



Sicherheitspolitik 2010
- präventiv, umfassend, nachhaltig -

Seminar für Sicherheitspolitik 2006
an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik
Berlin

16. Januar bis 30. Juni 2006

Sicherheit+Stabilität, Nr. 01/2006, S.

„Wer einen kommenden Krieg für sicher hält, wirkt gerade durch diese Gewissheit mit, dass er entsteht.

Wer den Frieden für sicher hält, wird unbesorgt und treibt ohne Absicht in den Abgrund.

Nur wer die Gefahr sieht und sie keinen Augenblick vergisst, kann sich vernünftig verhalten und tun, was möglich ist, um sie zu beschwören.“

Karl Jaspers

Die Komplexität staatlicher Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge war Inhalt des Seminars für Sicherheitspolitik 2006. Dabei galt es vor dem Hintergrund eines umfassenden Sicherheitsbegriffs deutsche Impulse für die europäische Sicherheitspolitik und die transatlantische Kooperation zu entwickeln.

Das Seminar für Sicherheitspolitik ist im Veranstaltungsangebot der Bundesakademie für Sicherheitspolitik die Kernveranstaltung. Es findet jährlich statt und vermittelt strategische Analyse- und Entscheidungskompetenzen zum Gesamtkomplex eines umfassenden Sicherheitsbegriffes, insbesondere für Führungskräfte der Exekutive, der Wirtschaft und Vertreter befreundeter Nationen. Dies soll die Vernetzung der verschiedenen Gesellschafts-, Politik- und Ressortbereiche fördern.

Der umfassende Sicherheitsbegriff muss neben der Außen- und Verteidigungspolitik wirtschafts- und finanzpolitische, innenpolitische, staats- und völkerrechtliche, entwicklungspolitische, soziale und ökologische Aspekte einbeziehen. Dies erfordert vor allem eine nationale wie auch internationale Koordination der betroffenen Politikbereiche und der nachgeordneten Bereiche und Institutionen.

Die vorliegende Arbeit „Sicherheitspolitik 2010 - Deutsche Impulse für die europäische Sicherheitspolitik und transatlantische Kooperation“ kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Sie soll vielmehr anhand ausgewählter Handlungsfelder Anstöße zu einer dringend gebotenen sicherheitspolitischen Diskussion in Deutschland geben.

Kurzfassung

Deutsche Interessen definieren

Die geopolitischen Veränderungen durch das Ende des Ost-West-Konflikts haben für Deutschland in seinem nahen Umfeld einen erheblichen Zugewinn an Stabilität und Sicherheit gebracht. Wir sind eingebettet in ein Europa der Kooperation und Integration, in einen durch NATO und Europäische Union geprägten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die zunehmende Verschmelzung und weltweite Vernetzung von nationalen und internationalen Märkten bietet für Deutschland als global agierende Wirtschaftsnation im besonderen Maße neue Chancen.

Gleichzeitig stehen wir aber vor neuen Herausforderungen und schwer kalkulierbaren Risiken. Zunehmende Instabilitäten, Krisen und Konflikte sowohl in Europa als auch in vielen anderen Regionen der Erde sind mehr denn je Realität. Unsere Sicherheit wird in vielfältiger Weise durch externe Entwicklungen - auch weit entfernt von unserem eigenen Territorium - beeinflusst. Dies erfordert Antworten, die von einem Verständnis umfassender Sicherheit ausgehen.

Die Auswirkungen betreffen nicht nur eine in hohem Maße import- und exportabhängige deutsche Wirtschaft. Umweltzerstörung und schwindende Lebensgrundlagen, Ressourcenverknappung, rapides Bevölkerungswachstum und soziale Spannungen, Migrationsströme, neue Verbrechensformen und eine wachsende Bedrohung durch Terrorismus und nichtkonventionelle Waffen beeinflussen zunehmend direkt oder indirekt die Sicherheitslage der deutschen Gesellschaft. Allerdings werden diese Herausforderungen weder in der politischen und öffentlichen Debatte offensiv transportiert noch sind sie im Bewusstsein der Bevölkerung verankert.

Weltweite Verknüpfungen und gegenseitige Abhängigkeiten bedeuten keineswegs das Ende der staatlichen Handlungsfähigkeit. Allerdings erfordert eine Entwicklung von Handlungsstrategien insbesondere zur Reduzierung transnationaler Sicherheitsrisiken eine klare Definition deutscher Interessen als unabdingbare Voraussetzung sicherheitspolitischer Agierens. Durch die Bündelung der nationalen Expertise in der Sicherheitspolitik in einem nationalen Planungsstab zur Unterrichtung und Beratung des Bundessicherheitsrates wäre eine unverzichtbare Straffung und Stärkung der Entscheidungs- und Handlungsabläufe sichergestellt.

Außen-, Verteidigungs-, Innen-, Wirtschafts-, Entwicklungs- und Umweltpolitik sind als Dimensionen einer umfassenden Sicherheitspolitik zu verstehen.

Deutschlands innere Sicherheit stärken

Deutschland ist im internationalen Vergleich eines der sichersten Länder der Welt. Gleichwohl gibt es einen deutlichen Anstieg der Gewaltdelikte, einschließlich fremdenfeindlich motivierter. Diese beeinflussen – nicht zuletzt durch die Berichterstattung der Medien – in besonderer Weise das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung. Zudem besteht weiterhin eine abstrakte Gefährdung sowohl der Bevölkerung als auch der Infrastruktur durch den internationalen Terrorismus. Zur Optimierung der Terrorismusbekämpfung in der EU sollten „nationale Schaltzentralen“ eingerichtet werden. Grenzüberschreitende Kriminalität und Organisierte Kriminalität sind auch im Binnengrenzraum der EU wirksam zu bekämpfen.

Der Sicherheitsföderalismus in Deutschland hat sich bewährt. Um auch weiterhin den hohen Sicherheitsstandard zu erhalten und den Bedrohungen im Innern begegnen zu können, müssen leistungsfähige Sicherheitskräfte vorgehalten und gebündelt werden. Zivilschutz und Katastrophenhilfe kommt dabei ein hoher Stellenwert zu. Ein Stabilitätsexport durch Auslandseinsätze von Polizeikräften des Bundes und der Länder ist aufgrund begrenzter Ressourcen ohne Sicherheitsverlust nur eingeschränkt möglich.

Deutschland braucht qualifizierte Zuwanderung, um die Probleme der demographischen Entwicklung in der Zukunft zu dämpfen. Das gleiche gilt für die meisten anderen Mitgliedstaaten der EU. Es müssen deshalb Strategien entwickelt werden, um Anreize für die legale Zuwanderung zu schaffen. Integrationspolitik muss auch unter sicherheitspolitischen Aspekten betrieben werden. Im europäischen Rahmen sollte durch die Einrichtung eines EU-Migrationbeauftragten zur Fortentwicklung der Migrationspolitik in der EU beigetragen werden.

Europa fördern

Die Europäische Union bietet einen geeigneten Rahmen für wirtschaftliche Prosperität und zur demokratischen Entwicklung von Staat und Gesellschaft. Um auch ihrer Verantwortung als Stabilitätsfaktor in der Welt gerecht zu werden, benötigt sie nicht zuletzt eine leistungsstarke Wirtschaft. Als wichtiger Baustein einer globalen Sicherheitsarchitektur ermöglicht die wachsende Ver-

flechtung mit anderen Regionen eine Erschließung neuer Märkte. Eine Fortentwicklung der Welthandelsordnung eröffnet auch weniger entwickelten Ländern eine Teilhabe am Wohlstand.

Die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit ist ein zentrales Ziel deutscher und europäischer Sicherheitsvorsorge. Deshalb sollte auch der Ausstieg aus der Kernenergie in Deutschland überdacht werden. Zudem ist neben einer Diversifizierung von Energieträgern, Lieferländern und Transportwegen eine stärkere Einbeziehung dieser Frage in die Außenpolitik unerlässlich.

Eine wachsende sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU und der europäischen Mitgliedstaaten der NATO geht mit einer vertieften europäischen Integration einher. Diese Handlungsfähigkeit stellt nicht nur eine Bedingung für eine tragfähige und gleichberechtigte Partnerschaft mit dem Verbündeten USA dar, sondern bietet der EU die Möglichkeit, ihrer Rolle im internationalen Rahmen in vollem Umfang gerecht zu werden.

Die notwendige Lastenverteilung zwischen den Partnern erzwingt national eine Konzentration auf definierte militärische und zivile Fähigkeiten mit wechselseitigen Abhängigkeiten. Auch wenn die Vision einer europäischen Armee auf absehbare Zeit nicht zu verwirklichen sein dürfte, könnte mit europäischen Komplementärstreitkräften eine weitere Bündelung der Ressourcen erreicht werden.

Transatlantische Kooperation vertiefen

Ausrüstungsdefizite im Sicherheitsbereich der europäischen Staaten können nur über eine Kombination von europäischen Lösungen und transatlantischer Kooperation abgebaut werden. Eine transatlantische Technologiebasis für den Sicherheits- und Verteidigungssektor würde zudem die Fähigkeit zum Zusammenwirken nachhaltig fördern.

Gemeinsames Handeln für mehr Sicherheit und Stabilität in einer komplexen Welt ist vordringliche Aufgabe für die transatlantische Partnerschaft. Diese bleibt auch unter den veränderten politischen Rahmenbedingungen Grundlage der Sicherheit in Freiheit.

Deutschland muss die eigenen Interessen durch die sicherheitspolitische und militärische Handlungsfähigkeit von NATO und EU im gesamten Aufgaben- und Einsatzspektrum wahren. Es darf zwischen beiden Organisationen kein „Entweder - oder“, kein prinzipielles „NATO first“ oder eine „préférence européenne“ geben, sondern nur ein pragmatisches „Sowohl - als - auch“.

Internationales Engagement

Gerade unter den Bedingungen globaler Interdependenzen bleiben Krisenvorsorge, Vertrauensbildung und Kooperation Schlüssel zu Stabilität und Sicherheit in den einzelnen Regionen. Fragile Strukturen im Nahen und Mittleren Osten, in Zentralasien, Süd- und Ostasien sowie Afrika gefährden sowohl die regionale als auch die globale Sicherheit. Deutschland und Europa müssen sich verstärkt mit regionalpolitischen Lösungsansätzen in diesen Teilen der Welt einbringen. Die traditionell guten Beziehungen Deutschlands zu vielen Staaten bieten hierzu eine solide Grundlage.

Zur Konfliktprävention ist eine regionale Stabilitätspolitik durch weltweit gültige und durchsetzbare Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregime zu ergänzen. Angesichts anhaltender regionaler Konflikte mit der Gefahr des Einsatzes oder der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen erfordert gemeinsame Sicherheit auch eine konsequente Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik.

Weitere Analysen und Empfehlungen für die Bundesregierung – in Teilbereichen für die Bundesländer – enthält der Haupttext.

1. Strategisch planen - zielorientiert handeln

1.1 Die internationalen Rahmenbedingungen

Deutschland ist als global vernetzte Wirtschaftsnation im besonderen Maße auf offene Märkte, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und friedliche Kooperation mit den Nachbarn auf Basis verlässlicher, internationaler Vereinbarungen angewiesen, um die Auswirkungen von weltweiter Instabilität, Krisen und Konflikten zu minimieren.

Erklärtes Ziel der Bundesregierung sollte es daher sein, unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts die innere und äußere Sicherheit Deutschlands zu gewährleisten, seine sicherheitspolitischen Interessen wahrzunehmen und das Vertrauen der Menschen in eine sichere Zukunft zu stärken.

Lösungen für drängende Probleme dürfen nicht in die Zukunft verschoben oder in Gremien zerredet werden, sondern müssen mit konkreter Handlungsorientierung zeitnah erarbeitet werden. In sicherheitspolitischen Fragen ist

Deutschland aber grundsätzlich auf ein gemeinsames Vorgehen mit unseren Partnern angewiesen, wobei die Einbindung in die EU und die NATO vorrangige Bedeutung haben. Notwendig sind deshalb strategisch konzipierte, zielorientierte und nachhaltige Impulse, um den Menschen die Gewissheit zu geben, dass die Bundesregierung ihre berechtigten Sicherheitsbedürfnisse ernst nimmt und entsprechend handelt.

Deutsche Sicherheitspolitik nach außen ist und bleibt Bündnispolitik. Selbst im Zeitalter internationaler Vernetzung und globalen Zusammenrückens bleiben aber Staat und Nation die Ausgangs- und Bezugspunkte strategischer Analyse und Konzeption - in Europa und weltweit. Geschichte und Geographie Deutschlands, gemeinsame Erfahrungen und kollektive Interessen seiner Bürger bilden die Grundlage sicherheitspolitischen Denkens und Handelns.

Multilateralismus ist jedoch kein Selbstzweck. Europäische Integration, atlantische Zusammenarbeit und globale Vernetzung sind Ergebnisse, Wirkungsvoraussetzungen und Ziele staatlichen Handelns, sie ersetzen es nicht. Die Erfahrung seit dem Ende des Kalten Krieges lehrt: Internationale Organisationen erwiesen sich in Konflikten nicht als Akteure, sondern sind im wesentlichen politische Instrumente, deren Wirkung vom Handlungswillen ihrer führenden Mitglieder bestimmt wird.

Die Einbettung deutscher Sicherheitspolitik in Bündnisstrukturen und internationale Organisationen ist deshalb lagegerecht, interessengeleitet und ergebnisorientiert zu nutzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Aufgaben und Handeln der internationalen Sicherheitsorganisationen im Zeitablauf rasch und teilweise grundlegend verändert haben oder verändern werden:

- Die Europäische Union wächst in einem mühsamen, aber fortschreitenden Prozess zu einem Faktor globaler Sicherheit heran.
- Die NATO entwickelt sich über das atlantische Verteidigungsbündnis hinaus zu einem sicherheitspolitischen Konsultationsforum.
- Die Vereinten Nationen (VN), die als einzige Organisation über weltweit anerkannte Legitimität verfügen, setzen - wie zurzeit in Afrika - zunehmend Schwerpunkte im Bereich internationaler Sicherheitsprojektion.

1.2 Vitale Interessen, erkennbare Defizite

Die Definition deutscher Interessen ist unabdingbare Voraussetzung wirkungsvollen sicherheitspolitischen Handelns. Im strategischen Bereich gilt: Sicherheit in und mit Europa zu gestalten entspricht nicht nur den Wertevorstellungen des Grundgesetzes, sondern auch den vitalen politischen und ökonomischen Grundinteressen unseres Landes. Das operative Handeln zur Verfolgung definierter nationaler Interessen unterliegt den jeweils aktuellen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren.

Die Interessen Deutschlands im 21. Jahrhundert werden im Sinne einer vorausschauenden Politik am besten gesichert durch eine wirtschaftlich starke, politisch handlungsfähige Europäische Union. Dabei gewinnt die Europäische Union umso mehr an Bedeutung, je weiter sich die USA in ihrem globalen sicherheitspolitischen Denken und Handeln vom atlantischen Raum entfernen.

Allerdings: Der Anspruch an Konzeptions- und Handlungsfähigkeit einerseits und die Wirklichkeit deutscher und europäischer Sicherheitspolitik andererseits klaffen gegenwärtig noch auseinander. Das hat die Debatte über einen europäischen Kongo-Einsatz exemplarisch vor Augen geführt. Eine wirkungsvolle deutsche Sicherheitspolitik, die Impulse für Europa und darüber hinaus auch für die Nordatlantische Allianz geben möchte, muss deshalb zunächst auf nationaler Ebene Zielvorgaben formulieren und die zu ihrer Umsetzung notwendigen Voraussetzungen schaffen.

1.3 Ganzheitliches Sicherheitshandeln für Deutschland

Die klare sicherheitspolitische Fokussierung aus der Zeit des Ost-West-Konfliktes ist lange überholt. Gefahren für unsere Stabilität und Sicherheit haben die verschiedensten Ursachen, die sowohl innerhalb als auch - oftmals sehr weit - außerhalb unseres Hoheitsgebietes liegen. Daraus ergibt sich ein Spektrum neuer Bedrohungen. Dieses wird vom überwiegenden Teil der Gesellschaft in seinen Konsequenzen für die Sicherheit Deutschlands noch nicht ausreichend wahrgenommen. Der erweiterte Sicherheitsbegriff muss daher in der politischen und öffentlichen Debatte offensiv transportiert und im Bewusstsein der Gesellschaft verankert werden.

Strategische Gesamtsteuerung als Führungsaufgabe

Seit der Mitte des letzten Jahrhunderts erleben wir zunehmend bewaffnete Konflikte, die durch die Auflösung staatlicher Gewaltmonopole, unklare zeitliche Verläufe und schwankende Intensität gekennzeichnet sind. Die klare Trennung zwischen Krieg und Frieden wird vielfach durch einen dauerhaften Zustand der Konfrontation und diffuser Bedrohungen - nicht zuletzt in Form des internationalen Terrorismus - ersetzt.

Wo in Krise und Konflikt die Grenzen zwischen innerer und äußerer Bedrohung fließend werden, wo deutsche, europäische und transatlantische Sicherheitspolitik ineinander übergehen, muss auf nationaler Ebene die reibungslose und schnelle Abstimmung und Entscheidungsfindung aller beteiligten Institutionen gewährleistet sein.

Deutschland hat die neuen, seit dem September 2001 entstandenen strategischen Koordinations- und Führungsaufgaben auf nationaler und internationaler Ebene wirkungsvoll wahrzunehmen. Das gilt insbesondere für Anstöße zur sicherheitspolitischen Stärkung der Europäischen Union, der Nordatlantischen Allianz und der Vereinten Nationen.

Eine wirkungsvolle strategische Gesamtsteuerung deutscher Sicherheitspolitik hat folgende Rahmenbedingungen zu berücksichtigen:

- verfassungsrechtlich vollzieht sie sich im Spannungsfeld von Richtlinienkompetenz, Kabinettsverantwortung, Ressortzuständigkeit und Föderalismusprinzip,
- politisch erfolgte sie bisher immer im Rahmen einer Koalitionsregierung - oftmals unter divergierenden parteipolitischen Interessen.

Unabhängig davon ist eine Stärkung der sicherheitspolitischen Entscheidungs- und Handlungskompetenz sowie eine Straffung der Entscheidungsabläufe unverzichtbar, um dem Auftrag gesamtstaatlicher Daseinsvorsorge, wirkungsvoller Interessenwahrnehmung und impulsgebender Gestaltung zu entsprechen.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit

Die zentrale Funktion des Bundessicherheitsrates (BSR) wäre geeignet, ressortübergreifend Planungsperspektive zu gewinnen und sicherheitspolitische Impulse zu geben. Die Aufwertung des BSR unter dem Vorsitz der Bundeskanz-

lerin ist eine wesentliche Voraussetzung, um die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland rasch und wirkungsvoll zu stärken. Nur der BSR führt alle sicherheitspolitisch relevanten Akteure und Ressorts zusammen und vermag deren spezifische Kompetenzen in die Beratungen und Entscheidungen der Bundesregierung zu integrieren.

Zur konzeptionellen Vorbereitung der konzentrierten sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung im BSR müssen die personellen und materiellen Ressourcen vorhanden sein. Deshalb wird im Hinblick auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007 und den gleichzeitigen G8-Vorsitz empfohlen:

- Das Sekretariat des BSR im Bundeskanzleramt wird im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und des G8-Vorsitzes unter Nutzung der fachlichen Kompetenzen der BSR-Ressorts ab dem 3. Quartal 2006 zu einem leistungsfähigen nationalen Planungsstab ausgebaut. Der Chef Bundeskanzleramt leitet den nationalen Planungsstab und wird nationaler Sicherheitsberater der Bundesregierung.
- Der nationale Planungsstab hat die Aufgabe, den BSR regelmäßig zu Fragen der deutschen Sicherheitspolitik zu unterrichten, daraus strategische Folgerungen abzuleiten und ressortübergreifende Handlungsvorschläge zu unterbreiten.
- Jährlich verabschiedet der BSR „Richtlinien zur nationalen Sicherheitspolitik“. Der Entwurf ist vom nationalen Planungsstab zu erarbeiten, dem BSR vorzulegen und nach Beschlussfassung im BSR von den Ressorts im Rahmen ihrer Ressortzuständigkeit umzusetzen.

2. Impulse für ausgewiesene Handlungsfelder deutscher Sicherheitspolitik

2.1 Verantwortung für Europa

Die Europäische Union steht vor großen Herausforderungen: Die Zukunft des Verfassungsvertrages, die Erweiterungsdiskussion und die langfristige Ausgabenstruktur der Gemeinschaft sind offene Kernfragen. Es gibt erkennbare Tendenzen zu mehr Protektionismus und einer Renationalisierung in den Mitgliedstaaten. Viele Bürgerinnen und Bürger sind europaskeptisch, befürworten aber eine stärkere Rolle der EU in der Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit Europas. Die Sicherung von Freiheit, Demokratie, Frieden und Wohlstand genießt unumstritten hohe Akzeptanz.

Um die Menschen in der Europäischen Union wieder für Europa zu begeistern, bedarf es überzeugender Fortschritte in den Politikfeldern, die den Europäerinnen und Europäern wichtig sind. Klare politische Zeichen sind erforderlich, um Europa sichtbarer werden zu lassen: Europa braucht mehr Identifikationssymbole und muss sich wieder auf gemeinsame Ziele fokussieren.

Ein solches gemeinsames Ziel findet sich in der Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund langfristiger Entwicklungen und neuer Bedrohungen: internationaler Terrorismus, Proliferation, demographische Veränderungen, Migration und Energieengpässe. Diesen transnationalen Herausforderungen können die Mitgliedstaaten der EU nicht nur mit nationalen Instrumenten begegnen.

Die Bundesregierung sollte die - nachvollziehbare - Erwartungshaltung der Mehrheit der Unionsbürger an die Sicherheitspolitik der Europäischen Union nutzen, um so wieder mehr Akzeptanz für die Europäische Union und für die europäische Idee zu gewinnen.

2.2 Europa braucht eine starke Wirtschaft

Die Europäische Union braucht eine starke Wirtschaft, um ihrer Verantwortung als Stabilitätsfaktor in der Welt gerecht werden zu können. Die Stärkung der Wachstumskräfte ist deshalb ein wichtiges Element einer sicherheitspolitischen Strategie für Europa. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund tiefgreifender Veränderungen der weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnisse in den zurückliegenden Jahren, die sich fortsetzen werden.

Wir müssen international wettbewerbsfähig sein, um die Erfolge der sozialen Marktwirtschaft für den Wohlstand der Menschen in Europa zukunftsfest zu machen. Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit sind aber genauso erforderlich, um Chancen auf wirtschaftliche Entwicklung auch in anderen Regionen der Erde zu eröffnen. Dies liegt als Beitrag zu Stabilität und Sicherheit im wohlverstandenen Eigeninteresse der EU.

Der beschleunigte Wandel der ökonomischen Strukturen und Kräfteverhältnisse im globalen Maßstab birgt neben all seine Chancen auch Risiken. Für die Wirtschaft in Europa gilt dies vornehmlich mit Blick auf seine Importabhängigkeit von Rohstoffen und Energie. Dies zeigt die Entwicklung an diesen Märkten in den zurückliegenden Monaten. Preissteigerungen bei einzelnen

Rohstoffen sind kein Anlass zur Beunruhigung, solange sie als Ausdruck wirksamer Marktmechanismen Knappheitssignale setzen und solange Verfügbarkeitsengpässe auf absehbare Zeit nicht erkennbar sind.

Zum Erreichen einer zukunftssicheren Energieversorgung ist politisches Handeln erforderlich. Denn die steigende Importabhängigkeit der EU bei allen wichtigen Primärenergieträgern in den nächsten Jahrzehnten fällt in eine Zeit mit dramatisch steigender Energienachfrage im globalen Rahmen und zunehmender Unsicherheit in den Herkunftsregionen von Energieressourcen.

2.2.1 Energieversorgungssicherheit

Zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit hat der Frühjahrsgipfel 2006 der Staats- und Regierungschefs der EU ein Bündel möglicher Maßnahmen identifiziert, um den Herausforderungen gerecht zu werden. Dass sich diese höchste politische Ebene mit diesem Thema befasst, ist zu begrüßen. Unter deutscher Präsidentschaft soll beim Frühjahrsgipfel 2007 ein Aktionsplan verabschiedet werden. Die dafür erforderliche Priorisierung und Konkretisierung der Schlussfolgerungen sollte sich von den folgenden Gesichtspunkten leiten lassen.

Energieversorgung diversifizieren

Oberstes Gebot muss die Begrenzung der absehbar steigenden Importabhängigkeit und ihrer Risiken sein. Die Diversifizierung der Energieversorgung in Europa ist vom Frühjahrsgipfel zu Recht als wesentliches Ziel identifiziert worden. Aus sicherheitspolitischer Perspektive steht die Diversifizierung von Energieträgern, Lieferländern und Transportwegen im Vordergrund, um mögliche Auswirkungen von politischen oder wirtschaftlichen Krisen in Liefer- und Transitländern auf die Energieversorgung zu begrenzen. Die große Abhängigkeit Deutschlands von Energielieferungen aus Russland wird sich bei der Gasversorgung absehbar weiter erhöhen.

Deshalb muss zum einen eine stabile und langfristige Energiepartnerschaft mit Russland aufgebaut werden. Zum anderen sind auch sämtliche Potenziale für alternative Versorgungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Bezüglich der Gasversorgung muss neben dem Bau der neuen Ostsee-Pipeline deshalb der Auf- und Ausbau von LNG-Terminals (Liquefied Natural Gas) vorangetrieben werden.

Heimische Energieträger nutzen

Die weltweit dramatisch steigende Energienachfrage verlangt zudem eine Neubewertung heimischer Energieträger. Aus deutscher Sicht ist die Braunkohle langfristig verfügbar und marktkonform positioniert. Die Förderreserven bei Steinkohle dürfen nicht durch eine Verabschiedung aus dem Steinkohlebergbau verschüttet werden. Notwendig ist eine Fortsetzung der Steinkohleförderung in einem solchen Umfang, dass künftig ein verstärkter Rückgriff auf diesen Energieträger als strategische Reserve kurzfristig möglich bleibt.

Erneuerbare Energien sind heimische Energieträger. Die Nutzung erneuerbarer Energien ist aus Gründen der Versorgungssicherheit sowie des Klima- und Umweltschutzes geboten. Eine Förderung muss aber degressiv ausgestaltet werden, damit die Stromgestehungskosten aus erneuerbaren Energien schrittweise auf Marktpreisniveau angepasst werden. Zudem sollte die Förderung erneuerbarer Energien in Deutschland eine strategische Ausrichtung unter zwei Gesichtspunkten haben. Einerseits muss kurz- und mittelfristig die Schwerpunktsetzung der Förderung dort liegen, wo zeitnah eine Stromproduktion zu Marktpreisen erreichbar erscheint. Andererseits sollte geklärt werden, welche erneuerbaren Energien (wie etwa die Geothermie) langfristig das Potenzial für einen nennenswerten Beitrag zur Energieversorgungssicherheit bieten. Hier könnten Förderschwerpunkte insbesondere in der Energieforschung, aber auch bei der Einspeisevergütung gesetzt werden. Von elementarer Bedeutung für die erneuerbaren Energien ist zudem der Bereich der Speichertechnologien der gewonnenen Energie.

Kernenergieausstieg überdenken

Die Weiternutzung der vorhandenen Kernkraftwerke in Deutschland ist für eine möglichst weitgehend CO₂-freie Stromerzeugung erforderlich. Es muss ein technologieoffener Energiemix angestrebt werden, ohne bestimmte Energieträger von vornherein auszuschließen.

Dabei wird nicht übersehen, dass die Nutzung der Kernenergie politisch umstritten ist. Nach Abwägung der Argumente ist aber dennoch zu befürworten, dass technologisch ausgereifte und sichere Kernkraftwerke, gerade auch mit Blick auf die Umweltverträglichkeit der Energieversorgung, solange zum Einsatz kommen sollten, wie ein Ersatz der Stromerzeugungskapazitäten durch umweltfreundliche Kohlekraftwerke und erneuerbare Energieträger nicht gewährleistet ist. Eine Revision des Ausstiegsbeschlusses sollte von daher vorgenommen werden.

Energieeffizienz stärken

Die Verbesserung der Energieeffizienz und der Energieeinsparung bleibt ein wichtiger Beitrag für die Energieversorgungssicherheit. Deutschland hat unter Beweis gestellt, dass Wirtschaftswachstum nicht automatisch mit steigendem Energieverbrauch einhergehen muss. Dieser Kompetenzvorsprung muss weiterhin genutzt und für die Zukunft ausgebaut werden. Es ist unbestritten, dass erhebliche Einsparpotenziale in der EU durch Effizienzsteigerung und Maßnahmen der Nachfragesteuerung vorhanden sind, die ohne Wohlstandsverluste nutzbar gemacht werden können.

Ein Ansatz für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft sollte darin bestehen, kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Energieeinsparung bei der Endnachfrage mit mittelfristigen Vorgaben bei energieverbrauchenden Endprodukten zu verknüpfen und langfristig konkrete Ziele zur Effizienzsteigerung im Kraftwerkspark zu setzen.

Klima- und Umweltschutz verbessern

Die Stärkung der Energieversorgungssicherheit aus sicherheitspolitischer Perspektive muss auch Umwelt- und Klimaschutzaspekte berücksichtigen. Ein Anstieg des Meeresspiegels durch Erderwärmung würde große Teile der Weltbevölkerung unmittelbar treffen und unabsehbare Wanderungsbewegungen auslösen. Naturkatastrophen könnten Versorgungswege beeinträchtigen und wesentliche Produktionskapazitäten vernichten. Energienutzung und Energieumwandlung müssen langfristig möglichst ohne den Ausstoß klimaschädlicher Gase erfolgen. Dieses anspruchsvolle Ziel kann nicht durch eine Vorreiterrolle der EU im Klimaschutz allein verwirklicht werden. Wenn die Reduktion klimaschädlicher Gase in der EU in anderen Weltregionen in kurzer Frist kompensiert wird und die möglichen Einsparpotenziale in Europa selbst bei höchsten Anstrengungen nur einen Bruchteil des Weltenergieverbrauchs betreffen, ist Klimaschutz eine technologische Herausforderung im weltweiten Maßstab.

Kohle wird auch global in Zukunft ein maßgeblicher Energieträger bleiben. Die deutsche Wirtschaft kann hier technologische Vorsprünge im Bereich Kraftwerksbau und Energieumwandlung nutzen. Der Bau hoch effizienter Kohlekraftwerke und die gezielte Förderung der CO₂-Abscheidung und -speicherung sollten deshalb Schwerpunkte einer energiepolitischen Strategie für Deutschland sein.

Energiefragen in der Außenpolitik stärker gewichten

Die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit muss im außenpolitischen Handeln größeren Stellenwert bekommen. Wachsende Importabhängigkeiten, drastisch steigende Energienachfrage und politische Instabilitäten in vielen Liefer- und Transitländern machen es erforderlich, die Außenpolitik stärker an der Energieversorgungssicherheit auszurichten.

Eine internationale Zusammenarbeit ist beispielsweise im Bereich der Kernfusionstechnologie verwirklicht. Sie wird auch in anderen Feldern der Energieforschung praktiziert und findet im Rahmen internationaler Organisationen wie der Internationalen Energieagentur (IEA) oder der Energiecharta statt. Dennoch muss sie deutlich ausgebaut werden. Dies gilt sowohl für den Dialog mit Liefer- und Transitländern zur Gewährleistung langfristiger Sicherheit der Energieimporte als auch für den Dialog mit großen Energieverbrauchsländern. Spezielle Aufmerksamkeit muss dabei der Energiepartnerschaft mit Russland, den Beziehungen zur Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) und der Zusammenarbeit mit Ländern aus dem asiatischen Raum sowie Nordafrika zukommen.

Eine Flankierung der Energiepolitik muss sämtliche Instrumente außenpolitischen Handelns nutzen. Dies praktizieren z. B. die USA und China durch zielgerichtete bilaterale Abkommen. Die Bundesregierung sollte während ihrer Ratspräsidentschaft eine Grundsatzdebatte anstoßen, in welcher Weise das außenpolitische Handeln der EU auf die Energieversorgungssicherheit ausgerichtet werden kann.

2.2.2 Handelspolitik

Doha-Runde beleben

Die wachsende Verflechtung der Weltwirtschaft müssen wir nutzen, um Exportmärkte für hochwertige Waren und Dienstleistungen aus Europa zu erschließen und für weniger entwickelte Länder Teilhabe am Wohlstand zu ermöglichen.

Dafür brauchen wir ein offenes Weltwirtschaftssystem, das Handelsschranken abbaut und den Marktzugang für alle erleichtert. Ein erfolgreicher Abschluss der laufenden Verhandlungen zu Fragen der Welthandelsordnung (sog. Doha-Runde) ist darum ein wichtiger Baustein in einer globalen Sicherheitsarchitektur.

Der Verhandlungsverlauf in jüngster Zeit gibt jedoch Anlass zur Besorgnis. Vordergründig scheinen die Differenzen zur Marktöffnung im Agrarsektor die Hauptursache zu sein. Maßgeblicher dürften allerdings die veränderten Kräfteverhältnisse zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern sein, verbunden mit stärkerer Ausdifferenzierung ihrer jeweiligen Verhandlungsziele. Gleichzeitig ist eine erhebliche Zunahme bilateraler Abkommen außerhalb der multilateralen Handelssysteme zu verzeichnen, gerade auch zwischen Schwellen- und Entwicklungsländern.

Vor diesem Hintergrund sollte sich Deutschland bemühen, einen baldigen Abschluss der Doha-Runde mit substantiellen Ergebnissen durch weiter gehende Initiativen der EU, z. B. auf dem Agrarsektor, zu erreichen. Diese müssen die multilaterale Welthandelsordnung stärken und den Marktöffnungsinteressen der EU im Industrie- und Dienstleistungssektor gerecht werden. Auch ein wirksamer Schutz des geistigen Eigentums ist erforderlich, wie die Erfahrungen mit einzelnen Schwellenländern, beispielsweise China, zeigen.

2.3 Außenbeziehungen

2.3.1 Europäische Union und NATO

NATO als sicherheitspolitische Klammer

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen müssen bei der Bewältigung globaler Sicherheits Herausforderungen in sinnvoller Weise genutzt werden. Ihre Qualität ist von entscheidender Bedeutung für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland.

Dabei ist und bleibt die NATO die wesentliche sicherheitspolitische Klammer zwischen Europa und Nordamerika. Als bewährte, fortbestehende und für weitere Mitglieder offene euro-atlantische Wertegemeinschaft spiegelt sie den Willen der Partner wider, den Herausforderungen der Zukunft gemeinsam zu begegnen. Dennoch gibt es in einigen Zukunftsfragen divergierende Auffassungen der Mitgliedstaaten. Dies gilt auch bezüglich einer Beitrittsperspektive für die Ukraine und Georgien und für eine globale Rolle der NATO unter stärkerer Beteiligung von Nicht-NATO-Staaten wie Australien, Japan und Neuseeland.

Die Bundesregierung sollte hierzu eine einheitliche Position der europäischen NATO-Staaten herbeiführen.

Die Rolle von GASP und ESVP

Unabhängig davon sollte die Bundesregierung sich im Rahmen der im Koalitionsvertrag angekündigten „neuen Anstöße“ zur Verwirklichung des Europäischen Verfassungsvertrags dafür einsetzen, dass dessen wesentliche außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Elemente umgesetzt werden. Hervorzuheben sind die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers, die Beistandsverpflichtung im Falle eines Angriffs sowie die Möglichkeit einer ständigen strukturierten Zusammenarbeit für Mitgliedstaaten im Hinblick auf militärische Fähigkeiten und Missionen.

Die Realisierung dieser außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Elemente mit grundlegender Bedeutung für die Weiterentwicklung von GASP und ESVP ist in deutschem Interesse.

Die außen- und sicherheitspolitische Dimension der EU ist strategisch ableitbar, notwendig und sinnvoll weiterzuentwickeln. Sie darf allerdings nicht in einen, durch nationale Einzelinteressen motivierten, künstlichen Gegensatz zur NATO gestellt oder gar zu einer Gegenmacht aufgebaut werden. Schließlich sind die meisten EU-Mitgliedstaaten gleichzeitig NATO-Vertragsstaaten.

Die Bundesregierung sollte sich für einen Dialog zwischen NATO und EU auf gleicher Augenhöhe einsetzen. Es darf zwischen beiden Organisationen kein „Entweder - oder“, kein prinzipielles „NATO first“ oder eine „préférence européenne“ geben, sondern nur ein pragmatisches „Sowohl - als - auch“.

Dazu sollte die Bundesregierung im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft einen NATO-EU-Gipfel (letzter NATO-EU-Gipfel, Budapest, Mai 2001) anregen und sich für intensive und regelmäßige Kontakte und Übungen zwischen NATO-Militärstab und EU-Militärstab einsetzen. Das Ziel muss sein, eine Auseinanderentwicklung zwischen den Befürwortern eines Ausbaus von GASP/ESVP und den vorwiegend transatlantisch ausgerichteten Mitgliedstaaten zu verhindern.

EU-Verteidigungsministerrat

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die EU auf der strategischen Ebene aufbau- und vor allem ablauforganisatorische Defizite hat. Diese werden durch nationale Restriktionen potenziert.

Zur Beschleunigung der Willensbildung über militärische Einsätze sollte sich die Bundesregierung für die Schaffung eines EU-Verteidigungsministerrates

einsetzen, der frühzeitig auf politischer Ebene über die erforderlichen Schritte des weiteren Vorgehens berät. Dessen Entscheidungen sollten Ausgangspunkt eines zeitlich und inhaltlich optimierten, an NATO-Verfahren orientierten Planungsprozesses in der ESVP-Struktur sein.

Eine unverzügliche Befassung der EU-Verteidigungsminister wird auch dazu beitragen, den politischen Willensbildungsprozess in den Mitgliedstaaten zu beschleunigen. In Deutschland wird hierdurch die frühzeitige Einbindung des Bundestages im Hinblick auf die abschließende Billigung des Einsatzes gewährleistet.

Ergänzende Kernkompetenzen nutzen

Sicherheitspolitisch bietet das nordatlantische Bündnis nicht nur ein Forum des strategischen Meinungsaustausches, sondern gleichzeitig ein Spektrum militärischer Fähigkeiten, das von Stabilisierungsoperationen und punktuellen Operationen humanitärer Hilfeleistung bis hin zu Einsätzen hoher Intensität reicht. Militärisch sichert die NATO die konzeptionelle und technologische Verbindung zur Weltmacht USA.

Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die NATO zentrales Instrument im sicherheitspolitischen Dialog bleibt. Aus deutscher Sicht muss es das Ziel sein, die eigenen Interessen durch die sicherheitspolitische und damit auch militärische Handlungsfähigkeit von NATO und EU im gesamten Aufgaben- und Einsatzspektrum sicherzustellen. Die sicherheitspolitischen Kernkompetenzen beider Organisationen ergänzen einander: Militärische Stabilisierungsoperationen und „nation building“ bei der EU sowie Operationen im oberen Intensitätsspektrum bei der NATO. Zwischen NATO und der GASP/ESVP der Europäischen Union darf es in den laufenden Transformationsprozessen zu keinen unnötigen Duplizierungen von Strukturen und Verfahren kommen („single set of forces“). In diesem Sinne sollte die Bundesregierung sich mit Nachdruck dafür einsetzen, europäische Operationen hoher Intensität („oberes Petersberg Spektrum“) vorrangig unter „Berlin-Plus“-Konditionen, d. h. unter Rückgriff auf NATO-Mittel, durchzuführen.

2.3.2 Die Strategische Ellipse und ihre Bedeutung für Europa

Naher und Mittlerer Osten sowie Zentralasien

Die Staaten und Regionen des Nahen und Mittleren Ostens sowie Zentralasiens haben aus politischen, wirtschaftlichen und demographischen Gründen eine hohe Bedeutung für Deutschland und Europa. Die rohstoffreiche sogenannte „Strategische Ellipse“, die von der arabischen Halbinsel bis nach Westsibirien reicht, hat im 21. Jahrhundert für die Energieversorgungssicherheit zentrale Bedeutung.

Die USA und Russland verfolgen zielstrebig ihre jeweiligen Interessen in diesem Raum. Zudem verursacht der anhaltende wirtschaftliche und politische Aufstieg der neuen Akteure China und Indien als erhebliche Verschiebungen der globalen Kräfteverhältnisse. Dies hat maßgebliche Konsequenzen für die Wahrung der deutschen und europäischen Interessen auch im Raum der Strategischen Ellipse.

Von europäischer Seite wird dieser Großraum mit seinen reichhaltigen Erdgas- und Erdölvorkommen bislang noch nicht hinreichend berücksichtigt. Eine schlüssige deutsche und europäische Politik ist bisher nicht erkennbar.

Es ist in deutschem Interesse, einen Beitrag zur Stabilität dieses Raumes zu leisten und insbesondere dem Verfall von Staatlichkeit entgegenzuwirken.

In diesem Sinne ist der Versuch einer undifferenzierten Übertragung eines Demokratie- und Wertesystems westlicher Prägung auf dortige Gesellschaftsstrukturen nicht immer zielführend. Dabei stehen unveräußerliche Menschenrechte nicht zur Disposition.

Die Bundesregierung sollte ein Konzept erarbeiten, das auf ein verstärktes Engagement und eine verbesserte Sichtbarkeit Deutschlands und der EU in diesen Regionen abzielt. Gegenwärtig hat eine friedliche Lösung der Iranfrage Vorrang.

Iran

Iran wird verdächtigt, ein geheimes militärisches Nuklearprogramm zu betreiben. Die Internationale Atomenergie Organisation (IAEO) hat bisher keine Belege dafür gefunden, wirft Iran aber die Verletzung seiner Deklarationspflichten in der Vergangenheit vor und fordert die Beantwortung offener Fragen.

Israel sieht in der möglichen nuklearen Bewaffnung Irans eine vitale Bedrohung seiner Sicherheit und könnte militärische Maßnahmen in Erwägung ziehen; eine weitere Radikalisierung in Nah- und Mittelost wäre die Folge. Würde sich der Verdacht eines militärischen Nuklearprogramms Irans erhärten, könnten andere Staaten in der Region ebenfalls nuklear aufrüsten und das Wettrüsten beschleunigen. Dadurch würde sich das Risiko der Proliferation erhöhen. Iran als Unterzeichner des Nichtverbreitungsvertrags insistiert auf seinem Recht auf ein umfassendes ziviles Nuklearprogramm inklusive Urananreicherung. Die Wirksamkeit von VN-Sanktionen gegen Iran zur Erzwingung eines Verzichts auf die Anreicherung ist fraglich. Die Weltwirtschaft würde durch weiter steigende Energiepreise belastet, Deutschland wäre als wichtigster Handelspartner Irans ein Hauptleidtragender von VN-Sanktionen. Vor diesem Hintergrund sollte Iran die derzeitige Urananreicherung für zivile Zwecke im Forschungsformat unter strenger Kontrolle der IAEO zugestanden werden. Die damit verbundene Wahrung seiner prinzipiellen Position könnte es Iran ermöglichen, eine Anreicherung im industriellen Maßstab zunächst zu suspendieren. Das Kooperationsangebot der fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats und Deutschlands vom 6. Juni 2006 könnte dafür förderlich sein.

2.4 Europas äußere Sicherheit stärken

2.4.1 Steigerung der militärischen Handlungsfähigkeit

Bundeswehr im Transformationsprozess

Die deutschen Streitkräfte befinden sich in einer tiefgreifenden Anpassung an ein gewandeltes Aufgabenspektrum. Die neue Priorität der Bundeswehr liegt in der Krisenbewältigung und Konfliktprävention außerhalb Deutschlands. Die notwendigen Reformen zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft der Streitkräfte sind eingeleitet. Mit der Erarbeitung und Veröffentlichung eines neuen Weißbuches der Bundesregierung ist eine Belebung der sicherheitspolitischen Diskussion im Allgemeinen und zum interessengebundenen Einsatz im Speziellen zu erwarten. Im Folgenden soll vor allem zur europäischen Dimension dieser Diskussion beigetragen werden.

Eine europäische Armee?

Die Vision einer europäischen Armee ist auf absehbare Zeit aufgrund unterschiedlicher nationaler Rahmenbedingungen und divergierender politischer

Zielsetzungen nicht zu verwirklichen. Gleichwohl ist eine Bündelung der Kräfte - auch wegen der begrenzten Ressourcen aller Mitgliedstaaten - sinnvoll.

Die Bundesregierung sollte daher den Aufbau „europäischer Komplementärstreitkräfte“ zur Verfügung der Europäischen Union und als europäischen Beitrag zur NATO voranbringen. Vorhandene organisatorische Ansätze (z. B. ein gemeinsames Lufttransportkommando) sollten unter Nutzung national oder multinational bereitgestellter Mittel konsequent fortgeführt werden. Künftige Handlungsfelder dazu könnten strategische Aufklärung und Führungsfähigkeit sein. Gleichzeitig sind für den Einsatz dieser Kräfte Verfahren zu entwickeln, die nationale Vorbehalte (z. B. Parlamentsentscheid) und militärische Planungsprozesse harmonisieren und bestehenden Kommandostrukturen Rechnung tragen.

In diesem Zusammenhang sollte der Symbolcharakter gemeinsamer europäischer militärischer Formationen (z. B. strategische Aufklärungskräfte, Flugzeugträgergruppe, integrierte Truppenteile und Stäbe etc.) und rüstungstechnische Großprojekte (z. B. Abwehr ballistischer Raketen, Großraumhubschrauber, geschützte Fahrzeuge) nicht unterschätzt werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass solche „Leuchtturmprojekte“ im Rahmen der derzeitigen europäischen Verteidigungshaushalte nur durch nationale Ressourcenoptimierung zu realisieren sind.

Gemeinsame transatlantische Anstrengungen

Angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre besteht Einigkeit darüber, dass Europa und die USA die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nur durch gemeinsame Anstrengungen und in enger Abstimmung bewältigen können. Diese Verpflichtung zu einer engen Kooperation betrifft nicht nur das politische Handeln. Das Zusammenwirken der Verbündeten in multinationalen Einsätzen erfordert auch verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung der Interoperabilität der Streitkräfte und zum Schließen von bestehenden Fähigkeitslücken.

Ausrüstungsdefizite der europäischen Staaten können nicht ausschließlich über eine europäische Rüstungs- und Technologiebasis geschlossen werden. Nur über eine Kombination von europäischen Lösungen und transatlantischer Kooperation ist die militärische Handlungsfähigkeit Europas - und damit die Schlagkraft des gesamten Bündnisses - zu gewährleisten.

Die Entwicklung des europäischen Pfeilers der transatlantischen Sicherheitsarchitektur hat eine neue Dynamik erlangt. Durch die Einrichtung der "European Defence Agency" (EDA) wurde ein Grundstein für die Harmonisierung und Bündelung der Anstrengungen der EU-Mitgliedstaaten auf den Gebieten militärische Beschaffung sowie verteidigungsrelevante Forschung und Entwicklung gelegt. Ein starkes und handlungsfähiges Europa liegt eindeutig sowohl im europäischen als auch im amerikanischen Interesse.

Transformation und Technologie

Der Transformationsprozess der Bundeswehr und auch der Streitkräfte in anderen Staaten von NATO und EU ist ein kontinuierlicher Prozess, der eine ständige Anpassung von Kräften, Strukturen, Einsatzgrundsätzen, Fähigkeiten und materieller Ausstattung der Streitkräfte an die aktuellen bzw. potentiellen Bedrohungen erfordert. Die Geschwindigkeit dieses Wandels wird von der Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage, aber auch vom Tempo des technischen Fortschritts auf entscheidenden Technologiefeldern bestimmt.

Die Frage, welche Technologien aus heutiger Sicht sicherheitsrelevant sind beziehungsweise künftig Bedeutung erlangen können, ist nur durch eine kontinuierliche Betrachtung und systematische Analyse der Forschungs- und Entwicklungslandschaft sowie einen ständigen Abgleich mit den geforderten Fähigkeiten zu beantworten.

Die Bundesregierung sollte künftig in den jährlich zu verabschiedenden „BSR-Richtlinien zur nationalen Sicherheitspolitik“ strategisch relevante Technologien identifizieren. Zu ihrer Förderung sollte ressortübergreifende Maßnahmen erarbeitet und umgesetzt werden.

Bei der materiellen Ausstattung der Streitkräfte sind innovative Lösungen auf Systemebene (integrierte und vernetzte Systeme), auf Plattformebene, aber auch bei Baugruppen (etwa alternative Antriebe) anzustreben. Neben den rüstungstypischen Industriezweigen (Maschinenbau, Luft- und Raumfahrt, Schiffbau) müssen verstärkt technologische Bereiche (z. B. Dual-use-Güter, Hochtechnologiekomponenten) sowie andere innovative Felder (z. B. neue Materialien, Nano- und Biotechnologie, Mikrosystemtechnik, Werkstoffwissenschaften) betrachtet werden.

2.4.2 Komplementarität und Interoperabilität

Streitkräfte und industrielle Fähigkeiten

Die europäischen Staaten haben sich als Mitglieder der EU und der NATO dazu verpflichtet, ihre vorhandenen Fähigkeiten zu stärken und identifizierte Fähigkeitslücken gemeinsam zu schließen. Zunehmend knappere Ressourcen erzwingen eine Lastenverteilung zwischen den Partnern im Sinne einer Konzentration auf definierte nationale militärische und zivile Fähigkeiten. Die Akzeptanz wechselseitiger Abhängigkeiten ist dabei längerfristig unvermeidbar.

Diese nationalen Fähigkeitsschwerpunkte beeinflussen über die Anpassung der jeweiligen Ausrüstungskonzepte auch Art, Struktur und Umfang der erforderlichen verteidigungs- und sicherheitstechnisch relevanten Industriekapazitäten. Diese müssen die materiellen Erfordernisse der Streitkräfte künftig flexibel und zeitnah erfüllen können. Die Definition „nationaler wehrtechnischer Kernfähigkeiten“ ist inhaltlich um kritische, sicherheitsrelevante Industrie- und Technologiebereiche zu erweitern. Empfohlen wird darüber hinaus die Implementierung eines eng an den geforderten militärischen und zivilen Fähigkeiten orientierten Systems zum Erhalt beziehungsweise zum Ausbau sicherheitsrelevanter Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionskapazitäten.

Die Aspekte Kooperation, Komplementarität und Spezialisierung gelten nicht nur für den erforderlichen Mix ziviler und militärischer Fähigkeiten der europäischen Staaten, sondern gleichermaßen für die nationalen technologischen Kapazitäten. Ein System zur Identifizierung sowie zum Erhalt und Ausbau sicherheitsrelevanter wissenschaftlicher und industrieller Potenziale für den gesamten EU-Raum in Kooperation zwischen EDA und Europäischer Kommission ist auf längere Sicht unerlässlich.

Eine wesentliche Bedingung für die bedrohungsgerechte Ausrüstung von Streitkräften sind angemessene investive Mittel. Durch eine langfristige Bindung finanzieller Ressourcen im Rahmen von Großvorhaben ist die Flexibilität in den Verteidigungshaushalten vieler europäischer Staaten auf absehbare Zeit stark eingeschränkt. Um den permanenten Transformationsprozess der Kräfte - ob national oder europäisch - durch zeitnahe Beschaffungsmaßnahmen im angemessenen qualitativen und zeitlichen Rahmen flankieren zu können, muss die wirtschaftliche Verwendung der investiven Anteile im Haushalt durch eine konsequente Nutzung innovativer Finanzierungsansätze unterstützt werden.

Steigerung der Interoperabilität

Die transatlantische technologische Partnerschaft leidet zunehmend unter divergierenden sicherheitspolitischen Zielsetzungen, aber auch unter wirtschafts- und industriepolitischen Hindernissen. Die Schaffung eines geeigneten Rahmens für eine wirksame und ausgewogene rüstungstechnische Zusammenarbeit unter Nutzung und Weiterentwicklung vorhandener Kooperationsinstrumente ist dringend erforderlich. Europa und die USA müssen zum wechselseitigen Vorteil die Einrichtung einer effizienten transatlantischen Industriebasis für Sicherheitstechnologie fördern, in der Komplementarität, Kompatibilität und Nutzung der individuellen Stärken im Vordergrund stehen.

Eine effektive Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten und den USA in Krisenlagen kann nur mit interoperablen Kräften verwirklicht werden. Dies gilt in besonderem Maße für die Führungs- und Kommunikationsmittel, für netzwerkbasierte Fähigkeiten, für die Sensorik, aber auch auf dem Gebiet der erweiterten Logistik. Während in der Vergangenheit häufig Kostenreduzierung ein vorrangiges Ziel der transatlantischen Zusammenarbeit darstellte, rückt vor dem Hintergrund der steigenden Zahl multinationaler Einsätze der Aspekt „Interoperabilität“ immer stärker in den Mittelpunkt.

Im Gegenzug gewinnen in Zeiten knapper Mittel und wirtschaftlicher Probleme protektionistische, industrie-, struktur- und arbeitsmarktpolitische Überlegungen bei Kooperationsentscheidungen zunehmend an Gewicht. In dieser Situation ist eine Initiative der europäischen Staaten, vorzugsweise gebündelt über die Europäische Union, zur Verbesserung der transatlantischen sicherheitspolitischen und technologischen Zusammenarbeit dringend erforderlich.

Durch eine politische Erklärung zur Verbesserung der Rüstungszusammenarbeit zwischen der EU und den USA, inhaltlich angelehnt an die bisherigen bilateralen Erklärungen („Declaration of Principles“) zwischen dem US-Verteidigungsministerium und verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, könnte der politische Wille demonstriert werden, die Partnerschaft mit den USA auf eine neue, breitere Basis zu stellen.

Darauf aufbauend sollte als wichtiger Schritt zur Einrichtung einer funktionierenden transatlantischen Technologiebasis eine Abstimmung über den wechselseitigen Zugriff auf sensitive Technologien, Waren und Dienstleistungen erfolgen. Eine Wiederaufnahme der „Defense Trade Security Initiative“ des US-Außenministeriums aus dem Jahr 2000 könnte hierbei richtungsweisend sein.

2.4.3 Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung

Das iranische Nuklearprogramm hat den hohen Stellenwert funktionierender Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungsregime insbesondere für nichtkonventionelle Waffen wieder in den Mittelpunkt globaler sicherheitspolitischer Überlegungen gerückt. Die zunehmende Verbreitung von atomaren, biologischen und chemischen Kampfmitteln und entsprechenden Trägermitteln erhöht die Spannungen in Regionen wie dem Nahen und Mittleren Osten sowie Süd- und Ostasien. Sie entwickelt sich aber auch zunehmend zu einer konkreten Bedrohung für Europa. Gerade im Zeichen neuer Bedrohungsszenarien müssen daher rüstungskontrollpolitische Maßnahmen - sowohl im konventionellen wie auch nichtkonventionellen Bereich - ein zentrales Element der deutschen Sicherheitspolitik bilden.

Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) von 1990 hat durch den vereinbarten Abbau konventioneller Potenziale auf Seiten der NATO beziehungsweise der Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts in herausragender Weise zu Frieden und Stabilität in Europa beigetragen. Die 1999 vereinbarte Anpassung des Vertrags an die veränderten sicherpolitischen Gegebenheiten und die damit verbundene Öffnung für neue Mitglieder wurde bislang nur von wenigen Staaten ratifiziert. Deutschland sollte sich angesichts der Bedeutung weiterer Abrüstungsschritte in diesem Bereich aktiv für die Überwindung der Barrieren auf dem Weg für eine Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten einsetzen.

Der absehbare weitere Ausbau ziviler nuklearer Programme zur Energiesicherung durch eine Reihe von Staaten erhöht das Risiko einer Proliferation nuklearen Materials und entsprechenden Wissens. Durch die nach wie vor bestehenden Lücken globaler Verbreitungsregime kommt der Wirksamkeit von Exportkontrollen für Dual-use-Produkte in potenziellen Lieferländern eine besondere Bedeutung zu. Die Bundesregierung sollte sich daher für eine zwischen den EU-Mitgliedstaaten einheitliche Haltung in diesen Exportkontrollfragen einsetzen. Zudem sollte sie eine Umsetzung der im Aktionsplan des Europäischen Rates gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vom Juni 2003 festgelegten Maßnahmen vorantreiben. Dabei sollte sie besonders auf eine Stärkung der Kontrollregime innerhalb der EU und zusammen mit den Partnerstaaten hinwirken.

2.5 Innere Sicherheit vor großen Herausforderungen

2.5.1 Ausgewählte Lagefelder

Die Menschen brauchen Sicherheit

Deutschland ist im internationalen Vergleich hinsichtlich des Kriminalitätsaufkommens und der Leistungsfähigkeit der Polizei eines der sichersten Länder der Welt. Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2005 dokumentiert allerdings einen deutlichen Anstieg der Gewaltdelikte, einschließlich derer mit fremdenfeindlicher Motivation. Bei diesen Gewaltdelikten wurde ein zunehmender Anteil jugendlicher Gewalttäter festgestellt. Gewaltdelikte beeinflussen - nicht zuletzt durch die Berichterstattung der Medien - in besonderer Weise das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung. Eine weitere Herausforderung an Politik und Polizei stellt die international agierende Organisierte Kriminalität (OK) dar. Ihre Bekämpfung kann nur durch internationale Zusammenarbeit erfolgen.

Terrorismus betrifft alle

Auch in Deutschland besteht weiterhin eine abstrakte Gefährdung sowohl der Bevölkerung als auch der Infrastruktur durch den internationalen Terrorismus mit seiner skrupellosen Vorgehensweise. Verkehrsmittel und Verkehrswege, Energieversorgung und Kommunikationsnetze sind auch in Deutschland gefährdet. Anschläge insbesondere gegen Gebäude mit öffentlicher Symbolwirkung sowie gegen den Luft-, Bahn- und Seeverkehr sind nicht auszuschließen.

Mehr Aufmerksamkeit für die demografische Entwicklung

Während in Deutschland und in großen Teilen Westeuropas die Bevölkerung bis 2050 deutlich abnimmt, setzt sich in Asien und Afrika der rasante Anstieg fort. Vor allem der überproportionale Anteil an Jugendlichen („youth bulge“) wird von Wissenschaftlern als Schlüsselgröße für Instabilitäten bezeichnet: Dieses Reservoir an beschäftigungslosen Männern von 15 bis 30 Jahren sei eine künftige Quelle von Gewalt.

Längst kein lokales Problem mehr: zerfallende Staaten

Wie die Europäische Sicherheitsstrategie 2003 feststellt, erhöhen sich die Bedrohungen, wenn sich die Zerfallserscheinungen von „failed states“ mit ande-

ren Gefährdungen wie internationalem Terrorismus, organisierter Kriminalität und Proliferation von Massenvernichtungswaffen verbinden. Fragile und zerfallende Staaten ziehen in der Regel neben wirtschaftlichen Erosionen (z. B. Kapitalflucht, Zusammenbruch von Handelsbeziehungen) stets kriminelle Entwicklungen mit transnationalen Auswirkungen nach sich: Export von Kriminalität, grenzüberschreitende Schwarzmärkte, illegaler Handel und Schmuggel (z. B. mit Waffen oder Drogen), Produktpiraterie im großen Stil, Geldwäsche, Korruption sowie Migration, an der internationale Netzwerke durch Schleusungskriminalität und Menschenhandel erhebliche Gewinne mit der „Ware Mensch“ machen. Auswirkungen dieser Kriminalitätsformen reichen bis in die EU und nach Deutschland.

Zukunftstauglichen Sicherheitsföderalismus stärken

Der Sicherheitsföderalismus hat sich bewährt. Zunehmend begrenzte finanzielle Ressourcen machen allerdings eine weitere Optimierung und Bündelung der Zusammenarbeit aller mit Sicherheitsaufgaben betrauten Behörden des Bundes und der Länder unerlässlich. In diesem Zusammenhang kann zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus die Übertragung von Befugnissen der Gefahrenabwehr auf das Bundeskriminalamt hilfreich sein.

Transformation der Polizei für Aufgaben im In- und Ausland?

Internationale Stabilisierungsmissionen (z. B. Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Afghanistan) verlangen neben den militärischen immer häufiger auch polizeiliche Fähigkeiten. Die Auslandseinsätze binden eine erhebliche Anzahl von Polizeikräften des Bundes und der Länder. Dieser Stabilitätsexport durch die Polizei ist ohne Sicherheitsverlust im Innern nur begrenzt möglich. Diese Kräfte stehen für ihre originären nationalen Aufgaben nicht zur Verfügung und werden auch nicht ersetzt. Absehbare Personalreduzierungen werden dazu führen, dass die vielfältigen Herausforderungen nur eingeschränkt zu bewältigen sind.

Die Notwendigkeit für sog. Gendarmeriefähigkeiten Deutschlands, über die derzeit kontrovers diskutiert wird, ist bislang nicht nachgewiesen. Solche Fähigkeiten sind für Deutschland bis heute auch nicht definiert. Zudem bestehen keine Vorstellungen über Struktur und organisatorische Zuordnung eines entsprechenden Sicherheitsorgans. Ebenso offen sind verfassungsrechtliche, personelle und finanzielle Fragen.

Strategien auch aktiv umsetzen

Grundsätzlich existieren zu den genannten Herausforderungen und Bedrohungen eine Vielzahl von Gegenstrategien und Bekämpfungsprogrammen. Gleichwohl sind längst nicht alle Strategien in konkrete Maßnahmen umgesetzt. Das Programm für die Innere Sicherheit von 1974 (Fortschreibung 1994) ist der heutigen Lageentwicklung nicht angepasst.

Die Bundesregierung und die Landesregierungen müssen zunächst ihre Verantwortung für die Beibehaltung eines hohen Sicherheitsstandards in Deutschland wahrnehmen. Dazu sind leistungsfähige, personell und materiell gut ausgestattete und optimal aufgestellte Sicherheitskräfte erforderlich. Angesichts der neuen, auch internationalen Herausforderungen ist jedoch ein weiterer Personalabbau nicht denkbar, ohne dass es zu unververtretbaren Konsequenzen für die Innere Sicherheit führen würde.

Auf dieser Basis sollte die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern zeitnah neue Leitgedanken für die Innere Sicherheit formulieren.

2.5.2 Terrorismus

Umsetzungsdefizite abbauen

Wirksames Bekämpfen des internationalen Terrorismus erfordert einen ganzheitlichen Ansatz und eine Kooperation der Staatengemeinschaft. Sowohl die VN als auch die EU haben seit September 2001 eine Vielzahl von Antiterrormaßnahmen beschlossen. Defizite bestehen allerdings, da in einer erheblichen Anzahl von VN-Mitgliedstaaten die Umsetzung der Beschlüsse in nationales Recht und konkrete Maßnahmen noch nicht erfolgt ist.

In Europa ist zwar die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus weit fortgeschritten, jedoch ist z. B. in der EU die Informationsübermittlung einiger Mitgliedstaaten an EUROPOL und EUROJUST noch mangelhaft.

„Check the web“

Der internationale und vernetzte Terrorismus nutzt gezielt das Internet. Dadurch finden insbesondere islamistische Propaganda und Legitimierungsversuche von Terrorakten eine schnelle und bildhafte Verbreitung. Auf diese zunehmende Gefahrenlage haben sechs europäische Innenminister in Heiligen-

damm im März 2006 mit einem Bekämpfungsansatz reagiert. So soll u. a. eine staatenübergreifende, arbeitsteilige Analyse der Internetnutzung terroristischer Strukturen unter Beteiligung von EUROPOL erfolgen.

Das Multiplikationsmedium Internet ist zu einer der gefährlichsten Waffen des internationalen Terrorismus geworden. Darauf müssen die mit Terrorismus-Prävention befassten Behörden mit einer Strategie offensiver Internetnutzung antworten. So könnte mit dem Verbreiten moderater Islaminterpretationen einer sich verfestigenden Meinungsführerschaft islamistischer Extremisten entgegengewirkt werden.

Dieses Präventionsinstrument wird bisher national und auch in der EU nur unzureichend genutzt. Ein Erfolg hängt entscheidend von einer engen Kooperation mit gemäßigten islamischen Autoritäten und Multiplikatoren ab. Die Bundesregierung führt bereits seit Mitte der 90er Jahre einen Dialog mit der islamisch geprägten Welt. Dementsprechend sollte sie anregen, auf EU-Ebene dazu eine abgestimmte Strategie für einen systematischen Dialog zu entwickeln. Dieser Austausch sollte im Rahmen der GASP geführt und als Element der Präventionsstrategie beim beauftragten „EU-Koordinator gegen Terrorismus“ eingerichtet werden.

Nationale Terrorismusbekämpfung koordinieren

Die Terrorismusbekämpfung erfolgt vorrangig in der Verantwortung der Nationalstaaten. Ein entscheidender Schritt zur Verbesserung des Informationsaustausches in Deutschland zwischen allen an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus beteiligten Bundes- und Landesbehörden war die Einrichtung des „Gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrums“ (GTAZ). Allerdings handelt es sich beim GTAZ im Wesentlichen um eine Plattform des Informationsaustausches.

Eine Effizienzsteigerung ist erreichbar, wenn das GTAZ insbesondere dem bereits genannten nationalen Planungsstab des BSR zuarbeitet.

Dieser nationale Planungsstab müsste als Schaltzentrale sowohl die Terrorismusbekämpfung als auch den Schutz kritischer Infrastrukturen koordinieren sowie die Verbindungsstelle zum „EU-Koordinator gegen Terrorismus“ sein. Im Sinne einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur und zur Optimierung der Arbeit des EU-Terrorismuskordinators sollten vergleichbare „nationale Schaltzentralen“ in allen EU-Mitgliedstaaten eingerichtet und untereinander vernetzt werden.

Luft- und Seesicherheit

Terroristische Angriffe mittels entführter Luftfahrzeuge stellen seit einigen Jahren eine konkrete Bedrohung dar. Ähnliche Gefahren können auch über See erwachsen.

Ein von Terroristen entführtes Flugzeug im deutschen Luftraum ist nicht nur eine Gefahr für deutsche Städte und Einrichtungen, sondern auch für unsere europäischen Nachbarn. Zudem erfordern der sehr enge europäische Luftraum und die damit verbundenen minimalen Reaktionszeiten ein grenzübergreifendes Luftsicherheitssystem.

Die Bundesregierung sollte - in Fällen der Seesicherheit auch mit den Küstenländern - deshalb im nationalen Rahmen Vorsorge zur Abwehr dieser Gefahren treffen. Zudem sind EU-weite rechtliche Rahmenbedingungen für eine bedrohungsgerechte, grenzüberschreitende Reaktion zu schaffen.

2.5.3 Migration, Integration, Grenzsicherung

Qualifizierte Zuwanderung

Deutschland braucht qualifizierte Zuwanderung, um die Probleme der demographischen Entwicklung in der Zukunft abzdämpfen. Das Gleiche gilt für die meisten anderen Mitgliedstaaten der EU. Es müssen deshalb schnellstmöglich Strategien entwickelt werden, um Anreize für die Zuwanderung zu schaffen. Ziel muss sein, für junge, gut ausgebildete Menschen mit Integrationswillen Leben und Arbeiten in Deutschland attraktiv zu machen, wobei eine gezielte Steuerung der Zuwanderung nach Maßgabe der Altersstruktur und vorhandener Qualifikationslücken anzustreben ist.

Integration: „Fördern und Fordern“

Die Ereignisse an der Berliner Rütli-Schule und das Urteil im sogenannten „Ehrenmord“-Prozess haben in Deutschland eine lebhafte Integrationsdebatte ausgelöst. Unbeschadet der nationalstaatlichen Verantwortung und Zuständigkeit für die Integrationspolitik ist ein auf gemeinsamen Grundsätzen beruhender Rahmen als Basis künftiger Initiativen in der EU verfügbar.

Diesen Rahmen bilden die am 19. November 2004 verabschiedeten „11 Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union“, die auch den Maßstab für eine sicherheitspolitische Bewertung darstellen.

Der Grundsatz des „Förderns und Forderns“ ist in den Grundprinzipien unzureichend ausgeprägt. Danach müssen z. B. Einwanderer „die Möglichkeit erhalten“ Grundkenntnisse der Sprache, der Geschichte und der Institutionen der Aufnahmegesellschaft zu erwerben (Fördern). Die klare Aussage, dass Einwanderer verpflichtet sind, sich diese Kenntnisse anzueignen (Fordern), fehlt jedoch.

Die Bundesregierung sollte sich daher dafür einsetzen, dass dem Element „Fordern“ in den Grundprinzipien größeres Gewicht zukommt.

Radikalisierung und Gewaltbereitschaft bekämpfen

Die Terroranschläge von London machen deutlich, dass auch scheinbar voll eingegliederte Menschen mit Migrationshintergrund Verbrechen gegen die Aufnahmegesellschaft begehen können.

Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung „Bekämpfung der Ursachen von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft“ vom 21. September 2005 Vorschläge für Gegenstrategien vorgelegt. Integrationspolitik wird darin als „eigenständiger Politikbereich mit spezifischen Zielen“ bezeichnet. Diese Aussage ist in Frage zu stellen, weil Integrationspolitik vielmehr als übergreifende Aufgabe anzusehen ist.

Die Bundesregierung sollte sich daher dafür einsetzen, dass die Bekämpfung der Ursachen von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft in den integrationspolitischen Rahmen, d. h. auch in die „Grundprinzipien“ aufgenommen wird und dort in den Mittelpunkt rückt.

EU-Sonderbeauftragter für Migrationsfragen

Der auf Europa lastende Migrationsdruck wird anhalten. Dem Migrationsproblem ist mit nationalen und vorwiegend ordnungspolitischen Maßnahmen allein nicht mehr zu begegnen.

Rasch aufeinander folgende Programme und Aktionspläne spiegeln sowohl den wachsenden Stellenwert einer EU-Migrationspolitik als auch einen Mangel an langfristiger Strategie wider. Eine solche muss sicherheitspolitische, entwicklungspolitische und menschenrechtliche Aspekte zu einer kohärenten EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik vereinen. Dazu bedarf es der Überwindung von Ressortegoismen und des Ausgleichs der Einzelinteressen der Mitgliedstaaten. Auf nationaler Ebene ist das Zusammenwirken zwischen den relevan-

ten Politikbereichen weit von einem ressortübergreifenden Ansatz entfernt. Synergiepotenziale zwischen Migration und Entwicklung sind weitgehend ungenutzt. So könnte z. B. durch eine Zulassung zeitweiser Arbeitsmigration die Rückübernahmepolitik effektiver gestaltet werden. Die Migrationspolitik der EU steht noch eher am Anfang; sie bedarf der Konsolidierung und einer abgestimmten Fortentwicklung mit und unter den Mitgliedstaaten.

Um hier Kohärenz herzustellen, sollte die Bundesregierung auf eine institutionelle Stärkung der EU durch Einrichtung eines Sonderbeauftragten für Migrationsfragen beim Hohen Repräsentanten hinwirken.

Gemeinsame Visastellen noch vor 2009

Visastellen für Schengenländer eingerichtet werden, d. h. erst nach Auslaufen des Programms im Jahr 2009.

Gemeinsame Visastellen mit verbesserten Verfahren tragen zur Eindämmung der illegalen Zuwanderung sowie zur Erleichterung legaler Reisen bei und bewirken einen Zugewinn an innerer Sicherheit. Gleichzeitig symbolisieren sie Europa als den einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Die Bundesregierung sollte wegen der Bedeutung eines fortentwickelten, einheitlichen Visaverfahrens der EU-Mitgliedstaaten diesen Prozess beschleunigen.

Sicherheit gewährleisten an Außen- und Binnengrenzen der EU

Die Sicherung der EU-Außengrenzen ist als unverzichtbarer Bestandteil der Schengen-Philosophie durch die Mitgliedstaaten zu vollziehen, um irregulärer Migration, Schleusungskriminalität, Menschenhandel, Schmuggel und anderer grenzüberschreitender Kriminalität wirksam zu begegnen. Diese Kriminalitätsformen sind heute allerdings an den Außengrenzen allein nicht zu bekämpfen. Mobile Täter können sich innerhalb des EU-Binnengrenzraumes frei bewegen; Binnengrenzen sind kein Kriminalitätsfilter mehr.

Die deutschen Grenzen zu Polen und Tschechien sind noch Schengen-Außengrenzen. Dort könnten bereits 2007 die Personenkontrollen entfallen. Dadurch würde sich der Schengener Binnengrenzraum der EU erheblich erweitern, an den sich der kriminalgeographische Großraum Ost- und Mitteleuropa anschließt.

Insoweit sind verdachtsunabhängige Kontrollen vor allem auf schnellen grenzkreuzenden Verkehrswegen im Rahmen des nationalen Polizeirechts erforderlich. Diese sogenannte „Schleierfahndung“ bindet weiterhin den größten Anteil der in den ostdeutschen Grenzgebieten bereits eingesetzten Bundespolizeibeamten. Ein entstehendes Kontrollvakuum auf den Verkehrswegen könnte sonst kaum aufgefangen werden, zumal einzelne Länder einen nicht unerheblichen Stellenabbau ihrer Polizeien beschlossen haben.

Die Bundesregierung und die Länderregierungen sollten dazu ihre Sicherheitskooperationen fortentwickeln und die bisherigen gemeinsamen Einsatzverfahren von Bundes- und Länderpolizeien sowie Zollfahndung offensiv weiterentwickeln und dazu Kräfte bündeln.

Leistungsfähigkeit von FRONTEX stärken

Die 2005 in Warschau eingerichtete EU-Grenzschutzagentur FRONTEX soll insbesondere die Sicherung der EU-Außengrenzen koordinieren und Analysen erstellen.

Für eine effektivere und effizientere Koordination wäre eine fachliche Mitwirkung der Agentur bei der Vergabe der EU-Mittel für Projekte der grenzpolizeilichen Aufbau- und Ausstattungshilfe der Beitrittsländer und der strategischen Partnerstaaten (z. B. PHARE, ARGO) sinnvoll.

Die Bundesregierung sollte sich mit einer diesbezüglichen Initiative für einen Ausbau der Leistungsfähigkeit und Einwirkungsmöglichkeit von FRONTEX engagieren.

2.5.4 Organisierte Kriminalität

Der Breite des Spektrums der Taten, die der OK zugerechnet werden, entspricht die Vielzahl unterschiedlicher Stellen zu deren Bekämpfung.

In Deutschland wird eine 1990 festgelegte OK-Definition verwendet. International gibt es hingegen keine einheitliche Begriffsbestimmung.

Allen beteiligten Stellen gemeinsam ist die Erkenntnis, dass der OK nur mit einem grenzübergreifenden Austausch von fall- und täterbezogenen Daten, aufeinander abgestimmten Konzepten und insbesondere proaktiver Auswertung begegnet werden kann. Hierzu besteht eine Fülle von Strategien und Vorschlä-

gen, auch für erweiterte gesetzliche Befugnisse. Festzustellen ist, dass es insgesamt kein Theoriedefizit gibt. Eine ganzheitliche, d. h. delikt- und behördenübergreifende Bekämpfung wird inzwischen vollzogen.

Bestehende Strukturen optimieren

Seit Jahren erhebt sich dennoch immer wieder der Ruf nach einer neuen Sicherheitsarchitektur zur Bekämpfung der OK. Die aktuelle Herausforderung allerdings liegt vordringlich darin, Abläufe zwischen den bestehenden Institutionen zu optimieren.

Bezogen auf Europa ist die Stärkung der Rolle EUROPOLs mit dem Ziel der intensiveren Nutzung durch alle Mitgliedsländer der EU ein wesentlicher Impuls. Unabhängig von der Frage originärer Ermittlungskompetenzen bietet EUROPOL bereits Dienstleistungen für eine vereinfachte und schnellere Zusammenarbeit. Darüber hinaus werden belastbare Prognosen und die Auswertung internationaler Erkenntnisse bereitgestellt. Diese müssen in noch größerem Maße zur Einleitung von Ermittlungen führen.

Eine effektive Bekämpfung transnationaler OK setzt schnelle, über nationale Grenzen hinwegreichende Übermittlungs-, Abstimmungs- und Einsatzverfahren voraus. Die hierbei notwendige justizielle Rechtshilfe gestaltet sich immer noch zu langwierig.

Um diesem Problem zu begegnen, sollte die Bundesregierung insbesondere die weitere Entwicklung und den Ausbau von EUROJUST vorantreiben.

Schaffung eines europäischen Modellstrafgesetzbuches

Bereits 1971 hat der Europarat die Schaffung eines europäischen Modellstrafgesetzbuches erörtert - bis heute ohne Ergebnis. Nach wie vor bestehen viele Vorbehalte, ob ein einheitliches europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht überhaupt und gegebenenfalls über den Weg eines Modellgesetzes erreicht werden kann. Unstrittig ist, dass ein einheitliches Recht die Möglichkeiten erfolgreicher Kriminalitätsbekämpfung entscheidend verbessern würde. Deutschland hat diesen Weg der notwendigen Harmonisierung stark unterschiedlicher Gesetze im Bereich des Polizeirechts der Länder über den Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes bereits einmal erfolgreich beschritten.

Nach diesem Vorbild sollte die Bundesregierung eine Angleichung europäischer Rechtsverhältnisse über einen Musterentwurf eines europäischen Straf- und Strafverfahrensrechts anstreben.

Selbst wenn in einem überschaubaren Zeitraum kein einheitliches Gesetz geschaffen würde, so wäre zumindest eine Rationalisierung, Systematisierung und Überprüfung nationaler Gesetze zu erwarten.

2.5.5 Bevölkerungsschutz

Nationales Krisenmanagement weiterentwickeln

Die nationalen Ressourcen zur Bewältigung von Großschadenslagen sind in den letzten Jahren inhaltlich und strukturell ausgebaut worden. Ebenso wurde die Koordinierung der Aus- und Fortbildung der Einsatzkräfte zwischen den Ausbildungsstätten des Bundes, den Ausbildungsstätten der Hilfsorganisationen sowie den zentralen Ausbildungsstätten der Länder für den Brand- und Katastrophenschutz verbessert. Dennoch sollte die Bundesregierung bei folgenden Schwerpunkten Initiativen für die Weiterentwicklung des Krisenmanagements auf nationaler Ebene ergreifen:

- Ausbau eines umfassenden Warnsystems für die Bevölkerung; Einbeziehen der Bevölkerung in Übungen,
- Auf- und Ausbau einsatztaktisch sinnvoll dislozierter, luftverlastbarer „task forces“ für besondere hochspezialisierte Aufgaben zum Einsatz im internationalen Bereich (zum Beispiel bei ABC oder Wasserversorgung),
- Nationale Überprüfung und Fortentwicklung der Zivilverteidigung und des Zivilschutzes, um die Arbeitsfähigkeit und rechtliche Situation der deutschen Zivilschutzeinheiten im multinationalen Umfeld zu verbessern,
- Ausbau des Schutzes kritischer Infrastrukturen als nationale Aufgabe.

Aufbau robuster europäischer Strukturen

In Deutschland stehen neben dem Technischen Hilfswerk (THW) und anderen Hilfsorganisationen insbesondere die Feuerwehren für zivile Kriseninterventionen zur Verfügung. Damit das hier organisierte Potenzial von etwa 1,7 Millionen freiwilligen Helferinnen und Helfern auch für multinationale Hilfeleistungseinsätze genutzt werden kann, muss die Ausbildung von Hilfs- und Unterstützungspersonal nach dem EU-Gemeinschaftsverfahren in Deutschland verstärkt werden. Ebenso ist es erforderlich, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um auch den Kräften der kommunalen Feuerwehren den Einsatz in

anderen europäischen Mitgliedstaaten zu ermöglichen (z. B. durch ein Zivilschutz-Entsendegesetz analog zum THW-Gesetz).

Großschadensereignisse, die insbesondere durch Naturkatastrophen, industrielle Unglücksfälle und Terrorismus sowie internationale Pandemien hervorgerufen werden, überschreiten in zunehmendem Maße Ländergrenzen. Zivilschutz als Teil einer „Homeland Security“ gewinnt deshalb auch auf europäischer Ebene immer mehr an Bedeutung. Der Zivilschutz wird zum unabdingbaren Bestandteil der europäischen Innen- und Sicherheitspolitik. Im Entwurf des europäischen Verfassungsvertrages sind Grundlagen eines gemeinsamen länderübergreifenden Katastrophenschutzes vorgesehen.

Unabhängig von der Verwirklichung des europäischen Verfassungsvertrages sollte die Bundesregierung im Rahmen einer Initiative während des deutschen Ratsvorsitzes versuchen, die hierzu erforderlichen konzeptionellen und institutionellen Rahmenbedingungen voranzutreiben.

Zivilschutz und Katastrophenhilfe als grundlegende nationale Aufgaben eines Staates werden in der EU auch weiterhin national organisiert bleiben. Initiativen auf europäischer Ebene sollten dann ergriffen werden, wenn sie einen belegbaren Mehrwert haben.

Vor diesem Hintergrund sollte sich die Bundesregierung mit folgenden weitergehenden Initiativen einbringen:

- Errichtung eines EU-Krisenreaktionsverfahrens bei Großschadenslagen, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen, ohne Änderungen in der nationalen Kompetenzverteilung vorzunehmen.
- Intensivierung von bilateralen und multilateralen grenzüberschreitenden Großübungen im europäischen Rahmen.
- Fortentwicklung des EU-Gemeinschaftsverfahrens auf den Gebieten Informationsaustausch, Aus- und Fortbildung sowie der Ermittlung verfügbarer Einsatzteams.
- Einrichtung einer europäischen Zivilschutzakademie zur gemeinsamen Ausbildung von Führungspersonal sowie fachlichen Entscheidungsträgern, zum Aufbau von Netzwerken und als Plattform für den Ideenaustausch.
- Vorantreiben der Sicherheitsforschung im europäischen Rahmen in den Bereichen Bevölkerungsschutz und kritische Infrastruktur.

- Verbesserung von Fähigkeiten gegenüber chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen (CBRN-)Gefahren und beim medizinischen Schutz der Bevölkerung.

3. Schlussbemerkungen und Ausblick

Die Europäische Union steht vor anspruchsvollen Herausforderungen. In dieser Situation übernimmt Deutschland in 2007 die EU-Ratspräsidentschaft und den G8-Vorsitz und sieht sich großen Erwartungshaltungen in Deutschland, in den Mitgliedstaaten der EU, aber auch weltweit gegenüber. Insofern kommt dieser hervorgehobenen Rolle Deutschlands eine besondere Bedeutung zu.

Von Deutschland werden maßgebliche Impulse nicht zuletzt im Bereich der umfassenden Sicherheit erwartet, die zu vorausschauendem Handeln befähigen. Unabdingbare Grundlage dafür ist jedoch die Definition eigener sicherheitspolitischer Interessen. Ein solcher sicherheitspolitischer Kompass ermöglicht zielorientiertes Handeln und kann davor bewahren, ein Getriebener äußerer Ereignisse zu werden.

In Diskussionen zur Kernfrage unserer sicherheitspolitischen Interessen mit einer Reihe von Gesprächspartnern kam jedoch deutlich zum Ausdruck, dass diese (noch) nicht formuliert seien. Die Bandbreite diesbezüglicher Meinungen reichte von der dringenden Forderung, dass eine Definition unabdingbar wäre, um einen Leitfaden für konkretes politisches Handeln zu erhalten, bis hin zu der Aussage, dass sie nicht definiert werden müssten oder sollten, da hierdurch die Politik zu stark gebunden und jeglicher Flexibilität beraubt werden würde.

Dies verfestigt den Eindruck, dass es in Deutschland bisher an einer breiten sicherheitspolitischen Debatte fehlt. Diese Arbeit soll anhand ausgewählter Handlungsfelder Anstöße zu dieser dringend gebotenen Diskussion in Deutschland bieten.