



AUSGABE 134
November 2013

ANALYSEN & ARGUMENTE

PERSPEKTIVEN DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

Globale Megatrends (I): Weltweite Machtverschiebungen

Arbeitskreis Junge Außenpolitiker

Der wirtschaftliche und politische Aufstieg neuer Mächte setzt die etablierte Architektur internationaler Institutionen unter Druck. Daher spielen informelle, themenbezogene Foren und regionale Organisationen eine immer wichtigere Rolle. Sie gewinnen nicht zuletzt als Instrumente der kooperativen Konfliktlösung zur Sicherung internationaler und regionaler Stabilität an Bedeutung. Es ist somit in Deutschlands Interesse, das Potenzial, das eine gute Vernetzung mit regionalen Akteuren und eine starke Positionierung in neuen wie alten Foren darstellt, auszuschöpfen.

*Informationen zum Arbeitskreis Junge Außenpolitiker unter:
<http://www.kas.de/jungeaussenpolitiker>*

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Dr. Patrick Keller
Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 10
E-Mail: patrick.keller@kas.de

Postanschrift

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

**www.kas.de
publikationen@kas.de**

ISBN 978-3-95721-003-6



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

- 3 | EINLEITUNG:**
DIE BEDEUTUNG GLOBALER MEGATRENDS
FÜR DIE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

- 3 | ANALYSE:**
WELTWEITE MACHTVERSCHIEBUNGEN ALS HERAUSFORDERUNG
FÜR INSTITUTIONEN-BASIERTE MULTILATERALISMUS

- 3 | EMPFEHLUNGEN:**
EFFEKTIVER MULTILATERALISMUS ALS ANTWORT
AUF GLOBALE MACHTVERSCHIEBUNGEN



DIE BEDEUTUNG GLOBALER MEGATRENDS FÜR DIE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

Die internationale Politik wird immer stärker von langfristigen Entwicklungen bestimmt, die unter dem Schlagwort „Globale Megatrends“ zusammengefasst werden können. Zu den wichtigsten dieser Trends gehören die demographische Entwicklung, die voranschreitende Urbanisierung und die Entwicklung von Angebot und Nachfrage bestimmter Ressourcen. Auch der vieldiskutierte Trend der internationalen Machtverschiebung gehört, gewissermaßen als Summe aller Trends, in dieses Bild.

Deutschland ist als einflussreicher Akteur in der Weltpolitik und als exportorientierte sowie rohstoffabhängige Wirtschaftsmacht zumindest indirekt von all diesen Trends betroffen. Ob sie für Deutschland zur Chance oder zum Problem werden, hängt vor allem von der deutschen Politik ab.

Der Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung will mit drei zusammenhängenden Papieren Impulse geben, wie sich die deutsche Außenpolitik auf einige dieser Megatrends – globale Machtverschiebungen (I), demographischer Wandel (II) und weltweite Rohstoffnachfrage (III) – und ihre Auswirkungen einstellen sollte. Damit werden Prioritäten für die deutsche Außenpolitik identifiziert und konkrete Anregungen gegeben, wie unser Land in der nun beginnenden Legislaturperiode zukunftsfest gemacht werden kann.

WELTWEITE MACHTVERSCHIEBUNGEN ALS HERAUSFORDERUNG FÜR INSTITUTIONEN-BASIERTEN MULTILATERALISMUS

Der vorrangig vom traditionellen Westen initiierte, Institutionen-basierte Multilateralismus des 20. Jahrhunderts wird durch die globalen Machtverschiebungen weiter an Bedeutung verlieren. Die Machtverhältnisse insbesondere im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, aber auch in Weltbank, Welthandelsorganisation und anderen Institutionen, spiegeln die globale Realität immer weniger wider. Sie werden zunehmend durch neue „mini-laterale“ Formate wie die G20 ersetzt, die aufstrebende Nationen einbinden. Die Vereinten Nationen verlieren so ihre zentrale Rolle bei der Bewältigung globaler Herausforderungen und werden durch informelle, themenbezogene Foren ersetzt, in denen auch nicht- und überstaatliche Akteure wichtige Beiträge leisten. Hinzu kommt, dass sich die Lösung von Problemen zunehmend auf die regionale Ebene verlagert. Diese Gleichzeitigkeit von Fragmentierung und Diversifizierung der internationalen Beziehungen gilt es im außenpolitischen Entscheidungsprozess in der Bundesrepublik zu vergegenwärtigen.

In dieser Situation erlebt der Westen eine Legitimitäts- und Glaubwürdigkeitskrise. Angesichts der gegenwärtigen wirt-

schaftlichen Verfassung Europas und der USA wachsen vielerorts Zweifel an der Vorbildfunktion westlicher Gesellschafts- und Wirtschaftsmodelle. Die weiterhin schwierige Sicherheitslage in Afghanistan, unterschiedliche Auslegungen des UN-Mandats in Libyen durch den Westen und aufstrebende Mächte sowie die mangelnde Legitimation des Irakkrieges haben auch das sicherheitspolitische Renommee des Westens beschädigt.

Durch das Zusammenfallen dieser Prozesse mit der Schulden- und Haushaltskrise droht eine Handlungsunfähigkeit des Westens. Die EU ist vor allem mit sich selbst beschäftigt, und es fehlt Europa an Kraft und politischem Willen, um mit eigenen Initiativen zur Lösung globaler Probleme in ausreichender Weise beizutragen. Wenn Europa sich weiter in sein „Schneckenhaus“ zurückzieht, wird es in der Gestaltung der neuen globalen Ordnung nur eine nachgeordnete Rolle spielen.

Als Exportnation profitiert Deutschland in besonderem Maße von internationaler und regionaler Stabilität sowie dem ungehinderten Zugang zu globalen öffentlichen Gütern (*global commons*). Der Erhalt und Ausbau dieser globalen Ordnung ist daher Verpflichtung und Selbstzweck zugleich. Die Vermeidung der oben beschriebenen Handlungsunfähigkeit Deutschlands und der EU muss deshalb oberste Zielsetzung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sein. Deutschland kann angesichts seiner augenblicklichen wirtschaftlichen Verfassung seinen internationalen Einfluss hierbei nicht nur festigen, sondern erweitern.

EFFEKTIVER MULTILATERALISMUS ALS ANTWORT AUF GLOBALE MACHTVERSCHIEBUNGEN

Effektiver Multilateralismus hat gerade für Deutschland einen Wert an sich. Zum einen reichen Deutschlands Kapazitäten nicht aus, um allein seine Interessen durchzusetzen und internationalen Einfluss auszuüben. Zum anderen stellen multilaterale Foren Instrumente der kooperativen Konfliktlösung dar. Die deutsche Politik steht vor der Aufgabe, die Vernetzung mit regionalen Akteuren und neuen Foren wie der G20 zu verbessern und die Praktikabilität weniger formalisierter gouvernementaler Zusammenschlüsse auszuloten. Wir dürfen Fragmentierung und Diversifizierung nicht zu Wegbereitern eines Machtvakuumms in der internationalen Politik werden lassen. Weltweite Herausforderungen könnten unter solchen Bedingungen nicht mehr bewältigt werden. Für die deutsche Außenpolitik resultieren daraus sechs praktische Handlungsempfehlungen:

1. Europa muss das Transatlantische Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) als politisch-strategisches Projekt begreifen. Sein Scheitern hätte sowohl für Deutschland als auch für die EU erhebliche Nachteile, weil es die Handlungsfähigkeit und



Einigkeit des Westens insgesamt weiter in Zweifel zöge. Der Abschluss eines Abkommens hätte hingegen eine politische Signalwirkung gegenüber den aufstrebenden Mächten. Zudem würde es die Fähigkeit des Westens unterstreichen, seine Interessen und Marktvorstellungen durchzusetzen, sowie international-verbindliche Normen und Standards zu setzen. Auch bietet die TTIP die historische Chance, neben der NATO eine weitere transatlantische Klammer zu etablieren. Daher heißt es, mit Blick auf die außenwirtschaftlichen Kompetenzen, alle Ressorts einzubeziehen und die Ressortabstimmung zu stärken. Weitere nationale Vorbehalte müssen unbedingt vermieden werden. Ebenfalls ist die deutsche Politik weiterhin gefordert, bei den europäischen Partnern für das Abkommen zu werben und somit für die breite Unterstützung der verhandelnden EU-Kommission zu sorgen. Zudem sollte bestehenden Vorbehalten gegenüber dem Abkommen durch ein Höchstmaß an Transparenz der Verhandlungen begegnet werden.

2. Die EU muss Partnerschaften mit anderen Regionalorganisationen ausbauen und deren weitere Integration und Institutionalisierung fördern. So kann der Schwächung der europäischen Position in aufstrebenden (Welt-)Regionen beispielsweise in Lateinamerika oder in Afrika entgegen gewirkt werden. Um die europäischen Kräfte zu bündeln, muss eine gemeinsame Repräsentation der EU bei diesen Organisationen geschaffen werden. Dies gilt angesichts der wachsenden Bedeutung Asiens insbesondere für ASEAN, aber auch für die Gemeinschaft Lateinamerikanischer und Karibischer Staaten (CELAC). Zusätzlich müssen Wertepartnerschaften innerhalb der G20 aufgebaut werden. Gemeinsam mit diesen Partnern müssen wir Einfluss auf die Lösung globaler Probleme und die Gestaltung der zukünftigen globalen Ordnung nehmen, die immer stärker von Kräften beeinflusst wird, die sich in ihren Normen und Zielvorstellungen von westlichen demokratischen Mustern unterscheiden. Gleichzeitig sollte Deutschland in Form einer Doppelstrategie seine nationalen Partnerschaften mit Regionalmächten ausbauen: Das sind in Asien China, Indien und Indonesien; innerhalb der Afrikanischen Union Ägypten, Nigeria und Südafrika; sowie innerhalb der CELAC Brasilien und Mexiko.

3. Deutschland und Europa müssen eine größere Rolle bei der Sicherheitsvorsorge in der eigenen Nachbarschaft übernehmen. Das gilt insbesondere für den Mittelmeerraum und ist eine direkte Folge der Hinwendung der USA zum Pazifik sowie der absehbaren amerikanischen Energieautarkie. Mittelfristig werden die USA kein dominanter sicherheitspolitischer Akteur in Europa, Afrika und dem Mittleren und Nahen Osten bleiben. Es gilt daher zuallererst die Erosion der militärischen Fähigkeiten Europas aufzuhalten. Die EU und die NATO haben hier mit „Pooling und Sharing“ und „Smart Defense“ Initiativen vorgelegt, die sich nur schwer mit dem deutschen Ansatz „Breite vor Tiefe“ verzahnen lassen. Deutschland sollte sich nicht nur als „Anlehnungspartner“

für kleinere Staaten anbieten, sondern auch bereit sein, sich in einzelnen Bereichen selbst an andere Staaten anzulehnen. In jedem Fall ist eine wesentlich stärkere Koordination zwischen den nationalen militärischen Planungen der EU-Staaten erforderlich. Als Beitrag dazu sollte der Bundestag für integrierte Verbände sowie integrierte Stäbe und *common assets* Vorbehaltsbeschlüsse zum Einsatz im Rahmen von EU und NATO fassen. Dabei behielte das Parlament auch in diesen begrenzten Fällen jederzeit ein „Rückholrecht“.

4. Neben der Steigerung der Kampffähigkeit der Bundeswehr sollte im Rahmen einer Ertüchtigungsinitiative ein Schwerpunkt auf die Sicherheitsvorsorge und Krisenprävention gelegt werden. Die Befähigung von Partnern zur Bewältigung regionaler sicherheitspolitischer Problemlagen und Krisen aus eigener Kraft sollte hierbei im Vordergrund stehen. Hierzu schlagen wir zwei konkrete Maßnahmen vor:

- a) Die deutschen Fähigkeiten zur Ausbildung von Partnerstaaten und Sicherheitsorganisationen müssen gestärkt werden. Innerhalb der Schulen und Zentren der Bundeswehr, insbesondere an der Infanterieschule, sind hierfür gesonderte Inspektionen zu schaffen. Im Rahmen eines Train-the-Trainer-Ansatzes sollen Bundeswehrangehörige hiermit in die Lage versetzt werden, ausländische Streitkräfte nachhaltig und gemäß den lokalen Gegebenheiten auszubilden.
- b) Gleichzeitig soll die Bundeswehr die zivile Kontrolle und die staatsbürgerliche Bildung in diesen Streitkräften fördern. Dem Zentrum Innere Führung, der Führungsakademie, den Universitäten und dem Marshall Center fallen hierbei besondere Rollen zu.

5. Deutschland sollte sein Streben nach einem Sitz im UN-Sicherheitsrat auch als Interimslösung bis zur Schaffung eines europäischen Sitzes aufgeben. Stattdessen sollte sich Deutschland verstärkt um einen europäischen Sitz bemühen. Eine Reform des Sicherheitsrates sowie weiterer UN-Institutionen muss als Basis dafür dienen, die UN wieder als primäres Forum globaler Zusammenarbeit zu etablieren.

6. Um seinen Einfluss auszubauen, muss Deutschland seine Personalpolitik in internationalen Organisationen strategischer betreiben. Ziel muss es sein, auf eine ausgewogene Repräsentanz von deutschen Führungskräften in diesen Institutionen hinzusteuern, die Deutschlands Größe und den finanziellen Beiträgen entspricht. Das kann nicht allein Aufgabe des Auswärtigen Amtes sein, sondern gehört in die Verantwortung jedes Ressorts. Nur dadurch lässt sich eine Personalreserve – vor allem im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und für die NATO – aufbauen, die in der Lage ist, für europäische und deutsche Werte und Interessen weltweit einzustehen.