

Orientierungsrahmen für die Forschung 2021/2022



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

November 2020

Orientierungsrahmen für die Forschung 2021/2022

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

November 2020

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2020

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Redaktionsschluss:
1. November 2020

**Vom Stiftungsrat
beschlossen im
Dezember 2020**

Inhalt

5	Zur Einführung
6	Außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen und Gestaltungsaufgaben
9	Internationale und europäische Ordnung
9	Strukturelle Veränderungen und negative Dynamiken
10	Die Vereinten Nationen und G-Formate
12	Große und mittlere Mächte – Konfrontationsrisiken und Kooperationschancen
16	Digitale Technologien als Gestaltungsmittel internationaler Politik
17	Europäische Union: Politikfelder, Mitgliedstaaten und auswärtiges Handeln
25	Sicherheit
25	Kernthemen internationaler Sicherheitspolitik
26	Euro-atlantische Sicherheitsordnung: Verteidigung und Nato
27	Streitkräfteentwicklung und Ausrüstung
27	Rüstungsexporte
28	Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung und Nichtverbreitung
30	Sicherheitspolitische Herausforderungen der Digitalisierung
31	Regionale Konfliktkonstellationen
33	Internationalisierte Bürgerkriege und ihre transnationale Verflechtung
34	Krisenmanagement und Stabilisierung fragiler Staaten
36	Wirtschaft und Gesellschaft
36	Die Bewältigung der Pandemie
37	Weltgesundheitspolitik in Zeiten von Covid-19
39	Weltwirtschaft in der Covid-19-Krise
41	Internationaler Handel, Lieferketten und Versorgungssicherheit
42	Nachhaltige Entwicklung und Klimapolitik
43	Internationale Energieversorgung und -politik
44	Flucht, Migration und Entwicklung
47	Abkürzungen

Zur Einführung

In diesem Orientierungsrahmen für die Forschung der SWP skizzieren wir Herausforderungen und Gestaltungsaufgaben deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, die für die Jahre 2021/22 schon jetzt absehbar sind oder aus politischer bzw. wissenschaftlicher Sicht als relevant erachtet werden.

2021/22 werden die Covid-19-Pandemie und ihre Folgen die internationale Politik stark beschäftigen. Es ist ungewiss, wie lange die Pandemie dauern, wie sie verlaufen und welche Auswirkungen sie haben wird. Insofern können wir nur »auf Sicht« analysieren und nach den Trends, Treibern und möglichen Wechselwirkungen fragen, die die deutsche und europäische Politik in den Blick nehmen sollte. Deshalb gilt der Themenlinie Auswirkungen der Pandemie auf die Gesamtheit der internationalen Beziehungen unser besonderes Augenmerk. Als eine zweite Themenlinie greifen wir die sino-amerikanische Rivalität und die damit eng verbundene Problematik des Wettbewerbs der Systeme auf, und als dritte Themenlinie Fragen zur Herausbildung einer strategischen Autonomie Europas.

Wir betreten jedoch 2021/22 nicht eine One-Issue-Welt, in der sich alles ausschließlich um Folgen der Pandemie dreht. Eine Fülle von diplomatischen Prozessen und Aktivitäten, Krisenmanagement und das Bemühen um Konfliktlösungen erfordern ein fortgesetztes Engagement deutscher Außenpolitik. Das geschieht zumeist im Zusammenwirken mit europäischen und internationalen Partnern. Insofern ist der Orientierungsrahmen 2021/2022 stellenweise eine Aktualisierung und Fortschreibung des vorhergehenden.

Einige Themen, die wir auf den nächsten Seiten vorstellen, sind an Daten des politischen Kalenders 2021/22 geknüpft. Dazu zählen der Amtsantritt des neuen oder alten US-Präsidenten, die Wahlen zum Deutschen Bundestag und die neue Bundesregierung, die internationale Klimapolitik im Blick auf die CoP-26 in Glasgow, die Arbeiten der Konferenz über die Zukunft Europas oder die Konferenz zur Überprüfung des Atomwaffensperrvertrags.

Der vorliegende Orientierungsrahmen gibt den Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen in den acht Forschungsgruppen Anhaltspunkte für die Auswahl und Einordnung von Forschungsfragen und Problemstellungen. Er bildet weder ein Problemranking ab noch legt er eine verbindliche Forschungsagenda für die SWP fest. Die konkrete Themenauswahl und die Schwerpunktsetzungen 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 in den Reihen SWP-Studie und SWP-Aktuell. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler stehen 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 Orientierungsrahmen für die Forschung der SWP werden solche internationalen Entwicklungen und Herausforderungen dargestellt, die wir für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in den Jahren 2021/22 als wesentlich erachten. Angesichts des hohen Grads der internationalen Verflechtung Deutschlands, seiner globalen und vielfältigen Interessen, seines weiten Aktionsradius und expliziten Gestaltungsanspruchs führt selbst diese Auswahl zu einem umfangreichen Themenkatalog. Dieser wird zum Zwecke einer übersichtlichen Darstellung in drei Hauptkapitel unterteilt, die jeweils unterschiedliche analytische Perspektiven in den Mittelpunkt stellen: Internationale und europäische Ordnung, Sicherheit sowie Wirtschaft und Gesellschaft.

Abbildung 1: Analyseperspektiven der Außen- und Sicherheitspolitik



Innerhalb der Problemkomplexe dieser Hauptkapitel werden für den Zeitraum 2021/22 drei größere Themenlinien akzentuiert: Erstens die Implikationen und Folgen der Covid-19-Pandemie, zweitens der wachsende Wettbewerb großer Mächte, der stark systemischen Charakter hat, und drittens Konzepte, die als strategische Autonomie oder europäische Souveränität umrissen werden. Um diese drei Themenlinien werden sich Forschungsschwerpunkte der SWP herausbilden.

Drei große Themenlinien/
Forschungsfragen

Die Corona-Pandemie hat Auswirkungen auf die internationale Politik, die in Umfang, Tiefe und Dauer noch nicht abzuschätzen sind. Aus heutiger Sicht werden die unmittelbaren Folgen in den Jahren 2021/22 durchgängig wirksam und teils gravierend sein. Ungewiss ist zwar, welche Entwicklungen internationaler Politik beschleunigt und verstärkt, welche abgebremst und abgeschwächt, abgebrochen oder auch umgekehrt werden. Doch weisen wir zur ersten Orientierung für künftige Forschungsarbeiten auf Treiber und Bestimmungsfaktoren internationaler Entwicklungen hin, skizzieren Trends und fragen nach möglichen Wechselwirkungen zwischen ihnen. Aus den drei Analyseperspektiven blicken wir auf strukturelle, globale, regionale, akteurs- und politikfeldspezifische Entwicklungen und fragen, wo und wie die Pandemie auf diese trifft und sie beeinflusst. Das heißt auch, wir nehmen Prozesse, Interessen und Konstellationen in den Blick, die nicht erst mit der Pandemie einsetzen oder direkt an diese gebunden sind. Eine übergreifende Forschungsfrage ist, wie Covid-19 die Leistungsfähigkeit etablierter Formate für globales Regieren (z. B. die VN, G7/20, WHO) auf die Probe stellt, aber zum Beispiel auch als Gelegenheitsfenster für Reformen genutzt werden kann, etwa für die Entwicklung besserer Frühwarnmechanismen im VN-System. Ob und wie Akteure in der EU im Gefolge der Recovery-Maßnahmen politische Impulse für die Vertiefung der europäischen Integration setzen, inwieweit dies europapolitische Gegenkräfte mobilisiert und damit Spannungen zwischen Zusammenhalt und Fragmentierung der EU prononciert, wird ein Forschungsthema sein. Auch in der Sicherheitspolitik – etwa beim Verteidigungshaushalt, dem Stellenwert internationalen Krisenmanagements oder den Nachhaltigkeitspolitiken – ist zunächst analytisch von einer Offenheit der Entwicklungen auszugehen, die nicht einem Reaktionsmuster folgen werden. Akteure können vor dem Hintergrund schärfer ausgetragener Konkurrenzen um Finanzmittel und politische Prioritäten (Digitalisierung, Green Deal) etablierte Politiken, Strategien (Energietransformation) und Fahrpläne (Agenda 2030) fortsetzen, verstärken, signifikant revidieren oder auch nur ruhen lassen. Zu untersuchen sind sowohl die Anforderungen, die sich daraus an deutsche und europäische Politik ergeben, wie auch Handlungsoptionen.

Covid-19-Pandemie

Die zweite Themenlinie bezeichnet den Wettbewerb zwischen Mächten und Systemen, der die Werte-, Gesellschafts-, Politik- und Wirtschaftsordnungen von Staaten betrifft. Er wird global, regional, in und zwischen Ländern und politischen Akteuren ausgetragen. Multidimensional in diesem Sinne ist nicht zuletzt die sino-amerikanische Rivalität, die ein Element des Systemkonflikts darstellt. Diese Rivalität hat bereits erheblichen Einfluss auf Struktur und Prozesse im internationalen System, ob als Konkurrenz um Einflusszonen und internationalen Status oder als Kampf der Narrative. Welche Staaten zum Beispiel wie stark oder geschwächt – sei es in wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Hinsicht – aus der Pandemiekrise herauskommen, wird als Kräftemessen zwischen autoritären und demokratischen Herrschaftssystemen verstanden und inszeniert, so etwa auf VN-Ebene, aber auch in vielen bilateralen Beziehungen. Die Durchdringung von außen- und innenpolitischen Themen und Handlungsansätzen unterstreicht den systemischen Charakter der Auseinandersetzungen. Dass sich auch in einigen westlichen Demokratien

Wettbewerb der Mächte und
Systeme

politische Strömungen aufbauen, die demokratische Grundwerte in Frage stellen und herausfordern, lenkt die Aufmerksamkeit auf die innenpolitischen Arenen von EU- und Nato-Mitgliedstaaten, in denen sich der Systemwettbewerb niederschlägt. Forschungsfragen betreffen die Substanz, Wirkungsfelder und Auswirkungen sowie die Möglichkeiten Deutschlands und der Europäer, auf diesen Systemwettbewerb im Sinne eigener Werte und Interessen Einfluss zu nehmen. Dies wird bei deren Bemühungen zu untersuchen sein, Koalitionen für internationale Kooperationen zu formen, die die Normbildung und -bindung im Hinblick auf Politikfelder (z. B. Migration, Klimawandel, Rüstungskontrolle) und internationale Organisationen fördern.

Strategische Autonomie
Europas/europäische
Souveränität

Die dritte Themenlinie ist vor allem konzeptionell angelegt. Überlegungen zur Herausbildung von strategischer Autonomie Europas gewinnen im Kontext der Pandemiefolgen und des Wettbewerbs von Mächten und Systemen an politischer Aktualität und Brisanz. Ähnlich wie die Formel der europäischen Souveränität geht es bei der strategischen Autonomie Europas um die Fähigkeit, eigene außen- und sicherheitspolitische Prioritäten zu setzen und Entscheidungen zu treffen, und um die institutionellen, politischen und materiellen Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, um diese in Kooperation mit Dritten oder, falls nötig, eigenständig umzusetzen. Dieses Verständnis umfasst das gesamte Spektrum außen- und sicherheitspolitischen Handelns, keinesfalls nur, aber auch die verteidigungspolitische Dimension. Autonomie bedeutet weder Autarkie noch Abschottung oder die Absage an Allianzen. Sie ist ein Mittel, um die eigenen Werte und Interessen zu schützen und zu fördern.

Insofern können viele der Problemkomplexe, die in den drei Hauptkapiteln behandelt werden, unter den Gesichtspunkten der strategischen Autonomie Europas gelesen und kritisch befragt werden. Zu diesen Problemkomplexen zählen etwa die Potentiale und Optionen zur Bildung strategischer Partnerschaften und der Anspruch der EU, als geopolitische Macht aufzutreten, die Fähigkeit zur Bündnisverteidigung und Schritte zur Stärkung der GSVP, das Streben nach technologischer und digitaler Souveränität, die Stärkung des Euro als gemeinsame Währung der EU-Staaten und in seiner internationalen Rolle, die Überprüfung der Lieferketten und handelspolitische Diversifizierung. Dabei sind Ziel- und Interessenkonflikte herauszuarbeiten und Handlungsoptionen zu skizzieren. 2021/22 wird die SWP wissenschaftliche Beiträge zu Konzeptionen, Zielsetzungen und zur Operationalisierung von Ansätzen und Politiken zur Selbstbehauptung Europas in die Debatten einbringen, die in Berlin, Brüssel, Washington und vielen europäischen Hauptstädten geführt werden.

Internationale und europäische Ordnung

Strukturelle Veränderungen und negative Dynamiken

Die internationale Ordnung ist im Umbruch, die vertrauten Pfeiler deutscher Außenpolitik sind unter Druck geraten und drohen zu erodieren. Die regelbasierte multilaterale Ordnung – verstanden als ein Zusammenspiel von Normen, Regeln und Institutionen im Sinne dauerhafter Strukturen – hat unter der Präsidentschaft Donald Trumps ihre Hauptstütze, die USA, verloren. Der sich abzeichnende amerikanisch-chinesische Weltkonflikt birgt das Potential für eine Bipolarisierung der Welt und eine Rückentwicklung wirtschaftlicher Interdependenzen. Die Covid-Pandemie scheint diese Entwicklung hin zu einer Deglobalisierung zu befördern, auch wenn ihre langfristigen Folgen nur schwer abzuschätzen sind.

Bipolarisierung und Deglobalisierung
 → USA, S. 12
 → Amerikanisch-chinesische Konflikte, S. 12

Abbildung 2: Internationale und europäische Ordnung – Problemkreise im Überblick



Unilaterales Handeln,
deutsche Gestaltungsmöglichkeiten

Die unmittelbare Reaktion vieler Staaten auf die Pandemie bestand darin, Zuflucht zu unilateralem Handeln zu nehmen. Multilaterale Institutionen wurden wenig genutzt, um Politik zu koordinieren. Selbst in der hochgradig verflochtenen EU dominierten nationalstaatliche Ansätze. Je stärker Großmachtrivalitäten und Nullsummenlogiken die internationale Politik bestimmen, desto schwächer wird die Bindewirkung internationaler Institutionen und Regime – die »regelbasierte internationale Ordnung«. Internationale Institutionen drohen verstärkt zum Austragungsort des sino-amerikanischen Konflikts zu werden. Diese Entwicklungen beeinträchtigen deutsche Gestaltungsmöglichkeiten. Die Strategie- und Handlungsfähigkeit Deutschlands wird deshalb davon abhängen, inwieweit es Konstellationen kooperationswilliger Akteure schafft oder sich an solchen aktiv beteiligt. Am meisten Aussicht auf Gestaltung der internationalen Ordnung und die Sicherung seiner Interessen wird Deutschland haben, wenn es im Verbund der EU und mit weiteren Akteuren vorgeht. Bei der Suche nach politikfeldbezogenen Partnerschaften ist von Deutschland große Flexibilität gefragt. Deutschland und die EU dürften zunehmend gefordert sein, sich mit alternativen Ordnungsvorstellungen auseinanderzusetzen und die eigenen Normen, Werte und Interessen im Wettbewerb zu vertreten.

Re-Intensivierung der internationalen Kooperation

Für den Betrachtungszeitraum des Orientierungsrahmens 2021/22 ergibt sich somit für politikberatende wissenschaftliche Analysen die wichtige Forschungsfrage, unter welchen Bedingungen in den kommenden Jahren eine Re-Intensivierung der internationalen Kooperation möglich sein wird und welche Beiträge Deutschland und die EU dazu leisten können und wie der Tendenz der Großmächte entgegengewirkt werden kann, den Weg der bilateralen Zusammenarbeit mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten der EU zu präferieren.

Die Vereinten Nationen und G-Formate

VN, Politische Revitalisierung, Agenda 2030
→ *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 42

Deutschland hat ein grundsätzliches Interesse an einer politischen Revitalisierung der Weltorganisation als Garant einer multilateralen, regelbasierten internationalen Ordnung. Die »lessons learned« aus der akuten Covid-19-Krise für die Robustheit internationaler Kooperation und die Resilienz internationaler Organisationen werden zentrale Forschungsthemen 2021/22 sein. Die Krise hat die Arbeit der Vereinten Nationen (VN) weiter belastet. Das gilt sowohl für ihre Formate, für die ohnehin schwierige inhaltliche Arbeit und auch für die desolante Haushaltslage. Zwar konnte etwa für die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung die Maxime »Recover Better« etabliert werden, bei der Umsetzung bleiben aber tiefe Gräben zwischen den Staaten bestehen. Die Pandemie bremste auch das Momentum aus, das die Klimathematik gewonnen hatte. Während Themen wie globale Gesundheit oder der Nexus von Klima und Sicherheit in der Vergangenheit als eher peripher wahrgenommen wurden, hat die Covid-19-Krise verdeutlicht, dass die enge Verzahnung von Friedenssicherung und nachhaltiger Entwicklung von entscheidender Bedeutung sein kann.

Frühwarnmechanismus

Die Corona-Pandemie zeigt zudem, wie nützlich es wäre, über eine kollektive Vorschau auf gemeinsame globale Gefährdungen zu verfügen. Denn sie ermöglichte eine frühzeitige Erkennung und Prävention denkbarer politikfeldübergreifender Ansteckungseffekte, die mit globaler Vernetzung einhergehen. Zu untersuchen wäre, ob die Covid-19-Erfahrungen Initiativen für einen wissenschaftlich fundierten Frühwarnmechanismus im VN-System neu anschieben und wie dessen Mandat und Organisation zu definieren wäre. Im informelleren Rahmen der Allianz für den Multilateralismus ließe sich dies erproben und wissenschaftlich begleiten. Darüber hinaus wäre Deutschlands Mitgliedschaft im VN-

Sicherheitsrat in den Jahren 2019/2020 zu evaluieren, mit Blick auf »lessons learned« und die künftige VN-Politik Deutschlands.

Der Schock der Covid-19-Pandemie hat nicht automatisch dazu beigetragen, dass die etablierten internationalen Handlungsformate eine Renaissance ihrer Koordinierungsfunktion erleben. Weder die wichtigste internationale Organisation, die VN, noch die Governance-Clubs, G20 und G7, entfalten bislang größere Wirksamkeit in dieser Hinsicht. Das sticht vor allem im Vergleich zur Reaktion auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 ff. ins Auge, in der die G20 zu einem wichtigen internationalen Akteur heranreifte.

In der gegenwärtigen Krise sind es einerseits situative Faktoren, die eine Wiederholung der durchaus erfolgreichen Rolle der G20 verhindern. Andererseits spiegelt das Unvermögen zur internationalen Zusammenarbeit die strukturelle Auseinanderentwicklung der Staatengemeinschaft seit 2008 wider. 2021 wird Italien die G20-Präsidentschaft übernehmen, 2022 Indien. Damit dürfte die Bewältigung der Pandemiefolgen in ökonomischer Hinsicht stärker ins Zentrum rücken. Es wird vor allem um die Entwicklung von Konzepten dafür gehen, wie die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie insbesondere für die verwundbaren und hochverschuldeten Volkswirtschaften abgefedert werden können, ohne dabei die Ziele nachhaltiger Entwicklung zu vernachlässigen.

Zwischen den G7-Staaten bestehen nach wie vor unterschiedliche Auffassungen über die Re-Integration Russlands. 2021 übernimmt Großbritannien die Präsidentschaft, die 2022 an Deutschland übergehen wird. Zu erwarten ist, dass die G7 damit wieder größere Initiativwirkung in relevanten Politikfeldern entfalten könnte. Die deutsche Präsidentschaft könnte inhaltlich an Initiativen ihrer letzten Amtszeit anknüpfen, vor allem mit Blick auf die globale Gesundheitspolitik.

Die Pandemie trifft alle Staaten, aber nicht alle gleichermaßen. Deutschland dürfte aus der Krise im Vergleich zu vielen anderen Staaten – in der EU wie auch darüber hinaus – weniger stark geschwächt hervorgehen. In der Folge könnten einerseits die Erwartungen an Berlin steigen, andererseits aber auch die Möglichkeiten, auf internationaler Ebene politische Projekte zu verfolgen, die den eigenen Interessen entsprechen. Stichworte hierfür könnten beispielsweise Demokratie-, Rechtsstaatlichkeits- und Nachhaltigkeitspolitik sein. Ein Handlungsfenster könnte sich öffnen gegenüber schwierigen und sperrigen Ländern wie Ägypten und die Türkei, die aufgrund der Pandemiefolgen ein aktuelles Interesse an Hilfestellung und Kooperation haben.

Im Sinne strategischer Partnerschaft könnte Indien in den nächsten Jahren ein wichtiger Partner Deutschlands für die kooperative Politikgestaltung auf internationaler Ebene werden. Delhi übernimmt 2022 den Vorsitz der G20 und wird dem VN-Sicherheitsrat in den Jahren 2021 – 2022 angehören. Indien beteiligt sich darüber hinaus an der Allianz für Multilateralismus. Deutschland und Indien haben eine Reihe gemeinsamer Interessen in Afrika und im Indischen Ozean. Sie können Programme zur Kapazitätsentwicklung mit Blick auf die Krisenbewältigung in diesen Regionen vorantreiben. Wie Indien wird Mexiko 2021 – 22 im VN-Sicherheitsrat vertreten sein und ist Gründungsmitglied der bislang nur schwach institutionalisierten Allianz für den Multilateralismus. Dieser Umstand lässt sich nutzen, um gemeinsame Vorhaben voranzutreiben und Mexiko aktiver in international verantwortliches Handeln einzubinden. Nicht zuletzt können Staaten Afrikas für Deutschland und die EU wichtige Partner für eine strategische außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit werden. Im Sinne einer pro-aktiven Politik wären mit afrikanischen Staaten Ansätze für die kooperative Gestaltung einer regelbasierten Weltordnung und zur Lösung globaler Herausforderungen zu entwickeln, nicht zuletzt in puncto Klimawandel.

Governance-Clubs

G20

→ *Internationale Abstimmung, S. 40*

G7

Politisches Handlungsfenster

Strategische Partnerschaften

→ *Mexiko und Brasilien, S. 16*

Forschungsfragen werden auf die aktuellen Positions- und Rollenbestimmung afrikanischer Staaten im internationalen System und Politikfelder von gemeinsamem Interesse zielen.

Große und mittlere Mächte – Konfrontationsrisiken und Kooperationschancen

Die weitere Entwicklung der internationalen Ordnung und internationaler Kooperationsmöglichkeiten wird in hohem Maße davon abhängen, wie sich die Beziehungen und Konfliktkonstellationen zwischen großen und mittleren Mächten entwickeln. In einer weltpolitischen Konstellation, in der die regelbasierte multilaterale Ordnung erodiert, die weitgehende Isolierung wirtschaftlicher Beziehungen von geopolitischen Rivalitäten nicht länger gilt, der freie Handel in einer globalisierten Wirtschaft vielfach eher als Gefahr denn als Chance gesehen wird und die Zukunft der USA als Ordnungsmacht auch nach einem möglichen Wechsel im Weißen Haus ungewiss bleibt, stellt sich für die deutsche und europäische Außenpolitik und die politikbezogene Forschung mehr denn je die Frage: Wie lassen sich im Sinne strategischer Risikoabsicherung die eigenen außenpolitischen Handlungs- und Einflussmöglichkeiten gegenüber wichtigen großen und mittleren Mächten bewahren, erweitern und gegebenenfalls flexibilisieren? Dies erfordert den genauen Blick auf die innen- und außenpolitischen Entwicklungen in diesen Staaten.

USA
Auswirkungen der Corona-
Pandemie

In der Corona-Krise sind die seit langem schwelenden tiefgreifenden Strukturprobleme des politischen Systems der USA sichtbar geworden. Der von Trump mitten in einer internationalen Gesundheitskrise erklärte Austritt aus der Weltgesundheitsorganisation – der die Serie der Rückzüge aus internationalen Organisationen und Vereinbarungen fortsetzt – dürfte Zweifel am internationalen Führungswillen der USA bestärken. Die USA haben so 2020 eher das Narrativ ihres eigenen Niedergangs bzw. relativen Machtverlusts gegenüber China befördert. Kurzfristig steigen deshalb die Anforderungen an die Rolle Europas bei der Koordination internationaler Zusammenarbeit in allen Fragen von Global Governance. Sollten die USA bei ihrem derzeitigen Kurs bleiben, braucht es mit Ressourcen unterlegte Ideen, wie Europa die eigene Ordnungsvorstellung von Kooperation zum Nutzen aller voranbringen kann.

Amerikanisch-chinesische
Konflikte

Die amerikanisch-chinesischen Konflikte in wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Fragen dürften auch nach einem möglichen Wechsel im Weißen Haus fortbestehen. Denn auch Biden verspricht einen »harten Kurs« gegenüber Peking, dessen sekundäre Auswirkungen – vor allem durch den Einsatz unilateraler Wirtschaftssanktionen als vorrangigem Instrument – deutsche und europäische Unternehmen zukünftig noch stärker als bisher in die Zwickmühle bringen könnten, sich zwischen dem chinesischen oder US-amerikanischen Markt entscheiden zu müssen. Die Corona-Pandemie scheint die chinakritische Stimmung in den USA eher verfestigt als aufgeweicht zu haben – sowohl was die politischen Eliten angeht als auch die Bevölkerung. Für Deutschland und Europa wird sich mehr denn je die Frage stellen, wie man sich in diesem eskalierenden Konflikt positioniert, wie viel Schulterchluss mit den USA geboten ist, welche transatlantischen Kooperationschancen sich im Umgang mit China eröffnen und wie viel eigenständige Politik gegenüber China notwendig und möglich bleibt. Zu klären wäre auch, wie sich Deutschland verhalten sollte, wenn Washington die Idee forcieren würde, eine Art Bündnis oder Koalition führender demokratischer Staaten zu schmieden, eine Idee, die gegen-

wärtig in den USA in unterschiedlichen Varianten diskutiert wird und die – sollte sie umgesetzt werden – zu einer neuen Ideologisierung internationaler Politik führen könnte.

Das Thema Lastenteilung könnte aufgrund knapperer Ressourcen als Konfliktfeld in den transatlantischen Beziehungen an Schärfe gewinnen. Unabhängig vom Ausgang der Präsidentschaftswahlen werden 2021/22 intensive politische Debatten in Deutschland und europäischen Partnerländern darüber zu führen sein, welche eigenen (größeren) Beiträge zu einer fairen transatlantischen Lastenteilung geleistet werden sollen und inwieweit das im eigenen Interesse erforderlich ist.

Die chinesische Regierung nutzt den Rückzug der USA aus den Vereinten Nationen und anderen Formaten und Politikregimen der internationalen Ordnung, um ihre Vorstellungen, Regeln und Ideen prominent zu platzieren. All dies geschieht unter Beibehaltung und Ausdehnung der autoritären Einparteienherrschaft, legitimiert durch technologische Innovationskraft und in Abgrenzung zu »westlichen« Modellen von Entwicklung. Ausgelöst durch die Covid-19-Krise hat die chinesische Führung unter Xi Jinping sowohl den technologischen Überwachungsapparat verstärkt als auch Narrative entwickelt, die China mehr noch als zuvor von westlichen Modellen abgrenzen.

Das sogenannte Nationale Sicherheitsgesetz dient der chinesischen Regierung dazu, die Autonomie der Sonderverwaltungsregion Hongkong einzuschränken und scharf gegen Oppositionelle vorzugehen. Sowohl in dem Grenzkonflikt mit Indien als auch in Fischereikonflikten im Südchinesischen Meer zeigt China seine Entschlossenheit, eigene Positionen und Interessen auch robust durchzusetzen. Mehr und mehr signalisiert Peking gegenüber Taiwan, dass es nicht gewillt ist, den Status quo dauerhaft hinzunehmen.

Unter dem konzeptionellen Dach der Seidenstraßen-Initiative (BRI) hat China seine Beziehungen mit den Staaten des zentralasiatisch-kaspischen Raumes erheblich ausgebaut. Die Landbrücke nach Europa und Westasien dient China mehr und mehr als Projektionsfläche für seine strategischen Interessen. Diese sind darauf gerichtet, die politischen Präferenzen und Beziehungen der in unterschiedlichen Kooperationsverbänden zusammengeschlossenen Staaten Eurasiens im Sinne einer vertieften Integration mit China zu formen. Forschungsfragen betreffen die Bemühungen Deutschlands und der EU, mittels praktischer Kooperationsprojekte ein eigenes Profil zu zeigen, wobei die Chancen für die Entwicklung tragfähiger europäisch-chinesischer Ansätze aufgrund der divergierenden Politikziele und -konzepte weiterhin gering sind.

Die Haltung Deutschlands und der EU gegenüber der chinesischen Regierung unter Xi Jinping ist eindeutig kritischer geworden. Im »Strategic Outlook« der EU-Kommission vom März 2019 wird China als globale Schlüsselkraft und führende technologische Macht bezeichnet, das Verhältnis mit den Stichworten Kooperationspartner, wirtschaftlicher Wettbewerber, aber auch systemischer Rivale (vor allem mit Blick auf das chinesische Regierungsmodell) umrissen. Die EU und nicht zuletzt Deutschland werden 2021/22 weiter an einer gemeinsamen Strategie arbeiten müssen, die diese Mehrdimensionalität der Beziehungen und Interessen abbildet. Dazu gehört, auf eine Einbindung Chinas in konventionelle und nukleare Rüstungskontrollregime hinzuwirken und die Achtung etablierter völkerrechtlicher Normen einzufordern, sei es im Bereich des Seerechts oder in dem der Menschenrechte.

Die bislang erfolglos zwischen der EU und China geführten Verhandlungen über ein Investitionsabkommen zeigen, dass Schlüsselprobleme bei Marktzugang, Technologieschutz, Staatsunternehmen und Subventionen weiterhin ungelöst sind. In diesem Fall und generell geht es 2021/22 darum, China auf das regelbasierte multilaterale Handelssystem

Transatlantische
Beziehungen/ Lastenteilung
→ *Nato: Verteidigung*, S. 26

China

China und der zentral-
asiatisch-kaspische Raum

EU-China, mehrdimensionale
Beziehungen

→ *Rüstungskontrolle,
Vertrauensbildung und
Nichtverbreitung*, S. 28 ff

→ *Internationaler Handel*, S. 41

→ *Neuer Partner – Das Vereinigte Königreich*, S. 23

der Welthandelsorganisation (WTO) zu verpflichten, von dem es profitiert. Auch dazu sollte der Chinadialog mit Partnern außerhalb der EU intensiviert und verstetigt werden: vor allem mit Japan, Indien, Australien, Kanada, zukünftig auch Großbritannien, und dies gerade im Rahmen der EU-Konnektivitätsstrategie sowie der neuen Leitlinien zum Indo-Pazifik.

Russland
→ *Östliche Nachbarschaft*, S. 23
→ *Euro-atlantische Sicherheitsordnung*, S. 26

Große und manifeste ordnungspolitische Divergenzen kennzeichnen die Beziehungen der EU zu Russland. Spätestens mit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim 2014 und der folgenden Destabilisierung des Donbas ist deutlich geworden, dass Russlands Politik in der europäischen Nachbarschaft dem Aufbau einer stabilen europäischen Sicherheitsordnung im Sinne der Charta von Paris nicht förderlich ist, zumal die russische Führung ihre selbstdefinierten Interessen auch gegen die EU und auch mit Waffengewalt oder deren Androhung durchsetzen will. Zugleich versucht Russland, mit der Eurasischen Wirtschaftsunion, aber auch bilateral seine Nachbarn enger an sich zu binden und den Einfluss der EU in der Region zu begrenzen. Eine immer wichtigere Rolle nimmt dabei Belarus ein, wo Moskau dem nach massiven Wahlfälschungen und Repressionen delegitimierten Regime des Präsidenten Lukaschenka den Rücken stärkt.

Russlands »sharp power«
Europarat

In den letzten Jahren ist Russlands »sharp power« durch gezielte Einflussnahme, Auslandsmedien, aber auch aggressive Handlungen wie Cyberangriffe in EU-Mitgliedstaaten wirksamer geworden. Dennoch gelingt es Moskau, in Europa die Sympathien verschiedenster gesellschaftlicher Strömungen an den politischen Rändern zu gewinnen und diese zu instrumentalisieren. In diesem Zusammenhang stellt die russische Führung die Werte, für die die EU und der Europarat stehen – Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte –, immer mehr in Frage und unterminiert als Mitglied des Europarats dessen Grundlagen.

Im Innern hat der Kreml trotz der Corona-Pandemie 2020 eine Verfassungsreform zum Abschluss gebracht, nach der Präsident Wladimir Putin bis 2036 im Amt bleiben könnte. In der Bevölkerung schwindet jedoch die Unterstützung für die russische Führung auch angesichts der schwierigen Wirtschaftslage kontinuierlich, was sich in immer wieder aufflammenden Protesten äußert.

→ *Sicherheit*, S. 32 und S. 33f

Moskau nimmt Schlüsselrollen in Konflikten im Nahen Osten, Nordafrika und Osteuropa ein, die Europas Sicherheitsinteressen unmittelbar betreffen. Die EU bleibt deshalb auf Kooperation mit Russland angewiesen. Eine Weiterentwicklung der EU-Russlandpolitik 2021/22 auf der Grundlage der fünf Mogherini-Prinzipien wäre dringlich und müsste die innereuropäischen Differenzen – siehe die »Macron-Initiative« (2019) für eine gemeinsame Sicherheitsarchitektur mit Moskau – in einen erneuerten Konsens überführen.

Europäische und deutsche
Russlandpolitik

Im Lichte dieser Analyse russischer Politik wäre ein zweigleisiger Ansatz für die deutsche Außenpolitik im Rahmen der EU zu diskutieren. Erstens könnte Berlin sich innerhalb der EU für die Entwicklung einer robusteren Russlandpolitik einsetzen, die dem kompromisslosen Verhalten des Regimes Rechnung trägt. Dazu gehört zunächst eine klarere Kommunikation der europäischen Interessen gegenüber Russland und die Bereitschaft, die für Moskau spürbaren Konsequenzen mitzutragen, wenn die russische Seite kein Interesse an einem ernsthaften Dialog zeigt. Zweitens sollte Deutschland in der EU darauf hinwirken, dass selektive Kooperation auf wirtschaftlicher, wissenschaftlicher oder gesellschaftlicher Ebene erhalten bleibt oder ausgebaut wird, sofern dies einer robusteren Linie nicht zuwiderläuft. Im Kooperationsfeld Energiebeziehungen und darüber hinaus wird die Zukunft von Nord Stream 2 das Verhältnis weiter belasten, gleichzeitig erfordert der Green Deal der EU einen verstärkten Dialog mit Russland zu den Themen CO₂-Grenzausgleich und De-

karbonisierung der Gasbezüge. Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die De-Synchronisierung der baltischen Staaten vom UPS/IPS-Netz der ehemaligen Sowjetunion.

Die Corona-Pandemie trifft die Türkei inmitten einer seit 2018 anhaltenden Wirtschaftskrise, die sich mittlerweile zu einer handfesten Schuldenkrise der türkischen Privatwirtschaft ausgeweitet hat und nun auch die Staatsfinanzen zu zerrütten droht. Innenpolitisch entwickelt sich das Regime unter Präsident Erdoğan in Richtung einer Diktatur. Die innenpolitischen Entwicklungen werfen mit Blick auf 2021/22 die Frage nach der Handlungsfähigkeit der AKP-Regierung und ihrer Unterstützung durch die Bevölkerung auf.

Die relative Schwächung der türkischen Wirtschaft allein ist für Ankara kein Grund, seine expansive Strategie zu revidieren, die sich in den vergangenen Jahren in der Militarisierung der türkischen Außenpolitik sowie in der Etablierung von Militärstützpunkten in Katar und Somalia, im Nordirak, in Syrien und in Libyen niedergeschlagen hat. Viele regionale Konkurrenten der Türkei sind wie auch jene Staaten, die ihre Stabilität durch Ankara bedroht sehen, durch die Pandemie in noch weit größerem Maße geschwächt. In Nordzypern wurde die militärische Präsenz durch die Stationierung bewaffneter Drohnen verstärkt, dort soll nach einem Beschluss auch ein Marinestützpunkt errichtet werden. Ankara versucht, sich als bestimmende Macht im Nahen Osten und im östlichen Mittelmeer zu etablieren, und begreift die Rivalität zwischen den USA auf der einen und Russland und China auf der anderen Seite als Gelegenheit, den eigenen Einfluss auf Kosten der EU und ihrer Mitgliedstaaten auszubauen. Die türkische Regierung verfolgt einen langfristigen Plan zur Aufrüstung ihrer Streitkräfte, der stark von dem Verlangen nach strategischer Unabhängigkeit von Importen bestimmt ist. Angesichts der bisherigen engen Kooperation mit westlichen Mächten stellt sich dies primär als Streben nach Unabhängigkeit von westlichen Partnern dar. Die türkische Sicherheitspolitik der letzten Jahre hat eher zu einer Stärkung Russlands geführt, als dass sie zu einer Konsolidierung der Nato beigetragen hätte. Die Türkei nutzt ihre Mitgliedschaft in der Nato heute primär dafür, sich Russland gegenüber außenpolitischen Spielraum zu bewahren und bei Interessenkonflikten mit Nato-Staaten wie Frankreich und den USA einer Isolierung im Westen vorzubeugen. Sie verfolgt die langfristige Strategie, zur bestimmenden Macht in der Region und zu einem entscheidenden Player in Afrika zu werden.

In Bezug auf die Türkei steht die Europäische Union 2021/22 vor der Aufgabe, den gordischen Knoten zu lösen, der sich aus der Gleichzeitigkeit von drei konkurrierenden politischen Prozessen ergibt, die viel Potential haben, sich gegenseitig zu behindern: der stagnierende Mitgliedschaftsprozess, die Kooperation im Rahmen der Migrations- und Antiterrorpolitik und die notwendige Einhegung des türkischen Expansionismus. Daraus ergeben sich Forschungsfragen zu Prioritäten, Zielkonflikten und strategischen (Neu-)Ansätzen europäischer Türkeipolitik.

Zur Stärkung multilateraler Regelsysteme auf regionaler und internationaler Ebene im indo-pazifischen Raum liegt es nahe, eine verstärkte Zusammenarbeit mit Partnern zu suchen, die ähnliche Interessen verfolgen. Angesichts der Zunahme autoritärer Tendenzen, zum Beispiel in Indien, wird sich die künftige Zusammenarbeit weniger an gemeinsamen normativen Prinzipien wie Demokratie und Menschenrechten orientieren können, als vielmehr an gleichgelagerten wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen orientieren müssen. Aufbau und Stärkung regionaler Organisationen sind dabei ein wichtiger Pfeiler der bilateralen Zusammenarbeit mit Staaten wie Australien, Indonesien, Indien, Japan und Südkorea.

Türkei: Innenpolitik

Militarisierung der türkischen Außenpolitik
→ Regionale Konfliktkonstellationen, S. 31 ff

Türkei und Europäische Union
→ EU-Erweiterung, S. 23

Indo-Pazifik

Mexiko und Brasilien

Mexiko und Brasilien, wie Lateinamerika (und die Karibik) insgesamt, befanden sich bereits in einem Konjunkturtief, als Covid-19 die Region traf. Sowohl die Pandemie als auch die Eindämmungsmaßnahmen zeitigen verheerende soziale und ökonomische Effekte. Die Pandemie traf auf einen Subkontinent, der durch geringe und fragmentierte Koordinierung zwischen den Regierungen sowie sehr schwache regionale Organisationen geprägt ist. All diese Faktoren tragen zu Lateinamerikas Verlust an internationalem Gewicht und an Relevanz bei der Behandlung globaler Fragen bei. Hinzu kommt die Gefahr, dass die Region immer mehr zum Konkurrenzfeld zwischen den USA und China wird und sich autoritäre Tendenzen in der Regierungsführung und gesellschaftliche Proteste verstärken. Vor diesem Hintergrund wäre es umso wichtiger, dass die Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika intensiviert werden – nicht zuletzt auf zivilgesellschaftlicher Ebene. Die Unterzeichnung (EU-Mercosur) und Aktualisierung (EU-Mexiko) von Assoziierungsabkommen könnten dabei einen wichtigen Baustein für einen breiten politischen Dialog bilden.

Digitale Technologien als Gestaltungsmittel internationaler Politik

Technologische Rivalität

Digitale Technologien sind ein immer wichtigeres Gestaltungsmittel der (internationalen) Politik. Staaten wie China, Russland und die USA sehen in der Nutzung der jeweils neuesten technologischen Entwicklungen eine Gelegenheit, ihre relative Machtbasis in militärischer, vor allem aber wirtschaftlicher Hinsicht auszubauen und nicht zuletzt ihre jeweiligen Ordnungsvorstellungen von Digitalisierung global durchzusetzen. In den letzten Jahren hat sich insbesondere die technologische Rivalität zwischen den USA und China verschärft.

Grundwerte

→ *Sicherheitspolitische Herausforderungen der Globalisierung,*

S. 30ff

Neben den sicherheitspolitischen Herausforderungen geht es insbesondere darum, liberale und demokratische Grundwerte zu bewahren: Erstens müssen Durchsetzung, Gewährleistung und Schutz der Menschenrechte mit Blick auf neue technologische Entwicklungen angepasst werden. Dies gilt aktuell zugespitzt bei der Suche nach technischen Lösungen zum Umgang mit Covid-19. Zweitens gilt es, digitale Souveränität im Sinne demokratischer Selbstbestimmung zu bewahren bzw. in einigen Bereichen neu zu erlangen, ohne in Abschottung und Protektionismus zu verfallen. Drittens ist die Geltung der bestehenden völkerrechtlichen Normen gegen autoritäre Übergriffe zu verteidigen (zum Beispiel im Lichte der zunehmend elaborierten Formen staatlicher Internet-Zensur).

Globale Internet-Governance

Staaten wie China versuchen zunehmend, die Strukturbedingungen des Internets global zu prägen. Technische Entscheidungen über die Zukunft der Infrastruktur des Internets und das institutionelle Gefüge der globalen Internet-Governance haben weitreichende politische Folgen.

Deutsche Politik

Aus der Nutzung digitaler Technologien als Gestaltungsmittel der internationalen Politik erwachsen Herausforderungen und Chancen für die deutsche Politik. Will Deutschland in den sich zuspitzenden internationalen Auseinandersetzungen eigenen Vorstellungen Geltung verschaffen, bedarf es eines ressortübergreifenden Ansatzes und der Einbeziehung von Expertise aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Zudem macht die immer schärfere technologiepolitische Konfrontation zwischen den USA und China ein weiteres Mal deutlich, dass auch in diesem Bereich die EU eine zentrale Rolle in der deutschen außenpolitischen Strategie einnehmen sollte.

→ *Europäische Union, digitale Agenda, S. 18*

Europäische Union: Politikfelder, Mitgliedstaaten und auswärtiges Handeln

Während der Corona-Pandemie wurden wegweisende Entscheidungen im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) getroffen, die ab 2021/22 umgesetzt werden sollen, etwa im Bereich der EU-Eigenmittel, deren Ausfüllung das institutionelle Gleichgewicht und die Kompetenzen der Union betreffen werden. In der Folge sind auch Fragen der institutionellen Ordnung, der Kompetenzverteilung und der politischen Prioritäten der EU neu zu diskutieren. Die EU-Organen, allen voran die Europäische Kommission als Sachwalterin des EU-Gemeinwohls, werden die EU zum zentralen Handlungsrahmen für die Bewältigung der akuten Krise machen und damit die Leistungsfähigkeit und politische Legitimität der EU stärken wollen. Gleichzeitig sieht sich die EU zu einer geostrategischen Positionierung herausgefordert und steht mannigfaltigen Krisen in ihrer eigenen Nachbarschaft gegenüber. Wirtschaftlich wie sicherheitspolitisch wird die EU daher nach mehr strategischer Autonomie streben.

Covid-19-Pandemie

Die grundlegende Weiterentwicklung der EU soll in den Jahren 2021/22 im Rahmen der »Konferenz über die Zukunft Europas« debattiert werden. Auf der Agenda werden sowohl politisch-inhaltliche als auch institutionelle Themen stehen. Offen ist, ob die Zukunftskonferenz der Auftakt zu EU-Vertragsänderungen sein wird. In und außerhalb der Zukunftskonferenz debattiert werden Dauerthemen wie die differenzierte Integration, die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und die Zielvorstellung der Integration zum Beispiel die strittige Beibehaltung der »immer engeren Union«. Zu diesen Themen und zur Gestaltung der Zukunftskonferenz wird die deutsche Europapolitik Positionen beziehen und begründen müssen. Ob aus dem Integrationsimpuls des Wiederaufbaufonds eine breiter angelegte Vertiefungsdynamik erwächst, hängt nicht zuletzt von den konkreten Gestaltungsabsichten und Fähigkeiten Deutschlands sowie der Zusammenarbeit mit Frankreich ab.

Debatten über die Zukunft Europas

Die Jahre 2021/22 liegen in der ersten Hälfte der Legislaturperiode des 2019 gewählten Europäischen Parlaments und der Von der Leyen-Kommission. In vielen für Deutschland besonders relevanten und deshalb hier aufgegriffenen Politikfeldern legt die Kommission ein ambitioniertes Programm vor, mit dem sich Deutschland im Lichte seiner europa- wie politikfeldspezifischen Interessen und Gestaltungsziele konkret auseinandersetzen wird. Die Kommission hat durch den Wiederaufbaufonds weitere Kompetenzen hinzugewonnen hat. Zu analysieren ist, wie der Spagat zwischen zunehmenden Kontrollfunktionen und dem Anspruch einer (geo-)politischen Kommission in der Praxis gelingt. Dabei ist offen, ob sich im Rat konfliktreiche Abstimmungen und politisch profilierte Gruppenbildungen über traditionelle Konfliktlinien hinweg (Nord-Süd, Ost-West) fortsetzen werden und unter welchen Bedingungen dies den Zusammenhalt der EU beeinträchtigen und Fragmentierungstendenzen verstärken wird. Bilaterale und minilaterale Formate werden weiter an Bedeutung gewinnen, auch als Handlungsvektoren für die deutsche Europapolitik. Im Europäischen Rat wird Deutschland nach der Bundestagswahl durch einen neuen Regierungschef/eine neue Regierungschefin repräsentiert sein. Daraus ergeben sich erfahrungsgemäß Veränderungen in der Binnendynamik dieses Schlüsselorgans und insgesamt bei den politischen Kräfteverhältnissen. Das Europäische Parlament ist in der Corona-Krise in den Hintergrund getreten. Die Zersplitterung nationaler Parteiensysteme und die Zunahme von Regierungen, die sich innenpolitisch auf instabile Koalitionen stützen, wird die Handlungsfähigkeit der EU beschränken.

Kommission, Europäischer Rat, Europäisches Parlament

Politikfelder

Europäische Wirtschafts- politik und Binnenmarkt

2021/22 steht die Implementierung des unter deutscher Präsidentschaft verabschiedeten Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 – 2027, des befristeten Konjunkturhaushalts »Next Generation EU« sowie der zugehörigen neuen Rechtsgrundlagen im Vordergrund. Mit dem europäischen Green Deal haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf ein neues Wachstumsmodell für die eigene Wirtschaft verständigt und zusätzliche nachhaltigkeits- und klimapolitische Ziele für die nationalen Wirtschaftspolitiken definiert. Wie können diese neuen Ziele mit den weiterhin erforderlichen Reformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Resilienz der europäischen Volkswirtschaften verbunden werden? Brüsseler Vorschläge für nationale Strukturreformen und die Ausrichtung der Wirtschaftspolitiken werden, vor allem im Rahmen des Europäischen Semesters, immer konkreter und gewinnen durch ihre Verknüpfungen mit den Zahlungen aus den europäischen Wiederaufbau- und Unterstützungsprogrammen an Verbindlichkeit. In einigen Mitgliedstaaten werden sich innen- und europapolitische Debatten über die Notwendigkeit eigener Reformanstrengungen und die Beachtung der europäischen Empfehlungen entzünden.

Der europäische Binnenmarkt ist das Zentrum dieser europäischen Wirtschaftspolitik. Die neuen Herausforderungen sowie die Ziele des Green Deals und der Digitalisierung erfordern zusätzliche europäische Regulierungen auf der Grundlage der europäischen Werte und Ziele. Die auch von der Bundesregierung geforderte Modernisierung des europäischen Wettbewerbsrechts, dessen Anwendung bzw. Auslegung, muss eine angemessene Antwort auf die protektionistischen Bestrebungen der globalen Handelsriesen USA und China finden, ohne dabei die unabhängige Rolle der Kommission als Wettbewerbsaufsicht und die ordnungspolitischen Grundlagen der EU in Frage zu stellen.

Digitale Agenda

→ *Digitale Technologien, S. 16 ff*

Die EU verfolgt mit ihrer digitalen Agenda einen eigenen, dritten Weg im Cyberraum, der sich sowohl gegenüber der Politik der USA wie jener Chinas zu behaupten sucht. Die übergeordnete Forschungsfrage richtet sich auf die Konzeptualisierung von europäischer digitaler Souveränität. Diese gilt es auszukleiden für die Bereiche Datentransfer, Cloud-Entwicklungen, digitale Infrastruktur, Cybersicherheit und Schlüsseltechnologien. Sollte für den US-EU-Datenschutz-Schild keine Lösung gefunden werden, die mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) konform ist, werden die weitere Entkoppelung von Wirtschaftsräumen sowie die Fragmentierung des Internets fortschreiten. Im Rahmen der KI-Strategie der EU werden etwa 70 gemeinsame Maßnahmen für eine engere und effizientere Zusammenarbeit unter und zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in Schlüsselbereichen wie Forschung, Investitionen, Markteinführung und internationale Zusammenarbeit vorgeschlagen. Der Plan soll bis 2027 umgesetzt werden. Wichtiges Vorhaben der Jahre 2021/22 ist die Einführung einer europäischen Digitalsteuer auf Umsätze von Digitalunternehmen.

Wirtschaftliche Konvergenz in der Eurozone

Die durch die Covid-19-Pandemie ausgelöste tiefste Rezession seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verstärkte die wirtschaftlichen Divergenzen zwischen den südlichen und den nördlichen Volkswirtschaften der Eurozone. Die in der Eurozone beschlossene finanzielle Unterstützung (die ESM-Pandemie-Krisenhilfe, SURE und die Garantien der Europäischen Investitionsbank [EIB]) und der von der EU-27 beschlossene Wiederaufbaufonds werden nur begrenzte Auswirkungen auf die makroökonomische Situation haben.

Für die wirtschaftspolitische Stabilität der Eurozone werden die Interventionen der Europäischen Zentralbank (EZB) auf dem Sekundärmarkt für Anleihen weiterhin von entscheidender Bedeutung für die Bemühungen sein, die Kosten für den Schuldendienst

des öffentlichen Sektors zu senken und Spekulationen über die Zahlungsfähigkeit einiger Länder zu verhindern. Angesichts der Spill-over-Effekte der Finanzmarktintervention der EZB (Pandemie-Notfallkaufprogramm, PEPP) und deren zeitlicher Befristung sowie den Begrenzungen des EZB-Mandats wird die Diskussion über andere Möglichkeiten aufleben, das Problem der steigenden Staatsverschuldung anzugehen, zum Beispiel durch eine teilweise Vergemeinschaftung der Schulden oder Schuldenrestrukturierung. In dem Maße, wie die Rolle der EU als Emittent von Schuldverschreibungen an Bedeutung gewinnt, und je nachdem, wie sich der fortschreitende Prozess der Finanzmarktintegration in der EU gestalten wird, werden die internationale Rolle des Euro und seine geopolitischen Aspekte ein immer wichtigeres Thema werden.

Die soziale Dimension bleibt eine wichtige politische Priorität der Europäischen Kommission. Der Vorschlag eines europäischen Rahmens für nationale Mindestlöhne unterstreicht ihre sozialpolitischen Ambitionen. In der Folge der Pandemie werden die Divergenzen noch größer und damit verbunden die Ausgleichsbedarfe. Je ambitionierter die Zielsetzungen sind, desto schärfer treten die internen Konflikte unter den EU-Ländern hervor.

Die Kommission von der Leyen hat die Umwelt- und Klimapolitik als einen ihrer Schwerpunktbereiche definiert und über den Begriff »Europäischer Grüner Deal« auch frühzeitig ein Label kreiert, das mehrere Dutzend Einzelprojekte zusammenbindet. Eine Umsetzung der Kernelemente des Green Deals wird vielfach mit regulatorisch induzierten Einschränkungen einhergehen – und somit konflikthaft verlaufen. Im Zentrum der politischen Auseinandersetzungen wird die legislativ-regulatorische Umsetzung des Ende 2020 anstehenden Grundsatzbeschlusses über ein verschärftes EU-Emissionsminderungsziel für 2030 sein (von derzeit 40% auf 50 bis 55%). Zwar sind sich die Mitgliedstaaten weitgehend einig darüber, dass eine solche Verschärfung notwendig ist, um bis 2050 vollständige »Treibhausgasneutralität« zu erreichen, und dass von einem solchen Schritt ein wichtiges Signal für die internationale Klimapolitik ausgehen wird. Weniger Einigkeit herrscht aber darüber, wie die neuen Lasten innerhalb der EU zu verteilen sind. Ein präferierter Weg, um ein höheres Maß an innereuropäischer Konvergenz herzustellen, dürfte die Stärkung europäisch harmonisierter Instrumente zu Lasten mitgliedstaatlicher Ziele sein, etwa durch eine Ausweitung des Emissionshandels. Neben der Landwirtschaft wird auch die Industrie ins Zentrum rücken, vor allem um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie über »Grenzausgleichsmechanismen« zu sichern.

Die bereits erzielten Fortschritte bei der Dekarbonisierung des Stromsektors und die neue Langfristzielvorgabe »Netto-Null-Emissionen« wird politisch absehbar zu einer Akzentverschiebung führen. In der Energiepolitik steht neben der Umsetzung der Nationalen Energie- und Klimapläne die Ausgestaltung der EU-Strategie zur Energiesektorintegration und der EU-Wasserstoffstrategie an. Für ein effizientes Kreislaufsystem, ein sauberes Stromsystem und den Einsatz klimaneutraler Brennstoffe sind umfassende regulatorische Änderungen, Ausbau und Modernisierung der Infrastrukturen, Ausbau von Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz sowie ein zügiger Markthochlauf von Schlüsseltechnologien (H₂, Batterien etc.) nötig. In der Energieaußenpolitik wird sich die EU darauf einstellen müssen, dass ihre Souveränität im eigenen Markt sowie ihre Handlungsfähigkeit in der Energiegemeinschaft (Westbalkan, Ukraine, Georgien etc.) wie auch im Raum der südlichen und östlichen Nachbarschaft weiterhin durch Russland, China, die USA, aber auch durch neue Regionalmächte wie die Türkei und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) herausgefordert wird. Hier bietet die Energiewende in Deutschland und der EU große

Kohäsion und
Soziales Europa

Klimapolitik und Green Deal:
Politische Auseinandersetzungen
→ *Klimaverhandlungen*, S. 42

Energiepolitik

Chancen, aber auch neue Risiken für die Energiesouveränität und strategische Handlungsfähigkeit der EU.

Asylrecht und
Migrationspolitik
→ *Flucht, Migration und
Entwicklung*, S. 44ff

In der europäischen Innen- und Justizpolitik werden die Jahre 2021/22 primär von den anhaltenden Krisen in Migrationspolitik und Rechtsstaatlichkeit geprägt werden. Der neue Pakt für Migration und Asyl wurde unter deutscher Ratspräsidentschaft lanciert, konnte aber bislang nur auf politischer Ebene verhandelt werden. Mindestens ebenso entscheidend ist dessen praktische Umsetzung. Die Spannungen zwischen der Beachtung von Grundrechten und der Realisierbarkeit von Erstankunftseinrichtungen in der Nähe europäischer Außengrenzen werden die Debatte nach wie vor bestimmen. Zugleich sieht sich die EU mit weiteren Migrationsbewegungen in ihrer Nachbarschaft konfrontiert, die einerseits die bestehenden Konflikte in der EU verschärfen und andererseits die Dringlichkeit gemeinsamen europäischen Handelns aufzeigen.

Demokratie und
Rechtsstaatlichkeit
→ *Ostmittel- und Südosteuropa*,
S. 21 f

Ebenso kritisch für den europäischen Zusammenhalt bleibt die Rechtsstaatlichkeit. Ein Mechanismus zur Konditionierung von Finanzmitteln mit besonderem Fokus auf die Korruptionsbekämpfung könnte im Zusammenspiel mit der neuen Europäischen Staatsanwaltschaft Druck auf einige Mitgliedstaaten entfalten. Allerdings kaum auf Länder wie Ungarn oder Polen, die gegen Sanktionsregelungen sind und sie zumindest abschwächen wollen.

Sicherheitskooperation

Der Brexit kann die Mitgliedstaaten darin bestärken, auf improvisierte, informelle Verfahren der Sicherheitskooperation mit Großbritannien zurückzugreifen, während die EU-Ebene grundsätzlichere Vorbehalte des Grundrechts- (EMRK) und des Datenschutzes aufrechterhält. Der weitere Ausbau von Europol und von EU-Datenbanken (Interoperabilität) wird diese Schwächung der europäischen Polizeizusammenarbeit nur teilweise auffangen. Gleichzeitig werden die Schwierigkeiten bei der Umsetzung neuer Grenzschutzsysteme (ETIAS, Entry-Exit) in den Vordergrund rücken.

Cybersicherheit
→ *Sicherheitspolitische Herausforderungen der Digitalisierung*
S. 30ff

Erhöhte Anforderungen an die Netzwerk- und Informationssicherheit werden 2021/22 in eine neue EU-Cybersicherheitsstrategie einfließen müssen. Die weitere Entwicklung der Cybersicherheit wird von der Zusammenarbeit zwischen EU und Nato abhängen. »Hybride Bedrohungen« – bei denen insbesondere die Koppelung von Kampagnen zur Desinformation im Cyberraum mit anderen Methoden der militärischen oder politischen Einflussnahme im Vordergrund stehen – bleiben eine zentrale Herausforderung für die Resilienz europäischer Gesellschaften.

Kritische Infrastrukturen
→ *Internationaler Handel,
Lieferketten, Versorgungssicherheit*, S. 41

Als Nachwirkung der Corona-Krise finden der Katastrophenschutz und der Schutz kritischer Infrastrukturen mehr Beachtung. Der sogenannte RescEU-Mechanismus wird ein zunehmend eigenständiges wie operatives Krisenmanagement der EU ermöglichen. Ein übergreifendes Thema wird 2021/22 die Kohärenz der nationalen und europäischen Programme zu kritischen Infrastrukturen sein. Für die Versorgung mit dieser kritischen Infrastruktur ist abzuwägen, inwieweit diese national und damit eher marktabschottend gestaltet werden soll oder durch stärker diversifizierte Handelsbeziehungen mit Zulieferern. 2021/22 wird die Umsetzung der Verordnung zum Investitionsscreening von 2019 erste Wirkungen zeigen.

Mitgliedstaaten

Frankreich

Die Pandemie hat die Schwächen des französischen Gesundheitssystems und der öffentlichen Verwaltung aufgedeckt und einmal mehr die gravierenden sozialen Ungleichheiten aufgezeigt. Mit dem Einbruch des Wirtschaftswachstums als Folge der Pandemie gehen ein

sprunghafter Anstieg der Arbeitslosigkeit und eine wachsende Verschuldung von Staat und Privatwirtschaft einher. Tempo und Inhalte von Macrons Reformagenda werden Anpassungen unterworfen werden. Im Mai 2022 finden Präsidentschaftswahlen statt. Schon jetzt ist davon auszugehen, dass sich das Duell von 2017 wiederholen wird: Emmanuel Macron gegen Marine Le Pen. Deutschland wird sich bis dahin einem geschwächten Präsidenten gegenübersehen, der einerseits sein Versprechen nicht halten kann, sein Land wirtschafts- und sozialpolitisch »fit« gemacht zu haben für die Globalisierung, der andererseits aber auf weitere europapolitische Erfolge angewiesen ist. Auf der Grundlage des Vertrags von Aachen können Berlin und Paris Vorschläge zur Zukunftsdebatte (s. o.) einbringen, unter anderem zu einer engeren sicherheits- und wirtschaftspolitischen Kooperation.

Das Tempo, in dem sich Italiens Wirtschaft nach der Pandemie erholt, wird zentrale Bedeutung für die politische Zukunft des Landes haben; 2021/22 wird Italiens Rolle als Problemland der Eurozone wieder deutlicher werden. Investitionsprojekte zu definieren, mit denen sich die europäischen Hilfen aus dem Wiederaufbaufonds effizient und nachhaltig nutzen lassen, wird eine wichtige Aufgabe für die italienische Regierung sein, die unter innenpolitischem Druck steht und unter kritischer Beobachtung der EU-Partner. Spätestens 2023 werden in Italien Parlamentswahlen stattfinden. Wenn die amtierende Koalition aus der 5-Sterne-Partei und der Demokratischen Partei bis 2022 aufrechterhalten werden kann, wird das gegenwärtige Parlament wahrscheinlich einen neuen Präsidenten der Republik wählen können. Eine euroskeptische Regierung wäre eine große Herausforderung für die Aufrechterhaltung des Zusammenhalts der EU, die Stabilität der Eurozone und die bilateralen Beziehungen Italiens mit Deutschland und Frankreich.

Italien

Insbesondere bei den langen und schwierigen MFR-Verhandlungen war zu beobachten, dass sich neue mitgliedstaatliche Gruppen zusammenfinden; sie versuchen eine allzu deutliche Dominanz deutsch-französischer Initiativen zu verhindern. Die Niederlande haben sich als Promotor solcher Gruppenbildungen positioniert – mit der sogenannten Hanse-Gruppe, die sich mit Fragen der Eurozone befasste, und mit der Gruppe der Spar-samen Vier, die bei den Haushaltsverhandlungen eine Rolle spielten. Es bleibt abzuwar-ten, ob diese Gruppen ein breiteres und dauerhaftes integrationspolitisches Profil und Gewicht entwickeln können. Mit Blick auf den Zusammenhalt und die Handlungsfähigkeit der EU-27 sind die sogenannten kleinen (oder mittelgroßen) Mitgliedstaaten gerade für deutsche und französische Vorhaben relevante Partner, deren europapolitische Interessen und innenpolitische Beschränkungen zu berücksichtigen sind.

Die Niederlande und
kleine Mitgliedstaaten

Im östlichen Mitteleuropa werden einige Länder, vornehmlich Polen und Ungarn, der Stärkung supranationaler Tendenzen weiterhin kritisch gegenüberstehen. Sie werden stattdessen für die Wahrung mitgliedstaatlicher Kompetenzbereiche bzw. für deren exten-sive Auslegung eintreten, was sich insbesondere in der Diskussion über Rechtsstaatlichkeit und Migration niederschlagen wird. Gleichzeitig werden alle Länder der Region für eine Festigung des Binnenmarktes eintreten. Insbesondere die Nicht-Euro-Staaten werden das Konzept des Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten mit Skepsis betrachten.

Ostmittel- und Südosteuropa
Wirtschaft, Sicherheit,
regionale Initiativen

Das bisherige Wirtschaftsmodell brachte mehr und mehr Konvergenz mit Westeuropa und hat durch enge Verflechtungen mit Deutschland auch die politischen Beziehungen zur Bundesrepublik stabilisiert. Mit Blick auf die ökonomische Entwicklung stellt sich die Frage, wie dieses Modell unter dem Einfluss von Corona-Rezession und Restrukturierungs-zwang (etwa in der Automobilindustrie) umgebaut werden muss bzw. zukunftsfähig ge-macht werden kann. Hierbei können sich in einigen Ländern durchaus Präferenzen für

mehr staatliche Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten in der Wirtschafts- und Industriepolitik ergeben.

Die Länder in Ostmittel- und Südosteuropa, die aufgrund ihrer Risikoeinschätzung und historischer Erfahrungen Schutz vor Russland suchen, werden die USA und deren Engagement in Europa bzw. an der »Nato-Ostflanke« weiterhin als zentrale Sicherheitsgarantie sehen. Insbesondere Polen, die baltischen Staaten und Rumänien werden daher versuchen, neben der Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit im Rahmen der Nato auch ihre bilateralen Beziehungen zu den USA auszubauen. Der Vorrang der USA in der Sicherheitspolitik dieser Länder geht einher mit ihrem Engagement in der GASP und der GSVP, wobei darauf hingewirkt wird, dass die Außen- und Sicherheitspolitik der EU keine Verwässerung der transatlantischen Beziehungen herbeiführt. Dieses Spannungsverhältnis ist auch in den Kontroversen um die Nord Stream 2 deutlich geworden. Dabei haben die US-Sanktionen mit ihren sekundären Auswirkungen weitreichendere Implikationen.

Nach wie vor betreiben die Länder im östlichen Teil der EU aktiv regionale Initiativen, deren Dynamik und Agenden analytische wie politische Aufmerksamkeit verdienen. Dazu gehören die Visegrád-Gruppe, die Dreimeeresinitiative, die baltische bzw. baltisch-nordische Kooperation oder das »Lubliner Dreieck«.

Auswärtiges Handeln der EU

GASP
→ Regionale Konflikt-
konstellationen, S. 31 ff

Die EU-Kommission unter ihrer Präsidentin Ursula von der Leyen und dem Hohen Beauftragten Josep Borrell treten für eine »geopolitische Kommission« ein, die sich auch gegenüber großen Mächten wie USA und China behaupten kann. Dazu müssten die Instrumente des auswärtigen Handelns der EU, vor allem der Handels- und Investitionspolitik, mit der EU-Diplomatie (EAD), aber auch mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Maßnahmen enger verflochten werden. Besondere Bedeutung kommt dabei der Weiterentwicklung autonomer EU-(Finanz-)Sanktionen bei. Testfelder finden sich vor allem in der Krisendiplomatie und im Krisenmanagement in der südlichen und östlichen Nachbarschaft der EU – östliches Mittelmeer, Libyen, Syrien, Minsk-Prozess, Belarus. Die globale Pandemie hat das multilaterale Engagement der EU in der globalen Gesundheitspolitik verstärkt. Migrationsfragen, Wertschöpfungsketten, Ressourcenzugänge und Datenökonomie treten verstärkt in den Vordergrund bilateraler Partnerschaften mit Staaten Afrikas, aber auch mit Brasilien. Konnektivitätsausbau ist ein zentrales Anliegen der EU in Lateinamerika und in Zentralasien.

Institutionelle Reformvorhaben wie die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen bei Menschenrechtsverletzungen oder bei der Implementierung von Sanktionsbeschlüssen, Ideen für eines »Europäischen Sicherheitsrates und die Neuausrichtung des Europäischen Auswärtigen Diensts könnten deutsche Akteure zum Beispiel im Rahmen der Konferenz über die Zukunft Europas thematisieren.

GSVP
→ Nato-EU-Kooperation, S. 27 f

Auch im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gilt es, den Willen zur Zusammenarbeit wiederzubeleben und die unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft aufgenommenen Arbeiten an dem »strategischen Kompass« zur Definition der strategischen verteidigungspolitischen Ziele und der daraus abzuleitenden Fähigkeiten zu einem Erfolg zu führen. Strategisch können die EU-Staaten der Frage nicht ausweichen, in welchen Krisen und Konflikten sie im Rahmen der GSVP tätig werden wollen und welche Fähigkeiten sie hierfür benötigen. Die Türkei und Russland nehmen immer mehr Einfluss auf die Entwicklung des sicherheitspolitischen Umfelds der EU. Offen bleibt zum gegen-

wärtigen Zeitpunkt, ob das Identifizieren von Fähigkeitserfordernissen aus mitgliedstaatlicher Sicht zu einem weiteren Integrationsschub in der GSVP beitragen kann und soll. Die Erarbeitung des Strategischen Kompasses wird somit zusammenfallen mit Entscheidungen über die Governance der GSVP. Im Bereich der zivilen GSVP könnte der Aufbau einer Personalreserve eine jahrzehntealte Fähigkeitslücke schließen. Daran knüpft eine Reihe von Fragen an: Sind die Mitgliedstaaten bereit, die damit einhergehenden Kosten gemeinschaftlich aufzubringen? Treibt die EU-Kommission die Vergemeinschaftung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik voran, indem sie etwa die Vergabe von Geldern aus dem Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) an die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zum Souveränitätstransfer knüpft?

Viele Folgen des 2020 vollzogenen Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU (Brexit) werden erst ab 2021 in der Praxis wirksam. Offen ist, ob es gelingt, bereits mit einem Anschlussabkommen in das Jahr 2021 zu starten. Falls ja, wird es 2021/22 vordringlich um die erwartbar schwierige Umsetzung eines (oder mehrerer) Abkommen mit dem Vereinigten Königreich über den Handel und die Kooperation in anderen Feldern gehen. Sollten die Verhandlungen jedoch 2020 scheitern, sind neue Ideen und Verhandlungsleitlinien gefragt, die negativen wirtschaftlichen Folgen für Deutschland und die EU gering zu halten, eine politische Eskalation zwischen London und der EU zu begrenzen und Verhandlungsbereitschaft zu signalisieren. Offen ist in beiden Fällen die Frage der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Die britische Regierung lehnt bislang eine institutionalisierte außenpolitische Kooperation mit der EU ab und wird auf bi- und multilaterale Kooperationen insbesondere mit Frankreich, Deutschland und Polen setzen. Eine strategische Herausforderung für Berlin wird daher die Entscheidung sein, wo es London bilateral oder im Verbund mit Paris einbinden will, wo es auf andere multilaterale Formate mit dem Vereinigten Königreich (G7, Nato, VN etc.) setzt und wo die EU das zentrale Forum für außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen sein soll. Zudem wird 2021 – 2022 zu beobachten sein, wie sich die innere Verfasstheit und der Zusammenhalt des Vereinigten Königreichs entwickeln. Die Umsetzung des Nordirland-Protokolls steht an, während die unterschiedlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie die Spannungen zwischen Schottland und der britischen Regierung weiter akzentuiert haben. Im Mai 2021 finden in Schottland Wahlen statt, die Signalcharakter in Bezug auf die Unabhängigkeitsfrage haben.

Die EU hat die geopolitische Bedeutung des Westbalkans (wieder) wichtiger genommen, seitdem sich Russland, China, die Türkei und auch arabische Länder stärker in der Region engagieren und mit ihren Ordnungsvorstellungen als Konkurrenz zu jenen der EU auftreten. Die EU-Erweiterungspolitik konzentriert sich 2021/22 auf diese Region. Deutschland kann seinerseits weiter darauf hinwirken, den Konsens unter den 27 (vor allem mit Paris) sowie die Glaubwürdigkeit der Erweiterungspolitik nach den Differenzen 2019/20 wieder zu festigen. Dessen ungeachtet sind neue und alternative Möglichkeiten der Anbindung europäischer Drittstaaten an die EU unterhalb der Mitgliedschaft weiter zu explorieren. Das gilt für strategisch wichtige Länder wie die Türkei – Stichwort Ausbau der Zollunion – wie für das Vereinigte Königreich.

Ihre Politik gegenüber den sechs Ländern der Östlichen Partnerschaft (ÖP) wird die EU 2021/22 noch differenzierter gestalten müssen. Dies kann sie im Rahmen der Implementierung der unterschiedlichen Vertragswerke (Assoziierung und DCFTA mit der Ukraine, Georgien und Moldau; Kooperationsabkommen mit Armenien) konkret zur Geltung bringen. Die politische Aufmerksamkeit für die innenpolitischen Entwicklungen in diesen

Das Vereinigte Königreich
als Drittstaat

EU-Erweiterung

Östliche Nachbarschaft

Ländern und deren wissenschaftliche Analyse, einschließlich der zivilgesellschaftlichen Bewegungen, werden 2021/22 noch dringlicher. Insbesondere die jüngsten Entwicklungen im Berg-Karabach-Konflikt, aber auch die sich fortsetzende Instabilität im Donbas weisen darauf hin, dass wichtige Fragen der territorialen Integrität und Souveränität in der Region noch ungelöst sind. Nach den politischen Protesten gegen das Regime Lukaschenka in Belarus 2020 muss die EU ihre Politik des Dialogs über Partnerschaftsprioritäten neu bewerten und ferner entscheiden, inwieweit der multilaterale Vektor der Östlichen Partnerschaft ausgebaut werden soll. Die EU muss damit rechnen, dass Moskau die ordnungspolitische Konkurrenz in der Östlichen Nachbarschaft auf verschiedenen Ebenen schärfer austragen wird.

Südliche Nachbarschaft

Die südliche Nachbarschaft wird mehr denn je aus dem Blickwinkel der Stabilisierung fragiler Staaten und der Eindämmung der irregulären Migration betrachtet. 2021 werden im Zuge des neuen Pakts für Migration und Asyl weitere Verhandlungen mit Mittelmeeranrainer- und Transitstaaten darüber geführt werden, wie die Grenzsicherung aufrechterhalten und eine vermehrte Rückführung abgelehnter Asylbewerber gelingen kann. Allerdings stehen aufgrund der Covid-Krise weit weniger finanzielle Anreize als ursprünglich geplant zur Verfügung, und zugleich stehen die Mittelmeerstaaten unter massivem innenpolitischem und wirtschaftlichem Druck. Ob und wie die EU zu mehr Einigkeit und Effektivität bei ihrem sicherheitspolitischen Engagement in Libyen oder weiteren Gewaltkonflikten im Sahel gelangen kann, wird aus sicherheits-, europa- und regionalwissenschaftlicher Perspektive zu beleuchten sein.

Handelsabkommen → *Internationaler Handel,* *Lieferketten, Versorgungssicherheit, S. 41*

Als großer globaler Handelsakteur wird die EU 2021/22 auch unter den Vorzeichen der Pandemiefolgen neue oder aktualisierte Handelsabkommen abschließen. So mit Mexiko, Australien und gegebenenfalls mit China das Investitionsabkommen. Einige Verhandlungen stehen vor der kritischen Phase der Ratifizierung, etwa die über das Abkommen mit dem Mercosur. Neue Abkommen zielen vermehrt darauf ab, bilateral harmonisierte Wettbewerbsbedingungen (»level playing field«) und Umwelt- und Sozialstandards zu vereinbaren. Angesichts zunehmender Probleme bei der nationalen Ratifizierung gemischter Abkommen wird sich zeigen, ob eher eine Verschlinkung gesucht wird. Weitere Abkommen in der europäischen Nachbarschaft werden zumindest formal weiterverhandelt. Zu untersuchen sein wird, inwieweit die »Global Britain«-Strategie des Vereinigten Königreichs bereits 2021/22 Wirkung zeigt und wie die EU darauf politisch-strategisch in ihren Handelsbeziehungen zu Drittstaaten reagiert. Das Allgemeine Präferenzsystem der EU läuft 2021 aus, dessen Reform wird anstehen: Diskutiert werden hierbei die Stärkung der Nachhaltigkeitsaspekte sowie die Ausweitung der Handelspräferenzen. Letzteres könnte auch eine Rolle spielen, wenn es darum geht, Entwicklungsländern bei der Bewältigung der Corona-Krise zu helfen.

Sicherheit

Kernthemen internationaler Sicherheitspolitik

In den wissenschaftlichen und politikberatenden Analysen der Jahre 2021/22 werden die politischen und militärischen Spannungen zwischen den USA und China ein Großthema sein, das in Grundsatz- und viele Einzelfragen der Sicherheitspolitik und der Entwicklung in Konfliktregionen hineinwirkt. Die sino-amerikanische Rivalität und die Machtprojektion Chinas, sei es durch militärische Präsenz in Pazifik, Mittelmeer und Baltikum oder durch die offensive Stärke der Volksrepublik im Technologiebereich, fordern von den EU- und Nato-Staaten, einen gemeinsamen Ansatz gegenüber China zu definieren. Außerdem bleibt der Umgang mit Russland eine Schlüsselherausforderung, zumal die russischen Aktivitäten über den europäischen Kontinent hinausreichen.

Abbildung 3: Sicherheit – Problemkreise im Überblick



Die fortschreitende Erosion der Rüstungskontrolle – Verlust des INF-Vertrags, unsichere Zukunft von New START sowie des Iran-Abkommens (JCPOA) und des Open-Skies-Vertrags nach dem US-Austritt, Blockade des KSE-Vertrags – stellt die Politik, aber auch die Forschung vor die Frage, welche Möglichkeiten für Abrüstung und Rüstungskontrolle auch mit Blick auf neue Technologien entwickelt werden können. Die sich zuspitzenden bzw.

anhaltenden Konflikte im östlichen Mittelmeer und dem Nahen und Mittleren Osten sind für die Sicherheitslage in Europa gravierend. Weitere kommen hinzu, wie der griechisch-türkische Konflikt im Mittelmeer, in den mehrere Anrainerstaaten involviert sind.

Welche direkten und indirekten Auswirkungen die Pandemie auf regionale Konflikte und ihre Akteurs- und Interessenkonstellationen hat, ist im Einzelfall zu untersuchen. Bisher ist sie in keinem Fall zu einem »game changer« von Konflikt dynamiken geworden.

Euro-atlantische Sicherheitsordnung; Verteidigung und Nato

Traditionelle und neuere
Bedrohungen

Bewaffnete Konflikte, traditionelle und neuere Bedrohungen bestehen auch weiterhin nebeneinander. Allerdings haben strategische Konkurrenzen in den letzten Jahren an Intensität gewonnen – eine Entwicklung, die sowohl durch wachsende Rivalitäten zwischen Großmächten (die Sino-US-Rivalität steht dabei im Vordergrund) als auch durch die offensivere Außenpolitik von Regionalmächten angetrieben wird. Das Resultat sind konkurrierende Machtzentren, deren Rivalität sich in klassischen zwischenstaatlichen Konflikten und in der zunehmenden Internationalisierung innerstaatlicher Konflikte zeigt, die von außen schwer einzuhegen sind. Eine Legitimation für Interventionen in Krisenregionen durch den VN-Sicherheitsrat ist nur noch in Ausnahmefällen zu erreichen.

Sicherheitspolitische Herausforderungen – im umfassenden Sinne verstanden – müssen sowohl in verschiedenen regionalen Kontexten als auch in unterschiedlichen Akteurskonstellationen untersucht werden.

Euro-atlantische
Sicherheitsordnung

Die Neudefinition der euro-atlantischen Sicherheitsordnung, die durch die aggressive Außenpolitik der russischen Regierung nachhaltig erschüttert worden ist, bleibt eine zentrale sicherheitspolitische Herausforderung. Zu fragen ist, wie den in der Charta von Paris niedergelegten Prinzipien wieder zur Geltung verholfen werden kann. Gleichzeitig gilt es, den Schutz der europäischen Staaten durch Abschreckung und Verteidigung zu gewährleisten, zumal vor allem mittel- und osteuropäische Staaten eine Verschlechterung der Sicherheitslage konstatieren. Im künftigen transatlantischen Verhältnis wird es darum gehen, wie die Europäer mehr Handlungsfähigkeit – Stichwort »europäische oder strategische Souveränität« – erreichen und dies politisch und militärisch unterlegen können.

Nato: Abschreckung
und Verteidigung
→ Krisenmanagement und
Krisenfrüherkennung, S. 34f

Die Nato-Staaten stehen vor der doppelten Aufgabe, sich politisch aufgrund von Partikularinteressen einzelner Alliierten nicht auseinanderdividieren zu lassen und militärisch handlungsfähig zu bleiben. Beides wird angesichts transatlantischer Verwerfungen und innereuropäischer Spannungen sowie begrenzter Verteidigungsausgaben schwieriger. Die Nato wird die 2014 begonnene Refokussierung auf Bündnisverteidigung fortsetzen. Das erfordert immer noch von vielen Nato-Mitgliedern, darunter Deutschland, weitreichende Investitionen in Planung, Ausrüstung und Ausbildung und wirft kontroverse Fragen auf, etwa zu Abschreckung und Atomwaffen. Gleichzeitig bleibt die zweite Kernaufgabe der Nato relevant: Krisenmanagement bzw. Projecting Stability, wie in der Trainingsmission im Irak, und auch die dritte: kooperative Sicherheit, etwa mit Blick auf Russland. Zudem wollen sich die Alliierten stärker auf jene Herausforderungen vorbereiten, die mit der politischen, militärischen und wirtschaftlichen Machtprojektion Chinas auch in Europa einhergehen. Politisch ist zu erwarten, dass aufgrund der selektiven Führungsrolle der USA traditionelle politische Konfliktlinien im Bündnis aufbrechen. Der Konflikt zwischen den Alliierten Türkei, Griechenland und Frankreich zeugt davon. Schließlich werden die Alliierten Chancen und Risiken neuer Technologien für die Nato abwägen müssen, etwa

→ USA, S. 12f

in den Bereichen Künstliche Intelligenz und Überschallwaffen, Der 2019 von Deutschland lancierte Reflexionsprozess in der Nato ist eine Möglichkeit, die Ausrichtung des Bündnisses unter dem Leitmotiv NATO 2030 zu gestalten, inklusive einer erwarteten Debatte über ein neues strategisches Konzept der Nato.

Deutschland, das mehr Verantwortung übernehmen will und in EU und Nato mit entsprechenden »Führungs«-Erwartungen konfrontiert ist, kommt in Bezug auf die Kooperation zwischen Nato, EU und einzelnen Staaten eine Schlüsselrolle zu. Es kann die Kooperation auf Arbeitsebene weiter unterstützen, so im Bereich militärische Mobilität. Doch setzen Blockaden auf politischer Ebene – etwa seitens der Türkei oder Griechenlands – der Kooperation Grenzen. Zudem wird sich die Bundesrepublik auch weiterhin an der Diskussion darüber beteiligen müssen, wie mit der zunehmenden Vermischung von innerer und äußerer Sicherheit umzugehen ist. Dabei geht es auch um koordinierte Reaktionen der Nato und der EU auf Formen der hybriden Kriegführung, wie sie in der Krise um die Ukraine und seitdem in verschiedenen Situationen in Europa zu beobachten waren. Zudem rücken Verbindungen von transnationalem Terrorismus, organisierter Kriminalität, fragilen Staaten und Proliferation in den Fokus. In vielen Bereichen erfordert dies komplementäres Handeln von EU, Nato und einzelnen Staaten.

Nato-EU-Kooperation

Die Pandemie unterstreicht die Notwendigkeit, dass Staaten und internationale Organisationen (wie die EU) Sicherheit umfassend verstehen und die Dimensionen der Vorsorge und Resilienz besser gewährleisten müssen, ohne die bekannten Aufgaben (Verteidigung, Abschreckung, Stabilisierung) zu vernachlässigen. Es gilt in Bereichen wie zum Beispiel Infrastruktur und Energie Resilienz zu schaffen, die nicht dem traditionellen Sicherheitsverständnis entsprechen, jedoch auch im Verteidigungsbereich ein Risiko darstellen können.

Resilienz

Streitkräfteentwicklung und Ausrüstung

Die Gleichzeitigkeit der Aufgaben – Auslandseinsätze und einsatzgleiche Verpflichtungen der Bundeswehr sowie Landes- und Bündnisverteidigung (LV/BV) – wird als Herausforderung bestehen bleiben. Der größere Nachholbedarf bei Letzterem wird die Diskussion weiter bestimmen. Dazu gehören sowohl Großprojekte wie die Nachfolge für das Kampfflugzeug Tornado und den Mittleren Transporthubschrauber CH-53, die multinationalen Projekte Future Combat Air System (FCAS) und Main Ground Combat System (MGCS) sowie die Beschaffung des Mehrzweckkampfschiffs 180, von (bewaffneten) Drohnen als auch Themen wie Logistik, Infrastruktur und Digitalisierung.

Ein Stagnieren oder Schrumpfen des Verteidigungshaushalts würde die materielle Einsatzbereitschaft weiter belasten. Zudem stünden die Zusagen an EU und Nato in Frage, damit auch Deutschlands militärische und politische Verlässlichkeit und Europas Handlungsfähigkeit. Für die erfolgreiche Durchführung von Großprojekten wie dem FCAS ist langfristige Planungssicherheit nötig. EU-weit sinkende Verteidigungshaushalte könnten zu koordinierten europäischen Anstrengungen und einer Konsolidierung der Rüstungsindustrie zwingen.

Rüstungsexporte

Bei deutschen Rüstungsexporten, insbesondere in Drittstaaten, existiert ein Spannungsverhältnis sicherheits- und europapolitischer sowie oft auch industriepolitischer Ziele: Ein

Ziel von Rüstungsexporten ist es, konkret dazu beizutragen, Partner zu ertüchtigen und so strategische Partnerschaften mit Importländern zu formen. Dabei ist es Bestandteil deutscher Außenpolitik, auf die Wahrung von Menschenrechten in den Empfängerländern zu achten und sie gleichzeitig darin zu unterstützen, ihre regionale Verantwortung für Frieden und Stabilität zu stärken.

Der Verkauf von Rüstungsgütern kann technologische Fähigkeiten und die notwendige industrielle Basis in Deutschland und Europa sichern, so einen Beitrag zur »europäischen technologischen und industriellen Souveränität« leisten, die hochwertige Ausstattung der Bundeswehr und damit ihre Handlungsfähigkeit sichern sowie Skaleneffekte bei den Preisen erzielen. Die notwendige Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie, ein Hinarbeiten auf europäische Souveränität im industriellen Bereich und eine stärker abgestimmte EU-Außenpolitik erfordern langfristig eine bessere Koordinierung der Rüstungsexporte von EU-Mitgliedstaaten. Dazu könnte auf das Abkommen zwischen Deutschland und Frankreich über Ausfuhrkontrollen im Rüstungssektor vom Oktober 2019 aufgebaut werden.

→ GSVP, S. 22

Je weiter gemeinsame Rüstungsvorhaben voranschreiten, etwa das deutsch-französisch-spanische Future Combat Air System (FCAS), desto wichtiger ist eine Klärung der Zusammenhänge von Verteidigungs- und Rüstungspolitik sowie die sicherheitspolitische Begründung von Rüstungsexporten auf deutscher und europäischer Ebene. Zudem erhebt die EU-Kommission mit der Gründung der neuen Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Welt- raum und dem Europäischen Verteidigungsfonds erstmals den Anspruch, die Entwicklung der Rüstungsindustrie mitzugestalten.

Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung und Nichtverbreitung

Die Gefahr besteht, dass es ab 2021 keine vertragliche Begrenzung und Verifikation amerikanischer und russischer Atomwaffen mehr geben wird: Der INF-Vertrag ist 2019 außer Kraft getreten. Eine Verlängerung des New START-Vertrags ist fraglich. Mit der Kündigung des Open-Skies-Vertrags durch die USA droht zudem der Verlust eines weiteren Transparenzinstruments, das zur Einhegung der Nato-Russland-Spannungen beigetragen hat. Die europäischen Staaten, vor allem die E3, sind gefordert, sich für eine Trendwende einzusetzen, um eine weitere Erosion der Rüstungskontrolle und einen destabilisierenden nuklearen Rüstungswettlauf zu verhindern.

New START

Der New START-Vertrag läuft im Februar 2021 aus. Die Trump-Administration zögert, ihn zu verlängern, und will auch China einbeziehen, was wenig aussichtsreich ist. Eine Welt ohne vertragsrechtliche Begrenzung und Verifikation strategischer Atomwaffen ist also ab 2021 ein realistisches Szenario. Der bereits eingeleitete qualitative Rüstungswettlauf würde sich dann intransparent und unreguliert fortsetzen, selbst wenn die Folgen der Corona-Krise dessen Geschwindigkeit verlangsamen könnten. Dies würde auch in China den Befürwortern einer nuklearen Aufrüstung neue Argumente liefern. Hinzu kommen Probleme, künftige strategische Stabilität zu definieren. Sie ergeben sich aus dem Aufstieg Chinas und anderer nuklearer Akteure ebenso wie aus der Entwicklung neuer Waffentechnologien, die von New START bisher nicht erfasst sind. Deutschland wird sich dazu in der Nato und im VN-Sicherheitsrat ebenso positionieren müssen wie zur Frage der Tri- oder Multilateralisierung künftiger nuklearer Rüstungskontrolle.

Neue Konflikte in und um Europa haben die Bedrohungsperzeptionen verschärft und Nuklearwaffen in den Militärdoktrinen an Bedeutung gewinnen lassen. Gegenseitige Vorwürfe, den INF-Vertrag gebrochen zu haben, führten 2019 dessen Ende herbei. Seitdem diskutieren die Nato-Staaten, wie angemessene politische und militärische Reaktionen auf die neuen russischen Systeme aussehen sollten, die die Verteidigung der Alliierten gewährleisten, aber einen Stationierungswettbewerb in Europa vermeiden. Auch die Debatte über den Nutzen der erweiterten Abschreckung und die Bedeutung der nuklearen Teilhabe wird sich fortsetzen, da diese mit vielen anderen umstrittenen Themen verknüpft ist, wie der russischen Bedrohung, der domänenübergreifenden Anpassung der Abschreckung in der Nato, der Entwicklung von Atomwaffen mit geringerer Sprengkraft, Sorgen über die Verlässlichkeit von US-Zusagen für Europas Verteidigung und anstehenden nationalen Beschaffungen von »dual capable«-Flugzeugen.

Ende des INF-Vertrags, »sub-strategische« Atomwaffen und nukleare Teilhabe

Wegen der Corona-Krise ist die NVV-Überprüfungskonferenz um ein Jahr auf 2021 verschoben worden. Der Eindruck einer Erosion der nuklearen Rüstungskontrolle wird sich noch verschärfen, wenn der New START-Vertrag bis dahin außer Kraft treten sollte. Das wachsende Misstrauen vieler NVV-Vertragsstaaten gegenüber den Ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats (P5) und deren Bereitschaft, die Abrüstungsverpflichtung umzusetzen, hat sich in der Unterzeichnung des Vertrags über das Verbot von Nuklearwaffen (TPNW 2017) niedergeschlagen. Er könnte 2021 in Kraft treten. Die Spaltung der NVV-Staatengemeinschaft in eine kleinere Gruppe, die weiterhin auf nukleare Sicherheitsgarantien der USA setzt, und eine größere Gruppe, die den TPNW fördert, wird sich fortsetzen. Dies und die Krisen um die Atomvereinbarung mit dem Iran und die Atomwaffen Nordkoreas werden das Nichtverbreitungsregime weiter beschädigen. Deutschland muss dazu beitragen, die damit verknüpften Risiken zu minimieren, etwa durch die Stärkung von Exportkontrollen, Verifikation und Regionalvereinbarungen. Zugleich muss es sich bemühen, Brücken zu bilden, damit sich die Spaltung der NVV-Staatengemeinschaft nicht weiter vertieft und die Erosion der Nichtverbreitungsinstrumente aufgehalten wird.

Nichtverbreitungsvertrag (NVV), Vertrag über das Verbot von Nuklearwaffen (TPNW)

Angesichts eines rigiden US-amerikanischen Sanktionsregimes erklärte Iran im Mai 2019, keine technischen Beschränkungen seines Atomprogramms mehr anzuerkennen, und setzt die Vereinbarung seither nur noch in Teilen um. Derweil begegnet Iran der Politik des »maximalen Drucks« mit einer Politik des »maximalen Widerstands«, die unter anderem mit einer Ausweitung des Atomprogramms und Übergriffen auf Öltanker am Persischen Golf einhergegangen ist. Sein Raketenprogramm setzt Iran ebenfalls fort, sein politisch-militärischer Einfluss in der Region (Libanon, Irak, Syrien, Jemen) ist ungeachtet von Protesten in einzelnen Ländern ungebrochen. Eine größere regionale Eskalation oder gar ein Austritt Irans aus dem NVV sind nicht auszuschließen.

Atomvereinbarung mit Iran (JCPOA)

Im Konflikt der P5 und Deutschlands mit dem Iran über das Atomprogramm ist eine Rückkehr zum Status quo ante von 2016 schwer vorstellbar. Sollte das Abkommen seine Wirksamkeit endgültig verlieren und Iran ein militärisches Nuklearprogramm aufnehmen, droht eine militärische Eskalation am Golf. Deutschland ist gemeinsam mit den E3 gefordert, den JCPOA zu erhalten und gegebenenfalls an der Gestaltung eines realistischen Nachfolgeabkommens zum JCPOA mitzuwirken.

Solange substantielle Verhandlungen zwischen Pjöngjang und Washington ausbleiben, treibt das Kim-Regime sein Raketenprogramm voran, führt seine Produktion von spaltbarem Material und ballistischen Raketen sowie den Ausbau der zugehörigen Infrastruktur weiter. Eine Fortsetzung unterschwelliger Provokationen in Form von waffentechnologischer Weiterentwicklung und Einsatzbereitschaft sowie Sanktionsumgehungen sind

Nordkoreanisches Atomprogramm

wahrscheinlich. Der Konflikt mit Washington könnte sich wieder zuspitzen; es bedarf weitreichender beidseitiger Kompromissbereitschaft, um einen schrittweisen Prozess zu ermöglichen, der auf eine Denuklearisierung abzielt.

Verbot chemischer, bakteriologischer, biologischer und toxischer Waffen

Mit Blick auf das Chemiewaffen-Übereinkommen und im Lichte der Vergiftung des russischen Oppositionspolitikers Nawalny stellen sich die Fragen, wie die Akzeptanz des Attributionsinstruments der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) erhöht und wie die Vertragsstaaten zu mehr Kooperation und Transparenz bei der Nachverfolgung von CW-Einsätzen bewegt werden können. Ferner ist zu klären, wie die vollständige Offenlegung vermutlicher CW-Restbestände Syriens erreicht werden kann. Da für die Umsetzung des Übereinkommens über das Verbot bakteriologischer, biologischer und toxischer Waffen (BWÜ 1972) keine Vertragsstaatenorganisation existiert, sollen Expertentreffen dazu beitragen, die nationale Umsetzung der Konvention und die internationale Kooperation zu fördern. Die Frage, wie der Mechanismus des VN-Generalsekretärs zur globalen Zusammenarbeit von Laboratorien und Experten bei Verdachtsfällen gestärkt werden kann, dürfte durch die Covid-19-Krise neue Aufmerksamkeit erhalten.

Multilaterale konventionelle Rüstungskontrolle in Europa

Die multilaterale konventionelle Rüstungskontrolle in Europa erodiert weiter: Der KSE-Vertrag ist unwirksam, das Wiener Dokument kann ihn nicht ersetzen, der »strukturierte Dialog« der OSZE über die Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle stagniert. Der Austritt der USA aus dem Open-Skies-Vertrag am 22. November 2020 gefährdet die Wirksamkeit eines weiteren Transparenzinstruments, das angesichts der Nato-Russland-Krise dringend benötigt wird. Deutschland und die Gruppe der gleichgesinnten europäischen Staaten müssen sich daher für die Erneuerung von Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) einsetzen, um eine weitere Destabilisierung in den Nato-Russland Kontaktzonen zu verhindern, vor allem im Ostsee- und Schwarzmeerraum. Nach dem Ausscheiden der USA kommt es darauf an, den Open-Skies-Vertrag in Europa, Russland und Kanada weiter zu implementieren.

Sicherheitspolitische Herausforderungen der Digitalisierung

Zentrale Entwicklungslinien der sicherheitspolitischen Betrachtung von Digitalisierung sind erstens der Cyber- und Informationsraum (CIR) als militärisches und geheimdienstliches Betätigungsfeld und zweitens die Verbindung von Digitalisierung und Waffenplattformen in letalen autonomen Waffensystemen (LAWS).

Der CIR gewinnt auch weiterhin an sicherheitspolitischer und militärischer Bedeutung. Daraus ergeben sich Fragen zu Grenzen und Möglichkeiten von Cyberabschreckung oder dazu, wann Cyberangriffe die Schwelle eines bewaffneten Konflikts erreichen und möglicherweise einen Verteidigungsfall der Nato auslösen.

Sicherheitsdilemmata und Rüstungswettläufe

Der CIR ist zudem durch Sicherheitsdilemmata und Rüstungswettläufe gekennzeichnet. Zahlreiche Staaten, darunter auch Deutschland, haben offensive Cyber-Fähigkeiten und -Kommandos aufgestellt, um in Netzwerke von Gegnern und Rivalen einzudringen. Daraus ergeben sich neue Dynamiken, da Cyber-Fähigkeiten eine geringe Halbwertszeit haben, weshalb Staaten diese Fähigkeiten tunlichst nutzen, bevor sie nutzlos werden. Cyberangriffe sind mittlerweile ein etabliertes Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik geworden, etwa zum »tacit bargaining« (siehe das Beispiel der US-Iran-Konfliktodyade), zur Abschreckung oder im Kontext vorbereitender Strategien, um für zukünftige militärische

Konflikte gerüstet zu sein. Damit einher geht eine große Unsicherheit für politische Entscheider, da Eskalationsdynamiken im CIR weitgehend unerforscht sind.

Beobachten lässt sich auch eine »Vernachrichtendienstlichung«: Immer mehr Aspekte staatlichen Handelns im CIR finden unter großer Geheimhaltung, plausibler Abstreitbarkeit, somit unter den Strukturbedingungen von Geheimdienstinteraktionen statt. Diese folgen teils eigenen Logiken und unterscheiden sich von klassischen militärischen Auseinandersetzungen. Diese und ein Trend zum digitalen Autoritarismus sind zu analysieren.

Staaten versuchen Risiken des CIR einerseits unilateral zu begegnen, durch aktive Cyber-Verteidigungs- oder defensive Resilienzstrategien. Hierbei ist die Frage der Effizienz weitgehend unbeantwortet. Internationale Bemühungen, die unerwünschten Nebeneffekte zusehends intensiverer zwischenstaatlicher Cyber-Operationen einzudämmen, entwickeln sich indes nur langsam und mit wenig Schlagkraft. Gleichzeitig versuchen China und die USA über einen neuen, umfassenden Ansatz – er bezieht Cyber-Sicherheits-, Handels-, Wirtschafts- und Außenpolitik ein –, die logischen und Infrastrukturkomponenten des Cyber- und Informationsraums zu beeinflussen (5G, Internetprotokolle und Standards).

Im Ergebnis stellen sich grundsätzliche Fragen für die Strategiebildung Deutschlands: etwa welche Ziele im Cyberspace erreicht werden sollen (zum Beispiel Cyber-Verteidigung, Abschreckung, strategische Autonomie und gesellschaftliche Resilienz) und ob bzw. wie die verschiedenen Mittel und Cyberfähigkeiten (»hack back« bzw. eigene offensive Cyber-Operationen) zu diesem Zweck eingesetzt werden können und sollen. Der rechtliche Rahmen von Cyber-Operationen ist nach wie vor von Grauzonen gekennzeichnet.

Neue militärische Fähigkeiten im Bereich der Digitalisierung ergeben sich durch Waffensysteme mit autonomen Funktionen (selbstagierende unbemannte Flug-, Wasser- und Landfahrzeuge). Diese Waffensysteme sollen nicht nur selbständig navigieren, sondern auch Ziele auswählen und bekämpfen, ohne dass ein Mensch direkt involviert sein muss. Diese neuen Möglichkeiten haben Auswirkungen auf das humanitäre Völkerrecht und das Konzept der Rüstungskontrolle. Unklar ist noch, ob ein Sinken der Verteidigungsausgaben im Gefolge der Corona-Krise die Entwicklung dieser Systeme beeinflussen wird.

»Vernachrichtendienstlichung«

Aktive Cyber-Verteidigungs- oder defensive Resilienzstrategien

Strategiebildung Deutschlands

Regionale Konfliktkonstellationen

Nicht in allen hier skizzierten regionalen Konfliktkonstellationen hat Deutschland einen Hebel zur Konflikteinhegung oder gar -lösung in der Hand. Zudem ist Deutschland in unterschiedlichem Maße interessiert und involviert. Aber die Erfahrung zeigt, dass die Bundesrepublik von den Auswirkungen dieser Konflikte sehr schnell direkt oder indirekt betroffen sein kann. Umso größere Bedeutung hat eine Politik des aktiven Krisenmanagements, vor allem im Verbund mit Partnern und im Rahmen internationaler Organisationen. Auf diese Problemkomplexe richten sich laufend die regionalwissenschaftlichen und sicherheitspolitischen Analysen der SWP.

Die sich verschärfenden Rivalitäten zwischen den USA und China, ungelöste sicherheitspolitische Konflikte (Nordkorea, Süd- und Ostchinesisches Meer, Taiwan, Kaschmir), Territorialkonflikte (China – Indien, Süd- und Ostchinesisches Meer), historische Altlasten (Japan – China – Korea – Russland) und militärische Aufrüstung sorgen dafür, dass Frieden und Stabilität trotz enger wirtschaftlicher Verflechtungen in Asien fragiler werden. Ein umfassendes System regionaler Sicherheit für den asiatisch-pazifischen Raum ist zuletzt mit der Konstituierung der sogenannten Quad-Gruppe (USA, Japan, Australien, Indien) in

Asien – Pazifik

weite Ferne gerückt. Die Gefahr einer militärischen Austragung des Konflikts um das nordkoreanische Nuklearprogramm ist nicht gebannt. Chinas nationalistische Rhetorik lässt befürchten, dass sich der Taiwankonflikt im Untersuchungszeitraum verschärfen könnte. Die Zuspitzung von Konflikten im Südchinesischen Meer wie auch am Persischen Golf unterstreicht die Bedeutung maritimer Sicherheit.

Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Im Nahen und Mittleren Osten verschränken sich Machtkämpfe zwischen lokalen Akteuren mit Konflikten zwischen Regionalmächten und mit Großmachtrivalitäten. Deutlich wird dies im syrischen Bürgerkrieg, wo etwa die Türkei und Russland um Einfluss ringen, während der Iran und Israel inkompatible Ordnungsvorstellungen verfolgen. Auch kleinere Mächte wie die VAE und Katar bemühen sich Regionalpolitik zu betreiben. Im eigenen Interesse wird die EU als Ordnungsmacht im Nahen Osten im gleichen Maße stärker gefordert sein, in dem die USA ihre politische Rolle in der Region reduzieren.

Der Rückzug der USA aus der Atomvereinbarung mit Iran hat die Region mehrfach an den Rand einer kriegerischen Auseinandersetzung gebracht. Auch die iranische Unterstützung für Konfliktakteure in Irak, Syrien, Libanon und dem Gaza-Streifen hält an und ruft zusätzliche Spannungen mit Israel hervor. Zugleich dürften die Spannungen zwischen Iran auf der einen und Saudi-Arabien und den VAE auf der anderen Seite weiter zunehmen.

Der schwindende Einfluss der USA und die zusehends offensive Verfolgung eigener Sicherheitsinteressen durch Regionalstaaten im Nahen und Mittleren Osten strahlt immer mehr auch auf Nord- und Ostafrika aus. In Libyen haben die VAE, die Türkei, Russland und Ägypten ihre Interventionen seit 2019 stark intensiviert und dadurch Bemühungen um eine Konfliktbeilegung weiter erschwert. Zudem hat der Libyenkonflikt zunehmend Auswirkungen auf die Konflikt dynamiken im östlichen Mittelmeer.

Fragile Transitionsländer wie Sudan und Äthiopien und die Staaten am Horn von Afrika geraten mehr und mehr in den Sog der Konkurrenz zwischen Katar, Türkei und Iran auf der einen und den Emiraten sowie Saudi-Arabien auf der anderen Seite. Neben den Regionalmächten weitet auch China seine militärische Präsenz am Horn von Afrika und dem Roten Meer aus. Der Nilwasserkonflikt zwischen Ägypten, Sudan und Äthiopien sorgt weiterhin für Spannungen.

Israel

Israel gelingt es aufgrund der überragenden Bedeutung der Auseinandersetzung mit Iran, seine Isolierung im Nahen Osten allmählich zu überwinden. Die wichtigsten aktuellen Beispiele waren die »Friedensabkommen« mit den VAE und Bahrain vom September 2020 und die Ankündigung einer Normalisierung der Beziehungen mit dem Sudan, auf die weitere ähnliche Verträge folgen könnten (Oman, Katar, gegebenenfalls Saudi-Arabien). So wird Israel immer mehr zu einem in der Region anerkannten Akteur. Dabei spitzt sich der israelisch-palästinensische Konflikt aufgrund der Erosion des in Oslo vereinbarten Konfliktmanagements zu. Wichtige Forschungsfragen sind die nach den Folgen der Anerkennung Israels für regionale Kräftekonstellationen, der weiteren Entwicklung zwischen Israelis und Palästinensern und dem Verhältnis zwischen der EU und dem jüdischen Staat.

Östliches Mittelmeer

Im östlichen Mittelmeer stehen Deutschland und die EU vor der Aufgabe, gegen die von der Türkei betriebene Militarisierung des Konflikts um die Abgrenzung maritimer Zonen sowohl EU-interne Solidarität mit Griechenland und der Republik Zypern zu üben und zugleich den maximalistischen Positionen Athens und Nikosias zu widersprechen und berechnete Interessen der Türkei zu berücksichtigen. Insgesamt wird sich die Frage stellen, wie Deutschland, EU und Nato auf die zunehmend aggressive Politik der Türkei in seiner unmittelbaren Nachbarschaft (Syrien, Irak, Armenien/Aserbaidschan) und darüber hinaus (Libyen, Rotes Meer) reagieren.

Der Waffenstillstand in der Ostukraine bleibt brüchig; die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen kommt ebenso wenig voran wie die Diskussion über die von Russland vorgeschlagene VN-Mission im Donbas. Seit 2017 haben wirtschaftliche und infrastrukturelle Maßnahmen die Isolation zwischen den separatistischen Gebieten und dem von der Regierung kontrollierten Donbas vertieft und damit eine politische Lösung zusätzlich erschwert. Dennoch bleibt die deutsch-französische Kooperation zur Einhaltung des Minsker Abkommens weiterhin unerlässlich. Auch die anderen ungelösten Konflikte in der östlichen Nachbarschaft der Europäischen Union – wie Abchasien und Südossetien – sind einer Lösung nicht näher gekommen. Wie wichtig dies wäre, zeigt die militärische Eskalation des fast drei Jahrzehnte lang »eingefrorenen« armenisch-aserbaidzhanischen Konflikts um Berg-Karabach 2020.

Osteuropa, Russland

Russland wird 2021 den Vorsitz des Arktischen Rates übernehmen. Aufgrund der wachsenden Bedeutung sicherheitspolitischer Themen sollten die Beteiligten entweder frühere Formate des Dialogs über Fragen militärischer Sicherheit in der Arktis aufnehmen oder eine neue Arbeitsgruppe des Rates einrichten. Es gilt, den Dialog wiederherzustellen und die Transparenz zu erhöhen, um Missverständnissen und damit Eskalationsrisiken vorzubeugen. Dazu könnten Verhaltensregeln (Code of Conduct) hilfreich sein.

Arktis

Internationalisierte Bürgerkriege und ihre transnationale Verflechtung

Der schon länger anhaltende Trend zu einer stärkeren transnationalen Verflechtung innerstaatlicher Konflikte ging in den letzten Jahren mit deren fortschreitender Internationalisierung einher. Dies gilt insbesondere dort, wo sich Regionalmächte einen größeren Handlungsspielraum erarbeitet haben, etwa im Nahen und Mittleren Osten, in Nordafrika und dem Horn von Afrika. Die Verstrickung externer Akteure in Konflikte wie in Syrien, Libyen und dem Jemen ist ein Hindernis für die Einhegung und Beilegung von Konflikten. Das schlägt sich auch in Blockaden im VN-Sicherheitsrat nieder. Für europäische Akteure ist es wichtig, vorhandene Hebel wie etwa Sanktionsregime zu nutzen. Denn die EU setzt zum einen VN-Beschlüsse um und kann zum anderen autonome Sanktionen verhängen. Gerade die bessere Um- und Durchsetzung geltender VN-Waffenembargos in Konfliktkontexten verdient über den Fall Libyen hinaus mehr Aufmerksamkeit. Allerdings ergeben sich für die EU und ihre Mitgliedstaaten auch Zielkonflikte zwischen kurzfristigen Interessen und langfristigen Stabilisierungsansätzen.

Transnationale Verflechtung innerstaatlicher Konflikte

Für die europäische Politik stehen die regionalen und globalen Auswirkungen innerstaatlicher Konflikte im Vordergrund: Wanderungsbewegungen, organisierte Kriminalität und transnationaler Terrorismus. In vielen regionalen Krisenlandschaften finden jihadistische Gruppen weiterhin fruchtbaren Boden, so in der Region um den Tschadsee, dem Horn von Afrika und dem Sahel. Eine Ausbreitung jihadistischer Mobilisierung lässt sich insbesondere in Zentralmali und Burkina Faso beobachten. IS-Ableger im Sahel, in Ägypten, Afghanistan und den Philippinen gewinnen gegenüber der Mutterorganisation im Irak und in Syrien an Bedeutung; zudem geraten al-Qaida-Filialen in Syrien, Jemen und dem Sahel nach dem Zusammenbruch des »Kalifats« wieder stärker in den Blick.

Transnationaler Terrorismus

In Afghanistan haben die Taliban aufgrund des nachlassenden amerikanischen Engagements weiter an territorialem Einfluss gewonnen. Zugleich sind trotz laufender Verhandlungen Fortschritte im Prozess der inneren Aussöhnung ausgeblieben. Der Einsatz

der Nato in Afghanistan und damit auch der Bundeswehr scheint vor einem baldigen Ende zu stehen. Mit dem IS ist im Land eine neue Bedrohung hinzugekommen, die auf die Nachbarstaaten ausstrahlt und dortige Konflikte zu verschärfen droht. Eine wichtige Frage wird sein, inwieweit sich Afghanistan erneut zu einem Epizentrum des internationalen Terrorismus entwickeln wird.

Organisierte Kriminalität
(OK)

Die organisierte Kriminalität (OK) bleibt eine wirtschaftliche sowie sicherheits- und entwicklungspolitische Herausforderung für Deutschland und die EU. Die Aktivitäten krimineller Netzwerke beispielsweise im Drogen- und Menschenhandel oder bei der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen haben vielfältige Folgen über Landesgrenzen hinweg. Besonders betroffen sind fragile Staaten aufgrund unzureichender Strafverfolgung, mangelhafter rechtsstaatlicher Strukturen und hoher Korruptionsanfälligkeit von Politik und Wirtschaft. In einigen Regionen ist OK und ihre Bekämpfung mit massiver Gewalt verbunden. Kriminelle Netzwerke können auch Teil von Kriegsökonomien sein und in komplexer Verflechtung mit anderen Akteuren zu Instabilität beitragen. Für die deutsche und europäische Politik wird es insbesondere darum gehen, Erkenntnisse aus der inneren Sicherheit mit außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Erfahrungen zusammenzuführen und zu nutzen.

Krisenmanagement und Stabilisierung fragiler Staaten

Internationale Krisen-
management-Formate

Internationales Krisenmanagement – zivil wie militärisch – ist ein wichtiges Instrument im Umgang mit verschiedenen Bedrohungen für Frieden und Sicherheit. Neben regionalen und innerstaatlichen Konflikten geht es um Gefahren durch fragile Staatlichkeit, den transnationalen Terrorismus, organisierte Kriminalität und weitere grenzüberschreitende Herausforderungen. Im engeren Sinne gehören dazu Friedenseinsätze 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 der Beschluss solcher Einsätze bzw. deren Umsetzung in eingeführten Foren wie den Vereinten Nationen zunehmend schwierig werden, lässt sich ein Trend zu Ad-hoc-Koalitionen beobachten. Wie können gegen diesen Trend Bemühungen intensiviert werden, um globale und regionale Formate des Krisenmanagements anzupassen und (wieder) zu beleben?

Auslandseinsätze der
Bundeswehr

In den kommenden Jahren werden die Auslandseinsätze der Bundeswehr erheblichen Veränderungen unterliegen. Mit dem voraussichtlichen Ende der Resolute Support Mission in Afghanistan (mit zuletzt 1 300 deutschen Soldaten) im Jahr 2021 endet wohl auch die Phase großformatiger Stabilisierungseinsätze. Angesichts ihrer zumindest gemischten Erfolgsbilanz bedarf es einer vertieften Analyse der dabei angestrebten Vorhaben, der eingesetzten Mittel und der erreichten Ziele. Auch die deutsche Beteiligung am Stabilisierungseinsatz der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) mit zurzeit 1 100 Soldaten der Bundeswehr steht in Anbetracht der sich zusehends verschlechternden Sicherheitslage und des Militärputsches im August 2020 vor einer Wegscheide: Während die größer gewordene Verantwortung Deutschlands in der internationalen Politik und die Solidarität mit Frankreich für eine Fortführung des Einsatzes sprechen, lassen die ausbleibenden Fortschritte bei der Umsetzung des Friedensabkommens von Algier und die Gesamtentwicklung Malis einen Abzug aus der Mission angeraten sein. Im Kontext der Stabilisierung der europäischen Nachbarschaft werden Auslandseinsätze der Bundeswehr aber weiterhin zum sicherheitspolitischen Instrumentarium der Bundesrepublik gehören. Das zeigt die Betei-

ligung an der maritimen EU-Mission »Itrini« zur Überwachung des VN-Waffenembargos in Libyen; nach einem Friedensschluss im Land stellt sich für die Deutschland die Frage nach einer Beteiligung an einer möglichen Peacekeeping-Mission der VN.

Das militärische Krisenmanagement kann jedoch nur ein Element eines umfassenden Ansatzes sein. Ohne einen ergänzenden politischen Prozess und Entwicklungsperspektiven für die Menschen in dem betroffenen Land bzw. der Region werden Erfolge bei der Stabilisierung nur von kurzer Dauer sein.

Zusehends rücken Maßnahmen in den Fokus, die darauf abzielen, die Handlungskapazitäten der regionalen und lokalen Akteure zu stärken. Der Auf- und Ausbau militärischer Kapazitäten wird dabei von Maßnahmen zur Stärkung von Polizei und Justiz ergänzt. Allerdings stehen hier häufig eine Vielzahl bi- und multilateraler Programme und Aktivitäten verschiedener Missionen unverbunden nebeneinander. In Mali etwa sind die VN-Mission, die militärische EUTM-Mission, die zivile EUCAP-Mission sowie zahlreiche bilaterale Programme an Beratung, Ausbildung und/oder Ausstattung im Sicherheitsbereich beteiligt. Der nachhaltige Aufbau von Kapazitäten ist zudem keine rein technische Aufgabe, sondern wirft viele politische Fragen auf, etwa die der Legitimität staatlicher Institutionen, die gestärkt werden sollen. Grundsätzlich kann »Ertüchtigung« andere Instrumente ergänzen, in der Regel aber nicht ersetzen. So hat die ressortübergreifende deutsche Ertüchtigungsinitiative gerade in den nord- und westafrikanischen Schwerpunktländern vor allem flankierenden Charakter. Wichtig sind jedoch auch grundlegende Bemühungen um Reformen im Sicherheitssektor von Partner- und Einsatzländern, die den politischen Rahmenbedingungen dort ausreichend Rechnung tragen.

Europäische Bemühungen um die Stabilisierung von Krisenstaaten in der unmittelbaren und weiteren Nachbarschaft sind zusehends von den innenpolitisch bestimmten Zielen der Terrorismusbekämpfung und vor allem der Migrationseindämmung geprägt. Dabei ergeben sich Zielkonflikte zwischen kurzfristigen Erfolgen in diesen Politikfeldern und der langfristigen Stabilisierung der betroffenen Länder. Denn gerade im Umgang mit autoritären Staaten hat sich gezeigt, dass die Bekämpfung von Terrorismus konterkariert wird, wenn grundlegende Menschen- und Bürgerrechte missachtet werden.

Die Auslagerung des europäischen Grenzschutzes in die Nachbarschaft hat politische und sicherheitspolitische Folgen, die kritische Aufmerksamkeit erfordern, um daraus politische Schlüsse zu ziehen. Dazu zählt die Aufwertung autoritärer Regime, die durch ihre Rolle in der Migrationseindämmung ihre Verhandlungsposition gegenüber europäischen Staaten stärken können. Genauer untersucht werden sollten auch die potentiell destabilisierenden Auswirkungen der Zusammenarbeit mit lokalen Konfliktakteuren (wie in Libyen) oder die wirtschaftlichen Folgen, die sich durch die Migration – einschließlich der intraregionalen – ergeben.

Die Forschung über Erfolg und Misserfolg externen Eingreifens etwa im Rahmen von Stabilisierungsmissionen kann Anhaltspunkte für die Ausgestaltung der entsprechenden Mandate liefern. Wissenschaftlich ist gut belegt, dass sich internationale Stabilisierungsbemühungen zu oft auf staatliche Institutionen konzentrieren und die gesellschaftliche Ebene vernachlässigen.

Darüber hinaus bleibt die Analyse der Ursachen von Fragilität, ihrer unterschiedlichen Ausprägungen und ihrer Folgen für die betroffenen Staaten wie auch für die internationale Politik eine wichtige Aufgabe. In diesem Kontext gilt es weiterhin zu untersuchen, unter welchen Bedingungen lokale Akteure auch ohne oder sogar gegen den Zentralstaat effektive und legitime Governance-Strukturen schaffen.

Stabilisierung von
Krisenstaaten

Aufwertung
autoritärer Regime

Erfolg und Misserfolg
externen Eingreifens

Ursachen von Fragilität

Wirtschaft und Gesellschaft

Die Bewältigung der Pandemie

Die Corona-Pandemie ist in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht das destruktivste globale Ereignis seit dem Zweiten Weltkrieg. Dessen weitreichende und gravierende Konsequenzen dürften sich 2021/22 erst allmählich offenbaren. Wie Länder die Pandemie bewältigen, wird nachhaltig und gegebenenfalls strukturbildend so unterschiedliche Bereiche wie Wirtschaft, Arbeit, Soziales, Klima und Gesundheit prägen und zu einem bestimmenden Faktor der Innenpolitik werden. Es kann aber auch ausschlaggebend sein für den Status und politischen Einfluss von Staaten im internationalen System.

Abbildung 4: Wirtschaft und Gesellschaft – Problemkreise im Überblick



Dauer, Verlauf und Geographie der globalen wirtschaftlichen Entwicklung werden angesichts der Covid-19-Virulenz noch für geraume Zeit unwägbar bleiben. Auch der politische Umgang mit der Krise fällt global, regional und lokal sehr unterschiedlich aus. Es wird 2021/22 darum gehen, die aus der Krise erwachsenen ökonomischen und gesellschaftlichen Konflikte und ihre Auswirkungen auf mannigfache Politikbereiche zu analysieren.

Unwägbarkeiten

Die strukturellen Altlasten der Vorjahre werden die Bewältigung der Pandemie erschweren. Nationale Regierungen stehen vor der Aufgabe, den drohenden Absturz in wirtschaftliche Depression und Massenarbeitslosigkeit abzuwenden und gleichzeitig sozialverträglich die Weichen für eine nachhaltige, resiliente Entwicklung zu stellen, Infrastrukturen zu modernisieren, Industriestandorte zu bewahren und auszubauen sowie Technologien voranzubringen.

Strukturelle Altlasten

Vielen Entwicklungs- und Schwellenländern droht bei schwachen Gesundheitssystemen und weniger robusten Volkswirtschaften das Abgleiten in eine Zahlungsbilanz- und Schuldenkrise. Darüber hinaus könnten infolge absehbarer Engpässe in der Nahrungsmittelversorgung oder durch das Aufflammen von Gewaltkonflikten humanitäre Krisen auftreten, die neue Wanderungsbewegungen auslösen könnten.

Entwicklungs- und Schwellenländer

Der Einbruch des internationalen Handels im Allgemeinen, die Unterbrechung kritischer Lieferketten im Speziellen hat eine neue Handel- und Globalisierungsdebatte entfacht. Wirtschaft und Politik streben an, nationale Verwundbarkeiten zu verringern, Wertschöpfungsketten krisenfester zu strukturieren und die internationale Handelsarchitektur fortzuentwickeln. Welche Auswirkungen das für die Wirtschafts- und Handelsstrukturen, aber auch für die Governance hat, wird im Analysezeitraum zu erforschen sein.

Kritische Lieferketten

Staat und Nation waren der entscheidende Bezugsrahmen in der unmittelbaren Pandemie-Krisenreaktion, ihr Stellenwert als unerlässlicher politischer Gestalter ist durch die Krise generell gestiegen. In verschiedenen Politikbereichen steht das Verhältnis zwischen Markt und Staat vor einer Neubestimmung. Wie stark wird die Frage, wer am schnellsten aus der Krise kommt, den Konflikt der Systeme beeinflussen, und dies nicht nur auf politischer (demokratisch vs. autokratisch) oder der Ebene des politischen Stils (populistisch vs. technokratisch), sondern auch gesellschaftlicher Ebene (offen vs. gelenkt/autoritär)?

Staat und Nation

Auf internationaler Ebene hat sich bereits vor der Pandemie eine neue Systemkonkurrenz abgezeichnet: zwischen westlich liberalen Normen und autoritären Herrschaftsprinzipien. Die USA und China sind die Protagonisten der Auseinandersetzung; aber auch Europa, Russland, die Petrokratien und populistische Regime suchen ihren eigenen Platz und ihre Rolle in dieser bipolaren Konstellation.

Internationaler Ebene

→ Internationale Ordnung, S. 9 ff

Weltgesundheitspolitik in Zeiten von Covid-19

Die Covid-19-Pandemie zeigt Schwächen nationaler Gesundheitssysteme und die Abhängigkeit aller Sektoren und Lebensbereiche von deren Funktionsfähigkeit auf. Anhaltende Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Pandemie beruhen auch auf unzureichenden Daten über Effektivität von Gesundheitsschutzmaßnahmen, über Ansteckungsmuster und Systemkapazitäten.

Gesundheitssysteme

Relevante Faktoren für die Fortentwicklung der Pandemie bzw. der Eindämmung und Bewältigung sind: (1) Krisenverstärker: Weitere Krisen und manifestierte Ungleichheiten können den Pandemieverlauf negativ beeinflussen und vice versa. (2) Resilienz von nationalen Gesundheitssystemen: Krisenbewältigung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der

Faktoren für die Fortentwicklung des Pandemiegeschehens

Regelversorgung. Die Forschung kann hier Konzepte wie Gesundheitsversorgung als kritische Infrastruktur, soziale Sicherung, öffentliche Public-Health-System-Funktionen und Primärversorgung als »first line of defence« in politische Handlungsoptionen übersetzen. (3) Intersektoralität als Mittel zur Pandemieprävention: Der »One-Health-Ansatz« verknüpft die menschliche und die tierische Gesundheit mit dem Umweltschutz. (4) Effektive Gesundheitsschutzmaßnahmen: Mit Blick auf die Folgen für Gesellschaft, Wirtschaft und internationale Beziehungen muss über die zu treffenden pharmazeutischen und nicht-pharmazeutischen Maßnahmen kontextspezifisch entschieden werden und ist deren Effektivität laufend nachzuverfolgen. (5) Verfügbarkeit und Verteilung eines potentiellen Impfstoffes: Produktion, Verteilung und ein gerechter Zugang zu Impfstoffen können aufgrund von privatwirtschaftlichen Unternehmensinteressen und Vorkaufsrechten reicher Staaten zu erheblichen internationalen Spannungen führen. (6) Akzeptanz der Bevölkerung: Eine soziale, ökologische und ökonomische Folgenabschätzung, Inklusion und eine solide Risikokommunikation sind ausschlaggebend für die Akzeptanz von Gesundheitsschutzmaßnahmen in der Bevölkerung. Demokratien haben das Potential, unter Einbeziehung der Bevölkerung Gesundheitsschutzmaßnahmen sozial verträglicher zu gestalten als autoritäre Regime und so nachhaltig mehr soziale Akzeptanz zu schaffen. (7) Handlungsfähigkeit internationaler Akteure: Das Zusammenspiel der internationalen Akteure in der globalen Gesundheitsordnung verschiebt sich aufgrund des Rückzugs der USA als einer der finanzstärksten und einflussreichsten Staaten inmitten der Krise. Dadurch geraten neue Akteure wie China oder die Afrikanische Union (AU), aber auch Deutschland oder Frankreich stärker in den Vordergrund. 2021/22 wird zudem die Diskussion über eine Reform der WHO konkreter anlaufen. Ausschlaggebend wird eine Aufstockung der Pflichtbeiträge der WHO-Mitgliedstaaten und die Reform der internationalen Gesundheitsvorschriften sein.

Gerechte Impfstoffverteilung

Zentrales Thema 2021/22 wird die gerechte globale Verteilung von Diagnostika, Impfstoffen und Medikamenten sein und damit auch das Nord-Süd-Verhältnis und Fragen der globalen Gerechtigkeit. Die WHO, die WTO, neue Multi-Akteurspartnerschaften und die G-Formate könnten für eine erfolgreiche Ausgestaltung eines gerechten Mechanismus genutzt werden.

EU: Globale Gesundheitspolitik

Die Debatte über die Tiefe und Breite einer Europäischen Gesundheitsunion und die Schaffung einer europäischen Behörde für biomedizinische Forschung und Entwicklung werden in den Mitgliedstaaten zu führen sein. Die EU kann 2021/22 strategische Partnerschaften in globaler Gesundheit auf- und ausbauen und dafür Formate wie den AU-EU-Gipfel nutzen. Zudem sollte die EU ihren Beobachterstatus in der WHO ausbauen. Gesundheit könnte in der Krisenvorsorge und Vorausschau des Strategischen Kompasses der EU stärker berücksichtigt werden; jedoch nicht nur durch den Ausbau von Frühwarnsystemen, sondern auch durch die Stärkung allgemeiner Gesundheitsversorgung.

Zu untersuchen ist, wie sich die Rollendefinition der EU und effektive Partnerschaften in globaler Gesundheit ausgestalten lassen, um Anknüpfungspunkte für eine Neuausrichtung globaler Gesundheit aufzuzeigen.

Darüber hinaus ist das weitere Akteurs- und Interessenfeld im Hinblick auf die Entwicklung der globalen Gesundheitsarchitektur zu analysieren, das neben Staaten und regionalen Verbänden private Akteure wie die Bill und Melinda Gates-Stiftung und zivilgesellschaftliche Organisationen einschließt, außerdem die Interessen der Pharmaindustrie und die Handlungsfähigkeiten öffentlich-privater Zusammenschlüsse wie der Impfallianz Gavi und des Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria.

Weltwirtschaft in der Covid-19-Krise

Die im Frühjahr 2020 sukzessive eingetretenen Angebots-, Nachfrage- und Finanzmarkt-schocks haben die Weltwirtschaft in ihre wohl tiefste Rezession seit der Großen Depression der 1930er Jahre gestürzt. Der ökonomische Absturz hat auch starke soziale und gesellschaftliche Verwerfungen zur Folge, die nur teilweise durch öffentliche Sicherungssysteme aufgefangen werden können. Die für 2020 unvermeidliche Schrumpfung der Weltwirtschaft wird aller Wahrscheinlichkeit nach in den Folgejahren 2021 und 2022 nicht wieder wettzumachen sein. Damit verändern sich auch die Parameter der Budget- und Finanzpolitiken. Nicht zuletzt die Außen-, Sicherheits-, Handels- und Entwicklungspolitik geraten in der innenpolitischen Auseinandersetzung verstärkt unter Begründungszwang. Zudem hat die Corona-Krise ordnungspolitische Schwachstellen im globalen Kontext aufgezeigt, wie den kriselnden Multilateralismus, den Rückzug Amerikas aus globaler Verantwortung und Chinas systemische Herausforderung für die Außen- und Handelspolitik.

Rezession

Im Zuge der Pandemiekrise werden die ohnehin vorhandenen sozialen und gesellschaftlichen Spannungen und Konflikte akzentuiert und verschärft. Ungleiche Verteilung von Einkommen, Vermögen und daraus resultierende (Über-)Lebenschancen vertiefen sich. Soziale Schiefen und regionale Ungleichgewichte verstärken sich. In Ermangelung eines angemessenen sozialen Ausgleichs werden viele Gesellschaften Gefahr laufen, weiter auseinanderzudriften. Diese Entwicklungen werden innenpolitische Konsequenzen haben, insbesondere dann, wenn populistische Strömungen und Parteien die Infektionseindämmungsmaßnahmen und die entstehenden Anpassungslasten im Sinne eines Anti-Eliten-Diskurses deuten. Sollte ihr Narrativ überzeugen, hätte die populistische Systemkritik nach Globalisierung und Migration ein großes neues Thema gefunden, in dem gesellschaftliche Polarisierung ihren Niederschlag findet.

Ungleiche Verteilung

Die Corona-Krise hat kritische ökonomische Verwundbarkeiten offengelegt. So haben Staat und Privatwirtschaft ihre Risikovorsorge in der Vorratshaltung etwa von medizinischen Ausrüstungen, pharmazeutischen Substanzen und digitalen Schlüsselkomponenten vernachlässigt und sich in eine gefährliche Abhängigkeit von einzelnen Lieferquellen – vor allem China – begeben. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wurde in der vorangegangenen langen konjunkturellen Aufschwungsphase vielerorts versäumt, gebotene Struktur-reformen vorzunehmen und hohe Schuldenstände abzubauen. In Anbetracht dieser Erfahrungen wird der Frage nachzugehen sein, ob die nunmehr zur Krisenbewältigung getroffenen Maßnahmen den Geboten der Resilienz und Nachhaltigkeit gerecht werden.

Ökonomische Verwundbarkeiten

Die präzedenzlose geldpolitische Expansion der großen Zentralbanken (Federal Reserve Board, EZB, Bank of Japan, Bank of England) in Kombination mit den ebenfalls präzedenzlosen fiskalpolitischen Maßnahmen können für eine Stabilisierung von Einkommen und Produktion der Industrieländer kompensierend oder zumindest unterstützend wirken. Es stellt sich aber die Frage, wie lange eine derart expansive Konjunkturpolitik angesichts der damit einhergehenden Fehlallokationen in der realen Wirtschaft durchgehalten werden kann, selbst wenn gegenwärtig wenig für steigende Kapitalmarktzinsen oder eine Stagflation zu sprechen scheint. Mittelfristig werden Geld- und Fiskalpolitik ein glaubhaftes Ausstiegsszenario entwerfen und zu einer nachhaltigen Finanzpolitik zurückfinden müssen. Idealerweise bedarf es dafür einer global koordinierten Geld- und Fiskalpolitik.

Geldpolitische Expansion

Dem anzustrebenden kraftvollen wirtschaftlichen Wiederaufstieg aus den Niederungen des Lockdowns stehen 2021/22 die strukturellen Altlasten der Vorjahre entgegen. So befindet sich erstens das Produktivitätswachstum der Industrieländer im Vergleich zu früheren

Strukturelle Altlasten

Dekaden auf ungewöhnlich niedrigem Niveau, daher dürfte das künftige Wachstumspotential begrenzt sein. Zweitens haben sich viele Unternehmen zu niedrigen Zinsen übermäßig verschuldet. Bei nunmehr reduzierten Umsätzen und Gewinnen droht eine Welle von Insolvenzen. Drittens leiden viele OECD-Staaten unter zu hohen Schuldenständen, zuvorderst Japan, Italien und Griechenland. Daneben verzeichnen auch die USA, Frankreich, Spanien, Portugal und Belgien auf das Bruttoinlandsprodukt bezogene Schuldenquoten von über oder annähernd 100 Prozent. Und viertens sind viele Volkswirtschaften mit institutionellen und strukturellen Investitionshemmnissen konfrontiert, wie beispielsweise Defiziten in der physischen oder digitalen Infrastruktur, einem nicht mehr zukunftsfähigen Bildungssektor, wachstumshemmenden Regulierungsaufgaben oder einem beschäftigungsfeindlichen Arbeitsrecht.

Wirtschafts- und Strukturpolitik

Während Fiskal- und Geldpolitik gefordert sind, den drohenden Absturz in Depression und Massenarbeitslosigkeit abzuwenden, stehen Wirtschafts- und Strukturpolitik vor der Aufgabe, vorsorgend zukunftsweisende Weichenstellungen in Gesundheitsschutz, Klimaschutz, Digitalisierung und Technologie vorzunehmen sowie nachsorgend die institutionellen und strukturellen Versäumnisse der Vorjahre aufzuholen. Ausgabenkonkurrenzen zwischen dem konjunkturpolitisch Gebotenen und dem strukturpolitisch Wünschenswerten sind aus früheren Rezessionsphasen gut bekannt, sie dürften aber in der Dramatik der aktuellen Pandemiekrise sehr viel konfliktreicher ausgetragen werden.

Internationale Abstimmung

Die Bewältigung der humanitären und wirtschaftlichen Folgen der Pandemiekrise wird eine produktive internationale Abstimmung erfordern, insbesondere im Rahmen der WHO und der G-Formate, wobei hier die deutsche G7-Präsidentschaft 2022 gefordert sein dürfte. Als negative Ansatzstelle gilt es, schädliche »Beggar-Your-Neighbour«-Politiken – wie Grenzschließungen, Protektionismus, Abwertungswettläufe – zu begrenzen, positiv dagegen die Wirkung der nationalen Programme im Gesundheitswesen und der Fiskalpolitik zu multiplizieren und Handel zu stimulieren, etwa durch digitale Zertifikate. Angesichts der Zuspitzung des sino-amerikanischen Konflikts in geopolitischer Hinsicht tragen Deutschland und Europa/die EU für das Zustandekommen und die Umsetzung der internationalen Krisenzusammenarbeit eine besondere Verantwortung.

Gewinner der Pandemiekrise

Länder und Staaten wurden bereits in ungleicher Weise von der Pandemiewelle betroffen. Sie werden auch die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Pandemiefolgen in ungleicher Weise bewältigen. International und regional wird die wirtschaftliche und soziale Entwicklung daher zunehmend divergent verlaufen und damit neue Spannungsfelder entstehen lassen, etwa wenn wirtschaftlicher Machtzuwachs außenpolitisch instrumentalisiert wird. Politisch wird vermutlich eine Kräfteverschiebung die Folge sein. Der bisherige Verlauf der Entwicklung deutet an, dass China und Ostasien auf der wirtschaftlichen Ebene die globalen Gewinner der Pandemiekrise sein werden. In Europa dürfte Deutschland wirtschaftlich und politisch an Gewicht gewinnen. Damit werden auch die politischen Erwartungen und Forderungen an Deutschland größer.

Länder des globalen Südens

Die Pandemiekrise trifft die Länder des globalen Südens in besonderem Maße und wirft Fragen nach globaler Gerechtigkeit im Nord-Süd-Diskurs auf. Die Gesundheitssysteme vieler Entwicklungsländer Asiens, Afrikas und Lateinamerikas sind finanziell, personell und institutionell dürftig ausgestattet. Dem steht allerdings eine große Erfahrung vor allem afrikanischer Länder bei der Seuchenbekämpfung gegenüber. Wirtschaftlich sind viele Entwicklungsländer aufgrund hoher Abhängigkeiten von Ressourcenexporten, Tourismus, Lohnfertigung und Gastarbeiterüberweisungen ökonomisch und sozial besonders verwundbar. Bei fehlenden sozialen Sicherungsnetzen und fiskalischen Spielräumen sind

weite Teile der Bevölkerung auf sich allein gestellt. Zu befürchten ist, dass die in den vergangenen Jahren erzielten Erfolge in der Armutsbekämpfung zunichtegemacht werden. Zudem können die durch den Lockdown verursachten Ernteaufschläge in Hungersnöten und humanitären Krisen münden und zur politischen Destabilisierung von Staaten oder gar grenzüberschreitend von regionalen Räumen beitragen. Die politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen der zu erwartenden Schwellenländerkrisen werden über ökonomische Interdependenzketten, unregelmäßige Wanderungsbewegungen und grenzüberschreitende Gewalt zwangsläufig auch Europa treffen. Es wird großer multilateraler Anstrengungen bedürfen, die auf Initiative der G20 erfolgte Aussetzung des Schuldendienstes für die ärmsten Länder bis Ende 2020 ebenso fortzuschreiben wie die Finanzhilfen von IWF, Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken in den Folgejahren 2021/22.

Internationaler Handel, Lieferketten und Versorgungssicherheit

Noch stärker als Produktion und Einkommen ist im Jahr 2020 der internationale (Waren-) Handel eingebrochen, nach einer jüngeren Schätzung des ifo Instituts (September 2020) um etwa doppelt so viel. Bereits in der 2010er Dekade hatte sich der internationale Handel schwach entwickelt und nahm der Protektionismus schleichend zu. Es gibt mehrere Indizien dafür, dass der gegenwärtige Einbruch den Beginn einer Transformation im internationalen Handel und Globalisierung markiert.

De-Globalisierung

Erstens hat die Pandemiekrise schmerzhaft offengelegt, welche Verwundbarkeiten mit der Abhängigkeit von Lieferquellen und Lieferketten verbunden sind. Unternehmen und Gesellschaften stehen vor der Aufgabe, ihre Zuliefererstruktur resilienter zu gestalten, sei es durch Lokalisierung, Diversifizierung oder im Zuge von strukturellen Digitalisierungsprozessen. Zweitens könnte im Zuge des digitalen Wandels der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr generell vor einem Globalisierungsschub stehen. Drittens wurde typischerweise in Krisenphasen mit rigiden handelspolitischen Schutzmaßnahmen reagiert. Neben dem Medizinhandel ist hiervon vor allem der Agrarhandel betroffen. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der VN (FAO) befürchtet als Folge des Zusammenspiels der Maßnahmen und einbrechender Einkommen für teurere Lebensmittel, dass sich im Ergebnis die Zahl der am stärksten unter akutem Hunger leidenden Menschen (heute sind das 135 Millionen) verdoppeln könnte. Viertens ist angesichts wachsender sozialer Ungleichheiten in den Industrieländern die Skepsis gegenüber internationalem Handel, Globalisierung und internationaler Arbeitsteilung gewachsen. Fünftens hat die Welthandelsorganisation (WTO) in ihren drei Kernfunktionen – Handelsliberalisierung, Streitschlichtung und Monitoring – an Autorität und Legitimität eingebüßt. Sechstens lassen die beiden großen Handelsnationen USA und China nicht nur handelspolitischen Führungswillen vermissen, sie haben dem multilateralen Handelssystem mittelbar oder unmittelbar auch Schaden zugefügt. Das aktiv gegen China gerichtete Decoupling der USA schadet nicht nur den streitenden Protagonisten, sondern auch unbeteiligten Drittstaaten. Siebtens ist die Einbindung von Entwicklungsländern in den Welthandel nach wie vor nur begrenzt und nicht nachhaltig sowie entwicklungsfördernd gelungen. Siebtens hat die Pandemiekrise den Protektionismus in Handel und Investitionsverkehr neu entfacht.

Lieferketten

Für den Zeitraum 2021/22 stellen sich vor diesem Hintergrund mehrere außenwirtschaftspolitisch relevante Fragen: (1) Wie sind globale Wertschöpfungsketten im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Effizienz und nationaler Versorgungssicherheit (neu)

Außenwirtschaftspolitisch
relevante Fragen

zu bewerten? (2) Vermag die EU eine handels- und industriepolitische Strategie zu entwickeln, die den Risiken einer De-Globalisierung begegnet, aber auch den gesellschaftlichen und sozialpolitischen Interessen Rechnung trägt? (3) Welche Notwendigkeiten und welche Optionen bestehen für eine Reform der WTO? (4) Wie soll die EU auf Amerikas unilaterale Handelspolitik und auf die Politik des wirtschaftlichen und technologischen Decoupling von China reagieren? (5) Wie soll die EU auf die offensiv merkantilistische Politik Pekings reagieren, mit der es seine staatlichen oder hybrid-staatlichen Unternehmen unterstützt? (6) Welche Liberalisierungschancen und welche Möglichkeiten handelspolitischer Zusammenarbeit insbesondere mit multilateralistisch orientierten Ländern stehen der EU offen? (7) Wie lässt sich Handelspolitik sozial, ökologisch und entwicklungspolitisch nachhaltiger gestalten und in der Konsequenz auch gesellschaftlich breiter legitimieren? (8) Was kann aus den aktuellen Versorgungsrisiken für zukünftige andersgeartete Krisen gelernt werden?

Nachhaltige Entwicklung und Klimapolitik

»Dekade der Umsetzung« für die Agenda 2030

2021 befinden wir uns in der von der VN-Generalversammlung ausgerufenen »Dekade der Umsetzung« der Agenda 2030 und der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). Auch den Klimaschutz hatte der Generalsekretär 2019 auf deren Tagesordnung gesetzt. Einerseits lässt sich beobachten, dass die Pandemie dieses Momentum massiv ausbremst; andererseits oder auch gleichzeitig könnte die 2020 angestoßene Debatte über klima- und SDG-sensitive Stimulus- und Wiederaufbauprogramme politisch an Fahrt gewinnen.

Nexus zwischen menschlicher Sicherheit, Gesundheits- und Klimapolitik

Eine entscheidende Frage ist dabei, welche Akteure – eingedenk ihrer Interessen, Ressourcen und Überzeugungen – und welche technischen oder politischen Innovationen und Diskurse diese Entwicklungen beeinflussen können und werden. In den kommenden Jahren werden die nun offensichtlicheren Querverbindungen zwischen menschlicher Sicherheit, Gesundheits- und Klimapolitik sowie anderen Anliegen der Agenda 2030 wohl mehr Aufmerksamkeit bekommen. Das jährliche Hocharrangige Politische Forum zu nachhaltiger Entwicklung (HLPF) hat das explizite Mandat, derartige Querverbindungen sowie auch »new and emerging issues« zu debattieren und politische Empfehlungen zu formulieren. Blockieren die Mitgliedstaaten weiterhin die zuständigen VN-Gremien, stellt sich die Frage, welche multilateralen Akteure hinreichend handlungsfähig sind oder werden könnten, um grenzüberschreitende Interdependenzprobleme wirksam zu bearbeiten. 2021 will Deutschland seinen freiwilligen Länderbericht zur Umsetzung der Agenda 2030 in New York vorstellen. Das Interesse dürfte groß sein, gerade wenn Deutschland gut aus der Pandemie herauskommt und es gelingt, über integrierte Maßnahmen und Investitionen wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele umzusetzen.

→ Vereinte Nationen und G-Formate, S. 10ff

Klimaverhandlungen, COP26 in Glasgow

Auch der Fortgang der internationalen Klimaverhandlungen im Zuge der Vertragsstaatenkonferenzen (COPs) wurde aufgrund der Pandemie unterbrochen. Die COP26 in Glasgow wird sich 2021 über dringend notwendige Prozesse einigen müssen. Wegen des Desinteresses der 2020er G-Präsidentschaften am Klimathema haben auch die G-Formate wenig vorangebracht.

Ausgang der US-Wahlen 2020

→ Außenwirtschaftspolitisch relevante Fragen, S. 41

In besonderem Maße wird der Ausgang der Wahlen in den USA 2020 die internationale Klimapolitik beeinflussen. Einzuordnen ist vor diesem Hintergrund dann, wie die EU sich mit ihrem »Green Deal« aufstellen kann, um international als Klima-Vorreiter agieren zu können. Die konträren US-Szenarien werden Druck auf die deutsche und europäische

Klimapolitik entfalten. Daraus entstehen Fragen nach der Stärkung von Allianzen gegen den negativen Einfluss der USA bzw. als Neustart mit ihnen. Bei einer Rückkehr der USA 2021 an den Verhandlungstisch wäre zu untersuchen, wie konkret Kräfte in Gesellschaft und Wirtschaft freigesetzt werden, die von Investitionsschüben in klimafreundliche Technologien über handelspolitische Initiativen bis hin zu mehr internationaler Unterstützung für Entwicklungsländer reichen.

Als Folge der Pandemie waren 2020 für einige Monate starke Rückgänge der globalen Treibhausgasemissionen zu beobachten. Dies trägt aber kaum dazu bei, eine nachhaltige Absenkung der Emissionskurven auszulösen. Das globale Klimaziel von 2 bzw. 1,5 Grad Celsius lässt sich nicht allein durch Emissionsvermeidung erreichen. Zusätzlich müsste der Erdatmosphäre in sehr großem Umfang CO₂ entzogen werden (negative Emissionen/ Carbon Dioxide Removal). Mit dieser Herangehensweise sind politische Zielkonflikte und Verteilungsfragen verbunden (Konkurrenz um knappe Anbauflächen, Gefährdung der Biodiversität, Risiken der CO₂-Lagerstätten). Die Klärung der Zielkonflikte sowie möglicher konkreter Zielvorgaben für Emissionsminderungen einerseits und der Entnahme von CO₂ andererseits wird auf der Agenda nach oben rücken.

Angesichts der Zusammenhänge zwischen den weltweiten gesundheitspolitischen Herausforderungen, klimapolitischen Zielen und Instrumenten, den energiepolitischen Umbrüchen und der bislang allzu schleppenden Umsetzung der SDGs gilt es aufzuzeigen, wo sich Politikkohärenz befördern ließe. Im Zuge der Pandemie-Bewältigung steht die Politik vor der Aufgabe, finanzielle, politische und technische Instrumente zu entwickeln, um angesichts von Bevölkerungswachstum, Urbanisierung und dem Wunsch nach steigendem Lebensstandard den »transformativen« Übergang zu einer zukunftsfähigen, ressourcenschonenden Wirtschaftsweise zu unterstützen. Gleichzeitig werden sich infolge der Pandemie Konfliktlinien vertiefen. Derartige Spannungen über die richtigen Wege aus der Krise werden sich voraussichtlich auch zwischen Ländern verstärken.

Politikkohärenz

Internationale Energieversorgung und -politik

Vor der Covid-19-Pandemie prägten die national und regional unterschiedlichen Transformationspfade und eine gerechte Energieversorgung die internationale Debatte über den Ausstieg aus der Nutzung klimaschädlicher fossiler Energieträger und den beschleunigten Ausbau Erneuerbarer und klimaneutraler Energieträger. Dabei waren auch die geopolitischen Folgen der Energietransformation mit ihren Auswirkungen auf Machtverhältnisse, Technologieführerschaft und Finanzströme seit 2019 zunehmend in den Fokus geraten. Zwar war das internationale Energiesystem immer vom Spannungsverhältnis zwischen Staat und Markt geprägt, doch neigt die sensible Balance eines regelbasierten, wettbewerblich geprägten Systems stärker hin zu Staatsintervention und Staatskapitalismus, was die Regel-, Norm- und Standardsetzung nachhaltig bestimmen wird.

Energietransformation und deren geopolitische Folgen

Die Covid-19-Pandemie hatte nun eine doppelte Schockwirkung auf die Energiemärkte: Sie erhöhte den ohnehin schon vorhandenen Überschuss des Angebots von Öl und Gas und sie ließ die Nachfrage nach Energie weltweit dramatisch einbrechen. Unter dem Lockdown gab es die größten Einschnitte beim Öl-Verbrauch im Transportsektor. Die Energieindustrie geriet dadurch in eine Liquiditäts- und Finanzkrise. Staatlicher Politik, staatlichen Investitionen, Rahmenbedingungen und Anreizen kommt deswegen eine zentrale Rolle zu. In den kommenden Jahren wird es weltweit darum gehen, das Energiesystem

Schockwirkung auf die Energiemärkte

widerstandsfähig zu halten, aber gleichzeitig nachhaltig umzubauen und dafür Strukturbrüche und geändertes Konsumverhalten zu nutzen. Der Stromsektor und der Ausbau der Erneuerbaren Energien haben sich als krisenfest erwiesen und untermauern damit die Schlüsselrolle dieses Sektors im künftigen Energiesystem. Für die Analyse der Entwicklung der Energiemärkte stellen sich mehrere Fragen: (1) Wie schnell und in welchen Segmenten und Regionen wird sich die Nachfrage erholen? (2) Inwieweit werden grüne und nachhaltige Stimulusprogramme weltweit die Energietransformation(en) beschleunigen? (3) Erfolgen Investitionen zeitkritisch, um die Infrastruktur und Schlüsseltechnologien auszubauen, Energieeffizienz zu steigern und die Versorgung zu gewährleisten? (4) Wie können die sozioökonomischen und politischen Folgen für Länder abgefedert werden, die Erdöl und Erdgas produzieren? (5) Wird die beschleunigte Verschränkung von Energie- und Digitalinfrastruktur mit Maßnahmen gegen Cyberattacken wirkungsvoll abgefedert? (6) Können Liefer- und Wertschöpfungsketten nachhaltig, wettbewerbsbasiert und resilient gestaltet werden? Dabei wird zu beobachten sein, wie die Heterogenität und Fragmentierung des Energiesystems und die Ausbildung hegemonialer Energieräume und -strukturen zunehmen. Die Landkarte der neuen Energiewelt wird maßgeblich von China, aber auch durch die Zukunft der pandemie-gebeutelten Fracking-Industrie in der USA geprägt werden. Die Neukartierung entlang der Energiezukunftstechnologien (Strom, Wasserstoff, Batterien und deren Lieferketten) birgt Chancen und Risiken für die Marginalisierung des globalen Südens (vor allem Afrikas).

Flucht, Migration und Entwicklung

Covid-19-Pandemie Die Covid-19-Pandemie und die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung haben zumindest vorübergehend die jahrzehntelange weltweite Zunahme grenzüberschreitender Migration gestoppt. Gleichzeitig sind größere Rückwanderungen in Herkunftsgebiete zu beobachten, eine Zunahme von (freiwilligen und unfreiwilligen) Binnenwanderungen ist wahrscheinlich. Aufgrund der Corona-bedingten wirtschaftlichen Verwerfungen steigt das Risiko, dass die Triebkräfte unfreiwilliger Wanderungsbewegungen zunehmen.

Gleichzeitig verändert die Covid-19-Pandemie auch den politischen Umgang mit den Phänomenen Migration und Flucht. Trotz überwiegend unilateraler Maßnahmen zeigt die derzeitige Krise, dass die nationalen Steuerungsmöglichkeiten begrenzt sind und die Regierungen viele migrations- und flüchtlingspolitische Herausforderungen nicht im Alleingang bewältigen können. Aufgrund der Vermischung von Flucht und Migration sowie der unterschiedlichen Interessen von Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern gibt es keine einfachen politischen Antworten auf die Herausforderungen, die mit grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen verbunden sind.

Für viele Entwicklungsländer stellen die Geldtransfers (remittances) von Migrantinnen und Migranten eine wichtige Einkommensquelle dar und dienen häufig dazu, kurzfristige wirtschaftliche Schocks abzufedern. Diese Funktion werden sie im Zuge der Covid-19-Pandemie voraussichtlich nicht erfüllen, da zumindest kurzfristig mit einer signifikanten Abnahme der Geldtransfers zu rechnen ist.

Kräfteverhältnisse zwischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern

Mittelfristig können sich die Kräfteverhältnisse zwischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern verschieben, etwa wenn einzelne Herkunftsländer an Verhandlungsmacht gewinnen, weil sie über international begehrte Fachkräfte verfügen, beispielsweise aus dem Gesundheitssektor. Oder wenn autokratische Regime von Transitländern anbieten,

(irreguläre) Wanderungen zu unterbinden und die finanziellen oder politischen Gegenleistungen der Industriestaaten zur Sicherung ihrer Macht nutzen. Zielländer mit stark xenophoben und populistischen Bewegungen wiederum werden sich weiterhin um eine Reduzierung von Zuwanderung bemühen – selbst wenn ihnen dies langfristig ökonomisch schadet.

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) soll in dieser komplexen Ausgangslage die Ursachen von Fluchtbewegungen und irregulären Wanderungen reduzieren, Partnerstaaten unterstützen, Kooperation fördern, zur Entflechtung der gemischten Wanderungen beitragen, dem Schleuserwesen die Grundlagen entziehen und letztlich die Handlungsspielräume der Geberländer vergrößern. Dabei bleibt fraglich, inwiefern die EZ diesen hohen Erwartungen gerecht werden kann. Die kürzlich auf EU-Ebene erfolgte Richtungsentscheidung, die Entwicklungszusammenarbeit auch als Hebel gegenüber Drittstaaten zu nutzen, die sich in migrationspolitischen Fragen unkooperativ zeigen, wirft weitere Fragen auf. Die mit einer negativen Konditionalisierung einhergehenden Risiken müssen aufmerksam beobachtet werden.

Entwicklungs-
zusammenarbeit

Ansätze für eine verbesserte internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Flucht bieten der »Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration« und der »Globale Pakt für Flüchtlinge«. Insbesondere die Umsetzung des Globalen Migrationspakts geht nur schleppend voran. Die Fokussierung auf Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie liefert nun zusätzliche Gründe, warum nationale Umsetzungsstrategien nicht in Angriff genommen werden. Angesichts sinkender Budgets für humanitäre Hilfe und EZ als Folge der Corona-bedingten Wirtschaftskrise bleibt zu beobachten, inwieweit Fortschritte im Flüchtlingsschutz in Erstaufnahmeländern abgesichert und ausgebaut werden können.

Globaler Migrationspakt

Auch auf europäischer Ebene sind wesentliche Probleme der internen und externen Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik ungelöst. Die interne Dimension betrifft die nicht behobenen Schwächen des Dublin-Systems, die fehlende Verantwortungsteilung bei der Seenotrettung und der Aufnahme und Verteilung von Flüchtlingen, die stockende Harmonisierung von Asylverfahren und Aufnahmebedingungen für Asylsuchende sowie Probleme in Hinblick auf eine wirksame und nachhaltige Rückkehr- und Reintegrationspolitik. Extern stehen die Zukunft der Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften und damit die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten vor allem in Afrika im Mittelpunkt. Ein Schwachpunkt der bisherigen EU-Politik ist, dass legale Programme zur Arbeitsmigration fehlen. Fraglich ist, ob der im September 2020 vorgelegte Europäische Pakt für Migration und Asyl mit seinen Schwerpunkten auf verstärkter Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern, Außengrenzkontrollen und Rückkehrförderung ausreicht, um den gordischen Knoten der EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik zu durchschlagen. Angesichts bleibender Differenzen auf EU-Ebene wird sich die Bundesregierung auch nach der deutschen Ratspräsidentschaft mit der Frage auseinandersetzen müssen, inwieweit sie bilaterale Ansätze verfolgen und bei welchen Fragen sie die Zusammenarbeit mit einer Kerngruppe von »like-minded countries« vorantreiben will.

Europäische Ebene
→ Europäische Union. Asylrecht
und Migrationspolitik, S. 20

Insgesamt ist zu erwarten, dass Kohärenzfragen in der deutschen Politik und Kooperationsfragen in der europäischen und internationalen Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik gerade vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie künftig eine noch größere Rolle spielen werden. Die Erwartungen an die deutsche Rolle in diesem Politikbereich werden aller Wahrscheinlichkeit nach weiter steigen. Es wäre wichtig, dafür in den Ressorts die institutionellen und personellen Kapazitäten zu schaffen und den Umfang der

Kohärenz- und Kooperations-
fragen

finanziellen Mittel zumindest beizubehalten. Die Bundesregierung sollte klären, wie sie Deutschlands Rolle als zentraler europäischer Akteur nutzen will, um die eigenen Erfahrungen und Zielvorstellungen auch in der internationalen Zusammenarbeit zur Geltung zu bringen.

Abkürzungen

AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei; Türkei)
AU	Afrikanische Union
BRI	Belt and Road Initiative
BWÜ	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über deren Vernichtung
CIR	Cyber- und Informationsraum
CO ₂	Kohlen(stoff)dioxid
COP	Conference of the Parties
CW	Chemische Waffen
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung (EU)
E3/EU+3	Deutschland, Frankreich, Großbritannien + China, Russland, USA
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EIB	Europäische Investitionsbank
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten)
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System
EU	Europäische Union
EUCAP	EU Capacity Building Mission in Mali
EUTM	European Union Training Mission (Somalia)
EVF	Europäischer Verteidigungsfonds
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EZB	Europäische Zentralbank
FCAS	Future Combat Air System
G7	Gruppe der 7 (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
G20	Gruppe der 20
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HLPF	High-level Political Forum on Sustainable Development
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
IS	»Islamischer Staat«
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
KI	Künstliche Intelligenz
KSE	(Verhandlungen über) Konventionelle Streitkräfte in Europa
LAWS	Lethal Autonomous Weapons System
LV/BV	Landes- und Bündnisverteidigung
Mercosur	Mercado Común del Sur
MFR	Mehnjähriger Finanzrahmen
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NV	Nichtverbreitung
NVV	(Nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖP	Östliche Partnerschaft
OK	Organisierte Kriminalität
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen
P5	Permanent Five (members of the United Nations Security Council)
PEPP	Pandemic Emergency Purchase Programme
SDGs	Sustainable Development Goals
START	Strategic Arms Reduction Talks
TPNW	Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VN	Vereinte Nationen
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

