



Titel: Shutterstock

Frieden und Sicherheit in Europa

Bericht der Enquetekommission
„Frieden und Sicherheit in Europa - Gefahren erkennen, eindämmen und entgegen“ der
CDU-CSU Fraktion im Deutschen Bundestag

24. Januar 2025



**Vorwort
des Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion
im Deutschen Bundestag,
Friedrich Merz MdB**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Frieden und Sicherheit in Europa sind nicht nur abstrakt, sondern konkret bedroht. Russland hat die Logik militärischer Auseinandersetzungen in unsere Gegenwart zurückgebracht. Eine Achse der Autokratien fordert unsere freiheitlichen Demokratien aktiv heraus und begründet somit eine neue Ära der Systemkonkurrenz. All dies stellt Europa und Deutschland vor große Herausforderungen für die Wahrung unseres Friedens in Freiheit und Sicherheit.

Die für Europa erwachsenden Bedrohungen und Gefahren haben uns im Juni 2024 zur Einrichtung einer eigenen Fraktions-Enquete bewegt. Renommierete Wissenschaftler und Abgeordnete unserer Fraktion haben die Lage tiefgehend analysiert und Anregungen zur Bewältigung der Herausforderungen erarbeitet.

Der vorliegende Bericht liefert wertvolle Impulse für unsere weitere inhaltliche Arbeit und Positionierung. Dafür danke ich allen Beteiligten und ganz besonders dem Vorsitzenden, Herrn Norbert Röttgen MdB und dem stellvertretenden Vorsitzenden, Herrn Thomas Silberhorn MdB.

Mit freundlichen Grüßen

Friedrich Merz
Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag



© Ralf Rödel

Bericht der Fraktionsenquete „Frieden und Sicherheit in Europa“

Die Fraktionsenquete der CDU/CSU „Frieden und Sicherheit in Europa“ hat in vier inhaltlichen Sitzungen zwischen Juli und November 2024 getagt. In dieser Zeit hat sie sich mit der sicherheitspolitischen Bedrohungslage für Deutschland und Europa beschäftigt und auf der Basis der Sitzungen einen umfassenden Bericht erarbeitet. Neben den festen Mitgliedern der Fraktionsenquete haben weitere Referenten themenspezifische Impulse geliefert, bei denen wir uns an dieser Stelle noch einmal für die Mitarbeit bedanken möchten. Die externen Mitglieder der Fraktionsenquete sprechen für sich und nicht für ihre Institutionen. Der Bericht wurde von folgenden Mitgliedern der Fraktionsenquete erstellt:

Dr. Norbert Röttgen MdB

Vorsitzender der Fraktionsenquete

Thomas Silberhorn MdB

stellv. Vorsitzender der Fraktionsenquete

Knut Abraham MdB

Peter Beyer MdB

Catarina Dos Santos-Wintz MdB

Lena Düpont MdEP

Hansjörg Durz MdB

Thomas Erndl MdB

Dr. Benedikt Franke

Stellvertretender Vorsitzender und CEO der Münchner Sicherheitskonferenz (MSC)

Dr. Lykke Friis

Direktorin beim dänischen Think Tank Europa

Michael Gahler MdEP

Serap Güler MdB

Dr. Ottilie Klein MdB

Dr. Claudia Major

Forschungsgruppenleiterin für Sicherheitspolitik bei der SWP

Prof. Dr. Carlo Masala

Professor für Internationale Politik an der Fakultät für Staats- und Sozialwissenschaften der Universität der Bundeswehr München

Moritz Oppelt MdB

Prof. Dr. Thomas Risse

Senior-Professor am Exzellenz-Cluster „Contestations of the Liberal Script“ (SCRIPTS), Freie Universität Berlin

Andrea Rotter

Referatsleiterin für Außen- und Sicherheitspolitik an der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung

Stefan Rouenhoff MdB

Prof. Dr. Haya Schulmann

Professorin für Cybersicherheit am Institut für Informatik der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main

Prof. Dr. Martin Schulze Wessel

Professor für Geschichte Osteuropas an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Kerstin Vieregge MdB

Tobias Winkler MdB

Mechthilde Wittmann MdB

Prof. Dr. Guntram Wolff

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Solvay Brussels School of Université libre de Bruxelles



© Ralf Rödel

Krieg in Europa: Was zu tun ist, damit Europa sicher wird

Europa kann auf über drei Jahrzehnte Frieden und Sicherheit nach dem Kalten Krieg zurückblicken. Mit dem Fall der Berliner Mauer im November 1989, der Wiedervereinigung Deutschlands im Oktober 1990 und dem Zerfall der Sowjetunion im Dezember 1991 schien ein umfassender Krieg unter Beteiligung von Nuklearmächten undenkbar geworden zu sein.

Deutschland, Europa und der Westen insgesamt setzten auf Partnerschaft mit Russland, dem Nachfolgestaat der Sowjetunion. Es gab zwar weiterhin kriegerische Auseinandersetzungen in Europa, die auf dem Balkan Risse zwischen Russland und dem Westen sichtbar machten, aber diese wurden als Folge einer vergangenen Epoche gesehen und waren zeitlich und räumlich begrenzt. Die USA, Europa und Russland kooperierten dabei, diese Kriege in den 1990er Jahren zu beenden.

Auch nach den Terrorangriffen vom 11. September 2001 war Russland unter den ersten, die den USA Unterstützung anboten. Der Krieg, den Moskau auf dem Gebiet der Russischen Föderation gegen die tschetschenischen Unabhängigkeitskämpfer führte, stellte Russland als Beitrag zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus dar. Deutschland und Europa setzten auf Partnerschaft mit Russland und versuchten, mit der Vertiefung der Beziehungen auf wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene Russland immer enger an Europa heranzuführen.

Aber mit dem Angriff auf Georgien im August 2008 und dem doppelten Angriff von 2014 auf die Ukraine, mit der Besetzung und Annexion der Krim und dem verdeckten Angriff auf den Donbas, begann Russland die europäische Friedensordnung nachhaltig zu erschüttern. Viele im Westen hofften dennoch entgegen aller Evidenz, dass dies bloß eine vorübergehende Krise sein würde und man Russland auch weiterhin als Partner einbinden könnte und müsste. Eine dramatische und folgenschwere politische Fehleinschätzung.

Mit der Wiederwahl Donald Trumps in den USA hat sich das Sicherheitsdilemma der Europäer, die sich seit Ende des Zweiten Weltkrieges auf die USA als wichtigste europäische Sicherheitsmacht verlassen haben, massiv verschärft. Sollte Donald Trump die US-Hilfen für die Ukraine einstellen, was zumindest nicht ausgeschlossen werden kann, wird europäische Sicherheit zum ersten Mal seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges von uns Europäern bereitgestellt werden müssen.

Der Epochenbruch ist da – doch Deutschland bleibt hinter den Anforderungen zurück

Mit dem umfassenden Angriff auf die Ukraine vom 24. Februar 2022 hat Russland diese Epoche der Annäherung endgültig beendet und klar gemacht, dass es die nach dem Kalten Krieg erfolgte Neuordnung Europas grundsätzlich revidieren will. Der Krieg ist zurück in Europa – ein brutaler Angriffs- und Eroberungskrieg gegen eine Demokratie, mit bislang über einer Million Toten und Verletzten auf beiden Seiten und schlimmsten Kriegsverbrechen Russlands gegen die ukrainische Zivilbevölkerung. Der Kriegsgrund für Russland: die Ukraine will das Versprechen ihrer Souveränität wahr machen und strebt als Teil des Westens die Mitgliedschaft in der EU und der NATO an. Den damit verbundenen politischen und wirtschaftlichen Erfolg der Ukraine will Putin mit allen Mitteln verhindern.

Die Bundesregierung hat auf den russischen Großangriff mit der Ankündigung einer „Zeitenwende“ reagiert, vorgetragen in einer Rede des Bundeskanzlers am 27. Februar 2022 im Bundestag. Scholz erklärte, dass Russland unter Putin „auf absehbare Zeit“ die Sicherheit Europas gefährde. Deutschland stehe an der Seite der Ukraine und damit „auf der richtigen Seite der Geschichte“.

Die CDU/CSU-Fraktion hat dem Bundeskanzler bei seiner Rede im Bundestag stehend applaudiert, im vollen Verständnis, dass es für die Zukunft Europas keine wichtigere Frage als die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit gibt. Parteipolitischer Wettbewerb oder gar Streit verblasen angesichts der Tragweite dieser Frage.

Der Kanzler hat zugleich betont, dass Deutschland angesichts der russischen Aggression deutlich mehr in die NATO investieren müsse. Das Ziel sei „eine leistungsfähige, hochmoderne, fortschrittliche Bundeswehr, die uns zuverlässig schützt“. Das koste „viel Geld“, weshalb Deutschland „von nun an Jahr für Jahr mehr als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts“ in die Verteidigung investieren werde.¹

Es gilt anzuerkennen, dass die gegenwärtige Bundesregierung viel dazu beigetragen hat, dass die Ukraine sich gegen den russischen Angriff verteidigen kann. Doch klar ist auch: das Versprechen der Zeitenwende in der deutschen Sicherheitspolitik ist noch keineswegs erfüllt. Gemessen an der alles andere in den Schatten stellenden Aufgabe, nämlich der Wiederherstellung von Sicherheit und Frieden in Europa, hat Deutschland nicht genug für die Unterstützung der Ukraine getan. In der Konsequenz ist die Ukraine heute in einer viel schlechteren Lage als sie sein könnte, und die Bedrohung durch den russischen Imperialismus, der keinesfalls nur auf die Ukraine abzielt, währt fort. Sie steigert sich sogar in der Intensität.

Die Wiederkehr des russischen Imperialismus – eine langfristige Bedrohung für Europa

Russlands Angriff auf die Ukraine ist kein klassischer Konflikt um den Grenzverlauf oder um ein Stück Territorium. Der russische Präsident hat in seinen Äußerungen immer wieder deutlich gemacht, dass er nicht akzeptiert, dass die Ukraine ein eigener Staat ist. In einem Aufsatz unter dem Titel „Über die historische Einheit der Russen und Ukrainer“, den er im Juli 2021 veröffentlichte, erklärte Putin, dass die Russen und Ukrainer „ein Volk – ein einziges Ganzes“ seien. Der Westen aber versuche, „die Teile eines einzigen Volkes zu trennen“ und die Ukraine gegen Russland aufzubringen.²

Den Zerfall der Sowjetunion hat Putin als „größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts“ bezeichnet. Er will die Geschichte zurückdrehen und die Ukraine, wie schon Belarus, wieder unter Moskaus direkte Kontrolle bringen.

Wie Verteidigungsminister Pistorius in einer Rede in Litauen am 1. Oktober 2024 gesagt hat: Für Russland „ist die Ukraine nur der Anfang“. Ziel der „imperialen Bestrebungen“ Moskaus, so der

¹ Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>.

² Vladimir Putin, On the Historical Unity of Russians and Ukrainians, 12. Juli 2021; <http://www.en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.

Verteidigungsminister, sei die „Wiederherstellung russischer Hegemonie über weite Teile von Ost- und Zentraleuropa“.³ Russland geht es um eine hegemoniale Position in Europa, von der aus es die Handlungsspielräume auch der westeuropäischen Staaten beschränken und Europa letzten Endes seinen wirtschaftlichen und politischen Interessen unterwerfen kann. Putins Vorbild ist offenkundig die Sowjetunion, für die er 14 Jahre lang, von 1975 bis 1989, als KGB-Offizier arbeitete, die vier letzten Jahre in der DDR, in Dresden.

Der Angriff Russlands auf die Ukraine ist Ausdruck eines russischen Imperialismus, dessen Grundlagen sich bis ins 18. Jahrhundert zurückverfolgen lassen. In dieser Zeit annektierte Russland ukrainische, polnische und baltische Territorien und definierte an der Ostsee und am Schwarzen Meer Einflusszonen. Im 19. Jahrhundert wurden in Russland imperiale Ideologien wirksam, die einen fundamentalen ost-westlichen Gegensatz formulierten. Heute geht der russische Imperialismus weit über die Ukraine hinaus. Moskau will jene Territorien, die es im Kalten Krieg entweder direkt oder indirekt kontrollierte, wieder unterwerfen. Für diese imperialistischen Pläne ist Putin

bereit, enorme Ressourcen einzusetzen; er nimmt dafür eine große Zahl von getöteten und verletzten Soldaten in Kauf.

Andere europäische Staaten mit einer imperialen Vergangenheit haben diese Traditionen im Verlauf des 20. Jahrhunderts überwunden. Länder wie Österreich, das Vereinigte Königreich, Frankreich und die Niederlande haben sich von imperialen Mächten zu Nationalstaaten mit klaren Grenzen entwickelt. Auch Deutschland hat nach dem Zweiten

Weltkrieg mit seinen Menschheitsverbrechen allen imperialen Traditionen abgeschworen. Russland hingegen strebt weiterhin danach, sein Imperium in Richtung der Ukraine, Moldau, Georgien, aber auch der baltischen Länder und Polens auszuweiten. Wie viele offizielle und halboffizielle Stimmen in Russland regelmäßig zum Ausdruck bringen, hat es auch Territorien im Blick, die zu EU und NATO gehören. Dieses imperialistische Selbstverständnis, das heute wieder offen den politischen Kurs Moskaus dominiert, bedroht das freie, friedliche und geeinte Europa, das als Antwort auf den Zweiten Weltkrieg und den Kalten Krieg entstanden ist. Solange dieser



© Ralf Rödel

³ Defence Minister Pistorius speaks in the Lithuanian Parliament, 1. October 2024; <https://www.bmvg.de/en/news/defence-minister-pistorius-speaks-in-the-lithuanian-parliament-5843956>.

Imperialismus in Russland fortlebt, kann es in Europa keinen Frieden geben. **Vielmehr muss eine neue Sicherheitsarchitektur geschaffen werden, die Sicherheit vor Russland zum Ziel hat.**

Putin hat in den über zwei Jahrzehnten seiner Herrschaft alles darangesetzt, Russland wieder in eine Position der Stärke zu bringen, von der aus es seine europäischen Nachbarn kontrollieren und dominieren kann. Das ist ihm im Fall von Belarus, das sich russischem Druck umfassend beugen muss, weitestgehend gelungen. Auch in der Republik Moldau und Georgien tobt seit vielen Jahren der innenpolitische Kampf um Souveränität und territoriale Integrität. Russland hat seit den 1990er Jahren Teile beider Staaten gewaltsam unter seine Herrschaft gebracht, ihre politischen Systeme destabilisiert und so einen schnellen Beitritt zur EU oder gar NATO unmöglich gemacht. In der Ukraine war er damit weniger erfolgreich. Das Land wehrt sich konstant gegen die seit den frühen 2000er Jahren anhaltenden Versuche Putins, das Land wieder unter Moskaus Kontrolle zu bringen.

Dass der russische Imperialismus schnell wieder verschwindet, ist leider nicht zu erwarten. Diese Geisteshaltung ist weit über Putin hinaus in der Elite des Landes verankert. Gleichzeitig bemüht sich der russische Staat, einen neuen, aggressiven und kämpferischen Nationalismus durch Erziehung und Propaganda zu etablieren. Dieser Nationalismus ist eng verbunden mit dem Krieg gegen die Ukraine und setzt darauf, Kampf und Krieg zu zelebrieren und das Opfer für das Vaterland als heroische Tat darzustellen. Daraus folgt, dass auch ein Ende der Herrschaft Putins keineswegs automatisch zu einer außenpolitischen Kurskorrektur führen würde.

Dem russischen Imperialismus und Revisionismus steht aus Sicht Moskaus nicht nur der Freiheitswille der Ost- und Ostmitteleuropäer entgegen, sondern auch die Rolle der USA als Garant der europäischen Sicherheitsordnung. Letzten Endes zielt Putin darauf ab, den Kampf mit Amerika um die Vorherrschaft in Europa, den die Sowjetunion bereits im Kalten Krieg führte, wieder aufzunehmen. Das wird deutlich an den beiden „Vertragsentwürfen“, in denen er kurz vor dem Großangriff auf die Ukraine im Dezember 2021 seine Vorstellungen von europäischer Ordnung skizzierte. Das eine Schreiben war an die US-Regierung adressiert, das andere an die NATO, die für Putin nichts anderes ist als ein Instrument amerikanischer Dominanz. Putin forderte den militärischen Rückzug der USA aus den NATO-Staaten, die nach Ende des Kalten Krieges dem Bündnis beigetreten sind.

Aus alledem folgt: **Der russische Imperialismus stellt die derzeit und auf mittlere Sicht wichtigste Rahmenbedingung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik dar.** Von ihm geht die größte und unmittelbarste Bedrohung für Sicherheit und Freiheit in Deutschland und Europa aus. Diese Bedrohungslage zu verstehen und angemessen auf sie zu antworten, muss eine klare Priorität der kommenden Bundesregierung werden. Das gilt umso mehr für den Fall, dass Donald Trump als wiedergewählter US-Präsident seine Wahlkampf-Ankündigungen in die Tat umsetzt und keine weitere US-Militärhilfe für die Ukraine bereitstellt. Möglich ist auch, dass er sich auf Kosten der Ukraine und damit der europäischen Sicherheit auf einen Deal mit Wladimir Putin einlässt.

Russland hat auf Kriegswirtschaft umgestellt – Deutschland ist nur bedingt verteidigungsbereit

Russland bereitet sich auf eine lange Konfrontation nicht nur mit der Ukraine, sondern auch mit Europa insgesamt vor, bei der die russischen Streitkräfte eine zentrale Rolle spielen. Aus diesem

Grund hat Moskau das Land auf Kriegswirtschaft umgestellt. 2024 gibt Russland erstmals sechs Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Rüstungs- und Verteidigungsausgaben aus, die damit den Sozialhaushalt übersteigen. Ein Großteil der Ausgaben geht in die Produktion neuer Waffen und in die Auszahlung von Prämien an die Familien der verwundeten und gefallenen Soldaten. Für das Jahr 2025 ist eine weitere Steigerung um ein Viertel geplant.

In Europa sind die Verteidigungshaushalte in den letzten Jahren zwar erhöht worden, insbesondere seit 2014. Aber im Vergleich zu Russland bleibt der Anstieg weit zurück. Auch wenn die NATO auf dem Prinzip der kollektiven Verteidigung basiert und daher nicht jedes Land im gleichen Umfang wie Russland Waffen und Munition anschaffen muss, ist der direkte Vergleich zwischen Deutschland und Russland doch alarmierend. So verfügte Deutschland im Jahr 2021 über 339 Kampfpanzer, zwischen Februar 2022 und Juli 2024 wurden pro Jahr im Durchschnitt 49 Kampfpanzer nachbestellt. Russland hingegen braucht nur wenige Monate, um den gesamten Bestand von deutschen Kampfpanzern im Jahr 2021, also 339 Stück, zu produzieren. Im vierten Quartal 2022 hat Russland 123 Panzer hergestellt, im zweiten Quartal 2024 waren es bereits 387 – eine Steigerung von 215 Prozent.⁴ Hinzukommen die Waffen, die Russland aus Nordkorea und von der Islamischen Republik Iran erhält. Aus Nordkorea hat Russland bislang 4,8 Millionen Stück Artillerie-Munition geliefert bekommen, aus dem Iran erhält es Drohnen und ballistische Raketen.

Seit Beginn des Kriegs in der Ukraine hat Deutschland seine Verteidigungsgaben zwar erhöht und ein Sondervermögen aufgesetzt, konnte aber bei einem Großteil der Waffengattungen seine Bestände nicht substanziell auffüllen, weil kaum mehr bestellt wurde, als man der Ukraine zugesagt hatte.

Die Kluft zwischen den militärischen Kapazitäten Deutschlands und Russlands könnte sich sogar noch weiter zu Gunsten Russlands vergrößern, so Guntram B. Wolff und seine Ko-Autoren in einer Studie vom September 2024. Die europäischen und insbesondere die deutschen Entscheidungsträger „müssen sich dringend mit ihren unzureichenden Haushaltsverpflichtungen auseinandersetzen, die Zahl der bestellten Einheiten erhöhen, um die Kosten pro Einheit zu senken, in Militärtechnologie und Innovation investieren und eine übermäßig lokale Industriepolitik überwinden, die auf Kosten von Menge, Preis und Wirksamkeit geht“. Eine langfristig angelegte europäische und deutsche Rüstungsstrategie sei „dringend erforderlich“.⁵

Während Russland sich durch eine massive Ausweitung der Rüstungsproduktion, der alles andere untergeordnet wird, auf einen langanhaltenden Krieg oder eine mögliche Ausweitung vorbereitet, ist Europa in seiner eigenen Verteidigung nach wie vor schlecht aufgestellt. Das liegt auch an Deutschland, das unter Einbeziehung des Sondervermögens zwar erstmals das zwei-Prozent-Ziel erreicht, aber anders als Polen, die Balten oder nordischen Staaten, Sicherheit noch immer nicht als Priorität behandelt.

Angesichts der Einschätzung des Bundesverteidigungsministers, wonach Russland in fünf bis acht Jahren in der Lage sein wird, ein NATO-Land anzugreifen, ist dies unverantwortlich. Die bestehenden Lieferzeiten haben zur Konsequenz, dass Bestellungen jetzt aufgegeben und Produktionskapazitäten ausgeweitet werden müssen, um Europa auf ein solches Szenario vorzubereiten und Einfluss auf Russlands Kalkül zu nehmen.

⁴ Daten nach: Guntram B. Wolff u.a., Kriegstüchtig in Jahrzehnten: Europas und Deutschlands langsame Aufrüstung gegenüber Russland, Kiel Institut für Weltwirtschaft, IFW Kiel, September 2024.

⁵ Ebd.

Nur wenn sich Deutschland und Europa zu ernsthaften Akteuren der Sicherheitspolitik entwickeln, wird man sie in Moskau auch ernstnehmen. Nur dann können wir einen abschreckenden Effekt auf Russland ausüben. Das Versprechen der Zeitenwende muss weitaus mehr als bisher mit Inhalt gefüllt werden. Dazu gehören auch und gerade langfristige Investitionen in die deutschen und europäischen Streitkräfte.



© Ralf Rödel

Die NATO hält in ihrer Festlegung der Minimum Capability Requirements (MCR) insgesamt 131 Kampftruppen-Brigaden für nötig, um Russland effektiv abzuschrecken; 2021 waren es 82. Zudem braucht die NATO weitaus mehr Fähigkeiten bei der Luftverteidigung, bei weitreichenden Präzisionswaffen, Munition, Logistik und Transport. Deutschland muss knapp zehn Prozent der Gesamtfähigkeiten stellen, was

für die Bundeswehr voraussichtlich fünf bis sechs weitere Kampfbrigaden bedeutet; derzeit verfügt die Bundeswehr über acht Brigaden. Das bedeutet nicht nur eine enorme materielle Kraftanstrengung, die keiner Bundesregierung leichtfallen wird, sondern auch die Ausweitung der Personalstärke der Bundeswehr auf bis zu 270.000 Männer und Frauen. Beides ist im Sinne unserer Bündnisfähigkeit und damit unserer Sicherheit in Europa unausweichlich.⁶

Ausgang des Krieges in der Ukraine – drei Szenarien für die Zukunft europäischer Sicherheit

Die Ukraine ist der gegenwärtige Kampfplatz der Auseinandersetzung zwischen Russland und dem Westen. Russland hat die Ukraine angegriffen, zielt aber zugleich auf den Westen insgesamt, auf die europäische Friedensordnung und die transatlantische Partnerschaft. Wie dieser Krieg beendet wird, wird erheblichen Einfluss auf die künftige Sicherheit Deutschlands und Europas haben. Verliert die Ukraine, dann erhöht sich die Bedrohung erheblich, und es wird wahrscheinlicher, dass ein triumphierendes Russland auch anderswo angreift, weil der Westen für schwach gehalten wird. Wird der Angriff Russlands weitgehend zurückgewiesen, dann erhält der russische Imperialismus einen erheblichen Dämpfer und unsere Abschreckung gegenüber Russland ist gestärkt. Zwischen diesen beiden Szenarien liegt als momentan wahrscheinlichste Option das Szenario eines Waffenstillstands in der Ukraine, bei dem Russland die eroberten Teile der Ukraine behält. Dieses Szenario ist keinesfalls mit Frieden gleichzusetzen und geht mit sehr weitreichenden Handlungsanforderungen an die Europäer einher.

Erfolg Russlands in der Ukraine. Ein Erfolg oder auch nur Teilerfolg Russlands in der Ukraine wäre eine humanitäre Katastrophe für die Menschen in der Ukraine. Aber auch für Deutschland und Europa hätte ein solches Szenario massive ökonomische und soziale Folgen. Millionen

⁶ Vgl. Nato fordert 49 weitere Kampftruppen-Brigaden, 6. Oktober 2024, Welt; <https://www.welt.de/politik/deutschland/article253847236/Absicherung-gegen-Russland-Nato-fordert-49-weitere-Kampftruppen-Brigaden.html>.

weiterer Flüchtlinge würden aus der Ukraine in die EU strömen, getrieben von Angst vor Unterdrückung, wie sie aus den russisch besetzten Gebieten bekannt ist, und Massakern, wie sie Russland in der Ukraine – etwa in Butscha und Irpin – bereits begangen hat. Ein solcher Massenandrang würde alle betroffenen europäischen Staaten und Gesellschaften deutlich überfordern, und gleichzeitig wäre es moralisch geboten, diese Menschen nicht im Stich zu lassen.

Zudem wäre der russische Imperialismus, für den der Krieg in der Ukraine ein Testfall ist, erheblich gestärkt. Die russische Führung würde zu dem Schluss kommen, alles richtig gemacht zu haben, und aller Wahrscheinlichkeit nach auf dem Pfad der imperialistischen Erneuerung Russlands weitergehen, mit noch stärkerer Intensität. Das bedeutet, den Bruch mit dem Westen zu vertiefen und den Aufbau eines alternativen Netzwerks von autokratischen Staaten in Eurasien vor allem mit China, Nordkorea und der Islamischen Republik Iran weiter voranzutreiben.

Ebenso würde sich Russlands Risikobereitschaft deutlich erhöhen. Der Angriff auf die Ukraine trotz vieler Warnungen aus Washington, Paris und Berlin im Februar 2022 war ein hohes Risiko. Bei einem Triumph Russlands in der Ukraine würde dieses Risiko belohnt werden. Moskau würde daraus die Schlussfolgerung ziehen, dass sich die Konfrontation mit dem Westen lohnt.

Und nicht zuletzt würde China aus der russischen Erfahrung seine Lehren ziehen: dass sich frontale Angriffe in der Nachbarschaft auszahlen, weil der Westen zu schwach und uneinig ist, um die bestehende Ordnung zu verteidigen. Die Wahrscheinlichkeit, dass China im Südchinesischen Meer noch härter gegen die Philippinen vorgeht und im Ostchinesischen Meer gegen Japan, würde erheblich ansteigen. Zugleich würde sich das Kalkül in Peking in Bezug auf Taiwan verändern. Die militärische Eroberung Taiwans würde immer wahrscheinlicher werden. Man würde annehmen, dass Amerika in den entscheidenden Momenten unwillig ist, seine Macht zum Erhalt der internationalen Ordnung einzusetzen.

Ukraine setzt sich gegen Russland durch. Ein Erfolg der Ukraine hingegen, also ein Szenario, bei dem sich die Ukraine gegen Russland im Wesentlichen behauptet, würde zu einer Schwächung Russlands und seiner imperialistischen Bestrebungen sowie zu einer Stärkung der internationalen Ordnung führen.

Wenn die Ukraine wieder sicher wäre, könnten die meisten Flüchtlinge zurückkehren, die Entvölkerung des Landes, die in den letzten Jahren stattfand, würde umgekehrt. Mit westlicher Hilfe könnte die Ukraine wirtschaftlich wieder auf die Beine kommen und auf mittlere und längere Sicht zu einem prosperierenden Land werden, ähnlich wie Polen. Der vom russischen Angriff gestärkte Patriotismus in der Ukraine würde durch die erfolgreiche Verteidigung des Landes noch gestärkt werden und könnte den Reformprozess antreiben, in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht. Der Weg in die EU und NATO würde die Ukraine unwiderruflich zu einem integralen Bestandteil des Westens machen. Zugleich würde der russische Imperialismus erheblich geschwächt werden. Die imperiale Erzählung von Russland als zurückkehrende Großmacht, die einen absteigenden, dekadenten Westen in die Schranken weist und seine Vorherrschaft auf Ost- und Osteuropa ausweitet, wäre so nicht mehr zu halten. Die Chance für liberale Kräfte, Russland auf einen anderen Weg zu bringen, würde neues Momentum gewinnen.

Würde die Ukraine sich erfolgreich gegen Russland behaupten, dann würde dies die gesamte Region ermutigen, sich ebenfalls dem erneuerten russischen Imperialismus entgegenzustellen. Die Region, von Osteuropa über den Südkaukasus bis hin nach Zentralasien, wo insbesondere Kasachstan um die Eigenständigkeit fürchtet, verfolgt dieses Ringen mit größter Aufmerksamkeit. Viele fürchten Russlands imperiale Ambitionen und seine noch immer bestehende Fähigkeit, militärischen und ökonomischen Druck auszuüben.

Ein Sieg der Ukraine würde diejenigen Kräfte in den Nachbarländern Russlands stärken, die darauf pochen, mehr auf Eigenständigkeit zu setzen und das 1991 gegebene Versprechen der rechtlichen Souveränität auch politisch umzusetzen. Die Möglichkeiten Russlands, Länder wie Georgien und Moldau zu beeinflussen und zu destabilisieren, würden geringer. Und auch die Perspektiven für Belarus könnten sich aufhellen, mit mittel- und langfristig erheblich besseren Chancen für die liberale und demokratische Opposition.

Angesichts der derzeitigen Entwicklungen an der Front, die von einem langsamen, aber stetigen Vorrücken der russischen Truppen geprägt sind, muss dieses Szenario derzeit allerdings als unwahrscheinlich eingestuft werden. Zusätzlich verstärkt würden die negativen Entwicklungen in der Ukraine, sollten mit dem Amtsantritt Donald Trumps in den USA wie angekündigt weitere US-Hilfen für die Ukraine ausbleiben oder es gar zu einem Deal mit Putin kommen.

Waffenstillstand. Als Konsequenz eines anhaltenden Stellungskrieges oder durch einen Deal Donald Trumps mit Putin kann es in der Ukraine zu einem Waffenstillstand kommen, bei dem Russland die eroberten Teile der Ukraine behält. Das wäre für Putin ein Teilsieg, der mit all den negativen Konsequenzen eines oben beschriebenen Erfolgs Putins in der Ukraine einherginge. Angesichts der russischen Gräueltaten in den besetzten Gebieten würden die Menschen fliehen, und der russische Imperialismus wäre fürs Erste gestärkt.

Der nicht besetzte Rest der Ukraine müsste von Deutschland und Europa mit Hilfe enormer Transferleistungen am Leben gehalten werden, weil ein solches Gebiet wirtschaftlich nicht allein bestehen könnte. Die Sorge vor erneuter russischer Aggression würde privatwirtschaftliche Investitionen erheblich erschweren.

Um einen erneuten Angriff Russlands zu verhindern, müsste ein Waffenstillstand mit glaubhaften, auf Russland abschreckend wirkenden Sicherheitsgarantien für die Ukraine verbunden sein, die eindeutig formuliert, vor Ort implementiert und überwacht werden müssten. Die für Europa und die NATO entstehenden Kosten würden die Kosten der jetzigen Unterstützung der Ukraine bei weitem übertreffen.

Wo Russland noch angreifen könnte – jenseits der Ukraine

Wie die russische Führung immer wieder deutlich gemacht hat, geht es ihr nicht nur darum, die Ukraine zu erobern, zu unterwerfen und einzugliedern. Die Ambition Russlands besteht darin, weite Teile Ost- und Ostmitteleuropas wieder unter die Kontrolle Moskaus zu bringen. Zugleich will Russland zur führenden Macht in Europa werden, was voraussetzt, dass die USA sich weitgehend aus Europa zurückziehen und die Europäer schwach sind beziehungsweise bleiben.

In dem Maße, in dem Russland in der Ukraine die Oberhand gewinnt, wird es vermutlich andere Länder und Regionen in den Blick nehmen. Die Annahme Moskaus, dass der Westen schwach und zu keiner echten Gegenwehr fähig ist, wäre bestätigt. Das würde ebenso für die Annahme gelten, dass die regelbasierte Ordnung, beruhend auf der UN-Charta, genauso ihre Gültigkeit eingebüßt hat wie die europäische Friedensordnung, die auf die KSZE-Schlussakte von 1975 zurückgeht und bereits mit der Sowjetunion vereinbart wurde. Im Kern sah diese vor, dass alle Handlungen gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines Staates zu unterlassen sind.

Nicht nur Moldau, auch Georgien und der gesamte Kaukasus wären von einem russischen Triumph höchst alarmiert. Die Länder zwischen NATO und Russland wären unmittelbar bedroht. Es ist davon auszugehen, dass Russland in bekannter Manier und auf verschiedenste Weise die Bereitschaft und den Willen des Westens testen würde, diese Länder vor Übergriffen zu schützen. Aber auch die Wahrscheinlichkeit eines direkten Angriffs auf die NATO würde ansteigen.

Das Szenario eines Zwischenfalls an der Grenze zwischen Russland und den baltischen Staaten, Polen oder auch Rumänien, das Russland dazu benutzen würde, direkt oder unter der Deckung der Hilfe für „Separatisten“ oder ethnische Russen auf NATO-Gebiet zu intervenieren, würde sehr viel wahrscheinlicher werden. Im Bereich der NATO-Territorien wird momentan ein Angriff auf eines der drei baltischen Länder als das plausibelste Szenario gesehen, auch weil deren Gebiete als besonders schwierig zu verteidigen gelten. Um eine glaubhafte Abschreckung aufrechtzuerhalten, müsste die NATO nach einem Erfolg Putins in der Ukraine erst recht massiv in die Verteidigung der Ostflanke investieren. Auch hier würden die benötigten finanziellen Ressourcen die Ausgaben zur Unterstützung der Ukraine bei weitem überschreiten.

Ein Angriff auf die NATO wäre aus russischer Sicht riskant, aber auch mit enormen Chancen verbunden. Würde Russland die Grenze eines NATO-Landes überschreiten, ohne dass es zu massiver Gegenwehr kommt, würde dies das Ende der NATO als Solidar- und Verteidigungsgemeinschaft bedeuten, die im Wesentlichen auf Vertrauen basiert. Die Glaubwürdigkeit des NATO-Schutzversprechens wäre massiv erschüttert. Damit wäre ein entscheidendes Hindernis für die russische territoriale Expansion aus dem Weg geräumt.

Eine neue Sicherheitsordnung für Europa – Schutz vor russischer Aggression

Bereits mit der Annexion der Krim hatte Russland die europäische Friedensordnung, die nach dem Kalten Krieg aufgebaut wurde, in Frage gestellt. Mit dem russischen Großangriff auf die Ukraine im Februar 2022 hat es sie aufgekündigt. Solange Russland revisionistisch bleibt, auf Imperialismus und Vormacht setzt und den Krieg als Mittel nicht ausschließt, muss Europa eine Sicherheitsordnung aufbauen, die Europa gegen Russlands Imperialismus schützt und sichert. Diese Ordnung muss auf Abschreckung und Verteidigung basieren und insbesondere die langfristige Sicherheit der Ukraine gewährleisten.

Langfristige Sicherheit für die Ukraine – was zu tun ist

Wie der Krieg in der Ukraine ausgeht, hat entscheidenden Einfluss auf die künftige Entwicklung Russlands und wird die künftige europäische Sicherheitsordnung prägen. Deutschland und Europa müssen daher alles daran setzen, die Ukraine in eine möglichst vorteilhafte Lage zu bringen. Kurzfristig bedeutet dies, die Ukraine so zu unterstützen, dass sie es schafft, den russischen Vormarsch aufzuhalten und das Momentum wieder zu drehen.

Falls es zu Verhandlungen über einen Waffenstillstand kommt, dann muss die Ukraine in einer Position der Stärke sein. Derzeit spricht alles dafür, dass Russland überhaupt nur verhandeln wollen wird, wenn es sieht, dass es militärisch in diesem Konflikt nichts mehr gewinnen kann. Wer Waffenstillstandsverhandlungen will, darf daher in der militärischen und ökonomischen Unterstützung der Ukraine nicht nachlassen.

Die militärische Selbstbehauptung der Ukraine ist aber nur der erste Schritt. Entscheidend ist, sicherzustellen, dass Russland die Ukraine nicht erneut angreifen wird. Nur wenn die Ukraine sicher vor Russland ist, kann sie auch wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch erfolgreich sein. Ein Waffenstillstand muss also durch belastbare Sicherheitsgarantien für die Ukraine gestützt werden, denn der imperiale Impuls Moskaus wird nicht einfach verschwinden. Hinzukommt, dass Putin jedwedes Vertrauen verspielt hat, sich an eingegangene vertragliche Verpflichtungen zu halten.

NATO-Beitritt. In einem Nachkriegsszenario ist der effektivste und auch kostengünstigste Weg zur dauerhaften Sicherheit der Ukraine die Mitgliedschaft in der NATO, die gegenüber Russland die höchste Abschreckungswirkung hätte. Eine der zentralen sicherheitspolitischen Aufgaben der nächsten Bundesregierung muss daher sein, in dieser Frage politische Führung zu übernehmen, um den Weg für den NATO-Beitritt der Ukraine nach dem Krieg freizumachen. Wenn die Ukraine erst einmal Mitglied ist, dann trägt dies auch erheblich zur Beruhigung der Lage in Ostmittel- und Osteuropa bei. Hat Russland erst einmal verstanden, dass die Neuordnung der Region nach dem Zerfall der Sowjetunion von Dauer ist, abgesichert von einem festen Konsens des Westens und unterlegt mit militärischen Fähigkeiten, dann wird das Moskaus revisionistischen Eifer erheblich dämpfen. Die klare Perspektive der NATO-Mitgliedschaft würde die Ukraine auch fest an seine europäischen Nachbarn binden und den erheblich aufwendigeren Beitrittsprozess in die EU durch die militärische Absicherung von Demokratie und Marktwirtschaft begünstigen.

Das größte Risiko in diesem Szenario läge in einer möglichen Entscheidung des zukünftigen US-Präsident Donald Trump, die USA aus der NATO zu führen beziehungsweise bewusst Zweifel an der Beistandsgarantie zu wecken. Die beste Strategie, um dieses Risiko zu minimieren und die USA in der NATO zu halten, besteht darin, dass Europa einen sehr viel größeren Teil zur transatlantischen Lastenteilung beiträgt. Im Notfall müssen wir in der Lage sein, die amerikanische Waffenhilfe für die Ukraine zu kompensieren. Das wird nicht von heute auf morgen gehen und würde zumindest zu Anfang voraussetzen, dass wir auf dem internationalen Markt Waffen für die Ukraine kaufen. Auch wenn die USA der Ukraine selbst nicht mehr liefern würden, ist anzunehmen, dass Trump den Europäern Waffen für den Verbleib in der Ukraine verkaufen würde. Um darauf mittelfristig nicht angewiesen zu sein, müssen die Produktionskapazitäten in Europa entsprechend hochgefahren und ausgeweitet werden. Hier gilt es keine weitere Zeit zu verlieren.

Beistandsverträge. Die Alternative zum NATO-Beitritt ist der sehr viel schwierigere und aufgrund der geringeren Abschreckungswirkung kostspieligere Weg der fortgesetzten militärischen Unterstützung über bilaterale oder multilaterale Beistandsverträge. Damit diese glaubwürdig wären und um einen Waffenstillstand zu überwachen, müssten die Vertragsparteien Truppen in der Ukraine stationieren und eine Flugverbotszone über den nicht-besetzten Gebieten der Ukraine durchsetzen. In jedem Fall bräuchte die Ukraine konkrete Unterstützung Europas beim weiteren Aufbau ihrer Streitkräfte. Das gilt gerade auch für die Zeit nach einem möglichen Waffenstillstand, wenn es darum geht, die Sicherheitslage der Ukraine auf Dauer zu stabilisieren. Auch ein Waffenstillstand impliziert also nicht weniger, sondern genauso starke, wenn nicht sogar stärkere militärische und ökonomische Unterstützung der Ukraine durch den Westen. Hierbei müsste Europa die Hauptrolle spielen.

Die Bundeswehr und die europäische Verteidigung besser aufstellen – Investitionen in die Abschreckung

Der Epochenbruch, den der Großangriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 signalisiert, macht es nötig, dass sich Deutschland und Europa auch militärisch in ganz anderer Weise als zuvor glaubwürdig aufstellen. Um Russland abzuschrecken und damit weitere Kriege zu verhindern, ist eine erhebliche Investition in die gemeinsame europäische Verteidigungsfähigkeit und die Bundeswehr nötig, die es uns ermöglicht, den neuen Aufgaben gerecht zu werden. Deutschland muss viel stärker als bisher den Weg vom Empfänger von Sicherheit zum Geber von Sicherheit gehen und damit Vorbild in Europa sein. Ein Beispiel für diese Entwicklung ist die Stationierung einer deutschen Brigade in Litauen.

Derzeit geht die Neuaufstellung der Bundeswehr viel zu langsam voran. Beim gegenwärtigen Tempo würde es Jahrzehnte dauern, bis Deutschland in der Lage ist, seine Aufgabe bei der Wiederherstellung der Bündnis- und Landesverteidigung zu erfüllen. Wenn die Aussage des Verteidigungsministers zutrifft, dass Russland in fünf bis acht Jahren in der Lage ist, die NATO anzugreifen, dann ist das der Zeitrahmen, der Deutschland und Europa bleibt, um eine glaubwürdige Abschreckungskapazität aufzubauen.

Europa hat die finanziellen und industriellen Möglichkeiten, um den russischen Rüstungsbemühungen eine glaubhafte Abschreckung entgegenzusetzen. Es nutzt diese Möglichkeiten momentan aber nicht im vollen Umfang.

Auch wenn die europäische Rüstungsindustrie bereits die Produktion ausgeweitet hat, so hat sie doch ein weitaus höheres Potenzial, das derzeit nicht genutzt wird. Bisher haben Unternehmen vor allem Kapazitäten auf eigenes Risiko aufgebaut, wie das Beispiel Rheinmetall zeigt, das seine Artillerie-Munitions-Kapazitäten von 70.000 (2021) auf eine Million Schuss (2025) gesteigert hat.

Die rüstungsindustriellen Kapazitäten könnten rasch gesteigert werden, wenn die Unternehmen langfristige finanzielle Planbarkeit durch die Politik erhalten würden. Da es absehbar ist, dass sich die Bedrohungslage Europas durch Russland in den nächsten Jahren fortsetzt, und da in jedem Fall in den Aufbau der ukrainischen Streitkräfte investiert werden muss, ist es zwingend, dass die Politik durch Abnahmegarantien Planungssicherheit herstellt.

Zugleich müssen weitere Hindernisse beseitigt werden, um zu ermöglichen, dass die nötigen militärischen Kapazitäten möglichst rasch produziert werden können. Es sollte Rüstungsunternehmen daher dringend gestattet werden, auch auf Vorrat Waffen zu produzieren, was derzeit nicht möglich ist. Bei den Lieferketten müssen Abhängigkeiten insbesondere von China abgebaut und Berichtspflichten für Unternehmen so gestaltet werden, dass sie keine Identifikation von Schwachstellen in der Lieferkette ermöglichen. Genehmigungsverfahren für den Bau neuer Anlagen und die Rekrutierung von Personal können und müssen beschleunigt werden.

Der Aufbau einer breit aufgestellten europäischen Rüstungsindustrie ist mit Innovationen verbunden, was auch Wachstumsimpulse in die deutsche Wirtschaft senden könnte. Insbesondere im Bereich Drohnen und Künstliche Intelligenz besteht großes Potenzial, das bisher nicht in vollem Maße genutzt wird.

Zudem muss die europäische Rüstungskoordination vorangetrieben werden, um möglichst effizient und schnell eine gemeinsame europäische und westliche Abschreckungskapazität gegenüber Russland zu erreichen. Hierfür bedarf es mehr gemeinsamer europäischer Beschaffung und stärkerer Konzertierung bei Forschung und Entwicklung auf der europäischen Ebene. Das

erfordert auf deutscher Seite, die über die Maßen strengen deutschen Exportbeschränkungen zu lockern. Europäische Rüstungskooperation ist attraktiv für Unternehmen, wenn sie in Bereichen, in denen sie führend sind, auch bei Kooperationsprojekten die Führung übernehmen, etwa Deutschland bei U-Booten. Zugleich wird damit ein innereuropäischer Wettbewerb um Exportmärkte verhindert.

Deutschland muss eine Führungsrolle übernehmen – im Interesse Europas

Deutschland übernimmt bei der finanziellen und militärischen Unterstützung der Ukraine bereits jetzt eine zentrale Rolle. Es muss künftig auch eine politische Führungsrolle einnehmen und dazu beitragen, Europa wieder sicher zu machen. Zu verhindern, dass Russland Grenzen nach eigenem Gutdünken verschiebt, dass es friedliche Nachbarn angreift, um sich dessen Territorium anzueignen, wie es in früheren Epochen üblich war, liegt in Deutschlands fundamentalem Sicherheitsinteresse. Wir können es nicht zulassen, dass der Osten des Kontinents imperial aufgeteilt und nach Moskaus Willen neu geordnet wird, und dass die Macht des Stärkeren wieder zur herrschenden Norm in Europa wird.

Aufgrund seiner Wirtschaftskraft, seiner zentralen geographischen Lage und des in Jahrzehnten erworbenen, aber in den vergangenen Jahren durchaus bei mittel- und osteuropäischen Staaten eingebüßten Ansehens als zuverlässiger Partner hat Deutschland ein Potenzial wie kein anderes europäisches Land, eine Führungsrolle zu übernehmen. Daraus entsteht auch eine Verpflichtung zur Verantwortung: Eine mit ihnen abgestimmte deutsche Führungsrolle wird insbesondere von unseren östlichen und nördlichen Nachbarn erwartet. Auch Washington erwartet seit vielen Jahren, dass Deutschland als „partner in leadership“ die transatlantische Beziehung verantwortungsvoll mitgestaltet. Im gemeinsamen Interesse müssen Deutschland und Europa alles daransetzen, dass mit der neuen US-Administration von Donald Trump die transatlantischen Beziehungen mit Leben gefüllt werden. Diese wird mehr denn je von uns Europäern verlangen, dass wir unseren Beitrag leisten – und das zu Recht! Das heißt nicht weniger, als dass europäische Sicherheit europäisch bereitgestellt werden muss.

Die politische Führungsrolle Deutschlands ist für Europa und den Zusammenhalt des Westens unverzichtbar. Deutschland hat die Aufgabe, der russischen Aggression ein neues Bewusstsein der Freiheit und des Zusammenhalts der europäischen Staatengemeinschaft entgegenzusetzen und Europa als sicherheitspolitischen Akteur entstehen zu lassen.

Führung mit Partnern. Es geht selbstverständlich nicht darum, anderen etwas aufzuzwingen. Eine deutsche Führungsrolle mit demokratischem Charakter kann nur darin bestehen, in Europa gemeinsam mit Partnern einen politischen Willen zu entwickeln und sich führend um dessen Umsetzung zu kümmern. Dafür würden sich derzeit insbesondere Frankreich und Polen anbieten, aber auch die baltischen und skandinavischen Nachbarn. Dem steht das inzwischen zutiefst zerrüttete deutsch-französische Verhältnis im Weg. Auch das deutsch-polnische Verhältnis ist angespannt. Diese Beziehungen wiederzubeleben, wird eine wichtige Aufgabe der kommenden Bundesregierung. Das „Weimarer Dreieck“ bietet die Chance, eine Avantgarde zu formen (immer für alle offen), um gemeinsam und strategisch Sicherheit für Europa aufzubauen in einer Epoche, in der Russland die europäische Sicherheit bedroht. Dabei sollte auch das Vereinigte Königreich eng einbezogen werden, etwa in Gestalt einer Kontaktgruppe, die sich um die Ausarbeitung von Vorschlägen für die künftige Ordnung Europas nach dem Krieg in der Ukraine kümmert.

Ost und West zusammenbringen. Deutschland kommt in Europa eine Schlüsselrolle zu: es muss den östlichen und auch nördlichen Partnern Rückhalt und Rückversicherung bieten, als ein verlässlicher Partner, der ihr Bedrohungsgefühl und ihre Sicherheitsinteressen versteht. Und es muss zugleich für eine solche Politik bei den westlichen Partnern werben, deren Sicherheitsempfinden in Teilen ein anderes ist, um möglichst viel europäische Kohärenz zu schaffen. Eine zentrale Aufgabe dabei ist die enge Abstimmung mit den EU-Institutionen in Brüssel. Auch hier ist die Einbeziehung des Vereinigten Königreichs, das eine wichtige Rolle bei der Verteidigung insbesondere von Nord- und Nordosteuropa spielt und als Nuklearmacht mit Sitz im UN-Sicherheitsrat eine globale Macht bleibt, von großer Bedeutung.

Unterstützung für die Ukraine europäisch organisieren. Es geht für Deutschland nicht darum, die Unterstützung der Ukraine im Alleingang zu organisieren. Unsere Aufgabe ist vielmehr, Initiativen anzustoßen und die Zusammenarbeit innerhalb der EU verbessern. Ohne eine solche Führung droht Europa, in der Paralyse stecken zu bleiben. Deutschland ist in der Rolle als Initiator umso überzeugender, je mehr es selbst bereit ist, die mit solchen Initiativen und Strategien verbundenen Kosten mitzutragen, selbst voranzugehen und sich umfassend zu engagieren. Es sind momentan vor allem die großen EU-Mitgliedstaaten, die nicht genug für die Ukraine tun. Spitzenreiter gemessen an der Wirtschaftskraft sind die nordischen Länder (Dänemark 1,721%, Finnland, 0,793%, Schweden 0,663%), Balten (Estland 1,482%, Litauen 1,198%, Lettland 1,187%) und Polen (0,475%). Demgegenüber fallen die großen EU-Mitgliedstaaten Deutschland (0,259%), Frankreich (0,110%), Spanien (0,041%) und Italien (0,068%) zurück.⁷ Diese Lücke gilt es zu verringern. Deutschland sollte vorangehen, indem es selbst mehr Unterstützung leistet und zugleich den Druck auf die anderen großen Mitgliedstaaten erhöht.

Wir brauchen in Europa neue Führungskonstellationen, um Staaten zusammenzubringen, die bereit und willens sind, zur Lösung konkreter Probleme zusammenzuarbeiten, so wie es beispielsweise im Rahmen der F-16 Koalition und der tschechischen Munitionsinitiative erfolgt ist. Solche Initiativen sollten selbstverständlich immer offen für alle sein.

Abschreckung gegen Russland. Russlands imperialistische Aggression zielt nicht nur auf die Ukraine, sondern auf die europäische Sicherheitsordnung. Es geht Putin letzten Endes darum, die USA aus Europa zu vertreiben und den Raum, den Russland kontrolliert, immer weiter auszudehnen. Um dem entgegenzuwirken, muss Europa die glaubwürdige Abschreckung Russlands in Europa organisieren. Nur so kann ein weiterer Krieg in Europa verhindert werden. Konkret heißt das, unsere konventionellen militärischen Fähigkeiten erheblich zu stärken. Für die nukleare Abschreckung bleibt Europa auf lange Zeit auf die USA angewiesen. Als Europäer dürfen wir daher von uns aus nichts unternehmen, um den amerikanischen Nuklearschirm für Europa und die nukleare Teilhabe in Frage zu stellen. Eine eigene europäische nukleare Kapazität aufzubauen, würde Jahrzehnte dauern, wäre mit enormen finanziellen Investitionen verbunden, die an anderer Stelle für die konventionelle Abschreckung fehlen, und würde komplizierte rechtliche und politische Abstimmungen erfordern.

Den Westen zusammenhalten. Ein geeint auftretender Westen ist in der Lage, den russischen Imperialismus zurückzuweisen und die Sicherheit in Europa wiederherzustellen. Zusammengekommen ist der Westen Russland finanziell und militärisch weit überlegen. Russlands Ziel ist es daher, den Zusammenhalt des Westens zu schwächen, nach dem Motto: Teile und herrsche. Entgegen den russischen Erwartungen ist dies bisher nicht gelungen. Im Gegenteil: Der

⁷ Zahlen basieren auf dem Ukraine Support Tracker, IfW Kiel; <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>.

Zusammenhalt und das entschlossene Handeln des Westens haben sich als unsere größte Stärke erwiesen und die Voraussetzungen geschaffen, dass sich die Ukraine bis heute der russischen Aggression widersetzen kann. Doch der Zusammenhalt des Westens ist gefährdet und keineswegs sicher. Mit Donald Trump ist ein US-Präsident gewählt worden, der die Sicherheit Europas nicht als originäres Interesse der USA betrachtet, sondern als Angelegenheit der Europäer. Aber auch bei einem anderen Wahlausgang hätten sich die USA wieder verstärkt China als dem eigentlichen geopolitischen Gegenspieler der USA zugewandt. Der Beitrag der Europäer muss also in jedem Fall ansteigen. Auch in Europa selbst ist das Potenzial für Verwerfungen erheblich. Wenn in Frankreich europaskeptische Kräfte an die Macht kommen, ist auch die gemeinsame Arbeit an der Stärkung der europäischen Verteidigung gefährdet. **Der Zusammenhalt des Westens ist von fundamentaler Bedeutung für die europäische Sicherheit und muss daher ein zentrales Ziel deutscher und europäischer Außenpolitik sein.** Deutschland muss eine entscheidende Rolle dabei spielen, diesen Zusammenhalt zu organisieren, in Europa und gegenüber den transatlantischen Partnern und weiteren gleichgesinnten Partnern.

Chinas Streben nach Vorherrschaft: Wie Deutschland seine Handlungsfähigkeit erhalten kann

Nach dem Großangriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 wurde sehr deutlich, dass wir uns in einer neuen Ära befinden, in der wirtschaftliche Vernetzung und insbesondere Abhängigkeiten zunehmend als Waffe eingesetzt werden. Nicht nur Russland, sondern auch die große asiatische Autokratie, China, trennt die Sphären von Wirtschaft und Politik immer weniger und baut und nutzt wirtschaftliche Abhängigkeiten gezielt aus, um machtpolitische Ziele zu erreichen – z.B. um seine Ansprüche auf Hegemonie in Asien und auf weltweite Vorherrschaft durchzusetzen. Deutschland muss deshalb seine wirtschaftlichen Abhängigkeiten von China nicht nur überprüfen, sondern im Falle von Verwundbarkeiten auch reduzieren, um politisch und militärisch handlungsfähig zu bleiben, gerade auch im Fall von künftigen Krisen und Konflikten.

Abhängigkeiten von China sind in mehrfacher Hinsicht problematisch. Erstens, weil das Szenario einer harten Abkopplung in den Bereich des Möglichen gerückt ist. Dies könnte insbesondere der Fall sein, sollte China eine kriegerische Auseinandersetzung im Indo-Pazifik initiieren. In diesem Fall wäre es wahrscheinlich, dass der wirtschaftliche Austausch mit China abrupt und erheblich beeinträchtigt wird. In diesem Szenario würde es auch Handelshemmnisse mit dem angegriffenen Taiwan und anderen Partnern in Asien geben. Ein solches Szenario wäre allerdings auch für China kostspielig.

Zweitens sind Abhängigkeiten von China problematisch, weil das chinesische Regime zunehmend fähig und willens ist, diese zu nutzen, um Druck auszuüben, um ökonomische und politische Ziele zu erreichen. Damit ist die Handlungsfähigkeit Deutschlands und auch Europas bedroht. Die erhebliche Bedeutung Chinas für einige deutsche Unternehmen sowie kritische Abhängigkeiten in einzelnen wirtschaftlichen und technologischen Bereichen machen uns erpressbar. Es besteht ein Ansteckungsrisiko für die gesamte deutsche Volkswirtschaft.

Je mehr sich die Rivalität zwischen den USA und China zuspitzt, desto mehr läuft Europa, und hier insbesondere Deutschland, Gefahr, zwischen den Fronten zerrieben zu werden. Dabei sind unsere wirtschaftlichen Interessen nicht immer deckungsgleich mit denen der USA. Auch um nicht zum Spielball in diesem Konflikt zu werden, ist es geboten, Abhängigkeiten selbstständig nach unseren Vorstellungen zu reduzieren und nicht erst auf amerikanischen Druck hin.

Es ist in unserem sicherheits- und auch wirtschaftspolitischen Interesse, die Abhängigkeit Deutschlands von China zu verringern und die wirtschaftliche Beziehung so zu gestalten, dass kein Erpressungspotenzial für die chinesische Seite besteht.

China will eine Weltordnung nach seinen Interessen

In den letzten Jahren hat China seine Strategie geändert. Es geht nicht mehr um Modernisierung, um „Reform und Öffnung“, wie das Motto für mehrere Jahrzehnte hieß, sondern darum, zur global führenden Großmacht zu werden. Die EU-Kommissionspräsidentin hat es in ihrer vielbeachteten China-Rede beim Mercator Institute for China Studies (MERICS) zutreffend formuliert: China soll nach Willen seines Präsidenten Xi Jinping das mächtigste Land der Welt werden. Zugleich

strebt China einen „systemischen Wandel der Weltordnung mit China in ihrem Zentrum“ an.⁸ Die Zielmarke dafür ist das Jahr 2049, der hundertste Geburtstag der sich als kommunistisch bezeichnenden „Volksrepublik China“.⁹

Nach Jahrzehnten der Integration in die internationale Ordnung wendet sich Peking jetzt immer aggressiver gegen diese Ordnung. China will, wie es bereits im Positionspapier der CDU/CSU-Fraktion vom April 2023 heißt, „eine Weltordnung schaffen, die stärker sinozentrisch und hierarchisch ausgerichtet ist sowie autoritären Prinzipien und Werten international stärker Geltung verschaffen soll“.¹⁰ Das bedeutet nicht, dass China jegliche Elemente des bestehenden Systems ablehnt – in manchen Bereichen glaubt Peking, seine Ziele zumindest teilweise im Rahmen der bestehenden Institutionen durchsetzen zu können. Chinas Beteuerungen, die regelgeleitete internationale Ordnung zu unterstützen, steht jedoch insbesondere das Verhalten in drei Bereichen entgegen:

Unterstützung von Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine. Statt sich von Russland zu distanzieren oder Druck auszuüben, die territoriale Integrität und Souveränität der Ukraine zu respektieren, hat sich China deutlich an Moskaus Seite gestellt. Kurz vor dem russischen Angriff haben China und Russland eine gemeinsame Erklärung veröffentlicht, in der sie die NATO kritisieren und sich die „gegenseitige Unterstützung ihrer Kerninteressen“ zusichern. Im April 2024 erklärte der US-Außenminister Antony Blinken, Russland „hätte Mühe“, den Krieg gegen die Ukraine ohne Chinas Unterstützung weiterzuführen; es halte mit der Lieferung von Dual-Use-Gütern, die für die russische Verteidigungsindustrie von vitaler Bedeutung sind, „Russlands Krieg am Laufen“.¹¹ Die NATO hat deshalb im Juli China als „entscheidenden Ermöglicher“ des russischen Angriffskrieges bezeichnet und die Volksrepublik aufgefordert, die „materielle und politische Unterstützung für Russlands Kriegsanstrengungen zu beenden“, worauf die chinesische Seite nicht reagiert hat.¹² Mittlerweile werfen die USA China explizit vor, Drohnen für Russlands Krieg in der Ukraine zu entwickeln und zu produzieren. Dafür arbeiten sie mit russischen Rüstungsunternehmen zusammen. Als Konsequenz wurden drei chinesische Firmen von den USA sanktioniert.

Wachsende Aggressivität gegenüber Taiwan, den Philippinen und Japan. Über Jahrzehnte hat China unter formaler Wahrung der Ein-China-Politik den territorialen Status quo im Verhältnis zu Taiwan im Südchinesischen und im Ostchinesischen Meer akzeptiert. Es versuchte nicht, seine territorialen Ansprüche im Südchinesischen und Ostchinesischen Meer mit Druck durchzusetzen. Das lag auch am Status der USA als Schutz- und Garantiemacht dieses Status quo. Das hat sich geändert. Xi Jinping hat immer wieder deutlich gemacht, dass die Eingliederung Taiwans, wenn nötig, mit Gewalt, ein zentraler Teil seiner Agenda ist. Diesem Anspruch wird durch immer aggressivere Militärmanöver Nachdruck verliehen. Ziel ist die maximale Einschüchterung Taiwans

⁸ Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre, 30.3.2023; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%E2%80%8C/speech_23_2063.

⁹ Ebd.

¹⁰ Souveränität aus eigener Stärke – Eckpfeiler einer neuen China-Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Beschluss vom 18. April 2023; <https://www.cducsu.de/sites/default/files/2023-04/PP%20Eckpfeiler%20China-Politik%20neu.pdf>.

¹¹ Secretary Antony J. Blinken at a Press Availability, 26.4.2024; <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability-48>.

¹² Washington Summit Declaration issued by the NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. 10 July 2024; https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm.

und seiner Verbündeten, um zu verhindern, dass diese Taiwan im Konfliktfall zu Hilfe kommen. Gegenüber Japan tritt Peking zugleich immer härter in Territorialkonflikten im Ostchinesischen Meer auf. Seit Jahren betreibt China eine Strategie der schleichenden Annexion im Südchinesischen Meer, wo insbesondere Ansprüche und Rechte der Philippinen, eines Alliierten der USA, ignoriert werden, obwohl das Schiedsgericht in Den Haag 2016 entschieden hat, dass Chinas Ansprüche nicht rechtmäßig sind.

Massive Aufrüstung und Kriegsvorbereitung. Im Juli 2021 hat Xi Jinping in einer Rede zum hundertsten Geburtstag der Kommunistischen Partei erklärt, wer immer China „schikanieren, unterdrücken oder unterwerfen“ wolle, werde sich auf Kollisionskurs mit „einer großen Mauer aus Stahl wiederfinden“.¹³ Nach amerikanischen Berechnungen hat China die USA im Blick auf militärische Kapazitäten im westlichen Pazifik bereits überholt. Die Balance der Macht könnte sich in den kommenden Jahren noch weiter in Richtung China verlagern. Peking investiert jährlich über 700 Milliarden US-Dollar in den Aufbau der Streitkräfte, mit steigender Tendenz.¹⁴ Damit ist China für Amerika auch in militärischer Hinsicht zum nahezu gleichwertigen Konkurrenten geworden. Zugleich investiert China massiv in seine nuklearen Kapazitäten. Derzeit besitzt China über 500 einsatzfähige nukleare Sprengköpfe, eine Zahl, die sich vermutlich bis 2030 verdoppeln und bis 2035 verdreifachen wird; mit 1.500 Sprengköpfen wäre China dann mit den USA auf Augenhöhe. Gerade erst hat China erfolgreich eine ballistische Interkontinentalrakete über dem Pazifik getestet. Ein solcher Test hat zuvor zuletzt 1980 stattgefunden. China ist mit Hafenbesuchen seiner Flotte und mit Militärmanövern zunehmend global präsent. Unter anderem hält es Militärübungen mit Russland und auch mit Belarus ab. Insgesamt rüstet China in einem Volumen und einem Tempo auf, das China in eine Lage versetzt, einen großen Krieg führen zu können.

Harte Abkopplung – das Risiko einer geopolitischen Eskalation

Der zunehmend aggressive, revisionistische Kurs Chinas unter Xi Jinping erhöht das Risiko eines Zusammenstoßes. Fast tagtäglich gibt es aggressive Akte chinesischer Schiffe gegen philippinische Versuche, ihre territorialen Ansprüche gegen vordringende chinesische Übermacht zu sichern. Chinas Nachbarn fühlen sich zunehmend bedroht und sehen im Angriff Russlands auf die Ukraine eine Blaupause für Ostasien – vor allem mit Blick auf Taiwan. Hier ist das Risiko einer Eskalation bis hin zur offenen kriegerischen Auseinandersetzung am höchsten.

Für die USA und Nachbarstaaten in der Region, insbesondere Japan, wäre eine gewaltsame Annexion Taiwans aber nicht hinnehmbar. So wie es Russland bereits in Europa versucht, würde China damit den Angriffs- und Eroberungskrieg als Methode zur Durchsetzung politischer Ziele auch im Indo-Pazifik etablieren.

Das Szenario eines Krieges um Taiwan ist seit einigen Jahren in das allgemeine Bewusstsein gedrungen. Es gibt verschiedene mögliche Varianten, die von einer Blockade bis hin zur schnellen, Fakten schaffenden militärischen Invasion reichen. Wie auch immer ein konkretes Szenario aussehen würde – ein abrupter Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und China in

¹³ Speech by Xi Jinping at a ceremony marking the centenary of the CPC, Xinhua, 1.7.2021; http://www.xinhuanet.com/english/special/2021-07/01/c_1310038244.htm.

¹⁴ Robertson, Peter and Wilson Beaver: China's Defense Budget Is Much Bigger Than It Looks, Foreign Policy, 19.9.2023, <https://foreignpolicy.com/2023/09/19/china-defense-budget-military-weapons-purchasing-power/>.

Folge von westlichen Sanktionen und chinesischen Gegensanktionen wäre höchst wahrscheinlich. Beide Seiten würden in einem solchen Szenario erheblich verlieren.

Die deutsche Industrie würde eine harte Abkopplung schwer treffen. Die gesamtwirtschaftlichen Einbußen würden deutlich höher ausfallen als die Kosten der weitreichenden Abkopplung von Russland, so die Einschätzung der Bundesbank¹⁵:

- In China engagierte Unternehmen könnten einen substanziellen Teil ihrer Umsatz- und Gewinnbasis verlieren. Zwar gingen 2022 nur sieben Prozent der gesamten deutschen Warenexporte nach China. Einige für die deutsche Volkswirtschaft strategisch wichtige Branchen wie der Automobilsektor, Maschinenbau, Chemie, Elektronik und Elektrotechnik hängen aber deutlich stärker von der chinesischen Nachfrage ab.
- Weitaus größer ist der Kreis der Unternehmen, die direkt oder indirekt von kritischen Vorleistungsgütern, wie beispielsweise Akkus und Batterien, sowie einigen Rohstoffen wie Seltenen Erden aus China abhängen. Ausbleibende Lieferungen könnten in Deutschland zu erheblichen Produktionsausfällen führen. Einer repräsentativen Umfrage der Bundesbank zufolge bezog im verarbeitenden Gewerbe fast jedes zweite Unternehmen direkt oder indirekt kritische Vorprodukte aus China.
- Hinzu kämen Ausstrahleffekte, die ähnliche Probleme in den Volkswirtschaften anderer Länder auslösen könnten. Dies wiederum könnte – über die damit verbundene erhöhte gesamtwirtschaftliche Unsicherheit – auch auf weitere Wirtschaftsbereiche in Deutschland negativ zurückwirken.
- Aus der engen realwirtschaftlichen Verflechtung zwischen Deutschland und China erwachsen auch beträchtliche Risiken für das deutsche Finanzsystem. Deutsche Banken haben hohe Forderungen gegenüber inländischen Unternehmen und Sektoren, die stark von China abhängen. Eine weitreichende Störung der deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen würde diese deutlich treffen und die Ausfallwahrscheinlichkeit von Krediten erhöhen. Hinzu kämen wahrscheinlich weitere Belastungen für das deutsche Finanzsystem unter anderem durch einen allgemeinen Vertrauensverlust auf den weltweiten Finanzmärkten.

Im Fall einer massiven Blockade oder der Invasion Taiwans durch China wäre auch das Ausbleiben von Chips aus Taiwan eine Folge. Während der Corona-Epidemie, als Lieferschwierigkeiten auftraten, wurde deutlich, wie abhängig auch Deutschland von Chips aus Taiwan ist, vor allem die Automobilbranche. Insbesondere bei High-End-Chips dominiert Taiwan den Weltmarkt.

Eine andere Studie kommt zu dem Ergebnis, dass ein vollständiger Abbruch der Handelsbeziehungen mit China schwerwiegende, aber nicht katastrophale Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft haben würde. Der Wohlfahrtsverlust für Deutschland würde sich in den ersten Monaten auf etwa fünf Prozent des Bruttonationaleinkommens belaufen und im Laufe des ersten Jahres auf etwa vier Prozent sinken, zusätzlich zu weiteren kurzfristigen Kosten durch konjunkturelle Verstärkungseffekte. Mittel- bis langfristig würden die Kosten auf einen dauerhaften

¹⁵ Wirtschaftliche Risiken für Deutschland aus der Verflechtung mit China; 24.1.2024. <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/wirtschaftliche-risiken-fuer-deutschland-aus-der-verflechtung-mit-china-922432>.

Wohlstandsverlust von ein bis zwei Prozent zurückgehen.¹⁶ Aber auch der damit verbundene Wohlstandsverlust wäre politisch schon schwer zu verkraften.

Die Folgekosten einer solchen harten Abkopplung würde die deutsche Industrie sehr ungleich treffen. Große Automobilhersteller, die bereits von wachsender chinesischer Konkurrenz im Bereich Elektromobilität geschwächt sind, könnten so massiv getroffen werden, dass sie um ihr Überleben kämpfen müssten. Dies wiederum hätte massive politische Kosten zur Folge, die sich schwer beziffern lassen.

Deutschland hat somit ein doppeltes Interesse daran, dass es nicht zu einer militärischen Auseinandersetzung um Taiwan kommt. Es geht zum einen darum, Krieg zu verhindern. Zum anderen, einer harten Abkopplung von China zu entgehen. Um China von seinem Ziel abzuhalten, sich Taiwan einzuverleiben, ist Abschreckung essenziell. Militärisch spielt Europa dabei in der Region kaum eine Rolle. Der europäische Beitrag zur Abschreckung besteht daher erstens darin, China zu demonstrieren, dass man seine privilegierten, unilateral verkündeten Vormachtansprüche in der Region nicht anerkennt und entsprechend Durchfahrtsrechte für Marineschiffe immer wieder in Anspruch nimmt. Zweitens müssen wir als Europäer der chinesischen Führung auf allen diplomatischen Kanälen klarmachen, dass es für China selbst wirtschaftlich katastrophal wäre, wenn es im Zuge eines Angriffs auf Taiwan zu einer harten Abkopplung käme. Dafür sind die internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen auch für China zu ausgeprägt. Damit diese diplomatischen Bemühungen Erfolg haben können, müssen Deutschland und Europa China glaubhaft darlegen, dass wir im Ernstfall auch bereit wären, Sanktionen gegen China umzusetzen. Das heißt für Deutschland vor allem, dass wir uns selbst in eine Lage versetzen müssen, in der wir für jeden erkennbar – insbesondere für China – die erwartbaren chinesischen Gegensanktionen verkraften können. Für Teile der deutschen Wirtschaft ist das momentan nicht der Fall, was unseren Beitrag zur Abschreckung Chinas schmälert.

Abhängigkeit von China – warum unsere Handlungsfähigkeit bedroht ist

Die Kosten einer harten Abkopplung sind schwer genau zu berechnen, weil etwa ein Krieg zwischen den USA und China wegen Taiwan massive Auswirkungen auf die vielfach verflochtene Weltwirtschaft haben würde. In jedem Fall wären diese Kosten erheblich, insbesondere für eine Reihe von Unternehmen, die massiv in China engagiert sind, durch Export nach und Produktion in China. Hinzu kämen die disruptiven Auswirkungen auf die Lieferketten deutscher und europäischer Unternehmen.

Doch auch wenn es nicht zum Katastrophenszenario einer kriegerischen Auseinandersetzung kommt, birgt die wirtschaftliche Abhängigkeit von China viele Probleme und Risiken.

Die enge wirtschaftliche Verbindung wurde eingegangen unter der Prämisse der nahezu schrankenlosen Globalisierung, bei der die Staaten sich wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch immer enger verbinden würden, was Krieg und Konflikt zumindest zwischen großen Staaten für immer verbannen würde. Die Erwartung war, dass sich China schrittweise liberalisieren und immer mehr in Richtung Kooperation orientieren würde.

¹⁶ Was wäre wenn? Die Auswirkungen einer harten Abkopplung von China auf die deutsche Wirtschaft, Kiel Policy Brief, Januar 2024; <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/was-waere-wenn-die-auswirkungen-einer-harten-abkopplung-von-china-auf-die-deutsche-wirtschaft-32325/>.

Diese Prämisse hat sich als falsch erwiesen. China hat sich im letzten Jahrzehnt sehr deutlich in Richtung harter, ja teilweise totalitärer Autokratie entwickelt. Gesellschaft und Wirtschaft werden immer umfassender kontrolliert und gesteuert. Zugleich hat sich das Misstrauen gegen Demokratie und den Westen erheblich erhöht. In den Augen der Machthabenden in Peking ist der Westen ein Gegner, den es zu schwächen und zu unterwandern gilt, weil er der eigenen Machtentfaltung im Wege steht.

Unter Xi wurde der Machtapparat in China re-ideologisiert, erheblich gestrafft und ganz auf die Spitze hin orientiert. Zugleich werden die Bereiche der Wirtschaft, die seit den 1970er und verstärkt den 1990er Jahren liberalisiert wurden, wieder zunehmend der staatlichen Kontrolle unterworfen, mit einer zentralen Rolle für Unternehmen der öffentlichen Hand.

Die Wirtschaftspolitik ist dabei immer weniger an Gewinnmaximierung orientiert, sondern wird politischen Zielen untergeordnet, die von Xi machtpolitisch definiert werden. Es geht um die Herstellung weitgehender Autarkie, weil China unabhängig vom Ausland werden soll, und zugleich um die Industrieführerschaft bei Zukunftstechnologien, womit China an die Weltspitze vordringen und andere Länder in Abhängigkeit bringen kann. Die „Politik der zwei Kreisläufe“ geht davon aus, dass es zwei Wirtschaftskreisläufe geben soll: einmal ein autarker Bereich in China selbst, weitgehend unabhängig vom Ausland, zum anderen ein externer Kreislauf, der dazu dient, dass China von der globalen Wirtschaft profitieren und globalen Einfluss ausüben kann. Ob und bis wann China diese Strategie umfassend umsetzen kann, ist unklar. Festzustellen aber bleibt, dass die Ambition dafür besteht und Peking seit Jahren stark investiert, um sie Realität werden zu lassen.

China arbeitet strategisch und langfristig orientiert. Es geht darum, zum hundertsten Jahrestag der Machtübernahme der Kommunistischen Partei im Jahre 2049 die politisch, wirtschaftlich und technologisch führende Macht der Welt zu sein. Dabei setzt die Parteiführung nicht nur auf den Ausbau der eigenen Forschung, sondern arbeitet auch daran, sich in Besitz von Know-How und Technologie aus anderen Ländern zu bringen: durch Übernahme von Firmen im Ausland, durch Ansiedlung von Unternehmen in China, die Wissen und Technologie mit chinesischen Partnern teilen müssen, sowie durch Spionage. In der Industriestrategie „Made in China 2025“ hat Peking zehn strategisch relevante Technologiebereiche identifiziert, bei denen es global führen will, darunter die grüne Transformation, Mobilität, Industrieproduktion und Telekommunikation.

Teile der deutschen Wirtschaft haben sich in den letzten Jahrzehnten massiv in China engagiert. Dadurch ist Deutschland insgesamt in eine Abhängigkeit geraten, die nicht nur im Fall einer abrupten, harten Abkopplung zum Problem werden kann. Auch unter den normalen Umständen einer machtpolitischen Konkurrenz könnte China diese Abhängigkeiten benutzen, um zu versuchen, von Deutschland Wohlverhalten zu erzwingen, in ökonomischer wie in geopolitischer Hinsicht. Je abhängiger Deutschland ist, desto größer ist der chinesische Spielraum für politische Einflussnahme. Das gilt erstens für China als Absatzmarkt und Produktionsstandort für deutsche Unternehmen, zweitens für Chinas Rolle als Zulieferer von wichtigen Rohstoffen, und drittens für Chinas Zugriff insbesondere auf kritische Infrastruktur in Deutschland durch die Produktion von Komponenten (z.B. 5G).

Hochgradig engagiert – China als Absatzmarkt und Produktionsstandort

In den letzten Jahrzehnten haben zahlreiche deutsche Unternehmen auf China als Absatzmarkt und zunehmend auch als Produktionsstandort gesetzt. Mit staatlicher Unterstützung haben

insbesondere Unternehmen der Automobilbranche, des Maschinenbaus und der Chemie den chinesischen Markt erschlossen. Einige haben ihre Wachstumsstrategie ganz auf China ausgerichtet. So hat Volkswagen über Jahre 40 Prozent und mehr des Unternehmensgewinns in China erwirtschaftet. Anders aber als mit seinen Verbrenner-Modellen hat das Unternehmen große Probleme, sich bei Elektroautos auf dem chinesischen Markt zu behaupten, die dort zunehmend den Verbrenner ersetzen.

China gewinnt als Produktionsstandort an Bedeutung, aber auch als Standort für Forschung und Entwicklung. Dadurch entsteht eine zusätzliche Pfadabhängigkeit, die es Unternehmen auf der Suche nach Spitzenpersonal beispielsweise im Ingenieursbereich erschwert, den Standort zu verlassen. Die Präsenz in China ermöglicht es deutschen Unternehmen, am Innovationsprozess im Land teilzunehmen und nah am Konsumenten in China zu sein. Damit verbunden sind jedoch auch erhebliche Zwänge. China verpflichtet die Unternehmen dazu, die Produktion zu lokalisieren und ihr Know-How und ihre Technologie mit chinesischen Partnerunternehmen zu teilen.

Das massive Engagement großer deutscher Unternehmen in China macht diese für politischen Druck verletzlich. Die chinesische Seite kann über das Preisgeben von Wissen und Technologie hinaus auch versuchen, über diese Unternehmen die deutsche Chinapolitik zu beeinflussen, um zu verhindern, dass eine robuste deutsche und europäische Chinapolitik zu Stande kommt.

Wachsende Abhängigkeit – China als Zulieferer und Produzent

Die harte Abkopplung von russischer Energie hat vor Augen geführt, zu welchen geopolitischen Risiken die enge Verkopplung mit den Ökonomien großer, aggressiv agierender Autokratien führt. Im Falle der Abhängigkeiten von China wären die Auswirkungen nochmal um ein Vielfaches gravierender. Bereits die China-Strategie der Bundesregierung vom Juli 2023 hat deshalb erklärt, es sei für Deutschland „eine Priorität, solche Risiken zügig und mit für die deutsche Volkswirtschaft vertretbaren Kosten zu verringern, zumal wenn sie sich auf Produkte erstrecken, die für die Gesundheit, die Energiewende oder für technologische Innovation unerlässlich sind“.¹⁷ In Bezug auf China gebe es „Abhängigkeiten in zahlreichen Bereichen“, etwa bei Metallen und Seltenen Erden, bei Lithiumbatterien und Photovoltaik sowie bei pharmazeutischen Wirkstoffen.

China spielt eine wichtige Rolle bei den Lieferketten der Energie- und Verkehrswende, es strebt die Marktführerschaft im Bereich grüner Technologie an: China produziert weltweit 70 Prozent der Solarpaneele und die Hälfte der Windturbinen und Elektroautos, außerdem ist es weltgrößter Produzent von Batterien und Wasserstoff aus fossilen Quellen. Um sich in eine dominante Position zu bringen, benutzt das chinesische Regime unfaire Methoden wie massive Subventionen und ungewollte Technologietransfers. Damit werden Abhängigkeiten noch vergrößert, und Anbieter in der EU werden vom Markt gedrängt.

Besonders problematisch ist die Abhängigkeit von China im Rohstoffbereich. China nutzt Rohstoffe geostrategisch: es erschließt weltweit Vorkommen an Rohstoffen und intensiviert die Verarbeitung und Veredelung im eigenen Land. Damit ist es in den letzten Jahren und Jahrzehnten zum dominanten Akteur auf vielen Rohstoffmärkten aufgestiegen. Die EU ist vielfach abhängig von chinesischen Rohstoffen geworden, was auch auf die eigene Trägheit beim Erschließen und dem Abbau von Rohstoffen in der EU zurückzuführen ist: Die Abhängigkeit beträgt beispielsweise

¹⁷ China-Strategie der Bundesregierung, 13.7.2023; <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb697b2acd58/china-strategie-data.pdf>.

bei Magnesium 97 Prozent, bei Germanium 88 Prozent, bei Gallium 85 Prozent, bei synthetischem Grafit 79 Prozent und bei Seltenen Erden und Metallen 76 Prozent.

Für seine Industrieproduktion ist Deutschland jedoch auf eine sicherere Rohstoffversorgung angewiesen. Aus China importierte Rohstoffe sind insbesondere wichtig für Elektromotoren, Windturbinen, Photovoltaik-Technologien, Robotik, Digitaltechnologien, Drohnen, 3D-Druck, Lithium-Ionen-Batterien, Brennstoffzellen und Wasserstoff-Technologien. Bei einzelnen Rohstoffen und Produkten insbesondere im Bereich Elektronik dominiert China und könnte als Lieferant nicht kurzfristig ersetzt werden, so eine Studie des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel.¹⁸

In den vergangenen Jahren hat sich die Abhängigkeit Deutschlands bei vielen Rohstoffen sogar noch verschärft, wie der BDI in einer Studie festgestellt hat.¹⁹ Der Anteil chinesischer Exporte Seltener Erden an den deutschen Importen betrug im Jahr 2014 noch 32 Prozent, im Jahr 2023 waren es bereits 69 Prozent. Der Anteil chinesischer Germanium-Importe stieg von 23 Prozent im Jahr 2014 auf 40 Prozent im Jahr 2023. Wenn beispielsweise das Lithium aus China ausbleiben würde, würde der Schaden für die Gesamtwirtschaft nach Berechnung des BDI nicht weniger als 115 Milliarden Euro betragen (direkte, indirekte und induzierte Effekte).

Als politische Drohgebärde hat Peking bereits im Juli 2023 den Zugang zu Gallium und Germanium durch Exportbeschränkungen erschwert. Beide Stoffe sind wichtig für die Halbleiterindustrie, insbesondere für die Produktion von Halbleitern. China produziert 95 Prozent des weltweit verfügbaren Galliums und 67 Prozent des Germaniums. Seit dem 15. September 2024 gelten in China zudem Ausfuhrkontrollen für das Halbmetall Antimon. Dieses wird u.a. bei der Herstellung grüner Technologien wie Autobatterien und Solaranlagen verwendet, allerdings auch beim Bau von Atomwaffen und militärischer Ausrüstung wie Nachtsichtgeräten. Die USA haben Antimon bereits auf eine Liste von Mineralien aufgenommen, die für die wirtschaftliche und nationale Sicherheit wichtig sind. Inmitten des Streits der Europäischen Union mit China um Ausgleichszölle auf chinesische Elektroautos verhängte China zum 1. Oktober 2024 darüber hinaus schärfere Kontrollen für den Abbau, die Verarbeitung und den Handel mit den Seltenen Erden Praseodym, Neodym, Terbium und Dysprosium, die bei der Produktion von Elektroautobatterien und Windkraftanlagen zum Einsatz kommen und als schwer ersetzbar gelten. Dabei entfallen mehr als 60 Prozent des globalen Abbaus dieser Metalle auf China.

Machthungrig – China als strategischer Investor in Deutschland

Chinesische Investitionen in Deutschland sind aus sicherheitspolitischer Sicht in drei Bereichen problematisch.

Erstens dort, wo es um Technologieführerschaft geht und diese nicht an China abgegeben werden soll. Das gilt besonders für komplexe Anwendungsfelder, bei der europäische Firmen nach wie vor wettbewerbsfähig sind und eine potenzielle Abhängigkeit von China nachteilig wäre.

¹⁸ Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China: Bei einzelnen Produkten kritisch, IfW Kiel; <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/aktuelles/abhaengigkeit-der-deutschen-wirtschaft-von-china-bei-einzelnen-produkten-kritisch/>.

¹⁹ Wege aus der Abhängigkeit: Wie Deutschland die Rohstoffe für eine zukunftsfähige Wirtschaft sichert, BDI, 11.11.2024; <https://bdi.eu/publikation/news/wege-aus-der-abhaengigkeit-wie-deutschland-die-rohstoffe-fuer-eine-zukunftsaehige-wirtschaft-sichert>.

Zweitens geht es um Technologien, die China einen militärischen Vorteil verschaffen könnten. In diesem Sinne hat die Bundesregierung im September 2023 die komplette Übernahme der deutschen Satellitenfirma Connect durch ihren chinesischen Mehrheitsaktionär Shanghai Spacecom Satellite Technology untersagt, unter Führung des Bundeswirtschaftsministeriums nach einer Investitionsprüfung. Die Firma plant, globale zivile Satellitenkommunikationsdienste anzubieten, die aber auch, wie die Nutzung des Space X-Netzwerks im Krieg in der Ukraine zeigt, militärisch genutzt werden könnten.

Drittens sind chinesische Investitionen im Bereich der kritischen Infrastruktur problematisch. Denn mit zunehmender Technologisierung und Digitalisierung vieler Lebensbereiche wächst auch die Möglichkeit zu Spionage und Sabotage für uns feindlich gesinnte Mächte. Der Bereich, der als kritische Infrastruktur zu definieren ist, wächst an. Wenn etwa ein staatlich kontrolliertes chinesisches Unternehmen Zugriff auf die Elektronik in E-Autos hat, eröffnen sich dem chinesischen Regime neue Möglichkeiten der Informationsgewinnung, aber auch der gewaltsamen Disruption. Solche Möglichkeiten müssen gar nicht genutzt werden, um problematisch zu sein: es reicht womöglich aus, dass beide Seiten sich ihrer bewusst sind, um eine Verhaltensänderung zu motivieren. Allein schon die Möglichkeit der Sabotage könnte gerade im Fall erhöhter politischer Spannungen dazu führen, dass eine Regierung sich in ihren Entscheidungen beeinflussen lässt.



© Ralf Rödel

Zu der mit Hilfe von Technologie angreifbaren kritischen Infrastruktur gehören unter anderem: Bahnverkehr, Autos, Drohnen, Windräder, digitale Infrastruktur, soziale Medien und mobile Telekommunikation. Eine detaillierte Definition dessen, was zu kritischer Infrastruktur gehört, die besonderen Schutz vor Spionage und Sabotage benötigt, gibt es in Deutschland bisher nicht. In der China-Strategie der Bundesregierung werden Telekommunikations-, Daten-, Energie- und Verkehrsinfrastruktur erwähnt. Das sich im Stadium des Entwurfs befindliche KRITIS-Dachgesetz führt als Sektoren auf: Energie, Wasser, Ernährung, Transport und Verkehr, Informationstechnik

und Telekommunikation, Finanz- und Versicherungswesen, Entsorgung, Medien und Kultur, Staat und Verwaltung.²⁰

Indem China versucht, Einfluss auf die internationale Standardisierung zu gewinnen, will es sich im Technologiewettbewerb vorteilhaft positionieren. Es gibt Hinweise, dass der chinesische Staat gezielt Schwächen ausländischer, in China tätiger Unternehmen ermittelt, um diese auch für eigene Zwecke und Ziele nutzen zu können. Ein Gesetz von 2021 sieht zudem vor, dass Unternehmen zur Meldung von Schwachstellen an den Staat gezwungen sind. Auch wird vermutet, dass China gezielt Hintertüren in Produkte einbaut, die für Spionage und Sabotage genutzt werden können. Mit Chinas wachsendem Anteil an der Entwicklung von Open-Source Software nimmt dieses Risiko zu. Zudem ist bei vielen technischen Geräten, die aus China stammen, der Zugriff durch die „Eingangstür“ offiziell erlaubt: für Management, Updates, Lizenzen und Ähnliches. Hier ist der Zugriff des Herstellers vorgesehen und notwendig. Darum kann es keine 100-prozentige Sicherheit vor Manipulation geben. Vertrauen in den Hersteller ist hier entscheidend. Bestes Beispiel hierfür ist der Streit um die Beteiligung von Huawei und ZTE am deutschen 5G-Netz.

Im Zentrum des seit 2019 geführten Streits steht die Frage, ob es allen Herstellern von 5G-Komponenten gleichermaßen gestattet sein soll, sich am Ausbau zu beteiligen. Dabei ist wichtig zu verstehen, dass das 5G-Netz wie ein digitales Nervensystem unseres Staates, der Wirtschaft und Gesellschaft funktioniert. Sicherheit vor Manipulation ist daher entscheidend. Aus Sorge vor wachsendem chinesischem Einfluss hat die EU-Kommission mit der 5G Security Toolbox strenge Vorgaben formuliert und die Mitgliedstaaten zur Umsetzung aufgefordert. Während der Anteil von chinesischen 5G-Komponenten EU-weit inzwischen nur noch 25 Prozent beträgt, liegt er in Deutschland noch immer bei 60 Prozent. Insbesondere bei den USA und NATO-Partnern gilt Deutschland deshalb als Sicherheitsrisiko.

Der Deutsche Bundestag hatte sich in der letzten Legislatur auf einen Gesetzestext geeinigt, der es der Bundesregierung erlaubt, im Sinne der nationalen Sicherheit nicht-vertrauenswürdige Anbieter, definiert als solche, die dem Einfluss ausländischer Regierungen unterliegen, auszuschließen. Dieses Kriterium trifft auf Huawei und ZTE zu. Auch wenn es sich nicht um chinesische Staatsunternehmen handelt, sind sie doch qua Gesetz zur Zusammenarbeit mit den chinesischen Sicherheitsdiensten verpflichtet. Anstatt den Willen des Gesetzgebers umzusetzen, hat die Ampel-Regierung einen Kompromiss mit den Telekommunikationsunternehmen getroffen. Dieser Kompromiss ist ungenügend, weil er auf Kosten der nationalen Sicherheit geht. Die Einigung betrifft mit Blick auf das Zugangsnetz nur das Management System, das ab 2029 nicht mehr von Huawei benutzt werden darf. In den Antennen darf auch nach 2029 Software von Huawei verbaut werden. Im Falle eines geopolitischen Konflikts bleibt Deutschland somit angreifbar.

Am Beispiel 5G wird auch die Schwäche des europäischen Wettbewerbsrechts gegenüber Akteuren deutlich, die sich bewusst nicht an die Spielregeln halten und diese zum eigenen Vorteil ausnutzen. China subventioniert seine Unternehmen auf eine Weise, wie es europäischen Wettbewerbern untersagt ist, so dass diese immer wieder günstiger anbieten können. Ein Wettbewerbsrecht, das sich ausschließlich am günstigsten Preis orientiert und Sicherheit nicht einpreist, ist in unserem heutigen geopolitischen Umfeld fehl am Platz.

Ein weiteres prominentes Beispiel dafür, dass Deutschland China ohne Not und entgegen der geltenden Rechtslage eine Einflussmöglichkeit geschaffen hat, ist der Teilverkauf eines Terminals

²⁰ Kritis-Dachgesetz: Kritische Sektoren; <https://www.openkritis.de/it-sicherheitsgesetz/kritis-sektoren.html>.

im Hamburger Hafen an das chinesische Staatsunternehmen COSCO. Ausschlaggebend war dabei die Zustimmung des Bundeskanzlers, gegen das negative Votum aller sechs Fachminister.

Drohgebärden – wie China ökonomische Druckmittel einsetzt

China hat zunehmend nicht nur den Willen, sondern auch die Mittel, seine wirtschaftliche Macht einzusetzen, um andere dazu zu bringen, sich seinen Forderungen zu beugen. Die Ausübung von Druck findet oft subtil statt, durch Warnungen etwa des diplomatischen Personals. Jahrelang hat das Regime in Peking auf eine sogenannte „Wolfskrieger“-Diplomatie gesetzt, bei der Interessen des chinesischen Staates und der chinesischen Wirtschaft zunehmend aggressiv und oft auch öffentlich vorgetragen wurden. Mittlerweile hat Peking diesen Stil zumindest teilweise wieder zurückgenommen, nachdem er zu erheblichem Widerstand in den betroffenen Ländern führte.

Immer wieder setzt China ganz offen wirtschaftlichen Druck ein, um seine politischen und wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen. Einige Beispiele:

Australien. Der australische Außenminister forderte im April 2020 eine internationale Untersuchung über den Ausbruch des Corona-Virus. Daraufhin verhängte China massive Strafzölle auf australische Weine und auf Gerste. Zudem wurden Kohleimporte blockiert und Handelsbarrieren für Baumwolle, Rindfleisch und Hummer eingeführt.

Deutschland. Im Herbst 2022 drohte China damit, seine Handelsgeschäfte in Zukunft nicht mehr über Hamburg, sondern über Antwerpen und Rotterdam abzuwickeln, sollte die Bundesregierung dem chinesischen Staatskonzern COSCO nicht erlauben, sich an einem Terminal des Hamburger Hafens einzukaufen.

Frankreich. Im Oktober 2024 hat China einen faktischen Zoll auf europäischen Brantwein verhängt, offenbar als Strafe für die Zustimmung der EU-Staaten zu Ausgleichszöllen auf Elektroautos aus China. Insbesondere Paris hatte sich für diese Entscheidung stark gemacht; die chinesische Strafmaßnahme trifft fast ausschließlich französischen Weinbrand (Cognac).

Huawei. Im Streit um den deutschen 5G-Ausbau drohte China **Deutschland** mit Konsequenzen, falls es chinesische Ausrüster (Huawei und ZTE) vom Ausbau des Netzes ausschließen sollte. Immer wieder wurde die deutsche Automobilbranche in China ins Spiel gebracht und insinuiert, einen Ausschluss Huaweis vom deutschen 5G-Ausbau könnte mit Sanktionen gegen die deutsche Automobilbranche vergolten werden. Auch Dänemark und Portugal wurden im Zuge der 5G-Regulierung massiv von China unter Druck gesetzt. China drohte **Portugal** Eingriffe bei portugiesischen Unternehmen an, an denen China Beteiligungen hält. Auch **Dänemark** wurde unter Druck gesetzt. 2019 drohte der chinesische Botschafter den zur dänischen Krone gehörenden Färöer Inseln, dass China kein Handelsabkommen mit den Färöer Inseln eingehen würde, falls sich Huawei dort nicht am 5G-Ausbau beteiligen dürfe.

Litauen. Im Dezember 2021 hat China einen faktischen Importbann für Rindfleisch, Milchprodukte und Bier verhängt, weil das Land die Beziehungen zu Taiwan vertieft hatte.

Schweden. Seit 2020 hat China den Export von Grafit nach Schweden, eine zentrale Komponente für Batterien für Elektroautos, ohne Begründung blockiert. Die Beziehungen zwischen den beiden Ländern gelten aufgrund von Menschenrechtsfragen seit Jahren als angespannt.

Tschechien. Als der tschechische Parlamentspräsident Jaroslav Kubera 2020 nach Taiwan reisen wollte, drohte die chinesische Botschaft in Prag damit, dass in China tätige tschechische Unternehmen wie Skoda Auto, Home Credit Group oder Klaviry Petrof die Konsequenzen dafür zu spüren bekämen.

Handlungsfähigkeit bewahren – was auf dem Spiel steht

China ist in den letzten Jahren zu einer führenden wirtschaftlichen und politischen Macht aufgestiegen. Dabei geht es jedoch immer weniger den Weg der Partnerschaft und der Stärkung des internationalen Systems. Stattdessen nutzt China das System selektiv zu seinem eigenen Vorteil. Den Pfeiler der internationalen Menschenrechte und deren Schutz (insbesondere die politischen und Freiheitsrechte) lehnt China offen ab. Mit der Ambition, die internationale Ordnung sinozentrisch und zum eigenen Vorteil umzubauen, gerät China zunehmend auf Kollisionskurs mit Amerika und den mit den USA verbündeten freiheitlichen Demokratien. China zeigt dabei zunehmenden Willen zur Konfrontation und hat vielfach die Bereitswilligkeit zu win-win-Lösungen und Kompromissen, die in den Jahrzehnten von „Öffnung und Reform“ prägend waren, hinter sich gelassen.

Immer deutlicher werden Ansprüche auf Vorherrschaft, beginnend im Indo-Pazifik, und die Bereitschaft, dafür militärische und auch wirtschaftliche Zwangsmittel einzusetzen. In Kombination mit Chinas Unterstützung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine resultiert daraus eine akuter werdende Bedrohung von Prosperität, Freiheit und Sicherheit auch in Europa.

Unsere wirtschaftlichen Verknüpfungen mit China müssen deshalb auf den Prüfstand kommen. Über Jahrzehnte waren wirtschaftliche Interessen deutscher Firmen vorherrschend beim Aufbau einer intensiven bilateralen Beziehung. Angesichts der erheblichen Veränderungen in China muss jetzt die Sicherheitsdimension eine weitaus größere Rolle spielen. Deutschland muss in der Lage sein, China dort, wo es geopolitisch und geökonomisch geboten ist, entschlossen entgegenzutreten, ohne aus Sorge um wirtschaftliche Einbußen vor der Wahrnehmung seiner sicherheitspolitischen Interessen zurückzuschrecken. Deutschland muss in jedem Fall seine politische Handlungsfähigkeit bewahren, im europäischen und transatlantischen Verbund und in Abstimmung mit seinen Wertepartnern im Indo-Pazifik.

Was ist zu tun? De-Risking als Strategie – aber kein Decoupling

Um diese Ziele zu erreichen, ist es nicht notwendig und auch nicht ratsam, dass wir uns wirtschaftlich vollständig von China entkoppeln. Stattdessen müssen wir auf eine gezielte Risikoverminderung (de-risking) in kritischen Bereichen hinarbeiten, die für das Funktionieren von Staat und Wirtschaft wesentlich sind.

Der Großteil des wirtschaftlichen Austausches mit China ist, trotz aller geopolitischen Spannungen, unproblematisch. Wir wollen weiterhin mit China Handel treiben, in China investieren und chinesische Investitionen in Deutschland ermöglichen. Damit bewahren deutsche Unternehmen ihre globale Wettbewerbsfähigkeit und sichern Arbeitsplätze und Wertschöpfung in Deutschland. Die enge Verbindung beider Länder durch Handel macht es zudem für die chinesische Führung zumindest schwieriger, in einer Weise zu agieren, die zu einer harten Abkopplung führen würde.

Die Wohlstandsverluste eines Krieges gegen Taiwan sind für China höher, wenn die chinesische Wirtschaft einerseits und die deutsche und europäische Wirtschaft andererseits wirtschaftlich miteinander verflochten sind. Daraus ergibt sich dann auch Potenzial für die deutsche und europäische Seite, klare Warnungen auszusprechen und ebenfalls geoökonomisch zu agieren.

Dieser Austausch funktioniert umso besser, je klarer die Rahmenbedingungen und Regeln sind. China nimmt ganz selbstverständlich in Anspruch, seinerseits Sicherheitsinteressen mit wirtschaftlichen Interessen im Gleichgewicht zu halten. Die deutsche und die europäische Seite müssen ihrerseits auch ihre Haltung der veränderten geopolitischen und geoökonomischen Lage anpassen – ein Prozess, der begonnen hat, der aber noch vielfach in den Anfängen steckt.

Dabei gilt es, in Abstimmung mit der EU, mit den USA und mit Partnern in Asien zu handeln. Je größer der Kreis der Gleichgesinnten, die abgestimmt agieren, desto größer ist die Chance, Einfluss auf das Verhalten Chinas zu bekommen und seinem Anspruch auf geoökonomische und geopolitische Dominanz zu begegnen.

Die USA sind dabei, den gesamten Instrumentenkasten einzusetzen: Exportbeschränkungen, um zu verhindern, dass China Zugriff auf die fortgeschrittensten Halbleiter bekommt und damit seine technologischen und militärischen Fähigkeiten verbessert; Screening amerikanischer Investitionen in China; Zölle und eine Industriepolitik, die unter anderem sicherstellen soll, dass die USA bei kritischen Gütern nicht übermäßig abhängig von China sind und technologisch führend bleiben.

Die entschlossene Linie der USA setzt Deutschland und Europa oft unter Zugzwang. So planen die USA beispielsweise, chinesische Hard- und Software-Komponenten in E-Autos zu verbieten. Das wiederum zwingt europäische Unternehmen dazu, entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Doch anstatt nur zu reagieren, sollten Deutschland und die EU sich dafür einsetzen, viel früher in amerikanische Planungsprozesse eingebunden zu sein, um diese im günstigsten Fall aktiv mitgestalten zu können. Denn nicht in allen Fällen sind die Interessen der EU und der USA im Umgang mit China deckungsgleich. Entsprechend sollten die Europäer den USA klar kommunizieren, dass ein Entweder-Oder, also eine Entscheidung entweder für die USA oder China, nicht in unserem Interesse ist – auch um die Kosten für China im Konfliktfall hochzuhalten und damit die Wahrscheinlichkeit eines solchen Konflikts zu reduzieren.

Die EU-Kommission unter Ursula von der Leyen hat das De-Risking und die wirtschaftliche Sicherheit weit oben auf ihre Agenda gesetzt. Ziel ist, kritische Abhängigkeiten und Klumpenrisiken in den Lieferketten zu verringern und sicherzustellen, dass kein Know-How und keine fortgeschrittene Technologie in die chinesische Rüstungsindustrie fließen.

Instrumente der Sicherheitsüberprüfung – kritische Infrastruktur schützen und Chinas militärische Überlegenheit verhindern

China hat in den letzten Jahren erhöhtes Interesse an deutschen Unternehmen in den Bereichen der kritischen Infrastruktur und Technologien gezeigt. Es ist wichtig, dass die vorhandenen nationalen und europäischen Instrumente zur Sicherheitsüberprüfung umfassend angewandt und fortentwickelt werden, insbesondere um die Zielsetzung des Schutzes der kritischen Infrastruktur und der Verhinderung der Weitergabe militärisch relevanter Technologie zu erreichen.

Mit dem Instrument der **Investitionsprüfung** kontrolliert die Bundesregierung solche Erwerbsvorgänge. In einigen Fällen hat die Bundesregierung den Erwerb untersagt. Investitionsprüfungen sollen die Unabhängigkeit in sicherheitskritischen und für die Versorgung der Bevölkerung relevanten Bereichen, die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands und seiner Bündnispartner schützen und die technologische Souveränität Deutschlands und der EU stärken. Chinesische Direktinvestitionen stellen eine besondere Herausforderung dar, weil sich im Falle Chinas zivile Unternehmensinteressen und militärische Interessen des Staates nicht genau trennen lassen.

Seit dem Inkrafttreten der **EU-Screening-Verordnung** 2020 existiert zudem ein EU-weiter Kooperationsmechanismus für die Prüfung ausländischer Direktinvestitionen. In dieser Verordnung werden Infrastrukturen aufgeführt, ebenso wie kritische Technologien wie Halbleiter, Künstliche Intelligenz, Robotik, Versorgungssicherheit sowie der Zugang zu und die Kontrolle von sensitiven Informationen. Gegenwärtig verfügen 24 EU-Mitglieder über einen Screening-Mechanismus, drei weitere (Kroatien, Zypern und Griechenland) arbeiten daran. In einem gesetzgeberischen Vorschlag an Rat und Parlament hat die EU-Kommission im Januar 2024 Verbesserungen bei der Koordination angeregt.

Außerdem wurde im Dezember 2023 ein Instrument gegen wirtschaftlichen Zwang (**Anti Coercion Instrument**) eingeführt, das der Kommission hilft, Gegenmaßnahmen einzuleiten, wenn ein Mitgliedstaat unter Druck gerät. Unternehmen, die sich wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen von Drittstaaten ausgesetzt sehen, können dies der EU-Kommission melden, die dann gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten die Aktivierung des Instruments prüft. Die EU-Kommission kann aber auch von sich aus prüfen. Als Gegenmaßnahme kann dann der Rat auf Empfehlung der EU-Kommission unter anderem Zölle, Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen oder Einschränkungen für Direktinvestitionen beschließen.

Ein **Outbound Investment Screening** zur Überprüfung ausgehender Direktinvestitionen in Nicht-EU-Länder, wie es beispielsweise in den USA am 2. Januar 2025 in Kraft treten wird, existiert in der EU bisher nicht. Die Präsidentin der EU-Kommission Ursula von der Leyen hat im März 2023 erklärt, dass die EU sicherstellen muss, „dass das Kapital, die Expertise und das Wissen unserer Unternehmen nicht dazu verwendet werden, die militärischen und geheimdienstlichen Fähigkeiten derjenigen zu verbessern, die auch systemische Konkurrenten sind“.²¹ Die Kommission hat im Juli 2023 mit Mitgliedstaaten eine Expertengruppe zum Outbound Investment Screening eingerichtet; konkrete Ergebnisse werden jedoch frühestens für den Herbst 2025 erwartet.

Mit dem **KRITIS-Dachgesetz** sollen in Deutschland die Sektoren, Unternehmen und Einrichtungen definiert werden, die zu den kritischen Infrastrukturen gehören, und diese mit Hilfe von Mindestvorgaben resilienter gemacht werden. Ein solches Gesetz ist in Deutschland überfällig, auch um beispielsweise die vielen privaten 5G-Campus-Netze von Unternehmen und Institutionen zu regulieren, die nach wie vor chinesische Komponenten verbauen dürfen.

²¹ Rede von Präsidentin von der Leyen zu den Beziehungen zwischen der EU und China vor dem Mercator Institute for China Studies und dem European Policy Centre, 30.3.2023; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_23_2063.

Resilienz und Risikominimierung – die Abhängigkeiten in Handel und bei Lieferketten verringern

Um das Ausmaß der deutschen Abhängigkeit von China genauer zu erfassen als bisher bekannt ist, sollten regelmäßig Stresstests durchgeführt werden – auf der Ebene von Unternehmen, von Branchen und auch der Gesamtwirtschaft. Dabei können die spezifischen Abhängigkeiten und Verletzlichkeiten im Bereich der Handels- und Lieferbeziehungen untersucht werden: Erstens der Grad der kritischen Importabhängigkeit von einem bestimmten Produkt, zweitens das Vorhandensein von Produktion in der EU und langfristiger komparativer Vorteil, drittens die Möglichkeit des „Friendshoring“ zur Sicherung der Versorgung mit diesem Produkt. Mit „Freunden“ sind solche Länder gemeint, die uns auch unter den Bedingungen eines zugespitzten geopolitischen Konflikts weiter beliefern würden. **Zudem sollte eine regierungsinterne Taskforce aufgestellt werden, um die wirklich kritischen Abhängigkeiten zu ermitteln.** Mit den verfügbaren Außenhandelsdaten ist bisher nicht festzustellen, wie bedeutsam die gegenwärtigen Abhängigkeiten im Einzelnen sind.

Auf dieser Basis können dann Kriterien für wirtschaftspolitische Maßnahmen zum Abbau kritischer Importabhängigkeiten ermittelt und solche Maßnahmen umfassend in die Wege geleitet werden.

Besonders problematisch ist die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China bei Rohstoffen. In einigen Bereichen liegt diese bei weit über 90 Prozent. Abhängigkeiten sind dann kritisch, wenn sie für das Funktionieren von Staat und Wirtschaft wesentlich sind und wenn die Lieferungen nicht substituiert werden können. Um diese Abhängigkeiten zu vermindern, müssen eigene Förderungs-, Verarbeitungs- und Veredelungskapazitäten in Deutschland und der EU in Bereichen, die strategisch wichtig sind, auf- bzw. ausgebaut werden.

Mit einem Gesetz über kritische Rohstoffe bemüht sich die EU bereits, die Förderung und das Recycling von kritischen Rohstoffen in der EU zu stärken. Diese Anstrengungen müssen auf allen Ebenen verstärkt und so schnell wie möglich angeschoben werden, da der Faktor Zeit kritisch ist. Selbst im Optimalfall umfassen Explorationszyklen oft viele Jahre. Neben dem Abbau von Rohstoffen in der EU, die aktuell vor allem an politischem Streit und Bequemlichkeit scheitern, müssen alternative Bezugsquellen für Rohstoffe und kritische Vorprodukte in Konkurrenz mit China auf dem Weltmarkt erschlossen werden. Hier empfiehlt sich die Intensivierung der Bemühungen um **bilaterale Rohstoffkooperationen**. Gleichzeitig sollte die Möglichkeit einer strategischen Lagerhaltung besonders kritischer Rohstoffe geprüft werden, um in Krisenfällen resilienter zu sein. Auch die Forschung und Entwicklung zur Substitution und verbesserten Kreislaufforschung von Rohstoffen bietet weiteres Potenzial. Mit dem im September 2024 ins Leben gerufenen, mit einer Milliarde Euro dotierten, von der KfW gemanagten Rohstofffonds ist die Bundesregierung einen ersten Schritt in die richtige Richtung gegangen.

Diversifizierung – Chinas Dominanz relativieren und reduzieren

Die wichtigste Strategie, um einseitige Abhängigkeiten zu vermeiden, ist die Diversifizierung des Handels und der Lieferbeziehungen, um mehr Sicherheit in unseren Wirtschaftsbeziehungen, Wertschöpfungsketten und bei Rohstoffimporten zu schaffen. Diese Diversifizierung findet jedoch bislang kaum statt. Zwischen 2021 und 2023 haben deutsche Firmen genauso viel neu in

China investiert wie in den sechs Jahren von 2015 bis 2020. Der Anteil Chinas (inklusive Hongkong) an allen ausländischen Direktinvestitionen der deutschen Wirtschaft steigt sogar.²²

Um tatsächlich die Diversifizierung voranzutreiben, bieten sich drei Stoßrichtungen an:

Handelsoffensive: Deutschland und Europa brauchen eine Handelsoffensive. Bestehende Handelspartnerschaften müssen vertieft und neue Abkommen endlich abgeschlossen beziehungsweise ratifiziert werden, darunter das fertig verhandelte EU-Mercosur-Abkommen, mit dem die größte Freihandelszone der Welt entsteht; das modernisierte EU-Chile-Assoziierungsabkommen; neue Abkommen mit Mexiko, Indien, ASEAN und perspektivisch der Afrikanischen Freihandelszone.

Fokus auf den Indo-Pazifik: Partnerländer wie Australien und Japan haben einen Vorsprung im Hinblick auf Erfahrungen damit, die schwierige Balance mit China zwischen Offenheit im Handel und Bewahrung der eigenen Sicherheitsinteressen zu gestalten. Von diesen Erfahrungen kann Deutschland lernen und profitieren.

Gemeinsame EU-Strategie gegenüber China: Deutschland muss sich noch weitaus mehr als bisher darum bemühen, eine gemeinsame EU-Strategie gegenüber China zu entwickeln. Peking betreibt eine Strategie des „Teilen und Herrschens“, indem einzelne Mitgliedsländer belohnt oder bestraft werden. Damit untergräbt China gezielt Bemühungen, die insbesondere von der EU-Kommission ausgehen und im Europäischen Parlament viel Unterstützung finden, die EU zu einem ernstzunehmenden geopolitischen und geoökonomischen Akteur zu machen. Die Ziele, europäische Handlungsfähigkeit und Souveränität zu erhalten und nicht dazu beizutragen, Chinas wachsende Streitkräfte noch zusätzlich durch den Transfer von Know-How und Technologie zu befähigen, können nicht nur auf nationaler Ebene verfolgt werden. Dazu bedarf es zwingend der engen Zusammenarbeit innerhalb der EU, unter anderem auch deshalb, weil die nationalen Wirtschaftsräume durch den EU-Binnenmarkt aufs Engste miteinander verknüpft und verkoppelt sind. Industriepolitisch muss sich Europa auf die Sektoren fokussieren, in denen es noch klare Wettbewerbsvorteile gibt und das Potenzial von Innovation groß ist. In diesen Bereichen sind im äußersten Fall auch Ausgleichszölle, die den Wettbewerbsvorteil durch unfaire chinesische Subventionen aufheben, erforderlich.

Stärke aufbauen – in eigene Fähigkeiten investieren

China agiert strategisch. Die chinesische Wirtschaft ist dabei zunehmend zum Instrument dieser Strategie geworden. Das Regime setzt alles daran, die Zukunftstechnologien zu dominieren, darunter Elektromobilität, Klimatechnologie, Militärtechnologie, Weltraumtechnologie und Computertechnologie. Zudem ist es bereit, alle verfügbaren Instrumente auch anzuwenden, um einen strategischen Vorteil gegenüber Deutschland und Europa zu gewinnen.

Deutschland hat demgegenüber lange auf das Primat des Wirtschaftlichen gesetzt – darauf, dass Handel mit China auch unter veränderten geopolitischen Bedingungen weitgehend unverändert aufrechterhalten werden könnte. Doch in den letzten Jahren ist zunehmend deutlich geworden, dass auch Deutschland das Verhältnis zu China neu justieren muss. Wir müssen unsere

²² Jürgen Matthes, Deutsche Direktinvestitionen nach China und Hongkong auf neuem Höchststand – von Diversifizierung kaum eine Spur, IW-Kurzbericht Nr. 7, 16.2.2024; <https://www.iwkoeln.de/studien/juergen-matthes-deutsche-direktinvestitionen-nach-china-und-hongkong-auf-neuem-hoechststand-von-diversifizierung-kaum-eine-spur.html>.

wirtschaftlichen Interessen und Belange mit unseren sicherheitspolitischen Bedenken und geopolitischen Interessen ausbalancieren.

Deutschland muss sich seinerseits gegenüber China strategisch aufstellen. Es muss Gestaltungsmacht entwickeln, indem es Abhängigkeiten reduziert, Resilienz entwickelt und Handlungsfähigkeit bewahrt, und indem es gemeinsam mit Verbündeten und Freunden agiert. Doch eine Position der Stärke nach Außen erfordert auch, dass sich Deutschland auf seine inneren Stärken besinnt und gezielt in diese investiert, mit einer eigenen strategischen Zukunftsagenda, die geopolitische und geökonomische Dimensionen umfasst.

Als Basis dafür muss es die eigene Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft stärken. Das beginnt mit Investitionen in die Bildung, denn Unternehmen werden nur dann in Deutschland bleiben, wenn sie hier weiter bestens ausgebildete Ingenieure und IT-Spezialisten finden. Wir müssen den Bereich der Zukunftstechnologien ausbauen und die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass gerade auch im digitalen Bereich Deutschland nicht nur forscht und erfindet, sondern auch über mehr Unternehmen verfügt, die daraus marktfähige Produkte machen. Der Fokus einer europäischen Industriepolitik und Regulierung muss daher auf der Förderung von Wettbewerb und Innovation liegen.

Unterwanderung der demokratischen Ordnung: Wie wir uns gemeinsam schützen müssen

In der neuen Epoche des systemischen und machtpolitischen Wettbewerbs werden gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische, militärische und technologische Verwundbarkeiten ausgenutzt, um Unsicherheit oder Instabilität beim Gegner zu verursachen. Die autokratischen Herausforderer des Westens und der freiheitlichen Demokratie nutzen hierbei insbesondere die Offenheit und Pluralität unserer Gesellschaftsform und damit verbunden des Informationsraums im Westen aus, um sich einen Vorteil zu verschaffen und politische Entscheidungen zu beeinflussen. Mit verschiedenen hybriden Instrumenten zielen sie darauf, ihre Narrative zu verbreiten, die Geschlossenheit der freiheitlichen Gesellschaften anzugreifen und deren Willen, sich und ihre Lebensweise zu behaupten sowie der Machtsteigerung der Autokraten entgegenzutreten, zu schwächen.

Freiheitliche Gesellschaften stellt das vor ein echtes Dilemma. Sie müssen sich einerseits gegen Unterwanderung schützen und dürfen andererseits nicht in die Falle der Angreifer tappen und ihre liberalen Grundprinzipien aufgeben. Sie würden sich damit zum Erfüllungsgehilfen ihres eigenen Untergangs machen. Insbesondere Russland und China, aber zunehmend auch die Islamische Republik Iran bedienen sich des vollen Instrumentenkastens hybrider Einflussnahme: Dazu gehören seit Jahren umfangreiche staatlich gelenkte Operationen im Cyber- und Informationsraum, bei denen sie vor allem das offene und frei zugängliche Internet als zentrale Plattform für ihre Kampagnen nutzen. Dabei finden sie in rechts- und linkspopulistischen Strömungen, in Deutschland institutionell vertreten durch Parteien wie die AfD und das BSW, einen dankbaren Resonanzboden. Aber auch Cyberangriffe – sei es zur Informationsbeschaffung, Spionage, Sabotage oder für wirtschaftlichen Druck – finden zunehmend statt. Die Grenze legitimen Werbens für die eigenen Positionen und allgemein praktizierter nachrichtendienstlicher Tätigkeit ist dabei weit überschritten, hin zu strategisch subversiver Einflussnahme im Rahmen einer hybriden Kriegsführung.

Staatliche Akteure bedienen sich hierbei oftmals auch nicht-staatlicher Strukturen organisierter Kriminalität oder privater Gruppen. Charakteristisch ist dabei, dass die feindseligen Akteure im Verborgenen agieren, falsche Tatsachen und falsche Identitäten vortäuschen oder lokale Akteure aus Gründen der Authentizität instrumentalisieren und sich darum bemühen, ihre Herkunft möglichst zu verschleiern. So soll eine Zuschreibung ihres Handelns zu den staatlichen Auftraggebern erschwert oder unmöglich gemacht werden.

Um seine innen- und außenpolitische Handlungsfähigkeit zu erhalten und um die freiheitliche Ordnung, die für westliche Gesellschaften identitätsstiftend ist, zu schützen, muss Deutschland weitaus mehr tun. Wir müssen Schwachstellen minimieren, Angriffe besser abwehren und die gesellschaftliche Resilienz gegenüber hybrider Kriegsführung stärken.

Verwundbarkeiten ausnutzen und Vertrauen in die Demokratie untergraben – welche Ziele Angreifer von außen anstreben

Das mit hybrider Einflussnahme verfolgte übergreifende Ziel der Akteure lässt sich als „Schwächung“ Deutschlands und liberaler Demokratien zusammenfassen. Die souveräne Willensbildung in Deutschland und die Handlungsfähigkeit des Staates sollen beeinträchtigt werden. Es geht also um eine Veränderung in der Machtbalance zu Gunsten der Angreifer. Bemerkenswert ist dabei

die teilweise Angleichung russischer und chinesischer Narrative, die sich gegen eine Hegemonie der USA, gegen die Unterstützung der Ukraine, gegen Sanktionen und gegen die westliche, liberale Demokratie im Allgemeinen richten. Die Art der hybriden Einflussnahme ist dabei sehr wandelbar und richtet sich nach den jeweiligen „Schwachstellen“ des Opfers. Die eigenen Schwachstellen zu erkennen und Verwundbarkeiten zu reduzieren, ist damit ganz entscheidend, um unsere offene Gesellschaft vor solchen Angriffen zu schützen.

Anders als autoritär organisierte Staaten bieten offene, pluralistische Gesellschaften durch Meinungsfreiheit und weitgehend unzensurierte Social-Media-Plattformen zahlreiche Ansatzpunkte für Einflussnahme. Durch die zunehmende Polarisierung in den letzten Jahren ist auch die deutsche Gesellschaft stärker verwundbar für hybride Einflussnahme und hier insbesondere Desinformation geworden. Demokratieskeptische Positionen finden insbesondere an den wachsenden Rändern Resonanz. Es ist in den letzten Jahren in Deutschland und ähnlich in anderen europäischen Gesellschaften ein gefährlicher Resonanzboden für aus dem Ausland gesteuerte Desinformationskampagnen entstanden. Politische Akteure wie die AfD und das BSW arbeiten relativ offen mit dem Kreml nahestehenden Akteuren zusammen und nutzen deren Narrative für ihre politische Arbeit. Dies führt dazu, dass solche Themen insbesondere in den Teilen Deutschlands, in denen diese Parteien gemeinsam fast eine politische Mehrheit haben, immer stärker den politischen Diskurs dominieren. Politische Desinformation wird als solche nicht erkannt, sondern als Fakt und vermeintliche Wahrheit weitergetragen – ganz im Sinne der Angreifer, die AfD und BSW nutzen, um in Deutschland über Bande zu spielen.

Im Internet können die Anhänger solcher Parteien und nahestehender Gruppen sich in Filterblasen und Echokammern weiter radikalisieren, organisieren und vom breiteren gesamtgesellschaftlichen Diskurs abkoppeln. Das Vertrauen in die demokratischen Institutionen wird dabei systematisch diskreditiert.

All das schafft zusätzliche Angriffspunkte und Resonanzräume für Desinformation feindseliger Akteure. Sozialwissenschaftler diagnostizieren die Existenz dreier Gruppen in diesen Milieus: die internen Herausforderer, die innerhalb des Systems protestieren und ihre Spielräume wahrnehmen; die externen Herausforderer, die das System ablehnen; sowie eine breite Gruppe, die vor allem von Angst und Sorge getrieben ist



© Ralf Rödel

und die grundsätzlich für das System zurückgewonnen werden kann – vorausgesetzt, die Politik wendet sich ihnen verstärkt zu, schließt existierende Repräsentationslücken und schafft es, Vertrauen wieder herzustellen.²³ Gleichzeitig sind bestehende Ängste leichte Angriffspunkte, an die

²³ vgl. Tanja Börzel, Johannes Gerschewski, und Michael Zürn (Hrsg.), *The Liberal Script at the Beginning of the 21st Century: Conceptions, Components, and Tensions* (Oxford: Oxford University Press 2024), open access at: <https://academic.oup.com/book/58951>.

feindlich gesinnte Akteure andocken können, um sie zu verstärken und ihre eigenen Ziele zu verfolgen. Welche Ziele das im Einzelnen sind, insbesondere mit Blick auf Russland und China als die wichtigsten staatlichen Akteure hybrider Einflussnahme, wird im Folgenden beleuchtet.

Propagieren der eigenen Position. Die Informationsräume in Russland und China sind in den letzten Jahren erheblich stärker der staatlichen Kontrolle unterworfen worden. Jahrelang gab es in Russland gewisse Spielräume für die Presse, auch von der offiziellen Linie abzuweichen. Das Internet blieb ein Tummelplatz auch für regimekritische Aktivisten, während das Regime sich stark auf das Fernsehen konzentrierte. Das hat sich geändert. In Russland sind diese Spielräume spätestens mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine im Februar 2024 erheblich geschrumpft. In China sind die im Vergleich ohnehin schon lange geringeren Räume für Dissidenz und Kritik unter Xi Jinping noch erheblich reduziert worden.

In beiden Ländern bauen staatliche Organe und Medien gemeinsam Narrative auf, die die Diskurse im Land völlig dominieren. Ziel dieser Narrative ist die Stärkung der Regime und die Mobilisierung von Unterstützung ihres Handelns. Oft konstruieren sie, ausgehend von den Äußerungen der Führung, eine „alternative“ Wirklichkeit; so wurde beispielsweise der Krieg in der Ukraine in Russland nicht Krieg genannt, sondern als „militärische Spezialoperation“ bezeichnet. Der Westen wird als dekadent dargestellt und paradoxerweise zugleich als eine Bedrohung Russlands, gegen die es sich verteidigen müsse.

Die Narrative, die in Russland selbst verbreitet werden, werden auch gezielt ins Ausland getragen – sowohl von offiziellen Propagandisten des Regimes als auch sogenannten „Trollfabriken“, die soziale Medien mit Bots fluten. Das Ziel ist, Unentschlossene für die eigene Haltung zu gewinnen und die Reihen der bestehenden Anhängerschaft zu schließen. Gleichzeitig sollen Kontrahenten gegeneinander aufgebracht und so die Polarisierung verstärkt werden.

Dabei geht es einerseits darum, das Handeln Russlands und Chinas als vernünftig und von globalen Werten geleitet darzustellen. Zum anderen geht es zunehmend um die Rechtfertigung aggressiven Verhaltens. Bei Russland steht die Ukraine im Vordergrund, bei China Taiwan.

Schwächung der westlichen Unterstützung für die Ukraine. Russland hat schon in den Jahren 2014/15, als es die Krim annektiert und den Osten der Ukraine verdeckt angegriffen hat, massiv auf den Informationskrieg gesetzt, um die westliche Unterstützung für die Ukraine möglichst gering zu halten. Es wurde versucht, die russische Deutung auf vielen Wegen in die westliche Öffentlichkeit zu bringen: insbesondere über Meldungen der staatseigenen Nachrichtenagenturen sowie über „Trolle“, die das Internet und vor allem die sozialen Medien mit Kommentaren und Postings überflutet haben.

Mit dem Großangriff auf die Ukraine im Februar 2022 erhöhte sich die Intensität dieser Aktivitäten. Der Verfassungsschutzbericht von 2023²⁴ schreibt: „Die schon vorher hochfrequente und umfassende Verbreitung staatlicher Propaganda und Desinformation hat seit Beginn des russischen Angriffskriegs noch einmal deutlich an Intensität gewonnen. Gerade Verbreitungs Kanäle im Bereich der sozialen Medien werden von staatlichen oder staatsnahen Akteuren verstärkt genutzt, um dort ihre Inhalte und Narrative an einen möglichst großen Personenkreis zu verbreiten.“

Die Europäische Kommission hat dreizehn „Meta-Narrative der russischen Desinformation“ zusammengefasst und sie in drei Gruppen eingeteilt: die erste beschreibt die Ukraine und das

²⁴ Verfassungsschutzbericht 2023, Juni 2024; <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/verfassungsschutzberichte/2024-06-18-verfassungsschutzbericht-2023.html>.

Ukrainischsein als böse und antirussisch, die zweite beschreibt den Westen als Russlands unveröhnlichen und inkompetenten Feind, die dritte beschreibt Russland als dem Westen und der Ukraine überlegen: stärker, legitimer und mit besseren Waffen ausgerüstet, zudem moralisch im Recht.²⁵

Schwächung der Partnerschaften und Allianzen. Ein weiteres zentrales Ziel der feindseligen Akteure besteht darin, die Allianzen und Partnerschaften Deutschlands zu schwächen. Je weniger Deutschland im Einklang mit anderen handelt, so das Kalkül, umso leichter wird es für Russland oder China sein, Deutschlands Verhalten zu beeinflussen. Für Russland wie China geht es vor allem darum, Europa von den USA abzuspalten. Aus diesem Grund wird legitime Kritik an Amerika ebenso wie ideologischer Antiamerikanismus in sozialen Netzwerken verstärkt und vertieft. So wird auch in Bezug auf den Krieg der Ukraine immer wieder die Schuld des Westens postuliert. Amerika und die NATO haben, so das Narrativ, Russland bedrängt und in die Defensive gebracht, haben versucht, die Ukraine zum Standort amerikanischer offensiver militärischer Kapazitäten zu machen. Russland verteidigt sich dagegen nur.

Untergraben des Vertrauens in demokratische Institutionen und Akteure. Analysen insbesondere der russischen und chinesischen Aktivitäten verweisen darauf, dass es darum geht, das Vertrauen der Bürger in den Staat und die Gesellschaft zu untergraben. Gleichzeitig sollen populistische und anti-demokratische Akteure im System, wie die Parteien AfD und BSW, gestärkt werden. Auf diese Weise soll Deutschland destabilisiert und in seinem internationalen Handeln geschwächt werden. Die Fähigkeit, sich gegen die Interessen Chinas und Russlands zu stellen, soll so reduziert werden. Die machtpolitische Stoßrichtung wird dabei noch verstärkt durch den Systemwettbewerb: es geht den Autokratien Russland und China immer auch darum, die freiheitliche Demokratie als attraktive und erfolgreiche Ordnung zu schwächen und zu delegitimieren.

Eine Methode, die dabei insbesondere von Russland angewandt wird, ist es, die Idee von Wahrheit und Objektivität zu untergraben. Wenn erst einmal der Rückbezug des politischen Diskurses auf nachprüfbarere Fakten aufgehoben ist und alle politischen Äußerungen nur noch als subjektive Meinungen erscheinen, dann steht die staatlich gelenkte Desinformation auf gleicher Ebene mit den in der Regel umfassend faktenbasierten Debatten in den Demokratien.

Damit zusammenhängend wird versucht, das Vertrauen der Bevölkerung in etablierte Medien zu untergraben, indem aktiv falsche Tatsachen vorgetäuscht und in den Diskurs eingebracht werden. Was die freie Presse berichtet, wird als Regierungspropaganda oder „Lügenpresse“ denunziert und im Geiste verschwörungstheoretischen Denkens als Versuch einer herrschenden Klasse dargestellt, die Bevölkerung durch Manipulation zu unterwerfen. Verstärkt werden diese Aktivitäten von außen durch Kräfte im Inneren, insbesondere durch die AfD. Auch hier ist der Resonanzboden in den westlichen Demokratien besorgniserregend. Über fast alle westlichen Staaten hinweg haben sich politische und gesellschaftliche Netzwerke etabliert, die russische und chinesische Narrative bewusst für eigene Zwecke nutzen, diese damit verstärken und den „Erschaffern“ somit in die Hände spielen.

Weiterhin zielt staatlich gelenkte Desinformation, wie sie von feindseligen Akteuren vornehmlich in den sozialen Medien verbreitet wird, darauf ab, den sozialen und politischen Zusammenhalt zu schwächen und die innergesellschaftliche Polarisierung zu stärken. Aus den im Feld der demokratischen Auseinandersetzung konkurrierenden Gruppen sollen Feinde gemacht und deren

²⁵ 13 Mythen über den Krieg Russlands in der Ukraine – und die Wahrheit. Europäische Kommission; https://germany.representation.ec.europa.eu/13-mythen-uber-den-krieg-russlands-der-ukraine-und-die-wahrheit_de.

Bereitschaft zu Kompromissen soll geschwächt werden. Solche Kampagnen zielen insbesondere auf Kreise ab, deren Vertrauen in den demokratischen Staat ohnehin gering ist. Sie docken charakteristischerweise an bestehende Ängste, Diskurse und sozioökonomische Konfliktlinien an und versuchen, diese noch zu verstärken.

Instrumente und Hauptakteure der Einflussnahme

Desinformation. Dass uns feindlich gesinnte Akteure Einfluss im Informationsraum suchen, ist für sich genommen nichts Neues. Doch das Problem hat heute eine ganz andere Dimension als noch vor einigen Jahren. Zum einen, weil wir uns in einer geopolitischen Konkurrenz mit mächtigen Autokratien befinden, die immer deutlicher unsere Art zu leben und unsere demokratische Ordnung in Frage stellen. Zum anderen, weil die Fragmentierung des öffentlichen Informationsraums durch die Digitalisierung und den technischen Fortschritt feindseligen Akteuren heute ganz neue Möglichkeiten bietet, Desinformation in die Diskurse der Demokratien hineinzubringen.

Inzwischen sind Plattformen wie X (früher Twitter), Facebook, Instagram, YouTube, TikTok und Telegram zentral bei der politischen Willensbildung insbesondere jüngerer Generationen. Diese Plattformen haben gemein, dass sie entweder nicht ausreichend oder gar nicht durch die Betreiber moderiert werden. Durch die allgemeine Zugänglichkeit kann auf diesen Plattformen jeder nicht nur als Konsument, sondern auch als Produzent von Information auftreten, was eine zentrale Übersicht und Kontrolle der Inhalte erheblich erschwert. So konnte zwar der russische Staatsender für Auslandspropaganda „Russia Today“ in Deutschland Anfang Februar 2022 noch verboten werden, weil es sich um eine klassische Medienorganisation handelte. Was sich der Kontrolle aber entzieht, ist die Vielfalt von oft anonymen Akteuren, die sich auf YouTube oder TikTok bewegen und auf die sich die vormals über Russia Today verbreiteten Inhalte nun verlagern. Hinzukommen neue Möglichkeiten für Fälschungen. Sogenannte Deepfakes erscheinen immer häufiger. Dabei handelt es sich um audiovisuelle Fälschungen – Gesichter, Stimmen – wie auch um gefälschte Texte, mit denen bekannte Personen entweder diskreditiert werden oder ihre Identitäten benutzt werden, um Desinformation mit der Autorität dieser Persönlichkeit zu verbinden. Methoden aus dem Bereich der Künstlichen Intelligenz machen solche Fälschungen sehr viel einfacher.

Im Januar 2024 haben Experten des Auswärtigen Amtes eine russische Desinformationskampagne auf der Onlineplattform X aufgedeckt. Mit einer speziellen Software wurde im Rahmen der sog. „Doppelgänger-Kampagne“ ein umfassendes Netzwerk falscher Nutzerkonten aufgedeckt, insgesamt 50.000, die im Zeitraum eines Monats über eine Millionen Postings publizierten, die zu gefälschten Seiten etablierter Nachrichtenmedien führten. Der zentrale Fokus war auch hier die Schwächung der deutschen Unterstützung für die Ukraine.

Cyberangriffe. Während über viele Jahre vor allem kriminelle Gruppen den Cyberraum für ihre Zwecke nutzten, sind Cyberangriffe mittlerweile längst ein wesentlicher Bestandteil des Instrumentenkastens feindlicher staatlicher Akteure. Diese greifen jedoch auch hier für die Verschleierung der Herkunft und das Erschweren der Zuordnung von Angriffen teilweise auf nicht-staatliche Akteure zurück. Hierbei profitieren die Angreifer von der weiter zunehmenden Digitalisierung und dem nicht schritthaltenden Sicherheitsniveau von IT-Systemen. Zum einen dienen die Cyberangriffe der digitalen Spionage, um so Informationen zu beschaffen, von denen man sich Vorteile erhofft. Neben bestimmten Wirtschaftssektoren geraten vor allem Parteien und der vorpolitische Raum stärker in den Fokus der Akteure. Durch die zunehmend eingeschränkten

diplomatischen Räume und Zugänge von China, Russland und der Islamischen Republik Iran besteht ein erhöhtes Interesse an einem weitreichenderen Informationsgewinn. Cyberangriffe sind dabei nicht nur günstiger als „menschliche“ Spionage, sondern erlauben auch einen besseren Schutz der eigenen Agenten.

Ähnliches gilt für Sabotageakte mit digitalen Mitteln (Cybersabotage). Auch diese sind im Verhältnis günstig. Im Fokus sind vor allem staatliche Einrichtungen und Betriebe der kritischen Infrastruktur. Deren (längerfristiger) Ausfall kann einen erheblichen Effekt auf die Bevölkerung haben und Verunsicherung auslösen. Vor allem China bereitet sich auf die Ausnutzung von Schwachstellen in kritischen Infrastrukturen vor. Beim sogenannten Pre-Positioning werden Schwachstellen in den IT-Systemen von kritischen Infrastrukturen ausgenutzt. Die Akteure gelangen hierbei in Friedenszeiten in die IT-Systeme eines Betreibers, spielen beispielsweise einen Schadcode auf und verweilen danach unauffällig im System. Kommt es zu einem zwischenstaatlichen Konflikt, wird der Schadcode genutzt, um eine Störung der kritischen Infrastruktur hervorzurufen und so für weitere Unruhe beim Gegner zu sorgen. Innerhalb der Gesellschaft sollen Zweifel an der Handlungs- und Verteidigungsfähigkeit des eigenen Staates erzeugt werden. Vor allem China konnten diese strategisch-taktischen Überlegungen durch US-Geheimdienste im Rahmen der Aktionen der staatsnahen Cybergruppe Volt Typhoon nachgewiesen werden.

Ein ähnlicher Effekt kann auch über die Platzierung kritischer Bauteile erzielt werden, wie dies im Rahmen der Diskussionen um die Nutzung chinesischer Elemente beispielsweise in 5G-Netzen immer wieder thematisiert wurde. Hierbei wird befürchtet, dass die Elemente und Steuerungssoftwarens entweder der Spionage dienen oder durch eine staatlich angeordnete Notabschaltung (Kill-Switch) eine disruptive Wirkung hervorrufen können. Der Zugriff des Herstellers auf die Komponenten ist für ihre Wartung, Management-Zwecke und Updates offiziell vorgesehen und notwendig. In der Konsequenz lässt sich ein Spionagerisiko nicht vermeiden. Noch problematischer ist jedoch, dass der erlaubte Zugriff im Konfliktfall zu einer hohen Verwundbarkeit führen kann, wenn kritische Komponenten beeinträchtigt oder ganz abgeschaltet werden. In diesen Konstellationen fällt die Unterscheidung zwischen Spionage und Sabotage schwer. Die Grenzen zwischen Informationsbeschaffung durch Spionage und vorbereitenden Handlungen der Sabotage sind fließend.

Eine weitere Tendenz ist die zunehmende Kombination von Cyberangriffen und Informationsoperationen (Hack-and-Leak bzw. Hack-and-Publish). Bei diesen Operationen werden Daten und Informationen über Cyberangriffe beschafft, die dann veröffentlicht werden, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen bzw. um Narrative zu stärken. So werden vor allem Social-Media- und E-Mail-Konten, oft von Politikern und Journalisten, gehackt und die erlangten Informationen anschließend für die Verbreitung von Desinformation genutzt. Erst Anfang 2023 wurden die Konten der SPD-Parteizentrale und ein Jahr darauf auch der CDU gehackt. Hierbei haben die Angreifer sich auch Daten gesichert, die bis zum heutigen Tag noch nicht für Desinformationskampagnen eingesetzt wurden. Eine solche Operation könnte allerdings jederzeit erfolgen.

Physische Sabotage und Spionage. Ausländische Nachrichtendienste oder extremistische Gruppierungen sind in der Lage, kombinierte und koordinierte physische Sabotagehandlungen vorzunehmen, und setzen diese Fähigkeiten auch verstärkt ein.

Die verhinderten Explosionen von DHL-Paketen in Deutschland diesen Sommer waren ein besorgniserregender Beweis für die stark erhöhte und konkrete Gefährdung, der wir ausgesetzt sind. Solche Fälle sind Teil eines größeren Musters: Im europäischen Ausland wurden in den letzten Monaten zahlreiche Fälle versuchter und erfolgter Brandstiftung und Vandalismus durch russische „Low Level Agents“ registriert. Es handelt sich hierbei um überwiegend junge,

russischsprachige und geschulte Personen, die durch die Ausübung einfacher Tätigkeiten schnell Geld verdienen wollen. Viele werden über die sozialen Medien rekrutiert. Auch Kräfte aus dem links- und rechtsextremen Spektrum stellen eine Bedrohung dar. Sie nehmen vor allem Betriebe der kritischen Infrastruktur in den Blick, wie der Anschlag auf die Stromtrassen bei Grünheide verdeutlicht.

Wir sehen ebenfalls eine steigende Zahl von Sabotagehandlungen in Munitionslagern und -fabriken. Zuletzt standen auch immer wieder europäische Unterseekabel im Fokus. Diese können der Energieversorgung oder dem Funktionieren des Internets dienen und wurden durch externe Sabotage beeinträchtigt. Bei gleichzeitig geringen Reparaturfähigkeiten sind Sabotageakte hier besonders effektiv. Diese Sabotageakte lassen sich bisher nicht eindeutig attribuieren.



© Ralf Rödel

Autoritäre Staaten bauen auch ihre Spionagekapazitäten in Europa strategisch aus. Dies gilt vor allem für China, Russland, Iran und Nordkorea. China fokussiert sich vorwiegend auf die Wissenschaft und Forschung, wobei sein Hauptaugenmerk auf Hochtechnologien liegt. Peking fördert gezielt Forschungskoperationen, Talentprogramme, Gastwissenschaftler und Werkstudenten in anderen Ländern und baut zugleich auf Non-Professionals, da

diese weitreichende Zugänge erhalten, ohne Verdacht zu erregen. In jüngster Zeit hat sich das Informationsinteresse auf Dual-Use-Technik und proliferationsrelevantes Wissen verlagert. Denn Peking setzt bei seinen Plänen, zur größten Militärmacht aufzusteigen, auf die enge Verflechtung von Wirtschaft, akademischen Institutionen und Militär.

Während Russland vorwiegend den politischen Raum und Einrichtungen der Bundeswehr sowie die Rüstungsindustrie in Deutschland im Blick hat, sind für Nordkorea militärische Technologien und Know-How entscheidend. Seit einiger Zeit versucht Pjöngjang, vor allem IT-Fachkräfte mit gefälschten Identitäten in Unternehmen unterzubringen, um an Informationen zu gelangen.

Russland als wichtigster Akteur. Seit Jahren ist bekannt, dass Russland Desinformation, Cyberangriffe, Spionage und Sabotage gezielt zur Durchsetzung der eigenen Interessen im Ausland einsetzt. Diese Operationen werden zentral gesteuert vom Kreml, sind hochprofessionell organisiert und mit Milliarden ausgestattet.

Eine der führenden Figuren bei der Organisation von Desinformation ist Sergei Kirijenko, ein ehemaliger russischer Ministerpräsident und enger Vertrauter von Präsident Putin. Bei einem Treffen von Propagandisten des Regimes erklärte Kirijenko nach einem Bericht des Wall Street

Journal²⁶ im August 2022: „Der wesentliche Krieg, der jetzt stattfindet, ist der Krieg über das Denken der Menschen“, alle in diesem Raum seien „Spezialkräfte“ in diesem Krieg. Zu diesem Zweck versucht Russland, gezielt extremistische Kräfte in Deutschland und Europa zu fördern – das ist in Fällen wie der AfD und dem Rassemblement National klar belegt – und parallel das Vertrauen in die etablierten Parteien und demokratischen Institutionen zu unterminieren.

Deutschland steht dabei besonders im Fokus, weil es als offen für pro-russische Positionen gilt und in Europa besonderes Gewicht hat. Der ehemalige Vizechef des BND, Arndt Freytag von Loringhoven, erläutert: „Deutschland wird im Kreml als zentraler Entscheider in EU und NATO wahrgenommen, auch wenn es um Waffenhilfe oder Sanktionen geht. Und gleichzeitig als leichte Beute, als Weichstelle in der EU. Diese Kombination aus starkem Einfluss bei gleichzeitiger Schwäche macht uns zum idealen Ziel.“²⁷ Schon 2015 wurde der Deutsche Bundestag zum Ziel eines vom russischen Geheimdienst gesteuerten Hackerangriffs, vermutlich in der Absicht, kritische Inhalte aus den abgeflossenen Daten im Bundestagswahlkampf 2017 zu veröffentlichen und so die öffentliche Meinung in Deutschland zu beeinflussen. Auch bei dem jüngsten Hackerangriff auf die Parteizentrale der CDU deutet alles auf einen hochprofessionellen und damit vermutlich staatlichen Akteur hin. Insgesamt sind mehr als 800 Unternehmen und Institutionen in Deutschland im vergangenen Jahr Opfer von Cyberangriffen geworden (ein Anstieg um 28 Prozent im Vergleich zum Vorjahr), wovon ein Großteil Russland zugeschrieben wird.

China holt auf. Im Vergleich zu Russland verfolgt China einen anderen strategischen Ansatz im Bereich der hybriden Einflussnahme. Es plant langfristiger als Russland und setzt weniger auf aggressive Mittel und stärker auf eine Kombination von Instrumenten. Dazu gehört die Einflussnahme in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft, um ein wohlwollendes Umfeld zu schaffen. Dies geschieht in manchen Fällen durch klassischen Lobbyismus, der nicht per se illegitim ist. An anderen Stellen jedoch baut China gezielt Druck auf Kritiker auf, z.B. durch die Konfuzius-Institute, Teile der chinesischen Diaspora und regimetreue chinesische Studierende. 2022 wurde bekannt, dass China in mehreren europäischen Ländern illegale Polizeistationen unterhält, um Kritiker einzuschüchtern. Zudem versuchen staatliche chinesische Akteure laut Verfassungsschutzbericht, „führende Persönlichkeiten aus der deutschen Wirtschaft unter Ausnutzung bestehender Abhängigkeiten einzelner deutscher Unternehmen vom chinesischen Markt für die Durchsetzung der Interessen der KPCh zu instrumentalisieren“ und setzen bei unerwünschtem Verhalten ausländischer Unternehmen und Regierungen „zum Zweck der Abschreckung auf öffentlichkeitswirksame Sanktionierung und staatlich gesteuerte Boykotte in China“.²⁸ Insgesamt geht es im Wesentlichen darum, positive Narrative über China durchzusetzen und die offizielle chinesische Sichtweise von aktuellen Ereignissen und Entwicklungen zu verbreiten. Chinesische Stellen, heißt es im Verfassungsschutzbericht von 2023, verbreiten Desinformation, um die Politik Chinas „in ein positives Licht zu rücken und die vermeintliche Überlegenheit des chinesischen Ordnungsmodells hervorzuheben“.²⁹ Stark im Fokus stehen die Themen Taiwan, Hongkong, Xinjiang und Tibet. China hat jedoch in Bezug auf den Krieg in der Ukraine auch Kreml-freundliche Narrative über den Krieg unterstützt und verbreitet. Seit 2019/2020 ist zunehmend feststellbar, dass China in Europa russische Methoden adaptiert, indem etwa das Vertrauen in die faktenbasierte Berichterstattung

²⁶ Putin's Propaganda Chief Urges 'War Over People's Minds', The Wall Street Journal, 10.12.2022

²⁷ Russlands hybride Kriegsführung: „Der Kreml stuft Deutschland als leichte Beute ein“, Spiegel, 19.9.2024; <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/russlands-hybride-kriegsfuehrung-der-kreml-stuft-deutschland-als-leichte-beute-ein-a-6bd9e17b-239d-4873-b469-0abbf6823d6b>.

²⁸ Verfassungsschutzbericht 2023, Juni 2024; <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/verfassungsschutzberichte/2024-06-18-verfassungsschutzbericht-2023.html>.

²⁹ Ebd.

deutscher Medien untergraben werden soll. Peking experimentiert mit neuen Formaten, die über Kanäle verbreitet werden, die nicht direkt mit offiziellen chinesischen Stellen in Verbindung gebracht werden können. China arbeitet inzwischen auch mit „Trollfabriken“, hat hier das enorme Potenzial allerdings noch nicht ausgeschöpft. Die Adaption russischer Methoden legt nahe, dass es inzwischen zwischen Russland und China einen Austausch im Bereich Desinformation und hybride Kriegsführung gibt. Unklar ist jedoch, wie umfassend dieser ist. Gerade mit Blick auf Deutschland eröffnen sich hier Möglichkeiten: Während China finanzielle Mittel besitzt, die in Russland tendenziell knapp werden, aber die politischen Mechanismen in Deutschland sehr viel schlechter versteht, fehlt Russland Geld, aber das Verständnis der deutschen Gesellschaft und des politischen Systems ist exzellent.

Die meisten dieser von China in diesem Rahmen eingesetzten Maßnahmen sind nicht illegal. Sie lassen sich also nicht verbieten. Gleichwohl schaden sie uns, weshalb es notwendig ist, dass wir ihnen beispielsweise in Form von eigenen Informationen etwas entgegensetzen.

Anders sieht es im Bereich der Cyberangriffe und der Spionage aus. Insbesondere US-Sicherheitsbehörden warnen inzwischen immer deutlicher vor der Gefahr von chinesischem Pre-Positioning in westlichen Netzen, sprich von chinesischem Eindringen in unsere Telekommunikationsinfrastruktur in Vorbereitung auf spätere Angriffe. Die zentrale Rolle chinesischer Unternehmen im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur hilft ihnen dabei enorm.

Die Abwehr stärken, ohne Offenheit aufzugeben – was zu tun ist

In den letzten Jahren haben die Aktivitäten feindseliger Akteure im Bereich Desinformation und Propaganda erheblich zugenommen. Um den asymmetrischen Kampf, in dem wir uns befinden, zu unseren Gunsten zu verschieben und unsere westlichen Demokratien wehrhafter gegenüber hybrider Einflussnahme von außen aufzustellen, gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die wir ergreifen können und dringend sollten.

Anpassung der verfassungsrechtlichen Ordnung. Unsere verfassungsrechtliche Ordnung kennt den Zustand der hybriden Angriffe nicht. Sie unterscheidet nur zwischen Krieg und Frieden. Hybride Angriffe befinden sich oftmals unterhalb der Schwelle von kriegerischen Handlungen, haben aber dennoch massive destabilisierende Wirkung auf die Gesellschaft und den Staat. Es bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Anerkennung des „hybriden Zustandes“ mit klaren und fähigkeitsspezifischen Zuständigkeiten.

Klärung der behördlichen Zuständigkeiten. Bei einem Angriff ist es für deutsche Sicherheitsbehörden oft nicht sofort ersichtlich, ob es sich um eine militärische, nachrichtendienstliche Operation eines Staates oder um Aktivitäten privater beziehungsweise krimineller Gruppen handelt. Letztere werden zunehmend von staatlichen Angreifern genutzt, um die Herkunft des Angriffs zu verschleiern. Die behördlichen Zuständigkeiten für die Reaktion auf solche Angriffe sind unsererseits oft unklar. Das führt dazu, dass eine schnelle Reaktion unmöglich wird. Hier sind klarere Regeln zur Zuständigkeit dringend notwendig.

Stärkung der staatlichen Abwehrmaßnahmen. Mittlerweile haben staatliche Stellen erkannt, dass beispielsweise Desinformation und deren Bekämpfung keine rein zivilgesellschaftlichen Aufgaben sind. Doch sind die Rollen und Verantwortlichkeiten noch nicht adäquat verteilt. Innerhalb der Bundesregierung koordiniert das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) den Umgang mit hybriden Bedrohungen in der Arbeitsgruppe Hybride Bedrohungen. In dieser

Arbeitsgruppe ist auch die „Taskforce gegen Desinformation“ für den Austausch der Ministerien und Behörden angelegt. Seit Juni 2024 wird im BMI zudem die „Zentrale Stelle zur Erkennung ausländischer Informationsmanipulation“ (ZEAM) aufgebaut. Teil der ZEAM sind das Bundesministerium der Justiz (BMJ), das Bundeskanzleramt (BKAm) und das Auswärtige Amt (AA).

Es gibt kein umfassendes bundesweites Lagebild, und Behörden verfügen teilweise nicht über die notwendigen Befugnisse und Ressourcen zur schnellen, flexiblen Reaktion. Um ein klareres Bild zu bekommen, wer auf welche Weise und mit welcher Wirkung Desinformation, Cyberangriffe, Spionage und Sabotage betreibt, muss die Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen weiter verbessert werden. Doppelstrukturen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen sowie privatwirtschaftlichen Initiativen müssen ebenfalls abgebaut werden. Die Spielräume der Sicherheitsbehörden sollten, wo nötig, erhöht werden, um effektiv gegen diese Aktivitäten vorzugehen. Zu diesem Zweck brauchen wir eine ehrliche Debatte, die sich mit den Befugnissen der Sicherheitsdienste insbesondere im Ausland im Kontext der neuen Bedrohungslage und mit den geopolitischen Rahmenbedingungen beschäftigt.

Konkret braucht es ein Abwehrzentrum gegen hybride Bedrohungen, in dem ein Lage- und ein Analysezentrum zusammenlaufen. Alle relevanten Sicherheitsbehörden sind am Abwehrzentrum angedockt. Im Lagezentrum werden die erheblichen Vorfälle in einem dynamischen Echtzeit-Lagebild-Dashboard dargestellt. Angreifer werden künftig Cyberangriffe, Sabotage, Spionage und Informationsoperationen noch gezielter und koordinierter ausführen. Daher sollte das Dashboard Cyberangriffe, Desinformationskampagnen, Narrative sowie die wesentliche Grundversorgung in Deutschland (beispielsweise Energie-, Wasser-, Gesundheits-, Nahrungsmittelversorgung und Internet) erfassen. Die Vorfälle und Versorgungslage werden im Analysezentrum ausgewertet, und die Intensität des Vorfalls wird bestimmt. Je nach Intensität des Vorfalls stehen unterschiedliche Krisenreaktionsmechanismen für die zuständigen Behörden zur Verfügung. Das Analysezentrum erstellt Profile der Angreifer. Außerdem werden fortlaufend die eigenen systemischen Schwachstellen analysiert.

Fortentwicklung operativer Fähigkeiten. Die gezielte Fortentwicklung eigener operativer Fähigkeiten im Cyber- und Informationsraum kann die Basis für Abschreckung und Verteidigung in dieser Domäne bilden. Enge Partner wie die USA und das Vereinigte Königreich investieren seit Jahren massiv in offensive Cyberfähigkeiten und sind in der Lage Angreifern wie China und Russland auf Augenhöhe zu begegnen. Deutschland befindet sich hier in einem großen Abhängigkeitsverhältnis. Für unsere nationale Sicherheit ist es dringend notwendig, eine strategische Doktrin für eine aktive Cyberabwehr zu entwickeln und – darauf aufbauend – operative Fähigkeiten fortzuentwickeln. Die Herstellung eines rechtlichen Fundaments für die Entwicklung und den Einsatz solcher Fähigkeiten muss dabei eine Priorität sein. Die bisherigen Rahmenbedingungen sind zu restriktiv. Zur Umsetzung müssen neue Kompetenzen auf Bundesebene geschaffen werden, z.B. beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), dem Bundesnachrichtendienst (BND) oder der Bundeswehr. Ähnliche Überlegungen sollten für den Informationsraum angestellt werden. In diesem Zusammenhang sollte ein Ansatz für die proaktive Beantwortung von gegnerischen Informationsoperationen entwickelt werden.

Zudem bedarf es einer international koordinierten Attribution und Reaktion auf Angriffe, auch um die Hemmschwelle für künftige Angriffe zu erhöhen. Diese könnten im Rahmen der NATO oder innerhalb der EU erfolgen.

Druck auf Plattformbetreiber erhöhen. Mit dem Digital Services Act der EU bestehen gesetzgeberische Rahmenbedingungen, die es erlauben, illegale Inhalte schneller von Plattformen zu entfernen. Für große Online-Plattformen und Suchmaschinen gelten dabei besondere

Sorgfaltsanforderungen. Die EU-Kommission hat bereits eine formale Untersuchung gegen Meta (Facebook, Instagram) eröffnet wegen des Verdachts, dass sie zu wenig gegen Einflussoperationen durch feindselige Akteure unternehmen.

Deutschland muss solche Bemühungen entschieden unterstützen. Die im „Weimarer Dreieck“ zusammengeschlossenen Länder – Frankreich, Deutschland und Polen – haben einen „Alarm- und Reaktionsmechanismus“ beschlossen und an die EU-Kommission appelliert, Kompetenzen im Rahmen des Digital Services Act voll auszuschöpfen und die Umsetzung der für Anbieter vorgeschriebenen Leitlinien sicherzustellen.

Resilienz stärken. In der breiten Bevölkerung sind hybride Bedrohungen weitestgehend unbekannt. Vorbereitungshandlungen auf Ausfälle von Infrastrukturen erfolgen so gut wie nicht. Die Bevölkerung muss mehr über hybride Bedrohungen, die Akteure dahinter, deren Ziele und Verbindungen zu populistischen und extremistischen Gruppen wie der AfD und dem BSW aufgeklärt werden und sich auf Ausfälle vorbereiten.

Das gleiche gilt für Desinformation und Propaganda. Unsere staatlichen Möglichkeiten, den Aktivitäten feindseliger Akteure in diesem Bereich entgegenzutreten, sind begrenzt. Zum einen sind die Maßnahmen, die Russland oder China anwenden, oft nicht explizit verboten. Zum anderen ist eine vollständige Kontrolle nicht nur nicht möglich, sondern im Sinne unserer freiheitlichen Ordnung sogar explizit nicht erwünscht. Die Grenze zur inhaltlichen Zensur legitimer Meinungsäußerung darf nicht überschritten werden.

Die eigentliche Abwehrleistung muss daher von den Bürgern übernommen werden. Die Resilienz unserer Gesellschaft gegenüber Desinformation und Propaganda hängt von der Fähigkeit der Bevölkerung ab, Desinformation von seriösen Nachrichten zu unterscheiden und sich von den Kommunikationsstrategien der feindseligen Akteure und Unterstützer im Inneren nicht verwirren zu lassen.

Die East Stratcom Task Force der EU hat aufgelistet, welche Verhaltensweisen dabei helfen, sich gegen Desinformation und Propaganda zu immunisieren: Bleibe wachsam, lerne zu dekodieren, verifiziere die Quelle, überprüfe die Fakten, vergleiche die Information mit anderen, denke nach, bevor Du etwas teilst, untersuche Bilder oder Videos, erziehe Dich selbst, ermutige kritisches Denken und melde verdächtige Inhalte.

Künftig sollte noch weitaus mehr in die Fähigkeiten von jungen Menschen, mit sozialen Medien kompetent umzugehen, investiert werden. Auf Plattformen wie YouTube oder TikTok werden Kinder und Jugendliche über Algorithmen immer wieder mit Desinformation und Propaganda konfrontiert, ohne in der Lage zu sein, diese als solche zu erkennen und damit verantwortungsvoll umzugehen. Ein „Anti-Desinformations-Führerschein“ sollte in Schulen in der 6./7. Klasse obligatorisch sein, und das Thema kontinuierlich eine Rolle im Unterricht spielen.

Wichtig ist auch, von Seiten des Staates Transparenz zu üben und das vorhandene Wissen über Trollfabriken und das Vorgehen von feindseligen Akteuren öffentlich zu machen, damit ein breites Verständnis über diese Dimension des „hybriden Krieges“ gegen Deutschland entsteht. Das gilt insbesondere auch rund um Wahlen, in denen Demokratien in besonderem Maße verletzlich sind gegen Desinformation und Propaganda.

Wie die Achse der Autokraten uns herausfordert, und wie die freiheitliche Ordnung sich behaupten kann

Noch vor ein paar Jahren war es möglich, Herausforderungen der internationalen Ordnung im eurasischen Raum voneinander getrennt zu betrachten: Russlands Aggression gegen Nachbarn wie Georgien und die Ukraine; Chinas Streben nach Vorherrschaft im Süd- und Ostchinesischen Meer und sein wachsender Druck auf Taiwan; Irans Nuklearprogramm und der Aufbau von Stellvertretermilizen im Nahen Osten; Nordkoreas aggressives, von nuklearer Aufrüstung begleitetes Auftreten.

Mittlerweile haben sich diese regionalen Herausforderungen zu einer übergreifenden Bedrohung der freiheitlichen, internationalen Ordnung verwoben. In seinem brutalen Angriffskrieg gegen die Ukraine wird Russland von der Islamischen Republik Iran unterstützt. China wiederum ist zum Hauptabnehmer von iranischem Öl geworden und baut auf Russland als strategischen Partner, um die internationale Ordnung grundlegend umzubauen. Nordkorea ist von China wirtschaftlich völlig abhängig und beliefert Russland bei seinem Angriffskrieg gegen die Ukraine mit erheblichen Mengen an Munition und inzwischen auch Soldaten.

Auch wenn sie keinen formalen Bündnisvertrag abgeschlossen haben und ihre geopolitischen Interessen nicht immer kongruent sind, nutzen diese vier Länder Synergien, unterstützen sich gegenseitig und fordern Europa, die USA und die indo-pazifischen Demokratien heraus. Die Hauptakteure dieser Achse der Autokraten sind Russland und China: zwei der fünf permanenten Mitglieder des UN-Sicherheitsrats, autokratisch regiert und revisionistisch gesinnt. Von diesen beiden Ländern geht eine Systemrivalität aus, die mit dem Bestreben einhergeht, die Welt in neue Blöcke zu sortieren, nämlich „den Westen“ gegen den Rest. Diesem Versuch müssen wir uns klar entgegenstellen und um Partner in Lateinamerika, Afrika und Asien auf Augenhöhe werben.

Was will die Achse der Autokraten?

Nach dem Ende des Kalten Krieges hat der Westen sich darum bemüht, Russland und China in die westlich geprägte Ordnung zu integrieren. Man hatte gehofft, dass sich Moskau und Peking, angetrieben durch ihr Interesse an der wirtschaftlichen Globalisierung, zu Unterstützern dieser neuen Ordnung entwickeln würden. Stattdessen haben sie sich zunehmend zu Kritikern dieses Systems und Gegenpolen zum Westen entwickelt. Dies geht so weit, dass sich beide eng abstimmen in ihrem Bemühen, den Westen zurückzudrängen und dessen geistige, wirtschaftliche und geopolitische Führung zu brechen. Dabei hoffen sie, von der zunehmenden Zahl anti-liberal und autokratisch geführter Staaten zu profitieren, welche die in der UN-Charta festgehaltenen politischen und sozialen Freiheitsrechte ablehnen oder durch diese in ihrem Handeln zumindest nicht eingeschränkt werden wollen. China und Russland versuchen beide bewusst, diesen Prozess zu unterstützen, indem sie Machthaber in Entwicklungs- und Schwellenländern bei der Entwicklung gefestigter autokratischer Strukturen unterstützen, z.B. durch den Aufbau von Kaderschmieden, und finanzielle Mittel für Investitionen zur Verfügung stellen. Dabei agieren sie machtpolitisch und militärisch. Russland will die Vormachtstellung, die die Sowjetunion einst hatte, möglichst zurückgewinnen. Es knüpft dabei zugleich auch an den Imperialismus der Zarenzeit an. China will die Vorherrschaft zunächst in Asien und dann global gewinnen. Beide Länder haben massiv in ihre Streitkräfte investiert und üben immer mehr Druck auf schwächere Länder in der Nachbarschaft aus. Bei Russland reicht dies bis hin zum offenen Krieg, den das Land gegen die Ukraine führt.

Die Ordnung, die Russland und China anstreben, basiert auf dem Recht des Stärkeren. Für China ist die Zielmarke 2049. Zum hundertjährigen Bestehen der kommunistischen „Volksrepublik China“ will es das mächtigste Land der Welt sein. Dazu muss es Amerika aus seiner internationalen Führungsrolle verdrängen. Dabei hilft, dass die USA innen- und zunehmend auch außenpolitisch zutiefst gespalten und polarisiert sind. Mit der Wiederwahl Donald Trumps kommt eine „America First“-Politik mit isolationistischen Tendenzen zurück, welche die Führungsrolle Amerikas von innen heraus in Frage stellt. Russland ist entschlossen, in einer neuen Weltordnung ebenfalls eine führende Macht zu werden; es will zumindest Ost- und Ostmitteleuropa dominieren und weit in den Rest Europas, in den Nahen Osten und nach Afrika hinein eine stabile Einflusszone aufbauen.

Die herrschenden Eliten dieser Staaten sind überzeugt, dass Amerikas Tage gezählt sind und dass nun ihre Zeit gekommen ist, um regional und global die Vorherrschaft anzutreten. Ihre Strategie zielt darauf ab, den vermeintlichen Niedergang des Westens zu verstärken und eine neue Ordnung aufzubauen, bei der sie selbst im Zentrum stehen.

Zu den machtpolitischen Zielen kommen auch ideologische Ziele im Rahmen der Systemrivalität. In beiden Ländern sind die herrschenden Eliten autokratisch organisiert. Sie halten sich nur mit massiver Repression an der Macht und sehen in der Verbreitung demokratischer Werte eine Gefahr. Für sie ist der Westen nicht nur aus machtpolitischen Gründen der Gegner, sondern auch, weil er Demokratie repräsentiert, von der die eigene Machtbasis zu Hause bedroht ist. Nicht die NATO als reines Verteidigungsbündnis stellt eine Gefahr für Russland dar, sondern der Wille der Ukrainerinnen und Ukrainer, als westlich organisierter Staat demokratisch, rechtsstaatlich und marktwirtschaftlich erfolgreich zu werden – so wie es Polen bereits vorgemacht hat. Irgendwann könnte die russische Bevölkerung sich fragen, warum eigentlich alle Staaten um sie herum wirtschaftlich erfolgreich sind und den Wohlstand ihrer Bevölkerung mehren, nur sie nicht.

Die Weltordnung, die Russland und China anstreben, soll nicht mehr von demokratischen Werten und Ideen geprägt sein, sondern von Prinzipien der Autokratie, der sogenannten „Machtvertikale“, wie es in Russland heißt: einer von oben gesteuerten Ordnung, in der sich die schwächeren Länder den Mächtigen fügen müssen.

Welche Instrumente wendet die Achse der Autokraten an?

Noch sind China und Russland in Kooperation mit der Islamischen Republik Iran und Nordkorea nicht stark genug, um gegenüber dem demokratischen Westen zu dominieren. Aber sie können ihre Ziele zumindest teilweise schon jetzt erreichen, indem sie über Bande spielen und eine Vielzahl von Instrumenten gleichzeitig nutzen. Welche sind dies im Einzelnen?

Neue Bündnisse. Gemeinsam arbeiten China und Russland insbesondere im Format der BRICS daran, enge Partnerschaften in einem multilateralen Rahmen aufzubauen und die Zahl der Mitglieder stetig zu erhöhen. Während ihnen letzteres gelingt, bleibt die Koordination der BRICS-Staaten begrenzt, da die Interessen der Mitglieder teils stark auseinandergehen. Zwischen den Mitgliedern besteht ein grundlegender Dissens über den Zweck des „Clubs“. Während China, Russland und der Iran die BRICS nutzen wollen, um westlichen Einfluss zurückzudrängen, geht es Ländern wie Brasilien und Südafrika eher um die Diversifizierung ihrer Partnerschaften, um wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungskooperationen. Sie sehen sich keineswegs als Gegenspieler des Westens, sondern durchaus als dessen Partner, dort wo es gemeinsame

Interessen gibt und ihnen auf Augenhöhe begegnet wird. Indien kommt innerhalb der BRICS eine Sonderrolle zu, da das Land China zunehmend als einen geopolitischen Rivalen betrachtet.

Parallel dazu verfolgt die Islamische Republik Iran eine andere Art von Netzwerkbildung. Teheran unterstützt Gruppen wie die Hamas, Hisbollah und die Huthis, um seinen politischen Einfluss auszuweiten und geopolitische Ziele in der Region zu verfolgen. Dieses Netzwerk von Proxies, die alle in erheblichem Maße aus Teheran gelenkt werden und finanziell sowie in der Versorgung mit Rüstungsgütern und -technologien abhängig sind, destabilisiert die gesamte Region. Die Islamische Republik Iran schafft so neue Handlungsspielräume, insbesondere für Russland, das in der Folge geopolitisch profitieren kann.

Politischer Druck. Russland und China werben insbesondere um die zahlreichen Staaten, die nicht eng an die USA angebunden sind und in erster Linie ihre eigenen Interessen verfolgen. Zum einen wollen sie damit den Westen schwächen, indem Unterstützung entzogen wird – beispielsweise bei UN-Abstimmungen. Zum anderen wollen sie auf diese Weise selbst in eine Position der Stärke kommen – wirtschaftlich, militärisch und politisch. China versucht, mit wirtschaftlichen Mitteln andere Länder an sich zu binden und abhängig zu machen. Im Rahmen der Belt-and-Road-Initiative vergibt es Kredite und Investitionen, die es in der Vergangenheit immer wieder genutzt hat, um anschließend politischen Druck auszuüben und wohlwollendes Verhalten gegenüber China zu erpressen. Nach einer Reihe von Negativbeispielen in Folge chinesischer Investitionen, allen voran der Hafen Hambantota in Sri Lanka, den sich China für 99 Jahre einverleibte, nachdem Kredite nicht bedient werden konnten, regt sich inzwischen jedoch auch erheblicher Widerstand in vielen Ländern gegen die Versuche Chinas, sie in Abhängigkeiten zu bringen. Russland bietet autokratischen Regimen Waffenlieferungen und Hilfe bei der Machtsicherung an, oft im Gegenzug für Zugriff auf natürliche Ressourcen.

Internationale Institutionen. China und Russland nutzen beide ihre Position in internationalen Institutionen wie den Vereinten Nationen dazu, ihre anti-westlichen Positionen voranzubringen. Vor allem China bemüht sich zunehmend um Einfluss in der UN, um das Verständnis von Demokratie und Menschenrechten umzuschreiben, Druck auf China abzublocken und strategische Abstimmungen für sich zu entscheiden. Dafür besetzt China strategisch wichtige Positionen in der UN. Den notwendigen Zuspruch dafür organisiert es über wirtschaftliche Verlockungen und politischen Druck, der sich aus daraus resultierenden Abhängigkeiten ergibt.

Technologieführerschaft. China ist davon überzeugt, dass der Schlüssel im Systemkonflikt mit den USA in der Technologieführerschaft liegt. Wer die Standards und Algorithmen bestimmt, kontrolliert die Zukunft. Darum bemüht sich China, insbesondere in den Zukunftstechnologien aufzuholen und führend zu werden. In nicht wenigen Bereichen ist China dies bereits gelungen. Darüber hinaus versucht China, wirtschaftlich und technologisch so stark zu werden, dass es gegenüber wirtschaftlichem Druck von außen weniger empfindlich wird und selbst aber wirtschaftlichen Druck auf andere ausüben kann.

Hybride Angriffe. Russland und China nutzen beide Geheimdienste und private Hackergruppen, um Spionage im großen Stil zu betreiben. Betroffen sind sowohl staatliche Institutionen als auch privatwirtschaftliche Unternehmen. Durch die Cyberaktivitäten im Bereich von Wirtschaft und Forschung kommt es zu einem beachtlichen staatlich gelenkten Technologietransfer. Mit Hilfe von Desinformation sollen die Europäer untereinander sowie Europa und die USA voneinander gespalten werden, getreu dem Motto: „Teile und herrsche“. Bei der Verbreitung eigener Narrative wird zunehmend eine Zusammenarbeit der Staaten erkennbar. Es wird versucht, an bestehende Amerikakritik und Anti-Amerikanismus anzudocken und diese so zu verstärken, dass Europa

geopolitisch neutralisiert wird oder sogar zur russischen und chinesischen Seite neigt. Sowohl Russland als auch China sehen Deutschland dabei als wichtigsten europäischen „swing state“ an.

Staatsterrorismus. Vor allem Russland hat in der jüngeren Vergangenheit immer wieder auf Staatsterrorismus zurückgegriffen, um die eigenen Interessen im Ausland durchzusetzen. Prominente Fälle sind der Tiergartenmord in Berlin und der Einsatz von Nervengift gegen den ehemaligen MI6-Doppelagenten Sergei Skripal.

Aufrüstung. Russland und China haben in den letzten Jahren ihre Streitkräfte erheblich ausgebaut. Für Russland wird die Konfrontation mit der NATO damit eine Option. Der deutsche Nachrichtendienst ist der Auffassung, dass Russland spätestens am Ende dieses Jahrzehnts in der Lage sein wird, die NATO anzugreifen. Schon jetzt werden immer mehr rote Linien getestet. Die NATO soll ad absurdum geführt werden, indem das Vertrauen in ihre Beistandsklausel unterminiert wird, beispielsweise wenn Hilfe im Zuge eines Angriffs auf das Baltikum ausbliebe oder verspätet einträte. Im Kreml geht man davon aus, dass der Westen große Schwierigkeiten hätte, eine gemeinsame und entschlossene Antwort zu finden. Neben der konventionellen Aufrüstung sehen wir auch im nuklearen Bereich Entwicklung. China investiert massiv, um seine nuklearen Kapazitäten auf das Level der USA zu bringen, Nordkorea will seine limitierten Fähigkeiten erweitern, und auch die Islamische Republik Iran könnte zeitnah in den Besitz einer Nuklearwaffe gelangen.

Wachsende Zusammenarbeit der Achse der Autokraten

Russland und China arbeiten seit Jahren immer enger zusammen. Dabei ist wichtig zu betonen, dass es sich keineswegs um ein Verhältnis auf Augenhöhe handelt. Vielmehr ist Russland massiv abhängig von China, das Russland nicht als ebenbürtig, sondern eher als Juniorpartner in der Beziehung ansieht. Was die beiden Länder eint, ist ihre Ablehnung des Westens und ihr Bestreben, die internationale Ordnung zugunsten der eigenen Interessen zu verändern. Entgegen den Hoffnungen des Westens hat China daher nicht dabei geholfen, Russland vom Kriegskurs gegen die Ukraine abzubringen. Vielmehr unterstützt China den Krieg maßgeblich. Ohne chinesische Hilfe, vor allem in Form von Dual-Use-Gütern, könnte Russland diesen Krieg kaum führen. Präsident Xi und Präsident Putin treffen sich regelmäßig in ihren Hauptstädten und stimmen sich bei multilateralen Treffen ab. Im November 2024 war der vormalige russische Verteidigungsminister Shoigu für vier Tage in Peking für „Konsultationen über strategische Angelegenheiten“ mit dem chinesischen Außenminister Wang Yi und anderen.

In ihrer gemeinsamen Erklärung vom 4. Februar 2022, kurz vor Russlands Invasion in die Ukraine, haben Russland und China die Stoßrichtung ihres Zweckbündnisses deutlich gemacht. Es finde eine „Transformation der Weltordnung“ statt, heißt es da. „Einige Akteure jedoch“ – gemeint ist der Westen – „behindern die Entwicklung und den Fortschritt der Menschheit“. China und Russland hingegen seien als Weltmächte bereit, gemeinsam Verantwortung zu übernehmen und eine „wohlhabendere, stabilere und gerechtere Welt aufzubauen“.³⁰ Für beide Seiten ist der andere der wichtigste Partner im Kampf gegen die Dominanz Amerikas und des Westens; ohne einen solchen machtpolitisch in der oberen Liga spielenden Partner würde Russland die Isolation drohen und China müsste sehr viel mehr eigene Ressourcen investieren. Momentan kann es im

³⁰ Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, 4. Februar 2022; <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>.

Windschatten des russischen Angriffskrieges in Europa und der komplexen Konfliktlage im Nahen Osten seine Machtstellung im Indo-Pazifik weitestgehend ungestört ausbauen.

Teheran spielt innerhalb der Achse eine unterstützende Rolle. Die Islamische Republik Iran ist kürzlich Mitglied der BRICS und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO) geworden. Geopolitisch orientiert sich das Land nach Osten, sieht in Russland den großen Verbündeten. Schon bei der Unterstützung des syrischen Machthabers Baschar al-Assad haben die Islamische Republik Iran und Russland kooperiert. Auch im Krieg gegen die Ukraine hat das Regime in Teheran Russland mit Waffenlieferungen unterstützt. Im Zuge des israelischen Angriffs auf Ziele in der Islamischen Republik Iran im Oktober 2024 wurden dessen Produktionskapazitäten jedoch erheblich beeinträchtigt, sodass unklar ist, was an Lieferungen noch möglich ist. Auch die jemenitischen Proxies der Islamischen Republik Iran, die Huthis, sind in diese Beziehung integriert. Einerseits liefern sie Rekruten für Russlands Krieg gegen die Ukraine, andererseits erhalten sie aus Moskau Unterstützung in Form von Zieldaten und militärischen Ausbildern, mit denen sie ihre Angriffe auf westliche Handels- und Militärschiffe im Roten Meer ausweiten können. Zugleich ist China zum wichtigsten Kunden für iranische Energie geworden, welches die Islamische Republik China zu einem Vorteilspreis überlässt. Obwohl es verschiedene gemeinsame Militärmäner zwischen der Islamischen Republik Iran und China gab, ist die militärische Zusammenarbeit noch nicht weiter formalisiert. Im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit wurde ein 25-Jahre-Deal verabschiedet, der zur großen Frustration Teherans bisher jedoch kaum nennenswerte chinesische Investitionen im wirtschaftlich maroden Iran hervorgebracht hat. Auch mit Russland ist ein Abkommen vorgesehen, das bisher jedoch nicht zur Unterzeichnung kam. Timing und Inhalt werden von der russischen Seite diktiert. Ähnlich wie im Verhältnis zu China besteht hier eine große Machtasymmetrie zugunsten Russlands. Beide Länder werden vom Regime, dessen eigene Stabilität nach Innen inzwischen weit weniger sicher ist als in den anderen drei Achsen-Ländern, als Garantiemächte angesehen. Indem Russland und China an die Seite der Islamischen Republik Iran gerückt sind, ist eine internationale Isolation des Regimes, wie sie vor einigen Jahren noch denkbar war, heute unmöglich geworden.

Die Islamische Republik Iran teilt den russischen und chinesischen Anti-Amerikanismus und verfolgt wie sie in der eigenen Region eine revisionistische Agenda. Alle drei Staaten setzen zunehmend militärischen Druck ein, um Amerika, seine Partner und Alliierten einzuschüchtern und zum Rückzug zu bewegen. Und ebenso wie Russland und China ist die herrschende Elite in Teheran sehr besorgt über eine mögliche Demokratisierung, die mit amerikanischem Einfluss gleichgesetzt wird.

Das vierte Mitglied dieser Achse ist Nordkorea. Mit Russland, China und der Islamischen Republik Iran teilt es die anti-amerikanische, anti-westliche und anti-demokratische Agenda. Mit der Lieferung von Munition und der Bereitstellung von Truppen für Russlands Krieg – es sind bereits mindestens 12.000 nordkoreanische Soldaten in Russland – ist die Verbindung mit Russland noch enger geworden. Nordkorea leistet damit einen wichtigen Beitrag zur russischen Durchhaltefähigkeit. Als einzige der vier beteiligten Staaten haben Nordkorea und Russland ein formales Verteidigungsbündnis abgeschlossen, das sich auch in hochrangigen Delegationsbesuchen ausdrückt. Es wird angenommen, dass Nordkorea im Gegenzug von Russland Zugang zu fortschrittlicher Waffentechnologie erhält. Wirtschaftlich hängt Nordkorea wiederum fast gänzlich von China ab, das wichtigste Drehkreuz für illegale Importe ist. Die Beschaffung von Maschinen für die Waffenproduktion läuft fast gänzlich über China.

Am lockersten ist die Zusammenarbeit zwischen Nordkorea und der Islamischen Republik Iran. In der politischen Zusammenarbeit propagiert Nordkorea zwar die Unterstützung des iranischen Regimes, das als gleichgesinnter Staat angesehen wird, aber wirtschaftlicher Austausch findet

kaum statt. Kooperation im militärischen Bereich kann nicht ausgeschlossen werden. Es wird spekuliert, dass Nordkorea dem iranischen Regime Motoren für den Bau von Mittelstreckenraketen geliefert hat.

Die Mitglieder der informellen Achse haben übereinstimmende Interessen, die sie zusammenbringen und dazu bewegen, in die gleiche Richtung zu arbeiten und sich auch oft abzustimmen. Alle vier wollen die regelbasierte internationale Weltordnung schwächen und Amerikas Einfluss als globale Gestaltungsmacht, die auch in Folge teils schwerer außenpolitischer Fehler seit George W. Bush schrittweise abgenommen hat, weiter zurückdrängen. Demgegenüber stellen sie keinen eigenen Gestaltungsanspruch, der selbstverständlich legitim wäre, sondern Vorstellungen von imperialer Vorherrschaft und das Recht des Stärkeren.

Zugleich gibt es zwischen den vier Ländern auch Spannungen und Konflikte vielfältiger Art. Zwischen China und Russland gibt es Spannungen in Eurasien, unter anderem den Wettbewerb um die Vorherrschaft in Zentralasien. China will sich nicht allzu offen zu den Partnern der Koalition bekennen, um sich diplomatischen Spielraum im Verhältnis mit den USA, Europa und anderen Ländern offenzuhalten. Es ist zumindest unklar, ob Peking die zunehmende Unterstützung Russlands durch Nordkorea gutheißt. Auch sind Moskau und Peking zögerlich bei der Unterstützung der Islamischen Republik Iran, unter anderem weil sie gute Beziehungen zu den Golfmonarchien, den regionalen Konkurrenten des iranischen Regimes, für wichtig befinden.



© Ralf Rödel

Doch trotz dieser Einschränkungen sind die vier Länder mindestens als Zweckbündnis in den letzten Jahren immer mehr zusammengerückt. Sie unterstützen sich in der anti-amerikanischen und anti-westlichen Stoßrichtung ihrer Außenpolitik. Der Krieg in der Ukraine hat diese Entwicklung sichtbar gemacht und zugleich beschleunigt. In entscheidenden Momenten agieren die vier gemeinsam und unterstützen sich in den jeweiligen Kerninteressen.

Unsere Verwundbarkeiten

Der Westen ist von der Intensität, mit der sich die Achse der Autokraten gegen die internationale Ordnung wendet, überrascht worden. Die Aggression gegen Nachbarn, wie sie Russland seit 2008 mit dem Krieg gegen Georgien begonnen hat, wurde lange heruntergespielt und nicht ausreichend ernstgenommen. Zugunsten der Atomverhandlungen mit der Islamischen Republik Iran verschloss man die Augen vor dessen Export von Terror in die gesamte Region, der diese massiv destabilisiert. Und auch Chinas zunehmend aggressives Verhalten im Süd- und Ostchinesischen Meer, wo es das Urteil eines internationalen Schiedsgerichts zugunsten der philippinischen Gebietsansprüche nicht anerkennt und ignoriert, hatte keine Konsequenzen. Man ging davon aus, dass das übergeordnete Interesse dieser Länder darin bestünde, mit dem Westen gute ökonomische Beziehungen zu haben, und dass dieses Interesse größere geopolitische Konfrontationen verhindern würde.

Der großflächige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine seit dem Februar 2022 hat jedoch gezeigt, dass diese Annahme falsch war. Die Einbindung in die globale Wirtschaft hält diese Länder nicht davon ab, ihre revisionistischen Visionen in die Tat umzusetzen. Für sie geht es nicht um das „ob“, sondern nur um das „wie“ – um den geeigneten Moment, schwächere Nachbarn einzuschüchtern, zurückzudrängen und gegebenenfalls auch offen militärisch anzugreifen.

Mit Blick auf die vielen Staaten, die nicht eindeutig mit den USA verbunden sind oder der Achse der Autokraten nahestehen, steht der Westen nicht gut da. Deren Prioritäten haben wenig mit den für uns zentralen Sicherheitsfragen zu tun. Oft geht es um Armutsbekämpfung, Regimestabilität oder wirtschaftliche Entwicklung. Entsprechend hat die große Mehrheit der in der UN-Generalversammlung vertretenen Staaten den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine zwar scharf verurteilt, beteiligt sich aber nicht an der Isolation Russlands und der Durchsetzung von Sanktionen. Oft mit eigenen Konflikten in der Region beschäftigt, die wiederum in Europa wenig Aufmerksamkeit bekommen, sehen sie den Krieg in der Ukraine mehrheitlich als europäisches Problem an. Diese Sichtweise wurde vom indischen Außenminister in der Formulierung, Europa müsse aus der Denkweise herauswachsen, dass die Probleme Europas die Probleme der Welt seien, auf den Punkt gebracht. Gelingen dem Westen und insbesondere Europa hier nicht die Kurskorrektur, wird es schwer werden, gegenüber China in der Gunst der vielen unentschlossenen Staaten zu bestehen und deren Unterstützung zum Schutz der regelbasierten internationalen Ordnung zu gewinnen.

Dem Westen fällt es schwer, die Veränderung im Verhältnis zu den Ländern der Koalition der Autokraten zu akzeptieren und die Konsequenzen zu ziehen. Noch viel zu oft setzen Länder des Westens darauf, dass die Autokraten durch Argumente und freundliche Einladungen doch noch überzeugt werden können, sich von ihrem Kurs der Aggression und Expansion wieder zu verabschieden – so in etwa, wenn es nicht nur von den Pro-Putin-Parteien AfD und BSW, sondern auch aus dem demokratischen Spektrum in Deutschland pauschal heißt, man müsse mit Putin verhandeln, anstatt in die Verteidigungsfähigkeit der Ukraine zu investieren und sie so in eine Position der Stärke zu bringen.

Der Westen hat noch einige Schritte zu gehen, um tatsächlich zu einer Haltung der Wehrhaftigkeit und Verteidigungsfähigkeit zu kommen. Erste Initiativen wurden bereits angestoßen. Die NATO ist wiederbelebt worden und hat ihre ursprüngliche Aufgabe in Europa – die Bündnisverteidigung – wieder zur Priorität gemacht. Die Ukraine wird unterstützt, wenngleich noch nicht in dem Rahmen, der notwendig wäre, damit sie sich effektiv gegen Russland verteidigen kann. Auch gegenüber Chinas Einfluss ist der Westen skeptischer geworden. Hier hat ein Umdenken eingesetzt, das sich nun aber auch im Handeln widerspiegeln muss. Zudem investiert Europa wieder mehr in seine Verteidigung – auch wenn insbesondere die westeuropäischen Staaten hier noch am Anfang stehen. Nur aus einer Position der Stärke heraus sind Abschreckung und Verteidigung gesichert. Das wiederum ist essenziell, um die Achse der Autokraten daran zu hindern, weitere Konfliktfelder zu eröffnen, und stattdessen Optionen für politische Lösungen zu ermöglichen.

Strategie: Was zu tun ist

Deutschland, Europa und seine Partner in Nordamerika, Asien und anderswo haben alle Voraussetzungen, um in der Auseinandersetzung mit den Autokraten zu bestehen. Bisherig aber zögert man noch, die neue Herausforderung anzuerkennen und auch anzunehmen. Russland, China und die Islamische Republik Iran haben ein Momentum und können zumindest Teilerfolge vorweisen

bei der Schwächung der freiheitlichen Demokratien und der regelbasierten internationalen Ordnung.

Die freiheitlichen Demokratien müssen ihre Kräfte mobilisieren und konzentrieren, um zu verhindern, dass die Koalition der Autokraten stärker wird, sich enger verbindet und die internationale Ordnung aus den Angeln hebt.

Dafür sollten sie an den folgenden Punkten ansetzen:

Die veränderte strategische Lage anerkennen. Deutschland und Europa müssen einsehen, dass es sich nicht um eine vorübergehende Krise im Verhältnis zu Russland und China handelt, sondern um eine neue, langfristige Konfrontation, die unser außen- und sicherheitspolitisches Handeln prägen wird. Von China und Russland geht ein Systemkonflikt aus, in dem diese Staaten versuchen, die internationale Ordnung zu ihren Gunsten zu verändern und die Welt in „den Westen“ und „den Rest“ zu spalten. Unser Ziel muss daher sein, diese Spaltung zu verhindern.

Neue globale Partnerschaften entwickeln. Die Herausforderung durch die Achse der Autokraten betrifft auch viele Länder in Asien, dem kommenden Epizentrum der Weltpolitik. Japan, Südkorea, Indien und andere sind sehr daran interessiert, sich enger mit Deutschland und Europa zu verbinden. Eine solche Verbindung stärkt nicht nur ihre Position gegenüber einem auf Expansion und regionale Vormacht drängenden China. Sie verringert auch die einseitige Abhängigkeit von den USA. Umgekehrt gilt das auch für Deutschland und Europa. Mit strategischen Partnern in Asien, die sich selbst von Russland und China bedroht fühlen, können europäische Sicherheitsinteressen gegenüber beiden Ländern besser geltend gemacht werden. Zugleich müssen aber auch Partnerschaften mit anderen Ländern in Lateinamerika, Afrika, dem Nahen Osten und Asien eingegangen und vertieft werden, mit denen es in Hinblick auf Werte weniger Übereinstimmung gibt. Um diese Länder für uns und den Schutz der regelbasierten internationalen Ordnung zu gewinnen, müssen wir diplomatisch, kulturell und wirtschaftlich Boden gut machen. Die Zahl der Staaten, die den Vorwurf westlicher Arroganz erheben und auf den erhobenen Zeigefinger zunehmend ungehalten reagieren, ist in den letzten Jahren nicht kleiner, sondern größer geworden. Gleichzeitig ist die „soft power“ liberaler Werte nach wie vor überall auf der Welt hoch. Nicht umsonst fliehen Menschen in der Regel in den liberalen Westen und nicht nach Russland oder China. Diese „soft power“ müssen Europa und Deutschland viel stärker nutzen, gerade um die vielen „hybriden“ Staaten, die weder komplett demokratisch noch autokratisch organisiert sind, an uns zu binden und zu stabilisieren. Nur indem der Westen global engagiert bleibt und Alternativen anbietet, kann verhindert werden, dass Vakua entstehen, die Russland und China für sich zu nutzen wissen. Das hat in manchen Regionen, insbesondere in Europas südlicher Nachbarschaft, zur Folge, dass auch mit Autokratien kooperiert werden muss, um außen- und sicherheitspolitische Ziele zu erreichen. Entscheidendes Kriterium sollte im Umgang mit Autokratien für uns sein, keine Abhängigkeiten einzugehen. Durch verlässliche Handelsbeziehungen auf Augenhöhe, regelmäßige Konsultationen, Unterstützung gegen Destabilisierungsbestrebungen und die Auswirkungen des Klimawandels, aber auch durch Kooperation im militärischen Bereich müssen Europa und der Westen versuchen, Länder aus dem Einflussbereich Russlands und Chinas zu lösen. Dies erfordert jedoch eine klare Strategie, die über kurzfristige wirtschaftliche Interessen hinausgeht, sowie eine enge Abstimmung zwischen den europäischen Staaten und Institutionen.

Erneuerung Europas. Ein Europa, das in seine wirtschaftliche, technologische und militärische Stärke investiert, wird auch global ganz anders wahrgenommen. Dazu gehört auch eine neue Handlungsfähigkeit. Die Zeiten, in denen Europa exklusiv von Paris und Berlin geführt wird, sind vorbei. Zugleich ist es illusorisch anzunehmen, dass alle 27 EU-Mitgliedstaaten sich rasch auf ein entschlossenes strategisches Handeln einigen können. Deshalb braucht Europa, um global in

einer veränderten Welt mitspielen zu können, neue Formate der Zusammenarbeit: Koalitionen, die vorangehen und andere mitnehmen können. Im Bereich von Sicherheit und Außenpolitik wäre etwa ein flexibles „E4-Plus 2“-Format denkbar, bestehend aus Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Polen (E4), sowie EU-Kommission und NATO (Plus 2), das je nach Themenlage um weitere Mitgliedstaaten erweitert wird.

Neubau der transatlantischen Partnerschaft auf Augenhöhe. Die wichtigste Voraussetzung in der Auseinandersetzung mit der Koalition der Autokraten ist die Einigkeit des Westens. Die Europäer untereinander sowie Europa und die USA dürfen sich nicht auseinanderdividieren lassen. Ein gestärktes Europa, das sich um sich selbst kümmert und Verantwortung für europäische Sicherheit übernimmt, wäre auch ein weitaus besserer Partner für die USA – und würde von Washington in ganz anderer Weise ernstgenommen werden. Amerika wird sich künftig, unabhängig von der Regierung, vor allem auf Asien fokussieren. Europa sollte den Übergang in die Selbstverantwortung souverän und selbstbestimmt gestalten, nach eigenen Interessen und Vorstellungen, und nicht erst auf Drängen Amerikas reagieren. Dabei wird Europa auf lange Zeit auf eine konstruktive Partnerschaft mit den USA angewiesen bleiben, wegen der eigenen Sicherheit, aber auch, weil beide Seiten davon profitieren, wenn sie zu einem gemeinsamen Ansatz finden. Das gilt insbesondere in den Krisenregionen: gegenüber Russland, im Nahen Osten und im Indo-Pazifik. Europa ist gefordert, selbst Lösungsansätze zu entwickeln, statt wie häufig in der Vergangenheit auf amerikanische Ideen und Initiativen nur zu reagieren.

Gesellschaftliche und politische Resilienz nach innen steigern. Eine zentrale Aufgabe der politischen Mitte in Deutschland und Europa besteht darin, den demokratiefeindlichen Tendenzen an den politischen Rändern entgegenzutreten. Wir brauchen uns nicht gegen Autokratien zu wehren, wenn immer größere Teile unserer Gesellschaft selbst in anti-demokratische Gesinnungen abdriften und Parteien wählen, die als extremistisch eingestuft werden oder die imperialen Ambitionen Russlands offen begrüßen. Dafür muss zum einen die Repräsentationslücke durch die Politik geschlossen werden, indem die Menschen Vertrauen zurückgewinnen und sich durch die etablierten Parteien wieder vertreten fühlen. Zum anderen muss die Aufklärung gegenüber Desinformationskampagnen von außen und deren Zusammenspiel mit Pro-Putin-Parteien in Deutschland viel stärker vorangetrieben werden.

Wirtschaftliche Stärke und technologische Führung behalten und erneuern. Deutschland muss seine Wirtschaft rundum erneuern. China investiert strategisch und in großem Umfang in Zukunftstechnologien mit dem Ziel, diese zur globalen Vorherrschaft zu nutzen. Die USA haben darauf mit einem großen Investitionsprogramm reagiert. Deutschland und Europa müssen sich ebenfalls im Bereich der Wirtschaft strategischer aufstellen und die Rahmenbedingungen für die vorhandenen, kreativen Köpfe und Unternehmen insbesondere im Bereich von Zukunftstechnologien erheblich verbessern. Indem chinesische Unternehmen die üblichen Marktpreise durch Subventionen unterbieten, geht europäischen Technologieführern – wie beispielsweise Ericsson und Nokia im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur – der Markt verloren. Um diesen Unternehmen mit ihren Technologien in dem unfairen Wettbewerb mit China eine Chance zu geben, braucht die EU eine Industriepolitik für den heimischen Markt.

Militärische Stärke wiedergewinnen. Die bisherigen Investitionen in die Bundeswehr sind ungenügend, allem Reden über die Zeitenwende zum Trotz. Deutschland ist wieder einmal nur sehr „bedingt abwehrbereit“ – auch mit Blick auf seine NATO-Verpflichtungen. Russland wird nach Meinung von Experten spätestens Ende des Jahrzehnts in der Lage sein, die NATO anzugreifen. Zudem wird in einer Zeit, in der die autokratischen Staaten militärische Macht und Gewalt wieder ins Zentrum der internationalen Politik gebracht haben, deutlicher denn je: Ernst genommen wird

man international nur noch, wenn man der Hochrüstung durch Russland und China etwas Substantielles entgegenstellen kann.

Strategische Handlungsfähigkeit Deutschlands herstellen. Deutschland braucht einen Nationalen Sicherheitsrat, der im Kanzleramt angesiedelt ist, zur Koordination einer ressortübergreifenden, tatsächlich strategischen Außenpolitik. Einen Kompetenz- und Machtwettbewerb zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt kann Deutschland sich nicht mehr leisten. Deutschland muss die umfassende Herausforderung durch die Koalition der Autokraten und das veränderte europäische und transatlantische Umfeld anerkennen und sein außenpolitisches Denken auf die Höhe der Zeit bringen. Es muss, in Partnerschaft mit anderen, eine Strategie entwickeln und umsetzen, die auf den Schutz der Demokratie und einer freiheitlichen internationalen Ordnung ausgerichtet ist, von der Deutschlands Sicherheit, Freiheit und Prosperität abhängt. All dies muss auch in einer neuen Sicherheitsstrategie deutlich werden, die den Fokus nicht, wie die bestehende Strategie, auf eine Bestandsaufnahme setzt, sondern tatsächlich nach vorne gerichtet strategische Ziele ebenso wie die dafür nötigen Mittel und Instrumente benennt. Die Umsetzung einer aktualisierten Nationalen Sicherheitsstrategie (gleiches gilt für die China-Strategie) durch die Ressorts muss vom Nationalen Sicherheitsrat fortschreitend kontrolliert werden. Wo Nachholbedarfe bestehen, müssen die Häuser aufzeigen, mit welchen Maßnahmen und in welchen Zeitraum diese behoben werden können.

Schlussfolgerungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik: Was auf dem Spiel steht

Der russische Krieg gegen die Ukraine, das zunehmend aggressivere Auftreten Chinas in der Welt-politik und in Ostasien, der Krieg im Nahen Osten und der Aufstieg rechts- und linkspopulistischer Strömungen in Deutschland und Europa stellen existenzielle Herausforderungen für die künftige deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in Europa dar. Gleichzeitig ist mit der Wiederwahl Donald Trumps zum US-Präsidenten mit erheblichen Änderungen der amerikanischen Außenpolitik, gerade auch gegenüber Europa, zu rechnen. Im Kern geht es bei den wesentlichen Herausforderungen darum, dass revisionistische Akteure wie Russland und China, aber auch die Islamische Republik Iran und andere die bestehende Weltordnung verändern wollen. Zumindest Russland hat gezeigt, dass es bereit ist, dies nicht nur mit wirtschaftlichen und politischen Mitteln zu tun, sondern dafür Krieg zu führen.

Deutschland ist auf eine freiheitliche und regelgeleitete europäische und internationale Ordnung angewiesen: aufgrund unserer eigenen Identität als demokratisch-freiheitlicher Rechtsstaat in einem geeinten Europa, unserer sicherheitspolitischen Grundüberzeugungen im transatlantischen Bündnis sowie unserer wirtschaftlichen Interessen als exportorientiertes Land, das von internationalen Rohstoff-, Waren- und Finanzströmen abhängt. Diese freiheitliche, regelgeleitete internationale und europäische Ordnung ist heute stärker gefährdet als jemals seit dem Ende des Kalten Krieges. Daraus ergibt sich, dass Deutschland im eigenen Interesse größere Verantwortung übernehmen muss in Europa und der Welt. Deshalb ist die von Bundeskanzler Scholz im Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 ausgerufenen „Zeitenwende“ konsequent umzusetzen und weiterzuführen.

Denn wenn die regelgeleitete internationale und europäische Ordnung weiter zerbricht, stehen auch Deutschlands Freiheit, Sicherheit und Wohlstand auf dem Spiel.

Deutschland muss im Interesse Europas eine Führungsrolle übernehmen

Angesichts der in den vorausgegangenen Kapiteln diskutierten Herausforderungen und Bedrohungen muss Deutschland eine europäisch abgestimmte Führungsrolle übernehmen, damit Europa wieder sicherer und als außenpolitischer Akteur handlungsfähig wird. Der Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur muss im engen Verbund mit unseren europäischen und – soweit in Zukunft möglich – transatlantischen Partnern erfolgen. Aufgrund seiner Wirtschaftskraft, seiner zentralen geographischen Lage und des in Jahrzehnten erworbenen Ansehens als zuverlässiger Partner („soft power“) hat Deutschland ein Potenzial wie kein anderes europäisches Land, eine solche Führungsrolle zu übernehmen. Daraus entsteht auch eine Verpflichtung zur Verantwortung: Eine mit ihnen abgestimmte deutsche Führungsrolle wird insbesondere von unseren östlichen und nördlichen Nachbarn schon lange eingefordert. Auch Washington erwartet seit vielen Jahren, dass Deutschland seine Zusagen erfüllt und die transatlantischen Beziehungen verantwortungsvoll mitgestaltet. Das gilt umso mehr, wenn die neue Trump-Administration auf „America First“ setzt, das transatlantische Verhältnis vernachlässigt, transaktional und unilateral handelt oder sich international gar zurückzieht. In jedem Fall werden die USA mehr denn je von uns Europäern verlangen, dass wir einen stärkeren Beitrag zur Gewährleistung unserer eigenen Sicherheitsinteressen leisten – und das zu Recht! Wir Europäer müssen selbst zum Garanten unserer europäischen Sicherheit werden. Tun wir es nicht, wird es niemand tun.

Eine deutsche Führungsrolle in Europa heißt nicht, anderen etwas aufzuzwingen. Aber unsere Partner in Europa und der Welt haben einen Anspruch darauf, dass wir unsere Werte, Ziele und Interessen klar artikulieren und dafür selbstbewusst gemeinsam mit unseren Partnern und der EU eintreten.

Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Partnerschaft mit Frankreich und Polen. Eine der dringendsten Aufgaben der neuen Bundesregierung wird in diesem Zusammenhang sein, das tief zerrüttete deutsch-französische Verhältnis wiederzubeleben. Das „Weimarer Dreieck“ bietet die Chance, gemeinsam und strategisch Sicherheit für Europa aufzubauen in einer Epoche, in der Russland die europäische Sicherheit bedroht. Auch das Vereinigte Königreich sollte eng einbezogen werden, etwa in Gestalt einer Kontaktgruppe, die sich um die Ausarbeitung von Vorschlägen für die künftige Ordnung Europas kümmert.

Deutschland kommt in Europa eine Schlüsselrolle zwischen Ost und West, aber auch Nord und Süd zu: es muss seinen östlichen und nördlichen Partnern Rückhalt und Rückversicherung bieten, als ein verlässlicher Partner, der ihre spezifischen Sicherheitsinteressen ernst nimmt, und gleichzeitig die Staaten Europas vor allem im Süden einbinden, die sich durch eine größere geographische Distanz zu Russland nicht in gleicher Weise bedroht fühlen. Denn wenn Europa ein Kontinent der Unsicherheit bleibt, gezeichnet von Kriegen und Konflikten, dann wird das uns alle treffen, unsere Freizügigkeit einschränken und Wohlstand reduzieren. Eine zentrale Aufgabe dabei ist die enge Abstimmung mit der NATO und den EU-Institutionen in Brüssel. An dieser Abstimmung mit Brüssel, aber auch mit unseren östlichen, nördlichen und südlichen Nachbarn hat es in den vergangenen Jahren gemangelt.

Weltpolitisch bedeutet eine deutsche Führungsrolle, dass wir zusammen mit unseren europäischen Partnern in Lateinamerika, Afrika und Asien für unsere Positionen werben, dabei die unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Länder ohne Arroganz ernst nehmen und in unsere eigenen Überlegungen einbeziehen. Keinesfalls dürfen wir uns auf eine weltpolitische Frontstellung einlassen, bei der der „Westen“ dem „Rest der Welt“ gegenübersteht. Eine solche Frontstellung wird zur Zeit von Russland und China propagiert und findet leider global viele Anhänger. Demgegenüber gilt es festzuhalten, dass die auf der UN-Charta basierende freiheitliche und regelgeleitete internationale Ordnung mit dem Schutz der Menschenrechte, einer offenen Weltwirtschaftsordnung und vielfältigen multilateralen Institutionen gerade den machtpolitisch Schwächeren Möglichkeiten bietet, ihre Ziele und Interessen einzubringen. Wir dürfen nicht zulassen, dass aus der Stärke des Rechts das Recht der Stärkeren wird. Genau deshalb unterstützen wir die Ukraine in ihrem Abwehrkampf gegen ein revisionistisches und imperiales Russland.

Schließlich kann eine deutsche Führungsrolle im europäischen Kontext nur funktionieren, wenn die öffentliche Meinung ein solches Vorhaben unterstützt. Die Deutschen sind gespalten, wenn es um ein stärkeres internationales Engagement geht.³¹ Eine militärische Führungsrolle in Europa wird sogar von zwei Dritteln abgelehnt; gleichzeitig befürwortet die Hälfte der Bevölkerung Verteidigungsausgaben in Höhe von 3-3,5% des Bruttonationalprodukts, allerdings nicht, wenn dies auf Kosten der Sozial-, Umwelt- oder Entwicklungsbudgets geht.³² Vor diesem Hintergrund ambivalenter Einstellungen ist eine ständige politische Kommunikation vonnöten. Es muss Überzeugungsarbeit geleistet werden, warum ein stärkeres deutsches Engagement in der Außen- und Sicherheitspolitik von existenzieller Bedeutung ist – gerade auch, um einen weiteren Krieg in

³¹ Nach der neuesten Umfrage der Körber-Stiftung befürworten 46% der Befragten ein stärkeres deutsches Engagement in internationalen Krisen, 44% sind für Zurückhaltung. Vgl. Körber-Stiftung (Hrsg.), *The Berlin Pulse 2024-2025*, S. 15.

³² Ebd., S. 16, 17.

Europa zu verhindern. Das Thema „Frieden“ darf kommunikativ nicht der AfD und dem BSW überlassen werden, die statt Frieden de facto eine Unterwerfung der Ukraine propagieren.

Unterstützung für die Ukraine europäisch organisieren

Die wichtigste Aufgabe für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in den nächsten Jahren wird die Unterstützung der Ukraine – sowie anderer Länder in der von Russland beanspruchten Einflussosphäre (Moldau, Georgien) – und die Abschreckung gegenüber Russland sein. Dabei bedeutet eine deutsche Führungsrolle in Europa nicht, alleine für die Unterstützung der Ukraine verantwortlich zu sein. Unsere Aufgabe ist vielmehr, Initiativen anzustoßen und umzusetzen und die Zusammenarbeit innerhalb der EU verbessern. Europa braucht eine solche Führung, um stärkere strategische Autonomie zu entwickeln. Deutschland ist in der Rolle als Initiator umso überzeugender, je mehr es selbst bereit ist, die mit solchen Initiativen und Strategien verbundenen Kosten mitzutragen, selbst voranzugehen und sich umfassend zu engagieren. Hier besteht ein erheblicher Handlungsbedarf für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.

Die deutsche Führungsrolle ist umso wichtiger, je mehr sich die Trump-Administration aus der Unterstützung für die Ukraine zurückziehen wird – bestenfalls nur schrittweise und ohne größere Belastungsproben für die NATO, schlimmstenfalls abrupt und auf Kosten der Ukraine und der europäischen Sicherheit. Daraus ergibt sich, dass die europäischen NATO-Partner und die EU in Zukunft die außen- und sicherheitspolitische Unterstützung der Ukraine im Wesentlichen selbst übernehmen müssen. Sollte es zu einem Waffenstillstand ohne einen vollständigen russischen Truppenabzug aus ukrainischem Territorium kommen, muss eine erneute russische Aggression abgeschreckt werden. Wie oben (vgl. Kapitel 1) erläutert, geht dies nur über die weitere militärische Unterstützung des Landes verbunden mit glaubwürdigen Sicherheitsgarantien. Die beste Sicherheitsgarantie ist die NATO-Mitgliedschaft. Auch hier muss Deutschland im europäischen Verbund eine Führungsrolle übernehmen, zusammen mit Polen, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und der EU. Dabei muss die sicherheitspolitische Unterstützung der Ukraine europäisch organisiert werden, und zwar bevor die USA beginnen, sich zurückzuziehen. Gleichzeitig müssen die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und Moldau zügig geführt werden. Die Anforderungen an Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit dürfen dabei jedoch nicht kompromittiert werden. Darum sind Zwischenziele zu empfehlen, die jeweils mit klaren Vorteilen verbunden sind und den Reformwillen in beiden Staaten hochhalten. Dieser Prozess ist für die EU automatisch mit eigenem Reformbedarf nach innen verbunden, um sich selbst in die Verfassung zu bringen, weitere Staaten aufzunehmen.

Europa und die EU zusammenhalten und sicherheitspolitisch fit machen

Ein geeint auftretender Westen ist in der Lage, den russischen Imperialismus zurückzuweisen und die Sicherheit in Europa wiederherzustellen. Von europäischer Seite setzt das die Bereitschaft voraus, seine eigenen militärischen Kapazitäten wirklich ernsthaft aufzubauen. Der Zusammenhalt und das entschlossene Handeln des Westens haben sich als unsere größte Stärke erwiesen und die Voraussetzungen geschaffen, dass sich die Ukraine bis heute der russischen Aggression widersetzen kann. Doch der Zusammenhalt des Westens ist gefährdet und keineswegs sicher. Mit Donald Trump ist ein US-Präsident gewählt worden, der die Sicherheit Europas nicht als originäres Interesse der USA betrachtet, sondern als Angelegenheit der Europäer. Das heißt im Umkehrschluss, dass der Westen nur zusammengehalten werden kann, wenn die Europäer in der NATO

und der EU ihre sicherheitspolitischen Hausaufgaben machen und in der transatlantischen Lastenteilung den Hauptanteil der Abschreckung gegenüber der russischen Bedrohung übernehmen. Nur so lässt sich verhindern, dass die Kräfte in den USA und insbesondere in der Trump-Administration stärker werden, die das transatlantische Bündnis für eine Bürde statt einer Chance für die US-amerikanischen Interessen halten. Deutschland muss eine zentrale Rolle dabei spielen, diesen Zusammenhalt zu organisieren, in Europa und gegenüber den transatlantischen Partnern.

Gleichzeitig wird es darauf ankommen, die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit in der EU endlich zu stärken – perspektivisch als europäischen Pfeiler innerhalb der NATO. Dabei wird oft übersehen, dass der EU-Vertrag in Artikel 42 Absatz 7 eine politische und ggfs. auch militärische Beistandsklausel enthält, analog dem Artikel 5 des NATO-Vertrages. Das bedeutet auch, dass die EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sehr viel stärker aktiv werden kann, als dies bisher der Fall ist – jedenfalls über die mehr als notwendige Zusammenarbeit in Beschaffungs- und Rüstungsfragen hinaus. Die neue EU-Kommission hat in diesem Kontext erstmalig das Amt eines Verteidigungskommissars geschaffen (Andrius Kubilius aus Litauen), der in Zukunft zusammen mit der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik (Kaja Kallas aus Estland) für diese Themen zuständig ist. Im Mission Letter des neuen Verteidigungskommissars heißt es, dass „ein neuer Ansatz für die Verteidigung entwickelt werden sollte und der Investitionsbedarf ermittelt werden muss, um auf der Grundlage gemeinsamer Investitionen das gesamte Spektrum europäischer Verteidigungsfähigkeiten bereitzustellen und die EU-Mitgliedstaaten auf die extremsten militärischen Szenarien vorzubereiten.“³³ Diese Klarheit fehlt momentan in der deutschen Sicherheitspolitik, die sich den Ansatz der EU-Kommission zu eigen machen sollte. Damit ist die EU inhaltlich und personell gut aufgestellt, was jedoch nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass es ohne den Willen der Mitgliedstaaten nicht geht. Deutschland kommt eine besondere Verantwortung zu, hier die Brücke zu schlagen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Deutschland muss den Ausbau der EU-Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik viel stärker unterstützen, als dies bisher der Fall war, und dafür werben, nationale Egoismen hinter die gemeinsame Sicherheit zurückzustellen. Vor allem wird es darum gehen, das deutsch-französische Verhältnis wieder mit Leben zu füllen und in seiner Funktion als Motor für Mitgliedstaaten zu öffnen, die bereit sind, gemeinsam Initiativen in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik anzustoßen. Zugleich ist es wichtig, die Beziehungen zu den ostmitteleuropäischen, baltischen und skandinavischen Staaten zu intensivieren, die von der russischen Expansionspolitik direkt betroffen sind. Insbesondere die Beziehungen zu Polen müssen auf eine neue Grundlage gestellt werden.

China: Risiko minimieren (de-risking), aber nicht abkoppeln

Wie in Kapitel 2 im Einzelnen dargelegt, stellt China als wirtschaftliche und militärische Weltmacht freiheitliche Prinzipien der internationalen Ordnung zunehmend in Frage. Die chinesischen Drohgebärden gegenüber Taiwan, Japan und anderen ostasiatischen Staaten stellen auch eine Bedrohung der europäischen Sicherheit dar, wenn man bedenkt, dass etwa ein Viertel aller weltweit gehandelten Waren durch das Südchinesische Meer transportiert werden. Gleichzeitig bleibt China auf absehbare Zeit ein zentraler Handelspartner Deutschlands und der EU. Um die Kosten einer Konfrontation auch für China zu erhöhen, ist es in unserem Interesse, dass die Wirtschaftsbeziehungen interdependent bleiben. Dabei gilt ein Großteil des Handels mit China als

³³ Ursula von der Leyen, Mission Letter, Brussels, 17. September 2024; https://commission.europa.eu/document/download/1f8ec030-d018-41a2-9759-c694d4d56d6c_en?filename=Mission%20letter%20-%20KUBILIUS.pdf.

unproblematisch. Was vermieden und reduziert werden muss, sind einseitige Asymmetrien und Abhängigkeiten von China, die unsere Handlungsfähigkeit einschränken. Zum weltpolitischen Kontext unserer Beziehungen zu China gehört auch, dass die Konfrontation zwischen China und den USA unter der Trump-Administration weiter zunehmen könnte.

In dieser Situation brauchen wir eine China-Strategie, die diesen Namen verdient. Eine deutsche Führungsrolle im europäischen Kontext bedeutet hier erstens, der Wirtschaft gegenüber klare Vorgaben zu machen, welche Schritte im Rahmen des „de-risking“ zu gehen sind, um unsere kritische Infrastruktur zu schützen, uns vor chinesischem Einfluss und Erpressungspotenzial zu wappnen und uns außerdem gegen durch Krisen induzierte Unterbrechungen globaler Lieferketten abzusichern (z.B. Pandemien, Kriege). Das wird nicht gegen die Wirtschaft funktionieren, sondern nur in Zusammenarbeit mit ihr.

Zweitens muss Deutschland innerhalb der EU für eine gemeinsame europäische Politik werben, die präzisiert, in welchen Bereichen wir den US-amerikanischen Kurs gegenüber China stützen und wo wir eigene Schwerpunkte setzen wollen. Zentrales Prinzip sollte dabei sein, dass Beziehungen mit China in Bereichen, in denen Kooperation möglich ist, grundsätzlich wechselseitig sinnvoll sind. In den Fällen, in denen Konflikte mit China bestehen, verstehen sich die Europäer als Teil des Westens, wenngleich unsere wirtschaftlichen und politischen Interessen nicht immer deckungsgleich mit den USA sind. Wenn die USA und Europa in der Chinapolitik gemeinsam agieren können, dann haben sie eine sehr viel stärkere Verhandlungsmacht (z.B. symmetrischer Marktzugang), als wenn sie sich auseinanderdividieren lassen.

Drittens müssen wir der chinesischen Führung mit allen uns zur Verfügung stehenden diplomatischen Mitteln deutlich machen, was für beide Seiten auf dem Spiel steht, wenn es zu einer chinesischen Aggression gegenüber Taiwan oder anderen Anrainerstaaten des Südchinesischen Meeres kommt. Denn die dann möglicherweise erfolgende Abkopplung wäre nicht nur für uns wirtschaftlich desaströs, sondern auch für China selbst.

Viertens müssen wir uns aber auch darüber im Klaren sein, dass wir bei der Bewältigung der großen Zukunftsprobleme der Menschheit auf die Kooperation Chinas angewiesen sind. Dies gilt u.a. für die Bekämpfung des Klimawandels. Europas Hand muss in diesem Bereich ausgestreckt bleiben.

Entschlossen für die freiheitliche internationale Ordnung eintreten

Die liberale Weltordnung, wie sie in der UN-Charta und in unzähligen globalen und regionalen Übereinkünften ihren Ausdruck gefunden hat, beruht auf drei Säulen: erstens dem Völkerrecht mit dem Gewaltverbot und der grundsätzlichen Orientierung an kooperativen, multilateralen Lösungen; zweitens der offenen internationalen Wirtschaftsordnung; drittens dem Schutz der Menschenrechte mit den entsprechenden globalen und regionalen Abkommen. Diese freiheitliche Weltordnung ist Teil der außenpolitischen DNA Deutschlands und Europas, weil sie unserer Werteordnung und unseren wirtschaftlichen wie sicherheitspolitischen Interessen entspricht und wir als weltpolitische Mittelmacht in ihr unsere Interessen am besten verfolgen können. Ihr Fundament ist gleich mehrfach bedroht: Russland denunziert die freiheitliche Weltordnung als „westliche Hegemonie“; die imperialen Ambitionen Putins sind damit unvereinbar. Autoritär-populistische Strömungen in den USA („America First“) und Europa lehnen die regelgeleitete völkerrechtliche Ordnung ebenfalls ab zugunsten eines fast unbegrenzten Schutzes der nationalstaatlichen

Souveränität. Gleichzeitig will China die internationale Führungsrolle der USA zugunsten chinesischer Machtinteressen beseitigen. Den internationalen Menschenrechtsschutz und auch andere liberale Kernprinzipien erkennt es nicht an. In seinem eigenen Herrschaftsbereich verletzt China Menschenrechte massiv. Es preist seinen Entwicklungsweg als Beispiel, dass Moderne nicht gleichbedeutend mit westlich und freiheitlich ist – und das wirkt auf viele Staaten attraktiv. Schließlich sehen zahlreiche Staaten Lateinamerikas, Afrikas und Asiens die freiheitliche Weltordnung kritisch, weil sie sich nicht repräsentiert fühlen und weil diese die bestehenden wirtschaftlichen und politischen Ungleichheiten in der Welt nicht nur nicht beseitigt, sondern sogar noch verstärkt.

Die freiheitliche internationale Ordnung zu schützen und weiterzuentwickeln, liegt im ureigensten Interesse Deutschlands und Europas. Auch hier ist eine aktive deutsche Führungsrolle vonnöten – zusammen mit unseren Partnern in der EU, NATO, in Europa und in der Welt. In den Vereinten Nationen z.B. könnte Deutschland eine sehr viel aktivere Rolle spielen. Dabei kommt es vor allem darauf an, Verbündete für unsere Positionen in Lateinamerika, Afrika und Asien zu gewinnen. Deutschland und die EU haben nach wie vor eine erhebliche „soft power“ und ein hohes Ansehen in der Welt. Diese „soft power“ sollten wir entschlossen nutzen. Wie oben bereits erwähnt, dürfen wir uns nicht auseinanderdividieren lassen in den „Westen“ und den „Rest der Welt“. Diese Rhetorik wird von den Gegnern der freiheitlichen Weltordnung bewusst geschürt, um diese nachhaltig zu schwächen. Dazu gehört auch, dass wir die Reform vieler internationaler Institutionen entschlossen angehen.

Die neuen Herausforderungen haben für Deutschland sowohl eine gesellschaftliche als auch eine militärische Seite. „Der Frieden ist der Ernstfall“, diese Aussage von Bundespräsident Heinemann bei seiner Antrittsrede am 1. Juli 1969 bleibt gültig. Aber dieser Frieden ist bedroht. In militärischer Hinsicht ist es erforderlich, die personelle Basis der Bundeswehr zu erweitern sowie den Verteidigungshaushalt kontinuierlich zu erhöhen, um die NATO-Anforderungen zu erfüllen. Auch die zivile Verteidigung muss gestärkt werden. Dazu bedarf es eines integrierten Ansatzes, der Sicherheit umfassend versteht und die Erfordernisse der zivilen Verteidigung gegenüber der Bevölkerung kommuniziert.

Angesichts der in diesem Papier geschilderten Herausforderungen werden die kommenden Jahre über die Zukunft der europäischen und der internationalen Ordnung entscheiden. Dafür braucht es den Gestaltungswillen Deutschlands – im europäischen Verbund! Wenn wir unsere freiheitlichen Werte, unsere Sicherheit und unsere marktwirtschaftliche Ordnung verteidigen wollen, müssen wir entschieden den illiberalen und revisionistischen Herausforderungen der Autokratien begegnen. Nur wenn dies mit langem Atem geschieht, schaffen wir die Voraussetzungen dafür, eine multilaterale Ordnung, die freiheitliche Kernprinzipien schützt und Rüstung international kontrolliert, wiederherzustellen.

Anhang

Termin- und Themenübersicht

In ihrer Sitzung vom 14.5.2024 hat die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag erstmals eine eigene Enquetekommission eingesetzt, die sich dem Thema „Frieden und Sicherheit in Europa“ widmen sollte und die aus 14 Mitgliedern der CDU/CSU-Fraktion, zwei Mitgliedern der EVP-Fraktion sowie zehn externen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bestand.

Der in der konstituierenden Sitzung am 26.6.2024 vereinbarte Termin- und Themenfahrplan sah für jeden Monat von September 2024 bis Juni 2025 eine mindestens dreistündige Sitzung der Kommission vor, zu der jeweils weitere Experten geladen werden sollten. Das Ende der Ampel-Koalition hat den Zeitplan für die Fraktionsenquete durcheinandergeworfen: Die Sitzungen ab Dezember 2024 einschließlich einer Klausurtagung wurden gestrichen und noch im November eine weitere Sitzung einberufen, so dass sich der tatsächliche Ablauf wie folgt zusammenfassen lässt:

Dienstag, 14. Mai 2024 (Fraktionssitzung)

Einsetzung der Kommission

Mittwoch, 26. Juni 2024

Konstituierung und öffentliche Auftaktveranstaltung³⁴

Dienstag, 10. September 2024

Krieg in Europa

Mittwoch, 9. Oktober 2024

Wirtschaftliche Abhängigkeit/China

Mittwoch, 6. November 2024

Unterwanderung der demokratischen Ordnung

Donnerstag, 21. November 2024 (digital)

Die Achse der Autokraten: Wie China, Russland, Iran und Nordkorea zusammenarbeiten

im Dezember 2024

Fertigstellung des Abschlussberichtes und Übergabe an die Fraktion

³⁴ Mehr dazu auch unter:

- <https://www.cducsu.de/veranstaltungen/auftakt-der-fraktions-enquete-frieden-und-sicherheit-europa-gefahren-erkennen-eindaemmen-und-entgegenen>

- <https://www.cducsu.de/themen/enquete-frieden-und-sicherheit-europa>

Mitglieder der Fraktionsenquete „Frieden und Sicherheit in Europa“

Abgeordnete

a) Deutscher Bundestag

CDU

Dr. Norbert **Röttgen** (Vorsitzender)

Knut **Abraham**

Peter **Beyer**

Serap **Güler**

Kerstin **Vieregge**

Catarina **Dos Santos**

Dr. Ottilie **Klein**

Moritz **Oppelt**

Stefan **Rouenhoff**

CSU

Thomas **Silberhorn** (Stellv. Vorsitzender)

Thomas **Erndl**

Tobias **Winkler**

Mechthilde **Wittmann**

Hansjörg **Durz**

b) Europäisches Parlament

Lena **Düpont** MdEP

Michael **Gahler** MdEP

Wissenschaft

Dr. Stefanie **Babst**

ehemalige leitende Mitarbeiterin des Internationalen Stabs der NATO

Dr. Benedikt **Franke**

Stellvertretender Vorsitzender und CEO der Münchner Sicherheitskonferenz (MSC)

Dr. Lykke **Friis**

Direktorin beim dänischen Think Tank Europa

Dr. Claudia **Major**

Forschungsgruppenleiterin für Sicherheitspolitik bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Prof. Dr. Carlo Masala	Professor für Internationale Politik an der Fakultät für Staats- und Sozialwissenschaften der Universität der Bundeswehr München
Prof. Dr. Thomas Risse	Senior-Professor am Exzellenz-Cluster „Contestations of the Liberal Script“ (SCRIPTS), Freie Universität Berlin
Andrea Rotter	Referatsleiterin für Außen- und Sicherheitspolitik an der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung
Prof. Dr. Martin Schulze Wessel	Professor für Geschichte Osteuropas an der Ludwig-Maximilians-Universität München
Prof. Dr. Haya Schulmann	Professorin für Cybersicherheit am Institut für Informatik der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main
Prof. Dr. Guntram Wolff	Professor für Volkswirtschaftslehre an der Solvay Brussels School of Université libre de Bruxelles (ULB)

Liste der zu einzelnen Sitzungen hinzugeladenen weiteren Experten

Minna Ålander	Finnish Institute of International Affairs
Dr. Hans Christoph Atzpodien	Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie (BDSV)
Prof. Dr. Tanja A. Börzel	Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politik- und Sozialwissenschaften, Leiterin der Arbeitsstelle Europäische Integration
Dr. Ali Fathollah-Nejad	Direktor Center for Middle East and Global Order (CMEG)
Prof. Dr. Niall Fergusson	Milbank Family Senior Fellow, Hoover Institution der Universität Stanford und Senior Fellow, Belfer Center an der Universität Harvard
Generalmajor Dr. Christian Freuding	Leiter des Planungs- und Führungsstabs und des Sonderstabs Ukraine im Bundesministerium der Verteidigung, zur Bedrohungslage in Europa im Kontext des russischen Imperialismus
Dr. Arndt Freiherr Freytag von Loringhoven	Botschafter a.D.
Ferdinand Alexander Gehringer	Konrad-Adenauer-Stiftung, Referent für Innere- und Cybersicherheit
Dr. Mikko Johannes Huotari	Mercator Institute for China Studies (MERICS)
Dr. Bruno Kahl	Präsident des Bundesnachrichtendienstes (BND)
Nico Lange	Senior Fellow bei der Münchner Sicherheitskonferenz (MSC)
Jürgen Matthes	Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. (IW), Leiter des Clusters Internationale Wirtschaftspolitik, Finanz- und Immobilienmärkte
Hanna Katharina Müller	Zentrale Stelle für die Erkennung ausländischer Informationsmanipulation im Bundesministerium des Innern und für Heimat

Dr. Janka Oertel	European Council on Foreign Relations (ECFR), Director, Asia programme, Senior Policy Fellow
Dr. Mareike Ohlberg	German Marshall Fund of the United States (GMF), Senior Fellow, Indo-Pacific Program
Johannes Perger	Deutsche Rohstoffagentur (DERA) in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)
Dr. Albert Pferr	Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), Abteilungsleiter Cyber- und Spionageabwehr
Claudia Plattner	Präsidentin des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)
Jörg Wuttke	Partner bei Dentons Global Advisors-Albright Stonebridge Group
Dr. Jeromin Zettelmeyer	Bruegel Director

Tagesordnungen im Detail

Mittwoch, 26. Juni 2024

a) Konstituierung

1. Begrüßung
2. Vorstellungsrunde der Enquete-Mitglieder
3. Generelle Aussprache
4. Themenplanung
5. Terminplanung inklusive Klausurtagung

b) Öffentliche Auftakt-Veranstaltung

- 17:30 Uhr **Begrüßung**
Dr. Norbert Röttgen MdB
Vorsitzender der Fraktions-Enquete
- 17:35 Uhr **Einführung „Deutschland und Europa in der Zeitenwende“**
Friedrich Merz MdB
Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- 17:45 Uhr **Keynote „European Security: Why Germany matters!“**
Prof. Dr. Niall Ferguson
Milbank Family Senior Fellow, Hoover Institution der Universität Stanford und Senior Fellow, Belfer Center an der Universität Harvard
- 18:15 Uhr **Moderiertes Gespräch**
Dr. Jana Puglierin, Büroleiterin Berlin ECFR (Moderation)
- *Friedrich Merz MdB*
- *Prof. Dr. Niall Ferguson*
- 18:35 Uhr **Publikumsdiskussion**
Dr. Jana Puglierin (Moderation)
- *Prof. Dr. Niall Ferguson*
- *Dr. Norbert Röttgen MdB*
- *Thomas Silberhorn*
- 18:55 Uhr **Schlusswort**
Thomas Silberhorn MdB
Stellv. Vorsitzender der Fraktions-Enquete

Dienstag, 10. September 2024

Krieg in Europa

1. **Begrüßung**
2. **Nicht öffentliche Unterrichtung durch Generalmajor Dr. Christian Freuding, Leiter des Planungs- und Führungsstabs und des Sonderstabs Ukraine im Bundesministerium der Verteidigung, zur Bedrohungslage in Europa im Kontext des russischen Imperialismus**
3. **Analyse der politischen Rahmenbedingungen und Bedrohungsszenarien**
 - 3.1. Impuls zur imperialistischen Orientierung Russlands
Prof. Dr. Martin Schulze Wessel
 - 3.2. Impuls zur aktuellen Lage in der Ukraine
Nico Lange, Senior Fellow bei der Münchner Sicherheitskonferenz
 - 3.3. Diskussion der militärischen Szenarien
4. **Was bedeuten diese Rahmenbedingungen und Szenarien für die deutsche Außenpolitik?**
 - 4.1. Impuls zu den außen- und sicherheitspolitischen Implikationen eines Waffenstillstands
Prof. Dr. Thomas Risse
5. **Was sind Definitionen der Ziele und Mittel/Instrumente?**
 - 5.1. Impuls zu der Führungsrolle Deutschlands
Prof. Dr. Carlo Masala
 - 5.2. Impuls zur Wachstumsdimension, die in der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands und Europas besteht
Prof. Dr. Guntram Wolff
 - 5.3. Impuls zur deutschen / europäischen Rüstungsindustrie
Dr. Hans Christoph Atzpodien, Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie
6. **Planung der Oktober-Sitzung zum Thema „Wirtschaftliche Abhängigkeit/China“**

Mittwoch, 9. Oktober 2024

Wirtschaftliche Abhängigkeit/China

1. Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik

- 1.1. Warum ist China eine Bedrohung?
- 1.2. Welche Strategien verfolgt China zur Begründung von Abhängigkeiten?
- 1.3. Taiwan, andere mögliche Territorialkonflikte und ihre wirtschaftlichen Folgen

Impulsvorträge:

- Dr. Janka Oertel (European Council on Foreign Affairs)
- Mikko Huotari (Mercator Institute for China Studies)

2. Unsere Abhängigkeiten in und von China

- 2.1. Absatzmarkt und Produktionsstandort

Impulsvorträge:

- Jörg Wuttke (Albright Stonebridge Group)
- Jeromin Zettelmeyer (Bruegel)

- 2.2. Beschaffung, Lieferketten und Importe (Rohstoffe, Medikamente usw.)

Impulsvortrag:

- Johannes Perger (Deutsche Rohstoffagentur [DERA] in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe [BGR])

3. Unsere Abhängigkeiten in Deutschland

- 3.1. Kritische Infrastruktur

Impulsvorträge:

- Claudia Plattner (Präsidentin BSI)
- Dr. Janka Oertel

4. Strategien zur Reduzierung von Abhängigkeiten

Impulsvorträge:

- Guntram Wolff (Bruegel)
- Jürgen Matthes (IW)

5. Vorbereitung der nächsten Sitzung und Terminausblick

Mittwoch, 6. November 2024

Unterwanderung der demokratischen Ordnung

1. Analyse der Bedrohungen und unserer Verwundbarkeiten

- 1.1. Was sind hybride Bedrohungen und was nicht? Welche Zielsetzung wird verfolgt? Z.B.: Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse; Destabilisierung demokratischer Institutionen.

Impuls:

- Dr. Ulrich Pferr (Bundesamt für Verfassungsschutz, AL Cyber- und Spionageabwehr)

- 1.2. Welche gesellschaftlichen oder politischen Verwundbarkeiten bestehen, die uns angreifbar machen?

Impuls:

- Prof. Dr. Tanja A. Börzel (FU Berlin)

2. Welche Instrumente werden von wem eingesetzt?

- 2.1. Cyberangriffe

Impuls:

- Prof. Dr. Haya Schulmann (Goethe-Universität Frankfurt/Main)

- 2.2. Foreign Information Manipulation / Desinformation

Impulse:

- Dr. Arndt Freytag von Loringhoven (Botschafter a.D.) [Russland-Fokus]

- Dr. Mareike Ohlberg (GMF) [China-Fokus]

- 2.3. Sabotage / Spionage

Impuls:

- Ferdinand Gehringer (KAS, Innere- und Cybersicherheit)

3. Instrumente zur Abwehr von hybriden Bedrohungen

- 3.1. Welche Instrumente zur Abwehr haben wir? Welche beherrschen wir und setzen wir bereits ein? Wo besteht Nachholbedarf?

Impuls:

- Hanna Katharina Müller (BMI, Zentrale Stelle für die Erkennung ausländischer Informationsmanipulation)

- 3.2. Best Practice: Was können wir von anderen Ländern lernen?

Impuls:

- Minna Ålander (Finnish Institute of International Affairs)

4. Vorbereitung der nächsten Sitzung

Donnerstag, 21. November 2024 (digital)

Die Achse der Autokraten:

Wie China, Russland, Iran und Nordkorea zusammenarbeiten

1. Welche Ziele verfolgt die Allianz der Autokraten?

Impuls:

- Dr. Bruno Kahl, Präsident des Bundesnachrichtendienstes

2. Welche Instrumente/Mittel verwendet die Allianz der Autokraten?

Impuls:

- Dr. Bruno Kahl

3. Wachsende Zusammenarbeit innerhalb der Achse

3.1. China

3.2. Russland

3.3. Nordkorea

Impuls:

- Dr. Bruno Kahl

3.4. Iran

Impuls:

- Dr. Ali Fathollah-Nejad, Direktor Center for Middle East and Global Order (CMEG)

4. Strategien zur Abwehr der Allianz der Autokraten

Impulse:

- Dr. Bruno Kahl

- Dr. Ali Fathollah-Nejad

5. Folgen der Neuwahl für die Arbeit der Fraktionsenquete

6. Verschiedenes

Diese Veröffentlichung der CDU-CSU Fraktion im Deutschen Bundestag dient ausschließlich der Information.
Sie darf während eines Wahlkampfes nicht zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden.

Herausgeber: Thorsten Frei MdB • Alexander Hoffmann MdB
CDU-CSU Fraktion im Deutschen Bundestag • Platz der Republik 1 • 11011 Berlin • www.cducusu.de