzt, mit einem konkreten und attraktiven Ziel vor Augen. Heute fehlen in der Region ähnlich mobilisierende Ziele. Es liegt im deutschen Interesse, dies zu ändern. Doch kann das nur gelingen, wenn Berlin die Bedenken seiner Partner in der EU ernst nimmt.**

Mit seiner Initiative sollte sich Deutschland auf einen Vorschlag stützen, den Frankreich Ende 2019 vorgelegt hat und der verschiedene Phasen bei der Integration der Balkanländer vorsieht. Diese Idee kann vereinfacht werden, um in der EU glaubwürdig zu sein und gleichzeitig ein attraktives Ziel für die Eliten der Region in den nächsten Jahren zu definieren. So könnte das gelingen:

- Es wird ein zweistufiger Beitrittsprozess vorgeschlagen. Das Ziel von Verhandlungen mit allen sechs Staaten der Region bleibt ein Vollbeitritt, doch es wird ein neues und konkretes Zwischenziel angeboten: der volle Zugang zum europäischen Binnenmarkt.
- In der ersten Stufe soll jedes Landes der Region,

das die dafür notwendigen Bedingungen erfüllt, dem Binnenmarkt beitreten können, so wie Finnland, Schweden und Österreich 1994. Diesen Beitritt bis 2030 zu vollziehen, wäre ein realistisches Ziel für alle Länder des westlichen Balkans. Sie würden auf diese Weise in den Genuss der vier Freiheiten kommen – des freien Verkehrs von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräften –, genau wie Norwegen und Island heute. Die EU sollte dafür den Rahmen eines Südosteuropäischen Wirtschaftsraums (SWR) schaffen. Das Kanzleramt, das Auswärtige Amt und andere Ministerien würden einen konkreten Vorschlag ausarbeiten und in der EU dafür werben.

- Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Region bleibt dabei ein zentraler Bestandteil des Integrationsprozesses, denn alle Bedingungen für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte müssen vollständig erfüllt sein, bevor ein Land dem Binnenmarkt und dem Südosteuropäischen Wirtschaftsraum beitreten kann. Die nächste deutsche Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, die regelmäßigen EU-Rechtsstaatlichkeitsberichte auch auf die Länder des Westbalkans auszudehnen.
- Gleichzeitig sollte sich Deutschland für eine Stärkung des Europarats – dem fünf der sechs Länder der Region angehören – einsetzen und die schnelle Aufnahme Kosovos in den Europarat vorantreiben. Dabei gilt es, die Umsetzung von Urteilen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs in der ganzen Region zu einer zentralen Forderung für die EU-Integration zu machen.
- Dazu sollte die EU wichtige Gerichtsprozesse in allen sechs Ländern noch genauer beobachten, um feststellen zu können, ob die Justiz unabhängig agiert. Die Europäische Kommission sollte fundierte Antikorruptionsberichte für den Westbalkan

erstellen und dabei die gleiche Methodik verwenden, die 2014 für Antikorruptionsberichte bei EU-Mitgliedstaaten verwendet wurde. Alle zwei Jahre könnte ein neuer Bericht für Vergleichbarkeit zwischen den Ländern sorgen.

- Vor diesem Hintergrund wäre eine Annäherung und Normalisierung der Beziehungen zwischen Kosovo und Serbien schon in den nächsten vier Jahren

Der Beitritt zum EU-Binnenmarkt im Rahmen eines EU-Westbalkan-EWR bis 2030 ist ein ehrgeiziges und doch erreichbares Ziel für alle Länder des westlichen Balkans. Eine realistische Aussicht, bereits in wenigen Jahren die vier Freiheiten – für Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeit (mit Übergangsfristen, wo die EU dies für nötig hält) – zu genießen, würde die gesamte Gesellschaft mobilisieren und für neue wirtschaftliche Dynamik sorgen.

Das Ziel ist eine Region, die mit der EU wirtschaftlich so eng verbunden ist wie Norwegen und Island heute. Das Wohlstandsgefälle zum restlichen Europa sollte rasch verringert werden, ebenso wie dies Rumänien oder den baltischen Staaten seit 2000 so spektakulär gelang. Die Rechtsstaatlichkeit und der Minderheitenschutz sollten gestärkt werden. Ähnlich wie die EU-Binnengrenzen im Schengen-System sollten auch die Grenzen zwischen den Balkan-Ländern unsichtbar werden, um den politischen Streit darüber zu entschärfen.

Dieses Ziel ist ohne zu großen Aufwand und ohne Risiken für Deutschland und die EU erreichbar. Es wäre ein deutscher und europäischer außenpolitischer Erfolg. Und es wäre ein Signal an andere Staaten in der Nachbarschaft, dass sich gute Beziehungen und das Engagement für eine funktionelle Integration mit der EU politisch auszahlen und realistisch bleiben.

Deutschlands vielschichtige Interessen in der Region lassen sich weiterhin am besten im Rahmen einer kohärenten

realistisch. Durch die Übernahme der gleichen EU-Regeln würde die Staatsgrenze an Bedeutung verlieren. Vor einem Beitritt zum gemeinsamen Markt müsste Serbien auch die derzeitigen Grenzen des Kosovo akzeptieren. Das Ziel wäre es insgesamt, die Grenzen zwischen Balkanländern so unsichtbar werden zu lassen, wie es die norwegisch-schwedische Grenze heute ist.

EU-Balkanpolitik durchsetzen. Die Macht Deutschlands auf dem Westbalkan beruhte in den letzten zwei Jahrzehnten vor allem auf einer realistischen Utopie: dem glaubhaften Versprechen einer besseren Zukunft durch Integration in eine stabile und wohlhabende EU, die auf dem Westbalkan einen ähnlichen Frieden ermöglicht, wie er in den vergangenen Jahrzehnten in der EU bestand: „Sicherheit durch Transparenz und Transparenz durch Interdependenz.“ Dieser von Robert Cooper beschriebene „post-moderne Frieden“ in der EU machte eine jahrhundertelang geübte Politik des Gleichgewichts der Mächte und Allianzen überflüssig. EU-Mitglieder, so Cooper, denken nicht daran, sich gegenseitig zu überfallen. Die Herausforderung auf dem Westbalkan besteht darin, einen ähnlich dauerhaften Frieden zu erreichen, in dem Grenzen an Bedeutung verlieren, Armeen nicht mehr zur Abschreckung der Nachbarn dienen und Minderheiten überall sicher leben können.

Bewaffnete Konflikte würden auf dem Westbalkan so unvorstellbar wie heute unter den Mitgliedern der Europäischen Union. Wenn die nächste Bundesregierung helfen kann, eine solche Pax Europeana auf dem Westbalkan durchzusetzen, schreibt sie eine deutsche und europäische Erfolgsgeschichte fort, in der Frieden durch Integration und Vernetzung gesichert wird. Und ein Krisenherd wird für die nächste Generation zu einer Region der Stabilität.





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](mailto:@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** Bettina Vestring

#### Layout & Grafik

Carl-Friedrich Richter  
Studio Friedrichter

#### Design Konzept:

WeDo



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

#### Fotos Autorinnen und Autoren

Seite 19 (oben)	Unsplash, Massimo Virgilio
Seite 27 (oben)	IMAGO, Poolfoto
Seite 27 (unten)	Malene Lauritsen
Seite 39 (oben)	Unsplash, Andrew Coop
Seite 47 (oben)	REUTERS, Aly Song
Seite 57 (oben)	Unsplash, Alexandre Debieve
Seite 67 (oben)	Unsplash, Camilo Jimenez
Seite 75 (oben)	Unsplash, Gustavo Quepon
Seite 75 (unten)	John Cairns
Seite 83 (oben)	Unsplash, Mikhail Serdyukov
Seite 89 (oben)	IMAGO, Jochen Tack
Seite 89 (unten)	Francesco Scarpa
Seite 97 (oben)	IMAGO, Xinhua
Seite 97 (unten)	Francesco Scarpa

