

Herausforderungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Eine Analyse aus Sicht der Zukunftsforschung

Johannes Varwick & Christian Stock

Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik

ISSN 1866-2188

Z Außen Sicherheitspolit
DOI 10.1007/s12399-012-0269-0

Heft 1, Jg 5, 2012

ZFA

Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik

Analysen

Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung als globaler Akteur | Rudolf Seiters

Städte als außenpolitische Akteure | Christian Ude

Eine Zwischenbilanz zur Halbzeit der deutschen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat | Beate Wagner

Medienförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit | Hans-Jürgen Beerfelz

Im Interesse einer sicheren Versorgung mit Rohstoffen. Die Umsetzung der deutschen Rohstoffstrategie | Bernhard Heitzer

Alte Liebe rostet nicht. Warum die transatlantischen Beziehungen auch im 21. Jahrhundert noch von Bedeutung sind | Harald Leibrecht

Zum Zustand des Irak beim Abzug des US-amerikanischen Militärs | Jochen Hippler

Studien

Italien in der Euro-Falle. Risiken eines komplexen Zwei-Ebenen-Spiels | Thilo Zimmermann

Überlegungen zum Verhältnis von Kapitalismus und Staatenkonkurrenz | Tobias ten Brink

Essay

Deutschlands Schlüsselrolle in den transatlantischen Beziehungen | Benjamin Zyla

1 12

Springer VS

www.zfas.de

 Springer

Your article is protected by copyright and all rights are held exclusively by VS Verlag für Sozialwissenschaften. This e-offprint is for personal use only and shall not be self-archived in electronic repositories. If you wish to self-archive your work, please use the accepted author's version for posting to your own website or your institution's repository. You may further deposit the accepted author's version on a funder's repository at a funder's request, provided it is not made publicly available until 12 months after publication.

Herausforderungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Eine Analyse aus Sicht der Zukunftsforschung

Johannes Varwick · Christian Stock

Zusammenfassung: Basierend auf der Auswertung von Zukunftsstudien werden mit einer normativ-prospektiven Methodik und einer systematischen Begründung der Herangehensweise fünf strategische Themenfelder für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Jahr 2030 identifiziert: 1) die Weiterentwicklung des Sicherheitsbegriffes, 2) Veränderungen im Verständnis multilateraler Politik, 3) veränderte Bindewirkung der etablierten Bezugsrahmen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, 4) steigende Bedeutung nichtstaatlicher Akteure sowie 5) Ressourcenmanagement als Interdependenzmanagement.

Schlüsselwörter: Zukunftsforschung · Sicherheitsbegriff · Multilateralismus · Deutsche Außenpolitik · Wildcards · Deutsche Interessen

Challenges for German Foreign and Security Policy until 2030: An Analysis from the Perspective of Futures Studies

Abstract: Based on a review of recent futures studies, this article employs normative-prospective methods to identify five areas of priority for German foreign and security policies in 2030. The areas in question are 1) the further development of the concept of security, 2) a change of the notion of multilateralism, 3) changes in the established frames of reference of Germany's foreign and security policy, 4) the rising importance of non-state actors and 5) the management of resources in the context of interdependence relationships.

Keywords: Futures Studies · Security · Multilateralism · German Foreign Policy · Wildcards · German Interests

© VS Verlag für Sozialwissenschaften 2012

Die Verfasser danken Dr. Oliver Linz, Dr. Jana Windwehr und Dr. Matthias Wolfram für Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrags.

Prof. Dr. J. Varwick (✉) · C. Stock
Institut für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg,
Regensburgerstraße 160, 90478 Nürnberg, Deutschland
E-Mail: post@johannes-varwick.de

C. Stock
E-Mail: Christian.Stock@polwiss.phil.uni-erlangen.de

1 Einleitung

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland war lange von beachtlicher Kontinuität geprägt. Zukunftsprognosen zu erstellen war daher ein vergleichsweise dankbares Geschäft. Seit einigen Jahren hat sie sich jedoch zunehmend von ihren etablierten Bezugspunkten gelöst und bewegt sich hinsichtlich ihrer traditionellen wissenschaftlichen Interpretation im Grenzgebiet zwischen Kontinuität und Wandel inzwischen recht deutlich in Richtung Wandel. Die außenpolitischen Grundlinien „erstarrten dabei zu nicht weiter hinterfragten, gewissermaßen reflexhaft verfolgten Handlungsattitüden, die zugleich aber auch subtil umgedeutet und neu interpretiert wurden“ (Maull 2011, S. 95). Beispiele dafür sind etwa die deutsche Haltung in der Libyen-Frage (erstmals stimmte Deutschland im März 2011 anders ab als alle anderen im UN-Sicherheitsrat vertretenen NATO- und EU-Partner) sowie die sich immer deutlicher abzeichnende Führungsrolle in der Europäischen Union.

Die Welt, in der sich deutsche Außen- und Sicherheitspolitik bewegen muss, wird sich in den kommenden Jahrzehnten aller Wahrscheinlichkeit nach ebenso rasant verändern, wie dies in den vergangenen Jahrzehnten der Fall war, vielleicht sogar noch gravierender. Es wird dabei wie stets in der Geschichte Überraschungen geben. Das Unvorhergesehene und das Unvorhersehbare werden die Politik mindestens ebenso stark prägen wie das heute Erwartbare.

Dieser Beitrag unternimmt den Versuch, fünf zentrale strategische Themenfelder für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Zeithorizont 2030 zu bestimmen und daraus Schlussfolgerungen für die künftige deutsche Außenpolitik abzuleiten.

In der Zukunftsforchung gilt ein Betrachtungszeitraum von bis zu 20 Jahren als mittelfristig und von bis zu 50 Jahren als langfristig. Die Sprachregelung der Politik unterscheidet sich diesbezüglich erheblich, denn bereits ein Denken über eine Legislaturperiode hinaus gilt oftmals als langfristig. Politisch ist die Perspektive 2030 also sehr weit – zu weit? – entfernt. Analytisch von Vorteil ist jedoch, dass sie zu systematischer Auswahl und inhaltlicher Fokussierung zwingt.

Zukunftsforchung ist trotz aller Vorurteile keine als Wissenschaft verbrämte Hellserei. Vielmehr wurden Methoden entwickelt, die zum einen von aktuellen Daten ausgehend Trends extrapoliieren und zum andern, auch unter bewusstem Einsatz von Kreativität, Szenarien als greifbare Darstellungen möglicher Zukünfte abbilden (siehe hierzu ausführlicher Kreibich 2011, S. 43–45).

Wir wenden in diesem Beitrag eine normativ-prospektive Vorgehensweise an: Erfahrungen und Sachinformationen, die im Allgemeinen empirisch-analytisch gewonnen wurden, werden unter Zuhilfenahme von Phantasie und Kreativität zur Erstellung von Zukunftsbildern bzw. möglichen und wünschbaren Zukunftsprojektionen verdichtet. Die Einschränkung auf fünf herausragende Herausforderungen muss dabei systematisch begründet werden (siehe Kapitel 3).

2 Zentrale sicht- und denkbare Entwicklungspotenziale

Zunächst gilt es, die Herangehensweise und die Erkenntnisse aktueller Zukunftsstudien in den Blick zu nehmen. Aus der Synopse lässt sich eine Schnittmenge entnehmen, die als Grundlage weiterer Betrachtungen berücksichtigt werden soll.

Bei Auswertung der öffentlich zugänglichen Studien über die Welt in den Jahren 2025–2030, wie sie u. a. vom US-amerikanischen Geheimdienst CIA, den Außenministerien von Frankreich, Großbritannien und Australien, der NATO oder auch dem norwegischen Institut für Internationale Beziehungen durchgeführt wurden (u. a. National Intelligence Council 2004, 2008, 2010; Australian Department of Defence 2009; Ministère de la Defense 2007, 2011; NATO 2009; Andersen et al. 2010; US Joint Forces Command 2008; UK Ministry of Defence 2010), findet sich eine Reihe von Gemeinsamkeiten. Diese sind zunächst methodischer Art. Die Mehrzahl der Studien identifiziert treibende Kräfte bzw. zentrale Einflussfaktoren sowie Trends in verschiedenen Themenfeldern und entwirft alternative Zukünfte und Szenarien. Darüber hinaus werden so genannte *wild-cards* – definiert als unerwartete Ereignisse, die eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit haben, aber wesentliche Änderungen im Verlauf von Zukunftsentwicklungen bewirken – beschrieben.

Die Systematik und die Auswahl der Themenfelder sind aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Institutionen, die die Studien in Auftrag geben oder durchführen, durchaus divergent. So finden sich, insbesondere bei Studien der Verteidigungs- und Sicherheitsbehörden, häufig regionale oder Länderschwerpunkte (z. B. Ministère de la Defense 2011; US Joint Forces Command 2008; Australian Department of Defence 2009). Andere hingegen, wie z. B. die des norwegischen Außenministeriums, sind eher politikfeldorientiert (Andersen et al. 2010). Große Schnittmengen existieren hinsichtlich der Gesamtheit der untersuchten Dimensionen: Ressourcen, Energie, Ökonomie, Demographie, Ökologie, Wissenschaft und Technologien sowie gesellschaftliche und politische Entwicklungen gehören zum Kernbestand. Daneben werden aber unter anderem Aspekte wie Gesundheit, Kultur und Religion untersucht.

Innerhalb dieser Dimensionen, die man aufgrund ihrer Funktion als Hintergrundfolie auch als *Trendfelder* bezeichnen kann, werden ähnliche Trends – einfach definiert als „a discernable pattern of change“ (UK Ministry of Defence 2010, S. 6) – für den Zeitraum bis ungefähr 2030 identifiziert. Steigende Unübersichtlichkeit und Interdependenz zählen hierzu ebenso wie die zunehmende Bedeutung des Klimawandels und seiner Folgen und eine Fragmentierung des internationalen Systems. Als Einflussfaktoren sind häufig zunächst die verschiedenen Aspekte der Globalisierung, die Folgen des rasanten technologischen Fortschritts und die zunehmend sichtbaren natürlichen Grenzen zu finden, die sich insbesondere als ökologische und demographische Herausforderungen manifestieren.

Neben diesen Trends und den sie vorantreibenden Einflussfaktoren versuchen einige Studien auch, „strategic surprise[s]“ (NATO 2009, S. 4) oder drastischer „strategic shocks“ (UK Ministry of Defence 2010, S. 6) zu berücksichtigen. Ihr zentraler Effekt besteht darin, dass sie den weiteren Verlauf der Geschichte von den bisher gültigen Trends loslöst (vgl. UK Ministry of Defence 2010, S. 6). Die untermindierende Wirkung dieser Schocks auf das strategische Kalkül und sein zentrales Charakteristikum der Lang-

fristigkeit wird deutlich bei einem Blick auf die wechselhaften Rivalitäten und Bündnisse des 20. Jahrhunderts (vgl. US Joint Forces Command 2008, S. 7).

3 Herangehensweise

Der gegenwärtige Wandel des internationalen Systems vollzieht sich nicht in wenigen abgrenzbaren und damit analytisch leicht erfassbaren Dimensionen, wie das z. B. annähernd für die Phase der Dekolonialisierung gültig war (dort vollzog sich der Übergang von der Kolonie zum souveränen Staat im Wesentlichen in den Kategorien Geographie, Gesellschaft und Macht). Stattdessen finden Veränderungen zeitgleich in vielen prägungsmächtigen Dimensionen statt und dies gleich vielfach: So gebiert der wissenschaftliche Fortschritt in atemberaubendem Tempo neue Disziplinen wie die Bio-, Nano- oder die Informationstechnologien (deren Kombination bereits die Anfänge eines neuen Forschungsfeldes aufweist); einige Gesellschaften werden individualistischer, andere kommunalaristischer; Kulturen überschreiten quasi über Nacht die Schwelle zur Säkularität, und zugleich gewinnen Religionen an Macht wie seit Jahrhunderten nicht mehr; im Wirtschafts- und Konsumverhalten ist in den wohlstandsgesättigten westlichen Industriestaaten bewusste Verlangsamung und Reduzierung zum ersten Mal in der Geschichte ein Thema, obwohl die globale Volkswirtschaft produktiv ist wie nie zuvor – diese Liste ließe sich fortsetzen.

Alle diese Entwicklungen für sich haben genug Prägepotenzial, um Zeitalter zu dominieren. Ihre Gleichzeitigkeit führt wohl teilweise zu Neutralisationen, möglicherweise auch zu Verstärkungen – in jedem Fall sind diese Effekte schwer vorherzusagen. Die Konstruktion komplexer Szenarien für einen Zeitraum bis 2030 scheint also gewagt. Drei Vorüberlegungen erscheinen für die Engführung auf das Erkenntnisinteresse der anstehenden Analyse, die Herausforderungen für die zukünftige Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands, notwendig:

- Die Frage, welchen Umfang und welche Inhalte die Begriffe Sicherheit und Außenpolitik zukünftig haben werden, muss diskutiert werden. Einerseits sind Überlegungen zur weiteren Entwicklung des schon jetzt erweiterten Sicherheitsbegriffs notwendig, andererseits muss über das zukünftige Verständnis von Multilateralismus und den Bezugsrahmen deutscher Außenpolitik nachgedacht werden.
- Für diesen Bedingungsrahmen zukünftiger Außen- und Sicherheitspolitik müssen die zentralen, heute sicht- und denkbaren Entwicklungspotenziale herausgearbeitet werden. Dabei spielen Naturdeterminanten – Demographie, die Entwicklung bzw. Endlichkeit vieler materieller Ressourcen und die ökologische Entwicklung des Planeten – eine wesentliche Rolle.
- Schließlich muss zur Engführung jeweils geklärt werden, welche der Entwicklungen die Politik Deutschlands 2030 in besonderer Weise faktisch oder perzeptiv berühren werden und welche Weichenstellungen diese jetzt erforderlich machen würden.

Die Interdependenz der verschiedenen Themenfelder erschwert die Auswahl besonders wichtiger Herausforderungen. Abbildung 1 stellt daher einen Vorschlag für die Herleitung von Prioritäten für die Agenda vor; dort werden unterschiedlich starke Ausprägungen der

Herausforderungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bis 2030

Abb. 1: Herleitung von Prioritäten für die außen- und sicherheitspolitische Agenda.
(Quelle: eigene Darstellung)

| Einflussmöglichkeit deutscher Politik | Auswirkungen des Themas auf Deutschland | | |
|---------------------------------------|---|--------|--------|
| | Stark | Mittel | Gering |
| | 1 | 3 | 5 |
| | 2 | 4 | 6 |
| Gering | | 7 | 8 |
| | | | 9 |

Einflussmöglichkeiten unterschiedlich starken Ausprägungen der Einwirkung des jeweiligen Themas auf den Staat gegenübergestellt und die Optionen bewertet.

Die Zahlen stellen eine ordinale Bewertung von Handlungsoptionen in aufsteigender Folge dar. Damit wird impliziert, dass die Wirkung eines Themas zunächst eine wichtige Handlungsmotivation darstellen sollte als die Erfolgschancen. Unser Argument lautet also: Lediglich wenn die Eingriffsmöglichkeiten gering sind, sollten andere Themen mit geringerer Wirkung, aber besseren Einflussmöglichkeiten vorgezogen werden.

Zusammengefasst wählen wir im Folgenden fünf Themen als strategische Bereiche aus, für die wir erstens eine hohe Betroffenheit Deutschlands und zweitens relativ gute Einfluss- bzw. Gestaltungsmöglichkeiten deutscher Politik unterstellen.

4 Die fünf zentralen strategischen Themenfelder

Die Weiterentwicklung des Sicherheitsbegriffs: Der Sicherheitsbegriff hat in den vergangenen Jahren einen dreifachen Wandel durchlaufen. Er hat sich weitgehend gelöst von den klassischen nationalstaatlichen Parametern (Territorium und uneingeschränkte Souveränität), wurde erweitert um nahezu alle Politikfelder jenseits des eigentlich Militärischen – die so genannte „securitization“ (Buzan et al. 1998, S. 23) – und hat das klassische negative Abwehr- um ein positives Sicherheitsverständnis erweitert.

Mit fortschreitender Globalisierung und Interdependenz ist davon auszugehen, dass als Nebeneffekt die Spielräume für staatliches Querulantentum weiter verengt werden. Denn in Situationen geteilter Verwundbarkeit schwindet der Anreiz, den eigenen Vorteil im Nachteil des anderen zu suchen – und damit die Gefahr gegenseitiger Bedrohung, da diese sich in einer interdependenten Welt gewiss früher oder später gegen den eigenen Staat richtet. Die Folge wäre eine Reduzierung des „sicherheitspolitischen Bearbeitungslevels“ von militärischem auf eher polizeiliches Niveau in weiterem Sinne. Als historisches Beispiel für solch einen Prozess bietet sich die Grenzsicherung zwischen Staaten der EU an: früher bunkerbewehrt, dann von Grenzbeamten geschützt, heute offen.

Zugleich werden weiter wachsende Interdependenzen jedoch den Grad an Verwundbarkeit noch erhöhen. Dies gilt insbesondere gegenüber *malevolenten* Akteuren, die keine

Verantwortung gegenüber einer eigenen politischen Öffentlichkeit haben, also insbesondere nichtstaatlichen Akteuren wie z.B. Terroristen. Als Konsequenz daraus wird eine Mehrzahl der Politikfelder auch weiterhin unter Sicherheitsaspekten betrachtet werden. Allerdings sollte schon aus Effizienzgründen künftig mögliches Potenzial für *de-securitization* regelmäßig überdacht werden.

Trotz der skizzierten Entwicklungen wird es weiterhin erheblichen Bedarf an staatlicher Bereitstellung von Sicherheit nach außen geben. Der Schutz und die Unterstützung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die für die Verwirklichung deutscher Interessen (auch im EU- und UN-Rahmen) tätig sind, werden noch an Bedeutung gewinnen. Die Ausübung des Gewaltmonopols wird sich vorwiegend in einem Schnittmengenbereich zwischen polizeilichen, nachrichtendienstlichen und militärischen Aktivitäten bewegen. Das Verwischen der Grenzen birgt vielfältige Risiken: für die Koordinierung, aber ebenso für die Legitimierung und Kontrolle. Das Problembewusstsein hierfür ist schon vorhanden; es bleibt jedoch abzuwarten, wie erfolgreich die „ressortgemeinsam[e]“ (Bundesministerium der Verteidigung 2011, S. 6) Umsetzung sein wird.

Veränderungen im Verständnis multilateraler Politik: Die Bedeutung multilateraler Arrangements im Jahr 2030 über die europäische Ebene hinaus ist heute kaum abschätzbar. Wahrscheinlich dürfte eine „Gleichzeitigkeit der Ungleichzeitigkeit“ das Bild prägen, bei der höchst unterschiedliche Trends, Prozesse und Konfliktformationen zu beobachten sind. Neben einer ersten Zone, die sich durch offene Grenzen, eine hohe Interaktionsdichte und einen stabilen Frieden auszeichnet, ist eine von Machtpolitik und kurzfristigen nationalen Interessen dominierte zweite Zone auszumachen, in der vornehmlich in Kategorien militärischer Stärke und geopolitischer Einflusszonen gedacht wird. Eine dritte Zone ist gekennzeichnet durch Machthohlräume und den Verlust politischer Steuerungsfähigkeit. Diesen Zonen sind zwar geographische Räume zuzuordnen – so beschränkt sich z.B. die dritte Zone im Wesentlichen auf Teile Afrikas –, allerdings überlappen die Räume sich, und die daraus resultierenden Probleme sind nicht auf eine Zone zu begrenzen. Anders formuliert: Das Zeitalter frühmoderner Staaten, das 20. und das 21. Jahrhundert werden vermutlich gleichzeitig stattfinden.

Es ist einerseits denkbar, dass sich die Vereinten Nationen als Kern einer Global Governance-Architektur herausbilden und der geregelte Multilateralismus effektiv Probleme löst. Andererseits ist es ebenso denkbar, dass Multilateralismus *verclubt* und unterschiedliche Club-Formate (wie die G20) sowie andere themenspezifische Politiknetzwerke an Bedeutung gewinnen. Dies würde für die deutsche Außenpolitik bedeuten, pragmatischer und weniger prinzipiell mit multilateralen Formaten arbeiten zu müssen. Das klassische Leitprinzip deutscher Außenpolitik, der effektive Multilateralismus, funktioniert dann, wenn sich die Beteiligten zunächst kooperativ gegenüberstehen und zudem mit den Ergebnissen der Kooperation nachher zufrieden sind. Diese Situation ist allerdings nur selten gegeben; für die Lösung internationaler Konflikte jenseits geschützter Räume wie der EU gilt, dass Multilateralismus nur in Kombination mit klassischen Machtfaktoren effektiv ist (vgl. Sandschneider 2012, S. 8).

Schließlich gilt es, das Machtspktrum der künftigen Staatenwelt zu berücksichtigen. Während heute vor allem die Gefahr mangelnder Staatlichkeit als Herausforderung für Deutschland betrachtet wird (vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2011, S. 2), wird in Zukunft mit einer noch größeren Heterogenität zu rechnen sein, da das Spektrum der

Staaten im Gegensatz zu heute um einige global bedeutende Großmächte erweitert sein wird.

Veränderte Bindewirkung der etablierten Bezugsrahmen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik: Für die Handlungsmöglichkeiten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik bleibt es auch im Jahr 2030 zentral, dass die Entfaltungs- und Wirkungsmöglichkeiten durch die europäische Ebene verstärkt (bzw. im Grunde genommen erst ermöglicht) werden. Es ist gleichwohl nicht zu erwarten, dass die EU im Jahr 2030 über eine wirksame gemeinsame Außenpolitik verfügt. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass die EU in der heutigen Form keinen Bestand hat und sich stattdessen (neben der unwahrscheinlichen, aber gleichwohl denkbaren Perspektive des konfliktträchtigen Zerfalls) ein deutlich höher integrierter Kern innerhalb der EU bildet, um den sich dann verschiedene Integrationskreise gruppieren: Eine EU, die eher einer „European Onion“ statt einer wirklichen „European Union“ gleicht (Varwick 2011). Die Chancen, dass ein solches Kern-europa sein ökonomisches Gewicht in politische Gestaltungsmacht umsetzt, sind deutlich höher, als dies in einer mit sich selbst beschäftigten EU-XXL, die dann eher einer etwas aufgewerteten OSZE gleichen würde, möglich wäre. Mit einer solchen Konstruktion könnte zudem die Marginalisierung Europas gegenüber den weltpolitischen Polen USA, China und Indien verhindert sowie die Befähigung gewonnen werden, durch Einflussnahme bei der Lösung globaler Probleme eigene Interessen vertreten zu können.

Vor dem Hintergrund des Schutzes gemeinsamer Werte und Interessen könnte dann auch eine globale NATO an Reiz gewinnen, einerseits um die Partnerschaft mit den USA zu erhalten und andererseits um einen Gegenpol zu den asiatischen Großmächten zu bilden. Dies muss nicht in eine konfliktuelle Situation münden, ganz im Gegenteil: Hegemoniale Großmächte bzw. (von ihnen dominierte) Regionalorganisationen in Asien könnten dort die gleiche Funktion wahrnehmen wie NATO und EU in Europa; die auf absehbare Zeit notwendige externe Unterstützung für die Friedenssicherung in Afrika könnte somit 2030 auf westliche und östliche Schultern verteilt werden.

Von einer abnehmenden Bindewirkung der etablierten Bezugspunkte deutscher Außen- und Sicherheitspolitik wäre Deutschland fundamental betroffen, und daher liegt es im vitalen deutschen Interesse, diese Organisationen funktionsfähig zu halten. All dies verlangt von der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik die Bereitschaft zur politischen (Mit-)Führung und insbesondere zur materiellen Unterfütterung der politischen Absichten.

Steigende Bedeutung nichtstaatlicher Akteure: Transnational agierende nichtstaatliche Akteure aus der Wirtschafts- und Gesellschaftswelt werden relativ zu den Staaten größeres Gewicht erhalten. Im Zusammenspiel mit einer internetgestützten globalen Öffentlichkeit ist es selbst in sensiblen Politikbereichen denkbar, dass nichtstaatliche Akteure noch stärker Agenda-Setter und -Vorantreiber sein werden. Über die heute schon erkennbaren organisierten Formen hinaus ist absehbar, dass 2030 dezentral durchgeführte Aktivitäten mit gemeinsamen politischen Zielen auf der internationalen Ebene zunehmen. Der Treiber dahinter ist wiederum die steigende Internetnutzung. Dies bringt eine neue Qualität mit sich, deren Anfänge sich bereits jetzt an globalen internetgestützten Kampagnen ablesen lassen: die Individualisierung der internationalen Politik.

Neben einer solchen Individualisierung ist mit einer weiteren Ausdehnung des Einflusses der Wirtschaftswelt zu rechnen, da die Durchsetzung des politischen Primats trotz der Bemühungen nach der Finanzkrise unwahrscheinlich erscheint. Dieser Einfluss wird weiterhin in asymmetrischen Situationen zwischen transnationalen Konzernen und schwachen Staaten direkt, ansonsten als treibende Kraft hinter den nationalen Außenpolitiken ausgeübt werden.

Für die deutsche Außenpolitik ist dies zunächst mit Einschränkungen der Steuerbarkeit internationaler Politik verbunden. Dies ist ein neutraler Befund, der auf der einen Seite aufgrund von Lastenteilung letztlich zu mehr Effizienz führen, oder auch, wie etwa in der Umweltpolitik, einen Legitimitätszuwachs zur Folge haben kann. Im Unterschied zu ähnlichen Prozessen auf der nationalstaatlichen Ebene können transnationale Vernetzungen zudem eine wichtige klassische Sicherheitsbedrohung, das Unwissen über den anderen, reduzieren helfen. Auf der anderen Seite ist es fragwürdig, ob asymmetrischen, von nicht-staatlichen Akteuren ausgehenden Sicherheitsbedrohungen besser begegnet werden kann als heute. Aus dieser Perspektive bedeutet der Verlust von Steuerfähigkeit einen Zuwachs an Unsicherheit.

Die Frage, welche Akteure mit welcher Legitimität die internationale Politik gestalten, wird in der Zukunft aufgrund der Angleichung der Gestaltungsfähigkeiten von noch größerer Bedeutung sein. Die Legitimität der nichtstaatlichen Akteure muss geklärt werden, um deren Anspruch, die klassisch-demokratisch legitimierte Außenpolitik mit zu gestalten, überprüfen zu können. Interessensvertreter mit klarer Hintergrundstruktur – ob Wirtschaftslobbyist oder NGO – könnten dabei durch Transparenz durchaus mehr Legitimität in Anspruch nehmen als eine anonyme Internet-Kampagne – oder auch ein intransparenter Zirkel von Einzelpersonen.

Ressourcenmanagement und Kommunikationssicherheit als Interdependenzmanagement: Natürliche Ressourcen gewinnen global insbesondere aufgrund des anhaltenden Trends demographischen Wachstums weiter an Bedeutung. Als sicherheitsrelevante, sich verknappende Ressourcen werden vor allem Trinkwasser, Nahrung und Mineralien identifiziert (UK Ministry of Defence 2010, S. 110–118). Entsprechend der oben vorgenommenen Priorisierung werden diese Themen hier jedoch nicht weiterverfolgt, da der Einfluss auf Deutschland im Zeithorizont bis 2030 grundsätzlich eher mittelbar bis gering einzuschätzen ist.

Die wesentlich bedeutenderen Auswirkungen auf andere Teile der Welt müssen jedoch durchaus berücksichtigt werden, da sie sich in den politischen Prioritäten der stärker betroffenen Staaten niederschlagen werden. Deutsche Außenpolitik sollte auf diese Bedürfnisse Rücksicht nehmen und dazu beitragen, Lösungen auch für die Knappheitsprobleme anderer Staaten bei existenziell wichtigen Ressourcen zu finden. Dies dient nicht zuletzt der eigenen Sicherheit, da das generelle Bedrohungsempfinden anderer Staaten gemindert und die Wahrnehmung eines Verständnisses gemeinsamer globaler Verantwortung gefördert wird.

Die Bedeutung der Ressource Energie ist ebenfalls steigend. Bis 2030 wird mit einer globalen Verbrauchssteigerung von deutlich mehr als 40% gerechnet, die überwiegend von Nicht-OECD-Staaten ausgehen und eine zentrale Rolle in der internationalen Politik spielen wird (vgl. Andersen et al. 2010, S. 19–20). Dennoch gilt analog zum Vorherigen, dass die Energieproblematik eher als zentrales Thema anderer Staaten indirekten Einfluss ausüben, aber kein unmittelbares Problem für Deutschland darstellen wird. Diese

Einschätzung beruht auf der Perspektive, die sich aus der Energiewende ergibt. Sofern nachhaltig erzeugte Energie jedoch zunehmend aus anderen Regionen (z. B. Solarenergie aus Afrika) bezogen würde, müsste eine Neubewertung angestrengt werden.

Mit Sicherheit wird die Kommunikationsinfrastruktur – sowohl Hard- als auch Software – eine wichtige Rolle in der zukünftigen Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands spielen. Dies gilt aufgrund der Bedeutung von Kommunikation sowohl als Instrument der Exekutive (in Administration, Diplomatie und Militär) als auch als Grundlage für nicht-staatliches, nach außen gerichtetes Wirken (sowohl für ökonomische als auch organisierte und individuelle politische Aktivitäten). Die besondere Qualität der Bedrohung der Kommunikationswege besteht in ihrem disruptivem Charakter und wird verstärkt durch die fast schon epidemische Anfälligkeit hochgradig vernetzter Gesellschaften und die möglicherweise schwer zu klärende Herkunft der Bedrohung. Gerade der letzte Aspekt macht die Entwicklung passender Reaktionsstrategien so schwierig. Denn zu der Herausforderung, die richtigen Adressaten von Schutz- und Abwehrmaßnahmen zu identifizieren, kommt das Problem hinzu, dass Staaten nicht ohne weiteres gegen nichtstaatliche auswärtige Bedrohungen vorgehen können – zumindest nicht ohne in Konflikt mit etwaigen Schutzmächten zu geraten.

5 Unerwartete Ereignisse (*wildcards*)

Nicht enthalten in dieser Betrachtung sind die möglichen Konsequenzen der eingangs erwähnten *wildcards*. Diese können in vielfältiger Form die Entwicklungen prägen und alte Gewissheiten schnell zu Ungewissheiten werden lassen. Niemand kann heute etwa abschätzen, wie genau sich der absehbare Aufstieg Chinas und anderer Schwellenländer auf die internationale Ordnung auswirken wird. Neben positiven Konsequenzen sind auch dramatische Entwicklungen denkbar. So hat der Aufstieg der aufstrebenden Großmächte Japan und Deutschland im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert das Chaospotential solcher Machtverschiebungen für die internationale Ordnung deutlich belegt.

Als Einzelereignisse sind, neben den schon heute als *wildcards* einzuordnenden Gefahren der Implosion bisher stabiler Staaten, der flächendeckenden Störung der elektronischen Kommunikation (z. B. durch Anschläge auf Satelliten) und von Angriffen auf die Informationstechnologie eines Landes auch der Aufstieg neuer totalitärer Regime mit Anspruch auf Revision der bestehenden Ordnung denkbar. Auch andere externe Schocks, wie z. B. die radikale Verknappung strategisch wichtiger Ressourcen, massive Terroranschläge (womöglich mit nuklearen oder biologischen Massenvernichtungswaffen) oder massenhafte und unkontrollierbare Migrationsströme als Folge des Klimawandels oder vermeintlich überraschend auftretende Regionalkonflikte können schnell zu ungeahnten Herausforderungen auch für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik führen.

Anderseits sind auch positive Schocks vorstellbar. Die Lösung von Ressourcenkonflikten durch neue Technologien im Bereich des Recyclings oder der Energiegewinnung oder die Etablierung neuer, transnationaler Sozialbewegungen mit stabilisierender Wirkung sind durchaus im Bereich des Möglichen. Als Beispiel für letzteres wäre eine interreligiöse (oder auch säkulare) Bewegung denkbar, die auf dem zivilgesellschaftlichen Wege Spannungen zwischen den Religionen abbauen hilft.

6 Konsequenzen

Ungeachtet dessen ist es ratsam, vornehmlich die in diesem Beitrag diskutierten Herausforderungen bei der Ausrichtung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu berücksichtigen. Zwei Trends sind dabei nochmals zu unterstreichen: erstens die Abnahme der Steuerbarkeit der internationalen Politik, die sich durch Änderungen in den Strukturen und in den Akteurskonstellationen ergeben wird, zweitens die Veränderung des Sicherheitsbegriffs, für den sich bis 2030 mit großer Wahrscheinlichkeit lediglich ein deutlich anderes Verständnis voraussagen lässt. Dies gilt sowohl für das, was Sicherheit bezeichnet, als auch für das, was der Staat mit welchen Instrumentarien dafür zu leisten im Stande sein wird.

Wenn die Entscheidungsträger der deutschen Politik einen Nutzen aus solchen Überlegungen ziehen sollen, dann kann die Lageeinschätzung der zentralen außen- und sicherheitspolitischen Themen im Jahr 2030 nicht bei einer Auflistung von Chancen und Risiken stehen bleiben, sondern muss vielmehr auch mit der strategischen Interessenslage Deutschlands verknüpft werden. Das deutsche Interesse lässt sich vereinfacht wie folgt formulieren: Deutschland ist in besonderem Maße auf eine offene, kooperative internationale Ordnung angewiesen, in der sowohl freier Zugang zu Ressourcen sichergestellt als auch Handelswege offen sind. Damit verbunden liegt es im deutschen Interesse, dass eine strategische Konfrontation des Westens mit den aufsteigenden Mächten China und Indien (und möglicherweise Russland, Brasilien, Südafrika und Indonesien) verhindert wird.

All dies – und ebenfalls die sicherheitspolitischen Implikationen einer solchen internationalen Ordnung – kann besser gelingen, wenn Deutschland seine Einflussmöglichkeiten europäisch bündelt, transatlantisch einbindet und mit den neuen weltpolitischen Zentren vernetzt. An dieser Erkenntnis dürfte sich auch im Jahr 2030 nichts Grundlegendes geändert haben.

Literatur

- Andersen, M. S., Neumann, I. B., Seabrooke, L., & Sending, O. J. (2010). *Global changes and Norwegian foreign and development policy 2010–2020*. Oslo: NUPI.
- Australian Department of Defence. (2009). Defence white paper 2009. <http://www.defence.gov.au/whitepaper/>. Zugegriffen: 12. März 2012.
- Bundesministerium der Verteidigung. (2011). Verteidigungspolitische Richtlinien 2011. http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/LY1BDoQgEAR_xNy9-Qp1LwZkMna-EwcdIf1822fS1D1Vp-tCY-g7xhqI-0UrbgS18XchdXMNxcj0Z1u6SYLicVFQjF0s15NzB3WuxoiQR-XvtdHtddSWoGCl5feUhLbIdOc8v8uOJuwl/. Zugegriffen: 12. März 2012.
- Buzan, B., Waever, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Kreibich, R. (2011). *IZT Berlin – 30 Jahre 1981–2011. Zukunftsorschung für die Orientierung in Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Bildung*. http://www.itz.de/fileadmin/downloads/pdf/IZT_WB116.pdf. Zugegriffen: 12. März 2012.
- Maull, H. W. (2011). Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21(1), 93–117.

Herausforderungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bis 2030

- Ministère de la Defense. (2007). *Préparer les engagements de demain*. Paris: Délégation à l'information et à la communication de la défense.
- Ministère de la Defense. (2011). *Geostrategic prospectives for the next thirty years*. Paris: Délégation aux Affaires Stratégiques.
- National Intelligence Council. (2004). Mapping the global future. <http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>. Zugegriffen: 12. März 2012.
- National Intelligence Council. (2008). Global trends 2025: A transformed world. http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf. Zugegriffen: 12. März 2012.
- National Intelligence Council. (2010). Global governance 2025: At a critical juncture. http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Governance.pdf. Zugegriffen: 12. März 2012.
- NATO. (2009). Multiple futures project. Navigating towards 2030. https://transnet.act.nato.int/WISE/NATOACTRes/Training/MultipleFu/file/_WFS/20090503_MFP_finalrep.pdf. Zugegriffen: 12. März 2012.
- Sandschneider, E. (2012). Deutsche Außenpolitik: Eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62(10), 3–9.
- UK Ministry of Defence. (2010). Strategic trends programme. Global strategic trends – Out to 2040. http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/38651ACB-D9A9-4494-98AA-1C86433BB673/0/gst4_update9_Feb10.pdf. Zugegriffen: 12. März 2012.
- US Joint Forces Command. (2008). The joint operation environment 2008. Challenges and implications for the future of the joint force. <http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf>. Zugegriffen: 12. März 2012.
- Varwick, J. (2011). Krise und Zukunft der Europäischen Integration: von der „European Union“ zur „European Onion“? In J. Varwick (Hrsg.), *Die Europäische Union. Krise, Neuorientierung, Zukunftsperspektiven* (S. 12–38). Schwalbach i. Ts.: Wochenschau-Verlag.