

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org

SWP

Orientierungsrahmen für die Forschung 2017/2018

Redaktionsschluss: 7. November 2016

Inhalt

- 3 ZUR EINFÜHRUNG
- 4 AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITISCHE
HERAUSFORDERUNGEN UND GESTALTUNGSAUFGABEN
- 5 INTERNATIONALE ORDNUNG:
Globale und regionale Zusammenhänge
 - 7 Globale und regionale Ordnungsstrukturen
 - 8 Kräfteverschiebungen und Umgang mit aufstrebenden Staaten
 - 11 Europäische Union: interne Dynamiken und externe
Ordnungsaufgaben
- 17 SICHERHEIT:
Traditionelle und neue Bedrohungen und Konflikte
 - 19 Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung und Nichtverbreitung
 - 20 Krisen und Konflikte in strategischen Regionen
 - 22 Transnationaler Terrorismus und organisierte Kriminalität
 - 23 Stabilisierung fragiler Staaten
 - 24 Krisenmanagement und Krisenfrüherkennung
 - 25 Technologische Herausforderungen
- 26 WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT:
Entwicklungslinien, Dynamiken, Chancen
 - 27 Wachstumsschwächen und Verteilungskonflikte
 - 29 Bewältigung regionaler und globaler Wirtschafts- und Finanzkrisen
 - 30 Schwellenländer
 - 31 Handelspolitik und internationale Kooperation
 - 32 Klimapolitik, Energiefragen und nachhaltige Entwicklung
 - 34 Flucht, Migration und Entwicklung
 - 36 Demografie
- 38 **Abkürzungen**

ZUR EINFÜHRUNG

In diesem Orientierungsrahmen für die Forschung der SWP skizzieren wir Herausforderungen und Gestaltungsaufgaben deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, die für die Jahre 2017/2018 schon jetzt absehbar sind oder aus politischer bzw. wissenschaftlicher Sicht als relevant erachtet werden. Einige Themen und Fragestellungen, die wir auf den nächsten Seiten vorstellen, sind mit dem politischen Kalender 2017/18 verbunden. Dazu zählen die VN-Prozesse zu den Nachhaltigkeitszielen (SDGs) oder zur Umsetzung der Vereinbarungen der Pariser Weltklima-Konferenz. Andere Fragen betreffen strukturelle Veränderungsprozesse wie die anhaltenden Machtverschiebungen und die Diffusion von Macht im internationalen System, die Rahmenbedingungen für politisches Handeln setzen. Mit dem Ordnungszersplitterung und der Ordnungskonkurrenz in nahen und weiter von Europa entfernten Konfliktregionen gehen Krieg, Gewalt, Armut, Flucht und existentielle Unsicherheit einher. Mit vergleichsweise überschaubaren neuen Akteurs- und Interessenkonstellationen ist angesichts einer neuen US-Administration, aber auch der Wahlen in Frankreich, Deutschland und Russland zu rechnen.

Deutsche Außenpolitik operiert in einem von Spannungen, aber auch Chancen bestimmten internationalen und europäischen Umfeld. Sie ist immer stärker von den Beschleunigungs- und Steigerungseffekten der Digitalisierung in einer vernetzten Smartphone-Welt betroffen. Fragen der internationalen Politik und Sicherheit dringen zudem direkter in die nationale Politikarena ein.

Die Themenlinien Krisenmanagement und Konfliktbearbeitung, Fragilität und Stärkung der internationalen Ordnung und ihre regionalen und funktionalen Ausprägungen sowie die Unsicherheiten über die Zukunft der EU nach dem Brexit durchziehen diesen Orientierungsrahmen und reichen über den Zweijahreszeitraum hinaus. Unser Erkenntnisinteresse richtet sich auf Problemursachen und Problemzusammenhänge, Instrumente, spezifische Akteurskonstellationen und Optionen für Deutschlands Außenpolitik in ihren bevorzugten Handlungsrahmen von Europäischer Union (EU), Nordatlantischer Allianz (Nato), Vereinten Nationen (VN) oder anderen Kooperationsformaten.

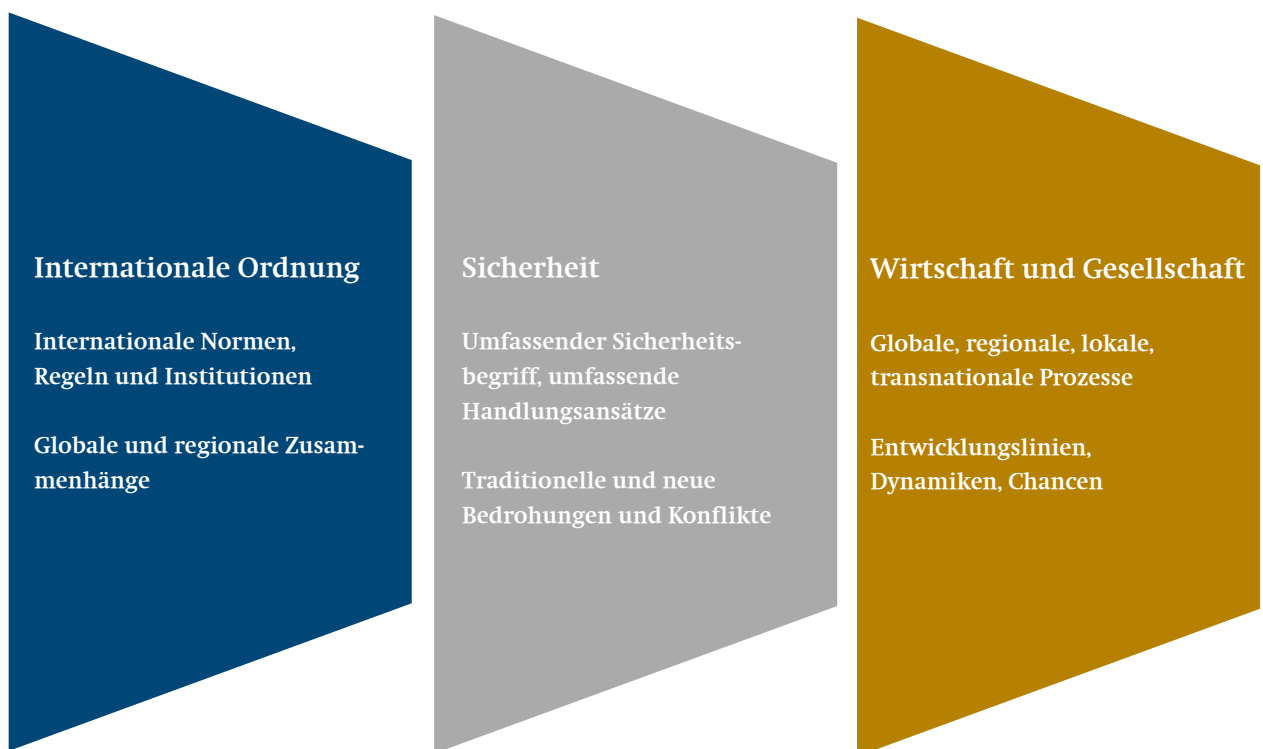
Aus dem Orientierungsrahmen ergibt sich weder ein Problemranking noch eine feste Forschungsagenda für die SWP. Er gibt den Wissenschaftler/innen in den sieben Forschungsgruppen jedoch Anhaltspunkte für die Auswahl und Einordnung von Forschungsfragen und Problemstellungen. Die konkrete Themenauswahl und Akzentuierung erfolgen ebenso wie die angemessene Methodenauswahl in einem Prozess kontinuierlicher Reflexion und Diskussion im Hause, in internationalen Forschungsverbänden und mit politischen Entscheidungsträgern sowie in der Auseinandersetzung mit aktuellen Ereignissen und Entwicklungen der internationalen Politik. In der Forschungspraxis werden die in der SWP abgedeckten Regional- und Länderperspektiven mit politikfeldspezifischen und horizontalen Forschungsthemen aus der Europa- und Sicherheitspolitik sowie der »Global Governance«-Forschung zusammengeführt.

Die SWP veröffentlicht ihre Analysen und Empfehlungen in den Reihen SWP-Studie und SWP-Aktuell und steht den Abgeordneten und Fraktionen des Deutschen Bundestages wie der gesamten Bundesregierung für mündliche Beratung zur Verfügung. Die SWP versteht sich dabei als Ideengeber, Dialog- und Sparringspartner.

AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN UND GESTALTUNGSAUFGABEN

Im Interesse einer übersichtlichen Darstellung von Herausforderungen und Gestaltungsaufgaben in der Außen- und Sicherheitspolitik werden drei Analyse-Perspektiven gewählt: »Internationale Ordnung«, »Sicherheit« und Entwicklungen in »Wirtschaft und Gesellschaft«.

Abbildung 1: Analyse-Perspektiven der Außen- und Sicherheitspolitik



Viele Problemstellungen – etwa die Flucht und Migration, die Auflösung der regionalen Ordnung im Nahen Osten oder das internationale Krisenmanagement – verlangen in der Forschungspraxis eine multiperspektivische Untersuchung. Diese Analysen beziehen sich auf staatliche, aber zunehmend auch nichtstaatliche Akteure in bi- und multilateralen Handlungskontexten, auf Länder und Kernregionen sowie auf Formen des Regierens.

INTERNATIONALE ORDNUNG: Globale und regionale Zusammenhänge

Die internationale Ordnung – verstanden als Zusammenspiel von Normen, Regeln und Institutionen im Sinne dauerhafter Strukturen – ist ungefestigt und fragil. Sie befindet sich mit Blick auf ihre Grundlagen und Strukturen in einer Krise, deren Tragweite schwer abzuschätzen ist. Etablierte Territorialordnungen werden in verschiedenen Nachbarregionen Europas in Frage gestellt, etwa die Grenzen im Nahen und Mittleren Osten oder der Ukraine. Maßgebliche Träger der internationalen Ordnung wie die VN, die USA und die EU stehen in räumlicher wie auch in funktionaler Hinsicht unter erheblichem Druck. Denn es erodieren nicht nur regionale Ordnungen, auch funktionale Teil-Ordnungen (etwa für Welthandel, internationale Finanzordnung, globale Gesundheitspolitik) halten kaum Schritt mit den Herausforderungen an Global Governance (verstanden als das globale Regieren). Die Liste der Herausforderungen reicht von Gewaltkonflikten, Krieg, Terrorismus über Klimawandel und Migration bis zu sozialer Ungleichheit. Mit diesen Herausforderungen sind Akteure wie die VN oder die EU konfrontiert, deren Problemlösungsfähigkeit schrumpft, auch aufgrund interner Konflikte und Defizite (siehe die Integrationskrise der EU oder die populistischen Versuchungen in den USA und in Europa). Einzelne Regierungen sind angesichts der Vielzahl interdependenter Problemlagen und mangelnder Handlungsfähigkeit wie auch -bereitschaft damit überfordert, die Aufgaben zur Bereitstellung öffentlicher Güter auf nationaler und internationaler Ebene so zu erledigen, wie das von ihnen erwartet wird.

In der Summe bietet sich ein Bild, das einerseits durch die steigende Notwendigkeit von besserer Global Governance und andererseits durch die nachlassende Bereitschaft zentraler Akteure des Staatensystems zu engerer Kooperation gekennzeichnet ist. Das teils innen-, teils wirtschafts-, teils prestigepolitisch motivierte konkurrenzorientierte Verhalten staatlicher Akteure greift zunehmend auf internationale Organisationen über und befördert Entscheidungs- und Handlungsblockaden.

In diesem schwierigen Umfeld richten sich hohe Erwartungen an die deutsche Politik. Substanz und Interdependenz von Problemen und Herausforderungen verlangen jedoch, dass effektive Handlungsrahmen auf unterschiedlichen Ebenen gemeinsam mit verschiedenen Akteuren entwickelt werden. Das wird ohne aufstrebende Staaten und neue Mächte kaum möglich sein. Sie formulieren wie China und Indien eigene Ordnungsvorstellungen und nutzen ihr wachsendes ökonomisches und politisches Gewicht, um größere Mitsprache in westlich geprägten Strukturen zu fordern, aber auch um Alternativen zu diesen aufzubauen. Dies setzt sich institutionell etwa durch die Gründung der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) um, die 2016 ihre Arbeit aufnahm, oder durch die Kooperation in dezidiert nichtwestlichen Formaten wie BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) oder SCO (Shanghai Cooperation Orga-

Krise der internationalen Ordnung

→ *Ordnungsstrukturen S. 7ff; EU-Kapitel, S. 11ff*

→ *Fragile Staaten, S. 23*

Strukturveränderungen internationaler Beziehungen

→ *Kräfteverschiebungen, S. 8*

Abbildung 2: Internationale Ordnung – Themen im Überblick



nisation), der Indien 2017 beizutreten beabsichtigt. Die gesellschaftlichen Ansprüche auf Co-Governance globaler Angelegenheiten sind offenkundig. »Multistakeholder«-Partnerschaften, die nichtstaatliche Akteure in das Regieren einbeziehen, werfen indes Fragen nach der Effektivität und Legitimität ihrer Beiträge zum globalen Regieren auf.

Mit der Proliferation von Governance-Akteuren sind institutionelle Doppelungen und politische Konkurrenzen vorgezeichnet. Der G20-Vorsitz, den Deutschland 2017 innehat, bietet die Möglichkeit, diese Doppelungen und Konkurrenzen zwischen »alten« und »neuen« Strukturen und Institutionen anzusprechen. Wichtig wären Koordinationsmechanismen, die im Sinne des von Deutschland bevorzugten effektiven Multilateralismus für die Gestaltung globaler und regionaler Ordnung genutzt werden können.

Für Deutschland sind die EU, die transatlantischen Beziehungen und die VN weiterhin die präferierten Handlungsrahmen, um Interessen zu ver-

folgen und Einfluss auf die Gestaltung der regionalen und globalen Ordnung zu nehmen.

Globale und regionale Ordnungsstrukturen

Dem großen Bedarf an Ordnungsleistungen stehen die bekannten Defizite multilateraler Organisationen und Foren gegenüber. Sie betreffen Effektivität, Repräsentativität und damit auch Legitimität. Zudem werden die vorhandenen Ordnungsstrukturen zunehmend durch die Rivalität der Großmächte belastet.

Der G20-Vorsitz im Jahr 2017 bietet Deutschland eine zusätzliche Option zur Gestaltung von Global Governance. Zwar wird die Legitimität der G20 von vielen dort nicht vertretenen Akteuren in Frage gestellt. Unstrittig ist zudem, dass die Bilanz der G20 mit Bezug auf die Umsetzung mancher ihrer Deklarationen mäßig ist: Die Schwerpunktsetzungen vergangener Gipfel erwiesen sich oft als wenig nachhaltig, wenn sie über die ökonomische Kernkompetenz der G20 hinauswiesen. Aus wissenschaftlicher Perspektive ist die Frage relevant, ob und wie es gelingt, das in den letzten Jahren zu beobachtende Auseinanderdriften zentraler Akteure des Staatensystems zu verlangsamen und womöglich sogar umzukehren. Der Erfolg der deutschen G20-Präsidentschaft wird auch daran gemessen werden, ob es gelingt, diesem Governance-Club neues Leben einzuhauchen. Dazu könnte die Etablierung von geographischen (Afrika) und thematischen (Global Health) Schwerpunkten beitragen, wenn es gelingt, diese so auf der G20-Agenda zu verankern, dass die nachfolgenden Präsidentschaften sie weiterverfolgen. Der Ausbau der Zusammenarbeit mit demokratischen Gestaltungsmächten wie etwa Argentinien, Indien und Südafrika (diese drei kommen turnusmäßig für die nächsten beiden Präsidentschaften in Frage) sowie Australien, Indonesien und Südkorea könnte dazu beitragen.

G20-Präsidentschaft
→ *Kräfteverschiebungen*, S. 8

Von der 2017 anstehenden Nachfolge des VN-Generalsekretärs Ban Ki-moon, für die António Guterres vorgesehen ist, werden Impulse mit Bezug auf die Handlungsfähigkeit der Organisation wie auch politische Initiativen etwa mit Bezug auf Menschenrechte erwartet. Deutschland hat erhebliches Interesse an einer Revitalisierung der VN als multilateraler Handlungsrahmen, was durch die Ankündigung einer Kandidatur als nichtständiges Mitglied für den Sicherheitsrat (SR) 2019/20 unterstrichen wurde. Dies könnte durch eine gemeinsam mit der G4 (Deutschland, Brasilien, Indien, Japan) und gleichgesinnten Staaten entwickelte Reformagenda für die VN einschließlich des SR befördert werden, die sich neben größerer Repräsentativität vor allem mehr Effektivität zum Ziel setzt. In diesem Zusammenhang sind die Finanzierung der VN und die Reform der Arbeitsmethoden von zentraler Bedeutung.

Vereinte Nationen

2015 beschlossen die VN die 2030-Agenda und die universellen Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) sowie das Pariser Klimaabkommen. In den kommenden Jahren wird es darum gehen, diese umfassenden Agenden zu operationalisieren und zu implementieren. Das 2013 eingesetzte Hochrangige Politische Forum zu nachhaltiger

→ *Klima und Nachhaltigkeit*, S. 32

Entwicklung (HLPF) überprüft die Umsetzung der SDGs im Rahmen jährlicher Reviews. So haben 2016 22 Mitgliedstaaten inklusive der Bundesrepublik erste Umsetzungsanstrengungen vorgestellt. Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage, wie hier, aber auch in anderen multilateralen Prozessen Umsetzungs- und Review-Prozesse bestmöglich ausgestaltet werden könnten, um das politische Momentum zu erhalten und die gesetzten Ziele auch zu erreichen. Deutschland kann sich dafür im VN-System gezielt einsetzen. Aus politischer Sicht wird es darum gehen, ob die Agenda 2030 neue Ansätze zur längerfristigen Stabilisierung einzelner Staaten und für eine nachhaltige internationale Zusammenarbeit bietet.

Transatlantische
Beziehungen

Erheblicher Orientierungs- und damit auch Forschungsbedarf besteht mit Blick auf die künftige Entwicklung der transatlantischen Beziehungen. Unabhängig davon, wer Präsident Obama nachfolgt, dürften diese Beziehungen weiterhin als zentrales Ordnungselement internationaler Politik gesehen werden. Die amerikanischen Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung der europäischen Seite an der Erbringung globaler und regionaler Ordnungsleistungen werden jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit sehr viel drängender und ungeduldiger werden, vor allem dann, wenn die außen- und sicherheitspolitische Agenda der USA stärker durch nationalistische und populistische Ideen geprägt wird. Das bereits durch unterschiedliche politische (Ausmaß geheimdienstlicher Überwachung) und ökonomische (Freihandelsabkommen wie TTIP) Vorstellungen belastete transatlantische Verhältnis dürfte sich dann weiter verschlechtern. Zudem wird zu beobachten sein, wie sich amerikanische und europäische Gesellschaftsmodelle weiterentwickeln, deren normative Nähe bislang die politische Grundlage für die Aufrechterhaltung der intensiven Kooperation darstellte.

Denkbare Überraschungen
→ *Krisenmanagement und
Krisenfrüherkennung*, S. 24

Der für viele Beobachter überraschend verlaufende Präsidentschaftswahlkampf in den USA zeigt, dass eine noch genauere Beobachtung und Analyse gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Entwicklungen auch – und vielleicht gerade – enger Partner der deutschen Außenpolitik notwendig ist, um Hinweise auf denkbare Überraschungen frühzeitig erkennen zu können. Fruchtbar könnte es darüber hinaus sein, nicht nur wissenschaftlich, sondern auch politisch verstärkt in alternativen Szenarien zu denken und zu planen.

Kräfteverschiebungen und Umgang mit aufstrebenden Staaten

Kooperationspartner

Die internationale Ordnung und die internationale Ordnungspolitik werden in zunehmendem Maße durch aufstrebende große und mittlere Staaten geprägt. Der Anspruch Europas wie Deutschlands, diese Ordnung wesentlich mitzugestalten, ist von einer belastbaren und ergebnisorientierten Kooperation mit eben diesen Mächten abhängig. Dafür müssen in Deutschland und Europa die entsprechenden politischen, wirtschaftlichen, militärischen sowie zivilgesellschaftlichen Mittel und Instrumente, darunter auch solche der auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik, erweitert und angepasst werden. Bisher blieben die von der EU angestrebten

strategischen Partnerschaften und das von Deutschland parallel verfolgte Konzept der Gestaltungsmächte in Ansätzen stecken. Bei den verschiedenen Krisen in Europa und seinem unmittelbaren Umfeld zeigt sich, dass die eigenen Ordnungsvorstellungen und daraus resultierenden Politikpräferenzen nicht ohne weiteres auf regionaler und internationaler Ebene geteilt werden. Das gilt insbesondere für zwei Schlüsselländer der europäischen und nahöstlichen Sicherheitsordnung, die Türkei und Russland.

Das Agieren des Nato-Mitglieds und EU-Beitrittskandidaten Türkei im Rahmen der Flüchtlingskrise und im Syrienkonflikt hat die eminente strategische Bedeutung des Landes für die europäische und regionale Sicherheit deutlich gemacht. Die schwierigen Aushandlungsprozesse und die Bestimmungen des Flüchtlingsabkommens vom März 2016 haben die unterschiedlichen Perzeptionen und Prioritäten innerhalb der EU, aber auch zwischen der EU und der Türkei offenbart. Diese Spannungen werden weiterhin die Möglichkeiten der EU und Grenzen der Kooperation mit der Türkei bestimmen. Auch die Eskalation des bewaffneten Konfliktes mit den Kurden sowie das lange Zögern der Türkei, sich aktiv am Kampf gegen den »Islamischen Staat« (IS) zu beteiligen, hat die geostrategischen Divergenzen zwischen Deutschland bzw. der EU und der Türkei aufgezeigt. Mit der Abkehr von demokratischen Prinzipien und der Säuberungswelle nach dem gescheiterten Militärputsch vom Juli 2016 setzt sich die Türkei unter Präsident Erdoğan von den politisch-normativen Vorstellungen ab, die die Nato wie die EU tragen. Wie sich das in der Außen- und Sicherheitspolitik der Türkei niederschlagen wird, ist für Nato und EU sehr relevant. Es wirft die Frage auf, inwiefern der politische Kurs Ankaras überhaupt von außen zu beeinflussen sein wird und wie Nato und EU mit der Türkei als Allianzmitglied und EU-Kandidat umgehen werden. Vor allem innerhalb der EU dürfte die Positionierung Deutschlands in diesen Fragen wichtig sein.

Große ordnungspolitische Divergenzen kennzeichnen auch die Beziehungen der EU zu Russland. Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und die militärische Intervention im Donbas haben dem deutschen Interesse an einer engen Kooperation mit Russland zum Zwecke der Stabilisierung der europäischen Sicherheitsordnung Grenzen aufgezeigt. Das Bestreben der russischen Führung, seine eigenen, selbstdefinierten Interessen auch gegen »Europa« durchzusetzen, zeigt sich in der veränderten Rolle Russlands im Syrienkonflikt. Zugleich versucht Russland mit der Eurasischen Wirtschaftsunion, Nachbarländer im postsowjetischen Raum enger an sich zu binden und dadurch den Einfluss der EU in der Region zu begrenzen. Zu fragen ist, ob damit ein zweites politisch-wirtschaftliches Gravitationsfeld neben der EU in Europa entsteht und was dies für eine stabile europäische Sicherheitsordnung bedeutet. Der wachsende Autoritarismus und Nationalismus und die damit verbundene Ablehnung vermeintlich schädlicher »westlicher« Ideologien haben Russland und Europa auseinanderdriften lassen. Spätestens im März 2018 stehen die nächsten russischen Präsidentschaftswahlen an. Es ist anzunehmen, dass die Abgrenzungstendenzen der vergangenen Jahre bis dahin anhalten, wenn

Türkei
→ *EU-Kapitel, S. 16*

Russland
→ *EU-Kapitel, S. 15;*
Nato, S. 17; Ostukraine, S. 22

Ordnungspolitische
Divergenzen
→ *GASP*, S. 14

nicht stärker werden – und auch nach den Wahlen ist kein fundamentaler Wandel absehbar.

Es ist offen, ob und inwieweit im Falle Russlands und auch der Türkei ökonomische Interdependenz zu Kooperation bei außen- und sicherheitspolitisch relevanten Fragen führt. Der Syrienkonflikt und der Konflikt um die Ukraine zeigen exemplarisch, wie stark regionale Akteure etablierte Ordnungsstrukturen verschieben und Allianzen neu formieren können. Vor diesem Hintergrund müssen Deutschland und Europa mehr eigene Kapazitäten aufbauen, um ihre Interessen mit aufstrebenden Regionalmächten – oder auch gegen sie – durchzusetzen.

China und andere
Staaten, Staatenverbände
und Initiativen
→ *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 26ff

Neuere Staatenverbände wie die BRICS haben aufgrund der wirtschaftlichen Probleme ihrer Mitglieder eher an Einfluss verloren. Eine Ausnahme bildet China, das sich selbst auch nicht mehr als aufstrebenden Staat, sondern als globale Macht sieht – und auch so gesehen werden sollte. International verfolgt China seine ordnungspolitischen Vorstellungen nicht mehr primär über seine Vetomacht im VN-Sicherheitsrat, sondern demonstriert über die Schaffung eigener ordnungspolitischer Institutionen wie der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) und der Seidenstraßen-Initiative (»One belt, one road«) seinen Gestaltungswillen. So erhofft sich China beispielsweise durch die Bildung ökonomischer Konnektivität auch eine sicherheitspolitische Stabilisierung des eurasischen Raumes. Chinas Gestaltungsmacht drückt sich auch in anderen Politikfeldern wie zum Beispiel der globalen Klimapolitik aus, wo eine »G2« aus den USA und China sich auf neue Zielvorgaben einigte. Gleichzeitig manifestieren sich Chinas Ambitionen im regionalen Kontext in der Artikulation und Verfolgung der perzipierten nationalen Interessen (zum Beispiel im Südchinesischen Meer). All dies geschieht unter Beibehaltung von autoritärer Einparteienherrschaft, legitimiert durch wachsenden gesellschaftlichen Wohlstand, und in Abgrenzung zu »westlichen« Modellen von Entwicklung. Genau dieser Weg könnte in Zukunft allerdings durch nachlassendes Wirtschaftswachstum, endemische Korruption und zunehmende Verschuldung in Frage gestellt werden. Chinas wachsende Gestaltungskraft manifestiert sich bislang nicht in Gestalt eines fixen Gegenmodells zur bestehenden internationalen Ordnung, sondern in einer Vielzahl von Initiativen und Projekten, die auf die (sinozentrische) Transformation bestehender Ordnungsstrukturen abzielen. Um dieser Herausforderung zu begegnen, erscheint zunächst vor allem eine effektivere Koordination auf europäischer Ebene und eine Intensivierung des transatlantischen Chinaldialogs notwendig.

Partnerstaaten
→ *GASP*, S. 14

Vor diesem Hintergrund verdient eine verstärkte Zusammenarbeit mit demokratischen Staaten im asiatisch-pazifischen Raum wie Japan, Indien, Südkorea, Indonesien und Australien größere Aufmerksamkeit. In ihren regionalen Kontexten fördern sie zudem den Aufbau regionaler Organisationen, was im Interesse deutscher Außenpolitik liegt. Zusammen mit Brasilien, Kanada, Mexiko und Südkorea sind diese Staaten auch wichtige Partner im G20-Prozess, zum Beispiel bei der Reform der internationalen Finanzarchitektur und der Bekämpfung des Terrorismus.

Europäische Union: interne Dynamiken und externe Ordnungsaufgaben

Die multiplen Krisen und Konflikte, mit denen die EU in den letzten Jahren im Innern und in ihren Nachbarschaften konfrontiert war, bestimmen auch die Agenda für 2017/18: das Anwachsen von Populismus und anti-demokratischen Tendenzen in Mitgliedstaaten, der Brexit, der Umgang mit den Flüchtlingsbewegungen nach Europa, die Imponderabilien in der Eurozone, die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus sowie Krieg und Konflikte in der südlichen und östlichen Nachbarschaft. Jede Bundesregierung wird Ansätze suchen und Strategien bevorzugen, die den Dynamiken der Desintegration in der EU entgegenwirken und das hohe Maß an Verunsicherung über die Zukunft Europas eindämmen. Wie das geschehen kann, wird in jedem Politikbereich zu verhandeln sein. Möglicherweise ist aber auch ein übergreifendes Konzept für die Gesamtentwicklung und Ausgestaltung der EU erforderlich. Der 60. Jahrestag der Verabschiedung der Römischen Verträge setzt dafür im März 2017 ein nutzbares Datum. Es wird die Hauptaufgabe der EU sein, den politischen Zusammenhalt der Union wieder zu stärken und die wirtschaftlich-soziale Lage in den Mitgliedstaaten zu kräftigen. In ihrer Globalen Strategie hat die EU an sich selbst den Anspruch gestellt, einen aktiveren Part in der Gestaltung ihrer Nachbarschaft und der globalen multilateralen Ordnung zu übernehmen. Das trifft auch die Erwartungen von internationalen Partnern, nicht zuletzt den USA, und bezieht sich ebenfalls auf das Verhältnis der rivalisierenden Großmächte USA und China.

Agenda – Probleme und Krisen – Ambitionen

Interne Dynamiken in der EU

Die innere Entwicklung der EU wird 2017/18 zunehmend von Populismus und EU-Skepsis geprägt sein. Ursachen, Form und Intensität dieser Phänomene sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. Generell lässt sich jedoch sagen, dass viele europäische Bürger eine tiefergreifende Integration nicht als Chance, sondern ein Rückfahren der Integration als Lösung nationaler Probleme sehen. Dies steht im Gegensatz zu zahlreichen Vorschlägen der weiteren Integration als eine Lösung der verschiedenen Krisen in Europa. Es ist wichtig, die Positionierung der Regierungen vor dem Hintergrund des Erstarkens EU-kritischer Parteien in zahlreichen Mitgliedstaaten zu verstehen. Aus diesem Grund wird die politische, wirtschaftliche, soziale und rechtsstaatliche Analyse der populistischen Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten eine bedeutende Rolle spielen. Der Austritt Großbritanniens, als das eindrücklichste Symptom der EU-Skepsis, und die damit verbundenen Verhandlungen werden 2017/2018 einige politische und institutionelle Ressourcen der EU und von Mitgliedstaaten binden. Es geht um die konkreten Bedingungen des Austritts und die Regelung der Neuanbindung Großbritanniens als Drittstaat an die EU. Zugleich eröffnet er ein Feld für Initiativen, Ideen und politische Schwerpunktsetzungen der EU-27: Migration und Außengrenzen, innere und äußere Sicherheit, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen (im Rahmen des so-

Brexit und Grundsatzfragen der Integration

genannten Bratislava-Prozesses). Darüber hinaus werden Grundsatzfragen nach der Stellung der Mitgliedstaaten im EU-System, deren Veto-Möglichkeiten und Souveränitätsvorbehalte und damit der demokratischen Legitimität aufgeworfen. Auch wenn Großbritanniens Ausstieg bis Ende 2018 noch nicht vollendet sein sollte, wird sich die neue Realität der EU-27 bereits abzeichnen. Sie betreffen die Gewichts- und Präferenzverteilungen in der EU-27 mit Auswirkungen auf die Beschlussfassung und Politikformulierung in einzelnen Politiken der EU (z.B. dem Freihandel, der Sicherheitspolitik oder den Sanktionen gegen Russland) sowie die deutsche Außenpolitik. Außerdem wird Reputationsverlusten der EU und ihren konkreten Einbußen als internationaler Akteur zu begegnen sein – etwa ihre Präsenz in den internationalen Gremien wie dem VN-Sicherheitsrat oder der G20.

Flüchtlingskrise

Die Bewältigung der Flüchtlingskrise ist für die EU 2017/18 von herausragender Bedeutung, weil sie zum Maßstab dafür genommen wird, inwieweit die EU und ihre Mitgliedstaaten die Sicherheit ihrer Bürger gewährleisten können – während die Wahrnehmung einer Bedrohung durch den Terrorismus sehr ausgeprägt ist – und inwieweit jeder Mitgliedstaat den Grundwerten der EU wie dem internationalen und europäischen Recht entspricht. Wie das geschehen soll und kann, ist in der EU äußerst umstritten. Deutschland ist in einer exponierten Lage und Demandeur europäischer Lösungen und Lastenteilung. Je weniger dies gelingt, desto wahrscheinlicher sind zwischenstaatliche und unilaterale Wege des Entscheidens und Handelns.

Asyl- und
Flüchtlingspolitik
→ *Flucht und Migration*,
S. 34

Der Ausbau der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU wird 2017/18 drei Komponenten betreffen: den Schutz der Außengrenzen, die Kooperation mit Drittstaaten (regional wie global) und Vereinbarungen zu Kontingenten oder Quoten für die Übernahme von Flüchtlingen. Alle drei Komponenten werfen schwierige Fragen praktischer, rechtlicher und menschenrechtlicher Natur auf. So ist zu fragen, ob eine Externalisierung des Flüchtlingsschutzes in Europa und eine Verlagerung auf die EU-Nachbarregionen wünschenswert und praktikabel sind und inwieweit das bisherige individuelle Grundrecht auf Asyl durch andere Formen des Flüchtlingsschutzes relativiert wird. Dabei wird entscheidend sein, ob eine engere Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern gelingt und ob eine kohärente europäische Migrationsaußenpolitik entwickelt werden kann. Hier wäre auch eine grundsätzliche Überholung der Grundsätze und inkonsistenten Praxis der EU-Visapolitik angeraten. Nicht zuletzt stehen Festlegungen über die Zukunft des Schengenabkommens und die Anpassung bzw. Erweiterung der Dublin-Regelung an, die aus deutscher und EU-Perspektive ein Eckstein politischer Integration und grundlegend für das Funktionieren des EU-Binnenmarkts ist.

Eurozone und WWU
→ *Globale Finanzkrisen*, S. 29

Die Mitglieder der Eurozone, insbesondere in Südeuropa, kämpfen noch immer mit hoher Arbeitslosigkeit, schwacher Wettbewerbsfähigkeit, fehlenden Krediten im Bankensektor und übermäßiger Privat- und Staatsverschuldung. Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Euro-Krise werden weiterhin negative Auswirkungen auf die politische Stabilität der südeuropäischen Länder haben und deren Verhalten auf EU-Ebene be-

einflussen. So werden die unterschiedlichen Wirtschaftsleistungen innerhalb der EU-19 weitere Konflikte über die Defizitregeln und die EZB-Geldpolitik mit sich bringen. Die expansive Geldpolitik der EZB stellt indes eine zunehmende Herausforderung für Deutschland dar, das sich gezwungen sehen kann, zwischen dem traditionellen Ansatz einer unabhängigen EZB und der Verteidigung der eigenen wirtschaftlichen Interessen zu wählen. Die Divergenz von Wirtschaftsmodellen in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) kann zukünftige Versuche einer politischen und wirtschaftlichen Integration der Eurozone massiv behindern. Für ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum im Binnenmarkt sind die Schritte zur Schaffung eines digitalen Binnenmarktes und zur Erleichterung des Zugangs zu Investitionen innerhalb der EU wichtig.

2017/18 werden die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen EU-Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021–2027 aufgenommen. Dabei wird es darum gehen, die EU einerseits im Lichte ihrer Aufgaben mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten und andererseits neue politische Schwerpunkte zu definieren. Darüber hinaus sind Strukturfragen zu beantworten, wie zum Beispiel die Schaffung eines gesonderten Eurozonen-Budgets. Für die deutsche Europapolitik bedeutet dies, dass der Rückgriff auf die Verhandlungsstrategien der letzten MFR-Verhandlungen nicht ausreicht, zumal bei den nächsten MFR-Verhandlungen Großbritannien als der bedeutendste Partner fehlen wird.

Für eine erfolgreiche deutsche Europapolitik sind kooperative und intensive Beziehungen zu den EU-Partnern essentiell. 2017/18 stehen einige wichtige Daten und Themen an. Das gilt für die Wahlen in Frankreich und Deutschland im Frühjahr und Herbst 2017 insofern, als beide Länder den Kurs der Integration maßgeblich bestimmen. Stimmengewinne auf Seiten EU-skeptischer Kräfte könnten auch zu schwierigen europapolitischen Konstellationen führen. Nach den Wahlen wird es ausschlaggebend sein, wie schnell und überzeugend Paris und Berlin gemeinsame Interessen in Bezug auf die wichtigsten Herausforderungen der EU und weitere Integrationspläne definieren können, einschließlich der Perspektive auf Vertragsänderungen und der Möglichkeiten differenzierter Integration und Kernbildungen.

Italien wird bestrebt sein, in den engeren Führungskreis um Deutschland und Frankreich vorzustoßen. In Italien stellen die für 2018 geplanten Parlamentswahlen und die wachsende Unterstützung für populistische Kräfte die Fortsetzung des Reformkurses in Frage. Außerdem ist es wichtig, die weitere wirtschaftliche und politische Entwicklung insbesondere in Griechenland, aber auch in Portugal und Spanien zu beobachten. Darüber hinaus wird Madrid mit dem Problem des katalanischen Separatismus konfrontiert, wie London und ggf. die EU mit dem schottischen Unabhängigkeitsstreben. Auf einem anderen Blatt steht, wie Berlin und London ihre Beziehungen nach dem EU-Austritt Großbritanniens gestalten. Mit den nordischen EU-Staaten verbindet die deutsche Europapolitik viele Gemeinsamkeiten, deren Kooperationspotential konsequenter auszuschöpfen wäre.

EU-Budget und Finanzverhandlungen

Partner deutscher Europapolitik: Frankreich

Südeuropa, Nordeuropa

Ostmittel- und Südost-europa

Die Rahmenbedingungen für die traditionell engen Beziehungen Deutschlands zu den Mitgliedstaaten aus Ostmittel- und Südosteuropa werden 2017/18 teils schwierig sein. Das Thema Flucht und Migration betrifft ein innen- und gesellschaftspolitisch aufgeladenes Politikfeld mit erheblichem bilateralem Konfliktpotential. Die Differenzen über die Ausgestaltung der Energieunion und Klimapolitik werden ebenso fortbestehen. Die innenpolitischen Entwicklungen, die auf Machtanhäufung abzielen und in denen ein stark am Mehrheitsgedanken orientiertes polarisierendes Demokratieverständnis vorherrscht, können die Europapolitik etwa Ungarns oder Polens beeinflussen. Überdies wird eine eng an nationalen Interessen ausgerichtete und teils ideologisierte Außen- und Europapolitik das Verhalten ostmitteleuropäischer Regierungen prägen.

Führung in der EU

Insgesamt stellt sich die Frage, wie dieses Geflecht bilateraler Beziehungen und Gruppenbildungen dazu beitragen kann, Steuerungsdefiziten, Führungserfordernissen und Ungleichgewichten innerhalb der EU post Brexit zu begegnen. Die Mitgliedstaaten beobachten mit größter Aufmerksamkeit, wie Deutschland seine Interessen in der EU verfolgt und die Politik der gesamten Union prägt. Sie hegen hohe, wenn auch unterschiedliche Erwartungen an die Führungsqualitäten Deutschlands. Dieser Perzeptionen und Forderungen muss sich die deutsche Europapolitik bei inhaltlichen wie strategischen Positionierungen bewusst sein.

Externe Ordnungsaufgaben für die EU

GASP – EU und Mitgliedstaaten
→ *Sicherheit*, S. 17

Der Brexit, die Sicherheitsbedrohungen innerhalb und außerhalb der EU-Grenzen und die grundsätzlich positive Einstellung der EU-Bürger gegenüber einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik können für die Kooperation und Integration im Bereich der GASP und GSVP neue Impulse setzen. Die Globale Strategie der EU bietet einen realistischen Ansatz, um die Ziele, Aufgaben und Kapazitäten der EU und damit ihre Rolle in der internationalen Politik und multilateralen Ordnung zu bestimmen und dem Handeln der EU und der Mitgliedstaaten eine strategische Orientierung zu geben. Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), wie sie im Zuge der Osterweiterung und als Nachfolgepolitik für den Barcelona-Prozess konzipiert worden war, ist als einheitlicher Politikrahmen an den Realitäten gescheitert. Dennoch bleiben die Ordnungsaufgaben für die EU prioritär, zumeist im Zusammenwirken mit anderen Akteuren (wie den USA, der Nato oder der Türkei). Der Ausbau physischer und digitaler Netze im Raum der OSZE unter dem Leitprinzip »Konnektivität« bleibt über den deutschen Vorsitz hinaus wichtig, um Handel und Investitionen zu unterstützen und die Wirtschaftsbeziehungen auszubauen. Im Vordergrund dürften angesichts der komplexen, konfliktreichen und länderspezifischen Kontexte die bilateralen Nachbarschaftsbeziehungen stehen. Deutschland und andere EU-Staaten können ihre besonderen Verbindungen, Ressourcen und Interessen vorrangig innerhalb der EU oder komplementär zu dieser einbringen.

Es liegt beispielsweise im deutschen Interesse, Afrika und zum Beispiel die Afrikanische Union (AU) in der strategischen Orientierung der GSVP stärker in den Blick zu nehmen, nicht zuletzt weil sich die Bundeswehr in EU- und VN-Missionen auf diesem Kontinent engagiert. Die Post-Brexit-Vorschläge aus Deutschland und Frankreich für eine gemeinsame EU-Sicherheitsagenda skizzieren Konturen für eine weitere Integrationsentwicklung in Richtung Gemeinsamer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, darunter eine gemeinsame Analyse des strategischen Umfelds, eine permanente zivil-militärische Planungs- und Führungsfähigkeit und die Einrichtung ständiger maritimer Einsatzverbände. Die gemeinsame Finanzierung von GSVP-Operationen sollte erleichtert und in Schlüsselbereichen sollten EU-eigene Fähigkeiten geschaffen werden. Ferner wird über eine Fülle von Vorschlägen zur engeren Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus und internationaler Kriminalität zu beschließen und werden entsprechende Maßnahmen umzusetzen sein, etwa die Stärkung von Europol, eine Intensivierung des Datenaustauschs oder eine europäische Plattform zum Austausch von Nachrichtendiensten.

GSVP

Bei der Krisendiplomatie und den teils langwierigen Bemühungen um Konfliktminderung werden besondere Beteiligungsformen der EU wie zum Beispiel die Normandie-Gruppe bzw. die trilaterale Kontaktgruppe bei den Nuklearverhandlungen mit dem Iran zu nutzen oder neue Formate zu entwickeln sein. Auch Deutschland wird Position beziehen müssen, welche Rolle die Hohe Vertreterin und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) spielen sollen.

Krisendiplomatie

→ *Krisen und Konflikte*, S. 20

In den Beziehungen der EU zu Russland dominieren zwar Fragen wie die Verlängerung oder Neugestaltung der Sanktionen. Es geht bei sektorspezifischen Belangen (siehe Energiebeziehungen und Nord Stream 2) aber auch um die grundsätzliche Ausrichtung der Beziehungen unter den Vorzeichen einer russischen Nachbarschaftspolitik, die gegen die EU-Assoziierungspolitik in Osteuropa gerichtet ist, und des Interesses der EU an Kooperation und Dialog bei Konflikten wie dem Krieg in Syrien. Weiterhin wird reflektiert werden müssen, ob, wie und wie weit Russland bei der Ausformung der europäischen Nachbarschaftspolitik zu berücksichtigen ist – bzw. umgekehrt: welche Rückwirkungen die Kooperation mit direkten Nachbarn auf die EU-Russland-Beziehungen hat und wie Lösungen zur Herstellung von Kooperationskompatibilität zwischen der europäischen Russlandpolitik und der östlichen Partnerschaftspolitik aussehen könnten.

Russland und Osteuropa

→ *Kräfteverschiebungen*, S. 8

In der östlichen Nachbarschaft der EU stellt sich die Frage, ob die mit einigen Ländern abgeschlossenen Assoziierungsabkommen (Moldau, Georgien, Ukraine) wirkungsvoll umgesetzt werden können oder ob externe Intervention, insbesondere Destabilisierungsversuche seitens Russlands, und interne Reformhindernisse Implementierungsblockaden zur Folge haben. In erfolgreichen Assoziierungsfällen wäre nach neuen, weiterreichenden Formen der Anbindung an die EU zu fragen. Sollten Stagnation und Rückschläge überwiegen, wäre nach einer grundlegenden Korrektur der bilateralen Partnerschaftspolitik zu suchen, die auch Armenien, Belarus und Aserbaidschan betrifft. Dies hätte auch weitreichende Implikationen für

Europäische Nachbarschaftspolitik

→ *Krisen und Konflikte*, S. 20; *Stabilisierung fragiler Staaten*, S. 23

den Energiehandel und -transit. Die ENP-Review räumt der Stabilisierungsagenda bereits Vorrang vor einer Transformations- und Demokratisierungsagenda ein, wie sie die Rhetorik als Reaktion auf den »Arabischen Frühling« kurzzeitig bestimmt hatte. Auch in dieser Hinsicht wird der von der EU anvisierte differenzierte Ansatz den innenpolitischen Gegebenheiten in den südlichen wie östlichen Nachbarstaaten und den EU-Interessen an diesen Staaten Rechnung tragen müssen. Davon könnte insbesondere Tunesien profitieren, der einzige sich demokratisierende Staat im MENA-Raum.

Erweiterung 2017/18 steht keine Erweiterung der EU an. Allerdings ist nicht zuletzt durch den Zustrom von Flüchtlingen über die Balkanroute 2015/16 die Dringlichkeit einer umfassenden Stabilisierung und besonders der wirtschaftlichen Entwicklung in den Westbalkanstaaten offenbar geworden. Die deutsche Diplomatie wird sich über den sogenannten Berlin-Prozess hinaus vor allem darum bemühen, die Kosovofrage in der EU zu deblockieren, Fortschritte Serbiens im Heranführungsprozess zu unterstützen und Konflikte wie etwa in Mazedonien beizulegen.

Türkei In den Beziehungen zur Türkei muss die EU klären, welchen politischen Stellenwert sie den Beitrittsverhandlungen noch beimessen will. Optionen sind – gerade angesichts der innenpolitischen Entwicklung der Türkei unter Präsident Erdoğan – Beendigung, Suspendierung oder punktuelle Dynamisierung. Praktisch wird es um die Umsetzung der Flüchtlingsvereinbarung von 2016 gehen. Insbesondere Deutschland, das Hauptziel-land der Fluchtbewegung, ist in eine nur schwer überwindbare Abhängigkeit von Ankara gebracht worden. Ankaras Versuche, die Flüchtlingsfrage als Mittel zu nutzen, um Druck auf Berlin und Brüssel auszuüben, sowie die politische Mobilisierung von Türkeistämmigen in Deutschland können weitere Komplikationen in den bilateralen Beziehungen zur Folge haben.

Handelspolitik
→ *Handelspolitik und internationale Kooperation, S. 31*

In der Handelspolitik werden 2017/18 die Spannungen bei den TTIP-Verhandlungen nicht nur auf den Fortgang des Abkommens mit den USA, sondern auch rückwirkend auf CETA und perspektivisch auf laufende Verhandlungen der EU Einfluss nehmen, wie beispielsweise mit Japan (Freihandelsabkommen) oder China (Investitionsabkommen). Bei der Ausgestaltung von Investitionsschutzbestimmungen hat die EU-Kommission Vorschläge gemacht, die eine neue Ära des Investitionsschutzes einläuten könnten. Neue Ideen zu den Beteiligungsformaten und zum Umgang mit organisierter Zivilgesellschaft sind spätestens seit den TTIP-Leaks dringlich.

EU in internationalen Organisationen

Die EU-Staaten werden versuchen, ihren Einfluss in wichtigen Gremien auszubauen, die der internationalen Zusammenarbeit dienen. Deutschland hat im Jahr 2017 den Vorsitz der G20, Italien jenen der G7. Es ist wichtig, die Entwicklung der strategischen Beziehungen der EU mit den USA, den BRICS, Japan, Kanada und Mexiko und mit regionalen Organisationen wie ASEAN und der AU zu beobachten.

SICHERHEIT: Traditionelle und neue Bedrohungen und Konflikte

Traditionelle und neue Bedrohungen und Konflikte bleiben auch weiterhin nebeneinander bestehen. Sicherheitspolitische Herausforderungen müssen sowohl in verschiedenen regionalen Kontexten als auch in unterschiedlichen Akteurskonstellationen untersucht werden. Sicherheit wird im umfassenden Sinne verstanden, zumal innere und äußere Sicherheit immer stärker ineinanderfließen und oft umfassende Handlungsansätze verlangen.

Die revisionistische Außenpolitik der russischen Regierung hat die Zukunft der euro-atlantischen Sicherheitsordnung zu einer der wichtigsten sicherheitspolitischen Herausforderungen gemacht und die Frage aufgeworfen, ob die in der Charta von Paris niedergelegten Prinzipien weiterhin gelten. In diesem Zusammenhang hat die Nato auf dem Warschauer Gipfel im Juli 2016 ihr Verhältnis zu Russland neu bewertet und eine mehrdimensionale Politik der Rückversicherung, der Abschreckung und des Dialogs formuliert. Die neue US-Administration wird ihre Vorstellungen wahrscheinlich im Jahr 2017 auf einem Sondergipfel in Brüssel sowie auf dem regulären Gipfel 2018 in der Türkei präsentieren.

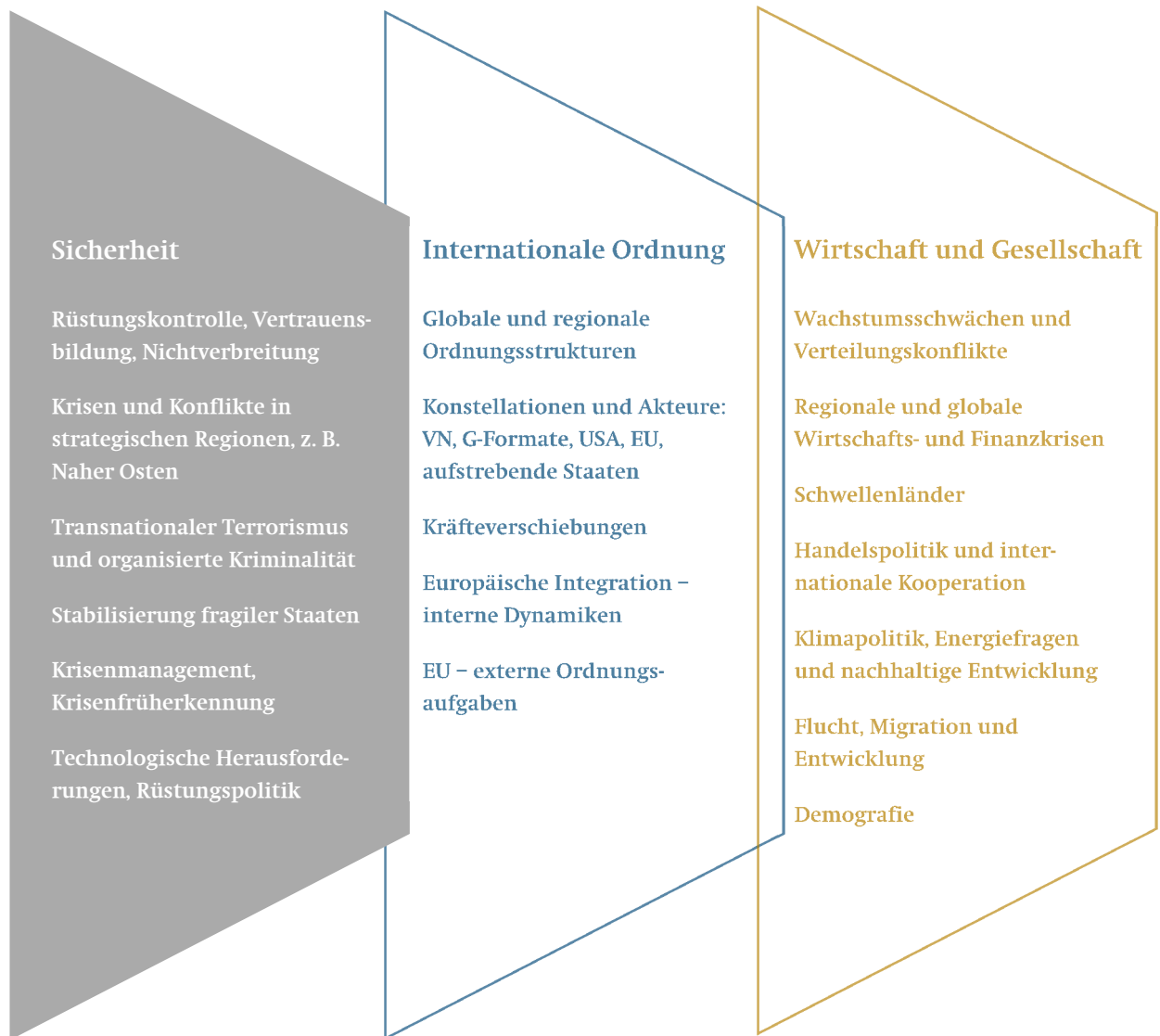
Zugleich stellt sich für das Bündnis angesichts der schwindenden Aufmerksamkeit und geringeren politischen Bedeutung der Afghanistan- und Kosovo-Missionen der Nato sowie der neu hinzugetretenen Mission in der Ägäis die Frage nach dem Verhältnis von kollektiver Verteidigung und Krisenmanagement und den daraus abzuleitenden Folgen für Planung, Ausrüstung und Finanzierung. Perspektiven bieten die gewachsenen Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen der Nato und der EU. Zuversichtlich stimmt, dass beide Institutionen stärker als bislang den politischen Willen erkennen lassen, ihr sicherheitspolitisches Handeln komplementär zueinander zu gestalten. Notwendige Voraussetzung für die dauerhafte Ausgestaltung der interinstitutionellen Beziehungen ist jedoch ein anhaltender sicherheitspolitischer Gestaltungswille der EU: Hier bleiben zurzeit aber noch viele Unwägbarkeiten mit Blick auf mögliche Folgen des britischen Austrittsvotums und einer längeren Phase der europäischen Selbstbezogenheit. Deutschland, das sich prinzipiell zur Übernahme von mehr internationaler Verantwortung bekannt hat, kann in diesen Debatten eine Schlüsselrolle zukommen.

Zudem wird sich die Bundesrepublik an der Diskussion darüber beteiligen müssen, welche Antwort auf sich wandelnde Konfliktformen angemessen ist. Hier geht es insbesondere auch um die koordinierten Reaktionen der Nato und der EU auf Formen der hybriden Kriegführung, wie sie im Kontext der Krise um die Ukraine in Europa zu beobachten waren.

Nato und euro-atlantische Sicherheitsordnung

Kollektive Verteidigung und Krisenmanagement
→ GASP, S. 14

Abbildung 3: Sicherheit – Themen im Überblick



Sicherheitspolitische Agenda
 → *nachfolgende Kapitel, S. 19ff*

Bestrebungen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen bleiben ein Kernthema internationaler Sicherheitspolitik; der Nexus zwischen transnationalem Terrorismus, organisierter Kriminalität, fragilen Staaten und Proliferation ist dabei ein wichtiger Aspekt. Auf nicht absehbare Zeit wird der Nahe und Mittlere Osten im Zentrum der europäischen Aufmerksamkeit bleiben. Bemühungen um eine Befriedung des Bürgerkriegs in Syrien, die politische Stabilisierung Libyens und um die erfolgreiche Umsetzung der Vereinbarung über eine dauerhafte Lösung des Konflikts um das iranische Atomprogramm werden nach wie vor Schwerpunkte deutscher und europäischer Außen- und Sicherheitspolitik sein. Analytische wie politische Aufmerksamkeit verdient weiterhin die Bearbeitung des andauernden israelisch-palästinensischen Konflikts und die Position Israels im nahöstlichen Konfliktraum.

Eine Herausforderung für das deutsche Engagement in der internationalen Friedenssicherung stellen bewaffnete Konflikte und Bürgerkriege dar, die in einzelnen Staaten ausbrechen, aber meist grenzüberschreitende Treiber und Auswirkungen haben, nicht zuletzt Fluchtbewegungen. Große Fluchtbewegungen können leicht zu langandauernden Flüchtlingskrisen werden und die Stabilität der betreffenden Region dauerhaft gefährden, wie unter anderem die Beispiele Irak und Syrien zeigen. Die regionale Verflechtung der Konflikte und die zunehmend komplexen Akteurskonstellationen stellen jegliche Eingriffe zur Friedensschaffung und/oder Friedenssicherung vor große Anforderungen. Gerade auch die Kriegsökonomien und die vielfältigen Verbindungen zur transnationalen organisierten Kriminalität erfordern neue Antworten und Ansätze in Friedensprozessen. Dazu bedarf es anderer Formen der Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung wie einzelner Ministerien. Ein Beispiel für die Verbesserung der ressortübergreifenden Koordination ist die Einsetzung des Beauftragten der Bundesregierung für die Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten. Die Erosion staatlicher Ordnungen bzw. ihr Scheitern verbindet dabei immer stärker traditionelle Herausforderungen des Krisenmanagements mit der Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus, nicht nur für einzelne Staaten, sondern für ganze Subregionen des internationalen Systems. Dabei ist die Verbindung zur organisierten Kriminalität oftmals fließend, da kriminelles Handeln der Finanzierung terroristischer Aktivitäten dient. In diesem Zusammenhang haben auch illegale Finanzströme an Bedeutung gewonnen.

Konflikt- und Krisenlandschaften
→ *Krisen und Konflikte*, S. 20

Cyberpolitik ist ein sich zusehends ausdehnendes transdisziplinäres und interministerielles Themenfeld. Jenseits traditioneller Bündnisse des »Westens« stellt sich die Frage, wie die Bundesrepublik eine Außenpolitik sowohl im Bereich der Regulierung des Internets als auch bei Datenschutz, Schutz vor Massenüberwachung digitaler Kommunikation, Sicherheit des Netzes und Netzneutralität durchsetzen kann. Dabei haben die Enthüllungen im Zuge der NSA-Affäre Datenschutz und Datensicherheit sowie den Schutz der Privatsphäre als außen- und europapolitisches Themengebiet etabliert, das die klassische Sicherheitspolitik der Staaten herausfordert. Im Cyberraum treten zunehmend unterschiedliche Ordnungsvorstellungen in strategische Konkurrenz zueinander. Deutschland wird in Zukunft eigene Position entwickeln müssen und sich dabei nicht in allen Fragen in Übereinstimmung mit den USA wiederfinden.

Neue Technologien
→ *Cybersicherheit*, S. 25

Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung und Nichtverbreitung

Die nukleare Rüstungskontrolle bleibt im Fokus von Bemühungen um die Kontrolle und Abrüstung von Massenvernichtungswaffen. Die Position der neuen US-Administration wird einen wichtigen Einfluss darauf haben, wie es nach Erreichen der vertraglich vereinbarten Obergrenzen des Neustart-Vertrags 2018 in der amerikanisch-russischen Rüstungskontrolle im strategischen Bereich weitergeht. Eine Einbeziehung der nichtstrategischen Kernwaffen in die Rüstungskontrolle bleibt unwahrscheinlich, während in

Nukleare Rüstungskontrolle

der Nato die Diskussion über die Rolle von Atomwaffen im Verteidigungs- und Abschreckungsdispositiv nach dem Warschauer Gipfel Auftrieb erfahren dürfte.

Raketenabwehr Die geplante Fertigstellung der Nato-Raketenabwehrbasis in Polen im Jahr 2018 wird die Debatte über das Verhältnis zwischen defensiven und offensiven Systemen weiter befeuern. Das Projekt der Raketenabwehr ist in seiner bündnispolitischen Dimension (Bindung der USA an Europa; Mitsprache der Europäer), hinsichtlich der Zukunft von Nuklearwaffen in Europa (USA, Russland, Frankreich, Großbritannien) und mit seinen Auswirkungen auf das Verhältnis zu Russland von besonderer politischer Relevanz. Die Auswirkungen der Stationierung von Raketenabwehrsystemen gilt es aber auch in anderen regionalen Ordnungen abzufedern, zum Beispiel auf der koreanischen Halbinsel.

Nichtverbreitungsregime Im Frühjahr 2017 beginnt ein neuer Zyklus zur Vorbereitung der NVV-Überprüfungskonferenz 2020. Die mögliche Aufnahme von Verhandlungen über einen nuklearen Verbotsvertrag im VN-Rahmen wird das Nichtverbreitungsregime beeinflussen und die deutsche Rüstungskontroll- bzw. Abrüstungspolitik vor neue Herausforderungen stellen. Die Überwindung weiterer Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung des im Juli 2015 zwischen E3/EU+3 und Iran vereinbarten Gemeinsamen Umfassenden Aktionsplans auftreten dürften, bleibt Voraussetzung für Fortschritte bei der Bearbeitung der regionalen Proliferationsproblematik.

Fortschritte bei der Chemiewaffenkontrolle werden wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, den fortwährenden Einsatz von Chemiewaffen in Syrien und Irak zu beenden und noch offene Fragen in Bezug auf das syrische Chemiewaffenpotential zu klären. Deutschland wirkt aktiv daran mit, die Gefahr zu reduzieren, dass nichtstaatliche Akteure Verfügungsgewalt über Massenvernichtungsmittel erlangen. Diese Problematik wird unter anderem auf der Konferenz zur Überprüfung des Chemiewaffenübereinkommens im Frühjahr 2018 diskutiert werden.

Konventionelle Rüstungskontrolle Nicht zuletzt werfen die zahlreichen Manöver und Truppenbewegungen auf russischer Seite wie derjenigen der Nato Fragen nach der Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle auf. Die Herausforderung ist dabei, Prinzipien der strategischen Zurückhaltung und des Verzichts auf die Vorwärtsstationierung substantieller Kampfgruppen abzusichern und mit den Sicherheitsgarantien der Nato für neue Bündnismitglieder zu harmonisieren. Auch nach dem Ende ihrer Amtszeit als OSZE-Vorsitz 2016 wird die Bundesrepublik im Rahmen der euro-atlantischen Sicherheitsordnung gefordert sein, wenn es um militärische Vertrauensbildung, die Verifikation in Konfliktgebieten und die Anpassung des Wiener Dokuments sowie ein KSE-Nachfolgeregime geht.

Krisen und Konflikte in strategischen Regionen

Konfliktregionen Nordafrika, der Nahe und Mittlere Osten sowie das Horn von Afrika/der Golf von Aden, Zentralafrika und die Sahel-Region gehören für Deutschland und Europa zu jenen strategischen Regionen, die in den Jahren

2017/18 die analytische Aufmerksamkeit der SWP weiterhin fordern werden. In den Blick genommen werden die weitere Entwicklung der dort virulenten Konflikte, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Umbrüche in der arabischen Welt und ihrer geopolitischen Folgen. Es zeichnet sich nicht nur eine regionale Ausstrahlung sicherheitspolitischer Risiken ab, wie etwa in Subsahara-Afrika generell oder speziell am Horn von Afrika. Vielmehr deutet einiges auf die Veränderung »klassischer« regionaler Zusammenhänge und die Verschränkung von Prozessen hin, wie im Fall Nordafrika und Sahel oder Golf und Horn von Afrika.

Die Auswirkungen des Bürgerkriegs in Syrien sowie des anhaltenden Staatszerfalls in Libyen und Jemen stehen insbesondere vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise und des Kampfs gegen den IS im Fokus europäischer Politik. Ebenso wie im Irak, dessen Staatlichkeit weiterhin bedroht ist, ist hier nach geeigneten Formen des Krisenmanagements und der Konfliktregulierung und einem realistischen Beitrag Deutschlands und der EU zu fragen. Zur Herausforderung wird dabei der Umgang mit regionalen Akteuren, die in den Konflikten in ihren Nachbarländern zum Teil sehr eigene Ziele verfolgen. Das trifft insbesondere auf den Hegemonialkonflikt zwischen Saudi-Arabien und dem Iran zu. Dieser manifestiert sich nicht nur in den Bürgerkriegen in Syrien (in den zusätzlich noch die Türkei involviert ist) und im Jemen. Er wird auch im Irak, Libanon und in Bahrain ausgetragen. Ähnliches gilt für Libyen, wo Ägypten eine der Konfliktparteien unterstützt.

Großmächterivalität (USA–China), ungelöste sicherheitspolitische Konflikte (Nordkorea, Süd- und Ostchinesisches Meer, Taiwan, Kaschmir), historische Altlasten (Japan–China–Korea–Russland) und militärische Aufrüstung sorgen dafür, dass Frieden und Stabilität trotz enger wirtschaftlicher Verflechtungen in Asien fragil bleiben. Ein effektives und bindendes asiatisch-pazifisches Sicherheitssystem ist nicht in Sicht, daher ist eine Zunahme der strategischen Konkurrenzen (USA–China, Japan–China, Indien–China) zu erwarten; dabei können sie auf andere Regionen und Politikbereiche zurückwirken. Nordkorea ist unter der Führung Kim Jong-uns wenig berechenbar und bleibt eine Gefahr für das Nichtverbreitungsregime. Die Zuspitzung von Konflikten im Südchinesischen Meer wie auch am Persischen Golf unterstreicht die Bedeutung maritimer Sicherheit.

Die sich verschärfende Konkurrenz von Großmächten und die damit einhergehende Multipolarisierung des internationalen Systems haben sowohl macht- als auch ordnungspolitische Folgen: Das Engagement einzelner Großmächte oder multilateraler Koalitionen bis hin zu militärischen Interventionen in Krisenregionen dürfte schwieriger werden, da eine Legitimation durch die internationale Gemeinschaft in Form des VN-Sicherheitsrates nur noch in Ausnahmefällen zu erreichen sein wird. Dies ist nicht zuletzt Ausdruck unterschiedlicher, ja inkompatibler Ordnungsvorstellungen von Großmächten für einzelne Krisenregionen. Die Territorialstreitigkeiten im Südchinesischen Meer und die erfolglosen Bemühungen, den syrischen Bürgerkrieg einzuhegen, sind zwei Beispiele für diese Entwicklung, die nicht nur Folgen für die Rolle der EU in der internatio-

Bürgerkriege und Staatszerfall im Nahen und Mittleren Osten

Strategische Konkurrenzen

nenalen Politik, sondern auch für zukünftige Auslandseinsätze der Bundeswehr haben wird.

Afghanistan In Afghanistan wird sich die internationale Gemeinschaft – Deutschland mit einem wichtigen Beitrag eingeschlossen – entwicklungspolitisch wie auch im Rahmen der Nato-geführten Resolute Support Mission engagieren. Dabei haben die Taliban in dem zentralasiatischen Land weiter an territorialem Einfluss gewonnen, und mit dem IS ist eine Bedrohungsdimension hinzugekommen, die auf Iran, die zentralasiatischen Nachbarländer, China und Russland ausstrahlt und dort bestehende Konfliktlagen (radikaler Islamismus, ethnische Minderheiten sowie organisierte Kriminalität, dabei besonders Drogenhandel) zu verschärfen droht.

Ostukraine → ENP, S. 14 Der Waffenstillstand in der Ostukraine bleibt brüchig und die beteiligten Parteien setzen die Minsker Vereinbarungen nur partiell um. Die Entfremdung der Gesellschaften und der Abbau wirtschaftlicher Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine führen dazu, dass es langfristig noch schwieriger sein wird, eine politische Lösung des Konflikts zu finden. Eine Eskalationsgefahr besteht auch in anderen Konfliktregionen wie Berg-Karabach, Südossetien und Abchasien.

Transnationaler Terrorismus und organisierte Kriminalität

»Islamischer Staat« und al-Qaida → GASP/GSVP, S. 14 Die Entwicklung des transnationalen Terrorismus, insbesondere des IS und al-Qaidas, stellt weiterhin eine Bedrohung für die nationale wie internationale Sicherheit dar. Dabei haben die Terroranschläge in Europa 2015 und 2016 einmal mehr verdeutlicht, dass diese Bedrohung für Deutschland und seine europäischen Partner keineswegs abstrakt, sondern sehr konkret ist.

Boko Haram und al-Shabaab Neue Einfallstore für den islamistischen Terrorismus wurden durch den Zusammenbruch zentralstaatlicher Ordnungen bzw. das Scheitern bei ihrem Aufbau in Libyen, Syrien, Irak oder Jemen geschaffen. Im Zuge der Ausbreitung lokaler jihadistischer Organisationen wie Boko Haram weit über den Nordosten Nigerias oder al-Shabaab entlang der gesamten Saheli-Küste werden nicht nur einzelne Staaten, sondern ganze Subregionen destabilisiert. Verbindungen vormals lokal organisierter Akteure zu al-Qaida oder IS, wie sie auf der ägyptischen Sinai-Halbinsel und in der Sahel-Region zu beobachten sind, mehren sich. Dabei profitieren terroristische Gruppen von den Möglichkeiten moderner Kommunikation und finanzieren sich zumeist über kriminelle Aktivitäten.

Terrorismusbekämpfung und Freiheitsrechte Das Bemühen um eine wirksame Terrorismusbekämpfung ist nach wie vor mit völkerrechtlichen Problemen behaftet. Im militärischen Sektor betrifft dies etwa den Einsatz von Drohnen; im nachrichtendienstlichen Bereich geht es vor allem darum, Wege für einen effektiven Datenaustausch zu finden, die dem Recht auf Privatsphäre angemessen Rechnung tragen.

Organisierte Kriminalität Die beschleunigte Ausweitung der organisierten Kriminalität (OK) ist aber auch unabhängig von bestehenden Verbindungen mit dem Terrorismus eine wirtschaftliche sowie sicherheits- und entwicklungspolitische Herausforderung für Deutschland und die EU. Dies gilt beispielsweise für den Drogen- und Menschenhandel oder die illegale Ausbeutung natür-

licher Ressourcen. Besonders betroffen sind fragile und konfliktbehaftete Staaten aufgrund unzureichender Strafverfolgung, mangelhafter rechtsstaatlicher Strukturen und hoher Korruptionsanfälligkeit von Politik und Wirtschaft. Verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteure profitieren von OK – entweder durch direkte Einkommen aus illegalen Aktivitäten oder durch die Gewährung von Schutz für kriminelle Netzwerke. Hier gilt es insbesondere, Erfahrungen aus der Strafverfolgung mit Erkenntnissen aus der Friedenskonsolidierung und der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten zusammenzuführen und Möglichkeiten für einen vernetzten Ansatz aufzuzeigen.

Sowohl die Bedrohung durch den Terrorismus als auch durch organisierte bzw. Wirtschaftskriminalität sind mit Blick auf die politischen und institutionellen Gestaltungsaufgaben Deutschlands zu untersuchen, die sich für die Kooperation im europäischen, im transatlantischen und im globalen Rahmen ergeben. Dabei hat sich gerade im Umgang mit autoritären Staaten gezeigt, dass die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität konterkariert wird, wenn grundlegende Menschen- und Partizipationsrechte wiederholt missachtet werden, wie dies in Tschad, Eritrea, Äthiopien und Sudan der Fall ist. Vor diesem Hintergrund bleibt eine kritische Evaluierung dieses Kampfes, seiner Strategien und Methoden, der durch ihn verursachten politischen Probleme, seiner materiellen Kosten sowie seiner Ergebnisse im Hinblick auf die Verbesserung der inneren und äußeren Sicherheit eine wichtige analytische Aufgabe.

Umgang mit
autoritären Staaten

Stabilisierung fragiler Staaten

Fragilität und begrenzte Staatlichkeit charakterisieren die Mehrzahl der Staaten außerhalb der OECD-Welt. In diesen Räumen ist »bad governance«, oft durch autoritär-repressives Regieren geprägt, weit verbreitet. Sie bieten kaum Möglichkeiten für nachhaltige Entwicklungsprozesse im Sinne der 2030-Agenda. Dies wirkt sich negativ auf die Entfaltungschancen der lokalen Wirtschaft und Gesellschaft aus und behindert ihre Einbindung in legale Wirtschaftskreisläufe auf regionaler und globaler Ebene. Fragile Staaten sind in überdurchschnittlich hohem Maße von Gewalt durch staatliche wie nichtstaatliche Akteure (einschließlich Terrorismus und OK) betroffen, was mit dazu beiträgt, dass sie bevorzugter Ausgangspunkt von Migrationsbewegungen sind.

»bad governance«

Aus internationaler Perspektive werden fragile Staaten ausschließlich als Sicherheitsproblem wahrgenommen, gegen das es sich abzuschotten gilt; Fragen der Rolle und Einbeziehung von lokalen und regionalen Akteuren bleiben unterbelichtet. Die Analyse der Ursachen von Fragilität und ihrer Folgen für die betroffenen Gesellschaften/Staaten wie auch für die internationale Politik bleibt somit eine wichtige Aufgabe. Darüber hinaus sollte die Forschung über Erfolg und Misserfolg externen Eingreifens intensiviert werden, etwa mit Blick auf Stabilisierungsmissionen. Wissenschaftlich ist gut belegt, dass sich internationale Stabilisierungsbemühungen zu oft auf staatliche Institutionen konzentrieren und die gesell-

Ursachen und Folgen
von Fragilität
→ *Krisen und Konflikte*, S. 20

schaftliche Ebene vernachlässigen. Problematisch wird das vor allem dann, wenn als korrupt und illegitim angesehene staatliche Akteure die internationale Unterstützung nutzen, um eigene Macht- und Herrschaftsansprüche zu zementieren, wie dies in der Demokratischen Republik Kongo der Fall ist.

Gesellschaftliche
Stabilität fördern

Die Governance-Forschung zeigt, dass das Regieren unter Bedingungen der Fragilität oft weniger auf den Staat ausgerichtet und angewiesen ist. Es kann aber dennoch, gerade auf lokaler Ebene, effektiv und legitim sein. Ein Beispiel dafür ist die Stärkung der Verwaltungen und Rechtsordnungen von Ländern wie Libanon und Jordanien, die eine große Zahl von Flüchtlingen aufgenommen haben. Welche Möglichkeiten für die internationale Gemeinschaft – seien es Geberstaaten, nichtstaatliche Organisationen oder auch Unternehmen – bestehen, über eine Ertüchtigung der »Mikrostrukturen des Regierens« gesellschaftliche Stabilität zu befördern, bleibt eine wichtige Forschungsfrage. Die für 2017 angekündigten Leitlinien zu Krisenengagement und Friedensförderung der Bundesregierung bieten Gelegenheit, diese wissenschaftlichen Befunde für die operative Außenpolitik nutzbar zu machen.

Krisenmanagement und Krisenfrüherkennung

Friedensmissionen
und -operationen
→ *Krisen und Konflikte*, S. 20

Internationales Krisenmanagement ist ein wichtiges Instrument für den Umgang mit Migration und Fluchtbewegungen, fragiler Staatlichkeit, den Gefahren des transnationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität. Im engeren Sinne gehören dazu Friedensmissionen der VN und OSZE sowie Operationen von EU oder Nato, aber auch einzelner Staaten oder Staatengruppen, die versuchen, von einer Krise betroffene Regionen zu stabilisieren. Da Abstimmungen in eingeführten Foren wie dem VN-Sicherheitsrat zunehmend schwierig sind, gibt es einen Hang zu Ad-hoc-Koalitionen in Krisen. Da diese nicht zum Normalfall werden sollten, gilt es die Bemühungen zu intensivieren, globale und regionale Formate des Krisenmanagements anzupassen und (wieder) zu beleben. In diesem Zusammenhang ist der Prozess zur Reform des VN-Peacekeeping, insbesondere das High-Level Panel on UN Peace Operations, von großer Bedeutung. Die öffentliche Unterstützung für Krisenmanagement, vor allem wenn es militärische Mittel einschließt, hat in Deutschland nachgelassen oder ist zumindest stärker an Bedingungen geknüpft. Vor diesem Hintergrund rücken indirekte Maßnahmen in den Fokus, die darauf abzielen, die Handlungskapazitäten der regionalen und lokalen Akteure zu stärken (Capacity Building, »Enable and Enhance«-Initiative [E2I] der EU).

Komplexes
Krisenmanagement
→ *Flucht und Migration*,
S. 34

Aufgrund der Vielzahl der Krisen wie auch der im Management involvierten Akteure und Maßnahmen hat die Komplexität des Krisenmanagements in den letzten Jahren stark zugenommen. Dementsprechend bleibt die Koordinierung eine zentrale Herausforderung. Weitere bedeutende Fragen in diesem Zusammenhang sind:

- ▶ Wie können Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit effektiv mit dem Ziel kooperieren, Fluchtursachen zu bekämpfen?

- ▶ Wie lassen sich humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit besser verbinden? Welche nichtintendierten Wirkungen und Folgen kann humanitäre Hilfe zeitigen?
- ▶ Epidemien und mangelhafte Gesundheitsvorsorge gefährden nicht nur die Betroffenen, sondern können auch nationale, regionale und internationale Sicherheitsrisiken darstellen und die Entwicklung der Partnerstaaten beeinträchtigen. Wie können solche Risiken durch eine globale Gesundheitssicherung (»Global Health«) verringert werden, und welche Akteure sollten dazu gestärkt werden?

Die Vielzahl der Krisen der letzten Jahre hat die außenpolitischen Bürokrationen vieler Staaten wie auch internationaler Organisationen an ihre Belastungsgrenzen gebracht. Selbst für personell, materiell und konzeptionell überdurchschnittlich gut ausgestattete Staaten wie Deutschland bedeutet das ein andauerndes Agieren im Krisenmodus. Zwar wird stets der Stellenwert von Früherkennung und Prävention betont, die effizienter und ressourcenschonender seien als Krisenmanagement und Nachsorge. Die operative Außenpolitik bleibt jedoch zu oft im Reaktionsmodus. Ziel wäre es, auch in organisatorischer Hinsicht besser auf das gleichzeitige Management mehrerer Großkrisen vorbereitet zu sein. Struktur- und Strategieveränderungen drohen zu verpuffen, wenn sie nicht mit einem Wandel der Führungs- und Anreizkultur einhergehen, die die bürokratische Arbeitsroutine und Alltagspraxis prägen. Somit ist die Analyse der Pathologien und Dysfunktionalitäten außenpolitischer Bürokrationen wie auch die kontinuierliche Bewertung des Erfolgs von Struktur Anpassungsmaßnahmen erforderlich.

Technologische Herausforderungen

Veränderte Anforderungen werden an die Entwicklung, die Beschaffung und die Dislozierung militärischer Fähigkeiten gestellt. Neue Technologien, sich wandelnde politische Rahmenbedingungen und Gebote der internationalen Kooperation bilden den Hintergrund der Analyse nationaler und europäischer Streitkräftestrukturen.

Entwicklung, Beschaffung, Dislozierung

Fragen, die sich aus der nächsten Stufe der »(r)evolution in military affairs« ergeben, vor allem solche, die mit Robotisierung und Autonomisierung von Waffensystemen (selbstagierende unbemannte Flug-, Wasser- und Landfahrzeuge, Robotic Systems) sowie der zunehmenden Virtualisierung (Cyber Warfare) zusammenhängen, sind auch mit Blick auf ihre Bedeutung für Taktik und Strategie der Kriegführung zu analysieren. Hier zeichnen sich auch internationale Rüstungsdynamiken und Proliferationsrisiken ab. Es gilt zu untersuchen, inwieweit traditionelle Konzepte der Rüstungskontrolle und staatliche Regulierungen an die neuen technologischen Herausforderungen angepasst und neue Methoden entwickelt werden müssen. Dabei kann die strikte Trennung von Zivilem und Militärischem nicht mehr eingehalten werden, der Spill-In des Zivilen ist vielfach zum Normalfall geworden. Mit dem Stichwort »Cybersecurity« sind Forschungsfragen verbunden, die sich auf den Schutz und die Sicher-

Robotik und Cybersicherheit

heit militärischer und ziviler IT-Systeme sowie die davon abhängige kritische Infrastruktur (Wasserversorgung, Elektrizität, Kommunikation etc.) als nationale wie internationale Aufgabe beziehen. Gleichzeitig entwickeln immer mehr Länder (Bündnispartner und Konkurrenten) militärische Cyber-Angriffsfähigkeiten. Mit einem neuen Fokus sollen in den nächsten Jahren nationale Cybersicherheits- und Verteidigungsstrategien ausgewählter Staaten sowie ihre existierenden Fähigkeiten analysiert werden, um Chancen und Bedrohungen, eingesetzte Mittel und Ressourcen sicherheitspolitisch einordnen zu können. Hier sind technologische Paradigmenwechsel ins Kalkül zu ziehen wie auch die Resilienz von Gesellschaften und politischen Ordnungen zu thematisieren. Die Digitalisierung als globales Phänomen heutiger Gesellschaften und seine Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen wird neben anderem zum Forschungsgegenstand eines Cyber-Cluster an der SWP.

Eine weitere Facette von Cybersicherheit ist der Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor massenhafter Ausspähung. Dies betrifft sowohl die Kommunikationsüberwachung durch Nachrichtendienste als auch den privaten Datenhandel, wie ihn Internetkonzerne betreiben.

Streitkräfteplanung
→ *GASP und GSVP*, S. 14

Rüstungspolitik leidet immer noch an strukturellen Schwächen und folgt den politischen und technologischen Entwicklungen nur langsam. Deshalb gilt es zu analysieren, wie die strategischen Dokumente des Jahres 2016 – das Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, die Globale Strategie der EU, die Abschlusserklärung des Nato-Gipfels in Warschau – und veränderte finanzielle Ressourcen der Streitkräfte in politisches und militärisches Handeln umgesetzt werden. Vor allem angesichts auch weiterhin beschränkter finanzieller wie technischer Ressourcen verdienen besonders die im Rahmen der Europäischen Union lancierten Initiativen Aufmerksamkeit, die das Ziel verfolgen, eine engere militärische Kooperation bei der Rüstungs- und Technologieentwicklung zu begründen. Abzuwarten bleibt, welche Dynamik die jüngste Debatte um eine Vertiefung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entfalten wird, mit der einige EU-Mitglieder auf den »Brexit« reagiert haben.

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT: Entwicklungslinien, Dynamiken, Chancen

Nimmt man die großen Entwicklungslinien und Dynamiken in der Weltwirtschaft und den Gesellschaften in und außerhalb der OECD-Welt in den Blick, so sind für Deutschland und Europa sieben teils zusammenhängende Problemkreise (Abb. 4) besonders relevant, von denen einige Aspekte bereits unter den Gesichtspunkten der internationalen Ordnung und Sicherheit angesprochen wurden.

Diese komplexen Zusammenhänge analytisch zu erfassen und im knappen Zeitfenster 2017/18 Ansatzpunkte für das Handeln deutscher und europäischer Entscheidungsträger zu identifizieren ist eine Forschungsaufgabe für die SWP.

Abbildung 4: Wirtschaft und Gesellschaft – Themen im Überblick



Wachstumsschwächen und Verteilungskonflikte

Die globale Wirtschaftsentwicklung wird durch eine Reihe von Risiken und Unsicherheiten geprägt. 2017/18 sind insbesondere die folgenden analytisch und politisch zu berücksichtigen: Unsicherheiten der Wirtschaftsentwicklung

- ▶ Globale Wirtschaftswachstumsschwäche
- ▶ Innerstaatliche Einkommensungleichheiten
- ▶ Instabilität der Eurozone
- ▶ Risiken in der globalen Finanzarchitektur
- ▶ Geldpolitik der großen Zentralbanken
- ▶ Staatliche und private Überschuldung
- ▶ Ungleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung in den Schwellenländern
- ▶ Wandel des Welthandelssystems.

Wachstumsschwäche

Vor allem mehrten sich die Zeichen einer langfristigen Wachstumsschwäche der Weltwirtschaft, die über die nächsten Jahre anhalten könnte und mit einer Stagnation des Welthandels einhergeht. Von der Wachstumsschwäche sind Industrie- und Schwellenländer gleichermaßen betroffen. In beiden Fällen verhindern strukturelle und institutionelle Mängel das Ausschöpfen der existierenden Potentiale. Für die Industrienationen liegen die wesentlichen Ursachen im schwachen Produktivitätswachstum, während sich bei den Schwellenländern ein Aufholprozess verlangsamt hat, welcher sich primär auf extensives Wachstum gestützt hatte. Eine weitere Ursache der Wachstumsschwäche ist der demografische Wandel, der abhängig von den Ausgangsbedingungen unterschiedlich zu Buche schlägt. Die weltwirtschaftliche Wachstumsschwäche ist eine der Ursachen der Baisse auf den Rohstoffmärkten. Der – allerdings von der Angebotsseite befeuerte – Preisverfall im Energiesektor hat die auf Erdöl- und Erdgasexport spezialisierten Länder in eine tiefe Anpassungsrezession gestürzt und teilweise auch politisch destabilisiert. Sie müssen sich grundlegenden fiskalpolitischen Herausforderungen stellen. Den Ölimportländern bietet der Preisverfall weiterhin nur mäßig expansive Wachstumsimpulse.

Wirtschaftliche, soziale, politische Konsequenzen

Die globale Wachstumsschwäche hat tiefgreifende ökonomische, soziale und politische Konsequenzen. Sie verringert die Verteilungsspielräume, sie verschärft die sozialen Probleme und sie verschiebt die Prioritäten in der Innen- und der Außenpolitik. Innerstaatlich ist das Gefälle zwischen Arm und Reich weltweit größer geworden. In vielen Industrieländern befinden sich Teile der alten Mittelschichten in ungewohnten Existenznöten. Das ist einer der Faktoren, die zu einer weltweiten Zunahme der Proteste und der Kritik an der Globalisierung führt. Ist es besser, binnen- und außenwirtschaftlich zu liberalisieren, um strukturelle Defizite und soziale Gegensätze über Wachstumsimpulse auszugleichen, oder konkrete Problemlagen über staatliche regulatorische Eingriffe anzugehen? Hier ist die politische Debatte über die angemessene Reaktion der Wirtschaftspolitik noch unentschieden. Im März 2015 haben die Proteste von »Blockupy« gegen die EZB gezeigt, dass Europa nach der Euro-Krise ein fruchtbarer Boden für Protestgruppen geworden ist. Diese Bewegungen sind auch aktiv auf den anderen Kontinenten und versuchen ihre Zusammenarbeit zu verstärken, um die globale Agenda konstruktiv mitzugestalten, beispielsweise durch das Weltsozialforum.

Schwellenländer
→ *Kräfteverschiebungen*, S. 8

In vielen Schwellenländern hat sich der wirtschaftliche Aufholprozess deutlich verlangsamt und ist stellenweise gänzlich zum Erliegen gekommen. Die veränderte wirtschaftliche Lage wirkt zurück auf die Kooperationsbereitschaft einzelner Staaten sowie ihren Willen, zur Gestaltung der internationalen Ordnung beizutragen. Zudem wirkt die wirtschaftliche Entwicklung auch entscheidend auf die Kräfteverschiebung, denn in einigen Fällen werden die politischen Machtasymmetrien durch wirtschaftliche Asymmetrien verstärkt. In anderen Fällen schaffen wirtschaftliche Probleme neue Grenzen für die Ambitionen der aufsteigenden Mächte wie Russland, China oder Brasilien.

Die Wachstumsschwäche ist auch Anlass, fundamentale Fragen nach der Natur eines zukunftssträchtigen Wachstumsmodells neu zu stellen. Dies bezieht die Ressourcenübernutzung, soziale Kosten und Verwerfungen aufgrund von Umweltverschmutzung und die künftige Bewertung langfristiger Investitionen mit ein. Weltweit besteht über die Antwort auf diese Fragen kein Konsens. Allerdings werden sich wichtige Indikatoren in Teilen der Finanz- und Wirtschaftspolitik weiter verändern. Deutlich wird dies in der Energiepolitik: Angesichts der Preisvolatilität der fossilen Energieträger, der weltweiten Niedrigzinsphase und nationaler Strategien zur Treibhausgasreduzierung wird das Interesse an Investitionen in erneuerbare Energien weiter steigen.

Bereits heute ist erkennbar, dass der rasante Ausbau von Sonnen-, Wind- und Biomasse-Energien sich auf die regionalen und globalen Energiebeziehungen auswirken wird. Während sich das Gravitationszentrum des traditionellen fossilen Energiehandels weiter in Richtung Pazifik verschieben wird, stehen die Analysen über die globalen Auswirkungen des nationalen Ausbaus alternativer klimafreundlicher Energien noch aus. Dabei sollte in den Blick genommen werden, dass die erneuerbaren Energien den armen Bevölkerungsgruppen einen besseren Zugang zu Energie ermöglichen und damit auch deren Entwicklungschancen erhöhen.

Wachstumsmodelle für die Zukunft
→ *Klimawandel, nachhaltige Entwicklung*, S. 32

Bewältigung regionaler und globaler Wirtschafts- und Finanzkrisen

Bei den Industrieländern treffen die neuen Herausforderungen auf die nach wie vor nicht abgearbeiteten Probleme der vergangenen Jahre: Ein Zerfall der Eurozone 2017/18 ist zwar unwahrscheinlicher geworden, bleibt aber ein Risikofaktor für die europäische wie die globale Wirtschaft. Der angekündigte Austritt Großbritanniens aus der EU belastet nicht nur die Wechselkursentwicklung des Pfundes, sondern verunsichert auch die Investoren und Marktteilnehmer innerhalb und außerhalb Europas.

Euroraum
→ *Eurozone*, S. 12

Unklar bleiben der künftige Kurs, den die großen Zentralbanken (Fed, EZB, BoJ, BoE) in ihrer Geldpolitik einschlagen, und die Aussichten auf eine stärkere geldpolitische Koordinierung. Die nach dem Lehman-Schock 2008 einsetzende expansive Geldpolitik hat zwar dazu beigetragen, das Systemrisiko der Weltwirtschaft zu verringern und das Wirtschaftswachstum zu unterstützen. Sie zeigt jedoch auch unschöne Nebenwirkungen und reelle Risiken. Zu ihnen gehören die Gefahr von spekulativen Blasen, insbesondere am Immobilienmarkt, die negativen Folgen der Niedrigzinsen für Banken, Rentenkassen und individuelle Sparer sowie ein mittelfristig möglicher Anstieg der Inflation. Das niedrige Zinsniveau hat Fehlallokationen des Kapitals auf den Finanzmärkten und in der Realwirtschaft zur Folge. Der weite geldpolitische Mantel gibt der öffentlichen Hand positive Anreize zur Ausgabenexpansion und negative Anreize für Strukturreformen.

Zentralbanken und Geldpolitik

Eine weitere Herausforderung der globalen Wirtschaft ist die massive staatliche und private Überschuldung. Die Höhe der öffentlichen Verschuldung vor allem in Japan, den USA und in einigen Ländern der Eurozone

Überschuldung

wirft ernsthafte Zweifel an ihrer Tragfähigkeit auf. Die denkbaren Staatsentschuldungs-Optionen sind mit politischen Risiken behaftet. Währenddessen behindern die Entschuldungsprozesse im Bankensektor in Verbindung mit der allgemeinen wirtschaftlichen Unsicherheit die Kreditvergabe und Investitionen.

Prävention von Finanzkrisen

Die Bewältigung der bestehenden Systemrisiken in der Weltwirtschaft erfordert, nicht zuletzt im Interesse der Prävention künftiger Finanzkrisen, eine verstärkte internationale Zusammenarbeit, insbesondere im Rahmen der G20 und durch den Rat für Finanzstabilität (Financial Stability Board). Gerade nach dem in dieser Hinsicht enttäuschenden G20-Gipfel in Hangzhou dürften die Erwartungen größer werden, dass beim kommenden Gipfeltreffen in Hamburg eine leistungsfähigere Koordination von Geld- und Fiskalpolitik erreicht wird. Zu den verbleibenden Herausforderungen zählen die weitere Regulierung des Finanzsektors, gerade auch im Hinblick auf einen sich andeutenden digital bestimmten Strukturwandel (Fintechs), die Umsetzung der Basel-III-Regeln mit verschärften Eigenkapitalvorschriften für Banken und die Eindämmung der sich ausbreitenden Schattenbankensysteme. Wichtige regionale Finanzregulierungsprozesse finden gerade in der EU statt, insbesondere in Gestalt der Weiterentwicklung der Bankenunion und der Schaffung tiefer und besser integrierter Kapitalmärkte (Kapitalmarktunion).

Schwellenländer

Differenzierte Entwicklungen
→ *Kräfteverschiebungen*, S. 8

Der über lange Zeit stürmische Aufholprozess der Schwellenländer ist zu einem Ende gekommen, wofür sowohl zyklische als auch strukturelle Ursachen verantwortlich zeichnen. Entsprechend verlaufen die Entwicklungen, Anpassungen und Reaktionen der Schwellenländer auf das veränderte wirtschaftliche Umfeld sehr differenziert. Während in Lateinamerika, Afrika und im Nahen Osten das Wachstum mehr oder minder stark eingebrochen ist, setzen sich die relativen Gewichtszuwächse der Weltregionen Südasien und Ostasien mit jährlichen Zuwachsraten von über fünf Prozent unvermindert fort, wobei Indien zum neuen Wachstumsführer avanciert. Diese wirtschaftlichen Änderungen haben einen starken Einfluss sowohl auf wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen als auch auf die Regimestabilität und die Außenpolitik. Die Bereitschaft, entsprechend dem gewachsenen Gewicht internationale Verantwortung zu übernehmen, wird in Zeiten der Wachstumsschwäche nicht zunehmen. Generell kontrastiert die außenpolitische Kontinuität mit Fällen, in denen die Fähigkeit und Bereitschaft zu außenpolitischer Gestaltung abgenommen hat (Beispiel Brasilien) oder die Wechselwirkung zwischen der Regime- und Machtstabilisierung im Innern und der Involvierung in regionale Konflikte enger wird (Beispiel Türkei, Russland).

Chinas Wachstumsprobleme

Das rückläufige Wachstum Chinas und die daraus herrührende zunehmende Krisenwahrscheinlichkeit ist eine neue Quelle der Unsicherheit – regional und global. Sorgen bereiten die hohen Immobilienleerstände, die Überkapazitäten in Bergbau und Industrie, die maroden Staatsunterneh-

men, die steigende innere Verschuldung und vor allem die politischen Risiken für den nicht unwahrscheinlichen Eventualfall, dass sich das Versprechen auf wachsenden Wohlstand als nicht mehr einlösbar erweist. Eine Anpassungskrise Chinas würde über Ansteckungseffekte auf den Finanzmärkten, eine sich abschwächende Nachfrage nach Rohstoffen und eine RMB-Abwertung auf die Weltwirtschaft rückwirken und vor allem den »globalen Süden« treffen. Dabei müssen Schwellenländer, die hohe Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite aufweisen und unter Strukturproblemen leiden, wie etwa Brasilien, Indonesien, Südafrika oder die Türkei, bei anziehenden Zinsen ohnehin die Repatriierung von Auslandskapital befürchten. Länder mit hoher Auslandsverschuldung könnten in finanzielle Schieflagen und Schuldenkrisen abgleiten. Das bedeutet, dass mit Blick auf einzelne Länder die Erwartungen eines Aufstiegs zu globalen Gestaltungsmächten bereits 2017/18 revidiert werden müssen.

Krisenanfällig dürften bei sich fortsetzender Preisbaisse auf den Weltenergiemärkten insbesondere die sogenannten Petrokratien sein, also Länder, deren Wertschöpfung, Exporte und Staatseinnahmen überwiegend vom Öl- und Gassektor abhängen. Das sind zum Beispiel Algerien, Aserbaidschan, Russland, Kasachstan, Saudi-Arabien oder Venezuela. In diesem Kontext könnte sich auch deren Außenpolitik ändern – zum Teil müssen sie ihre auf teures Öl gestützten geopolitischen Ambitionen mäßigen, zum Teil aber greifen sie zu anderen – traditionellen machtpolitischen – Instrumenten, um ihre wirtschaftliche Schwäche zu kompensieren. Das beeinflusst negativ die regionalen Konflikte in Osteuropa und im Nahen Osten. Insgesamt ist die Entwicklung auf den Ressourcenmärkten zu einem wichtigen Faktor der Kräfteverschiebung in der globalen Politik geworden.

Die neue wirtschaftliche Schwäche der Schwellenländer (etwa Chinas oder anderer Länder der BRICS-Gruppe) beeinflusst auch den Erfolg ihres neuen globalen Aktivismus bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung, der in den letzten Jahren besonders auffällig war. Es geht dabei nicht nur um die Hervorbringung neuer Institutionen und Initiativen, sondern auch darum, mehr Mitsprache bei etablierten weltwirtschaftlichen Institutionen (IWF, Weltbank, WTO) zu gewinnen oder in den Fällen, wo dies bereits gelungen ist (IWF-Reform), die neue Machtposition auch auszunutzen.

Petrokratien

Globale Wirtschaftsordnung

Handelspolitik und internationale Kooperation

Das multilaterale liberale Welthandelssystem durchläuft eine Schwächephase. Auf nationaler Ebene nehmen die defensiven Schutzmaßnahmen zu. Auf globaler Ebene hat das Scheitern der Doha-Welthandelsrunde einen nachhaltigen Bedeutungsverlust der WTO bewirkt. Abgesehen von Teilbereichen scheint die WTO kein Forum mehr für multilaterale Liberalisierung zu sein. Effektiv als Liberalisierungsebenen verbleiben die bilaterale, regionale oder transregionale Ebene mit den Freihandelsprojekten TPP und TTIP als politisch umstrittene Beispiele. Die Nachteile in Form negativer Wirkungen auf Drittstaaten (diskriminierende Handelsablenkung) und auf das multilaterale System (Delegitimierung der WTO, Er-

Welthandelssystem – multilateral, bilateral/regional

schwerung globaler Liberalisierung) sind zwar bekannt. Als politischer Vorteil von Bilateralismus/Regionalismus gelten aber die außenpolitische Instrumentalisierung der Handelspolitik, die eigene Marktöffnung auf den Vertragspartner zu begrenzen und die Möglichkeit, handelspolitische Interessen gezielt zu verfolgen und dabei neue oder umstrittene Verhandlungsthemen einzubringen (zum Beispiel digitaler Handel und Dienstleistungen, Nachhaltigkeit, Entwicklung, Arbeitskräftemobilität). Dennoch haben in den USA und in Europa die gesellschaftlichen Widerstände gegen handelspolitische Liberalisierungen an Breite und Intensität gewonnen. Im Vordergrund stehen dabei weniger der drohende Importwettbewerb als vielmehr die Risiken für Beschäftigung, Verbraucherschutz und nationale Regulierungshoheit in Verbindung mit einem tiefen Misstrauen gegenüber multinationalen Unternehmen und den handelspolitischen Funktionsträgern in Politik und Administration.

Neue Kooperationsansätze
→ *Organisierte Kriminalität*, S. 22

In einigen Bereichen der internationalen Wirtschaftsordnung ist allerdings eine klare Zunahme der Kooperationsbereitschaft von Ländern zu sehen, die nicht einmal von andauernden politischen Konflikten beeinträchtigt wurde. Nicht zuletzt dank der Unterstützung durch die G20 findet 2017 zum ersten Mal der automatische Informationsaustausch in Steuersachen auf Basis der neuen Common Reporting Standards (CRS) der OECD statt. Ab 2018 müssen sich mehr als 100 Länder an dem Informationsaustausch beteiligen, darunter die meisten großen Volkswirtschaften der Welt und fast alle Offshore-Jurisdiktionen. Die neue Steuertransparenz wird eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung und Geldwäsche spielen.

Klimapolitik, Energiefragen und nachhaltige Entwicklung

Ausgangspunkte 2015
→ *Ordnungsstrukturen*, S. 7

2015 war für die internationale Nachhaltigkeitspolitik ein entscheidendes Jahr: Im September verabschiedete die VN-Generalversammlung in New York die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (inklusive der SDGs), und im Dezember beschlossen die Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) in Paris das Klimaabkommen für die Zeit nach 2020, das am 4. November 2016 in Kraft trat.

Nachhaltigkeitsziele

In vielen Ländern gehen 2017 die Vorbereitungen für die nationale Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs weiter. Regierungen initiierten 2016 Prozesse, um zum einen nationale Strategien und Pläne, Ziele und Indikatoren zu bestimmen und zum anderen institutionelle Anpassungen vorzunehmen. Angesichts der enormen Transformationsherausforderungen und der bislang eher schwachen multilateralen Vorgaben und Unterstützung wird zu untersuchen sein, wie das Ambitionsniveau der globalen Agenda aufrechterhalten werden kann.

UNFCCC – Offene Punkte

Die im Paris-Abkommen benannten Ziele für die Begrenzung der durchschnittlichen Erderwärmung (im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter) – weit unter 2 Grad Celsius und wenn möglich auch nur 1,5 Grad – werfen erneut Fragen der Erreichbarkeit auf. Zum 1,5-Grad-Ziel wird 2018 das

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) einen Sonderbericht vorlegen.

Eine Reihe von offenen Bestimmungen des Abkommens werden in Verhandlungen weiter ausgestaltet werden. Die national zu bestimmenden Klimapolitikbeiträge (nationally determined contributions, NDCs) sollen alle fünf Jahre überprüft und neu eingereicht werden. Klimapolitische Instrumente (zum Beispiel der Emissionshandel) sollen auch international weiter integriert werden. Insbesondere müssen die regelmäßigen Bestandsaufnahmen aller nationalen Anstrengungen (Stocktake) die Funktion übernehmen, dem klimapolitischen Prozess politische Aufmerksamkeit zu verschaffen. Im Scheinwerferlicht stehen dabei auch die ambitionierten Finanzzusagen der OECD-Staaten an die Entwicklungsländer. Und nicht zuletzt gilt es, die ebenfalls 2015 verabschiedete VN-Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen nachhaltiger Entwicklung (SDGs) mit der Klimaagenda zusammenzubringen.

Die G7 haben sich 2015 unter deutscher Präsidentschaft auf das Ziel der Dekarbonisierung geeinigt (vor allem Abkehr von fossiler Energieversorgung bis Ende des Jahrhunderts). Auf den anstehenden Gipfeln 2017 (Italien) und 2018 (Kanada) wird dies ebenfalls ein Thema sein. Vor allem die kanadische Regierung, die 2016 eine klimapolitische Kehrtwende vollzog, könnte den Gipfel nutzen, um die Dekarbonisierungsagenda voranzubringen. Auch die G20 ist von Bedeutung, denn dort wird der Abbau ineffizienter Subventionen für fossile Energieträger ebenso in den Fokus genommen wie die Frage, wie Investitionsströme im Sinne des Klimaschutzes umgelenkt werden können. Da Deutschland 2017 den G20-Vorsitz innehat, kann die Bundesregierung erneut Schwung in die internationalen Bemühungen um Klimaschutz und Nachhaltigkeit der Energieversorgung bringen, nachdem diese Themen unter chinesischem Vorsitz 2016 weniger prominent waren. Allerdings wird es kurzfristig unumgänglich sein, die energiepolitischen Beziehungen zu wichtigen Öl und Gas liefernden Ländern im Blick zu behalten, da eine Transformation der Energiesysteme in Deutschland und Europa in Richtung emissionsfreier Quellen noch vor großen Hürden steht.

In der EU wird insbesondere die gesetzgeberische Umsetzung der Klima- und Energieziele für 2030, die der Europäische Rat im Oktober 2014 beschlossen hat, im Kontext der Energieunion im Mittelpunkt stehen. Dabei werden tiefgreifende Differenzen zwischen den Vorreitern in den nordwesteuropäischen Mitgliedstaaten und den weit vorsichtiger agierenden Mittelosteuropäern auftreten. Der voraussichtliche Austritt des Vereinigten Königreichs könnte auch Verhandlungen über ein neues EU-Klimaziel 2030 notwendig machen.

Schon seit längerem wird in der internationalen Klimaforschung (IPCC-Berichte) dargelegt, dass globale Klimaziele von 2 bzw. 1,5 Grad Celsius nur erreichbar sind, wenn die ergriffenen Maßnahmen darüber hinausgehen, lediglich Emissionen zu vermeiden. Zusätzlich müsste der Erdatmosphäre in sehr großem Umfang CO₂ entzogen werden, was als »negative Emissionen« (Carbon Dioxide Removal) bezeichnet wird. Aufgrund des

Dekarbonisierungsagenda und Energietransformation

Europäische Union

Klimaforschung – Klimaziele

Paris-Abkommens werden solche Ansätze (zum Beispiel Bioenergieanbau kombiniert mit Abscheidung und Speicherung von CO₂) stärker auf die klimapolitische Agenda rücken. Die politischen Zielkonflikte und Verteilungsfragen sind allerdings breit gefächert. Sie reichen von Konkurrenz um knappe Anbauflächen über die weitere Gefährdung der Biodiversität bis hin zu Risiken der CO₂-Lagerstätten.

Fluchtbewegungen
→ *Flucht, Migration, S. 34*

Die Risiken, die die fortschreitende Erderwärmung mit sich bringt (Meeresspiegelanstieg, Dürren, Fluten und häufigeres Extremwetter) werden mittlerweile auch im Zusammenhang aktueller Flüchtlingskrisen diskutiert. Der Umgang mit klimabedingter Migration wird bereits international debattiert. Antworten auf die Frage, wie die betroffenen Menschen und Staaten künftig völkerrechtlich, institutionell und finanziell unterstützt werden können, sind zusehends relevant.

Implementierung und
Überprüfung

Schließlich bedürfen die Querverbindungen und Interdependenzen zwischen klimapolitischen Zielen und Instrumenten, den energiepolitischen Herausforderungen und der Umsetzung der SDGs besonderer Aufmerksamkeit. Grundsätzlich betrifft dies Fragen der Politikkohärenz. So müssen für die Umsetzung parallel finanzielle, politische und technische Instrumente erarbeitet werden, die angesichts von Bevölkerungswachstum, Urbanisierung und dem Wunsch nach steigenden Lebensstandards den »transformativen« Übergang zu einer zukunftsfähigen und ressourcenschonenden Wirtschaftsweise unterstützen. Nichtstaatliche Akteure, sowohl zivilgesellschaftliche als auch privatwirtschaftliche, setzen die Politik unter Druck, um sie zu bewegen, dafür den passenden politischen Rahmen und die richtigen Anreizstrukturen zu schaffen. Darüber hinaus sind auch die erwogenen Prozesse zur Überprüfung der Umsetzung von Klima- und Nachhaltigkeitszielen ähnlich und teilen eine wichtige Funktion: Indem man die nationalen Anstrengungen international transparent macht, sollen höhere Ambitionen und innovative Ansätze angeregt werden. Wie sich die verschiedenen Review-Prozesse in den VN-Regimen institutionell sinnvoll verbinden lassen, ist noch auszuarbeiten.

Flucht, Migration und Entwicklung

Rekordhöhen

Weltweit nimmt die Zahl der Migranten und Flüchtlinge zu. Hilfsorganisationen verzeichnen die höchsten Flüchtlingszahlen seit der Nachkriegszeit, ein weiterer Anstieg ist wahrscheinlich. Auch die Zahl der internationalen Migranten sowie derjenigen, die innerhalb ihrer Länder vertrieben sind oder bessere Lebensbedingungen suchen (Binnenflucht und Binnenmigration), hat neue Rekordwerte erreicht. Der Umgang mit diesen Wanderungen fällt Staaten, regionalen Organisationen und der internationalen Gemeinschaft immer schwerer. Als besonderes Problem erweist sich die zunehmende Vermischung von Fluchtbewegungen und anderen Wanderungsbewegungen (gemischte Wanderungen).

Schlüsselfragen
→ *Ordnungsstrukturen, S. 7*

National, aber auch international stehen drei Fragen im Mittelpunkt: Erstens: Wie können Wanderungsbewegungen besser gesteuert werden, wenn in vielen Weltregionen, besonders aber in Europa, einerseits Renatio-

nalisierungs- und nationale Abschottungstendenzen zunehmen, andererseits aber offensichtlich ist, dass die Steuerung nur in internationaler Zusammenarbeit gelingen kann? Zweitens: Inwieweit können und sollen Wanderungsursachen reduziert werden, wenn immer deutlicher wird, dass einerseits Entwicklung Migration fördert und andererseits Migration einen entscheidenden Faktor für Entwicklung darstellt? Immerhin haben sich die VN-Mitgliedstaaten in den SDGs zur Förderung sicherer und geregelter Migration verpflichtet. Wichtig dabei ist, welche Beiträge die Außen- und Entwicklungspolitik leisten können und durch welche Initiativen eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage zu erreichen ist. Können Ansätze wie der »Jordan Compact«, der eine Lockerung der Ursprungsregeln vorsieht und von dem die EU erwartet, dass er hilft, Jordanien wirtschaftlich zu stabilisieren und Arbeitsplätze zu schaffen, hierzu einen Beitrag leisten? Drittens: Welche institutionellen Reformen sind auf nationaler (»Whole of Government«-Ansätze), europäischer (Global Approach on Migration and Mobility) und internationaler Ebene (Global Migration Governance) nötig, um der bestehenden institutionellen Zersplitterung zu begegnen und um die Risiken von Wanderungsbewegungen für Aufnahme-, Transit- und Herkunftsländer künftig besser zu bewältigen und die Chancen dieser Bewegungen besser zu nutzen?

Dabei werden vor allem entwicklungspolitische Implikationen der aktuellen Fluchtbewegungen Aufmerksamkeit finden. Eine zentrale Frage lautet, unter welchen Umständen und mit welchen Zielsetzungen und Instrumenten die Entwicklungszusammenarbeit die Partnerländer bei der Bewältigung von Fluchtbewegungen unterstützen kann und wie sich die entwicklungspolitische Kooperation besser als bisher mit humanitärer Nothilfe verbinden lässt, gerade in langandauernden Flüchtlingskrisen. In allen EU-Ländern mit starker Flüchtlingsaufnahme ist das Thema Fluchtursachenbekämpfung in den Mittelpunkt der politischen Debatte gerückt und steht nun weit oben auf der außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Agenda. Auch in Deutschland werden in dieser Hinsicht große Erwartungen an die Entwicklungszusammenarbeit gerichtet, weil ihr Beitrag als entscheidend für die mittel- und längerfristige Bewältigung der Fluchtbewegungen angesehen wird. Wie also kann eine wirksame flucht- und migrationsbezogene Entwicklungszusammenarbeit gestaltet werden, die längerfristige Wirkung entfaltet?

Deutschland wird in den kommenden Jahren eine größere Bedeutung in der internationalen migrations- und flüchtlingspolitischen Zusammenarbeit zuwachsen. Ein Grund dafür ist die Rolle, die Deutschland bei der jüngsten Aufnahme von Flüchtlingen in der EU gespielt hat, und die damit verbundene weltweite Sichtbarkeit als migrationspolitischer Akteur. Außerdem engagiert sich die Bundesregierung stärker für die laufenden internationalen Prozesse. So übernimmt Deutschland 2017 und 2018 gemeinsam mit Marokko den Vorsitz des Global Forum on Migration and Development (GFMD), dem wichtigsten internationalen Forum zur Diskussion entwicklungspolitisch relevanter Aspekte von Wanderungsbewegungen. Die Bundesregierung kann sich zudem aktiv an der Ausarbeitung der beiden

Nexus Entwicklungs-
politik
→ *fragile Staaten*, S. 23

Internationale Rolle
Deutschlands

»Compacts« für Flucht und Migration beteiligen, die laut Beschluss der VN-Generalversammlung bis 2018 fertiggestellt werden sollen. Im Rahmen dieses Engagement könnte die Bundesregierung deutsche Interessen und Erfahrungen in die internationalen Verhandlungen einbringen. Die diesbezüglichen Erwartungen an Deutschland sind ohnehin groß. Über die spezifischen migrationspolitischen Prozesse hinaus kann die deutsche G20-Präsidentschaft eine Chance bieten, die Rahmenbedingungen unter anderem für Investitionen, Handelsbeziehungen und berufliche Bildung in den Partnerstaaten zu verbessern und damit auch den Beitrag der Wirtschaft zur Bewältigung von Wanderungsbewegungen zu stärken.

Demografie

Bevölkerungswachstum Laut Prognosen der Vereinten Nationen wird die Weltbevölkerung bis zum Jahr 2050 von derzeit 7,2 auf 9,6 Milliarden Menschen anwachsen, und dieses Wachstum wird vor allem in den ärmsten Staaten Subsahara-Afrikas und Asiens stattfinden. Gleichzeitig wird sich in nahezu allen Industriestaaten die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung beschleunigen. Zudem gibt es viele Schwellenländer, in denen der demografische Wandel schon fortgeschritten, aber noch nicht abgeschlossen ist.

Diese demografische Teilung der Welt birgt Herausforderungen, aber auch Chancen. Die Bevölkerungsdynamik kann Konflikte verschärfen, aber auch Wohlstand und Entwicklung fördern. Ob Länder vom demografischen Wandel profitieren oder unter ihm leiden, hängt zumindest zum Teil von politischer Gestaltung ab.

Konflikthanfälligkeit und Altersstruktur
→ *Krisen und Konflikte, S. 20ff*

Aus sicherheitspolitischer Sicht bereitet vor allem die Konflikthanfälligkeit von sehr jungen Bevölkerungen Sorge. Empirisch gesehen besteht ein unübersehbarer Zusammenhang zwischen dem Durchschnittsalter einer Gesellschaft und ihrer Konflikthanfälligkeit. Länder mit extrem junger Bevölkerung sind in besonderer Weise von Konflikten bedroht. Statistisch ist das Bürgerkriegsrisiko dort – beispielsweise in Mali, Niger, Kongo, Somalia, Afghanistan oder Timor-Leste – dreimal so hoch wie in Ländern mit einer »reifen« Altersstruktur.

Jugendproteste

Ein Risiko für innerstaatliche Gewalt besteht aber auch in Ländern, die im demografischen Wandel bereits fortgeschritten sind, aber immer noch eine jugendliche Altersstruktur aufweisen. Dort haben die Geburtenraten bereits vor einiger Zeit abgenommen, die jungen Alterskohorten sind aber noch stark besetzt (Jugendüberhang). Die Beispiele des »Arabischen Frühlings« und der teilweise gewalttätigen Studentendemonstrationen in Lateinamerika, Thailand, der Türkei und China zeigen, dass ein großer Anteil von Jugendlichen, die keine wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Perspektiven und Beteiligungsmöglichkeiten sehen, zu innerstaatlichen Konflikten führen kann.

Politisierung demografischer Ungleichgewichte

Schließlich können auch in demografisch älteren Gesellschaften divergierende Geburtenraten verschiedener Ethnien oder Religionsgemeinschaften Ängste vor einer demografischen Übermacht der jeweils anderen Gruppen schüren und für politische Zwecke instrumentalisiert werden. Dies

gilt besonders, wenn eine der Gruppen wirtschaftlich benachteiligt oder politisch ausgeschlossen wird. Auch extreme Urbanisierungsraten und grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen können als demografische »Stressfaktoren« wahrgenommen werden; die in vielen Industriestaaten verbreiteten und in wirtschaftlichen Krisen regelmäßig zunehmenden Ängste vor »Überfremdung« durch Zuwanderer, das Aufkommen populistischer Parteien und Bewegungen sowie Gewalt gegen Flüchtlinge und Migranten können als Beispiel dienen.

Die demografische Veränderung ist nie die alleinige Ursache eines Konflikts. Viele Untersuchungen beispielsweise zum Jugendüberhang zeigen, dass es insbesondere dann zu Konflikten kommt, wenn die jungen Erwachsenen keine beruflichen Perspektiven sehen. In Ländern, die in besonderem Maße von politischen Unruhen betroffen sind, zeigen sich eben solche Entwicklungen: eine extrem hohe Jugendarbeitslosigkeit in Nordafrika, schlechte wirtschaftliche Perspektiven in Lateinamerika oder fehlende politische Partizipation in Hongkong.

Darüber hinaus können demografische Veränderungen, wie etwa der Wandel von einer sehr jungen zu einer jugendlichen Altersstruktur, unter günstigen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen durchaus positiven Einfluss auf die sozioökonomische Entwicklung des Landes haben. Bei ausreichenden Investitionen in Gesundheit, Bildung und Arbeitsmarkt kann die Bevölkerung vom demografischen Bonus profitieren.

Demografie und Konflikt-
ursachen

Chancen

Abkürzungen

AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	Afrikanische Union
BoE	Bank of England
BoJ	Bank of Japan
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CO ₂	Kohlen(stoff)dioxid
CRS	Common Reporting Standard
E2I	Enable and Enhance Initiative
E3/EU+3	Deutschland, Frankreich, Großbritannien + China, Russland, USA
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
Fed	Federal Reserve Board
G4	Gruppe der 4 (Deutschland, Brasilien, Indien, Japan)
G7	Gruppe der 7 (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
G20	Gruppe der 20
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HLPF	High-level Political Forum on Sustainable Development
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IS	»Islamischer Staat«
IWF	Internationaler Währungsfonds
KSE	(Verhandlungen über) Konventionelle Streitkräfte in Europa
MENA	Middle East and North Africa
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NDC	nationally determined contribution
NSA	National Security Agency (USA)
NVV	(Nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OK	Organisierte Kriminalität
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RMB	Renminbi
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
SDGs	Sustainable Development Goals
SR	Sicherheitsrat (der Vereinten Nationen)
START	Strategic Arms Reduction Talks
TIIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
TPP	Trans-Pacific Partnership
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organization
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion