

Mai 2004

Düsseldorfer Institut für Außen- und
Sicherheitspolitik

Deutsche Außen- und
Sicherheitspolitik im 21.
Jahrhundert – 14 Thesen

www.dias-online.org

Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik e.V.
c/o Juristische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität
Universitätsstr. 1 D-40225 Düsseldorf

**Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert - Vierzehn Thesen
des Düsseldorfer Instituts für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS) e.V.**

Deutschland hat von den geostrategischen Veränderungen seit dem Ende des Kalten Kriegs sowie der Erweiterung der NATO und der EU wie kaum ein zweites europäisches Land profitiert. Ab Mitte dieses Jahres wird es beinahe ausnahmslos von NATO- und EU-Partnerländern umgeben sein, mit denen es gemeinsame Ziele und Werte teilt. Politisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich ist Deutschland heute in höchstem Maß mit dem internationalen Umfeld verflochten:

- 2003 hat Deutschland mit über 660 Mrd. Euro weltweit mehr Güter exportiert als jedes andere Land. Der Import und der Export machen gut zwei Drittel des Bruttoinlandprodukts aus. Beinahe jeder dritte Euro wird mit dem Export verdient, und jeder dritte Industriearbeitsplatz hängt vom Außenhandel ab. Im weltweiten Vergleich liegt Deutschland auf Platz 5 des Foreign Direct Investment-Confidence-Index.
 - In der Europäischen Union ist Deutschland Nettozahler. 2002 wurden ca. 18,9 Mrd. Euro an den EU-Haushalt überwiesen, während ungefähr 10 Mrd. Euro (2001) aus Brüssel zurückgeflossen sind.
 - Vor 15 Jahren noch undenkbar, beteiligt sich Deutschland heute mit knapp 8'000 Soldaten, Polizeikräften und zivilen Experten an über 30 UN-geführten bzw. -mandatierten Einsätzen sowie EU- und OSZE-Missionen in und außerhalb Europas. Mit der Neuausrichtung der Bundeswehr strebt Deutschland nach aktiver Beteiligung im Rahmen internationaler Interventionen und schafft die Voraussetzungen für die gleichzeitige Beteiligung an fünf Stabilisierungsoperationen.
 - In Afghanistan übernimmt Deutschland erstmalig die Führungsrolle beim Aufbau einer nationalen Polizei; rund 126 Mio. Euro sind bislang für den Wiederaufbau und die humanitäre Hilfe in das Land geflossen. Die Zahl der nach Europa kommenden Flüchtlinge aus Afghanistan oder anderen Krisenregionen nimmt zwar ab, dennoch steht Deutschland in Sachen Zuwanderung (1 Mio. Flüchtlinge) europaweit an der Spitze.
 - Mit etwas weniger als 440 Mio. Euro war Deutschland 2002 einer der größten Beitragszahler der UN-Organisationen und -Fonds. Deutschland trägt 20 % des Budgets des UN-Flüchtlingshilfswerks und gibt jährlich über 5 Mrd. US\$ für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aus. Im Rahmen des Aktionsprogramm 2015 zur weltweiten Bekämpfung der Armut werden alleine 300 Mio. Euro zum Kampf gegen HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose eingesetzt.
-

Diese starke internationale Verflechtung beeinflusst Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik und weist dieser gleichzeitig eine hohe Verantwortung zur Förderung der gemeinsamen Interessen und der Bewahrung der internationalen Handlungsfähigkeit zu. In diesem Umfeld wird sich Deutschland künftig noch stärker aktiv engagieren müssen. Wie dieses Engagement aussehen kann, werden die folgenden Thesen mit Blick auf die Risiken, die Interessen, die Prinzipien und den konkreten Einsatz zugunsten spezifischer Politikfelder darlegen.

I. Internationales Umfeld

1. Europa ist weitgehend stabilisiert, doch die Entwicklungsperspektiven des außereuropäischen Umfelds sind unterschiedlich. Trotz der damit verbundenen institutionellen und haushaltspolitischen Herausforderungen ist die Erweiterung der EU für den Kontinent ein Stabilitätsgewinn. Die über die Beitrittsprogramme und die Aufnahmekriterien erzielte Transparenz hinsichtlich der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Neumitglieder erlaubt es, potentielle Krisenentwicklungen frühzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren. Die parallel verlaufende Erweiterung der NATO sowie die Vertiefung ihrer Kooperationsbemühungen unterstützten diesen Prozess insbesondere durch die verstärkte demokratische Kontrolle der Streitkräfte sowie die Ausrichtung und die Harmonisierung des militärischen Potentials an gemeinsamen Werten, Interessen und Zielsetzungen.

Außerhalb dieses euroatlantischen Stabilitätsraums sind zwar ebenfalls Fortschritte zu verzeichnen, doch die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung ist keineswegs gewährleistet. Die Europäische Sicherheitsstrategie charakterisiert das strategische Umfeld Europas korrekt als einen "explosiven Cocktail", in dem sich die Erosion des staatlichen Gewaltmonopols, der Staatenzerfall und regionale Konflikte mit dem Bedeutungszuwachs nichtstaatlicher Gewaltakteure, der Organisierten Kriminalität und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen vermischen. In der aktuellen Gefahr des internationalen Terrorismus vereinen sich diese Risiken geradezu exemplarisch. Die EU und damit auch Deutschland sind von dieser instabilen Umfeldentwicklung unmittelbar betroffen: Durch die geografische Erweiterung werden ehemals in der Ferne liegende "hot spots" zu neuen Nachbarregionen, und das Engagement zur Stabilisierung Afghanistans und des Irak fordert die Union sowie ihre Mitglieder auf, politische Langfristkonzepte zum Umgang mit diesen Ländern und den jeweiligen Regionen zu entwickeln.

2. Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik muss in ein strategisches Gesamtkonzept integriert werden. Angesichts der Komplexität aktueller und künftiger Herausforderungen ist es verführerisch, politische Entscheidungen aus der Motivation des Augenblicks bzw. spezifischer Ereignisse zu treffen. Nichts ist langfristig kontraproduktiver als dieser vermeintlich "pragmatische" Ansatz. Gerade weil die neuen Risiken transnationaler und teilweise asymmetrischer Natur sind, können sie nicht bloß militärisch oder mit ausschließlich

zivilen Mitteln bekämpft werden. Gefordert ist vielmehr ein integrierter Gesamtansatz, in dem ausgehend von einem umfassenden Verständnis der politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, militärischen und ökologischen Wechselwirkungen die verschiedenen Mittel und Fähigkeiten systematisch aufeinander abgestimmt werden. Ein solches Konzept muss auch klären, wie sich Deutschland im Rahmen welcher Internationalen Organisation engagieren soll, wie mit anderen Staaten zusammengearbeitet wird, welche Rolle die nichtstaatlichen Akteure spielen und welche inhaltlichen und geografischen Schwerpunkte verfolgt werden sollen. Die Vorbereitung, die Umsetzung und die Weiterentwicklung eines solchen gesamtstaatlichen Konzeptes stellt die vorhandenen Verwaltungsstrukturen vor völlig neue Herausforderungen, weil der Grad der ressortübergreifenden Koordination und Kooperation wesentlich höher sein muss als in der Vergangenheit - einerseits um die Kohärenz der nationalen Politik zu gewährleisten, andererseits um die Voraussetzungen für erfolgreiche multinationale Zusammenarbeit zu schaffen.

II. Interessen

3. Deutschland definiert seine Interessen international und muss seine politische Risikobereitschaft bestimmen: Die wesentliche Wirkung Internationaler Organisationen wie der EU, der NATO, der OSZE oder dem Europarat besteht in ihrer sozialisierenden Kraft. Indem sich diese Organisationen und die von ihnen formulierten Aufnahmekriterien bzw. Kooperationsprogramme an den gleichen Grundwerten - demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Achtung von Menschen- und Minderheitenrechten und wirtschaftliche Stabilität bzw. Prosperität - orientieren, wirken sie auf die Präferenzen der daran beteiligten Staaten ein. Die bloße Tatsache, dass Deutschland Mitglied dieser Organisationen ist, beeinflusst die Art und Weise, wie seine Entscheidungsträger das internationale Umfeld wahrnehmen, wie sie darauf reagieren und in welcher Form sie welche Mittel zur Gestaltung ihrer Politik einsetzen.

Die Definition deutscher Interessen spielt im Zusammenhang mit dem geforderten strategischen Gesamtkonzept eine zentrale Rolle. Diese Interessen sind genauso sehr normativ bestimmt, wie das Engagement zugunsten der Einhaltung bestimmter Werte interessengebunden ist. Kurzum: Das Einstehen für Normen und Interessen ist kein Gegensatz, sondern beide bedingen und beeinflussen einander. Deutschland teilt mit seinen europäischen und transatlantischen Partnern das grundsätzliche Interesse für Freiheit, Wohlstand und Sicherheit. Freiheit ist der übergeordnete Gedanke der selbstbestimmten Gestaltung der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Ordnung eines Landes. Daraus resultiert Deutschlands Einsatz für Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit. Wohlstand bedeutet für ein außenwirtschaftlich stark verflochtenes und rohstoffabhängiges Land wie die Bundesrepublik vor allem den Einsatz für stabile und nachhaltige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen. Umfassende Sicherheit ist das eigentliche Basisinteresse, dessen Gewährleistung seit dem Ende des Kalten Krieges mit der besonderen Herausforderung verknüpft ist, dass die klassische Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Gefährdungen zunehmend obsolet und daher neue Ansätze für die auf dieser

Unterscheidung basierenden Sicherheitskräfte erforderlich werden. Zusammengenommen sind alle drei Kerninteressen heute nur noch in einem multilateralen Rahmen zu gewährleisten. Deshalb hat Deutschland ein vitales Interesse daran, dass

- die Leitwerte der euroatlantischen Gemeinschaft von allen Mitgliedern respektiert und erforderlichenfalls alle verfügbaren Mittel eingesetzt werden, um die Achtung dieser Werte sicherzustellen bzw. wieder herzustellen;
- die internationale politische und wirtschaftliche Ordnung und mit ihr die gemeinsam geschaffenen Organisationen sowie die vereinbarten Regeln und Prinzipien funktionsfähig sind sowie ausgebaut und gestärkt werden;
- durch bilaterale und multilaterale Maßnahmen die wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche, militärische und ökologische Stabilität vor allem in Regionen wie dem Kaukasus, dem Nahen und Mittleren Osten, in Zentralasien sowie in Afrika gefördert wird;
- die Ursachen des internationalen Terrorismus, des Staatenzerfalls und des Fundamentalismus, die u.a. in der schlechten Regierungsführung ("bad governance"), der ökonomischen Unterentwicklung und der nicht gewährleisteten gesellschaftlichen Gleichberechtigung liegen, im multilateralen Rahmen bekämpft werden;
- die Gefahren für die regionale und die internationale Stabilität, die vom Streben nach Vorherrschaft ausgehen und aus dem Bedeutungsgewinn nichtstaatlicher Gewaltakteure resultieren, vorzugsweise im multilateralen Rahmen unter Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel angegangen, erforderlichenfalls aber auch in flexiblen Koalitionen bekämpft werden.

Das Bekenntnis zur "Internationalisierung" deutscher Interessen ergibt sich logisch aus der eingangs beschriebenen Ausgangslage - es ist jedoch kein Freibrief für Passivität.

Deutschland spielt aufgrund seiner Geschichte, seines wirtschaftlichen Potentials und seiner politischen Bedeutung eine maßgebliche Rolle innerhalb und außerhalb Europas und kann sich daher einer multilateral definierten Führungsverantwortung nicht entziehen. Deutschland muss seine politische Risikobereitschaft ("level of ambition") definieren, d.h. es muss für sich bestimmen, welche Schwerpunkte es innerhalb der fünf genannten Interessensbereiche setzen will und wie diese zu erreichen sind. Dabei müssen die politischen Verantwortungsträger insbesondere entscheiden, ob sie primär dort tätig sein wollen, wo sich andere Staaten und Internationale Organisationen - sowohl inhaltlich als auch geografisch - ebenfalls engagieren oder ob sie sich bewusst für Themen und Regionen einsetzen, die keine oder nicht die erforderliche politische Aufmerksamkeit erhalten. Im ersten Fall können Risiken verhältnismäßig gut über den multilateralen Verbund abgefedert werden, im zweiten Fall steigen der Grad der eigenen Exponiertheit aber auch die vorhandenen Handlungsspielräume. Die Entscheidung darüber bedarf breit abgestützter und öffentlicher außen- und sicherheitspolitischen Diskussionen, die in Deutschland viel zu selten geführt werden.

III. Prinzipien

4. Kooperation und Multilateralismus sind die primären Handlungsmaximen. Internationale Kooperation und Multilateralismus sind seit dem Ende des 2. Weltkriegs die wesentlichen Tragpfeiler der europäischen und der internationalen Ordnung. Die damit verbundene Regelerorientierung und die Selbstbindung der führenden Staaten erhöhen die Vorhersehbarkeit und die Kalkulierbarkeit der Politik, unterstützen die Angleichung staatlicher Präferenzen und Interessen, erleichtern die Zusammenarbeit durch die Verteilung der Lasten und der Risiken auf verschiedene Schultern und tragen damit zu langfristiger Stabilität und Prosperität bei.

Multilaterale und kooperative Ordnungen sind allerdings an zwei Stellen potentiell verwundbar: Trotz der beschriebenen Vorteile sind der aktuelle und insbesondere der künftige Nutzen der Zusammenarbeit in der Gegenwart nicht immer ersichtlich. Daher besteht eine gewisse Tendenz zur Regelabweichung. Gerade weil multilaterale und kooperative Systeme ihre Glaubwürdigkeit und ihre Legitimation aus der Regelerorientierung beziehen, sind die Beachtung gemeinsamer Verhaltensweisen und die Stärkung gemeinsamer Institutionen dermaßen wichtig. Ebenso entscheidend ist der Einsatz für die Suche nach Problemlösungen innerhalb bestehender Institutionen. Ad hoc-Ansätze sind im Einzelfall zwar als Mittel der "letzten Stunde" nicht auszuschließen; der vermehrte Rückgriff darauf stellt jedoch die Berechtigung des gewachsenen Institutionengefüges in Frage.

Das Problem der interessengeleiteten Politik liegt, wie oben erläutert, weniger in der Definition von Interessen als im konkreten Verhalten bei Interessenkonflikten. Für Deutschland, das den Weg des Souveränitätstransfers in einer kooperativen Ordnung als primäres Instrument zur Wiedererlangung nationaler Eigenständigkeit nach 1945 gewählt hat, ergibt sich aus dem Bekenntnis für den Multilateralismus die besondere Verantwortung, sich für dessen Funktionsfähigkeit einzusetzen. Dazu dienen die finanzielle und die personelle Unterstützung Internationaler Organisationen sowie die Beteiligung an ihren Aktionen und Operationen. Natürlich liegt es in Deutschlands eigenem Ermessen, ob und wie es sich international engagieren will. Der nationale "Freiheitsgrad" bei der Entscheidung darüber ist jedoch geringer als gemeinhin angenommen wird. Das gilt vor allem für den Einsatz der Mittel und der Fähigkeiten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, die fest in die euroatlantischen Institutionen eingebunden sind. Die Entscheidung über das Abseitsstehen oder das passive Dulden - auch wenn diese Optionen im Einzelfall noch so berechtigt erscheinen mögen - ist vor diesem Hintergrund immer auf ihre Konsequenzen für die Funktionsfähigkeit der internationalen Ordnung und die damit verbundenen nationalen Auswirkungen zu überprüfen.

5. "Vernetzung" ist das sicherheitspolitische Leitbild des 21. Jahrhunderts und erfordert die grundlegende Transformation der Sicherheitssektoren. Die sicherheitspolitisch relevanten Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere seit dem 11. September

2001 stellen einige Grundannahmen der Sicherheitspolitik in Frage: Die Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit sowie zwischen militärischen und polizeilichen bzw. anderen Maßnahmen zur Wiederherstellung von Sicherheit, Stabilität und Prosperität wird zusehends schwieriger. Damit erweist sich die bisherige Trennung zwischen zivilen und militärischen Bereichen zunehmend als disfunktional und muss durch einen neuen, vernetzenden Ansatz ersetzt werden. Dieser muss darauf ausgerichtet sein, die vorhandenen zivilen, wirtschaftlichen und militärischen Fähigkeiten im Umgang mit den neuen Sicherheitsrisiken systematisch aufeinander abzustimmen. Die Logik der vernetzten Sicherheit wird daher die Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert prägen und sich u.a. in der Forderung nach einem vernetzten Sicherheitssektor bzw. vernetzter Operationsführung niederschlagen.

Die Forderung nach vernetzter Sicherheit führt zu grundlegenden Veränderungen im Aufbau und im Management der internationalen und der nationalen Sicherheitssektoren. Der Sicherheitssektor umfasst die militärischen, polizeilichen und paramilitärischen Streitkräfte, die übrigen Sicherheitskräfte, den Grenzschutz und die Nachrichtendienste sowie die politischen Aufsichts- und Koordinationsorgane. Vernetzte Sicherheit bedeutet, dass die Ziele, die Prozesse und die Strukturen sowie die Mittel und die Fähigkeiten der relevanten Akteure des Sicherheitssektors besser aufeinander abgestimmt und konsequent vernetzungsorientiert, d.h. ressortübergreifend ausgerichtet werden. Gleichzeitig sind Investitionen in den Ausbau der Vernetzungslogik mit Vorrang voranzutreiben. Das gilt für den Aufbau des Sicherheitssektors genauso wie für den Aufbau und den Einsatz der Sicherheitskräfte.

IV. Die Rolle der Europäischen Union

6. Mehr Sicherheit ist mit weniger Europa nicht zu haben. Moderne Sicherheitspolitik kann nur noch im internationalen Verbund und unter Berücksichtigung aller relevanten Akteure betrieben werden. In Anbetracht der Komplexität der neuen Sicherheits Herausforderungen stellt Europa dabei die optimale "Interventionsebene" dar. Daher muss die europäische Integration gerade in sicherheitspolitischer Hinsicht verstärkt vorangetrieben werden.

"Mehr Europa" in außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischer Hinsicht erfordert verstärkte Kohärenz in der Politikvorbereitung und -umsetzung, eine größere Bereitschaft zum Souveränitätstransfer in den genannten Politikbereichen, effizientere und effektivere Ansätze zur Bereitstellung der erforderlichen Fähigkeiten sowie mehr Mittel, um bestehende Schwächen zu überwinden und vorhandene Stärken auszubauen. Zu diesem Zweck ist es erforderlich,

- die in der Europäischen Sicherheitsstrategie aufgezeigten Entwicklungsoptionen konsequent umzusetzen und dabei die Logik der vernetzten Sicherheit stärker zur Geltung zu bringen;
-

- den Einsatz der verschiedenen EU-Instrumente im zivilen und im militärischen Bereich zu verbessern und dabei insbesondere die Koordination im zivilen Bereich zu stärken;
- die Definition der sicherheitspolitischen Fähigkeiten Europas eng mit der Erarbeitung entsprechender Umsetzungskonzepte (z.B. European Defense Book) abzustimmen, um die Weiterentwicklung auf der strategischen Stufe in einem systematischen Prozess sicherzustellen;
- die militärische Fähigkeitsorientierung zur sicherheitspolitischen Fähigkeitsorientierung weiterzuentwickeln sowie in den europäischen und in den nationalen Planungsansätzen zu verankern (z.B. über Konvergenzkriterien);
- zukunftsweisende Ansätze wie die Rollenspezialisierung und die Zusammenlegung von Ressourcen und Fähigkeiten konsequent, d.h. mit europäischen Vorgaben an die nationale Planung zu steuern und auf alle Akteure des Sicherheitssektors zu übertragen;
- das Innovationspotential der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (Public Private Partnership) durch die Initiierung strategischer Partnerschaften in allen Bereichen - von der Frühwarnung über die Krisenvorsorge und das Krisenmanagement bis hin zur Krisennachsorge - auszuschöpfen;
- das Aufgabenfeld des Europäischen Amtes für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten im Sinne des Gesagten von der militärischen zur sicherheitspolitischen Betrachtung auszuweiten und dabei insbesondere die Kompetenzen bzw. die Mittel des Amtes zur Initiierung transformationsrelevanter sowie sicherheitssektorübergreifender Projekte zu stärken;
- die nationale Diskussion über die Gewährleistung der "inneren Sicherheit" - unter Einschluss des Auf- und Ausbaus entsprechender Polizeikapazitäten, der verbesserten nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit, der Grenzkontrolle, der Harmonisierung der Notfallplanung und des Krisenmanagements sowie des verstärkten Schutzes der Sicherheits- und Rettungskräfte - in einen europäischen Ansatz der Homeland Security zu überführen.

IV. Die Rolle der transatlantischen Partnerschaft

7. Die Diskussion über die unaufhaltsame transatlantische Spaltung ist irreführend. Die transatlantische Partnerschaft ist heute keine Selbstverständlichkeit mehr, doch es wäre fatal, zu glauben, dass die Partner unweigerlich auseinanderdriften und eine effektive Zusammenarbeit zwischen ihnen nicht mehr möglich ist. Alleine die ökonomischen Fakten sprechen eine andere Sprache: 2002 belief sich der gesamte Wert der Importe, der Exporte, der Dienstleistungen und der Investitionen zwischen der EU und den USA auf ca. 1,5 Bio. Euro, wobei alleine die Exporte der EU 240 Mrd. Euro, jene der USA 176 Mrd. Euro betragen. Insbesondere in der Sicherheitspolitik, die seit Kagans oft zitierter "Mars vs. Venus"-Hypothese zum eigentlichen "Scheidungsgrund" emporstilisiert worden ist, setzt jeder

der beiden Partner in spezifischen Bereichen entwicklungsrelevante Trends, die - richtig genutzt - zur Wiederbelebung der Zusammenarbeit eingesetzt werden können:

- Im Hinblick auf das Verständnis der vernetzten Sicherheit zeigt die Europäische Sicherheitsstrategie den richtigen Weg auf, indem sie die vorhandenen Instrumente und Fähigkeiten der Union bzw. der Mitglieder in konzertierter Weise zur Geltung bringen will. Das gilt für die Konfliktprävention, die Krisenbewältigung und die post-konfliktuelle Stabilisierung. Insbesondere im letzteren Bereich nähern sich die USA u.a. mit neuen Überlegungen zur Stärkung der militärischen Fähigkeiten für Stabilisierungsaufgaben sowie zum Ausbau der zivilen Fähigkeiten im Bereich des Friedensaufbaus ("Winning the Peace Act", Juni 2003) dem europäischen Leitbild an.
- Im militärischen Bereich setzen die USA die Maßstäbe in Bezug auf die Streitkräftetransformation, die sich am Leitbild der vernetzten Operationsführung orientiert. Die diesbezüglichen Transformationsstandards halten über die NATO auch Einzug in die verteidigungspolitische Planung Europas. Vernetzte Operationen setzen nicht auf die "Konzentration der Kräfte/Plattformen", sondern betonen die "Konzentration der Fähigkeiten/Wirkungen". Vernetzte und wirkungsorientierte Operationen (Effects Based Operations) erfolgen unter Einbezug aller Akteure des Sicherheitssektors und stellen damit die geforderte Konvergenz zwischen den Sicherheitskräften sowohl im innereuropäischen als auch im transatlantischen Kontext her.

8. Die transatlantische Partnerschaft verlangt nach mehr Anstrengungen auf beiden Seiten. Die Wiederbelebung der transatlantischen Zusammenarbeit auf der Basis der skizzierten Trends setzt allerdings eine erhöhte Kooperationsbereitschaft auf europäischer wie auf US-amerikanischer Seite voraus. Dazu gehört in erster Linie ein besseres wechselseitiges Verständnis und eine daraus folgende Akzeptanz der verschiedenen Einstellungen und Positionen. Das beginnt mit einem Abgleich und nach Möglichkeit einer Zusammenführung der Bedrohungsanalysen. Die Europäische Sicherheitsstrategie leistet dabei einen entscheidenden Beitrag, weil sie nicht nur Europa konzeptionell näher an die USA heranführt, sondern gleichzeitig auch die Angleichung der Vorstellungen in Europa fördert. Hinsichtlich der aus der Bedrohungsanalyse zu ziehenden Konsequenzen sollte sich Europa die gewachsene Einsicht der USA in die Unzulänglichkeit rein nicht-militärischer Konfliktlösungen zunutze machen, um seine eigenen Fähigkeiten zur Krisenbewältigung besser zur Geltung zu bringen. Umgekehrt muß man jedoch auch in Europa erkennen, daß sich diese Fähigkeiten und die überlegene militärische Stärke der US-Amerikaner notwendig ergänzen. Weder mit ziviler Konfliktprävention und Stabilisierung noch mit militärischer Macht allein läßt sich den diffusen Gefahrenlagen des 21. Jahrhunderts hinreichend entgegenreten. Deutschland kommt hier die Aufgabe zu, als eine der europäischen Führungsmächte zum Brückenschlag und zur Verständigung zwischen den beiden Ufern des Atlantiks beizutragen. Das verlangt auf deutscher Seite zum einen die vertiefte und

vorurteilsfreie Beschäftigung mit den Motiven und Wahrnehmungen der Partner und zum anderen die Bereitschaft, selbst Verantwortung zu übernehmen und insbesondere die dafür erforderlichen Mittel im zivilen wie im militärischen Bereich bereitzustellen.

V. Die Rolle der Vereinten Nationen und des Völkerrechts

9. Deutschland muss zur Etablierung einer europäischen Führungsrolle innerhalb des UN-Systems beitragen. Die inneren Schwächen der UNO namentlich bei der Bewältigung brennender internationaler Konflikte und Friedensbedrohungen sind offensichtlich. Eine praktikable und durchgreifende Reform der UNO kann aber nur in die Wege geleitet werden, wenn Handlungsbedarf und -grenzen der Organisation objektiv und kritisch betrachtet werden. Weder sind unqualifizierte Solidaritätsbezeugungen angebracht noch eine pessimistische, simple Abqualifizierung ihrer Wirkungspotentiale und Durchsetzungskraft. Vielmehr sollten sich die Bemühungen auf zukunftsgerichtete Taten konzentrieren, die dazu beitragen, die europäische Führungsrolle innerhalb des UN-Systems auszubauen. Dazu zählen beispielsweise:

- die selbstkritische Analyse der bisherigen Leistungen wie beispielsweise die EU-Unterstützung für den Internationalen Strafgerichtshof oder die Beteiligung an UN-Einsätzen;
 - die tiefgehende Auseinandersetzung mit den Handlungs- und Denkweisen der relevanten Akteure in den USA. Dazu gehören Pro-UN-Kampagnen (Campaign for UN Reform; UNA-USA), Ideen zum Ausbau der Führungsrolle der USA in der UNO (Freedom House/Council on Foreign Relations), aber auch die Argumente der UN-Kritiker;
 - die Ausarbeitung von Leit- und Strategieansätzen, die sich den EU-UN-Beziehungen als Ganzes widmen, in den Rahmen der GASP/ESVP eingebettet sind, konkrete Handlungskriterien anbieten und öffentlichkeitswirksam präsentiert werden - eine Art Doktrin, wie sie von Clinton 1994 im Bereich der Friedenssicherung (PDD-25) vorgelegt worden ist;
 - basierend auf dieser profilgeschärften UN-Politik und in analoger Fortführung der OSZE-Bemühungen zum Aufbau der "Plattform für kooperative Sicherheit" die Entwicklung einer Rahmenregelung für das arbeitsteilige Verhältnis zwischen UN, EU, OSZE und NATO;
 - die Stärkung des parlamentarischen und öffentlichen Bewusstseins hinsichtlich der Bedeutung einer aktiv gestalteten UN-Politik sowie die Institutionalisierung der parlamentarischen Partizipation bzw. interparlamentarischen Kooperation;
 - die Suche nach einer identifikationsfähigen Leitfigur unter genauer Prüfung der Kapazitäten (und Qualitäten) des künftigen EU-Außenministers; ferner die stärkere Einbindung von UN-Offiziellen in relevante EU-Entscheidungsprozesse in Brüssel (zusätzlich zum Informations-austausch und zur gegenseitigen Konsultation);
-

- die Bildung einer UN-"Constituency" von unten, welche die europäische UN-Politik nachhaltig stärken und mit mehr Durchsetzungskraft versehen kann. Durch den Ausbau der UN-Informations- und Aufklärungsarbeit sowie von Forschungs-, Ausbildungs- und Trainingsmöglichkeiten, die speziell auf die UNO ausgerichtet sind, könnte Deutschland einen wesentlichen Beitrag zu einer solchen Constituency leisten.

10. Deutschland darf sich nicht auf die Verteidigung des völkerrechtlichen Status quo beschränken. Es gilt ein stärkeres Bewußtsein dafür zu entwickeln, daß sich die Völkerrechtsordnung in einem Prozeß ständiger Fortentwicklung befindet, der ab einem bestimmten Punkt institutionelle und prozessuale Veränderungen unausweichlich machen wird. Viel zu lange - bis zuletzt in der Beurteilung des Irak-Krieges - hat man sich in Deutschland darauf beschränkt, den nach dem Zweiten Weltkrieg und im Verlauf des Kalten Krieges geschaffenen Status quo als per se erhaltenswert anzusehen und beispielsweise das Gewaltmonopol der Vereinten Nationen ungeachtet einer möglichen Handlungsunfähigkeit ihres Sicherheitsrates und der faktisch bereits stattfindenden Durchbrechungen als sakrosankt zu betrachten.

Der Gedanke einer uneingeschränkten staatlichen Souveränität ist im Völkerrecht Geschichte. Worüber wir deshalb diskutieren müssen, ist die Frage, unter welchen Umständen und in welchen Verfahren welche Souveränitätseinschränkungen möglich sein sollen. Hierüber besteht mit Blick auf die neuen Herausforderungen durch Terrorismus und Massenvernichtungswaffen noch keine Einigkeit. Die Vereinten Nationen sind das geeignete Forum für diese Diskussion; nur entsprechen ihre internen Entscheidungsstrukturen nicht unbedingt den besonderen Anforderungen der neuen diffusen Gefahrenlagen. Wenn aber die Erkenntnis einer solchen Gefahrenlage auf Seiten eines wesentlichen Teils der Staatengemeinschaft - aus Deutschlands Perspektive vor allem seiner westlichen Partner - die Einsicht und den Willen hervorruft, dieser Gefahrenlage zu begegnen, dann müssen Verfahren bereitstehen, um diesem Willen zur Durchsetzung zu verhelfen und das Eingreifen zum Erfolg zu führen. Das Veto eines einzelnen Staates kann in diesem Fall nicht mehr das ausschlaggebende Kriterium für die Beurteilung der Legitimität eines solchen Eingreifens sein. Gerade wenn man wie Deutschland - mit Recht - einem pragmatisch-situationsorientierten Entscheidungsansatz skeptisch gegenübersteht und stattdessen die Bindung an abstrakt vereinbarte Regeln und Prinzipien postuliert, muss man bereit sein, die existierenden Regeln fortlaufend daraufhin zu überprüfen, ob sie den neuen Gefahrenlagen noch gerecht werden und sie erforderlichenfalls modifizieren.

Als Alternativen zur Ausschließlichkeit der gegenwärtigen Entscheidungsstrukturen im UN-Sicherheitsrat bieten sich beispielsweise die Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf regionale Organisationen oder die bessere institutionelle Verzahnung der UNO mit den G8, G21, IMF und World Bank etc. an. Ferner müssen alle "weichen" Reform-Möglichkeiten (d.h. jenseits einer UN-Charta-Revision) konsequent berücksichtigt und ausgeschöpft werden. Dabei spielen Beratungsgremien (UN High Level Panels) oder Kommissionen eine

zunehmend größere Rolle. Darüber hinaus gilt es die Rolle von Politiknetzwerken zu stärken und rechtlich klarer zu definieren. Solche Netzwerke können in einer globalisierten Welt zentrale Verhandlungs- und Steuerungsaufgaben übernehmen und sollten daher auch völkerrechtlich einen eigenen Status erhalten, der es ihnen ermöglicht, Rechte und Pflichten aus völkerrechtlichen Vereinbarungen wahrzunehmen. Deutschland müsste auch in diesem Kontext eine größere Verantwortung übernehmen, indem es Reforminitiativen anstößt und unterstützt sowie die damit verbundenen Debatten innenpolitisch ernsthaft und ergebnisoffen führt. Mit Blick auf das Regieren in Netzwerken können aus der korporatistischen Erfahrung Deutschlands Lehren für die internationale Politik abgeleitet werden.

VI. Die Rolle der Wirtschaft

11. Europas und Deutschlands relativer wirtschaftlicher Bedeutungsverlust beeinflussen den außen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum. Die Größe und die Struktur einer Volkswirtschaft sind wichtige Bestimmungsgrößen der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit eines Landes. Zu den wesentlichen Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung zählt die Demografie. Gemäß einer im Mai 2003 vom französischen Ifri-Institut veröffentlichten Studie wird sich Europas Anteil an der Weltwirtschaft bis zum Jahr 2050 von derzeit rund 22 Prozent auf nur 12 Prozent verringern. Grund hierfür ist vor allem der starke Rückgang der aktiven EU-Bevölkerung, die der Studie zufolge zwischen 2000 und 2050 von 331 Millionen auf 243 Millionen Arbeitnehmer schrumpfen wird. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Europa in den Bereichen technologischer Innovationen sowie Akkumulation von Investitionskapital gegenüber den USA und Asien - hier vor allem China und Indien - den Anschluss verliert. Das relative wirtschaftliche Gewicht der USA wird demgegenüber mit einem knapp 25prozentigen Anteil an der gesamten Weltwirtschaftsleistung nahezu konstant gesehen, während China mit den USA gleichzieht. Andere Studien kommen zum Schluss, dass das wirtschaftliche Gewicht Brasiliens, Russlands, Indiens und Chinas in weniger als 40 Jahren größer sein wird als jenes der USA, Japans, Deutschlands, Großbritanniens, Frankreichs und Italiens.

Für Europa und für Deutschland wäre das Eintreten dieser Projektionen mit weitreichenden Konsequenzen verbunden. Umso größer ist daher insbesondere unter außen- und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten die Bedeutung einer erfolgreichen und wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik. Gerade in Deutschland müssen deshalb dringend grundlegende wirtschaftliche Reformen umgesetzt werden, um dem fortschreitenden Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit entgegenzuwirken: Abbau des Haushaltsdefizits, Vereinfachung des Steuerrechts, Deregulierung des Arbeitsmarktes sowie eine Reform der sozialen Sicherungssysteme sind die vordringlichsten Herausforderungen.

12. Erfolgreiche Unternehmensführung versteht den Umgang mit gesellschaftlichen Anliegen als Chance. Auch privatwirtschaftliche Akteure sehen sich im Zeitalter fortschreitender Globalisierung und des internationalen Terrorismus neuen Risiken ausgesetzt. Globale

Wertschöpfungsketten, die heute weitgehend ohne Zeit- und Materialpuffer organisiert sind, werden extrem störanfällig. Die internationalen Finanzmärkte sind sehr volatil und stark von geostrategischen Ereignissen abhängig. So führten die Anschläge des 11. September 2001 an den Aktienmärkten weltweit innerhalb von zwei Wochen zu Kursverluste in der Höhe von rund 2,000 Mrd. US\$. Darüber hinaus sind die internationalen Finanzmärkte zunehmend undurchsichtiger und eröffnen kriminellen Netzwerken Spielräume, um in legale Unternehmen zu investieren. Global operierende Unternehmen sehen sich auch dem Druck international vernetzter NGOs ausgesetzt.

Unternehmen, die Antworten auf diese Herausforderungen geben müssen, sind an unterschiedlichen Fronten gefordert. Gegenüber der Gesellschaft und den NGOs gewinnt die auf gesellschaftliche und ökologische Anliegen ausgerichtete Unternehmensführung an Bedeutung. Als "good corporate citizens" nehmen Unternehmen die gesellschaftlichen Anliegen ernst und berücksichtigen diese bei der Definition ihrer Unternehmensverfassung und ihrer Unternehmensstrategie, bei der Gestaltung ihres Produkt- und Dienstleistungsangebots sowie bei der Wahl ihrer Produktionsstandorte. Gleichzeitig gewinnen die unternehmensspezifische Krisenvorsorge und das Risikomanagement an Bedeutung. Die Krisenvorsorge beugt Produktionsausfällen vor und schützt das Unternehmen sowie seine Mitarbeitenden. Das Risikomanagement fördert durch die systematische Analyse des unternehmensrelevanten Umfelds die Frühwarnung und weist so auf potentiell kritische Entwicklungen hin. Aktiv genutzt tragen das gesellschaftspolitische Verhalten der Unternehmen sowie Investitionen in die Krisenvorsorge und in das Risikomanagement dazu bei, den unternehmerischen Handlungsspielraum auszubauen und unternehmerisches Handeln langfristig zu legitimieren.

VII. Die Rolle der Zivilgesellschaft

13. Selbstreform als Voraussetzung für nachhaltige Partnerschaften. Der 11. September 2001 stellte für die europäischen und die US-amerikanischen NGOs und Think Tanks eine Zäsur dar: Mit dem Schock einher ging eine tiefe Sinn- und Finanzkrise. Die Bewältigung neuer Herausforderungen trotz gekürzter Mittel erfordert eine umfassende Anpassung und Umgestaltung der programmatischen Ziele, Arbeitsweisen und -felder von NGOs. Fortan gilt es, verstärkt Ursachen- und Wirkungsforschung zu betreiben, um Defizite und Schwächen auch in der eigenen Arbeit zu identifizieren und zielgenau zu beheben. Das beste Mittel hierzu ist die Vernetzung: Die Bündelung von Ressourcen und Wissen erhöht die Effizienz und die Effektivität der NGO-Arbeit und verbessert ihre Glaubwürdigkeit und Sendungskraft. Dies beugt auch einer zunehmenden fach- bzw. themenspezifischen Spezialisierung vor, die den Blick auf Kausalzusammenhänge zwischen gesellschaftlichen, kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Faktoren bisweilen verstellt. Die Entwicklung innovativer, progressiver Politikansätze, die umfassende Lösungen zu komplexen Problemen bieten, und verstärkte Advocacy-Arbeit zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe sind zwingend erforderlich, unterliegen aber zunehmenden Zwängen. Sektorenübergreifende, transnationale

Netzwerke werden weiter an Bedeutung gewinnen und den NGOs Vernetzungs- und Anpassungsfähigkeit, aber auch Aufgeschlossenheit (besonders gegenüber dem privaten Sektor) abverlangen.

In diesem Kontext ist der verbesserte Austausch zwischen privat- und zivilgesellschaftlichen Akteuren ein Schlüsselement in der Gestaltung einer stabilen internationalen Friedens- und Sicherheitsordnung. Trotz erkennbarer Zeichen für eine Annäherung wurzelt das beiderseitige Misstrauen noch tief. Die frühzeitige Initiierung eines freiwilligen Dialogs - der ausdrücklich nicht nur auf die höchsten Ebenen beschränkt bleiben darf - fördert die Transparenz, schafft Vertrauen und schwächt das Problem der Forderung nach gegenseitiger Überwachung ab. Davon profitieren beide Seiten: Während die Managementfähigkeiten von NGOs durch das Know-how privatwirtschaftlicher Partner verbessert werden, lässt sich der Grad der gesellschaftlichen Verantwortungsübernahme durch den privaten Sektor steigern, und entsprechende Programme können effizienter, effektiver sowie zielgruppengenaue gestalten werden. Private Unternehmen könnten so auf längere Sicht eine zentrale Rolle bei der Konfliktprävention, dem zivilen Krisenmanagement oder bei der Stabilisierung übernehmen. Der Global Compact der UNO, ein nichtverbindlicher Verhaltenskodex für Unternehmen, sollte daher ausgeweitet werden; zuvor muss er freilich noch an Profil und Qualität gewinnen.

VIII. Die Rolle der Kultur und der Medien

14. Die auswärtige Kulturpolitik ist ein zentraler Baustein nachhaltiger Außen- und Sicherheitspolitik auf der europäischen und auf der nationalen Ebene. Sie darf sich allerdings nicht nur darauf beschränken, das westliche Gesellschaftsmodell für allgemeinverbindlich zu erklären und zu exportieren, sondern muss vielmehr darauf angelegt sein, Begegnung, Austausch, Dialog und partnerschaftliche Zusammenarbeit zu fördern. Gerade deshalb muss die Kulturpolitik auch die Bildung und die Wissenschaft als wichtige Instrumente der Wissensvermittlung umfassen.

Die Sensibilität für die Kernelemente anderer Kulturen sowie das Wissen über die Bedingungen erfolgreichen kulturellen Austauschs werden angesichts des Bedeutungsgewinns fundamentalistischer und isolationistischer Strömungen immer wichtiger. Austauschprogramme, Bildungsmaßnahmen und Initiativen zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen sind höchst effiziente Instrumente der Außen- und Sicherheitspolitik, weil sie mit verhältnismäßig geringem Mitteleinsatz einen hohen langfristigen Nutzen stiften - beispielsweise durch die Förderung persönlicher Kontakte und kulturenübergreifender Verständigung. Deshalb sollte sowohl innereuropäisch als auch im transatlantischen Dialog über eine Aufwertung der Kulturpolitik nachgedacht werden. Die für vorhandene Programme, Stiftungen und Kultureinrichtungen eingesetzten Mittel könnten gebündelt und durch die inhaltliche Koordination gezielter auf die einzelnen Zielgruppen abgestimmt werden. Die Beteiligung der Kulturschaffenden, der Stiftungen und der Zivilgesellschaft trägt dazu bei, bestehende persönliche Netzwerke zu verdichten.

Bei der Diskussion über den Stellenwert der auswärtigen Kulturpolitik spielen die Medien als Träger von Weltbildern und Botschaften eine besondere Rolle. Ihnen kommt aber auch eine besondere Verantwortung zu. Aufgrund ihrer weltweiten Korrespondentennetze und neuer Techniken sind sie einerseits in der Lage, globale Aufmerksamkeit zu schaffen. Andererseits können sie dazu beitragen, Konflikte zu schüren oder mäßigend auf die Konfliktparteien einzuwirken. Angesichts der Schlüsselstellung der Medien sollten internationale Institutionen, die sich wie z.B. der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit mit der Rolle der Medien auseinandersetzen, gestärkt werden - nicht nur, indem sie die erforderlichen Mittel erhalten, sondern vor allem, indem ihre Kritik im politischen Alltag beachtet wird.
