

**Friedrich–Ebert–Stiftung
Abteilung Außenpolitikforschung**

Eckhard Lübke

**Globale Herausforderungen
deutscher Sicherheit
Ein Plädoyer für
solidarisches Handeln**

Studie zur Außenpolitik
Nr. 62
Bonn, September 1994



C 94 - 00784

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der
Friedrich-Ebert-Stiftung ist (auch in Auszügen) nur mit
vorheriger schriftlicher Genehmigung der FES gestattet.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Forschungsinstitut
Abt. Außenpolitikforschung

53170 Bonn

ISSN 0938-9571
ISBN 3-86077-314-3

Inhalt	Seite
I. Einleitung	1
II. Globale Gefährdungen	2
1. Neue Weltunordnung?	3
2. Primäre Gefährdungen	8
2.1 Transformationskrise Ost	8
2.2 Transformationskrise West	13
2.3 Transformationskrise Süd	23
3. Sekundäre Gefährdungen	27
3.1 Umwelt und Ressourcen	27
3.2 Bevölkerung	30
3.3 Migration	32
3.4 Proliferation	34
III. Implikationen	39
1. Gefährdungspotentiale	41
1.1 Transformationskrise West	41
1.2 Transformationskrise Ost	42
<i>Bewertung</i>	45
<i>Fazit</i>	49
1.3 Transformationskrise Süd	49
<i>Bewertung</i>	52
<i>Fazit</i>	55
IV. Handeln	57
1. Gründe	58
2. Leitlinie: "Solidarisches Handeln"	59
3. Prinzipien	60
<i>Prävention</i>	60
<i>Kooperation</i>	61
<i>Eigenverantwortung</i>	62
4. Mandat	63
5. Antworten	64
<i>Transformationskrise West</i>	64
<i>Transformationskrise Ost</i>	66
<i>Transformationskrise Süd</i>	68
6. Konflikte	71
7. Zusammenfassung	73
 Abkürzungsverzeichnis	 76

I. Einleitung

Daß Sicherheit mehr ist als militärische Sicherheit, ist heute ein politisches Allgemeingut. Gleichwohl hat sich die deutsche sicherheitspolitische Debatte vorwiegend mit der künftigen Rolle der Bundeswehr und ihres Einsatzes außerhalb von NATO-Verpflichtungen befaßt. Ein Grund für diese Konzentration ist der kontroverse Charakter des Themas: Aufmerksamkeit erfährt in einer Mediengesellschaft, was Stoff für handfesten öffentlichen Streit liefert. Ein zweiter Grund hängt damit zusammen, daß besonders in vielen Teilen Europas dem Kalten Krieg nicht der Friede, sondern die blutige Realität von Kriegen gefolgt ist. Drittens gibt es internationale Erwartungen an das vereinte Deutschland, sich auch militärisch stärker an der Eindämmung von gewaltsam ausgetragenen Konflikten zu beteiligen. Diese Erwartungen treffen auf eine weitverbreitete Ablehnung militärisch instrumentierter Außenpolitik, die von unseren Bündnispartnern gewollt war und wesentlich zur Festigung des Vertrauens in die "Zivilmacht" Bundesrepublik Deutschland beigetragen hat.

Die so gesehen verständliche Verengung auf militärische Fragen verstellt jedoch den Blick auf andere Entwicklungen und Probleme mit sicherheitspolitischer Brisanz. Anliegen dieser Studie ist es, diese Verengung zu durchbrechen, ohne jedoch dem Kurzschluß zu verfallen, für die Bewältigung der sicherheitspolitischen Probleme der Zukunft sei das Militär gänzlich überflüssig oder gar dysfunktional.

Zweifellos hat das Militär seine herausragende Schutzfunktion verloren, die es während des Kalten Krieges hatte: Eine vergleichbare militärische Bedrohung Deutschlands und seiner Bündnispartner ist derzeit nicht absehbar. Auch lassen sich mit militärischen Mitteln die meisten Herausforderungen deutscher Sicherheit noch nicht einmal eindämmen, geschweige denn bewältigen. Andererseits jedoch ist zwar der Kalte Krieg vorüber, der ewige Frieden aber noch nicht ausgebrochen. Die militärische Dimension der Sicherheit darf deshalb trotz ihres verringerten Stellenwerts nicht unterschlagen werden. Erst dann wird es möglich, ein außen- und sicherheitspolitisches "Gesamtkonzept" zu entwickeln, das national konsensfähig ist und die Bundesrepublik international handlungsfähig macht.

Wesentliche Elemente eines solchen Konzepts sollen in der vorliegenden Studie diskutiert werden. Angesichts der bisher stark auf militärische Fragen ausgerichteten Debatte geht es im folgenden allerdings um sicherheitspolitische Herausforderungen globaler Reichweite, die vorwiegend nicht-militärischer Natur sind. Dazu folgt auf einige definitorische Vorbemerkungen eine Bestandsaufnahme globaler Gefährdungen. Im nächsten Kapitel werden ihre Implikationen für die Sicherheit Deutschlands analysiert, während im Schlußkapitel nach Möglichkeiten ihrer Bewältigung gesucht wird.

II. Globale Gefährdungen

Sicherheitsprobleme lassen sich nicht auf militärische Bedrohungen reduzieren. Daß dies in der Zeit des Ost–West–Antagonismus gleichwohl häufig geschah, hing mit seinem existenzgefährdenden Charakter zusammen. Sicherheitsvorsorge mußte sich durch eine unterschiedlich ausgeprägte Mischung von militärischer Abschreckung und begrenzter politischer Kooperation primär darauf richten, eine Eskalation des Macht– und Systemkonflikts in einen heißen Krieg zu verhindern.

Andere Risiken wurden dadurch in den Hintergrund gedrängt. Wenn deshalb heute von "neuen" sicherheitspolitischen Herausforderungen gesprochen wird, so trifft das vielfach nur in dem eingeschränkten Sinne zu, daß sie als "neu" wahrgenommen werden oder sich mit erhöhter Dringlichkeit stellen. Allerdings gibt es auch tatsächlich neue Probleme, nämlich solche, die unmittelbar auf die Auflösung des Ost–West–Konflikts zurückzuführen sind.

Was macht die neu– oder wiederentdeckten und die wirklich neuen Probleme zu sicherheitspolitischen Herausforderungen? Sicherheit kann allgemein definiert werden als ein "Zustand, in dem sich Individuen, Gruppen und Staaten nicht von ernstesten Gefahren bedroht fühlen bzw. wirksam vor ihnen geschützt fühlen oder – positiver ausgedrückt – in dem sie sicher sind, ihre Zukunft nach eigenen Vorstellungen gestalten zu können."¹ Diese Definition hebt auf die subjektive Dimension des Begriffs ab, d.h. sicher ist jemand, wenn er sich sicher fühlt, unabhängig davon, ob er es auch tatsächlich ist.

Wie wichtig und politikbestimmend diese Dimension ist, hat der Verweis auf die im Kalten Krieg nicht oder unzureichend wahrgenommenen Risiken gezeigt. Ein Sicherheits–, aber auch ein Unsicherheitsgefühl kann trügerisch sein, und angemessene Sicherheitsvorsorge läßt sich nur treffen, wenn Wahrnehmung und Wirklichkeit übereinstimmen. Wo das nicht der Fall ist, muß Wissenschaft für Aufklärung und der politische Prozeß für rechtzeitiges Gegensteuern sorgen.

Wie ernst welche Probleme werden müssen, damit sie zu einem Sicherheitsproblem werden, läßt sich weder objektiv noch subjektiv exakt bestimmen. Schon ob Kernkraftwerke oder die Gentechnik ein immenses Risiko darstellen, mag umstritten sein, erst recht aber, ob man bereit ist, dieses Risiko einzugehen. Die hier getroffene Definition reflektiert diese unausweichliche Problematik: **Sicherheit** soll verstanden werden als Abwesenheit von bzw. Schutz vor Gefährdungen, die die Existenz und das Wohlergehen eines Volkes sowie seine gesellschaftliche Stabilität und seinen politischen Frieden beeinträchtigen können.²

Der Begriff Gefährdungen wurde mit Bedacht gewählt. Statt seiner könnte man auch von Bedrohungen sprechen, aber dieser Begriff ist aufgrund seiner Verknüpfung mit der Ost–West–Konfrontation vorbelastet und legt eine unangemessene Konzentration auf militärische

¹ Wolf Graf von Baudissin, zitiert bei Ernst Lutz, Lexikon zur Sicherheitspolitik, München 1980, S. 235.

² Diese Definition geht zurück auf Paul Kennedy, In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 1993, S. 172.

Risiken nahe. Schließlich sind mit **globalen** Gefährdungen solche Risikopotentiale gemeint, die transregional sind, d.h. die entweder nicht nur von einer Weltregion ausgehen oder nicht auf sie beschränkt sind. Anders formuliert: Es handelt sich um "Risiken, welche das Überleben, die Sicherheit und die Lebensqualität großer Teile der Menschheit betreffen",³ im Extremfall möglicherweise sogar der Menschheit insgesamt.

Als solche globalen Gefährdungen werden heute im wesentlichen vier angesehen: Umwelt- und Ressourcenraubbau, Bevölkerungswachstum, Migration und Proliferation. Dabei handelt es sich jedoch um Probleme, die mehr Symptome als Ursachen sind. Sie werden deshalb hier auch als sekundäre Gefährdungen eingestuft, die maßgeblich von drei primären Risikoquellen ausgehen, obgleich sie verschärfend auf sie zurückwirken und nicht allein durch sie verursacht werden.

Jede Problembearbeitungsstrategie muß diese Hierarchien im Auge behalten und sich vorrangig um die primären Gefährdungen kümmern. Antworten auch auf die sekundären Gefährdungen können jedoch nicht zurückgestellt werden, bis die primären Probleme – wenn überhaupt jemals – bewältigt worden sind. Deshalb dürfen sie als eigenständige sicherheitspolitische Probleme nicht vernachlässigt werden.

1. Neue Weltordnung?

Bevor die globalen Gefährdungen deutscher Sicherheit diskutiert werden, soll auf eine Denkschule eingegangen werden, die nicht in diesen Gefährdungen, sondern in der Struktur des internationalen Systems und der vor allem militärischen Machtverteilung zwischen seinen wesentlichen Akteuren die eigentliche sicherheitspolitische Problematik sieht. Insbesondere geht es hier um die Frage, ob mit dem Ende des Kalten Krieges eine Phase der Weltordnung angebrochen ist, die mehr statt weniger Gewalt erwarten läßt.

Die Auflösung des Ost-West-Konflikts war von großen Hoffnungen in eine friedliche Zukunft begleitet. In der "Charta von Paris für ein neues Europa" vom 21. November 1990 riefen die KSZE-Teilnehmerstaaten euphorisch "ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit" aus. Der damalige US-Präsident Bush sprach unter dem Eindruck der engen Zusammenarbeit zwischen ihm und dem sowjetischen Präsidenten Gorbatschow und der Golfkrise von einer "Neuen Weltordnung", "in der Freiheit und Menschenwürde ihren Platz in allen Ländern finden" und "Brutalität sich nicht auszahlt und Aggression auf kollektiven Widerstand trifft."⁴

Diese Hoffnungen sind inzwischen zerstoßen. Innerhalb und zwischen KSZE-Staaten sind Kriege ausgebrochen, von denen das Gemetzel im früheren Jugoslawien eine besondere

³ Manfred Wöhlcke, Risiken aus dem "Süden". Neue Themen in den Nord-Süd-Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 1991, S. 5.

⁴ Zitiert von Theo Sommer, *Die Zeit*, 6.3.1992, S. 3.

Medienaufmerksamkeit erfahren hat. Der Befund gilt auch über Europa hinaus: "Die Tendenz, Konflikte mit kriegerischen Mitteln auszutragen, hält nicht nur ungebrochen an, sondern verschärfte sich seit Ende der 80er Jahre sogar noch."⁵ Je nach Definition wurden Ende 1992 44 Kriege bzw. Anfang 1993 34 Kriege geführt.⁶

Besteht zwischen dieser Tendenz und dem Ende des Kalten Krieges ein Zusammenhang?⁷ Zweifellos hat die globale amerikanisch-sowjetische Rivalität insofern gewalthemmend gewirkt, als jeder größere Konflikt zwischen ihnen drohte, die beiden nuklearen Supermächte in eine gefährliche Konfrontation zu verstricken. Diese Gefahr hatte Washington und Moskau angehalten, ihre Rivalität einzugrenzen und disziplinierend auf ihre jeweilige Klientel einzuwirken. So gesehen spricht einiges für die Vermutung, daß es Irak im Kalten Krieg nicht gewagt hätte, Kuwait zu überfallen und auch der Balkan-Krieg nicht entbrannt wäre.

Vertreter der neorealistischen Schule internationaler Beziehungen erklären diesen Befund vor allem durch die Kombination von zwei Strukturmerkmalen des internationalen Systems der Nachkriegszeit: Bipolarität und nukleare Abschreckung. Mearsheimer hat deshalb vorausgesagt, daß mit dem Verschwinden der politikbestimmenden Kraft dieser beiden Merkmale in Europa mit mehr offener Gewaltanwendung zu rechnen sei, und er hat recht behalten.⁸ Damit ist jedoch noch nicht die Frage beantwortet, ob auch seine Kausalanalyse zutrifft, daß nämlich bipolare Konstellationen, zumal dann, wenn sie mit nuklearer Abschreckung verknüpft sind, weniger Gewalt zulassen als andere.

Nach Mearsheimer ist Bipolarität aus drei Hauptgründen weniger gewaltträchtig als Multipolarität: Die Anzahl der möglichen Konfliktbeziehungen sei geringer, wenn es nur zwei Kontrahenten gibt; ein kriegsverhütendes militärisches Gleichgewicht sei zwischen zwei Polen eher erreichbar als zwischen mehreren, in denen Konfliktbeziehungen wechseln können; aus

⁵ Klaus Jürgen Gantzel u.a., Kriege der Welt. Ein systematisches Register der kriegerischen Konflikte 1985 bis 1992, *Interdependenz* (Materialien und Studien der Stiftung Entwicklung und Frieden), Nr. 13 (1992), S. 5. Demgegenüber berichtet SIPRI von einem Rückgang der Anzahl größerer gewaltsamer Konflikte ("major armed conflicts") von 36 auf 33 zwischen 1989 und 1992 (vgl. Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 1993, New York 1993, S. 87).

⁶ Vgl. Gantzel u.a., ebd., S. 7 bzw. *Süddeutsche Zeitung* (SZ), 12.2.1993, S. 7 (die dort angeführte Quelle verzeichnete 112 Konflikte, die sich zu Kriegen entwickeln könnten).

⁷ Für eine entsprechende These vgl. *Time*, 26.7.1993, S. 20, wo es mit Bezug auf die Kriege im ehemaligen Jugoslawien heißt: "The main lesson is that with the danger of nuclear escalation greatly diminished, the likelihood of local wars is increased, and not only in the former Soviet bloc." Ähnlich hat sich auch der britische Verteidigungsminister Malcom Rifkind in einer Rede vor dem Royal United Services Institute am 20.1.1993 geäußert (vgl. Britische Botschaft Bonn (Hrsg.), *Britische Dokumentation*, 22.1.1993, S. 3).

⁸ John J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War*, *International Security*, Sommer 1990, S. 6.

dem gleichen Grund bestehe geringere Unsicherheit über die Macht und die Entschlossenheit anderer, sie einzusetzen, was ebenfalls die gegenseitige Abschreckung stärke.⁹

Nuklearwaffen werden als das zweite Strukturmerkmal angesehen, das aus sich heraus, vor allem aber kombiniert mit Bipolarität, Stabilität gefördert habe. Von ihnen gehe eine kriegs-verhindernde Wirkung aus, weil sie die Kosten einer Aggression gegen einen nuklearbewaffneten Gegner für einen rational kalkulierenden Staat untragbar machten. Sobald ein Staat eine unverwundbare Zweitschlagskapazität besitze, wögen überdies militärische Unterschiede geringer als zwischen konventionellen Kontrahenten, und ein Irrtum über die militärischen Fähigkeiten des anderen werde unwahrscheinlicher als im Falle schwer kalkulierbarer konventioneller Kräfteverhältnisse.¹⁰

Gegen die Bipolaritäts-These spricht zunächst die von ihren Anhängern selbst hergestellte Verknüpfung mit nuklearer Abschreckung.¹¹ Da beide Merkmale zusammen auftraten, läßt sich nicht bestimmen, welchem Faktor größere oder gar entscheidende Bedeutung zukommt. Bedenkt man die Intensität und Globalität der amerikanisch-sowjetischen Rivalität, liegt es nahe, der nuklearen Parität diesen Rang einzuräumen.¹²

Unabhängig davon liegt die zentrale Schwäche der These in der Grundannahme, daß die Verteilung und der Charakter militärischer Macht eine der, wenn nicht gar die Hauptdeterminanten von Krieg oder Frieden sind, die ihrerseits auf die anarchische Natur des internationalen Systems zurückgeführt werden, d.h. auf das Fehlen eines Gewaltmonopols in Form einer zentralen, mit Normsetzungs- und Normdurchsetzungsfähigkeit ausgestatteten Instanz.¹³

Diese Situation zwingt die Staaten, für ihre Sicherheit entweder allein oder im Bündnis mit anderen gegen andere zu sorgen. Daraus resultiert ein Sicherheitsdilemma mit drei Elementen: die prinzipielle Ungewißheit über das künftige Verhalten anderer Akteure; das existentielle Risiko einer Fehlkalkulation über die friedlichen Absichten anderer und die offensiv-defensive Ambivalenz militärischer Vorkehrungen. Alle drei Elemente zusammengenommen verleiteten die Staaten, auch wenn sie defensiv motiviert sind, zu Maßnahmen, die von anderen als Bedrohung ihrer Sicherheit wahrgenommen werden könnten. Die Folge sei eine

9 Vgl. ebd., S. 14–19 und John Lewis Gaddis, *The Long Peace. Elements of Stability in the Postwar International System*, *International Security*, Frühjahr 1986, S. 108–110.

10 So Mearsheimer (Anm. 8), S. 19–20.

11 Vgl. für eine Diskussion der Risiken und Kosten nuklearer Abschreckung Eckhard Lübckemeier, *Building Peace under the Nuclear Sword of Damocles*, in: Patrick J. Garrity und Steven A. Maaranen (Hrsg.), *Nuclear Weapons in the Changing World*, New York 1992, S. 224–229.

12 Zu dieser Schlußfolgerung kommt auch Gaddis, obgleich er die Bipolaritäts-These grundsätzlich teilt: "It seems inescapable that what has really made the difference in inducing this unaccustomed caution has been the workings of the nuclear deterrent." (Anm. 9, S. 121 – gemeint ist der amerikanisch-sowjetische Verzicht auf Gewaltanwendung gegen den anderen).

13 Vgl. Mearsheimer (Anm. 8), S. 6 und 12.

kriegsträchtige Tendenz zur Destabilisierung, die nach Ansicht der Neorealisten nur durch eine Politik aufgehalten werden kann, die zumindest ein militärisches Gleichgewicht bewahrt.

Das Sicherheitsdilemma ist in der Tat eine Gewaltquelle, die unauflöslich mit einem internationalen System verbunden ist, in dem es keinen Gewaltmonopolisten gibt. Ihm kann jedoch auch auf anderen Wegen als dem einer militärischen Gleichgewichtspolitik entgegengewirkt werden, und es kann sogar soweit abgeschwächt werden, daß eine solche Politik nicht mehr betrieben wird.

Daß gegenseitige Abschreckung – auch wenn sie in sich stabil ist, weil keine Seite über eine Siegoption verfügt – allein nicht ausreicht, hat sich gerade im Kalten Krieg erwiesen. Da ein die Existenz beider Seiten bedrohendes Versagen nuklearer Abschreckung nicht ausgeschlossen werden konnte, sahen sich die USA und die UdSSR genötigt, ihre Macht- und Systemkonkurrenz durch ein Mindestmaß an Kooperation politisch einzuhegen (Rüstungskontrollabsprachen, Eindämmung von Regionalkonflikten). Das reflektierte die Erkenntnis, daß bei Vorliegen eines manifesten Konflikts politische Vertrauensbildung in Ergänzung zu Abschreckung gerade deshalb notwendig ist, weil militärische Vorkehrungen in der Regel auch offensive Optionen bieten und damit konfliktverschärfend wirken.

Darüber hinaus zeigt die Nachkriegsentwicklung auch, daß ein Frieden ohne Abschreckung möglich ist. Innerhalb der Europäischen Union (EU), zwischen ihr und den USA oder auch in Skandinavien sind "Zonen stabilen Friedens" entstanden, in denen das Militär keine abschreckende Binnenfunktion hat, sondern nur noch dem Schutz vor Dritten dient. Grundlage dieser Friedensgemeinschaften sind in erster Linie die demokratische Verfaßtheit ihrer Mitglieder, abgestützt durch ökonomische Stabilität und Prosperität, sowie Verbindungen und Verflechtungen zum gegenseitigen Vorteil zwischen ihnen.¹⁴

14 Vgl. dazu Eckhard Lübke, Konzeptionelle Überlegungen zur militärischen und politischen Stabilität in Europa, in: Erhard Forndran und Hartmut Pohlman (Hrsg.), Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes, Baden-Baden 1993, S. 130–138 und die dort diskutierte Literatur sowie Wolf-Dieter Eberwein, Ewiger Friede oder Anarchie? Demokratie und Krieg, ebd., S. 139–166. Für eine Bewertung der Stabilität dieser Friedensgemeinschaften, die ihren vorläufigen und prekären Charakter betont, vgl. Lothar Brock, Im Umbruch der Weltpolitik, *Leviathan*, 2/1993, S. 163–173. Brock nimmt damit eine skeptische Revision früherer Positionen vor. Noch weiter geht Layne, der, ausgehend vom neorealistischen Axiom "structure affects outcome", überzeugt ist, daß vor allem Japan, aber auch Deutschland die hegemoniale Stellung der USA nach dem Kalten Krieg aufbrechen müssen. In dem deshalb unvermeidlich entstehenden multipolaren Weltsystem würden die Beziehungen zwischen den Großmächten durch verschärfte Konkurrenz um relative Vorteile geprägt und sogar Kriege zwischen ihnen möglich werden (vgl. Christopher Layne, The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise, in: *International Security*, Frühjahr 1993, S. 5–51). Layne's Politikempfehlungen haben allerdings den Charakter einer "self-fulfilling prophecy": Würde die US-Regierung ihnen folgen, würde sie jene Entwicklungen zumindest fördern, von denen Layne behauptet, daß sie ohnehin unabwendbar sind. In einem Punkt ist ihm jedoch ausdrücklich zuzustimmen: Die kommenden Jahre

Schließlich besteht zur Nostalgie für den Abschreckungsfrieden des Kalten Krieges auch dann kein Anlaß, wenn man seine Opfer, Kosten und Risiken bedenkt.¹⁵ Erst nach zumindest zwei kriegsträchtigen Krisen (Berlin-Blockade 1948-49, Kuba-Krise 1962) und dem Korea-Krieg (1950-1953) hatte sich die Konfrontation "eingespielt" und ein kriegsverhindernder "code of conduct" herausgebildet. In der Dritten Welt wirkte der Ost-West-Gegensatz einerseits konfliktdämpfend, weil die beiden nuklearen Supermächte ihre Klienten zügelten, um nicht durch sie in eine direkte Konfrontation zu schliddern; andererseits führte die globale amerikanisch-sowjetische Rivalität zu einer Militarisierung der Dritten Welt und zu Interventionskriegen (Vietnam, Afghanistan). In Europa mußte der Westen ohnmächtig mitansehen, wie kommunistische Diktaturen mit der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen das eigene oder ein "Brudervolk" überlebten. Die Rüstungskonkurrenz hatte neben ihren konfliktverschärfenden Auswirkungen enorme wirtschaftliche Opportunitätskosten im Osten wie im Westen. Die Übersichtlichkeit und ordnungsstiftenden Momente der Ära des Kalten Krieges beruhten auf einer Pseudo-Stabilität, da es sich im früheren Ostblock um illegitime, ineffiziente und damit im Kern instabile politische und ökonomische Systeme handelte.¹⁶ Was dort an nationalen, ethnischen und religiösen Konflikten aufgebrochen ist, kann auch der Unfähigkeit der früheren Regimes zugeschrieben werden, eine politische Kultur der Toleranz und Solidarität zu entwickeln.¹⁷ Und die Fixierung auf das Management des Ost-West-Konflikts hat politische Aufmerksamkeit und Ressourcen gefordert, die die Wahrnehmung globaler Gefährdungen beeinträchtigten.

werden zeigen, wer recht hat: die Neorealisten, die eine Auflösung der westlichen Friedensgemeinschaften im Gefolge des Zusammenbruchs des Kommunismus vorhersagen, oder die von mir geteilte gegenteilige Auffassung.

- 15 Eine solche Nostalgie klingt z.B. in folgendem Satz an: "With the disappearance of the stalemate of the Cold War, the contemporary world has become unstable and crisis-ridden." (Jacques Delors, *European Unification and European Security*, in: *The International Institute for Strategic Studies (IISS), European Security after the Cold War, Part I, Adelphi Papers*, Nr. 284 (1994), S. 3.
- 16 Bundesverteidigungsminister Volker Rühle hat deshalb zu Recht von der "scheinbaren Stabilität der alten bipolaren Ordnung" gesprochen (*Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, 3.3.1993, S. 145 – im folgenden *Bulletin*).
- 17 "For over 45 years of communist rule, the grievances of Eastern and Central European peoples have been forced into hibernation; it was only in private that conflicts and problems could be aired. Furthermore, not only did communism leave such dilemmas unresolved, it very often inflamed them. The kind of evolutionary process whereby Western Europe managed to transcend its conflicts and prejudices was blocked by communism." (Aleksander Smolar, *Democratization in Central-Eastern Europe and International Security*, in: *IISS, New Dimensions in International Security, Part II, Adelphi Papers*, Nr. 266 (Winter 1991/92), S. 27). Wagners These, der Frieden sei besser gewährleistet gewesen, als Europa in zwei "Blöcke" geteilt war, ist deshalb trotz der von ihm selbst vorgenommenen Relativierung zumindest zweifelhaft (Wolfgang Wagner, *Acht Lehren aus dem Fall Jugoslawien, Europa-Archiv*, 2/1992, S. 31).

Fazit: Die Ära der Ost–West–Konfrontation war mit hohen Kosten und Risiken verbunden, und ein bipolar strukturiertes internationales System *muß* nicht weniger gewaltträchtig sein als andere Konstellationen. Zwar kann nicht bestritten werden, daß die amerikanisch–sowjetische Rivalität auch gewalteindämmend gewirkt hat, aber diese "Leistung" war ein notwendiges Beiprodukt, um der mit dieser Rivalität verbundenen Gefahr einer nuklearen Eskalation zu begegnen. Die heutige "Weltunordnung" hat vielmehr Ursachen, die auch auf die alte "Ordnung" der Ost–West–Konfrontation selbst zurückgehen.

2. Primäre Gefährdungen

Das wird unmittelbar deutlich an der nachfolgend behandelten Transformationskrise der postkommunistischen Staaten. Sie bildet zusammen mit der westlichen und südlichen Transformationskrise den Nährboden für die globalen Gefährdungen deutscher Sicherheit.

2.1 Transformationskrise Ost

Mit dem Ende des Kalten Krieges ging das Ende des Kommunismus einher. Westliche Demokratie und Marktwirtschaft wurden in ganz Europa zu Leitbildern der Entwicklung.¹⁸ Damit begann im früheren Ostblock ein historisch beispielloser Doppelerperiment: der Versuch, zugleich eine marode Planwirtschaft in eine funktionierende Marktwirtschaft und eine diskreditierte Diktatur in eine stabile Demokratie zu überführen.

Ob dieser Versuch wem in welcher Zeit gelingt, ist eine offene Frage.¹⁹ Hält man sich vor Augen, wie schwer sich die reiche und politisch relativ stabile Bundesrepublik Deutschland tut, die deutsche Einheit materiell und mental zu vollenden, wird annäherungsweise klar, vor welch ungleich größeren Problemen jene postkommunistischen Gesellschaften stehen, die auf eine derartige Unterstützung nicht zählen können.

Die ökonomische Transformationskrise, die sie durchlaufen, ist allerdings aufgrund verschiedenartiger Ausgangsbedingungen und Größenordnungen sehr unterschiedlich ausgeprägt. In Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn könnte sie ihren Tiefpunkt erreicht haben, und im allgemeinen werden diesen Ländern relativ günstige Entwicklungschancen eingeräumt. Auch für sie gilt jedoch, daß es bisher nicht gelungen ist, die Voraussetzungen für befriedigendes wirtschaftliches Wachstum zu schaffen.²⁰ Und selbst in Polen, der Tschechi–

¹⁸ Vgl. die bereits erwähnte KSZE-"Charta von Paris für ein neues Europa" (abgedruckt in *Europa-Archiv*, 24/1990, S. D 656–664).

¹⁹ Vgl. für einen Gesamtüberblick, der verhalten optimistisch ist, den Survey Eastern Europe, *The Economist*, 13.3.1993.

²⁰ Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1994, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), *Wochenbericht*, 16–17/1994, S.

schen Republik und Ungarn ist mit steigender Arbeitslosigkeit zu rechnen, weil viele Großbetriebe durch Personalabbau erst noch wettbewerbsfähig werden müssen.²¹

Die soziale Dimension der zum Teil drastischen Produktions- und Einkommenseinbrüche wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß das durchschnittliche Wohlstandsniveau der Transformationsländer erheblich unter dem der OECD-Staaten liegt. Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen lag es 1989 zwischen einem Drittel (Rumänien) und der Hälfte (CSSR) der westlichen Industrieländer.²² Nach WHO-Angaben war die Lebenserwartung im ehemaligen Ostblock Ende der 80er Jahre im Durchschnitt um fünf bis sechs Jahre niedriger als in Westeuropa und die Kindersterblichkeit doppelt so hoch.²³ Indikativ für die menschlichen Härten des Umbruchs ist der in vielen Ländern jähe Fall der Geburtenrate zwischen 1989 und der ersten Hälfte des Jahres 1993, der in Polen über 20 %, in Bulgarien 25 %, in Rumänien und Estland 30 % und in Rußland 35 % betragen haben soll.²⁴

Die Wurzeln der heutigen ökonomischen und sozialen Probleme liegen zum einen in der Radikalität der Transformationsperiode selbst. Sie bringt zwangsläufig Reibungsverluste in einer Zwischenphase mit sich, "in der die Institutionen, Strukturen und kollektiven Dispositionen der Planwirtschaft noch bestehen, die der Marktwirtschaft aber noch nicht greifen..."²⁵

Dieser Wandel ist revolutionär von der institutionellen bis zur individuellen Ebene. Das Ersetzen von Plan durch Markt als Steuerungsprinzip von Produktion und Verteilung ist mehr als die Umstellung von einem Wirtschaftssystem auf ein anderes; erforderlich ist ein grundlegender Wandel individueller Einstellungen und Verhaltensweisen: Statt umfassender staatlicher Daseinsfürsorge sind nunmehr Selbstverantwortung und Eigeninitiative und die Bereitschaft gefragt, die Entwertung von Kenntnissen und Fertigkeiten und die damit einhergehenden Einkommens- und Ansehensverluste ebenso hinzunehmen wie eine wachsende so-

233-235; Hans-Joachim Spanger, *Die bitteren Früchte des Kapitalismus: Osteuropa in der Transformationskrise*, in: Gert Krell u.a. (Hrsg.), *Friedensgutachten 1993*, Münster 1993, S. 107-122 und *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 28.12.1993, S. 10.

21 Vgl. Klaus W. Bender, *Angst vor der Freiheit*, *FAZ*, 21.2.1994, S. 14 und Helga Hirsch, *Der Glanz trägt*, *Die Zeit*, 15.4.1994, S. 10.

22 Vgl. Hans-Peter Fröhlich und Franz Josef Link, *Makroökonomische Zwischenbilanz des Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa*, Institut der deutschen Wirtschaft, *iw-trends*, 1/1993, S. 16 (dort wird allerdings darauf hingewiesen, daß die Aussagekraft der Berechnungen umstritten ist).

23 Vgl. *Frankfurter Rundschau (FR)*, 17.9.1990, S. 20.

24 Vgl. *The Economist*, 23.4.1994, S. 38. Dort wird auch von einem über 30%igen Anstieg der Mortalitätsrate in Rußland zwischen 1989 und 1993 berichtet.

25 Michael Dauderstädt u.a., *Solidarität mit Osteuropa: Kooperation statt Katastrophe*, *Vierteljahresberichte*, Sonderheft Dezember 1992, S. 90. Andererseits ist der Zusammenbruch des Handels unter den früheren kommunistischen Staaten in den Jahren 1989-1992 ein Beispiel dafür, daß Strukturen nicht mehr bestehen, die die Reibungsverluste hätten verringern können. (Vgl. Michael Dauderstädt, *Options in Foreign Economic Relations for Central and Eastern Europe*, *Intereconomics*, Januar/Februar 1994, S. 18).

ziale Ungleichheit, und das zu einem Zeitpunkt, in dem sie noch nicht durch einen allgemein steigenden Lebensstandard erträglich gemacht wird und sich Glücksritter, Spekulanten und Kriminelle Reichtümer verschaffen. Nur wenn diese "stille Revolution" gelingt, kann letztlich das Ganze gelingen.²⁶

Eine zweite Wurzel der Transformationskrise liegt im materiellen und politischen Erbe des Kommunismus. Erst nach seinem Zusammenbruch offenbarte sich der volle Umfang der von ihm angerichteten ökonomischen und ökologischen Verheerungen. Wachstum und Einkommenssteigerungen wurden durch eine extensive Produktionsweise und eine Aufzehrung der wirtschaftlichen (Verfall des Kapitalstocks und der Infrastruktur) und natürlichen Substanz erkauft.²⁷ Die Tatsache, daß vor allem die UdSSR nur im Rüstungssektor mit dem Westen einigermaßen Schritt halten konnte, demonstrierte um so deutlicher die allgemeine Produktivitäts- und Technologielücke zwischen ihr und dem Westen. Zudem verschärfte der hohe Anteil der Rüstungsausgaben am Bruttosozialprodukt (ca. drei- bis viermal so hoch wie in den USA) diesen Rückstand, da es sich um unproduktive Investitionen handelte, die durch die Abschottung der Rüstungsindustrie von der zivilen Wirtschaft kaum produktive Nebenefekte zeitigten.

Auch die ökologische Bilanz der Kommandowirtschaft ist katastrophal.²⁸ Systembedingte Defizite führten mehr noch als im Westen zu einem industriellen Wirtschaften auf Kosten seiner natürlichen Grundlagen. Zur Planerfüllung und Wachstumssteigerung wurden die Kosten von Rohstoffen, Energie und Schadstoffemissionen unterbewertet oder vernachlässigt, so daß die Unternehmen und Verbraucher keinen Anreiz zu sparsamem und umweltgerechtem Verhalten hatten. Aufgrund staatlicher Repression und Informationssperre konnte sich keine ökologisch orientierte Opposition formieren, die wie im Westen ein staatliches, unternehmerisches und individuelles Umdenken hätte befördern können.

Diese Unterdrückung einer kritischen Öffentlichkeit ist ein Hauptgrund für die akute Gefahr, die vom zivilen und militärischen Nuklearkomplex ausgeht. Ein Fünftel der Fläche der ehemaligen Sowjetunion soll atomar verseucht sein.²⁹ Von den derzeit in Betrieb befindlichen 72 Reaktorblöcken im früheren Ostblock entspricht keiner westlichen Sicherheitsstandards, und 16 Blöcke sind aus der Tschernobyl-Baureihe.³⁰ Getrieben von technologischen Zwängen und kurzfristigen ökonomischen Kalkülen, und ohne den Widerstand einer informierten und

²⁶ Vgl. Karl Schlögel, Die stille Revolution, *Der Spiegel*, 15.2.1993, S. 130–145 und Smolar (Anm. 17), S. 30.

²⁷ Für ein Beispiel vgl. Werner Gumpel, Die tiefe Krise der russischen Erdölwirtschaft, *SZ*, 31.3.1993, S. 29.

²⁸ Vgl. zu entsprechenden Angaben Dauderstädt u.a. (Anm. 25), S. 97–103 und *SZ*, 3.4.1992, S. 10. Nach einem 1991 zusammengestellten Bericht lebten in der ehemaligen UdSSR 50 Millionen Menschen in Gebieten, in denen Luft, Wasser oder Boden stark verseucht sind (vgl. *FAZ*, 29.1.1993, S. 2).

²⁹ Vgl. *FAZ*, 29.1.1993, S. 1.

³⁰ Vgl. Dauderstädt u.a. (Anm. 25), S. 100 und Christoph Bertram, Ach, so schlimm wird's schon nicht werden!, *Die Zeit*, 29.1.1993, S. 5–6.

engagierten Öffentlichkeit befürchten zu müssen, wurden diese "tickenden Zeitbomben" errichtet.

Das Beispiel der westlichen Opposition gegen Kernkraftwerke verweist auf den Zusammenhang zwischen Marktwirtschaft und Demokratie. In einem dezentralisierten Wirtschaftssystem orientieren sich die einzelnen Produzenten und Konsumenten an individueller Gewinn- bzw. Nutzenmaximierung. Wie sich besonders deutlich an der Umweltproblematik (aber z.B. auch an der Tendenz zur Konzentration auf den Produzentenmärkten) zeigt, sorgt diese individuelle Rationalität jedoch nicht automatisch für gesamtwirtschaftliche oder ökologische Rationalität. Ohne ein Eingreifen des Staates bestünde vielmehr die Gefahr, daß die Wirtschaftssubjekte in Verfolgung ihrer egoistischen Ziele die Rahmenbedingungen ihres Verhaltens zerstören.

Wenn jedoch, wie im früheren Ostblock, der Staat in Form einer unkontrollierten Partei- und Bürokratiekaste als alleiniger Produzent auftritt, kann er diese Korrektivfunktion gegen sich selbst nicht wahrnehmen. Mangels Konkurrenz entsteht ein Angebotsmonopol mit seinen Begleiterscheinungen einer niedrigen Produktivität, hohen oder hoch subventionierten Preisen und verschwenderischem Einsatz natürlicher Ressourcen.

Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und durch freie Wahlen hergestellte Verantwortlichkeit der Regierenden gegenüber den Regierten sind also mehr als Ordnungsprinzipien eines demokratischen Gemeinwesens. Ohne sie wäre es in industriellen "Risikogesellschaften" einer kritischen Öffentlichkeit nicht möglich, gegenüber politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern einen verantwortlichen Umgang mit Risikotechnologien (z.B. Kernkraft, Chemie, Gentechnik) und den natürlichen Lebensgrundlagen anzumahnen.³¹

Durch freie, gleiche und geheime Wahlen könnte auch ein autoritäres oder gar diktatorisches Regime installiert werden, das Rechtsstaatlichkeit auf seine formalen Inhalte im Sinne von Gesetzmäßigkeit der Verwaltung reduziert und Gewaltenteilung suspendiert.³² Eine substantielle, entwickelte Demokratie zeichnet sich deshalb durch mehr aus als eine ihr entsprechende Infrastruktur in Form von Parteienpluralismus, freie Medien, unabhängige Justiz und gesellschaftliche Integration und Partizipation durch Verbände und Interessengruppen;³³ letztlich ruht ihre Stabilität auf der demokratischen Mentalität der Bürger, d.h. ihrer Bereitschaft zur Toleranz gegenüber Minderheiten, zur Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen und zum politischen Engagement.³⁴ Diese demokratische Grundeinstellung hat, legt man die Erfahrung

³¹ Vgl. Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Überlebensfragen, Sozialstruktur und ökologische Aufklärung, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1.9.1989, S. 3–13.

³² Zum Unterschied zwischen formellem und materialem Rechtsstaatsbegriff des Grundgesetzes vgl. Ernst Benda, Rechtsstaat, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1991, S. 571–573.

³³ Vgl. dazu das detaillierte Dokument des Kopenhagener KSZE-Treffens über die menschliche Dimension vom 29.6.1990, das eine Art "Demokratie"-Vademekum darstellt (abgedruckt in *Europa-Archiv*, 15/1990, S. D 380–394).

³⁴ Diese Mentalität ist gefährdet, wenn sich der Bürger immer weniger als Träger, wohl aber als Konsument der Politik versteht, wenn "die einen Politik machen, die anderen sich mit Verdrossenheit begnügen". Mangelndes Vertrauen in die Politik und wach-

der westlichen Demokratieentwicklung zugrunde, ihrerseits bestimmte sozio-kulturelle und ökonomische Voraussetzungen, zu denen u.a. gehören: ein Verständnis von Menschenwürde, in dessen Mittelpunkt das freie und gleiche Individuum steht; ein vergleichsweise hohes allgemeines Bildungsniveau; eine Einkommensverteilung bzw. -umverteilung, die für sozialen Frieden sorgt, und ein Wirtschaftssystem, das allgemeinen Wohlstand sichert.³⁵

Vor diesem Hintergrund wird erkennbar, daß es in den postkommunistischen Staaten bis zum Aufbau stabiler demokratischer Verhältnisse noch ein weiter Weg ist. Ob die Chancen dazu gering sind,³⁶ wird sich erweisen und ist von Land zu Land unterschiedlich zu beurteilen. Besonders ungewiß ist die Entwicklung in Rußland und damit gerade in jenem Land, das mehr als andere ehemalige Ostblock-Staaten die sicherheitspolitische Lage in Europa und der Welt beeinflussen wird.³⁷

sende Distanz zu ihr sind gewiß auch Reflexe auf Fehler und Versäumnisse der Politik; aber: "Wer Grund hat, sich zu ärgern über das Verhalten von Personen, Parteien und Organisationen, denen es um die Macht geht, der soll sich der Politik zuwenden, anstatt ihr verdrossen den Rücken zu kehren." (Richard von Weizsäcker, Die freiheitliche Demokratie bedarf der Verantwortung und Solidarität ihrer Bürger, *Bulletin*, 18.2.1993, S. 123).

35 Einer UNDP-Studie zufolge scheint es eine positive Korrelation zwischen nationalem Einkommensniveau und einem aus fünf Indikatoren gebildeten "Index politischer Freiheiten" zu geben. Aber: "Even poor nations can enjoy a high level of political freedom." (United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 1992, New York 1992, S. 32).

36 So Egbert Jahn, Der Umbruch in Osteuropa – ein Ereignis mit weltpolitischen Auswirkungen, *Osteuropa*, Januar 1993, S. 29–30. Fukuyama begründet diese Skepsis so: "The only cultural factor that would appear to be an absolute prerequisite for the successful establishment of democracy is a sense of national identity or unity." (Francis Fukuyama, Democratization and International Security, in: IISS (Anm. 17), S. 17). Diese Bedingung ist in vielen Transformationsgesellschaften angesichts ethnischer und religiöser Zerklüftung sowie umstrittener Grenzen nicht gegeben.

37 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft und Institut für Wirtschaftsforschung, Die wirtschaftliche Lage Rußlands, in: DIW, *Wochenbericht*, 42/1993, S. 579–597; Heinrich Vogel, Was bleibt dem Westen außer Treueschwüren?, *FAZ*, 10.1.1994, S. 6 und Ulrich Weißenburger, Wirtschaftskrise und Innovationsprozeß in Rußland, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen, Nr. 28/1994. Schlaglichter der sozialen Krise sind z.B. der steile Anstieg der Sterberate und der Säuglingssterblichkeit (vgl. *Financial Times*, 14.2.1994, S. 1).

2.2 Transformationskrise West

Der Westen³⁸ hat den Kalten Krieg gewonnen, weil sein kommunistisches Gegenmodell sich als konkurrenzunfähig erwiesen hat. Mit diesem Sieg sind eine große Gefahr, aber auch eine große Chance verbunden.

Die Gefahr ist, daß der Westen der Selbstzufriedenheit von Siegen anheimfällt und angesichts der Kapitulation des anderen seine eigenen Schwächen verharmlost. Die Chance ist, daß nach der Fixierung auf die tatsächlichen und vermeintlichen Zwänge der Ost-West-Rivalität nun eine Selbstreflexion einsetzt, die die eigenen Unzulänglichkeiten aufdeckt, weil der Maßstab nicht mehr der Gegner, sondern der "objektive" Problemdruck ist.

Diese Chance würde vertan, wenn auf eine konjunkturelle Erholung als Allheilmittel gesetzt würde. In der Tat besteht in dieser kurzsichtigen Versuchung ein Gutteil des Problems. Fortschritt oder Wohlstand wird allgemein und individuell vorwiegend immer noch gemessen an stetigem Wachstum und materiellem Konsum. Diese "Wohlstandslüge" verdeckt die strukturelle Dimension der Krise und behindert ihre Überwindung.³⁹

Sie tut dies vor allem, indem sie eine Modellhaftigkeit suggeriert, die ein radikales Hinterfragen nicht nur als unangenehm, sondern gar als unangebracht erscheinen läßt. Doch eben dies ist notwendig: Auf den Prüfstand gehört das westliche Modell, auch und gerade weil es nach dem Zusammenbruch des Kommunismus zum konkurrenzlosen Vorbild geworden ist.⁴⁰

Damit sollen die Krise der postkommunistischen Gesellschaften und die strukturellen Probleme im Westen nicht auf eine Stufe gestellt werden. Es wäre absurd, die westlichen Defizite mit jenen des bankrottgegangenen kommunistischen Systems gleichzusetzen. Aber ein Mangel fällt ins Gewicht: Verglichen mit östlichen Transformationsgesellschaften ist die Einsicht in die Notwendigkeit einer radikalen Kurskorrektur im Westen geringer.

Das ist zumal dann nicht erstaunlich, wenn (nicht nur) der Osten so werden will wie der Westen und die Staaten dieser immer noch "Ersten Welt" wegen ihrer wirtschaftlichen, politischen, militärischen und kulturellen Dominanz zuviel von jener Macht haben, die Deutschland als die Fähigkeit bezeichnet hat, nicht lernen zu müssen.⁴¹ Und problemverschärfend tritt hinzu,

³⁸ Damit sind hier die der OECD angehörenden kapitalistischen Demokratien gemeint, im wesentlichen also Nordamerika, Japan und die EU-Staaten.

³⁹ Der Begriff stammt von Bundesumweltminister Töpfer: "Wir werden im Norden eine Krise des traditionellen Wohlstandsbegriffs erleben, und wir werden zugeben müssen, daß wir mit einer Wohlstandslüge leben, weil wir die Kosten dieses Wohlstands auf andere, auf die Natur und auf die Zukunft abwälzen." (*Die Zeit*, 19.6.1992, S. 25).

⁴⁰ "Im Zeitpunkt ihres Triumphs steht die marktwirtschaftliche Gesellschaft vor ihrer größten Bewährungsprobe." Der damalige Bundespräsident sieht diese Herausforderung darin, "daß das eigene Überleben des Menschen von der Wahrung der Unversehrtheit der Natur abhängt." (Richard von Weizsäcker, *Bulletin*, 8.6.1993, S. 514).

⁴¹ "Macht hat in gewissem Sinne derjenige, der es sich leisten kann, nichts lernen zu müssen. ... Im Extremfall ist solche engverstandene Macht blind und für die Gegen-

daß es immer schwerer fällt einzusehen, daß nicht andere, sondern das eigene Tun oder Lassen der "Feind" sind.

In seiner derzeitigen Verfassung kann es sich der Westen jedoch nicht leisten, Vorbild zu sein. Würde seine Produktions- und Lebensweise weltweit kopiert, müßte dies zum planetarischen Kollaps führen.⁴² Da jedoch eine kleine Minderheit der Menschheit nicht auf die Dauer beanspruchen kann, ihre Privilegien der großen Mehrheit vorzuenthalten, müssen die reichen Industrieländer schon aus diesem Grund zu einer Wirtschafts- und Lebensform übergehen, die nicht mehr zu Lasten der Mit- und Nachwelt geht.

Darin liegt der Kern des westlichen Transformationsproblems. Um eine Krise handelt es sich in einem doppelten Sinne. "Objektiv" betrachtet widerspricht das westliche "Modell" in einem Maße ökologischer und (wohlverstandener) ökonomischer Vernunft, das es nahelegt, von fehlentwickelten statt von entwickelten Ländern zu sprechen. Subjektiv gesehen fehlen ein entsprechendes Bewußtsein bzw. die Bereitschaft und Fähigkeit, der Einsicht die nötigen Taten folgen zu lassen.

An die Grenzen des ökologisch und ökonomisch Verträglichen ist das westliche "Modell" in mehrfacher Hinsicht gestoßen. Erstens: "Wir stehen vor einer Klimaänderung, die in den letzten Jahrtausenden ihresgleichen sucht."⁴³ Erste Anzeichen dafür sind u.a. eine Zunahme der Oberflächentemperatur der tropischen Ozeane um 0,5 Grad Celsius und der globalen Mitteltemperatur um etwa 0,7 Grad Celsius gegenüber 1860, was zu einem Anstieg des Meeresspiegels um etwa 10 bis 20 cm geführt hat.⁴⁴ Werden keine einschneidenden Gegenmaßnahmen ergriffen, könnte sich die Temperatur der Erdatmosphäre bis zum Jahre 2100 um rund 2-5 Grad Celsius erhöhen und weitreichende Folgen nach sich ziehen: erheblicher Anstieg der Meeresspiegel, der küstennahe Gebiete überfluten und Millionen von Menschen vertreiben könnte; starke regionale Veränderungen der Niederschlagsmengen und damit einhergehende Verschiebungen von Vegetations- und Anbauzonen; Gefährdung von

wart unempfindlich; die Person oder Organisation, die sie ausübt, wird wie eine Gewehr- oder Torpedokugel allein von ihrer Vergangenheit angetrieben." (Karl W. Deutsch, Politische Kybernetik, 3., unveränderte Auflage, Freiburg 1973, S. 171-172).

42 "Die absehbaren Klimaänderungen werden bisher weit überwiegend von den Industrieländern verursacht. Mit Blick auf die Folgen für das Klima ist die bisherige Wirtschaftsweise nicht verallgemeinerungsfähig; ihre Nachahmung durch die Entwicklungsländer würde die Risiken ökologischer Katastrophen erhöhen." (Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre", Erster Bericht, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/2400, 31.3.92, S. 98; vgl. auch ebd., S. 17, wo es noch drastischer heißt: "Eine weltweite Kopie durch die Entwicklungsländer würde den ökologischen Kollaps nur beschleunigen." – im folgenden "Enquete-Kommission"). Zur selben Schlußfolgerung kommt auch die Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des Deutschen Bundestages (vgl. dies. (Hrsg.), Verantwortung für die Zukunft – Wege zum nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen, Bonn 1993, S. 23).

43 Vgl. Enquete-Kommission, ebd., S. 13.

44 Vgl. ebd., S. 9 und 14.

Menschen, Tieren und Pflanzen durch erhöhte UV-B-Strahlung. Das alles muß nicht zu einem Rückgang der globalen Nahrungsmittelproduktion führen; da jedoch viele Entwicklungsländer wegen ihrer geographischen Lage besonders betroffen sein würden und zugleich nicht die Mittel haben, sich gegen die Folgen der Klimaveränderung zu wappnen, müßte mit Hungersnöten und (Umwelt-)Flüchtlingsströmen gerechnet werden.⁴⁵

Auf diese Weise würden die Entwicklungsländer zu Hauptleidtragenden einer Katastrophe, deren Hauptverursacher die (fehl-)entwickelten Länder sind. Denn die Freisetzung der maßgeblichen Treibhausgase Kohlendioxid, Methan und FCKW geht vornehmlich auf das Konto der Industrieländer. So stammen die für die Erderwärmung hauptsächlich verantwortlichen Kohlendioxidemissionen, die aus der Verbrennung fossiler Energieträger resultieren, zu rund 95 % – kumulativ seit ca. 100 Jahren – aus den Industrieländern des Nordens, und der Pro-Kopf-Energieverbrauch liegt in Entwicklungsländern bei ca. 1/10 bis 1/40 der Industriestaaten, obgleich besonders die westlichen Industrieländer eine weit höhere Energieeffizienz (gemessen an der eingesetzten Energiemenge pro BSP-Einheit) aufweisen.⁴⁶ Unter ihnen entfallen auf die G-7-Länder 12 % der Weltbevölkerung und 55 % der Weltwirtschaftsleistung, aber auch 44 % des Weltenergieverbrauchs, 68 % des Kraftwagenbestands und 40 % der Kohlendioxidemissionen.⁴⁷

Drohende Klimaveränderungen durch Treibhausgase und Abbau der Ozonschicht signalisieren eine Überbeanspruchung der Atmosphäre bzw. der Stratosphäre. Eine Übernutzung und Schädigung natürlicher Produktions- und Lebensgrundlagen drohen auch in anderen Bereichen: Degradierung der Böden⁴⁸ und des Grundwassers durch intensive chemisierte Landwirtschaft und gefährlichen Abfall; verschwenderischer Verbrauch von mineralischen und

45 Vgl. ebd., S. 14–15 und 76–77. Ähnlich auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): "Wenn sich das menschliche Verhalten nicht ändert, bewirkt der anthropogene Anstieg der Treibhausgase nach dem jetzt existierenden Wissen schon im Laufe des nächsten Jahrhunderts eine mittlere globale *Erwärmung* von +3°C. ... Ohne Gegenmaßnahmen sind tiefgreifende Veränderungen zu erwarten, so vor allem eine Umverteilung der *Niederschlagszonen* und ein Anstieg des *Meeresspiegels* bis zum Jahr 2100 um 65 +/- 35 cm." (Welt im Wandel: Grundstruktur globaler Mensch-Umwelt-Beziehungen, Jahresgutachten 1993, Kurzfassung, S. 2–3).

46 Vgl. Enquete-Kommission, S. 17 und S. 37–39 (Anm. 42) sowie Reinhard Loske und Fritz Vorholz, In der Energiefalle, *Die Zeit*, 15.5.1992, S. 59.

47 Vgl. *Die Zeit*, 12.7.1991, S. 28.

48 "Von den Böden der ca. 130 Mio km² umfassenden eisfreien Landoberfläche der Erde weisen heute bereits fast 20 Mio km², das sind rund 15 %, deutliche Degradationserscheinungen auf, die durch den Menschen verursacht wurden." (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel: Die Gefährdung der Böden, Jahresgutachten 1994, Bremerhaven 1994, S. 69; dort wird auch gemahnt, daß die Folgen der derzeitigen Bodennutzung in den nächsten zwei bis drei Dekaden den terrestrischen Folgen des Klimawandels deutlich vorseilen werden und der Bodenschutz daher einen ähnlichen internationalen Stellenwert wie der Klimaschutz bekommen sollte (S. 6 bzw. 15).

fossilen Rohstoffen; Vergiftung der Meere durch ihren Mißbrauch als Abfalldéponien sowie ungeklärte Abwässer und Zuflüsse, die die Schadstoffe der Agrochemie und der industriellen Zivilisation in die Meere transportieren; Überfischung der Meere; Schädigung des Klimas und Vernichtung von Pflanzen- und Tierarten durch Abholzung und Rodung der Wälder.⁴⁹

An allen diesen Prozessen sind die westlichen Industrieländer direkt oder indirekt maßgeblich beteiligt. Als Konsumenten sind sie die Hauptabnehmer der in den Entwicklungsländern für den Export gewonnenen Rohstoffe, geschlagenen Hölzer und erzeugten Agrargüter, als Produzenten tragen sie direkt zu einer Überlastung der natürlichen Grundlagen menschlichen Daseins bei.⁵⁰

Die westliche Produktions- und Lebensweise ist deshalb ökologisch und ökonomisch widersinnig. Sie verschlingt und zerstört natürliches Kapital in einem Ausmaß, dessen ungebremste Fortsetzung und weltweite Ausdehnung zu sinkender Produktivität angesichts steigender Umweltkosten führen müßte.⁵¹

Diese Zusammenhänge liegen auf der Hand. Ausreichende Konsequenzen sind gleichwohl noch nicht gezogen worden. So sitzt der Westen immer noch der erwähnten Wohlstandslüge auf, indem z.B. Umweltschäden und Ressourcenraubbau keinen angemessenen Eingang in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung finden. Im Gegenteil: Umweltkatastrophen wie z.B. ein Tankerunglück steigern das Bruttosozialprodukt, weil die Reinigung von Stränden Einkommen schafft.

Damit ist das subjektive Moment der westlichen Transformationskrise angesprochen. Wenn die Akteure (Staat, Produzenten und Konsumenten) wider ökologische und ökonomische Vernunft handeln, kann das im wesentlichen zwei Gründe haben: Zum einen kann die entsprechende Einsicht fehlen; zum anderen können aus der Sicht des einzelnen übermächtige Anreize und Zwänge ihn dazu bewegen.

Der zweite Grund dürfte heute gewichtiger sein. "Eindringliche Appelle an die politisch Verantwortlichen und die Weltöffentlichkeit" wie den mehrfach zitierten Bericht der Enquete-

49 "Unbesonnene Wirtschaftstätigkeit und die wachsende Zahl der Menschen bedrohen, schädigen, ja zerstören weltweit viele natürliche Lebensräume und -gemeinschaften. Langfristig gefährdet sich die Menschheit selbst in ihrem Überleben." (WBGU (Anm. 45), Presseerklärung am 8.6.1993 zum Jahresgutachten 1993).

50 Für eine eindrucksvolle Darstellung dieser Überlastung vgl. *What On EARTH Are We Doing?*, *Time*, 2.1.1989, S. 14-45. Das Magazin verzichtete in jenem Jahr auf die Ernennung eines Mannes oder einer Frau des Jahres und kürte statt dessen die geschundene Erde zum "Planet des Jahres."

51 Für einige Beispiele der ökonomischen Kosten ökologischer Schäden vgl. Lester R. Brown, *A New Era Unfolds*, in ders. u.a., *State of the World 1993*, New York 1993, S. 5-11 und *SZ*, 10.1.1991, S. 23. In einem Papier aus der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft soll die Warnung enthalten sein, daß wachsende Umweltschäden die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft langfristig zu überfordern drohen, weil die Reparaturkosten zu hoch würden (vgl. *FR*, 24.3.1993, S. 1).

Kommission "Schutz der Erdatmosphäre"⁵² oder UNO-Mammutveranstaltungen wie die Rio-Konferenz "Umwelt und Entwicklung" im Juni 1992 müßte es zwar nicht geben, wenn das Umweltbewußtsein der Akteure ausgeprägt genug wäre. Dennoch: Das Wissen um die Umwelt(un)verträglichkeit des eigenen Handelns oder Unterlassens in den westlichen Industrieländern ist gestiegen.⁵³ Dementsprechend haben die Sensibilität in Umweltfragen und ihr politischer Stellenwert zugenommen, was nicht zuletzt an den Erfolgen "grüner" Politiker und Parteien abzulesen ist.

Zwischen Umweltbewußtsein und umweltbewußtem Handeln klafft dennoch eine allseits feststellbare Lücke. Trotz Wissens um die Umweltschädlichkeit des Kraftfahrzeugs wollten 1992 selbst bei einer Verdoppelung des Benzinpreises immer noch gut zwei Drittel der Deutschen mit dem eigenen Auto zur Arbeit fahren,⁵⁴ und der kontinuierliche Anstieg des PKW-Bestandes hat dazu geführt, daß heute auf fast jeden zweiten Bundesbürger ein PKW kommt.⁵⁵

Hauptgrund für diese Lücke ist ein System von Anreizen und Zwängen, dem die Akteure folgen bzw. folgen müssen. Dieses System ist insofern naturwüchsig, als die Bedürfnisse unendlich und die Mittel zu ihrer Befriedigung endlich sind, so daß es immer einen Anreiz geben wird, individuelle Nutzenmaximierung auf Kosten anderer bzw. der Natur zu betreiben. Es reflektiert aber auch und vor allem Interessen und Bedürfnisse, die ihrerseits mit der Verteilung von Macht innerhalb und zwischen Gesellschaften zusammenhängen. Insofern ist es ein gesellschaftliches Phänomen, dem der einzelne zwar ausgeliefert ist, das er aber durch seine Entscheidungen als wirtschaftlicher und politischer Akteur beeinflußt.

Wenn z.B. die Bundesbürger über unzureichende öffentliche Verkehrsmittel als umweltverträglichere Alternative zum eigenen PKW klagen, fehlt ein Anreiz zum Umsteigen. Dieser

-
- 52 So schreibt CDU-MdB Klaus W. Lippold, Vorsitzender der Kommission, in seinem Vorwort (vgl. Enquete-Kommission (Anm. 42), S. 3).
- 53 Ein im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführtes Forschungsprojekt kam zu dem Ergebnis, "daß die deutsche Bevölkerung sehr problembewußt hinsichtlich ökologischer Fragen, Probleme und Zusammenhänge ist." (Umweltbewußtsein der Deutschen: gut; Opferbereitschaft: begrenzt, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Umwelt und Entwicklung*, März/April 1994, S. 13).
- 54 Vgl. SZ, Silvester 1992, S. 6. Fast zwei Drittel der Bundesbürger lehnten es im Herbst 1993 ab, den Individualverkehr zugunsten des öffentlichen Nahverkehrs zu verteuern (vgl. FAZ, 13.10.1993, S. 5). "Beim Benzinpreis wollen 80 Prozent der Deutschen nicht zugunsten der Umwelt etwas mehr bezahlen; weniger Auto fahren würden nur 18 Prozent." (*Umwelt und Entwicklung* (Anm. 53), S. 13).
- 55 Bis zum Jahr 2010 ist mit einem Anstieg von derzeit fast 39 Mio. auf rund 50 Mio. PKW zu rechnen (vgl. PKW-Bestandsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2010, DIW, *Wochenbericht*, 22/1994, S. 357-364). Im OECD-Raum hat sich zwischen 1985 und 1991 der Kfz-Bestand um fast 20 % erhöht. Das damit zusammenhängende gestiegene Verkehrsaufkommen hat in vielen Ländern dazu beigetragen, daß die Stickoxid-Emissionen trotz verbesserter Technik zugenommen haben (vgl. Gerhard Voss, Umweltschutz im internationalen Vergleich, *iw-trends*, 1/1994, S. 82-83).

wäre aber ungleich stärker als heute, würden die tatsächlichen Kosten des Autofahrens (Luftverschmutzung, Beitrag zur Klimaveränderung, Lärmschutz, Produktionsausfall durch Unfallopfer) dem Verursacher z.B. über einen entsprechend erhöhten Benzinpreis in Rechnung gestellt.⁵⁶ Dazu ist es jedoch bisher nicht gekommen, da der Benzinpreis angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung der PKW-Branche, der tatsächlichen Abhängigkeit vieler Bürger von diesem Verkehrsmittel und wegen des Wohlstandssymbols Auto eine politisch höchst sensible Größe ist.

Auch Unternehmen unterliegen Anreizen und Zwängen, die sie mitverursachen. Würde z.B. der Benzinpreis drastisch steigen und dadurch die Nachfrage nach langlebigen und verbrauchsarmen PKW wachsen, würden sie entsprechende Modelle anbieten (müssen). Ähnliches gilt für alle auf Energiezufuhr angewiesenen Gebrauchsgüter. Das provoziert jedoch Widerstand bei Unternehmen (und Gewerkschaften), da bei insgesamt schrumpfendem Absatz einzelne Anbieter fürchten müßten, Marktanteile zu verlieren. Dahinter steht der Zwang, im Wettbewerb bestehen zu müssen. Insoweit umweltgerechtes Produzieren Kosten hervorruft und diese nicht über den Preis weitergegeben werden können, könnten sie die Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigen.

Gemeint ist damit in erster Linie die internationale Konkurrenzfähigkeit, weil staatliche Akteure auf nationaler Ebene relativ einheitliche Rahmenbedingungen schaffen können. Diese Staaten stehen aber ihrerseits in einem Konkurrenzverhältnis um Investitionen und Ressourcen, was die Einigung auf allgemein verbindliche Umweltstandards erschwert. Ein Beispiel dafür ist die geplante Einführung einer EU-Energie- und Kohlendioxidsteuer. Sie ist bisher u.a. an dem Streit darüber gescheitert, welche Anteile die EU-Mitglieder an der angestrebten Rückführung der Kohlendioxidemissionen bis zum Jahre 2000 auf den Stand von 1990 übernehmen sollen. Über diese internen Differenzen hinaus haben die EU-Partner die Bedingung gestellt, eine solche Steuer nur bei entsprechenden Beschlüssen anderer westlicher Industrieländer zu erheben.⁵⁷ Andere Beispiele sind Tropenholzexporteure wie Indonesien und Malaysia, die sich gegen die Diskriminierung von Tropenholzimporten in den Industrieländern wehren,⁵⁸ und die OPEC-Staaten, die sich gegen eine EU-Energiesteuer gewandt haben.⁵⁹

An der OPEC läßt sich ferner der Einfluß der Machtvariable demonstrieren. Erdöl hat unter den zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gehandelten Rohstoffen eine einzigartige Bedeutung, da es das Schmiermittel der westlichen und der Weltwirtschaft insgesamt ist.⁶⁰

⁵⁶ Vgl. Das Autofahren ist viel zu billig, *SZ*, 15.1.1991, S. 22. Die realen Preise für Treibstoff haben sich von 1950 bis 1990 etwa halbiert, die Kosten für die Haltung eines PKW – gemessen als Anteil am Haushaltseinkommen – sind etwa in gleichem Maße gesunken (vgl. Eckhard Kutter, *Fährt die Verkehrspolitik in eine Sackgasse?*, in: *DIW, Wochenbericht*, 32/1993, S. 446).

⁵⁷ Vgl. *FAZ*, 24.4.1993, S. 11.

⁵⁸ Vgl. *SZ*, 22.2.1993, S. 7.

⁵⁹ Vgl. *FAZ*, 13.6.1992, S. 2.

⁶⁰ In den achtziger Jahren wurde der Weltenergiebedarf zu mehr als 40 % durch Erdöl gedeckt (vgl. Bernhard May, *Kuwait-Krise und Energiesicherheit*, Forschungsinstitut

Vor diesem Hintergrund gelang es den OPEC-Staaten, ihre Angebotsmacht auszuspielen, indem sie in der ersten Energiekrise 1973/74 den Ölpreis verdreifachten und ihn in der zweiten Krise verdoppelten. Ende der achtziger Jahre jedoch war Erdöl in realen Preisen wieder so billig wie Anfang der siebziger Jahre – Ergebnis einer Machtverschiebung zugunsten der Abnehmer, die mehrere Ursachen hatte: verminderte Nachfrage, das Auftreten neuer Anbieter und vermehrte Interessengegensätze innerhalb der OPEC.⁶¹

Diese Nachfragemacht des Westens als preisbestimmende Größe ist wesentlich stärker in anderen Bereichen des Nord-Süd-Handels. Das zeigt sich schon daran, daß es ein der Macht der OPEC vergleichbares Angebotskartell nicht gibt. Der Hauptgrund ist die unvergleichlich geringere Verwundbarkeit der Nachfrager im Falle von Lieferstörungen bei fast allen anderen mineralischen oder agrarischen Rohstoffen: Mag auch die Abhängigkeit von Kaffee- oder Kupferimporten groß sein, die Verwundbarkeit ist gleichwohl relativ gering, da diese Rohstoffe für die Industrieländer eine gesamtwirtschaftliche Bedeutung haben, die auch nicht annähernd derjenigen des Erdöls entspricht.⁶²

Vielmehr besteht in diesen Fällen eine asymmetrische Interdependenz: Die Lieferländer sind auf die Abnehmer stärker angewiesen als umgekehrt, da einzelne oder wenige Güter einen hohen Anteil an ihren Gesamtexporten ausmachen, diese Güter in der Regel landwirtschaftliche Erzeugnisse, Rohstoffe und minderwertige Fertigprodukte sind und die Verwundbarkeit der Importländer niedrig ist.⁶³ Insgesamt nahmen die westlichen Industrieländer 1990 etwa zwei Drittel der Exporte der Entwicklungsländer auf, während in den Jahren 1987 bis 1990 nur durchschnittlich ca. 18 % der Exporte der Industrieländer in die Entwicklungsländer gingen.⁶⁴

Diese asymmetrische Interdependenz und damit Machtbeziehung nutzen die Industrieländer zu ihren Gunsten im Verteilungskonflikt um die Gewinne aus dem Nord-Süd-Handel. Ablesbar ist dies an den "Terms of Trade" (ToT), d.h. dem Index der Durchschnittspreise für

der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 63, Bonn 1991, S. 134).

⁶¹ Vgl. ebd., S. 16 und 32–33.

⁶² Zum Unterschied von Abhängigkeit und Verwundbarkeit vgl. May, Kuwait-Krise, S. 8–9 und Hanns W. Maull, Energy and resources: the strategic dimensions, *Survival*, November/Dezember 1989, S. 502. Andere mineralische Rohstoffe mit relativ hoher Verwundbarkeit sind Platin, Chrom, Vanadium, Mangan und Kobalt, mit dem allerdings signifikanten Unterschied, daß selbst dramatische Preissteigerungen keine ins Gewicht fallenden volkswirtschaftlichen Störungen auslösen würden, da ihr Handelsvolumen verglichen mit Erdöl ungleich niedriger ist (vgl. ebd., S. 508).

⁶³ Zum Begriff der asymmetrischen Interdependenz vgl. Robert O. Keohane und Joseph S. Nye, Macht und Interdependenz, in: Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Weltpolitik*, Bonn 1985, S.78.

⁶⁴ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ), *Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1993*, Bonn 1992, S. 249.

Ausfuhren geteilt durch die entsprechenden Preise für Einfuhren. Die ToT der Entwicklungsländer lagen z.B. 1991 deutlich unter jenen zu Beginn der achtziger Jahre.⁶⁵

Machtverhältnisse spielen also eine entscheidende Rolle bei der Schaffung von Anreizen und Zwängen, die das Verhalten von Akteuren steuern. Diese Parameter provozieren umweltschädliches Verhalten, weil sie die ökologischen Kosten ökonomischer Entscheidungen nur unvollständig widerspiegeln. Produzenten und Konsumenten richten sich an Preisen aus, die den Wert der Umwelt und natürlicher Ressourcen zu niedrig ansetzen.

Das verweist auf den für die Marktwirtschaft charakteristischen Konflikt zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlicher Rationalität: Während es für den individuellen Produzenten bzw. Konsumenten erstrebenswert ist, sich ein Angebots- bzw. Nachfragemonopol zu verschaffen, liegt es zugleich im Interesse aller, dies zu verhindern. Während das Abwälzen der Umweltkosten auf die Mit- und Nachwelt für den einzelnen Produzenten oder Konsumenten rational erscheinen kann, weil es *seine* Kosten senkt, läuft ein solches Verhalten offensichtlich dem Allgemeininteresse zuwider, da es zum Raubbau an den natürlichen Lebensgrundlagen verführt.⁶⁶

In einer funktionierenden Marktwirtschaft erfolgt eine Regelung dieses Konflikts zwischen Individual- und Gemeinwohl über den Staat und eine kritische Öffentlichkeit. Der Staat als Agentur des Gemeinwohls hat durch Verbote, Abgaben und Anreize (z.B. steuerlicher Art), durch seine Rolle als Nachfrager und Produzent für eine Angleichung von individueller an kollektive Rationalität zu sorgen. Dasselbe gilt für das Regulativ der kritischen Öffentlichkeit: Gruppen, Bewegungen, Parteien und Medien machen sich zum Anwalt der Um-, Mit- und Nachwelt und üben entsprechenden Einfluß auf Staat, Unternehmen und Gesellschaft aus.

Soweit die Theorie. Es gäbe keine westliche Transformationskrise, würde sie mit der Realität übereinstimmen. Für die Kluft zwischen Ist- und Sollzustand gibt es im wesentlichen drei Gründe, von denen die ersten beiden mit der Fähigkeit und der dritte mit der Bereitschaft zusammenhängen, diese Kluft zu verringern:

(a) Umweltvorsorge und -nachsorge ist vielfach eine zwischenstaatliche Aufgabe, weil Umweltschäden keine Grenzen kennen. Da sie jedoch nicht kostenlos ist, stellt sich auf internationaler Ebene dasselbe Problem wie im nationalen Rahmen: Die einzelnen Akteure werden versuchen, in Verfolgung individueller Nutzenmaximierung die Kosten umweltver-

⁶⁵ Vgl. ebd. und Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Der Nord-Süd-Konflikt*, Bonn 1992, S. 32-39.

⁶⁶ Eine Variante dieses Konflikts ist das sog. Gemeingüterdilemma: Frei verfügbare Güter wie Luft werden in Folge individueller Nutzenmaximierung überbeansprucht, weil der Schaden, der dem Gut zugefügt wird, nicht bzw. zu spät in die individuelle Gewinn- und Verlustbilanz einfließt (vgl. zu diesem auch als "tragedy of the commons" bezeichneten Phänomen Dieter Senghaas, *Internationale Politik jenseits des Ost-West-Konflikts*, Stiftung Wissenschaft und Politik, September 1991, S. 15-17 und Sebastian Oberthür, *Die internationale Zusammenarbeit zum Schutz des Weltklimas*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10.4.1992, S. 11-12).

träglichen Verhaltens zu externalisieren. Der resultierende Konflikt kann jedoch nicht in gleicher Weise wie im nationalen Bereich abgemildert werden, da eine dem Staat vergleichbare, mit autoritativer Regelungskompetenz ausgestattete supranationale Instanz fehlt. Auch der korrigierende Einfluß einer kritischen Öffentlichkeit ist geringer, da sie über Grenzen hinweg in der Regel schwieriger zu organisieren und deshalb auch mit weniger Sanktionsmacht ausgestattet ist als im vertrauten nationalen Rahmen.

(b) Dieser politischen Partikularisierung stehen zwei ökonomische Trends gegenüber: eine anhaltende Globalisierung und eine mögliche Fragmentierung. Sie sind teilweise konträr, erschweren aber beide nachhaltig die politische Steuerbarkeit ökonomischer und damit ökologischer Prozesse.

Die Globalisierung hat zwei Aspekte. Zum einen die Internationalisierung von Produktion und Dienstleistungen durch Firmen, "die in zunehmendem Maße weniger an die besonderen Interessen und Werte ihres Ursprungslandes gebunden sind."⁶⁷ Dabei mag die These "Konzernmanager denken nicht patriotisch, sondern global",⁶⁸ insofern übertrieben sein, als multinationale Unternehmen nicht wirklich global, sondern eher regional oder multi-regional ausgerichtet sind;⁶⁹ in jedem Fall jedoch sind sie transnational orientiert, da ihre Loyalität vorrangig dem optimalen Standort und nicht einer bestimmten Nation gilt und gelten muß, wenn sie im Wettbewerb bestehen wollen. Diese Unternehmen wickeln etwa 80–90 % des internationalen Handels der Marktwirtschaften ab, wobei 30–40 % auf firmeninternen Handel, d.h. zwischen Tochtergesellschaften der gleichen Unternehmen, entfallen sollen.⁷⁰

Von diesem Handel mit Gütern und Dienstleistungen haben sich die internationalen Finanzmärkte weitgehend gelöst. Dieser zweite Aspekt der Globalisierung hat dazu geführt, daß Ende der achtziger Jahre 90 % des Handels an den Börsen nichts mehr mit dem realen Warenfluß zu tun hatten.⁷¹ Unterstützt durch die Entwicklung neuer Kommunikationstechnolo-

⁶⁷ Kennedy (Anm. 2), S. 71. Ein Vertreter der Globalisierungs-These ist Reich. Er sieht die Staaten in einer globalen Standortkonkurrenz um Investitionen, in der angesichts der Mobilität der übrigen Produktionsfaktoren die Qualifikation der Arbeitnehmer entscheidend ist. (Vgl. Robert B. Reich, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*, New York 1992)

⁶⁸ Hans-Peter Martin und Harald Schumann, "Der Feind sind wir selbst", *Der Spiegel*, 11.1.1993, S. 107.

⁶⁹ So jedenfalls *The Economist*, A Survey of Multinationals, 27.3.1993, S. 10–18.

⁷⁰ Dieter Senghaas, Interdependenzen im internationalen System, Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 1992, S. 18. Einer anderen Quelle zufolge findet schätzungsweise ein Viertel des gesamten Welthandels innerhalb multinationaler Unternehmen statt (vgl. Axel Borrmann und Georg Koopmann, Regionalisierungstendenzen in der Weltwirtschaft und das Gatt, in: Benno Engels (Hrsg.), *Perspektiven einer neuen Handelspolitik*, Hamburg 1993, S. 118). Dieser firmeninterne Handel macht bis zu 40 % des U.S.-Handels aus (vgl. Peter F. Cowhey und Jonathan D. Aronson, A New Trade Order, *Foreign Policy*, 72 Jg., Nr. 1 (America and the World 1992/93), S. 183).

⁷¹ Vgl. Kennedy (Anm. 2), S. 73.

gien und eine Deregulierung des Kapitalverkehrs ist ein globaler Finanzmarkt entstanden, auf dem es Kapitalbewegungen von täglich bis zu 1000 Mrd. US-Dollar gibt.⁷²

Wie groß die Gefahr einer Fragmentierung der Weltwirtschaft in Handelsblöcke (insb. Europäischer Wirtschaftsraum, Nordamerika und asiatisch-pazifische Region unter Führung Japans) ist, wird unterschiedlich beurteilt. Ein damaliger Präsident der Deutschen Bundesbank hält derartige Befürchtungen vor allem mit Hinweis auf die zunehmende Interdependenz der Industrieländer für übertrieben,⁷³ andere geben sich besorgter.⁷⁴

Wie dem auch sei: Sollte es zu einer solchen Fragmentierung kommen, könnte sie eine handelspolitische Konfrontation mit sich bringen, die die Bereitschaft und Fähigkeit der politischen Akteure zu ökologischer Kooperation einschränken würde. Das gilt in verstärktem Maße für die Implikationen der Globalisierung. Das ökologische Gesamtinteresse der eigenen nationalen Basis wie auch der Mit- und Nachwelt durchzusetzen, fällt Staaten um so schwerer, je geringer ihr Einfluß auf bzw. je größer ihre Abhängigkeit von ökonomischen Akteuren ist, die ihrer individuellen Rationalität folgen und innerhalb ihrer Parameter folgen müssen.

(c) Das Zusammentreffen von politischer Zersplitterung in Nationalstaaten und ökonomischer Globalisierung ist eine Erklärung für die begrenzte Fähigkeit politischer Instanzen und Bewegungen, für das (ökologische) Gemeinwohl zu sorgen. Es gibt jedoch noch eine andere, entscheidende Komponente. Sie betrifft die Bereitschaft politischer Akteure, sich dieses Gemeinwohls anzunehmen.

Sie wird zum einen eingeschränkt dadurch, daß Entscheidungsträger ebenso wie jeder andere Bürger nach individueller Nutzenmaximierung bzw. Schadensminimierung streben. Wider besseres Wissen oder besänftigt durch Ausblenden unangenehmer Optionen und Konsequenzen eigenen Handelns oder Nichthandelns, können Motive wie Machterhalt und -erwerb, Prestige und finanzielle Absicherung überhandnehmen.

Gewichtiger als dieser individuelle ist jedoch ein struktureller Faktor. In Demokratien agieren politische Entscheidungsträger auf der Grundlage eines populären Mandats. Das leistet einem Populismus Vorschub, d.h. einem politischen Verhalten, das auf die Befriedigung partikularistischer Interessen der eigenen Klientel abstellt. Selbst jene Gewählten, die um einen Ausgleich zwischen Individual- und Gemeinwohl bemüht sind, unterliegen jedoch der Sankti-

72 Vgl. Senghaas (Anm. 70), S. 19. Die Zahlenangabe stammt vom damaligen Staatssekretär im Finanzministerium, Horst Köhler, der dafür die Bezeichnung "Monster" des früheren US-Finanzministers Brady übernahm (vgl. sein Interview in *Der Spiegel*, 1.2.1993, S. 94). Zu den Problemen, die sich daraus für die Außen- und Wirtschaftspolitik einzelner Staaten ergeben, vgl. Ethan B. Kapstein, *Governing Global Finance, The Washington Quarterly*, Frühjahr 1994, S. 79–80.

73 Vgl. Helmut Schlesinger, *Challenges of European integration: from the single market to the monetary union*, Rede vor dem World Affairs Council in Los Angeles, 16.4.1993, Manuskript, S. 5–6; ähnlich auch Borrmann und Koopmann (Anm. 70), S. 133.

74 Vgl. DIW, *Wochenbericht*, 8–9/1993, S. 91.

onsmacht ihrer Wähler. Zwar nicht im Sinne eines imperativen Mandats, das sie an die Ausführung spezifischer Aufträge binden würde; aber auch in einer repräsentativen Demokratie kann und soll es nicht anders sein, daß Politiker nicht in jedem Einzelfall, aber grundsätzlich mit Billigung der Bürger handeln.

Die (subjektive) Wurzel der Transformationskrise des Westens ist deshalb nicht die fehlende Macht, sondern das fehlende Mandat der Politiker für einen einschneidenden umwelt- und nachweltorientierten Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft. Galbraith geißelt mit Blick auf einen (in den USA besonders ausgeprägten) Mangel an innergesellschaftlicher Solidarität die "Kultur der Zufriedenheit": "Die Mehrheit sucht ihren Vorteil unter dem Schutz der Demokratie, auch wenn diese Demokratie einen großen Teil der Bürger ausgrenzt."⁷⁵ Das trifft auch auf den hier diskutierten Zusammenhang zu, wenn man das Wort "Bürger" durch "Um- und Nachwelt" bzw. im West-Süd- oder selbst West-Ost-Verhältnis durch "Mitwelt" ersetzt.

In diesem eingeschränkten Sinne handelt es sich auch um eine Krise des westlichen politischen und gesellschaftlichen Systems: Das kurzfristige Besitzstandsdenken der privilegierten Mehrheit und von organisierten Interessengruppen⁷⁶ be- oder verhindert Kurskorrekturen, und dieses Denken wird geweckt und gefördert durch menschliche Eigensucht, aber auch und vor allem durch verhaltensprägende Anreize und Zwänge, die dem einzelnen objektiv vorgegeben sind. Als Subjekt politischer und wirtschaftlicher Prozesse hat er diese Parameter jedoch mitgeschaffen, und diese Verantwortung kann dem mündigen Bürger nicht abgenommen werden, ohne daß die Demokratie selbst in Frage gestellt wird.

2.3 Transformationskrise Süd

Im vorigen Abschnitt wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen: Das westliche Produktions- und Konsumtions-"Modell" stellt nicht nur eine Selbstgefährdung dar, weil seine weltweite Kopie die eigenen natürlichen Grundlagen überlastete; seine Kosten werden vom Rest der Menschheit mitgetragen. Damit sind nicht allein die potentiellen Kosten gemeint, die z.B. darin bestehen könnten, daß die Entwicklungsländer die Hauptbetroffenen einer Klimaver-

⁷⁵ John Kenneth Galbraith, Herrschaft der Zufriedenen, *Der Spiegel*, 31.8.1992, S. 136 (Auszug aus seinem Buch "The Culture of Contentment", auf Deutsch erschienen als "Der wirtschaftliche Niedergang Amerikas", Hamburg 1992).

⁷⁶ Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist der Fehlschlag von US-Präsident Clinton, eine breite Energiesteuer einzuführen. Eine Lobbyistenallianz aus Petroleumindustrie, Handelskammern und des Industrieverbandes hat sie zu Fall gebracht, gestützt auf die Aversion der Bevölkerung gegen jede Art neuer Steuern und die verschwenderischen Energieverbrauchsgewohnheiten der Amerikaner (vgl. *FAZ*, 11.6.1993, S. 17 und *International Herald Tribune (IHT)*, 15.6.1993, S. 1 u.3). Was für die USA zutrifft, gilt eben auch anderswo: "America's political system continues to reward self-interest and short-termism." (*The Economist*, 14.8.1993, S. 15).

änderung sein würden. Gemeint sind vor allem auch die heute schon anfallenden Kosten für diesen Teil der Welt.

Da Marktverhältnisse durch Machtverhältnisse beeinflusst werden, ziehen die westlichen Industrieländer aus der bereits skizzierten asymmetrischen Nord-Süd-Interdependenz die größeren Vorteile.⁷⁷ Sie dominieren den Welthandel, wobei sie den größten Teil ihres Handels untereinander abwickeln, während die Exporte der Entwicklungsländer nach wie vor in erster Linie auf den (westlichen) Norden ausgerichtet sind.⁷⁸ In dieser quantitativen ist eine qualitative Asymmetrie enthalten: Die westlichen Industrieländer haben, verglichen mit ihrem Anteil am Welthandel insgesamt, einen überproportionalen Anteil am Handel mit verarbeiteten Produkten und Dienstleistungen, d.h. an den Sektoren mit hoher Wertschöpfung und Dynamik, während die Entwicklungsländer vorwiegend als Lieferanten von Rohstoffen und Fertigprodukten mit niedrigem Verarbeitungsgrad auftreten.⁷⁹

Dieses Muster setzt sich fort bei Kapital- und Investitionsströmen. Die ausländischen Direktinvestitionen z.B. konzentrieren sich auf die reichen Industrieländer, weil dort die Gewinnaussichten höher und stabiler sind.⁸⁰ Der Westen ist der Hauptgläubiger der Entwicklungsländer, deren Auslandsverschuldung sich in den achtziger Jahren mehr als verdoppelte und 1990 ca. 1,3 Bio. US-Dollar erreichte. In dieser Zeit stieg die Verschuldungsquote der Entwicklungsländer (definiert als Gesamtverschuldung in Prozent ihres Bruttosozialprodukts) von ca. 28 % (1980) auf über 40 % an.⁸¹

77 Vgl. dazu ferner Senghaas (Anm. 70), S. 10–12.

78 Ende der 80er Jahre stammten ca. 70 % der Weltexporte aus den OECD-Ländern; der Intra-Warenhandel zwischen Westeuropa, Nordamerika und Japan machte 78 % ihrer Gesamtexporte aus, während die Quote bei den Entwicklungsländern nur 25 % betrug (vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden, Globale Trends 1991. Daten zur Weltentwicklung, Bonn 1991, S. 114–117). Anderen Angaben zufolge sank der Anteil der Entwicklungsländer an den Weltexporten im Zuge sinkender Rohstoffpreise (nicht nur, aber insbesondere Erdöl) von 28,7 % im Jahre 1980 auf 23 % im Jahre 1990, während ihr Intra-Handel auf 30 % im Jahre 1990 gestiegen war (vgl. BMZ (Anm. 64), S. 248–249).

79 Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden, Globale Trends 93/94. Daten zur Weltentwicklung, Frankfurt a.M. 1993, S. 246.

80 Vgl. UNDP (Anm. 35), S. 52–53. Danach erhielten die Entwicklungsländer 1988–89 nur 17 % der ausländischen Direktinvestitionen gegenüber 31 % im Jahre 1968. Inzwischen soll sich jedoch eine Trendumkehr mit wieder steigenden Investitionströmen in die Entwicklungsländer vollzogen haben (vgl. *The Economist* (Anm. 69) S. 24–25). Auch die Weltbank berichtete Ende 1993 von einer deutlichen Zunahme der Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern, allerdings mit einer starken Konzentration auf wenige Länder (vgl. *FAZ*, 16.12.1993, S. 15).

81 Diese Angaben entstammen Hartmut Sangmeister, Das Verschuldungsproblem, in: Dieter Nohlen und Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Band 1, Bonn 1992, S. 331–335; vgl. ferner BMZ (Anm. 64), S. 254.

Äußere Umstände, die mit den internationalen Machtverhältnissen zusammenhängen, trugen zu dieser Entwicklung bei und verschärfen sie. Die Verschlechterung der "Terms of Trade" wurde bereits erwähnt. Sie sind auch bedingt durch den Protektionismus der Industrieländer, der nach Weltbank-Berechnungen Ende der 80er Jahre jährliche Wohlfahrtsverluste der Entwicklungsländer mit sich brachte, die doppelt so hoch waren wie die offizielle Entwicklungshilfe.⁸² Allein die EU subventioniert den Agrarbereich mit über 60 Mrd. DM pro Jahr und die Agrarexporte (1991) mit fast 21 Mrd. DM – Maßnahmen, die auch auf Kosten von kostengünstiger produzierenden Anbietern aus Entwicklungsländern gehen.⁸³ Nach Weltbank-Angaben könnten die Entwicklungsländer jährlich vier Mrd. US-Dollar sparen, wenn die Entwicklungshilfe nicht an Einkäufe von Waren und Dienstleistungen in den Geberländern gebunden wäre.⁸⁴ Die USA leisteten sich in den achtziger Jahren eine Vervielfachung ihres Haushaltsdefizits,⁸⁵ die sie in Kombination mit einer unzureichenden Sparrate vom größten Gläubigerland zum größten Schuldnerland der Welt machte. Was in der Dritten Welt den IMF mit seinen Strukturanpassungsprogrammen (insb. Kürzung öffentlicher Ausgaben, Abwertung der Währung) auf den Plan gerufen hätte, führte angesichts der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Ausnahmestellung der USA zum Gegenteil: Angelockt von den hohen Realzinsen in den USA und vom Vertrauen in die amerikanische Leitwährung strömte Kapital zur Finanzierung der Defizite ins Land und bewirkte eine Überbewertung des Dollars.⁸⁶ Dies verschärfte die Verschuldungslage der Entwicklungsländer, deren Schuldtitel auf US-Dollar ausgestellt sind.

Allerdings gibt es große regionale Unterschiede. Gemessen an der Struktur (Anteil der kommerziellen und hochverzinslichen Kredite) und am Verhältnis der Gesamtschuld zum Bruttosozialprodukt bzw. des Schuldendienstes zu den Exporterlösen ist die Schuldenlast in Latein- und Mittelamerika sowie Afrika ungleich höher als in Ostasien.⁸⁷ Das verweist auf

-
- ⁸² So Bundesminister Spranger, *Bulletin*, 13.12.1991, S. 1146; auch die OECD kam zu diesem Ergebnis (vgl. *The Economist*, 7.5.1994, S. 13).
- ⁸³ Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (Anm. 65), S. 40–43. Der IMF hat 1990 geschätzt, daß die vollständige Beseitigung der Agrarsubventionen die Exporteinnahmen der Entwicklungsländer um ca. 50 Mrd. US-Dollar steigern würde – ein Betrag, der der offiziellen Entwicklungshilfe der Industrieländer im Jahre 1989 entsprach (vgl. Norbert Walter, *Patterns of Competition. Economic Relationships: Germany*, in: Steven Muller und Gebhard Schweigler (Hrsg.), *From Occupation to Cooperation. The United States and United Germany in a Changing World Order*, New York 1992, S. 221).
- ⁸⁴ Vgl. *FAZ*, 24.4.1993, S. 12.
- ⁸⁵ Von 79 Mrd. im Jahre 1981 auf ca. 330 Mrd. US-\$ im Jahre 1992, wobei der Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 2,1 % auf fast 6 % stieg (vgl. DIW, *Wochenbericht*, 3/1993, S. 25–26).
- ⁸⁶ Vgl. Stephan Bierling, *Zur Lage der US-Wirtschaft*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23.10.1992, S. 38–39 und *SZ*, 9.5.1990, S. 33; vgl. auch den Leitartikel der *Financial Times* vom 8.11.1991, S. 18, in dem kritisch angemerkt wird: "While many Third World countries bring budget deficits under control, the world's richest country swallows up world savings to fuel what appears to be a permanent budget deficit. Some other rich countries are, in proportion to their size, even more guilty."
- ⁸⁷ Stiftung Entwicklung und Frieden (Anm. 78), S. 150–151.

die Notwendigkeit der Differenzierung nicht nur in diesem Bereich. Auf der Basis traditioneller Kriterien wie Pro-Kopf-Einkommen und Industrialisierungsgrad gibt es innerhalb der früheren "Dritten Welt" z.T. riesige Unterschiede zwischen reichen und armen, zwischen stagnierenden und dynamischen Ländern, zwischen politisch stabilen und von Chaos und Krieg heimgesuchten Staaten.

Für die meisten Entwicklungsländer gilt, daß der Abstand zum reichen Westen in einigen Bereichen (z.B. Lebenserwartung, Alphabetisierung, Kindersterblichkeit) geringer geworden ist. Dem stehen aber auch Bereiche (z.B. durchschnittlicher Schulbesuch, Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Telephone) gegenüber, in denen die Kluft noch gewachsen ist.⁸⁸ Das Pro-Kopf-Einkommensgefälle zwischen West (OECD-Länder) und Süd (Gesamtheit von 125 Entwicklungsländern) hat sich von einem Verhältnis von 15:1 Mitte der sechziger Jahre auf 20:1 am Ende der achtziger Jahre vergrößert, dasjenige zu den besonders armen Ländern (Least Developed Countries – LLDC) sogar auf 50:1.⁸⁹

Wahrscheinlich ist allerdings die tatsächliche Ungleichheit geringer. Legt man die Kaufkraft der nationalen Währungen und nicht das zum marktgängigen Wechselkurs bewertete Sozialprodukt zugrunde, ergeben sich z.T. erhebliche Steigerungen des Pro-Kopf-Einkommens in vielen Entwicklungsländern und fast eine Verdoppelung des Anteils aller Entwicklungsländer am Weltbruttosozialprodukt von 18 % auf 34 %.⁹⁰ Gleichwohl hat die absolute Armut zugenommen. Die Zahl der Armen (Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 380 US-Dollar) ist auf über 1,1 Milliarden Menschen, die der Hungernden auf mindestens 800 Millionen angewachsen.⁹¹ Während sich die Alphabetisierungsquote verbesserte, stieg die Zahl der erwachsenen Analphabeten auf nahezu eine Milliarde.⁹²

Vor diesem Hintergrund erscheint das Urteil gerechtfertigt, daß die achtziger Jahre für die Mehrzahl der Länder des Südens keine Dekade der Entwicklung, sondern eher eine des Stillstands oder sogar der Rückentwicklung waren.⁹³ Die Weltbank rechnet zwar für die nächsten zehn Jahre mit besseren Aussichten; die von ihr erwartete jährliche Wachstumsrate von 4,7 % soll sich jedoch sehr ungleich verteilen, wobei China ein "Wachstumspol" sei, während Schwarzafrika keine spürbaren Fortschritte machen werde.⁹⁴ Ergänzt man diese Einschränkung um die absehbare Bevölkerungsentwicklung (vgl. dazu unten Abschn. 3.2), dürfte sich an dem Massenelend wenig Positives ändern.

Darin liegt der Kern der südlichen Transformationskrise. Die Mehrheit der Entwicklungsländer hat es bisher nicht geschafft und wird es voraussichtlich auch längerfristig nicht schaffen,

⁸⁸ Vgl. UNDP (Anm. 35), S. 39.

⁸⁹ Vgl. Franz Nuscheler, Entwicklungspolitische Bilanz der 80er Jahre – Perspektiven für die 90er Jahre, in: Nohlen und Nuscheler (Anm. 81), S. 157.

⁹⁰ Vgl. *The Economist*, 15.5.1993, S. 75 und 8.1.1994, S. 98.

⁹¹ Für Lateinamerika vgl. Hartmunt Sangmeister, Lateinamerikas soziale Schuld, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 28.1.1994, S. 19–21.

⁹² Vgl. Nuscheler (Anm. 89), S. 158–159.

⁹³ So Nuscheler, ebd., S. 156.

⁹⁴ Vgl. *FAZ*, 20.4.1993, S. 16.

allen ihren Bürgern einen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Mindeststandard zu bieten, der ihnen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Verantwortlich dafür sind sowohl externe als auch interne Faktoren.

Zu den externen Gründen zählt vor allem die bereits diskutierte asymmetrische West-Süd-Interdependenz, d.h. die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von (Welt-)Marktbedingungen, die im wesentlichen von den westlichen Industrieländern bestimmt wurden (Kolonisierung) bzw. werden. Trotz widriger äußerer Umstände haben jedoch einige Entwicklungsländer erstaunliche Fortschritte gemacht. Das allein zeigt, daß die hausgemachten Ursachen der Transformationskrise eine mindestens ebenso große Bedeutung haben. Zu diesen internen Faktoren gehören eine stark unausgewogene Verteilung von Macht und Einkommen, übermäßige Rüstung, wachstumshemmende Fiskal- und Geldpolitik (hohe Haushaltsdefizite und Inflationsraten), die Vernachlässigung von Infrastruktur, ländlichen Regionen sowie des Gesundheits- und Erziehungswesens (insb. Schulen), ineffiziente Staatsapparate (Korruption und Vetternwirtschaft), mangelnde Offenheit gegenüber neuen Ideen, Direktinvestitionen und Technologie aus dem Ausland sowie unzureichende regionale Kooperation.⁹⁵

3. Sekundäre Gefährdungen

Gefahren für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gehen in erster Linie von den drei diskutierten Transformationskrisen aus. Sie sind letztlich die Wurzeln jener Probleme, die gemeinhin als "transnationale" oder "globale Bedrohungen" gelten und die "neue" oder "erweiterte" sicherheitspolitische Agenda nach dem Kalten Krieg ausmachen sollen. Gleichwohl werden sie hier aus den eingangs genannten Gründen als zwar sekundäre, aber dennoch eigenständige Gefährdungen behandelt.

3.1 Umwelt und Ressourcen

Hierzu genügen an dieser Stelle wenige ergänzende Bemerkungen, da eine ausführliche Beschreibung vor allem im Verlauf der Erörterung der westlichen Transformationskrise bereits erfolgt ist.

⁹⁵ Vgl. Wöhlcke, Risiken aus dem "Süden" (Anm. 3), S. 37-39 sowie die zusammengefaßten Ergebnisse einer Weltbank-Studie über die Ursachen wirtschaftlicher Wachstumserfolge in acht asiatischen Ländern in Vinod Thomas, Lessons to be Learnt from East Asia's Success, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/1994, S. 117-121; *The Economist*, 2.10.1993, S. 65-66 und Hans-Helmut Taake, Die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, *Europa-Archiv*, 8/1994, S. 225-226. Für Merkmale von "good economic governance" vgl. auch UNDP (Anm. 35), S. 68-70.

Zusammenfassend stellt sich die Situation wie folgt dar: "Trotz ökologischer Initiativen haben sich die bereits vor einem Jahrzehnt festgestellten negativen Entwicklungen fortgesetzt. Die Wälder der Erde schwinden weiter, die Wüsten wachsen und ein Drittel des Erntelandes ist von fortschreitender Erosion betroffen. Die Anzahl der Pflanzen und Tiere auf unserem Planeten geht zurück. Die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre nimmt von Jahr zu Jahr zu. Und beinahe jede neue Untersuchung deutet auf einen beschleunigten Abbau der Ozonschicht hin."⁹⁶

Diese Entwicklungen dürfen nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Zwar hat der Mensch das Bibelwort "Machet Euch die Erde untertan" auch in der Vergangenheit als Freibrief für einen Raubbau an der Natur mißverstanden; neu an der heutigen Ökoproblematik sind jedoch ihre Großräumigkeit, Komplexität und Intensität.⁹⁷ Großräumigkeit, weil viele ihrer Auswirkungen sich lokal oder regional nicht begrenzen lassen; Komplexität, weil die Ursachen vielfältig und die Wirkungen in manchen Fällen nicht eindeutig vorhersehbar sind (um wieviel Grad wird die globale Durchschnittstemperatur durch den Treibhauseffekt zunehmen und welche Folgen hätte welcher Anstieg für das Leben auf der Erde?); Intensität, weil die Gefahr besteht, daß eine Überbeanspruchung der natürlichen Lebensgrundlagen die Verelendung großer Teile der Menschheit beschleunigt und wachsende Spannungen um die Verteilung der Überlebensressourcen nach sich zieht.

Die Parallele zur militärischen Nutzung der Atomenergie ist offenkundig: So wie die Nuklearwaffen den Menschen in die Lage versetzen, irdisches Leben in kurzer Zeit auszulöschen,⁹⁸ so hat er es heute in der Hand, der Biosphäre, die irdisches Leben ermöglicht, irreversible Schäden zuzufügen.⁹⁹ Und so wie es nicht zugelassen werden darf, daß der Test gemacht wird, ob ein massiv geführter Nuklearkrieg tatsächlich einer Selbtausrottung der Menschheit gleichkäme, so ist das Risiko zu hoch, durch einen Raubbau an den natürlichen Lebensgrundlagen die Probe aufs Exempel ihrer Belastungsfähigkeit zu machen.

Es gibt Anzeichen, daß diese Belastungsgrenze bald erreicht oder überschritten werden könnte. Die Klimaproblematik ist eines. Andere sind der Getreideertrag pro Kopf der Weltbevölkerung, der zwischen 1984 und 1993 um 11 % abnahm, und der Rückgang des pro Person gefangenen Fisches um 7 % zwischen 1989 und 1993.¹⁰⁰ Wenn die Regenwälder jährlich um

⁹⁶ Brown et al. (Anm. 51), S. xvii (Übersetzung E.L.).

⁹⁷ Vgl. Wöhlcke (Anm. 3), S. 69.

⁹⁸ Der revolutionäre Charakter von Nuklearwaffen liegt in der Tat nicht allein in ihrer Destruktivität, sondern auch in der kurzen Zeit, in der diese zerstörerische Wirkung erfolgen kann (vgl. Bernard Brodie, *The Implications for Military Policy*, in: ders. (Hrsg.), *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York 1946, S. 71).

⁹⁹ "Man is still utterly dependent on the natural world but now has for the first time the ability to alter it, rapidly and on a global scale." (Jessica Tuchman Mathews, *Redefining Security*, in: *Foreign Affairs*, Frühjahr 1989, S. 177).

¹⁰⁰ Zur natürlichen Belastbarkeit der Erde insgesamt vgl. Lester R. Brown, *Facing Food Insecurity*, in: ders. u.a., *State of the World 1994*, New York 1994, S. 177–197 (Zahlenangaben auf S. 177) und Sandra Postel, *Carrying Capacity: Earth's Bottom Line*, in:

fast 15.000 qkm oder etwa die Größe Schleswig-Holsteins schrumpfen, so trägt das über die Brandrodung nicht nur zum Treibhauseffekt bei; mit den Regenwäldern verschwinden auch unter genetischen Gesichtspunkten wertvolle Tier- und Pflanzenarten in einem geschätzten Tempo von hundert Arten pro Tag.¹⁰¹

Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, von einer globalen oder planetarischen Dimension der Umwelt- und Ressourcenproblematik zu sprechen. Gleichwohl gibt es beachtliche lokale und regionale Unterschiede im Grad der Betroffenheit. Zum einen in der Intensität, in der sich Umwelt- und Ressourcenüberlastung niederschlagen, zum anderen in den Mitteln, die zum Gegensteuern zur Verfügung stehen. Auch darauf wurde schon hingewiesen: In der Regel werden die ohnehin Armen und Schwachen die Hauptbetroffenen sein, und zwar – bezogen auf das West-Süd-Verhältnis – die Entwicklungsländer insgesamt wie auch zwischen ihnen und in ihren Gesellschaften. Von 26 Ländern zum Beispiel, in denen – gemessen an der jährlichen Pro-Kopf-Versorgung – heute schon Wasserknappheit herrscht, sind die meisten Länder der "Dritten Welt" mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen.¹⁰² Und wenn Wasser teurer wird und mehr in seinen sparsamen Verbrauch investiert werden muß, dann werden sich das die ohnehin Privilegierten am ehesten leisten können und vielfach den größten Nutzen daraus ziehen.

Ähnliches gilt für andere Ressourcen. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) der UNO berichtet von einem 25 %igen Rückgang des verfügbaren Anbaulandes pro Kopf zwischen 1950 und 1970 und erwartet einen weiteren Rückgang um 15 % bis zum Jahr 2000. Das könnte Nahrungsmittel gerade für diejenigen verteuern, die es sich am wenigsten leisten können. Zwar sollen die Erdgasvorräte noch mindestens 60 Jahre reichen; aber die Erschließung neuer Fördergebiete in immer unwegsameren Gegenden der Erde wird Investi-

ebd., S. 3–21. Zur Verminderung fruchtbaren Ackerlands vgl. Wissenschaftlicher Beirat (Anm. 48); *FR*, 16.10.1993, S. 7; *FAZ*, 26.1.1994, S. 10 und den damals designierten FAO-Generaldirektor Diouf, *Europa-Archiv*, 8/1994, S. D 273. Zur Überfischung der Meere vgl. *The Economist*, 19.3.1994, S. 23–24, 28; Hans Schuh, Wilde Wettfischerei, *Die Zeit*, 29.4.1994, S. 45–46 und *IHT*, 15.8.1994, S. 1 u. 5. Dabei handelt es sich um ein Paradebeispiel des Gemeingüterdilemmas: Wer nicht selbst rücksichtslos fischt, muß befürchten, daß er Verluste macht, weil andere es tun; wer aber mitmacht, sägt langfristig zusammen mit den anderen an dem gemeinsamen Ast.

101 Zu den Zahlen vgl. Bundesaußenminister Klaus Kinkel, Auswärtiges Amt, Mitteilung für die Presse Nr. 1044, 19.3.1993, S. 2 und *FAZ*, 7.7.1993, S. N3. Laut Wissenschaftlicher Beirat (Anm. 45, S. 5) wird in den nächsten 25 Jahren mit dem Aussterben von ca. 1,5 Mio. Arten gerechnet. Zur Problematik insgesamt vgl. John C. Ryan, Conserving Biological Diversity, in: Lester R. Brown u.a., *State of the World 1992*, New York 1992, S. 9–26.

102 Vgl. Sandra Postel, Facing Water Scarcity, in: Brown 1993 (Anm. 51), S. 25. Nach einer Prognose der Washingtoner Organisation "Population Action International" könnten es im Jahr 2025 schon zwischen 46 und 52 Länder mit einem Drittel der Weltbevölkerung sein, in denen Wassermangel herrscht (vgl. *Umwelt und Entwicklung*, Februar 1994, S. 24).

tionen in einer geschätzten Größenordnung von 800 bis 1,1 Mrd. US-Dollar erfordern¹⁰³ – eine Zeche, die, wenn sie mit höheren Preisen für Erdgas und andere Energieträger einhergeht, in erster Linie diejenigen zahlen müssen, die weder über das Kapital noch die Vorräte verfügen.

3.2 Bevölkerung

Ein Motor sowohl der Umwelt- und Ressourcenproblematik als auch der Transformationskrise Süd ist das Bevölkerungswachstum. In den Entwicklungsländern soll es z.B. die Ursache für 79 % der Entwaldung sein; je höher die Bevölkerungsdichte, um so höher der Verlust natürlicher Lebensräume und damit auch der Artenvielfalt.¹⁰⁴ Generell gilt: Mehr Menschen bedeuten in der Regel einen größeren Verbrauch erneuerbarer und nicht erneuerbarer Ressourcen und immer mehr fester, flüssiger und gasförmiger Abfall. In der Folge kommt es zu Nahrungsmittel- und Wasserknappheit, Überlastung der Böden und Verelendung.

Mit dem Verweis auf diese Zusammenhänge ist keine Ursachenbestimmung verbunden. Das Bevölkerungswachstum wird hier aus zwei Gründen als sekundäre Gefährdung eingestuft. Erstens ist "Überbevölkerung" relativ zu sehen: Welche Bevölkerungszahl für ein Territorium optimal ist, hängt von der wirtschaftlichen Produktivität, den Produktionsverhältnissen und dem angestrebten Lebensstandard ab.¹⁰⁵ Verglichen mit dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Entwicklungsländer sind die westlichen Industrieländer unterbevölkert, gemessen an ihrem Pro-Kopf-Energieverbrauch sind sie überbevölkert. Wichtiger ist jedoch zweitens, daß die Reproduktionsrate einer Gesellschaft nicht naturgegeben, sondern das Ergebnis bestimmter ökonomischer, sozialer und kultureller Umstände ist.

Gleichwohl bleibt die Bevölkerungsentwicklung ein globales Problem erster Ordnung. So richtig es ist, von relativer Überbevölkerung (d.h. bezogen auf ein bestimmtes Territorium) zu sprechen – eine relative Überbevölkerung der Erde würde brisante Verteilungskämpfe und wachsende Armut mit sich bringen: "Aber eines Tages muß die Geburtenzahl zum Stehen kommen, denn die Erde ist endlich, und der Weltraum ist der Massenauswanderung verschlossen."¹⁰⁶

¹⁰³ So ein Vertreter von Royal Dutch/Shell (vgl. *FAZ*, 3.6.1993, S. 14).

¹⁰⁴ Vgl. Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen [UNFPA], *Weltbevölkerungsbericht 1992*, herausgegeben von Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn 1992, S. ii und 34. "No conservation strategy, however ingenious, can get around the fact that the more resources one species consumes, the fewer are available for all the rest." (Ryan (Anm. 101), S. 26).

¹⁰⁵ Zum Begriff der "relativen Überbevölkerung" vgl. Heide Mertens, *Das Bevölkerungsproblem als Indikator ungleichgewichtiger Entwicklung*, in: Nohlen und Nuscheler (Anm. 81), S. 190.

¹⁰⁶ Carl Friedrich von Weizsäcker, *Der bedrohte Frieden. Politische Aufsätze 1945–1981*, München 1983, S. 129.

Als Carl Friedrich von Weizsäcker 1963 diesen Satz schrieb, beherbergte die Erde ca. 3,2 Milliarden Menschen, nur 30 Jahre später waren es bereits 5,5 Milliarden. Auffällig ist das Tempo des Anstiegs: Zwischen 1830 und 1930 verdoppelte sich die Weltbevölkerung von einer auf zwei Milliarden; bis zur dritten Milliarde um 1960 vergingen noch 30 Jahre, bis zur vierten nurmehr 15 Jahre, bis zur fünften im Jahre 1987 lediglich 12 Jahre, und die Sechs-Milliarden-Grenze dürfte schon 1998 überschritten werden.¹⁰⁷ Vor uns liegen vier Jahrzehnte, in denen die Bevölkerung schneller wachsen wird als jemals zuvor. Der jährliche Zuwachs bis zum Jahre 2025 von derzeit 94 Millionen wird im Jahre 2020 immer noch bei 85 Millionen liegen, im Jahre 2050 werden fast doppelt so viele Menschen wie heute, nämlich 10 Milliarden, erwartet.¹⁰⁸

Der künftige Zuwachs wird nahezu vollständig auf Asien, Afrika und Lateinamerika entfallen.¹⁰⁹ Er verschärft damit die südliche Transformationskrise, die eine maßgebliche, wenn nicht gar die entscheidende Ursache ist. Vordergründig lassen sich fünf Ursachenkategorien unterscheiden: sozio-ökonomische (Kinder als Lebens- und Alterssicherung wegen fehlender oder unzureichender Alternativen; patriarchalische Ordnung; Kosten von Verhütungsmitteln), demographische (hoher Anteil der Bevölkerung im Reproduktionsalter), zivilisatorische (Rückgang der Sterblichkeit durch medizinische Fortschritte, Unkenntnis über Empfängnisverhütung), religiös-kulturelle (Verbot von Kontrazeptiven, Sohn-Präferenz) und politische Faktoren (geburtenerhöhende staatliche Politik).¹¹⁰

Nicht alle, aber viele dieser Faktoren hängen mit Massenarmut, Ungerechtigkeit, Unterdrückung und Unwissen, also mit den Merkmalen der südlichen Transformationskrise, zusammen.¹¹¹ Sie sind entscheidend mitverantwortlich dafür, daß der Süden den demographischen Übergang, d.h. den Rückgang des Geburtenniveaus im Gefolge eines gesunkenen Sterblichkeitsniveaus, nicht geschafft hat. Dieser Vorgang vollzog sich in vielen der heute industrialisierten Länder im Einklang mit der Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der breiten Bevölkerung,¹¹² und zwar insbesondere derjenigen der Frauen, denn "zwischen der sozialen Stellung, die einer Frau in der Gesellschaft zukommt, ihrem Alphabe-

107 Vgl. zu diesen Angaben Josef Schmid, Eine Fieberkurve mit Ausschlägen bis zur kritischen Grenze, *SZ*, 18.9.1992, S. 8.

108 Das ist die sog. mittlere Prognosevariante. Die hohe Variante kommt auf 12,5, die niedrige auf 7,8 Milliarden Menschen im Jahre 2050 (vgl. Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen [UNFPA], Weltbevölkerungsbericht 1994, herausgegeben von Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn 1994, S. 1-2).

109 Vgl. ebd., S. 1.

110 Zusammengestellt nach Wöhlcke (Anm. 3), S. 30.

111 Ein Beispiel für diesen Zusammenhang ist die hohe Kinderzahl von Frauen, die in Subsistenzwirtschaften unter sozialer Diskriminierung leiden (vgl. Jodi L. Jacobson, Closing the Gender Gap in Development, in: Brown 1993 (Anm. 51), S. 75-76).

112 Vgl. Schmid (Anm. 107) und Hartmut Dießenbacher, Alterssicherung ist der Schlüssel zur Eindämmung des Bevölkerungswachstum, *FAZ*, 25.5.1993, S. 12.

tisierungs- bzw. Bildungsgrad einerseits und der durchschnittlichen Kinderzahl andererseits besteht im Vergleich zu anderen Ursachen die höchste Korrelation."¹¹³

Es gibt keinen Grund, einen solchen Zusammenhang nicht auch für die Entwicklungsländer zu erwarten. Zur Eindämmung des Bevölkerungswachstums ist deshalb beides notwendig: eine bessere materielle Grundsicherung für alle und eine soziale Aufwertung der Frau einerseits sowie eine konsequente Politik der Geburtenkontrolle andererseits.¹¹⁴

3.3 Migration

Das Bevölkerungswachstum verschärft auch die Migrationsproblematik. Was ihre Dimension betrifft, gibt es nur grobe Schätzungen mit erheblichen Unschärfen und Abweichungen. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) z.B. zählte 1990 bereits 500 Millionen Umweltflüchtlinge, das Worldwatch Institute nur 10 Millionen. Die Zahl der illegalen "Gastarbeiter" soll im selben Jahr bei 100 Millionen, diejenige der legalen bei 20 Millionen gelegen haben.¹¹⁵

Die beträchtliche Unsicherheit darüber, wieviele Migranten es tatsächlich gibt, hängt mit den Schwierigkeiten der Erfassung, der Notwendigkeit von Schätzungen im Falle illegaler Migranten und der verwandten Definition zusammen. Letzteres berührt die Frage, ob nicht nur internationale, d.h. grenzüberschreitende, sondern auch Binnenwanderungen gezählt werden, und ob zwischen Migranten und Flüchtlingen unterschieden wird. So werden zum Beispiel Migranten als Personen bezeichnet, die einen dauerhaften, "freiwilligen" Wechsel in eine andere Region oder Gesellschaft vornehmen, während im engeren Sinne als Flüchtlinge solche Menschen gelten, "die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, befinden und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen können oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen wollen."¹¹⁶

¹¹³ Angelika Spelten, Bevölkerungswachstum als globales Problem, in: Gert Krell u.a. (Hrsg.), Friedensgutachten 1993, Münster 1993, S. 186. Die Bedeutung dieses Faktors unterstreichen ebenfalls UNFPA, Weltbevölkerungsbericht 1994, S. 7–22; Nathan Keyfitz, Bevölkerungswachstum verhindert die Entwicklung, die das Bevölkerungswachstum eindämmen könnte, *FAZ*, 25.10.1993, S. 13–14 und Helga Keßler, Menetekel mit Milliarden, *Die Zeit*, 22.4.1994, S. 41–42.

¹¹⁴ Inwieweit China als Modell einer solchen Politik angesehen werden kann, ist allerdings zweifelhaft, da chinesische Behörden offenbar auch vor Zwangsmaßnahmen nicht zurückschrecken, die Menschenrechte in eklatanter Weise verletzen (vgl. Nicholas D. Kristof, In China's Crackdown On Population Growth, Force Is a Big Weapon, *IHT*, 28.4.1993, S. 4).

¹¹⁵ Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (Anm. 78), S. 94.

¹¹⁶ Vgl. für die "Migranten" Definition Albert Mühlum, Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten. Globale und nationale Dilemmata, *Aus Politik und Zeitgeschichte*,

Es ist offensichtlich, daß diese Trennung zwischen freiwilliger und erzwungener Wanderung willkürlich ist: Wer aus nackter wirtschaftlicher Not seine Heimat verläßt, um anderswo überleben zu können, ist im Kern genauso ein Flüchtling wie jemand, der verfolgt und vertrieben wird. Sinnvoller als diese Unterscheidung ist deshalb die Bildung von verschiedenen Migrationsgruppen, die grob in die beiden Hauptkategorien politische Migration (Genfer Flüchtlingskonvention) und ökonomisch-ökologische Migration unterteilt werden können.¹¹⁷

Die Zahl der politischen Migranten oder Flüchtlinge stieg von 2,5 Millionen im Jahre 1970 auf mehr als 20 Millionen im Jahre 1994.¹¹⁸ Dabei handelt es sich nur um grenzüberschreitende Flüchtlinge; innerhalb des eigenen Landes sollen 25 Millionen Menschen auf der Flucht sein.¹¹⁹ Zwischen dieser und der anderen Hauptkategorie gibt es sicher ebenso Überlappungen wie zwischen ökonomischen und ökologischen Migranten.¹²⁰ Darin liegt ein Grund für die Schwierigkeiten einer nur halbwegs genauen Erfassung aller Migrationsströme. Über zwei Punkte besteht gleichwohl Konsens:

- Die meisten Migranten kommen aus Entwicklungsländern und bleiben dort, d.h. sie sind ein Symptom der südlichen Transformationskrise und verschärfen sie.
- Die Zahl der Migranten wird weiter zunehmen, und parallel dazu wird auch der Migrationsdruck auf die westlichen "Inseln des Wohlstands und der Stabilität" steigen.¹²¹

Die dafür ursächlichen Faktoren lassen sich, wie in der Migrationsforschung üblich, in Schub- und Sog-Faktoren (Push- und Pull-Faktoren) unterteilen. Als primär gelten Schubkräfte wie politische Verfolgung, Krieg und Bürgerkrieg, Verelendung sowie wirtschaftliche Not und Perspektivlosigkeit, als sekundär Sogkräfte wie Wohlstand und Sicherheit anderswo.

Von beiden Seiten wird der Migrationsdruck auf die westlichen Staaten wachsen. Schubkräfte sind die östliche und südliche Transformationskrise, wobei letztere sich zusätzlich durch das Bevölkerungswachstum verschärft. Als Sogkraft wirkt die West-Süd-Kluft, verstärkt durch

12.2.1993, S. 8. Die Definition von Flüchtlingen ist entnommen aus der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, zitiert bei Manfred Wöhlcke, *Umweltflüchtlinge*, München 1992, S. 17-18.

117 Nach Mühlum (ebd., S. 8-9), der allerdings insofern inkonsistent ist, als er Migration an das Kriterium "Freiwilligkeit" (wenn auch in Anführungszeichen) bindet, dann aber von "politischer" im Sinne von erzwungener Migration spricht.

118 So die Hohe Flüchtlingskommissarin der UNO in ihrem Bericht 1994, auszugsweise abgedruckt in *Europa-Archiv*, 8/1994, S. D 279.

119 Vgl. ebd., S. D 280.

120 Zur Unterkategorie der ökologischen Flüchtlinge, "die ihr angestammtes Milieu verlassen, weil ihr Leben aufgrund von natürlichen und/oder anthropogenen Umweltschäden sowie aufgrund von ökologischer Überlastung durch Überbevölkerung erheblich beeinträchtigt oder gefährdet wurde", vgl. Wöhlcke (Anm. 116), Zitat auf S. 22, und Peter J. Opitz, *Migrations- und Flüchtlingsbewegungen*, in: Nohlen und Nuscheler (Anm. 81), S. 385-387.

121 Vgl. Opitz, ebd., S. 374.

die Tatsache, daß Massenkommunikations- und Massentransportmittel zur Überwindung dieser Kluft durch Migration "einladen".

Wie stark dieser Druck werden wird, ist unklar und strittig. So wurden nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs Befürchtungen über eine "Migrantenflut" von Ost- nach Westeuropa laut, angeheizt durch Meinungsumfragen, die ermittelt haben wollten, daß zum Beispiel ein Drittel aller Polen bereit sei, in den Westen auszuwandern.¹²² Die Äußerung einer allgemeinen Auswanderungsneigung ist jedoch kein ausreichender Hinweis auf konkrete Absichten oder bevorstehendes Verhalten,¹²³ so daß das Migrationspotential leichtfertig überschätzt werden kann.¹²⁴ Das trifft im Prinzip auch auf die angeblich 60 Millionen Zuwanderungswilligen aus dem Süden in den Westen zu.¹²⁵

Damit soll jedoch keiner Verharmlosung das Wort geredet werden. Angesichts der mächtigen Schub- und Sogkräfte ist von einem beträchtlichen Migrationspotential in die reichen Metropolen auszugehen. Selbst Wissenschaftler, die die Unsicherheit jeglicher Prognosen betonen, sprechen hinsichtlich künftiger Ost-West-Wanderungen von "relevanten Größenordnungen".¹²⁶ Und starkes Bevölkerungswachstum insbesondere bei jungen Menschen, gekoppelt mit hoher Arbeitslosigkeit, geographischer Nähe und sozio-kultureller Affinität führen dazu, daß allein in den Ländern Nordafrikas mit einem lediglich arbeitsmarktbedingten Migrationspotential von 0,8 bis 1 Millionen Menschen jährlich zu rechnen ist.¹²⁷

3.4 Proliferation

Ein sicherheitspolitisches Problem im engeren, militärischen Verständnis ist die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Raketen als ihre Träger, modernen konventionellen Waf-

¹²² Vgl. *SZ*, 26.3.1992, S. 9.

¹²³ So Klaus Segbers, Materialien zu Wanderungen in und aus der früheren Sowjetunion (FSU), Stiftung Wissenschaft und Politik, Frühjahr 1993, S. 5.

¹²⁴ Vor einer solchen Überschätzung hat auch Rainer Münz gewarnt, Leiter des Instituts für Demographie an der österreichischen Akademie der Wissenschaften (vgl. *SZ*, 25.3.1993, S. 9 und *FR*, 9.7.1992, S. 5).

¹²⁵ Diese Zahl stammt von dem britischen Bevölkerungswissenschaftler David Coleman (vgl. *FR*, 24.3.1993, S. 2).

¹²⁶ So Elmar Hönekopp, Ursachen und Perspektiven: Ost-West-Wanderungen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits- und Sozialforschung (Hrsg.), *Zuwanderungspolitik der Zukunft*, Bonn 1992, S. 30-31.

¹²⁷ So Heiko Körner, Immigration aus Afrika: Herausforderung für Europa, Friedrich-Ebert-Stiftung, *Reihe Eurokolleg*, Nr. 19, Bonn 1992, S. 5. Insgesamt ist nach Bundesminister Spranger in den Ländern der südlichen Hemisphäre "ein gewaltiges Flüchtlings- und Wanderungspotential vorhanden. Verschlechtern sich die Lebensbedingungen dort weiter, so werden immer mehr Menschen aus immer mehr Entwicklungsländern eine neue Zukunft und bessere Perspektiven in den wohlhabenden Ländern des Nordens suchen." (*Umwelt und Entwicklung*, Mai/Juni 1993, S. 5).

fensystemen und zweifach (zivil und militärisch) verwendbarer Technologie. US-Außenminister Christopher sieht darin "das drängendste Rüstungskontrollproblem der neunziger Jahre."¹²⁸

Stand und Perspektiven der Proliferation stellen sich in den einzelnen Bereichen wie folgt dar:

(a) *Nuklearwaffen*

Neben den traditionellen Nuklearwaffenstaaten (USA, Rußland, China, Frankreich, Großbritannien) gibt es verschiedene Kategorien von Staaten mit tatsächlich oder potentiell vergleichbarem Status:

- tatsächliche, aber unerklärte Nuklearwaffenstaaten. Dazu gehört nach allgemeiner Auffassung auf jeden Fall Israel, dessen Arsenal auf 100 bis 200 Sprengköpfe geschätzt wird.¹²⁹
- Staaten, die über eine militärisch einsetzbare Fähigkeit entweder bereits verfügen oder verfügen könnten, wenn sie dies wollten. Als solche gelten Indien und Pakistan.¹³⁰
- "territoriale" Nuklearwaffenstaaten, d.h. die nicht-russischen nuklearen Miterben der Sowjetunion Belarus, Kasachstan und die Ukraine. Alle taktischen Nuklearwaffen der ehemaligen Sowjetunion sollen von ihren Territorien nach Rußland abgezogen worden sein.¹³¹ Hinsichtlich der verbliebenen strategischen Systeme kann von einer vollständigen Abrüstung in Belarus und Kasachstan ausgegangen werden, die beide dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NV-Vertrag) beigetreten sind. Eine solche Prognose läßt sich für die Ukraine nicht stellen. Zwar hat ihr damaliger Präsident Krawtschuk zusammen mit US-Präsident Clinton und dem russischen Präsidenten Jelzin im Januar 1994 eine Erklärung unterzeichnet, derzufolge innerhalb von sieben Jahren alle strategischen Waffen nach Rußland gebracht werden sollen; die Durchführung dieser Ankündigung kann jedoch nicht als gesichert gelten.¹³²
- ehemalige Nuklearwaffenstaaten. Als Südafrika im Juli 1991 den NV-Vertrag unterschrieb, gaben Vertreter des Landes zu, daß man die Fähigkeit habe, Nuklearwaffen zu

¹²⁸ Vgl. Embassy of the United States of America, Bonn (Hrsg.), *U.S. Policy Information and Texts (USPIT)*, 11.6.1993, S. 5.

¹²⁹ Vgl. Harald Müller, Außereuropäische Rahmenbedingungen europäischer Sicherheitspolitik, in Forndran und Pohlman (Anm. 14), S. 172; Lewis A. Dunn, Containing Nuclear Proliferation, IISS, *Adelphi Papers*, Nr. 263 (Winter 1991), S. 6 und IISS, *The Military Balance 1993-1994*, London 1993, S. 118.

¹³⁰ Vgl. Müller und Dunn, ebd., S. 171 bzw. S. 6. Das IISS attestiert Israel, Indien und Pakistan, die nukleare Schwelle überschritten zu haben (vgl. *Strategic Survey 1991-1992*, London 1992, S. 205). CIA-Direktor James Woolsey hat erklärt, daß beide Staaten in der Lage seien, die Bestandteile einer geringen Zahl von Nuklearwaffen binnen kurzem zusammenzubauen (vgl. *USPIT*, 24.2.1993, S. 45).

¹³¹ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), *Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn 1994, Ziff. 484.

¹³² Vgl. Franz-Josef Meiers, Die Denuklearisierung der Ukraine: Wunsch oder Wirklichkeit?, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, *Aktuelle Kurzanalysen*, Nr. 5 (April 1994).

bauen.¹³³ Im März 1993 erklärte der damalige Präsident de Klerk, daß in den siebziger und achtziger Jahren sechs Atombomben produziert, diese aber 1990 vollständig vernichtet worden seien. Auch die internationale Atomenergie-Organisation hat keine Anzeichen, daß Südafrika noch Atomwaffen besitzt.¹³⁴

- Aspiranten, d.h. Staaten, die im Verdacht stehen, daß sie bestrebt sind oder sein könnten, sich Nuklearwaffen zu verschaffen. Nordkorea hat wahrscheinlich das fortgeschrittenste Programm. Der Irak unter Saddam Hussein hatte ein weitgediehenes Programm, das nach dem Krieg um Kuwait unter UNO-Aufsicht zerschlagen wird. Das wird jedoch vollständig nur gelingen und ein Wiederaufleben ausgeschlossen werden können, wenn die UNO-Kuratel nicht nachläßt. Der Iran hat nicht nur ein ziviles Kernforschungsprogramm. Syrien und Algerien gelten als Staaten, die an mehr als der zivilen Nutzung ihrer Forschungsprogramme interessiert sein könnten.¹³⁵

Mittelfristig, d.h. bis zum Ende des Jahrzehnts, wird sich die Zahl der Nuklearwaffenstaaten also höchstens um einige wenige vergrößern. Längerfristig ist das Proliferationspotential damit jedoch nicht erschöpft. Jede Ausweitung des Kreises der anerkannten oder de facto-Nuklearmächte untergräbt den NV-Vertrag, weil sie heutigen oder künftigen Aspiranten einen weiteren Beleg für seinen vermeintlich diskriminierenden Charakter liefert und nukleare Abrüstung erschwert.

(b) Chemische und biologische Waffen

Verglichen mit Nuklearwaffen sind chemische und biologische Waffen leichter herzustellen und zu beschaffen, da viele der erforderlichen Geräte, Materialien und Verfahren auch im zivilen Bereich eingesetzt werden und sich deshalb zivile und militärische Technologie stärker überschneiden. Beide werden deshalb zuweilen auch als "Atombomben des kleinen Mannes" bezeichnet, was insofern zutrifft, als ihr massiver Einsatz vor allem für die Zivilbevölkerung verheerende Folgen haben könnte.

Hinsichtlich der chemischen Proliferationsgefahr ist mit der Unterzeichnung der Chemiewaffen-Konvention durch 130 Staaten im Januar 1993 ein großer Fortschritt erzielt worden. Sie verbietet Besitz, Erwerb, Produktion, Lagerung, Weitergabe und Einsatz von C-Waffen und verpflichtet zur Beseitigung existierender Bestände und Produktionsstätten. Zusammen mit ihrem umfassenden Kontrollregime ist sie das "ehrgeizigste Abrüstungsabkommen, das jemals verhandelt wurde."¹³⁶

Die vollständige Umsetzung der Konvention trifft auf zwei Hauptprobleme. Erstens die Vernichtung der bestehenden Arsenale. Nur die USA und Rußland haben zugegeben, C-Waffen zu besitzen, von 15 weiteren Staaten wird dies angenommen, von denen wiederum neun zu

¹³³ Vgl. Dunn (Anm. 129), S. 12.

¹³⁴ Vgl. FAZ, 26.3.1993, S. 6.

¹³⁵ Vgl. Müller (Anm. 129), S. 171-172 und Dunn (Anm. 129), S. 6-8.

¹³⁶ IISS, Strategic Survey 1992-1993, London 1993, S. 214. Vgl. zur Konvention ausführlich Oliver Thränert, Die internationale C-Waffen-Konvention und ihre Probleme, *Außenpolitik*, 3/1993, S. 222-231.

den Erstunterzeichnern gehörten.¹³⁷ Die erste Frage ist, wie Staaten, die der Konvention offiziell als Nichtbesitzer-Staat beigetreten sind, zur überprüfbar Vernichtung ihrer Bestände bewegt werden können. Die zweite ungeklärte Frage ist, wie vor allem die mit 40 000 Tonnen angegebenen russischen Bestände umweltfreundlich und zu vertretbaren Kosten in der geforderten Zeit von maximal 15 Jahren vernichtet werden können.

Das zweite Hauptproblem besteht darin sicherzustellen, daß sich alle derzeitigen oder potentiellen C-Waffen-Besitzer der Konvention anschließen. Ägypten, Libyen, Syrien und Nordkorea weigern sich bisher, ebenso der Irak, dessen Kampfstoffe allerdings unter UNO-Aufsicht zerstört werden. Israel, Iran, Indien und Pakistan haben zwar unterzeichnet, ob sie jedoch ratifizieren, ist nicht sicher.

Auch für die biologischen Waffen gibt es eine bereits 1975 in Kraft getretene Konvention, die ihre Entwicklung, Produktion und Lagerung außer in Arten und Mengen verbietet, die für Schutz- oder andere friedliche Zwecke geeignet sind. Im Unterschied zur C-Waffen-Konvention wird jedoch weder definiert, was biologische Kampfstoffe sind noch gibt es wirksame Verifikationsvorschriften. Ungefähr zehn Staaten sollen B-Waffen-Programme verfolgen (dasjenige des Irak wird unter UNO-Aufsicht beseitigt).¹³⁸ Der Nutzen von B-Waffen gegen militärische Ziele wurde bisher gering bewertet, aber Probleme wie hohe Produktionskosten, sichere Lagerung und Einsatz ohne eigene Gefährdung könnten durch technologische Fortschritte gemindert werden. Das Interesse an B-Waffen könnte deshalb steigen.¹³⁹

(c) *Raketentechnologie*

Anders als für nukleare, chemische und biologische Waffen gibt es kein vertragliches Verbot (ausgenommen den amerikanisch-sowjetischen/russischen INF-Vertrag) ballistischer Raketen. Es existiert lediglich ein Missile Technology Control Regime (MTCR), dessen 25 Mitglieder (Stand Herbst 1993) vereinbart haben, entsprechende Technologie nicht weiterzugeben. Dazu haben sie Richtlinien beschlossen, die Anfang 1993 mit dem Ziel verschärft wurden, nunmehr jede Rakete zu erfassen, deren Einsatz mit Massenvernichtungswaffen beabsichtigt sein könnte.¹⁴⁰

Israel, China und Rußland sind nicht beigetreten, haben aber erklärt, sich an die MTCR-Bestimmungen halten zu wollen. Gleichwohl soll China Raketen an Pakistan geliefert haben,¹⁴¹ und die US-Administration wirft Rußland vor, absprachewidrig Raketentechnologie an Indien verkauft zu haben.¹⁴² Bereits Anfang 1992 besaßen schon mehr als 20 Entwicklungsländer Raketen mit Reichweiten ab 20 km.¹⁴³ Allgemein muß mit einer Verbesserung entscheidender Parameter wie Reichweite, Traglast, Genauigkeit und Mobilität gerechnet werden.¹⁴⁴

137 So IISS, ebd.

138 Vgl. IISS (Anm. 130), S. 208.

139 Vgl. Müller (Anm. 129), S. 173.

140 Vgl. *USPIT*, 11.1.1993, S. 9-10.

141 Vgl. *IHT*, 5.-6.12.1992, S. 5.

142 Vgl. *IHT*, 26.-27.6.1993, S. 2.

143 Vgl. *Arms Control Today*, April 1992, S. 28-29.

144 Vgl. Müller (Anm. 129), S. 174.

Das MTCR bezieht sich auf ballistische Raketen. Marschflugkörper (cruise missiles) haben jedoch schon eine größere Verbreitung gefunden. Technologische Hindernisse werden ihre Genauigkeit und Anzahl wahrscheinlich nicht mehr lange begrenzen.¹⁴⁵

(d) *Konventionelle Technologie*

Im Golfkrieg der Alliierten gegen Saddam Hussein hat sich sowohl gezeigt, wie wirksam moderne konventionelle Waffentechnologie eingesetzt werden kann (z.B. die Ausschaltung der irakischen Radar- und Feuerleitanlagen, die den Alliierten verlustarme Luftangriffe ermöglichte), als auch wie abhängig ihre volle Wirksamkeit von ihrer Beherrschung durch den Menschen ist (Mängel auf irakischer Seite). Selbst wenn das "Anwenderproblem" nicht gänzlich gelöst werden kann, bleibt die Verbreitung moderner Technologie und Waffen (z.B. elektronische Kriegsführung, "intelligente" Munition, Flächenfeuerwaffen) ein sicherheitspolitisches Problem. Dies um so mehr, weil immer mehr Staaten die Fähigkeit zur Waffenproduktion erworben haben und erwerben könnten.¹⁴⁶

Zusammenfassend läßt sich zur Proliferation feststellen:

- Inwieweit sie eingedämmt werden kann, wird immer noch von den Industrieländern mitbestimmt. Ohne ihre (legalen oder illegalen) Zulieferungen sind insbesondere Entwicklungen wie der Bau von Nuklearwaffen gar nicht oder nur auf lange Sicht möglich, weil sie eine spezielle militärische Technologie und den militärischen "Zuschnitt" ziviler Komponenten erfordern.
- Auch ernstgemeinte Exportkontrollen werden jedoch erschwert durch die zweifache Verwendbarkeit von Technologie und Material und die in freien Gesellschaften unkontrollierbare Proliferation durch abgewanderte Wissenschaftler und Techniker. Exportkontrollen könnten auch umgangen werden, wenn sich westliche Produzenten über Kooperationen und finanzielle Verflechtungen mit fortgeschrittenen südlichen Rüstungsfirmen zusammenschließen.¹⁴⁷
- Verschärfte Exportkontrollen können, wenn sie als diskriminierend und sicherheitsabträglich wahrgenommen werden, den paradoxen Effekt haben, potentielle Proliferatoren zu verstärkten Eigenanstrengungen und weniger anspruchsvollem Waffendesign zu bewegen, so daß sie unabhängiger und damit weniger kontrollierbar werden.
- Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wächst der Exportdruck, da viele nördliche "Waffenschmieden" unausgelastet sind. Das gilt auch für den Westen, mehr noch aber für Firmen und Regionen im früheren "Ostblock", die auf Rüstungsproduktion ausgerichtet waren und nicht oder kaum mit Konversionshilfe rechnen können.

145 So Brad Roberts, *From Nonproliferation to Antiproliferation*, *International Security*, Sommer 1993, S. 144.

146 Vgl. ebd., S. 145-148 und hinsichtlich Ostasiens IISS, *Strategic Survey 1993-1994*, London 1994, S. 41-50.

147 Vgl. IISS, ebd., S. 50.

III. Implikationen

Daß die im vorigen Kapitel diskutierten Gefährdungen die (breit verstandene) Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen können, dürfte in dieser Allgemeinheit unstrittig sein. Gleichwohl besteht nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen westlichen Industrieländern eine Kluft zwischen Problemdruck und Handeln.

Sie wurzelt zum einen in der erwähnten Selbstzufriedenheit der – verglichen mit dem Süden und Osten – privilegierten Mehrheit in den reichen westlichen Demokratien. Daß sich dies wohl kaum grundlegend ändern wird, zeigen die Lehrstücke der deutschen Vereinigung und die Entwicklung in Europa nach dem Kalten Krieg. Der innerdeutsche (West-Ost-) Nettofinanztransfer betrug 1993 fast 140 Mrd. DM oder rund 4,5 % des westdeutschen Bruttosozialprodukts (BSP).¹ Es ist gänzlich undenkbar, daß die Bundesbürger außerhalb des nationalen Kontexts auch nur annähernd vergleichbare Wohlstandseinbußen akzeptieren würden.² Und wenn nach dem Kalten Krieg die EU-Europäer selbst für ihre östlichen Nachbarn zu einer wirksamen Hilfe durch eine Marktöffnung nur unzureichend bereit sind, unterstreicht dies die engen Grenzen globaler Solidarität.

Die beschriebene Kluft hat jedoch noch andere Gründe. Einer liegt darin, daß den meisten der neu- oder wiederentdeckten Gefährdungen "die Dramatik, die Klarheit und die Unmittelbarkeit einer militärischen Bedrohung" fehlen.³ Im Kalten Krieg gab es Streit über das Ausmaß der militärischen Fähigkeiten und politischen Absichten der Sowjetunion; die Notwendigkeit eines militärischen Gegengewichts war jedoch innerhalb und zwischen den westlichen Staaten nicht grundsätzlich kontrovers, da das Militärpotential des Warschauer Pakts sichtbar, kurzfristig mobilisierbar und für alle existenzbedrohend war. Die Bevölkerungen waren deshalb bereit, für die eigene Rüstung erhebliche finanzielle Opfer und damit materielle Wohlstandsverzichte zu erbringen.

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen nach dem Kalten Krieg stellen demgegenüber keine vergleichbar akute und eindeutige Existenzbedrohung dar. So jedenfalls ist die weitverbreitete Wahrnehmung, und sie ist ja auch nicht unberechtigt. Ob die Menschheit wirklich dabei ist, eine gefährliche Klimaänderung zu provozieren, hat bisher niemand in einer Weise aufzeigen können, die ein konzertiertes und konsequentes Gegensteuern angeregt hätte; aber selbst wenn sie langfristig einträte, würden wahrscheinlich nicht wie im Falle eines Nu-

¹ Vgl. Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1993, Frankfurt a.M. 1994, S. 41.

² Angesichts des verkrampten Verhältnisses vieler (West-) Deutscher zur Nation ist dieser Kontext im Sinne einer bereitwilligen Solidarität gegenüber Angehörigen der eigenen Nation ohnehin unterentwickelt (vgl. Heinrich August Winkler, Abschied von einem deutschen Sonderweg – Wider die postnationale Nostalgie, *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, 7/1993, S. 633–636). Die Unterstützung der neuen durch die alten Bundesländer dürfte deshalb auch der Einsicht entspringen, daß es zu ihr in einem gemeinsamen Staat keine Alternative gibt. Das gilt jedoch international nicht.

³ Vgl. Kennedy (Kap. II, Anm. 2), S. 173; ebenso Tuchman Mathews (Kap. II, Anm. 99), S. 173, Richard H. Ullman, *Redefining Security, International Security*, Sommer 1983, S. 135 und Wöhlcke (Kap. II, Anm. 3), S. 129.

klearkrieges alle zu den Opfern zählen. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ist höchst beunruhigend, aber daß sie für den Westen einmal den Grad der sowjetischen Bedrohung annehmen könnte, ist nicht absehbar. Dasselbe gilt für Kriege, selbst wenn sie vor unserer Haustür stattfinden. Der Wegfall der kommunistischen Klammer und der konflikteindämmenden amerikanisch-sowjetischen Rivalität mag ihren Ausbruch begünstigen; die Kehrseite ist, daß auch die Gefahr einer Ausweitung regional begrenzter Auseinandersetzungen abgenommen hat. Es ist nicht zuletzt die Kalkulation, daß der Westen durch Kriege anderswo nicht unmittelbar bedroht ist, die seine militärische Zurückhaltung im Balkankrieg erklärt.⁴

Ein weiterer Grund liegt darin, daß die Sicherheitsgefährdungen zum Teil hausgemacht sind. Im Kalten Krieg gab es eine Bedrohung durch einen äußeren "Feind", der alle gleichermaßen ausgesetzt waren. Ihr Vorrang spiegelte sich darin, daß Sicherheitspolitik fast ausschließlich als militärische Risikovorsorge im Sinne von Abschreckung durch Gegenrüstung verstanden wurde.

Inzwischen ist es üblich geworden, Sicherheit mehrdimensional zu interpretieren. Immer noch stehen aber äußere Quellen der Unsicherheit und Instabilität im Vordergrund: derzeitige und mögliche Entwicklungen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa und im "islamischen Krisenbogen", "die Waffenproliferation, die Bevölkerungsexplosion und die Völkerwanderungen."⁵ Dabei wird in der Regel nicht unterschlagen, daß und wie westliche Politik problemverschärfend bzw. -entschärfend wirken kann. Der Rigorosität, mit der nach Gefährdungen durch andere "gefahrenet" wird, entspricht jedoch selten eine vergleichbare Bereitschaft zur Introspektion, nämlich zum Infragestellen der eigenen, umwelt- und entwicklungspolitisch untauglichen Produktions- und Lebensweise. Das ist verständlich: Es fällt immer schwerer, das eigene Tun oder Lassen als selbstbedrohlich zu akzeptieren – vor allem dann, wenn es für viele mit vielen Annehmlichkeiten verbunden ist.

In diesem Sinne ist die westliche Transformationskrise eine größere Herausforderung, als sie der Kommunismus jemals war: Wurde jener als ein Gegner begriffen, demgegenüber es galt, die Überlegenheit der eigenen Wirtschaftsordnung zu demonstrieren, muß gerade jetzt, nachdem dies gelungen ist, die Erkenntnis ihres selbstgefährdenden Potentials wachsen. Unklar ist jedoch, ob ihre umweltverträgliche Veränderung sozial gerecht im Sinne der Verteilung der

4 Unverblümt haben dies der amerikanische und britische Außenminister öffentlich erklärt. Warren Christopher hat bezogen auf Bosnien unterschieden zwischen einem "strategischen Interesse" seines Landes, eine Ausweitung des Konflikts auf Nachbarstaaten zu verhindern, und einem "humanitären Interesse", das Leiden der Bevölkerung zu verringern (vgl. *USPIT*, 8.11.1993, S. 9). Sein britischer Amtskollege Douglas Hurd qualifizierte Bosnien als eine "entsetzliche Tragödie", die aber keine Krise in dem Sinne sei, daß sie den Weltfrieden bedrohe (vgl. *Britische Dokumentation*, 4.10.1993, S. 2).

5 Auf diese "Hauptdimensionen der neuen Weltunordnung" konzentriert sich z.B. Michael Stürmer in seinem Vortrag "Globale Aufgaben und Herausforderungen einer 'neuen Weltordnung'", abgedruckt in: Forum für Deutschland (Hrsg.), Eine neue Weltordnung – Vor welchen Herausforderungen stehen Deutschland und die Atlantische Allianz?, Bonn 1993, S. 128–139.

Anpassungslasten durchgeführt werden kann. Die Befürchtung einzelner und von organisierten Gruppen, einen übermäßigen Teil dieser Lasten schultern zu müssen, verschleppt die Bildung des notwendigen Reformkonsens.

Das trifft nicht nur für die nationale, sondern auch für die internationale Ebene zu, und zwar sowohl im innerwestlichen als auch im Nord-Süd- und West-Ost-Verhältnis. Kein Staat kann die globalen Herausforderungen, denen er sich ausgesetzt sieht, allein bewältigen. Konsens darüber bedeutet jedoch noch lange nicht Einigkeit darüber, welche Probleme welchen Stellenwert haben und wer welchen Beitrag zur gemeinsamen Krisenüberwindung leistet.

1. Gefährdungspotentiale

Die vorstehenden Überlegungen können erklären, warum den Politikern die Macht, vor allem aber das Mandat zu einem problemadäquaten Handeln fehlen. In Demokratien erteilen die Wahlbürger ein solches Mandat. Das gelingt nur, wenn der Bürger von zweierlei überzeugt ist: Daß erstens die genannten Gefährdungen sein Wohlergehen berühren oder berühren könnten, und daß zweitens die vorgeschlagenen bzw. getroffenen Antworten in seinem Interesse sind.⁶ Der zweite Punkt wird im nächsten Kapitel behandelt. Zunächst muß aufgezeigt werden, ob und in welchem Ausmaß die drei Transformationskrisen als primäre Gefährdungsquellen die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bürger beeinträchtigen können.

1.1 Transformationskrise West

Daß und warum die westliche Transformationskrise eine solche Gefährdung darstellt, wurde im vorigen Kapitel ausführlich erläutert. Im Kern geht es darum, daß die derzeitige Form des westlichen Massenwohlstands aus ökologischen und ökonomischen Gründen nur solange aufrechterhalten werden kann, wie ihn die große Mehrheit der Weltbevölkerung nicht hat.⁷ Die westliche Produktions- und Lebensweise ist nicht globalisierbar, aber weil sie den höchsten Lebensstandard verheißt, bleibt sie das globale Vorbild.

⁶ Mit dem Hinweis auf "getroffene Antworten" soll unterstrichen werden, daß es nicht nur darum gehen kann, ein Wählermandat auszuführen, das in einer repräsentativen Demokratie ohnehin breit gefaßt ist. Um so nachdrücklicher ist daran zu erinnern, daß demokratische Verantwortung auszuüben auch bedeuten kann, Maßnahmen zu ergreifen, die unpopulär sind. Richtig bleibt aber, daß angesichts der Sanktionsmacht der Wähler ein Regieren gegen den Mehrheitswillen dauerhaft nicht möglich ist. Unpopuläres muß deshalb entweder populär oder zumindest tolerierbar gemacht werden.

⁷ Harborth spricht deshalb auch von einem "oligarchischen Lebensstandard" (Hans-Jürgen Harborth, Sustainable Development – Dauerhafte Entwicklung, in: Nohlen und Nuscheler (Kap. II, Anm. 81), S. 239).

So gesehen beruht einerseits ein Teil des Wohlergehens der Bundesbürger und damit ihrer Sicherheit gerade darauf, daß sich die meisten Mitbewohner unserer Erde aus Armut und damit unfreiwillig umwelt- und ressourcenschonender verhalten. Zugleich liegt darin jedoch eine Gefährdung deutscher Sicherheit: Wer Privilegien genießt, muß grundsätzlich damit rechnen, daß andere daran teilhaben möchten und sie dadurch in Frage stellen. Das gilt sowohl innerstaatlich als auch zwischenstaatlich, und in beiden Fällen läßt sich ein privilegiertes Status nur solange bewahren, wie ihn andere als legitim anerkennen oder nicht die Macht haben, ihn zu beseitigen oder zu übernehmen.

Nun ließe sich einwenden, daß die (früher) "Erste Welt" des Westens nicht nur, aber auch wegen ihrer Macht⁸ schon sehr lange sehr gut mit dem steilen West-Süd-Wohlstandsgefälle und dem weniger steilen, aber gleichwohl beträchtlichen West-Ost-Abstand gelebt hat. Zweifel sind jedoch angebracht, daß dies noch lange so gutgehen kann.

Ein erster, gravierender Unterschied zur Vergangenheit, der solche Zweifel begründet, besteht darin, daß der Westen selbst dann nicht so weiter produzieren und konsumieren sollte wie bisher, wenn wider Erwarten der Rest der Welt ihm nicht nacheifern würde. Zur Kurskorrektur gemahnt allein die Überlegung, daß die westlichen Industrieländer als Produzenten oder Konsumenten maßgeblich an Umweltüberlastung und Ressourcenraubbau beteiligt sind.⁹ Ob und inwieweit das zu Schäden geführt hat oder führen wird, die jeden Nutzen übersteigen und irreparabel sind, mag nicht eindeutig sein. Weitsichtige Politik sollte es jedoch angesichts seiner möglicherweise katastrophalen Folgen nicht auf einen Irrtum ankommen lassen.

Ein zweiter Unterschied betrifft den Modellcharakter des Westens. In der Vergangenheit wurde sein Wohlstandsvorsprung mit überlegener wirtschaftlicher, technologischer, administrativer und politischer Kompetenz erklärt und gerechtfertigt. Wer zurückblieb, hatte in erster Linie selbst schuld, aber keinem wurde der Anspruch auf einen westlichen Lebensstandard verwehrt. Heute hingegen kann sich der Westen aus Eigeninteresse nicht mehr wünschen, daß seine energieverschwendende Produktions- und Lebensweise das globale Leitbild bleibt.

1.2 Transformationskrise Ost

Worin liegen aus deutscher Sicht die potentiellen Gefahren einerseits und Chancen andererseits der postkommunistischen Transformationsprozesse? Dafür werden Gründe angeführt, die sich wie folgt argumentativ bündeln lassen:

(a) *Das stabilitätspolitische Argument*

Es hat zwei Aspekte. Der erste läßt sich als "Infektionsgefahr" bezeichnen. Bundeskanzler Kohl wird nicht müde, die Notwendigkeit einer Europäischen Union auch damit zu begrün-

⁸ Zur asymmetrischen Nord-Süd-Interdependenz vgl. den Abschnitt "Transformationskrise Süd" (Kap. II, Abschn. 2.3).

⁹ Vgl. den Abschnitt "Transformationskrise West" (Kap. II, Abschn. 2.2).

den, es wäre ein fataler Irrtum zu glauben, "daß die bösen Geister, die jetzt auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien wüten, auf den Balkan beschränkt wären."¹⁰ Um ihrem Wiedererwachen anderswo vorzubeugen, bräuchten wir die europäische Einigung in der Europäischen Union.¹¹

Immunisierung durch Integration ist die eine Möglichkeit, der "Infektionsgefahr" zu begegnen. Die andere, eher komplementäre als alternative Möglichkeit ist Vorsorge durch Beseitigung des Krankheitsherdes, d.h. wirtschaftliche und politische Verhältnisse, die gewaltfreie Konfliktregelungen begünstigen. Gelingt weder das eine noch das andere, könnte dem Infektionsargument zufolge die friedenspolitische Stabilität im Westen gefährdet sein.

Für Deutschland könne dieses Risiko besonders bedrohliche Züge annehmen, weil seine Sicherheit und Prosperität auf der festen Einbindung in EU und NATO beruhen. Andererseits könne es jedoch als Hauptbetroffener nicht einfach zusehen, wie seine östlichen Nachbarn im Chaos versinken. Ein Scheitern der Transformationsprozesse würde deshalb die Gefahr heraufbeschwören, daß sich Deutschland mangels Unterstützung durch seine westlichen Partner zu Alleingängen gedrängt sähe, die im Westen desintegrierend wirkten.¹²

Das könne selbst dann der Fall sein, wenn es Deutschland gegen den Widerstand seiner Partner gelänge, eine EU-Aufnahme östlicher Nachbarstaaten durchzusetzen. Es würde dann zwar keinen Alleingang außerhalb der EU unternehmen, seinen Beziehungen zu EU-Altländern und der EU-Integration aber nachhaltig schaden. Dazu würde beitragen, daß eine EU-Osterweiterung ohne eine Reform der EU-Agrarmarkt- und Finanzordnung erbitterte Verteilungskonflikte provozieren könnte.

Der zweite Aspekt des Stabilitätsarguments ist das Migrationspotential. Sollten die marktwirtschaftlichen Reformen in den ehemals kommunistischen Ländern nicht greifen, so die Sorge, könnten "viele in ihren Hoffnungen Enttäuschte sich von ihrer Heimat abwenden und ihr Glück im Westen suchen – nicht nur wie bisher vor allem in Deutschland, sondern auch in anderen Staaten Westeuropas."¹³ Eine massenhafte unkontrollierte Zuwanderung könne die innere Stabilität in Deutschland und anderen Aufnahmeländer erschüttern und nationalistische Kräfte wecken oder stärken, die die EU-Integration zurückschrauben möchten.

¹⁰ *Bulletin*, 22.2.1994, S. 144.

¹¹ So in seinem Interview mit der *SZ*, 15.4.1994, S. 6. Havel meint, daß der Westen durch passives Hinnehmen des "östlichen oder Balkan-Nationalismus" seinem eigenen potentiellen Nationalismus Vorschub leiste (vgl. Václav Havel, *A Call for Sacrifice*, *Foreign Affairs*, März/April 1994, S. 7).

¹² Das könnte einer der Gründe sein, warum es für Bundeskanzler Kohl "völlig undenkbar und inakzeptabel" ist, "daß etwa die Ostgrenze Deutschlands die Ostgrenze der Europäischen Union sein könnte." (*Bulletin*, 29.4.1994, S. 334).

¹³ Bundeskanzler Kohl, *Bulletin*, 25.2.1994, S. 163; vgl. auch Ministerpräsident Biedenkopf, *Der Spiegel*, 4.7.1994, S. 19.

(b) *Das sicherheitspolitische Argument*

In einem engeren Verständnis von Sicherheit, das die physische Unversehrtheit der Bundesbürger meint, könnte das postkommunistische Europa drei Gefahrenherde aufweisen:

- Gewaltsame oder gewaltträchtige Konflikte in oder zwischen Staaten könnten überspringen.¹⁴ Dazu müsse Deutschland nicht oder zunächst nicht selbst betroffen sein; deutsche Soldaten könnten aber zum Einsatz kommen, wenn ein NATO-Partner in einen Konflikt hineingezogen würde oder sich Deutschland an Friedenseinsätzen der UNO oder KSZE beteiligen würde.
- In Rußland sei ein Rückfall in Diktatur und imperiale Außenpolitik nicht auszuschließen. Das könne zu einer erneuten Konfrontation führen, weil der Westen den Versuch, alte (sowjetische) Einflußgebiete zurückzugewinnen, nicht hinnehmen dürfe. Das gelte zwar nicht für den GUS-Bereich, zumindest aber für Mitteleuropa.¹⁵ Ob auch die baltischen Staaten gegen etwaige russische Vorherrschaftsansprüche geschützt werden sollten, wird unterschiedlich beurteilt.¹⁶ Umstritten ist auch, ob die EU oder die NATO die Führung in ihrer West-Integration übernehmen sollte.¹⁷
- Nukleare Katastrophen könnten eine unmittelbare Gefährdung darstellen: zum einen durch Unfälle in Kernkraftwerken mit unzureichenden Sicherheitsstandards¹⁸ oder durch fahrlässigen Umgang mit radioaktivem Material,¹⁹ zum anderen im Falle eines Krieges zwischen einer nuklear bewaffneten Ukraine und Rußland.

(c) *Das ökonomische Argument*

Es unterscheidet sich grundlegend von den stabilitäts- und sicherheitspolitischen Argumenten. Erstens dadurch, daß es nicht auf die möglichen Auswirkungen eines Mißlingens, sondern

14 Vgl. "Das neue Strategische Konzept des Bündnisses", in dem es in Ziff. 10 mit Bezug auf "Instabilitäten" in mittel- und osteuropäischen Staaten heißt: "Sie könnten jedoch zu Krisen, die die Stabilität in Europa beeinträchtigen, und sogar zu bewaffneten Auseinandersetzungen führen, die außenstehende Mächte einbeziehen oder auf NATO-Staaten übergreifen und damit die Sicherheit des Bündnisses unmittelbar berühren." (Verabschiedet auf der NATO-Gipfelkonferenz in Rom im November 1991, zitiert nach *Bulletin*, 13.11.1991, S. 1040).

15 Vgl. Ian Davidson, *Russia policy is vital*, *Financial Times*, 30.3.1994, S. 18 und Edward Mortimer, *European Security after the Cold War*, IISS, *Adelphi Papers*, Nr. 271 (Sommer 1992), S. 19.

16 Davidson hält das zu einem vertretbaren Risiko für kaum möglich, Krause, Kühnhardt und Mortimer (letzterer allerdings nicht entschieden) vertreten die gegenteilige Auffassung (für Davidson und Mortimer vgl. ebd., S. 18 bzw. 23; für Christian Krause vgl. seine Studie "Die Entwicklung der Bundeswehr unter mittel- und langfristigen Aspekten", Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1994, S. 15-16 und für Ludger Kühnhardt seinen Aufsatz "Der Osten des Westens und die 'russische Frage' ", *Europa-Archiv*, 9/1994, S. 239-247).

17 Davidson setzt eindeutig auf die EU, Krause (vgl. ebd., S. 28-29) eher auf die NATO.

18 Vgl. Christoph Bertram, Ach, so schlimm wird's schon nicht werden!, *Die Zeit*, 29.1.1993, S. 5-6.

19 So z.B. die jahrzehntelange Praxis der Versenkung radioaktiver Abfälle im Meer (vgl. *SZ*, 20.10.1993, S. 10).

eines Gelingens postkommunistischer Transformationsprozesse abstellt. Zweitens werden diese Auswirkungen in erster Linie nicht als potentiell bedrohlich, sondern vorteilhaft eingeschätzt.

Als Herausforderung gilt zwar die Niedriglohnkonkurrenz durch "Hongkong vor der Tür" in Form von Billigimporten und als Produktionsstandort für deutsche Firmen; dem sollen aber gerade für Deutschland beträchtliche Chancen gegenüberstehen. Preiswerte Importe kämen den Verbrauchern zugute, deutsche Unternehmen könnten durch kostengünstiges Produzieren in Mittel- und Osteuropa wettbewerbsfähiger werden. Arbeitsplätze und damit Einkommen würden auch durch Exporte geschaffen, wobei Deutschland als Anbieter von Investitionsgütern und wegen seiner Marktnähe und -kenntnisse von einem Wirtschaftsaufschwung seiner östlichen Nachbarn besonders profitieren würde.²⁰

(d) Das moralisch-zivilisatorische Argument

Europa als politisch-kulturelle Wertegemeinschaft sei durch den Eisernen Vorhang widernatürlich zerrissen worden. Nach seinem Verschwinden hätten diejenigen, die auf der kommunistischen Seite eingesperrt waren, einen Anspruch auf Zugehörigkeit zum "klassischen europäischen Westen". Würde ihnen dieser Anspruch verwehrt, verrate der Westen seine eigenen Werte und Ideale und damit die Grundlage seiner Zivilisation.²¹

Bewertung

Im folgenden werden die dargelegten Argumente nacheinander analysiert und anschließend zusammenfassend bewertet.

(a) Das stabilitätspolitische Argument

Wie groß die "Infektionsgefahr" für Westeuropa durch nationalistische Einstellungen und ethnische Partikularismen ist, die von der östlichen Transformationskrise forciert werden, läßt sich nicht quantifizieren. Auffällig ist zunächst, daß häufig nicht erläutert wird, wie sich der "nationalistische Bazillus" übertragen könnte. Eine denkbare Möglichkeit wäre, daß ethno-nationale Konflikte in oder zwischen postkommunistischen Staaten im Westen desintegrierend wirken, weil sie unterschiedliche oder gar gegensätzliche Haltungen zu diesen Konflik-

²⁰ Auch der stellvertretende US-Außenminister Talbott hat in diesem Zusammenhang von der Aussicht auf "riesige neue Märkte" gesprochen, die den globalen Wohlstand steigern und neue Arbeitsplätze für Amerikaner schaffen könnten (vgl. *USPIT*, 11.5.1994, S. 2).

²¹ Vgl. Havel (Anm. 11), S. 2-7. In der Diktion zurückhaltender als Havel, aber gleichwohl eindringlich spricht Bundeskanzler Kohl davon, daß die europäische Einigung kein "closed shop" sein dürfe. "Unsere Nachbarn in Ungarn, Polen, Tschechien und der Slowakei sind für uns genauso Teil dieses Europas." (*Bulletin*, 29.4.1994, S. 334). Auch der britische und deutsche Außenminister führen "gemeinsame Werte" als einen gewichtigen Grund an, über die EU- und NATO-Erweiterung nachzudenken (vgl. Douglas Hurd und Klaus Kinkel, Eine strategische Vision für Europa, *SZ*, 26.4.1994, S. 7).

ten hervorrufen.²² Solche Differenzen hat es hinsichtlich der kriegerischen Auseinandersetzungen im früheren Jugoslawien zweifellos gegeben. Sie haben aber bisher nicht jenes Ausmaß angenommen, das die Infektionsthese stützen würde.²³

Zudem könnte statt einer Infektion auch ihr Gegenteil, nämlich eine Immunisierung, eintreten. Im Kalten Krieg hat die als gemeinsam empfundene Bedrohung durch den Sowjetkommunismus für Zusammenhalt im Westen gesorgt. Zwar gibt es eine in ihrer Intensität und Kollektivität vergleichbare Gefahr nicht mehr; gleichwohl führen Nationalismus, Instabilität und gewaltsame Konflikte im Osten Europas den Wert und die Notwendigkeit der westlichen Friedensgemeinschaften (EU, NATO) eindringlich vor Augen.

Zum Ost-West-Migrationspotential als einer Gefahr für die innerwestliche Stabilität wurde bereits darauf hingewiesen, daß es nicht überschätzt werden sollte.²⁴ Allerdings bleibt es beträchtlich, bedingt durch den Wegfall des "Eisernen Vorhangs" und im Falle sich ausbreitender Perspektivlosigkeit als Folge von Arbeitslosigkeit, Verarmung, Diskriminierung und Kriegen.

(b) *Das sicherheitspolitische Argument*

Gewaltsame Konflikte, die Deutschland territorial berühren würden, stellen aus heutiger Sicht kein Szenario dar, auf das sich deutsche Politik einzustellen hätte. Nicht auszuschließen ist jedoch eine Verwicklung Deutschlands in Konflikte über seine NATO- und UNO-Mitgliedschaft. So könnten Kriege und Spannungen in Südosteuropa auf die NATO-Partner Türkei und Griechenland übergreifen; oder Deutschland könnte sich an multinationalen Friedenseinsätzen beteiligen – insofern und insoweit dies angesichts historischer Vorbelastungen den Einsatzziele dienlich wäre.

Hinsichtlich Rußland erschwert Ungewißheit über seine künftige Entwicklung weiterhin jede sicherheitspolitische Lagebeurteilung. Mit dem hypothetisch schlimmsten Fall, dem Versuch einer gewaltsamen Restauration des Sowjetimperiums bis hin an die deutsche Ostgrenze, rechnet kein ernstzunehmender Beobachter. Allerdings wird ein "Trend zur neoimperialen Politik" konstatiert, insbesondere in Moskaus Haltung gegenüber dem sogenannten "nahen Ausland". Analog zur US-amerikanischen Monroe-Doktrin beanspruche Moskau eine hegemoniale Stellung im Raum der früheren Sowjetunion, und zwar sowohl gegenüber ihren Nachfolgestaaten als auch gegenüber Drittstaaten.²⁵

²² Vgl. z.B. Erich Weede, Determinanten der Kriegsverhütung während des Kalten Krieges und danach: Nukleare Abschreckung, Demokratie und Freihandel, *Politische Vierteljahresschrift*, 1/1994, S. 77.

²³ So hat der britische Außenminister Hurd zu Recht darauf hingewiesen, daß es trotz "Streitereien" unter den EU-Zwölf gelungen sei, "die ruinösen Rivalitäten zu vermeiden, die Europa vor 1914 und vor 1939 entzweit und gefährdet haben." (Rede in Bonn am 10.9.1993, *Britische Dokumentation*, 13.9.1993, S. 4).

²⁴ Vgl. Kap. II, Abschn. 3.3.

²⁵ Vgl. Olga Alexandrova und Heinrich Vogel, Rußlands Politik gegenüber dem "nahen Ausland", *Europa-Archiv*, 5/1994, S. 132–140 und Gerhard Simon, Rußland: Hegemon in Eurasien?, *Osteuropa*, 5/1994, S. 411–429.

Rußland hat im postsowjetischen Raum zweifellos besondere Interessen und Einflußmöglichkeiten. Entscheidend ist freilich, wie es sie wahrnimmt. Gemessen daran geben sein Verhalten in den Konflikten in Georgien und Aserbaidshan, seine pauschale Forderung nach Doppelstaatsbürgerschaft für die 25 Millionen Russen im "nahen Ausland" (d.h. neben der des Aufenthaltslandes auch die russische) und – damit zusammenhängend – die russische Militärdoktrin, in der die "Unterdrückung von Rechten, Freiheiten und rechtmäßigen Interessen von Bürgern der Russischen Föderation in ausländischen Staaten" als eine Quelle auswärtiger Gefahr definiert wird, Anlaß zur Beunruhigung.²⁶

Daraus kann und sollte nicht auf eine militärisch abgestützte Außenpolitik im altsowjetischen Stil geschlossen werden. Die großrussische Politik gegenüber dem "nahen Ausland" unterstreicht jedoch das sicherheitspolitische Restrisiko, daß Rußland angesichts seiner instabilen Lage darstellt. Inwieweit die russische Transformationskrise ursächlich für dieses Risiko ist, muß offen bleiben: "Auch eine russische Führung, die Kurs auf demokratische politische und marktwirtschaftliche Reformen nimmt, ist noch kein Garant für einen Verzicht auf neoimperiale Politik."²⁷ Gewiß kein Garant, aber die beste mögliche Gewähr. Die Unterstützung demokratischer Reformkräfte ist deshalb auch sicherheitspolitisch geboten.

Im Unterschied zum Extremfall eines ukrainisch–russischen Nuklearkrieges sind nukleare Katastrophen durch Unfälle in Kernkraftwerken sowjetischer Bauart eine naheliegende Gefahr. Tschernobyl ereignete sich zwar im April 1986 schon zur Zeit einer "stabilen" Sowjetunion; der politische und gesellschaftliche Umbruch im früheren Ostblock hat jedoch die Sicherheitslage in vielen Fällen noch verschlechtert, weil Geld und Personal fehlen, um alternative Energie zu nutzen, Kernkraftwerke abzuschalten oder aufzurüsten und angemessen zu betreiben.²⁸

(c) *Das ökonomische Argument*

Deutschland kann sich in der Tat erhoffen, von einem wirtschaftlichen Aufschwung in den Transformationsländern besonders zu profitieren. Am wichtigsten ist in dieser Hinsicht, daß Deutschland für die meisten von ihnen der größte Handelspartner ist. Dem entspricht zwar nicht eine vergleichbare Stellung im Bereich der Direktinvestitionen, die der Markterschließung dienen und indirekt über firmeninternen Handel auch exportfördernd wirken;²⁹

²⁶ Vgl. Alexandrova und Vogel und Simon, ebd., S. 134–138 bzw. S. 419–423.

²⁷ Alexandrova und Vogel, ebd., S. 139.

²⁸ Dazu heißt es in einer vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegebenen Veröffentlichung: "Der schlechte Sicherheitsstandard der Kernkraftwerke sowjetischer Bauart wird durch die schlechte wirtschaftliche Lage noch verschärft, die zu Motivationsproblemen des Betriebspersonals, Mängel in der Betriebsführung und Problemen bei der Ersatzteilbeschaffung führt." (*Umwelt und Entwicklung*, Juli 1994, S. 19; vgl. auch *SZ*, 7.6.1994, S. 11).

²⁹ Nach einer Untersuchung der Deutschen Bank nimmt Deutschland in "Osteuropa" nach den USA die zweite Position ein (vgl. Rick Atkinson, *Future Is East for German Business*, *IHT*, 18.4.1994, S. 1).

mit ihrem weiteren Anstieg kann jedoch im Falle günstiger Rahmenbedingungen in Mittel- und Osteuropa gerechnet werden.³⁰

Die gegenwärtige und künftige wirtschaftliche Bedeutung der postkommunistischen Reformstaaten darf jedoch nicht überschätzt werden. Im Jahre 1992 betrug ihr Anteil an den deutschen Ausfuhren und Einfuhren lediglich jeweils 5,5 %. Noch erheblich darunter, nämlich unter 1 %, lag Ende 1991 der Anteil der mittel- und osteuropäischen Staaten an den deutschen Direktinvestitionen im Ausland.³¹

Schließlich darf in einer nüchternen Kosten-Nutzen-Analyse die Sollseite nicht fehlen. Zu ihr gehört erstens die erwähnte Niedriglohnkonkurrenz. Sie kann positive Wirkungen haben, indem sie deutsche Unternehmen durch Produktionsverlagerungen an kostengünstigere Standorte wettbewerbsfähiger macht, und indem sie zumindest längerfristig einen zusätzlichen Anreiz zu Produktivitätssteigerung und strukturellem Wandel in Deutschland ausübt. Dem stehen jedoch die Kosten und Konflikte gegenüber, die eine verschärfte Konkurrenz für wettbewerbsschwache Sektoren und Unternehmen mit sich bringen.

Zweitens gehören potentiell zur Sollseite die finanziellen Kosten, die im Falle einer EU-Osterweiterung eintreten könnten. Wenn die EU ihre derzeitige Agrar-, Struktur- und Haushaltspolitik nicht grundlegend ändert, würde sich Schätzungen zufolge das EU-Haushaltsvolumen von gegenwärtig 140 Mrd. DM verdoppeln müssen.³² Dazu wird es mangels Bereitschaft der "Nettozahler" nicht kommen. Umgekehrt ist aber auch nicht davon auszugehen, daß eine Osterweiterung um relativ wirtschaftsschwache Länder ohne zusätzliche Belastungen für relativ starke Länder wie Deutschland abgehen wird.

(d) *Das moralisch-zivilisatorische Argument*

Die unbestreitbare Zugehörigkeit mittel- und osteuropäischer Länder zum westlich-europäischen Kulturkreis erhöht die Bereitschaft, sie zu unterstützen. Der Westen insgesamt und Deutschland im besonderen haben zudem den antikommunistischen Oppositionskräften einiges zu verdanken. Durch ihren Mut, ihre Opferbereitschaft und Vernunft haben sie zum friedlichen Zusammenbruch des Kommunismus und damit zur Überwindung der Ost-West-Teilung beigetragen.

Dankbarkeit und schlechtes Gewissen sind im Verkehr von Staaten noch weniger ein ausreichender Handlungsantrieb als im persönlichen Bereich. Ohne die Koppelung mit handfesten, am eigenen Wohlergehen orientierte Interessen kommen sie nicht aus. Insofern verweist das moralisch-zivilisatorische Argument zurück auf die diskutierten stabilitäts-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Erwägungen und Motive.

³⁰ Zwischen 1988 und 1992 wuchsen sie von 13 Mio. DM auf 1544 Mio. DM (vgl. *WirtschaftsWoche*, 12.11.1993, S. 55).

³¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Statistisches Jahrbuch 1993 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 1993, S. 320 bzw. 723. Siemens-Chef von Pierer meint, "Osteuropa wird auf absehbare Zeit kein bedeutender Markt sein." (*Der Spiegel*, 22.11.1993, S. 120).

³² So Peter Hort, *Im Grundsatz nach Osten offen*, *FAZ*, 5.5.1994, S. 15.

Fazit

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Risiken und Gefahren, die vom postkommunistischen Europa für Deutschland und den Westen ausgehen, nicht übertrieben werden sollten. Zwar läßt sich nicht ausschließen, daß düstere Vorhersagen – etwa über Massenfluchtbewegungen, ökologische Katastrophen oder eskalierende Kriege – eintreffen könnten. Und ob sie eintreffen, hängt nicht zuletzt auch vom Tun oder Unterlassen des Westens ab.

Die hier vorgenommene Analyse führt zu weniger dramatischen Ergebnissen. Das ist jedoch besonders aus deutscher Sicht keine Entwarnung. Ob es dem Westen auf die Dauer nicht gutgehen kann, wenn es seinen östlichen Nachbarn in Europa schlechtgeht, ist nicht sicher; gewiß ist hingegen, daß der Westen von ihrer positiven Entwicklung nur gewinnen kann. Dann vermindern sich die unleugbaren Risiken und es steigen die Chancen, von einer erfolgreichen Transformation auch wirtschaftlich zu profitieren.

Schließlich bleibt das moralisch-zivilisatorische Argument. Für sich genommen, d.h. ohne Verknüpfung mit politischen und wirtschaftlichen Interessen, trägt es im zwischenstaatlichen Verkehr noch weniger weit als im nationalen Bereich. Aber wenn die Diskrepanz zwischen Anspruch und (Nicht-)Handeln zu groß wird, gefährdet man die eigene Integrität und damit Identität. In diesem Sinne stellt die Politik gegenüber den Transformationsländern auch eine Bewährungsprobe der westlichen Zivilisation dar.

1.3 Transformationskrise Süd

Globale Sicherheit, so wird behauptet, sei unteilbar:³³ "Die Industrieländer werden auf lange Frist nicht überleben können, wenn die Entwicklungsländer verelenden."³⁴ Womit wird diese "Sicherheits- und Verantwortungsgemeinschaft" zwischen Industrie- und Entwicklungsländern begründet?³⁵ Konkreter gefragt: Wie und inwieweit berührt die Entwicklung im Süden das Wohlergehen der Bundesbürger? Analog zum vorstehenden Abschnitt über das postkommunistische Europa werden zunächst die meistgenannten Argumente vorgestellt und anschließend bewertet.

(a) Das stabilitätspolitische Argument

Das Migrationspotential der südlichen Transformationskrise berge "in Zukunft die zentrale Bedrohung für die Sicherheit und die gesellschaftliche Stabilität nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern auch bei uns."³⁶ Die Aufnahmefähigkeit (Arbeitsplätze, Wohnungen, soziale Infrastruktur) und die Aufnahmebereitschaft seien begrenzt, so daß eine unkontrollierte Massenzuwanderung den inneren Frieden gefährden würde.

³³ Von der "Unteilbarkeit der globalen menschlichen Sicherheit" spricht das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in seinem *Bericht über die menschliche Entwicklung 1994 (Human Development Report 1994)*, Bonn 1994, S. 41.

³⁴ Bundesminister Spranger, *Bulletin*, 14.4.1993, S. 261.

³⁵ Für den zitierten Begriff vgl. ders., *Bulletin*, 17.12.1993, S. 1247.

³⁶ ders., *Bulletin*, 25.2.1994, S. 166.

Das trifft für alle potentiellen Zufluchtsländer im reichen Norden zu. Da Deutschland mit ihnen auf vielfältige Weise verbunden und verflochten ist, würde es mittelbar auch von Migrationsströmen erfaßt werden, die zunächst in andere Länder führen. Besonders gilt dies natürlich für die Europäische Union.³⁷

Aber selbst wenn die Süd-West-Migration in Grenzen gehalten werden kann – über jene, die gleichwohl kommen, und jene, die bereits da sind, könnten ethnische, religiöse oder politische Konflikte aus ihren Herkunftsländern importiert und in ihren Aufnahmeländern ausgetragen werden.

(b) *Das ökologische Argument*

Eines der meistgebrauchten Argumente für eine globale Schicksalsgemeinschaft ist der Verweis auf ökologische Zusammenhänge. Es hat zwei Facetten:

- Der Westen hat ein existentielles Interesse an der Bewahrung der natürlichen Lebens- und Wohlstandsbedingungen, die durch Klimaveränderungen und Ressourcenraub bedroht werden. Verantwortlich dafür sind zwar maßgeblich die reichen Industrieländer selber; aber gerade deshalb könnte ein an westlichen Vorbildern orientiertes "Aufholen" der Entwicklungsländer zu einer Überlastung des gemeinsamen Ökosystems Erde führen, die die Industrieländer nicht verschonen würde.³⁸
- Neben dieser direkten Betroffenheit wird auf eine indirekte Art von ökologischer West-Süd-Interdependenz verwiesen. Die meisten Umweltschäden sind lokal oder regional begrenzt; wenn sie jedoch Menschen dauerhaft ihrer Lebensgrundlagen berauben, verschärfen sie die südliche Transformationskrise und erhöhen damit z.B. das Süd-West-Migrationspotential.

(c) *Das ökonomische Argument*

Deutschland ist ein rohstoffarmes und exportorientiertes Land.³⁹ Daraus wird ein zweifaches ökonomisches Interesse an den Entwicklungsländern abgeleitet. Zum einen als Absatz- und Investitionsmärkte, und zwar vor allem im Bereich der die deutsche Ausfuhrstruktur prägenden Investitionsgüter. Deutschland habe deshalb ein genuines Interesse am sozio-ökonomischen Fortschritt der Entwicklungsländer.⁴⁰

Auf der Importseite sind diese Länder vorwiegend als Lieferanten von Nahrungsmitteln, Energie und Rohstoffen sowie arbeitsintensiven Industrieprodukten zu finden.⁴¹ Angesichts

³⁷ In den "vor uns stehenden Auswirkungen einer weltweiten Völkerwanderung" sieht Bundeskanzler Kohl "die größte Herausforderung der europäischen Innenpolitik" (*Bulletin*, 24.6.1994, S. 574 – gemeint ist die Innenpolitik der EU).

³⁸ Zur These der globalen ökologischen Interdependenz vgl. Erhard Eppler, Die eigentliche Aufgabe liegt noch vor uns, *Die Zeit*, 15.11.1994, S. 14; Spranger (Anm. 34), S. 261; UNDP 1994 (Anm. 33), S. 43.

³⁹ "Jeder fünfte Arbeitsplatz hängt von unserer Exportleistung ab." (Bundeskanzler Kohl, *Bulletin*, 26.5.1994, S. 429).

⁴⁰ Vgl. Heinrich-W. Krumwiede und Detlef Nolte, Welche Lateinamerikapolitik entspricht deutschen Interessen?, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 28.1.1994, S. 4.

⁴¹ Vgl. Statistisches Jahrbuch 1993 (Anm. 31), S. 316.

dieser Struktur und eines Anteils von nur etwa 11 % der Entwicklungsländer an den deutschen Einfuhren⁴² könnte nur Rohstoff- und Energieimporten eine strategische Bedeutung zukommen, und darunter in erster Linie dem Erdöl.⁴³ Das trifft im wesentlichen auch auf unsere wichtigsten Wirtschaftspartner im Westen zu und gilt deshalb auch im indirekten Sinne unserer Abhängigkeit von ihrem Wohlergehen. Wenn daher im West-Süd-Kontext von potentiell konfliktverschärfenden Faktoren die Rede ist, wird regelmäßig auch auf die Abhängigkeit des Westens von südlichen Ölquellen hingewiesen.⁴⁴

(d) *Das sicherheitspolitische Argument*

Im engeren Verständnis von Sicherheit als Bewahrung körperlicher Unversehrtheit werden drei Gefahrenherde genannt:

- Das Auftreten einer militärischen Bedrohung. Territorial könnten Deutschland oder seine südeuropäischen Verbündeten durch die Proliferation moderner Waffentechnologie in die Reichweite von Flugkörpern gelangen, die mit Massenvernichtungswaffen ausgerüstet wären.⁴⁵ Ohne daß eine territoriale Bedrohung vorläge, könnten deutsche Streitkräfte in Einsätzen außerhalb von Bündnisverpflichtungen ("out of area") gefährdet sein.⁴⁶
- Terrorismus und der internationale Drogenhandel, die ebenso wie die internationale Kriminalität als "Bedrohung unserer Zivilisation" eingestuft werden.⁴⁷
- Infektiöse Krankheiten wie AIDS, die sich in einer durch moderne Massentransportmittel zusammengerückten Welt rasch globalisieren.

(e) *Das moralische Argument*

Die reichen Industrieländer sind historisch (Kolonialismus, Imperialismus) und angesichts ihrer weltwirtschaftlich dominierenden Stellung mitverantwortlich für die südliche Transformationskrise. Zudem erklären sie sich den Idealen universeller Menschenrechte und internationaler Solidarität verpflichtet. Aus Verantwortung und Selbstverpflichtung, so der moralische Appell, können sie Not und Elend in der Welt nicht ignorieren.

Dies ist auch deshalb nicht möglich, weil Menschenrechtsorganisationen, vor allem aber die Medien in Form des Fernsehens ein Wegschauen nicht zulassen. Hinzu kommt ein erweiterter Handlungsspielraum der UNO. War sie während des Kalten Krieges durch die amerikanisch-sowjetische Rivalität weitgehend gelähmt, kann sie heute ihrer Aufgabe, weltweit für Frieden

⁴² Vgl. ebd., S. 320 (ohne China und OPEC-Staaten).

⁴³ Vgl. dazu Kap. II, Abschn. 2.2.

⁴⁴ Vgl. Edward Mortimer, *New Fault-lines: is a North-South Confrontation Inevitable in Security Terms?*, in: IISS, *New Dimensions in International Security, Adelphi Papers*, Nr. 266 (Winter 1991/92), S. 84 und – mit Bezug auf die USA – Steven R. David, *Why the Third World Still Matters, International Security*, Winter 1992/93, S. 144–145.

⁴⁵ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), *Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn 1994, Ziff. 248 und 577.

⁴⁶ Das Verteidigungsministerium spricht in diesem Zusammenhang nicht von deutschen, sondern von "Bündnistreitkräften" (vgl. ebd., Ziff. 577).

⁴⁷ So Bundesminister Spranger, *Bulletin*, 25.5.1993, S. 405. Zur Drogenproblematik vgl. Wöhlcke (Kap. II, Anm. 3), S. 115–128.

und Entwicklung zu sorgen, eher nachkommen. Daran mitzuwirken wird als Teil der größer gewordenen Verantwortung gesehen, die das vereinte Deutschland weltpolitisch zu übernehmen habe.⁴⁸

Bewertung

Inwieweit belegen die aufgeführten Argumente die These von der "Unteilbarkeit globaler menschlicher Sicherheit"?

(a) Das stabilitätspolitische Argument

Auch in diesem Fall gilt – wie mit Bezug auf die Ost–West–Achse –, daß Potential und Wahrscheinlichkeit nicht gleichgesetzt werden dürfen. Das Süd–West–Migrationspotential ist riesig;⁴⁹ niemand kann jedoch verlässlich prognostizieren, unter welchen Umständen es zu einem Massensexodus kommen würde. Selbst darüber, wie hoch die Zahl der Migranten heute ist, schwanken die Angaben erheblich.⁵⁰

Risiko ist eine Kombination aus Eintrittswahrscheinlichkeit und möglicher Schadenshöhe eines Ereignisses. In diesem Sinne darf die Möglichkeit einer massenhaften Süd–West–Migration nicht auf die leichte Schulter genommen werden: ihre Wahrscheinlichkeit mag gering sein, ihre stabilitäts– und sicherheitspolitischen Folgen würden es nicht sein. Unbegründet ist auch nicht die Besorgnis, durch Zuwanderer zum Ziel und Austragungsort für politische Auseinandersetzungen in Drittländern zu werden. Jüngstes Beispiel dafür sind besonders in Frankreich, aber auch in Deutschland lebende Anhänger und Gegner der algerischen "Islamischen Heilsfront" (FIS).

(b) Das ökologische Argument

Modellrechnungen über ökologische und Klimazusammenhänge können je nach Annahmen zu unterschiedlichen Aussagen führen, so daß Skepsis angebracht ist gegenüber apokalyptischen Visionen. Aber: "Bereits das abstrakte Besorgnispotential oder Anhaltspunkte dafür, daß die Regenerationsfähigkeit natürlicher Ressourcen oder die Aufnahmefähigkeit von Umweltmedien bedroht ist, müssen und können zum Anlaß von Maßnahmen genommen werden.

⁴⁸ Vgl. zum Beispiel die Rede von Außenminister Kinkel auf der Sondersitzung des Bundestages zu den Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.7.1994 zum Einsatzspektrum der Bundeswehr, in Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/240 v. 22.7.1994, S. 21165–21169.

⁴⁹ Vgl. Kap. II, Abschn. 3.3.

⁵⁰ Es ist deshalb auch unverantwortlich, wenn Bundeskanzler Kohl behauptet, daß von den 500 Mio. Flüchtlingen, die das Internationale Komitee vom Roten Kreuz schätzt, mindestens 10 % nach Europa wollten. Aus einer Schätzung werden durch eine zweite Schätzung (denn mehr kann der Hinweis auf die 10 % nicht sein) 50 Mio. Menschen vor den Toren Europas – zwar ohne Belege, aber versehen mit regierungsamtlicher Autorität! (Vgl. *Bulletin*, 13.10.1993, S. 969).

Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um möglicherweise irreversible Wirkungen handelt."⁵¹

Von diesen "Anhaltspunkten" gibt es einige, auch auf der globalen Ebene von Klimaänderungen und Ozonschichtabbau.⁵² Welchen ökologischen Entwicklungsweg der Süden nimmt, kann dem Westen deshalb nicht gleichgültig sein. Würde beispielsweise der durchschnittliche Bürger Chinas nicht wie heute ein Zehntel, sondern genausoviel Kohlendioxid verursachen wie der durchschnittliche US-Bürger (nämlich 20 Tonnen pro Jahr), würden die 1,15 Milliarden Chinesen pro Jahr mehr Kohlendioxid emittieren als heute die gesamte Menschheit – mit, so muß nach derzeitigem Erkenntnisstand befürchtet werden, verheerenden Folgen für das Weltklima.⁵³

Ernst zu nehmen ist auch das Argument der indirekten ökologischen Betroffenheit. Lokale oder regionale ökologische Überlastungen können Verarmung, Verelendung und Vertreibung bewirken und dadurch Konflikte provozieren oder anheizen, die durch Flüchtlingsbewegungen auf den Westen übergreifen und ihn zum humanitären bis hin zum militärischen Eingreifen bewegen.

(c) *Das ökonomische Argument*

Dem bereits erwähnten Anteil der Entwicklungsländer von ca. 11 % an den deutschen Einfuhren entsprach 1992 ein Anteil von fast 11,5 % an den Ausfuhren (jeweils ohne OPEC-Staaten).⁵⁴ Auf sie (wiederum ohne OPEC-Staaten) entfielen zum Ende 1991 ca. 8,5 % der deutschen Direktinvestitionen im Ausland.⁵⁵ Deutschland hat also zweifellos ein wirtschaftliches Interesse an den Entwicklungsländern; aber es ist begrenzt und konzentriert sich auf wenige Länder.

Eine Abhängigkeit Deutschlands und seiner westlichen Partner von Erdöleinfuhren ist gegeben und hat im Golfkrieg gegen den Irak eine Rolle gespielt; was diese Abhängigkeit jedoch stark relativiert ist, daß umgekehrt besonders die volkreichen OPEC-Staaten auch auf die westlichen Absatzmärkte angewiesen sind.

(d) *Das sicherheitspolitische Argument*

Eine künftige territoriale Bedrohung Deutschlands oder seiner Verbündeten durch Massenvernichtungswaffen im Besitz von Ländern der Südhemisphäre ist technisch sicher möglich. Auf absehbare Zeit werden es jedoch höchstens sehr wenige Länder sein, die eine solche Fä-

51 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Kurzfassung des Umweltgutachtens 1994, Bonn (Bundesumweltministerium), Februar 1994, S. 13.

52 Vgl. dazu Kap. II, Abschn. 2.2. Auch im "Umweltgutachten 1994" (Anm. 51) heißt es: "Die Bewältigung der drängenden Umweltprobleme auf der lokalen, regionalen, nationalen wie auch globalen Ebene stellt die zentrale Herausforderung des Staates des ausgehenden 20. und des 21. Jahrhunderts dar." (S. 13)

53 Vgl. Reinhard Loske, Chinas Marsch in die Industrialisierung: Gefahr für das Weltklima?, *FR*, 27.7.1994, S. 18.

54 Vgl. Statistisches Jahrbuch 1993 (Anm. 31), S. 320.

55 Vgl. ebd., S. 723.

higkeit entwickeln könnten.⁵⁶ Auch muß zwischen Fähigkeiten und Absichten unterschieden werden. Israel z.B. ist ein unerklärter Nuklearwaffenstaat und könnte künftig über weitreichende Flugkörper mit der notwendigen Reichweite verfügen. Darin würde Deutschland aber keine territoriale Bedrohung sehen.

In diesem Zusammenhang ist vor der Konstruktion einer islamistischen Bedrohung zu warnen, wie es Samuel Huntington mit seiner Behauptung eines "konfuzianisch-islamischen Zusammenspiels" ("connection") versucht, das darauf gerichtet sei, den Westen militärisch herauszufordern.⁵⁷ Zwar gibt es "fundamentalistische" Ideologien und Bewegungen, die sich anti-westlich definieren und vor Gewalt nicht zurückschrecken; aber die heterogene islamische Welt bildet keine einheitliche, gegen den Westen gerichtete Front.⁵⁸ Und der Nährboden muslimischen Radikalismus sind Massenelend, Perspektivlosigkeit und Unterdrückung – allgemeine Erscheinungsformen der südlichen Transformationskrise.

Die Vertreibung des Irak aus Kuwait war eine von der UNO legitimierte Militäraktion unter US-amerikanischer Führung. Auch in Bosnien und Somalia sind im Rahmen von UNO-Aktionen militärische Zwangsmaßnahmen ergriffen worden, und der UNO-Sicherheitsrat hat ihre Anwendung gegen das Militärregime in Haiti genehmigt. Auch wenn die UNO angesichts zunehmender Zurückhaltung ihrer Mitgliedsstaaten weit davon entfernt ist, als allzuständiger Weltpolizist aufzutreten⁵⁹ – von ihr oder regionalen Organisationen verhängte militärische Sanktionen bleiben möglich.

Eine deutsche Beteiligung daran ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.7.1994 nähergerückt. Selbst wenn deshalb eine territoriale Bedrohung durch einzelne Süd-Staaten nicht entstünde – deutsche Soldaten könnten künftig in bewaffnete Konflikte in der südlichen Hemisphäre verwickelt werden, die durch die Transformationskrise und die Proliferation geschürt und gefährlicher werden.

Terrorismus, Drogenhandel, Kriminalität, Seuchen – sie alle sind eine Gefahr für Leib und Leben. Es ist jedoch falsch, sie durch eine West-Süd-Brille zu betrachten, denn es handelt sich aus westlicher Sicht nicht zuletzt um selbsterzeugte Probleme. Drogenhandel würde es

⁵⁶ Vgl. Kap. II, Abschn. 3.4.

⁵⁷ Vgl. seine vielerorts leichtfertig übernommenen Thesen, die er in seinem Aufsatz "The Clash of Civilizations?" aufgestellt hat (*Foreign Affairs*, Sommer 1993, S. 23–49, hier insb. 45–48). Interessanterweise trägt der Titel des Aufsatzes ein Fragezeichen, während der Text keines mehr zuläßt – wissenschaftlich kein seriöses Vorgehen.

⁵⁸ "The Algerian crisis challenges the West to reassess its perceptions of political Islam. The phenomenon clearly does not present a coherent or monolithic 'threat' (although certain manifestations are indeed threatening), if its diversity is understood and accepted." (IISS, Strategic Survey 1993–1994, London 1994, S. 24).

⁵⁹ Der UNO-Generalsekretär hat von einer "Ermattung" der Mitgliedsstaaten ("The member states are fatigued") gesprochen, was ihre Bereitschaft angeht, in Konflikte einzugreifen (Butros Butros-Ghali, *Time*, 1.8.1994, S. 21).

ohne Nachfrage nicht geben,⁶⁰ an der internationalen Kriminalität und ihrem Teilbereich Drogenhandel sind von Gewaltdelikten bis zur Geldwäsche westliche Organisationen beteiligt, und für die Verbreitung von Seuchen wie AIDS sorgen auch die Bürger der Industrieländer.

(e) Das moralische Argument

Berufungen auf und Appelle an Mitleid und schlechtes Gewissen sind wohlfeil, wenn sie folgenlos bleiben, und zynisch, wenn sie weniger noble Interessen verschleiern. Beides ist auf westlicher Seite im Verhältnis zu den Entwicklungsländern anzutreffen.

Moralische Motive können jedoch weder Wählern noch Gewählten abgesprochen werden, besonders nicht in einer Welt, die kommunikationstechnisch so weit zusammengedrückt ist, daß menschliche Katastrophen in fernen Erdteilen durch das Fernsehen sicht- und hörbar werden. Allerdings: Was mit Bezug auf die postkommunistischen Transformationsländer gesagt wurde, gilt natürlich auch im West-Süd-Verhältnis: Moral muß sich mit Interessen paaren, um dauerhafte Wirkungen zu erzielen.

Fazit

Industrie- und Entwicklungsländer sind auf vielfache Weise miteinander verbunden. Diese Interdependenz ist asymmetrisch: Der Westen ist in der Position des Stärkeren, was westliche Akteure unternehmen oder unterlassen, hat für den Süden größere Bedeutung als umgekehrt.

Allerdings können es sich reiche Länder wie Deutschland nicht erlauben, die Entwicklung im Süden zu ignorieren. Zwar ist unklar, wo der deskriptive Teil der These von der Unteilbarkeit globaler Sicherheit aufhört und ihr appellativer beginnt; aber trotz angebrachter Relativierung der These bleiben genügend Gründe, sie ernst zu nehmen.

Dabei sind Chancen und Risiken zu bedenken. Erfolgreiche Entwicklungsprozesse können Absatz-, Investitions- und Bezugsmärkte schaffen, aber auch für neue Konkurrenten sorgen. Schon weil sie sich auf relativ wenige Länder konzentrieren, ist rein ökonomisch betrachtet Deutschlands Interesse an den Südländern begrenzt. Auch wenn die ostasiatisch-pazifische Region als eine Zone raschen Wachstums wichtiger wird – wichtiger bleiben die Wirtschaftsbeziehungen innerhalb des Westens.

In den Vordergrund rücken deshalb andere als ökonomische Interessen. Mit ausbleibender oder fehlgeleiteter Entwicklung im Süden sind für den Westen stabilitäts- und sicherheitspolitische sowie ökologische Risiken verbunden. Wie schwerwiegend und akut diese Risiken und Gefahren insgesamt sind oder werden könnten, wird umstritten bleiben;

⁶⁰ Allerdings: Das Angebot wäre geringer, wenn der Anbau von Drogenpflanzen nicht erheblich gewinnbringender wäre als derjenige anderer Produkte. Dafür sind in Entwicklungsländern häufig extrem ungleiche Eigentums- und Einkommensverhältnisse verantwortlich. Insofern hat die Angebotsseite des Süd-Nord-Drogenhandels auch mit der südlichen Transformationskrise zu tun.

Konsens sollte sich aber nach der hier vorgelegten Analyse darüber erzielen lassen, daß ihre Unterschätzung größeren Eigenschaden anrichten könnte als ihre Überschätzung. Und selbst wenn real die globale Sicherheit teilbar ist – moralisch ist sie es nicht, weil die Würde des Menschen nicht nur in Deutschland, sondern überall unantastbar ist.

IV. Handeln

Wie kann und sollte auf die analysierten Herausforderungen eingegangen werden? Der nachfolgende Versuch, diese Frage zu beantworten, wird möglicherweise in zweifacher Hinsicht enttäuschen. Erstens wird er von jenen als unzulänglich empfunden werden, die einen Strategieentwurf erwarten, der zugleich umfassend und detailliert, mehrheitsfähig und problemadäquat, kurzfristig umsetzbar und langfristig wirksam ist. Diese Meßlatte ist für einen einzelnen Autor mit begrenztem Zeitbudget kaum zu erreichen.

Zweitens werden manche eine Diskrepanz zwischen Analyse und Antworten kritisieren. Legen nicht Darstellung und Bewertung der globalen Herausforderungen nahe, daß rasch Änderungen erfolgen müßten, die einschneidender sind als die hier erörterten? Im Sinne einer extensiven Risikovorsorge mögen sie notwendig erscheinen, und in Zukunft könnte sich zeigen, daß sie tatsächlich notwendig gewesen wären.

Allerdings könnte wohl nur ein Krisenschock von gewaltigem Ausmaß binnen kurzem einen radikalen Bewußtseins- und Verhaltenswandel bewirken. Auf ihn zu hoffen ist jedoch gefährlich. Würden etwa die Migrationsströme auf die nördlichen Wohlstandsinseln plötzlich und massiv anschwellen, wären militärische Abschottungsmaßnahmen zu befürchten, die kurzfristig Sicherheit versprechen, aber langfristig keine Lösung bringen. Auch eine drastische Ressourcenverknappung, die unerwartet kommt oder politisch motiviert ist, könnte bewaffnete Verteilungskämpfe provozieren.¹ Unterhalb dieser militärischen Schwelle würde sie über Preiserhöhungen die ärmeren Länder und die Armen in den reichen Ländern besonders hart treffen.

Nicht nur eingetretene, auch vorhergesagte Katastrophen können überzogene Bedrohungsvorstellungen mit kontraproduktiven Folgen erzeugen.² Sie können aber auch demotivieren und Fatalismus provozieren: Wenn nur ein radikaler und umgehender Kurswechsel die Katastrophe verhindern kann, dieser aber nicht zu erwarten ist, lohnt sich der Einsatz für Reformen nicht. Schließlich: Niemand weiß, was genau in welchem Umfang zu tun oder zu unterlassen ist, um globalen Gefährdungen zu begegnen. Deshalb können auch Schritte nützlich sein, die – gemessen an der Dringlichkeit und Größe der Gesamtaufgabe – auf den ersten Blick unzureichend erscheinen.³

-
- 1 Bei der alliierten Aktion gegen die Invasion Kuwaits durch den Irak ging es auch darum zu verhindern, daß Saddam Hussein größeren Einfluß auf die nahöstlichen Ölvorkommen bekam.
 - 2 So mit Bezug auf den Nord-Süd-Kontext Lothar Brock, *Die Dritte Welt im internationalen System: Bedrohungsvorstellungen und Konfliktpotentiale im Nord-Süd-Verhältnis*, in Nohlen und Nuscheler (Kap. II, Anm. 81), S. 464.
 - 3 Aus all diesen Gründen halte ich es für eher kontraproduktiv, "die Gefahr des Weltuntergangs" zu beschwören. Sie (ver-)führt zu der resignativen Feststellung, daß von der Politik nicht mehr als "Durchwursteln" zu erwarten ist (so Dieter S. Lutz, *Endzeit: Alptraum oder Wirklichkeit? Plädoyer für eine deutsche Weltinnenpolitik*, *Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Ausgabe 13/1993).

Vor diesem Hintergrund geht es in diesem Kapitel um die wesentlichen Elemente einer kollektiven und individuellen Reaktion auf die genannten Herausforderungen. Dazu wird rekapituliert, warum gehandelt werden muß ("Gründe"), welcher Richtschnur das Handeln folgen sollte ("Leitlinie"), woran es sich ausrichten sollte ("Prinzipien"), was es erfordert ("Mandat"), welche grundlegenden Schritte notwendig sind ("Antworten") und welche Spannungen dabei auftreten können ("Konflikte"). Das Kapitel und die Studie schließen mit einer "Zusammenfassung".

1. Gründe

Warum deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nicht daran vorbeikommt, sich der globalen Herausforderungen von Umwelt- und Ressourcenschutz, Bevölkerungswachstum, Migration und Proliferation anzunehmen, wurde vor allem im vorstehenden Kapitel "Implikationen" nachgewiesen. Hier genügt es deshalb, zwei zusätzlich motivierende Aspekte anzusprechen.

Der erste ist die vielbeschworene "gewachsene Verantwortung des vereinten Deutschland". Als ein geteiltes Land, durch dessen Mitte die politisch-militärische Nahtstelle der Ost-West-Konfrontation verlief, war Deutschland zur Zeit des Kalten Krieges besonders verwundbar und nur begrenzt souverän. Nach seinem Ende haben sich der Handlungsspielraum Deutschlands und die ausländischen Erwartungen an seine Regierung vergrößert.⁴

Die in diesem Sinne gestiegene Bedeutung Deutschlands wird regelmäßig zitiert, wenn eine stärkere deutsche Beteiligung an internationalen Militäroperationen angemahnt wird. Unstrittig ist jedoch auch bei ihren Befürwortern, daß damit keine Konflikte zu lösen sind. Deutschlands gewachsenes Gewicht im Interesse seiner Bürger verantwortlich zu gebrauchen heißt deshalb in erster Linie, einen größeren Beitrag zur zivilen Konfliktverhütung und -regelung zu leisten.

Der zweite Aspekt betrifft die Chancen einer solchen Strategie. Im Kalten Krieg waren Sicherheit und Sicherheitspolitik militärisch geprägt: Immense Ressourcen und Aufmerksamkeit wurden absorbiert von dem Bemühen, durch Rüstung und Rüstungskontrolle die existentielle Bedrohung einer militärischen Eskalation des Ost-West-Antagonismus zu verhindern. Ein Angriff auf eigenes oder Bündnisgebiet ist für Deutschland nach wie vor der bedrohlichste, heute aber auch der unwahrscheinlichste Fall.⁵ Die militärpolitische Lage erlaubt es deshalb, Konsequenzen aus der allseits akzeptierten Auffassung zu ziehen, daß nicht-militärische Sicherheitsfragen an Bedeutung gewonnen haben.

4 Vgl. Eckhard Lübke, *The United Germany in the Post-Bipolar World, Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/1994, S. 151-153.

5 So auch das Bundesministerium der Verteidigung (vgl. Weißbuch 1994 (Kap. II, Anm. 131), Ziff. 508).

2. Leitlinie: "Solidarisches Handeln"

Individuelles und kollektives Handeln, das gleichgerichtet und anhaltend ist, braucht eine allgemein anerkannte Richtschnur. Als solche wird vielfach das Konzept der Weltinnenpolitik vorgeschlagen.⁶ Es soll die von der vorliegenden Studie bestätigte Erkenntnis zum Ausdruck bringen, daß in einer ökonomisch, ökologisch und technologisch zusammenrückenden Welt global orientiertes Handeln immer wichtiger wird.

Gleichwohl wird der Begriff hier nicht übernommen. Im herkömmlichen Verständnis des Wortes kann es eine WeltInnenpolitik erst geben, wenn es eine Welt-Regierung gibt. Sie ist jedoch weder zu erwarten noch wünschbar. Innenpolitik suggeriert zudem, daß es nur um staatliche Politik geht. Notwendig ist aber, daß nicht nur staatliches Handeln, sondern auch privates (kollektives und individuelles) Handeln global verträglicher wird.

Eine besser geeignete Richtschnur ist das Konzept der "dauerhaften" oder "nachhaltigen Entwicklung" (sustainable development). In ihrem 1987 veröffentlichten Bericht "Unsere Gemeinsame Zukunft" definierte die "Weltkommission für Umwelt und Entwicklung" dauerhafte Entwicklung als "einen Weg zum Fortschritt, der den Bedürfnissen der heutigen Generationen entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen."⁷ Der inzwischen meist als nachhaltige Entwicklung übersetzte Begriff taucht auch in der "Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung" vom Juni 1992 auf: "Die Menschen stehen im Mittelpunkt der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung. Sie haben das Recht auf ein gesundes und produktives Leben im Einklang mit der Natur."⁸

Nachhaltige Entwicklung will also zum Ausdruck bringen, daß soziale und ökologische Entwicklung zwei Seiten einer Medaille sind: Nur eine Entwicklung für und durch die Menschen kann umweltgerecht sein, und nur eine umweltschonende Entwicklung sichert die Lebensgrundlage der Menschheit.⁹ Dies ist auch der Kern des hier gewählten Leitbegriffs "solidarisches Handeln". Aber mehr noch als nachhaltige Entwicklung macht er zweierlei deutlich:

-
- 6 Vgl. z.B. Globale Trends 93/94 (Kap. II, Anm. 79), S. 21–24; Lutz (Anm. 3); Dieter Senghaas, Weltinnenpolitik – Ansätze für ein Konzept, *Europa-Archiv*, 22/1992, S. 643–652 und Bundesminister Spranger, *Bulletin*, 25.5.1993, S. 406.
- 7 Zitiert nach Volker Hauff, Dauerhafte Entwicklung als globale Herausforderung, *Ver-einte Nationen*, Heft 3/1987, S. 87. (Hauff war Mitglied des nach ihrer Vorsitzenden auch "Brundtland-Kommission" genannten Gremiums).
- 8 Rio-Deklaration, Grundsatz 1, zitiert nach *Europa-Archiv*, 2/1993, S. D 29.
- 9 Zum Konzept "sustainable development" vgl. Harborth (Kap. III, Anm. 7), S. 231–247; Fritz Vorholz, Die Last der Hedonisten, *Die Zeit*, 22.7.1994, S. 15–16 und Günter Vorholz, The Sustainable Development Approach, *Intereconomics*, Juli/August 1994, S. 194–198.

- Es gibt eine kollektive und individuelle Verantwortung, aus der eine Verpflichtung zum Tätigwerden erwächst.
- Dieses Handeln muß auf Solidarität abzielen, d.h. es muß sich ausrichten nicht allein am eigenen, sondern auch am Wohl der Mitmenschen, der Umwelt und der Nachkommen. Denn nur eine solche Doppelorientierung sichert langfristig die sozialen und Grundlagen von Entwicklung.

3. Prinzipien

Globale Herausforderungen erfordern "solidarisches Handeln" als Leitlinie. Für ihre praktische Umsetzung sind drei Prinzipien entscheidend:

Prävention

Gefährdungen und Konflikte, die nicht auftreten, können auch keine Bedrohung der eigenen Sicherheit darstellen. Vorbeugendes Handeln (bzw. Unterlassen) muß deshalb strategiebestimmend sein.

Dabei müssen Unsicherheiten über Wirkungszusammenhänge und ihre Konsequenzen in Kauf genommen werden. Vorbeugendes Handeln sieht sich mit dem Problem konfrontiert, daß sich der Beweis, warum etwas nicht passiert ist, in der Regel noch schwerer führen läßt als die Zurechnung von Ursache und Wirkung, wenn etwas passiert ist. Und ob die Gefahren einer Klimaänderung mit verheerenden Folgen, einer drastischen Ressourcenverknappung oder weiter anschwellender Migrantenströme real sind, wird man endgültig erst wissen, wenn sie eingetreten sind. Die dann drohenden Schäden könnten jedoch die Kosten einer rechtzeitigen Vorsorge um ein Vielfaches übersteigen. Angesichts dieses Risikos darf auf letzte wissenschaftliche Klarheit nicht gewartet werden.¹⁰

Das Präventionsgebot ergibt sich ferner aus den bereits mehrfach angesprochenen Interdependenzen zwischen den globalen Herausforderungen. Der westliche "Überkonsum" und das Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern tragen wesentlich zur Überlastung der natürlichen Lebensgrundlagen bei, die ihrerseits Flüchtlingsströme produziert und gewaltsame Konflikte provoziert. Aber nicht nur westliche Fehlentwicklung, auch ausbleibende Entwicklung bewirkt Ressourcenraub, weil die Sorge um das nackte Überleben keine ausreichende Vorsorge zuläßt.

¹⁰ Vgl. Rio-Deklaration (Anm. 8), Grundsatz 15 sowie Art. 3 des ebenfalls in Rio abgeschlossenen Klima-Rahmenübereinkommens (ebd., S. D 35) und die bereits zitierte Passage aus dem "Umweltgutachten 1994" (Kap. III, S. 52-53). Das gilt natürlich nicht nur für den Umweltschutz, sondern für alle Maßnahmen, die dazu beitragen, Konflikte und humanitäre Katastrophen zu verhindern.

In diese sich negativ verstärkenden Zusammenhänge kann durch vorbeugendes Handeln eingegriffen werden. Wenn globale Gefährdungen eine Folge von Fehlentwicklung und Nicht-Entwicklung sind, muß zu einem Fortschrittsmodell übergegangen werden, das sich am Leitgedanken des "solidarischen Handelns" orientiert. Denn Handeln aus wohlverstandenen Eigennutz entspringt der Einsicht, daß das eigene mit dem Wohlergehen anderer und einer intakten Umwelt verknüpft ist.

Das führt zu einem weiteren Merkmal des Präventionsprinzips. Vorbeugendes Handeln heißt, solidarische Entwicklung weltweit zu fördern. Entwicklung braucht Sicherheit, und Sicherheit kann auch eine militärische Komponente erfordern, um sich und andere gegen Gewalt durch Dritte zu schützen. Aber über diese passive Schutzfunktion hinaus hat das Militär keine eigenständige Existenzberechtigung. Der Präventionsgedanke verlangt deshalb zwingend, nicht-militärischen Mitteln und Maßnahmen den eindeutigen Vorrang einzuräumen.

Kooperation

Solidarisches Handeln setzt auf Kooperation und Konsens. Globale Gefährdungen sind eine Herausforderung für die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, aber allein kann sie ihnen wegen ihres globalen Charakters nur ungenügend begegnen. Sie kann aber auch nur sehr begrenzt andere gegen ihren Willen zu einem gewünschten Verhalten bewegen. Folglich bleibt sie auf ihr freiwilliges Mitwirken angewiesen.

Das Kooperationsgebot folgt auch aus dem Präventionsprinzip. Gefährdungen und Konflikten vorbeugen – das ist langfristig nur möglich durch solidarisches Handeln. Es kann aber nur Früchte tragen, wenn es Entwicklungsprozesse auslöst und fördert, die stabil sind, weil sie auf dem Konsens der Beteiligten beruhen.

Globale Herausforderungen erfordern internationales Zusammenwirken, sei es auf globaler, regionaler oder bilateraler Ebene. Es kann unterlaufen werden von Akteuren, die mächtig sind und sich ausschließlich am Eigennutz orientieren. Dazu zählen zum einen illegal operierende Akteure, die zum Beispiel Atomschmuggel oder Drogenhandel betreiben.

Bedeutsamer sind aber legal operierende Akteure, die eigene Nutzenmaximierung betreiben *sollen*. Gemeint sind hier kapitalistische Unternehmen, und zwar vor allem solche, die transnational orientiert sind. Sie verschärfen den der kapitalistischen Ökonomie inhärenten Konflikt zwischen Individual- und Gemeinwohl, weil ihr transnationaler Charakter es erschwert, sie nationalen Regulativen zu unterwerfen.¹¹ Deshalb muß durch Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren auf der internationalen Ebene versucht werden, Rahmenbedingungen für transnationale Akteure zu schaffen, die dem globalen Gemeinwohl stärkere Geltung verschaffen.

¹¹ Vgl. dazu Kap. II, Abschn. 2.2.

Eigenverantwortung

Eigenverantwortliches Handeln ist die Kehrseite von Kooperation. Denn freiwillige und dauerhafte Kooperation lebt davon, daß jeder Partner den Eindruck hat, der andere erbringt die ihm zumutbare Gegenleistung. Das gilt insbesondere dann, wenn es darum geht, Änderungen und Anpassungen vorzunehmen, die auch Lasten mit sich bringen.

Solche Umstellungen, die zumindest zunächst als Einschränkung empfunden werden, sind unvermeidlich. Denn die Hoffnung, daß der technologische Fortschritt sie überflüssig macht, könnte trügen: "Wenn heutige Prognosen des Bevölkerungswachstums eintreffen und menschliche Verhaltensweisen auf unserem Planeten sich nicht ändern, könnte es sein, daß Wissenschaft und Technologie nicht in der Lage sind, entweder irreversible Umweltschäden oder anhaltende Armut in weiten Teilen der Welt zu verhindern."¹² Allein diese Möglichkeit sollte im Sinne des Präventionsprinzips ausreichen, um das Risiko eines Irrtums nicht einzugehen.

Technologische Verbesserungen können Entlastung bringen, aber sie sind kein Ersatz für solidarisches Handeln.¹³ Das gilt für Individuen und Kollektive gleichermaßen. Wer als Bürger in einer Demokratie die Freiheit der Wahl beansprucht, trägt auch die Verantwortung dafür, daß die Folgen seines Handelns gemeinwohlverträglich sind. Denn nur die Gemeinschaft garantiert dem einzelnen jene Rechts- und Versorgungssicherheit, die ihm Freiheit ermöglicht. Jeder Bundesbürger hat deshalb durch solidarisches Handeln dazu beizutragen, globale Gefährdungen abzuwenden, die seine Sicherheit beeinträchtigen können.¹⁴

In verstärktem Maße trifft das für jene zu, die im Namen der Bürger handeln. Zwar sind Mandatsträger an den Wählerwillen gebunden, und das Kernproblem der westlichen Transformationskrise besteht gerade darin, daß für wünschenswerte Veränderungen der Mehrheitswille fehlt.¹⁵ Aber in repräsentativen Demokratien führen Politiker kein imperatives Mandat aus, haben Zugriff auf Beratungskapazitäten und sind dem Gesamtwohl verpflichtet. Von ihnen kann und muß deshalb erwartet werden, daß sie dieser Verpflichtung nicht nur dann gerecht werden, wenn es populär ist.

¹² So die Royal Society of London und die U.S. National Academy of Sciences in einem 1992 gemeinsam veröffentlichten Bericht, zitiert bei Brown (Kap. II, Anm. 51), S. 3 (Übersetzung E.L.).

¹³ So auch das "Umweltgutachten 1994": "Der Umweltrat empfiehlt deshalb, nicht nur allein auf eine dauerhafte Wirksamkeit der technischen Reduktionspotentiale im Energieverbrauch zu hoffen. Hierzu müssen Entlastungspotentiale nichttechnischer Art, z.B. im Rahmen von Verhaltensänderungen, aktiviert werden, um den Pro-Kopf-Verbrauch und den Gesamtverbrauch zu senken." (Kap. III, Anm. 51, S. 22-23).

¹⁴ An die Verantwortung des einzelnen erinnern auch Klaus Michael Meyer-Abich und Michael Müller, Stellt euch vor, jeder fängt mit der Umweltpolitik bei sich selbst an, *FR*, 30.7.1994, S. 14.

¹⁵ Vgl. dazu Kap. II, Abschn. 2.2.

Globale Herausforderungen lassen sich nur durch internationale Kooperation bewältigen. Dazu sind und bleiben die Staaten die wichtigsten Akteure. Das Erfordernis der Kooperation entbindet jedoch keinen Staat von seiner Verantwortung zu solidarischem Handeln in seinem Hoheitsbereich. Im Gegenteil: Wer seiner Verantwortung dort gerecht wird, wo er souverän ist, kann nicht nur Gleiches von anderen erwarten, sondern regt zu gemeinsamem Handeln an, indem er Machbarkeit und guten Willen demonstriert.

4. Mandat

Auch wenn politische Entscheidungsträger nicht populistisch handeln – in Demokratien brauchen sie die Unterstützung der Mehrheit. Wenn aber diese Mehrheit aus Bequemlichkeit, Unwissenheit oder gar wider besseres Wissen nicht bereit ist, ein Mandat zu notwendigem solidarischen Handeln zu erteilen, stellt sich die Demokratiefrage.

Zweifel daran, daß die reichen westlichen Demokratien den globalen Herausforderungen gewachsen sind, erscheinen angesichts der feststellbaren Lücke zwischen Umweltbewußtsein und umweltbewußtem Handeln durchaus angebracht.¹⁶ Sie werden auch von überzeugten Demokraten geäußert: "Es ist nicht sicher, ob die parlamentarisch-pluralistische Demokratie geeignet ist, die Wahrnehmung von ökologischer Langzeitverantwortung, auch für zukünftige Generationen, zu gewährleisten."¹⁷

Demokratie lebt von Gewaltenteilung, Toleranz und Kompromiß, aber der Zwang, auf unterschiedliche Interessen Rücksicht zu nehmen, kann Ergebnisse auf dem kleinsten statt einem problemgerechten gemeinsamen Nenner produzieren. Noch problematischer ist es, wenn wie im Fall der westlichen Transformationskrise nicht nur mächtige Gruppen, sondern die Mehrheit selbst sich notwendigen Veränderungen widersetzt.

Churchills zum geflügelten Wort gewordener Satz bleibt dennoch unverändert gültig: "Demokratie ist das schlechteste Regierungssystem – mit Ausnahme aller anderen." Dafür sprechen Theorie und Erfahrung. Macht ohne demokratische Kontrolle verführt zu Machtmißbrauch für Einzel- und Gruppeninteressen, und niemand kann für sich beanspruchen, allein- und allgemeingültige Antworten zu haben. In der Praxis hat der Zusammenbruch des Sowjetkommunismus gezeigt, daß diktatorische Systeme auch ökonomisch und ökologisch versagen.

Wenn es weder eine Alternative zur Demokratie gibt noch ausreicht, auf die Eigenverantwortung der Gewählten zu vertrauen, wird ein Mandat der Wähler gebraucht. Kritische Öffentlichkeit und engagierte Gruppen können, das hat die Umweltbewegung gezeigt, politi-

¹⁶ Vgl. für diese Kluft Kap. II, Abschn. 2.2.

¹⁷ Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994 (Kap. III, Anm. 51), S. 14; vgl. auch Lutz (Anm. 3), S. 8.

sche Bewußtseins- und Veränderungsprozesse auslösen und voranbringen. Getragen werden müssen sie jedoch letztlich von der Mehrheit der Bevölkerung.

Wer nicht auf den risikoreichen Krisenschock setzen will, hat nur eine ebenso altmodische wie häufig frustrierende Möglichkeit: Problembewußtsein und Veränderungsbereitschaft schaffen durch aufklärerische Kärnerarbeit und durch das Vorbild solidarischen Handelns. Das kostet Zeit, vielleicht sogar mehr Zeit, als rückblickend zur Verfügung stand. Aber erstens weiß dies heute niemand, und zweitens gibt es keine weniger gewagte Alternative.

Ein Reformmandat bekommt nur, wer verdeutlichen kann, daß Veränderungen am für viele bequemen Status quo in ihrem eigenen Interesse sind. Das wurde im Kapitel III ("Implikationen") versucht. Vor Untergangsvisionen wie auch vor Verharmlosungen sei allerdings nochmals gewarnt: Gegen die Apokalyptiker ist einzuwenden, daß (solidarisch) gehandelt werden *kann*, den Schönfärbern ist entgegenzuhalten, daß gehandelt werden *muß*.

5. Antworten

Wer nach (deutschen) Antworten auf globale Herausforderungen sucht, kommt rasch in die Versuchung, eine lange und detaillierte Wunschliste aufzustellen, was "eigentlich" möglichst umgehend zu tun wäre. Ihr muß hier widerstanden werden, weil aus dem eingangs genannten Grund ein ausgefeilter Strategieentwurf nicht zu leisten ist.

Dem bescheideneren Anspruch gemäß werden deshalb "nur" Ziele und grundlegende Schritte zu ihrer Verwirklichung diskutiert. Die Empfehlungen sind zudem nicht neu, sondern greifen bekannte Vorschläge auf. Es geht auch nicht darum, neue Antworten zu geben. Das Hauptproblem liegt auf dem im vorigen Abschnitt behandelten Feld: Für erforderliche Veränderungen fehlt vielfach immer noch das demokratische Mandat.

Bevor gesagt wird, was zu tun ist, muß an den Unterschied zwischen primären und sekundären Gefährdungen erinnert werden. Umwelt- und Ressourcenschutz, Bevölkerungswachstum, Migration und Proliferation sind globale Herausforderungen, die nicht ausschließlich, aber doch maßgeblich auf die östliche, westliche und südliche Transformationskrise zurückgehen. Jede Strategie muß sich deshalb auf diese Wurzeln konzentrieren, ohne jedoch über dieser Langzeitaufgabe das flankierende und zuweilen kurzfristige Reagieren auf Krisensymptome zu vernachlässigen. Die zentrale Frage ist daher, was Deutschland zur Bewältigung der drei Transformationskrisen beitragen kann.

Transformationskrise West

Solidarisch Handeln beginnt dort, wo kollektive und individuelle Verantwortung am größten sind. Aber nicht nur dieses Leitprinzip, auch das Präventionsgebot erfordert eine Änderung der eigenen Produktions- und Lebensweise.

Produzenten und Konsumenten müssen sich umwelt- und ressourcenschonender verhalten. Appelle und guter Wille allein reichen dazu nicht. Entscheidend ist, das System von Zwängen und Anreizen, dem der individuelle Produzent und Konsument unterliegt bzw. folgt, so zu ändern, daß solidarisches Handeln lohnender wird.¹⁸ Das Kernprinzip ist klar: Die Kosten von Umwelt- und Ressourcenbelastung müssen stärker als bisher internalisiert, d.h. dem Verbraucher und Verschmutzer in Rechnung gestellt werden.

Auf diese Weise werden Produzenten und Konsumenten, die individuelle Nutzenmaximierung betreiben, dazu angehalten, dieses Ziel ökologieverträglicher zu verfolgen. Hauptinstrument ist eine ökologisch orientierte Steuerreform, die den Verbrauch von Ressourcen und die Belastung von Luft, Boden und Wasser mit Schadstoffen verteuert. Sie kann aber ihre volle Wirksamkeit nur erlangen, wenn sie zu einer kalkulierbaren und spürbaren Verteuerung führt. Anderenfalls könnten ihre positiven Effekte zu gering ausfallen. Denn im Energiebereich zum Beispiel geht es nicht allein um den effizienteren Einsatz einer gegebenen Menge; reiche Länder wie die Bundesrepublik Deutschland müssen ihren absoluten Verbrauch senken, um Verbrauchs- und Verschmutzungskontingente für Entwicklungsländer freizumachen.

Neben höheren Kosten durch Steuern und Abgaben sind daher auch administrative Maßnahmen und Auflagen zu erwägen. Zu ersteren gehören Ausbau und Verbesserung des Schienenverkehrs gegenüber dem Straßenverkehr, zu letzteren Mengenbegrenzungen etwa bei Kohlendioxidemissionen oder beim Kraftstoffverbrauch von Automobilen.¹⁹

Gegenwärtig wird die Bundesrepublik ihrer Eigenverantwortung nicht gerecht. Die Benzinsteuererhöhungen der letzten Jahre dienten der Abdeckung von Haushaltslücken, so daß den Bundesbürgern signalisiert wurde, daß teurerer Kraftstoff nicht eine ökologische Notwendigkeit, sondern eine Folge der deutschen Vereinigung war. Damit wurde der von Bundesumweltminister Töpfer beklagten "Wohlstandslüge" weiter Vorschub geleistet. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, die Emissionen des Treibhausgases Kohlendioxid bis zum Jahre 2005 um 25 bis 30 % gegenüber dem Stand 1987 zu verringern. Ohne deutliche Korrekturen in der Energiepolitik wird dieses Ziel aller Voraussicht nach nicht zu erreichen sein.²⁰

Der Einwand, man könne nicht allein handeln, weil dies die Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland gefährde, liefert kein Alibi für Untätigkeit. Erstens kann sich eine umweltpolitische Vorreiterrolle auch ökonomisch rechnen. Eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung fand keine Anhaltspunkte, daß sich die im internationalen Vergleich höheren deutschen Umweltschutzausgaben nachteilig auf die

¹⁸ Vgl. dazu Kap. II, Abschn. 2.2.

¹⁹ Vgl. Enquete-Kommission (Kap. II, Anm. 42, S. 100) und DIW, *Wochenbericht*, 22/1994, S. 364.

²⁰ So das DIW, Energiepolitik und Klimaschutz in Deutschland, *Wochenbericht*, 9/1994, S. 119-127.

Standortqualität ausgewirkt hätten. Auf den schnell wachsenden Märkten für Umweltschutzgüter gehören deutsche Unternehmen zu den führenden Wettbewerbern.²¹

Zweitens kann national kompensiert werden, indem zum Beispiel höhere Energiesteuern durch Entlastungen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Drittens kann der Staat umweltschonendes Verhalten auf vielfache Weise fördern: als Nachfrager und Anbieter (etwa im Falle der Verkehrsmittel), durch die Vergabe von Forschungs- und Entwicklungsgeldern oder durch Anreize (Steuern, Abgaben, Prämien) und Verbote (z.B. Einwegflaschen). Viertens bestimmt jeder einzelne Bürger als Nachfrager und Handelnder mit, wie umweltschonend in Deutschland produziert und konsumiert wird.

Deutsche Eigenverantwortlichkeit bedeutet keinerlei Abschwächung des Kooperationsgebots. Der Westen insgesamt, nicht Deutschland allein, befindet sich in einer Transformationskrise. Sie kann nur durch eine gemeinsame Anstrengung überwunden werden, weil es darum geht zu demonstrieren, daß die westliche Produktions- und Lebensweise mit nachhaltiger Entwicklung vereinbar gemacht werden kann. Dabei tragen die führenden Länder eine besondere Verantwortung. Wenn der politische Wille aufgebracht würde, könnte deshalb die vielgestellte Frage nach Sinn und Nutzen der G-7-Runde leicht beantwortet werden: Das Gremium müßte sich auf eine langfristige Transformation der eigenen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung verständigen, die sie global- und zukunftsverträglich macht.

Transformationskrise Ost

Aber nicht nur für die eigene, auch für die Bewältigung der östlichen und südlichen Transformationskrise gelten Eigenverantwortung und Kooperationsgebot. Hinsichtlich der östlichen Herausforderung hat die Bundesrepublik im Kreis der westlichen Staaten den größten Beitrag geleistet: Bis Ende 1993 waren es mit fast 90 Mrd. DM mehr als die Hälfte aller Hilfeleistungen an die GUS-Staaten.²² Selbst wenn davon der weitaus größte Teil auf Kreditgarantien, Ausfuhrbürgschaften und Zahlungen für den Abzug der ehemals sowjetischen Truppen aus Ostdeutschland entfiel – Deutschland hat sich darüber hinaus auch zum Anwalt der Reformstaaten im Westen gemacht.

Dieses finanzielle und politische Engagement hat mehrere Gründe. Die Entwicklung östlich seiner Grenzen betrifft das vereinte Deutschland im negativen und positiven Sinne mehr als die meisten seiner westlichen Partner.²³ Zugleich jedoch ist Deutschland auch in diesem Fall auf seine Partner angewiesen. Finanziell kann es nicht auf Dauer 50 % und mehr der Unterstützung aufbringen. Mindestens ebenso wichtig sind aber zwei politische Aspekte.

²¹ DIW, Umweltschutz und Standortqualität in der Bundesrepublik Deutschland, *Wochenbericht*, 16/1993, S. 199–206.

²² Bundesminister Kinkel in einer Bundestagsdebatte am 11.3.1994, Auswärtiges Amt, *Mitteilung für die Presse*, Nr. 1038/94, 11.3.1994, S. 2.

²³ Vgl. dazu Kap. III, Abschn. 1.2.

Deutschland muß erstens vermeiden, von anderen verdächtigt zu werden, sich eine östliche Einflußzone verschaffen zu wollen.

Zweitens ist es in entscheidenden Bereichen allein gar nicht handlungsfähig. Abgesehen vom privaten Sektor (Unternehmen, Nicht-Regierungsorganisationen) betrifft dies zum einen die Palette der öffentlichen multilateralen Hilfe über finanzielle und technische Unterstützung (einschließlich Beratung und Wissenstransfer) bis hin zur Marktöffnung, die eine Angelegenheit der Europäischen Union ist. Letztere ist besonders wichtig für jene Reformstaaten, die sich auf westliche Märkte konzentriert haben.²⁴

Die EU hat zuletzt auf dem Kopenhagener Gipfel im Juli 1993 ihre Handelsschranken weiter abgebaut, hält aber immer noch an Beschränkungen gerade in jenen Bereichen (Textil, Agrarerzeugnisse, Kohle, Stahl) fest, in denen die Transformationsländer besonders wettbewerbsfähig sind. Handelsförderung ist aber nicht nur eine Frage des Marktzugangs, sondern kann indirekt auch über Faktoren wie Marktkennntnisse, Verkehrs- und Informationsinfrastruktur sowie Finanzierung und Versicherung betrieben werden.²⁵

Damit sind die Grenzen der westlichen Einflußnahme auf die östliche Transformationskrise angesprochen. Deutschland und seine westlichen Partner können finanzielle und technische Unterstützung leisten sowie Marktzugang gewähren; das kann jedoch nicht mehr als notwendige Hilfe zur Selbsthilfe im doppelten Sinne sein. Zum einen zur Förderung von privatwirtschaftlicher Kooperation zwischen und innerhalb von Unternehmen, deren autonome Entscheidungen Quantität und Qualität von Handel und Investitionen maßgeblich bestimmen. Zum anderen zur Förderung der Eigenverantwortung der Reformstaaten; denn selbst für die kleineren von ihnen gilt, daß ihnen von außen eine Bewältigung ihrer Transformationsprobleme nicht abgenommen werden kann.

Das entbindet allerdings umgekehrt den Westen nicht davon, die Selbsthilfe durch Hilfe zu erleichtern. Ihre Wirkung wird je nach Größe des Landes und Intensität seiner Probleme unterschiedlich ausfallen. Im Falle Rußlands ist diese Wirkung vielleicht am geringsten; das wenige, was getan oder unterlassen werden kann, ist gleichwohl unverzichtbar, weil Rußlands Entwicklung für andere auch die größten Risiken und Chancen birgt, und weil unklar ist, wie gering die äußeren Einflußmöglichkeiten tatsächlich sind.

Im Falle Rußlands und anderer Länder wie der Ukraine sind sie auch deshalb geringer, weil diese Staaten nicht für eine Aufnahme in die Europäische Union in Frage kommen. Für Staaten wie Polen, Ungarn oder die Tschechische Republik hingegen ist die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft eine Stütze ihres Reformprozesses. Das kann sie aber nur solange sein,

²⁴ Im Jahre 1993 gingen 63 % der polnischen und 46 % der ungarischen Exporte in EU-Staaten (vgl. *The Economist*, Poland Survey, 16.4.1994, S. 21 bzw. *FAZ*, 7.3.1994, S. 16); allein ein Drittel der tschechischen Ausfuhren entfielen 1992 auf die Bundesrepublik Deutschland (vgl. *FAZ*, 20.11.1993, S. 12).

²⁵ Vgl. Michael Dauderstädt, Europas schwieriger Osten: Konkurrent oder Armenhaus, Friedrich-Ebert-Stiftung, *Reihe Eurokolleg*, Nr. 28 (1994), S. 14.

wie diese Perspektive glaubwürdig ist. Dafür zu sorgen und innerhalb der EU zu werben, liegt im deutschen Interesse.

Hilfe durch Annäherung und Integration wirft des weiteren die Frage der NATO-Mitgliedschaft auf. Auch eine Osterweiterung der NATO könnte zur Stabilisierung der aufgenommenen Länder beitragen. Dem steht jedoch ein Destabilisierungspotential gegenüber: Wer aufgenommen werden möchte, es aber nicht oder noch nicht wird, könnte sich zurückgesetzt und im Stich gelassen fühlen, und in Rußland könnte eine NATO-Ostausdehnung reformunwilligen und anti-westlichen Kräften in die Hände spielen. Beide Überlegungen sprechen für ein vorsichtiges Vorgehen, nicht aber grundsätzlich gegen eine NATO-Osterweiterung. Im Gegenteil: Sie wird spätestens im Zuge einer EU-Ostausdehnung unausweichlich. In einer Politischen Union darf es keine unterschiedlichen Sicherheitszonen geben. Das kann jedoch nur eine NATO-Mitgliedschaft gewährleisten, wenn und solange die EU nicht eine eigenständige Verteidigungskomponente hat.

Transformationskrise Süd

Eigenverantwortlichkeit auf beiden Seiten gilt auch für das West-Süd-Verhältnis. Auf seiten Deutschlands und seiner westlichen Partner beginnt solidarisches Handeln mit der Bewältigung ihrer eigenen Transformationskrise. Neben dieser grundlegenden ökologischen Reform geht es um ökonomische und politische Veränderungen, um den externen Gründen der südlichen Transformationskrise zu begegnen. Da sie bereits ausführlich dargelegt worden sind, können hier Stichworte genügen:²⁶

- Abbau von Protektionismus und Exportsubventionen, die Produzenten in Entwicklungsländern Märkte nehmen;
- Verminderung der Schuldenlast durch Erlaß und Umschuldung;
- Erhöhung der öffentlichen Hilfe bei verstärkter Förderung ärmerer Länder und benachteiligter Gruppen (Grundschulbildung, Gesundheitsversorgung, Frauen, Ernährung);
- Orientierung der öffentlichen Hilfe ("Konditionalität") an "good governance"-Kriterien;²⁷
- Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe, die alle Politikbereiche bindet;
- Verminderung von Rüstungsexport und bessere Kontrolle rüstungsrelevanter Exporte.

Eigenverantwortung auf seiten der Entwicklungsländer heißt, die inneren Voraussetzungen für wirtschaftlichen, sozialen und politischen Fortschritt zu schaffen. Stichwortartig gehören dazu:

- ein nationaler Konsens zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, der verlässliche Rahmenbedingungen schafft;
- angemessene makroökonomische Politik (Haushaltsdisziplin, niedrige Inflationsrate, realistische Wechselkurse, Importrestriktionen zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit);

²⁶ Vgl. Kap. II, Abschn. 2.3.

²⁷ Vgl. Kap. II, Abschn. 2.3.

- Investitionen in die Leistungsfähigkeit der Menschen (Bildung, Gesundheit);
- effiziente Staatsapparate;
- Offenheit gegenüber Kapital und Technologie aus dem Ausland.

Die Bewältigung der drei Transformationskrisen als primäre Gefährdungsquellen deutscher Sicherheit ist eine strategische Langzeitaufgabe. Parallel dazu kann nicht auf Maßnahmen verzichtet werden, die mehr auf die Symptome als die Ursachen der Krisen abstellen.

Was die Migration betrifft, fehlt es zum Beispiel an einer geregelten Zuwanderungspolitik. Nicht nur, aber besonders in Deutschland ist dies bisher ein Tabuthema. Dabei ist klar, daß Zuwanderung stattfindet, daß Deutschland innerhalb von EU-Europa das bevorzugte Ziel ist und daß angesichts einer schrumpfenden Bevölkerung eine Zuwanderung durchaus positive Effekte haben könnte. Aber eben nur, wenn sie kontrolliert und konsequent zugleich erfolgt: Einerseits heißt das Bestimmung der Konditionen der Einwanderung (Kontingente, Qualifikation der Einwanderer) an den Interessen des Aufnahmelandes, und andererseits bedeutet es rasche und vorbehaltlose Integration der Zugewanderten (Staatsangehörigkeitsrecht, materielle Hilfen, Werbung für Einwanderung als willkommene Bereicherung statt geduldeter Notlösung).²⁸

Eine solche Einwanderungspolitik kann das Ost-West- und Süd-West-Migrationspotential nicht verringern und könnte sogar krisenverschärfend wirken, falls sie zu einer verstärkten Abwanderung der leistungsfähigsten und motiviertesten Arbeitskräfte führte. Gleichwohl ist sie schon im Interesse derjenigen notwendig, die zuwandern, und sie müßte, um kontrolliert zu bleiben, von zusätzlichen Anstrengungen begleitet werden, den Ursachen in den Emigrationsländern entgegenzuwirken.

Das Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern ist eine Begleiterscheinung der südlichen Transformationskrise. Auf dieses Symptom gerichtete Maßnahmen sind gleichwohl notwendig und erfolgversprechend. Seitdem sichere und wirkungsvolle Verhütungsmethoden allgemein zugänglich wurden, hat es zum Beispiel eine "reproduktive Revolution" gegeben: Waren es 1960 in Asien, Afrika und Lateinamerika nur rund 20 % der Frauen im gebärfähigen Alter, die Verhütung betrieben, sollen es heute 55 % sein.²⁹ Der UN-Bevölkerungsfonds hat eine umfassende "Agenda für reproduktive Gesundheit" vorgeschlagen, die u.a. zum Ziel hat, diese Quote weiter zu erhöhen.³⁰

28 Vgl. zum Gesamtkomplex Klaus J. Bade (Hrsg.), *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*, München 1994; Ursula Mehrländer und Günther Schultze, *Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland - Fakten, Argumente, Vorschläge*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1992 und Werner Weidenfeld und Olaf Hillenbrand, *Wie kann Europa die Immigration bewältigen? Möglichkeiten und Grenzen eines Einwanderungskonzepts*, *Europa-Archiv*, 1/1994, S. 1-10.

29 Vgl. UNFPA 1994 (Kap. II, Anm. 108), S. 23.

30 Vgl. ebd., S. 33-40.



Auch die Verbreitung von Waffen und waffenfähiger Technologie ist ein Krisensymptom. In Westeuropa und im transatlantischen Verhältnis hat sich gezeigt, daß Demokratien auf militärische Abschreckung untereinander verzichten können, weil Konflikte für alle verlässlich nur noch gewaltfrei ausgetragen werden.³¹ Dieses "Modell" mag an Bedingungen geknüpft sein, die nicht globalisierbar sind. Es belegt aber, daß Frieden ohne Waffen zwischen Staaten möglich ist.

Die globale Herausforderung der Proliferation erlaubt es aber nicht, auf den Ausbruch des Weltfriedens oder die Einsetzung einer UN-Weltregierung zu warten. Wichtige Elemente einer Anti-Proliferationspolitik sind:

- Exportbeschränkungen und -kontrollen für Rüstungsgüter und rüstungsrelevante Produkte und Verfahren auf nationaler und internationaler Ebene;
- Stärkung der Nichtverbreitungsregime (z.B. unbegrenzte Verlängerung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages, gekoppelt mit Stopp von Kernwaffentests und der Spaltstoffproduktion für militärische Zwecke; Durchführung der nuklearen Abrüstungsabkommen START I und II; Kernwaffenregister; Verbesserung des Überwachungsregimes der IAEO);
- Rüstungskontroll- und Abrüstungshilfen (Konversion, Verschrottung und Entsorgung, Einrichtung von Exportkontrollregime, Unterstützung regionaler Rüstungskontrolle);
- Sanktionen gegen Proliferatoren (z.B. Entzug von Hilfe, Handelsbeschränkungen bis hin zu Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII der UNO-Charta).³²

Derartige Maßnahmen müssen Vorrang haben vor militärischen Schutzvorkehrungen, die sich nicht zuletzt in dem Maße aufdrängen, in dem selbstverschuldete Versäumnisse der zivilen Anti-Proliferationspolitik begangen werden. Gänzlich ausgeschlossen sollen sie aber nicht werden. Allerdings sollte es sich dabei nur um defensive Maßnahmen im Sinne von Abschreckung und nicht um offensive Optionen (Zerstörung militärischer Einrichtungen durch präemptiven Waffeneinsatz) handeln.³³

³¹ Vgl. Kap. II, Abschn. 1.

³² Vgl. Joachim Krause, Aufgaben und Instrumente künftiger Nonproliferationspolitik, in: Wolfgang Heydrich u.a. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 709-733; Müller (Kap. II, Anm. 129), S. 187-188 und Weißbuch 1994 (Kap. III, Anm. 45), Ziff. 492.

³³ Vgl. für die Risiken offensiver Optionen Marc Dean Millot, Facing the Emerging Reality of Regional Nuclear Adversaries, *The Washington Quarterly*, Sommer 1994, S. 47-49. (Millot plädiert allerdings vehement für andere militärische Gegenmaßnahmen, da er eine für die USA und ihre Verbündeten gefährliche Verbreitung nuklearer Waffen für unvermeidlich hält).

6. Konflikte

Antworten auf globale Herausforderungen lassen sich leicht finden. Weitaus schwieriger ist es, den politischen und individuellen Willen zu ihrer Umsetzung aufzubringen. Das hängt auch mit Prioritäten- und Zielkonflikten zusammen, für die einige Beispiele aufgeführt werden.

Auch um Widerstände gegen eine ökologische Transformation der westlichen Wirtschaft und Gesellschaft so gering wie möglich zu halten, sind die Umstellungsprozesse langfristig anzulegen und sozial abzufedern. Denn neben den von jedem einzelnen geforderten Verhaltensänderungen wird es ganze Gruppen geben, die befürchten werden, zu den Verlierern zu gehören. Kohle zum Beispiel verursacht von den fossilen Energieträgern (neben Kohle Erdöl und Gas) die meisten Kohlendioxidemissionen. Das deutsche Ziel einer 25–20 %igen Verminderung dieser Emissionen bis 2005 steht jedoch mit den beabsichtigten Kohleeinsatzmengen nicht im Einklang.³⁴ Soll an ihm festgehalten werden und sind anderswo keine zusätzlichen Emissionsverringerungen zu erreichen, dürfte ein weiterer Arbeitsplätzeabbau im Krisensektor Bergbau nicht zu umgehen sein.

Wenn die ökonomische Transnationalisierung die internationale Standortkonkurrenz verschärft, kann dies die ökologische Transformation im Westen erschweren.³⁵ "Just-in-time"-Produktion³⁶ beispielsweise ist wegen des erhöhten Verkehrsaufkommens (insbesondere LKW-Verkehr) ökologisch schädlich, aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit aber möglicherweise nicht zu umgehen. Das verweist zurück auf einen grundsätzlich unaufhebbarer Konflikt.³⁷ Die Antriebskräfte einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung sind Profitmaximierung und Wettbewerbsfähigkeit. Um beides zu erreichen, werden die Unternehmen immer versucht sein, ökologische und andere Kosten zu externalisieren, also nicht selbst tragen zu müssen, sondern auf andere (Umwelt, Gesellschaft, Staat) abzuwälzen.³⁸

Jede Hilfe hat angesichts begrenzter Ressourcen und (fast) unbegrenztem Bedarf Opportunitätskosten. Daraus ergibt sich nicht notwendigerweise eine Nullsummen-Konstellation: Was dem einen gegeben wird, wird dem anderen vorenthalten. Neue Herausforderungen können zusätzliche Unterstützung mobilisieren, wie dies auf westlicher Seite für die östliche Transformationskrise geschehen sein könnte. Das ändert aber nichts daran, daß den Entwicklungsländern mit den postkommunistischen Reformstaaten neue Konkurrenten um westliche öffentliche und private Mittel entstanden sind.

³⁴ So das Fazit von Reinhard Loske und Peter Hennicke, Klimaschutz und Kohlepolitik. Überlegungen zu einem strukturellen Dilemma deutscher Energiepolitik, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, *Wuppertal Papers*, Nr. 5 (September 1993), S. 18.

³⁵ Vgl. dazu Kap. II, Abschn. 2.2.

³⁶ Also die Reduzierung von Vorratshaltung zugunsten einer häufigen und genau terminierten Belieferung mit Material und Vorprodukten.

³⁷ Vgl. Kap. II, Abschn. 2.2.

³⁸ Dieser Versuchung unterliegt natürlich auch jeder einzelne, wenn umweltschädigendes Verhalten nichts oder zu wenig kostet, aber dem Eigennutz dient.

Das gilt nicht nur im Verhältnis des Westens zum Osten und Süden, sondern auch innerhalb des Westens. Eine Quelle des Widerstands gegen eine Ostöffnung der Europäischen Union ist die Befürchtung ihrer weniger entwickelten Länder, sich mit zusätzlichen Empfängern eine unzureichend aufgestockte EU-Aufbauhilfe teilen zu müssen. Überhaupt muß dafür Sorge getragen werden, daß eine wünschenswerte EU-Osterweiterung keine desintegrierenden Folgen für die bestehende Union hat.

Auch Welthandel und Umwelt- und Sozialschutz können in ein Spannungsverhältnis geraten. In vielen Ländern werden Billigexporte in den Westen unter ausbeuterischen Bedingungen und hoher Umweltbelastung hergestellt. Auf die Beseitigung solcher Mißstände muß hingewirkt werden. Werden jedoch die sozialen und ökologischen Mindeststandards zu hoch gesetzt, nimmt dies den Exportländern Entwicklungschancen und verschärft damit ihre Transformationskrise.

7. Zusammenfassung

Wer handelt, läßt sich, wie im vorstehenden Abschnitt deutlich wurde, auf Ziel- und Prioritätenkonflikte ein, die häufig nur "zweitbeste Lösungen" erlauben. Nicht-Handeln im Sinne von bloßer Fortschreibung des Status quo ist jedoch keine Alternative: "Wir haben einen Punkt in der Geschichte erreicht, an dem sogar das Bewahren des Bewahrenswerten durch Veränderung geschehen muß."³⁹

Dieses Bewahrenswerte ist Sicherheit in dem eingangs zitierten breiten Sinne, also die Abwesenheit von bzw. der Schutz vor Gefährdungen, die das Wohlergehen Deutschlands und seiner Bürger beeinträchtigen können.⁴⁰ Heute gehören dazu globale Gefährdungen, die in erster Linie nicht-militärischer Natur sind und nicht-militärische Antworten erfordern. Darin liegt verglichen mit dem Kalten Krieg ein enormer Sicherheitsgewinn: Deutschland steht nicht mehr unter dem Risiko eines zwar höchst unwahrscheinlichen, aber nie unmöglichen Ausbruchs eines Ost-West-Vernichtungskrieges.

Wie hoch dieser Sicherheitsgewinn bleibt, hängt allerdings entscheidend davon ab, ob und wie auf globale Gefährdungen wie Umwelt- und Ressourcenraubbau, Bevölkerungswachstum, Migration und Proliferation reagiert wird. Dabei sind dies keine prinzipiell neuen Herausforderungen; das Ende der Fixierung von Politik und Gesellschaft auf den Ost-West-Gegensatz bietet jedoch die Chance, ihnen endlich Ressourcen und Beachtung in gebührendem Ausmaß zu widmen.

Diese Chance kann jedoch nur wirklich genutzt werden, wenn von zwei Prämissen ausgegangen wird:

- Die genannten globalen Herausforderungen sind nicht allein, aber doch vorwiegend Symptome krisenhafter Entwicklungsprozesse.
- Diese Prozesse erfordern auch eigene grundlegende Veränderungen.

Dementsprechend wurde in dieser Studie zwischen primären und sekundären Gefährdungen unterschieden. Erstere bilden die drei Transformationskrisen West, Ost und Süd: Im Westen (= OECD-Länder) steht der Übergang zu umwelt- und ressourcenschonendem Produzieren und Konsumieren aus, im Osten (= postkommunistische Reformstaaten) ist der Wechsel von Diktatur zu Demokratie und von Planwirtschaft zu Marktwirtschaft zu meistern, und im Süden (= Entwicklungsländer) gilt es, Wirtschaft, Gesellschaft und Politik so zu entwickeln, daß menschenwürdiges (Über-)Leben für alle möglich wird. Davon abgeleitet sind die bereits genannten und hier als sekundäre Gefährdungen eingestuft globalen Herausforderungen.⁴¹

³⁹ Erhard Eppler, Plattform für eine neue Mehrheit, Bonn 1990, S. 25.

⁴⁰ Vgl. Kap. II, S. 2.

⁴¹ Für eine eingehende Diskussion dieser primären und sekundären Gefährdungen vgl. Kap. II dieser Studie.

Um auf Gefährdungen einzugehen, müssen sie zunächst als solche anerkannt werden, das heißt, es muß ein Bewußtsein dafür vorhanden sein, daß ihr Nichtbeachten den eigenen Interessen schadet. Der Nachweis, daß es sich die Bundesrepublik Deutschland nicht leisten kann, globale Gefährdungen zu ignorieren, wird in Kapitel III ("Implikationen") geführt.

Wie ihnen wirksam zu begegnen ist, ist Inhalt von Kapitel IV ("Handeln"). Richtschnur ist der Begriff solidarisches Handeln. So wie das inzwischen weitverbreitete Konzept der nachhaltigen Entwicklung (sustainable development) will dieser Leitbegriff die Einheit von sozialer und ökologischer Entwicklung ausdrücken. Besser als nachhaltige Entwicklung jedoch bringt der hier gewählte Begriff die kollektive und individuelle Verantwortung für ein Handeln zum Ausdruck, das sich nicht allein am eigenen, sondern auch am Wohl der Mitmenschen, der Umwelt und der Nachkommen orientiert.

Drei Prinzipien bestimmen solidarisches Handeln:

- *Prävention* oder Vorsorge statt Nachsorge, das heißt rechtzeitiges Handeln, um Gefährdungen vorzubeugen oder frühzeitig zu entschärfen;
- *Kooperation* auf internationaler Ebene, weil globale Herausforderungen sich nicht allein bewältigen lassen;
- *Eigenverantwortung* auf kollektiver und individueller Ebene, das heißt jeder Staat, jede Gruppe und jeder Bürger sind aufgerufen, ihren Kompetenzen gemäß solidarisch zu handeln.

Mandatsträger haben in Demokratien eine besondere Verantwortung, weil sie nicht ihren persönlichen Interessen, sondern dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Gegen die Wähler können und sollen sie jedoch nicht handeln. Um ein Mandat zu konsequentem solidarischen Handeln zu erlangen, bleiben letztlich nur Aufklärung und eigenes Vorbild.

Solidarisches Handeln aus Eigenverantwortung beginnt zu Hause mit einer ökologischen Umorientierung. Die umweltüberlastende und ressourcenverschwenderische Wirtschafts- und Lebensweise im Westen ist nicht globalisierbar, aber der Westen kann nicht beanspruchen, anderen vorenthalten zu wollen, was man ihnen vorlebt. Zur ökologischen Umorientierung muß das System von Anreizen und Zwängen, das individuelles Verhalten steuert, so geändert werden, daß die Kosten von Umwelt- und Ressourcenbelastung stärker als bisher dem Verbraucher und Verschmutzer angerechnet werden. Wichtigstes Instrument dafür ist eine ökologische Steuerreform.

Zur Überwindung der östlichen und südlichen Transformationskrise kann nur Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden. Es liegt allerdings im Interesse Deutschlands und des Westens insgesamt, Selbsthilfe durch mehr und effizientere Hilfe zu erleichtern. Dem dient besonders ein verbesserter Marktzugang durch Abbau von Protektionismus. Eine EU-Osterweiterung sollte nicht überstürzt, aber nachdrücklich angestrebt werden. Hinsichtlich der Entwicklungsländer ist neben einer Erhöhung und Umstrukturierung der öffentlichen Hilfe (verstärkte Förderung ärmerer Länder und benachteiligter Gruppen) der Export von Rüstung und rüstungsrelevantem Material einzudämmen.

Solidarisches Handeln als Antwort auf globale Herausforderungen deutscher Sicherheit – darin vor allem sollte sich die gewachsene Verantwortung des vereinten Deutschland und seiner Bürger erfüllen. Ohne Partner geht das nicht, aber ohne Eigeninitiative auch nicht. Im Gegenteil: Wer seiner Verantwortung dort gerecht wird, wo er souverän ist, kann Gleiches von anderen erwarten und regt zu gemeinsamem Handeln an, indem er Machbarkeit und guten Willen zeigt. Global denken, lokal handeln ist ein oft gehörtes Motto. Es stimmt mit einer kleinen Ergänzung: Global denken, lokal und global handeln.

Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agricultural Organization of the United Nations/ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
IAEA/IAEO	International Atomic Energy Agency/ Internationale Atomenergie-Organisation
IHT	International Herald Tribune
IISS	The International Institute für Strategic Studies
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IMF	International Monetary Fund/ Internationaler Währungsfonds
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries/ Organisation erdölexportierender Länder
SZ	Süddeutsche Zeitung
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities/ Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen
USPIT	U.S. Policy Information and Texts
WHO	World Health Organization/ Weltgesundheitsorganisation

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung

**Auswahl der jüngsten Veröffentlichungen
(kostenlose Abgabe)**

Aus dem Arbeitsbereich "Außenpolitikforschung"

Bestellungen bei **Marianne Seybold, Godesberger Allee 149, 53170 Bonn**

Studien

- Nr. 55
Aug. 1993
Oliver Thränert
Aspekte deutscher Sicherheits-
politik in den neunziger Jahren
ISSN 0938-9571
ISBN 3-86077-109-4
- Nr. 56
Okt. 1993
Eckhard Lübke
The United Germany in the
Post-Bipolar World
ISSN 0938-9571
ISBN 3-86077-111-6
- Nr. 57
Dez. 1993
Jens-U. Hettmann (ext.)
Kanada nach den Wahlen '93
Ist der nationale Zusammen-
halt gefährdet?
ISSN 0938-9571
ISBN 3-938-110-8
- Nr. 58
Dez. 1993
Irina Busygina
Political Crises in Russia:
The Regional Dimension
ISSN 0938-9571
ISBN 3-86077-112-4
- Nr. 59
Jan. 1994
Henrik Bischof
Trendwende in Ostmitteleuropa?
Wahlen in Polen und Ungarn
ISSN 0938-9571
ISBN 3-86077-113-2
- Nr. 60
März 1994
Christian Krause
Die Entwicklung der Bundeswehr
unter mittel- und langfristigen
Aspekten
ISSN 0938-9571
ISBN 3-86077-114-0
- Nr. 61
Juni 1994
Henrik Bischof
Rußland. Auf zum letzten Gefecht
ISSN 0938-9571
ISBN 3-86077-278-3

Nr. 62
Sept. 1994

Eckhard Lübke
Globale Herausforderungen deutscher Sicherheit.
Ein Plädoyer für solidarisches Handeln
ISSN 0938-9571
ISBN 3-86077-314-3

Aus dem Arbeitsbereich "Außenpolitikforschung/Osteuropa"

Studien

- Jan. 1992 Henrik Bischof
Die europäische Sicherheit und das Pulverfaß Osteuropa
ISSN 0938-9571
ISBN 3-86077-015-2
- Juni 1992 Henrik Bischof
Die islamischen Republiken der GUS in Mittelasien und im Trans-
kaukasus
ISSN: 0938-9571
ISBN: 3-86077-017-9
- Juli 1992 Henrik Bischof
Die Tschechoslowakei am Scheideweg
- Die Zukunft der Föderation -
ISSN: 0938-9571
ISBN: 3-86077-018-7
- Sept. 1992 Henrik Bischof
Regimewechsel in Aserbaidschan und der Krieg um Berg-Karabach
ISSN: 0938-9571
ISBN: 3-86077-020-9
- Okt. 1992 Henrik Bischof
Rumänien - die "gestohlene" Revolution -
ISSN: 0938-9571
ISBN: 3-86077-105-3
- Jan. 1993 Henrik Bischof
Rußland - Machtkampf im Kreml
ISSN: 0938-9571
ISBN: 3-86077-107-8
- Feb. 1993 Henrik Bischof
Perspektiven für ein Groß-Serbien
ISSN: 0938-9571
ISBN: 3-86077-108-6

Kurzpapiere

- Nr. 16 Henrik Bischof
Mai 1992 Albanien – Armenhaus Europas
- Nr. 17 Henrik Bischof
August 1992 Die baltischen Staaten
- Nr. 18 Henrik Bischof
August 1992 Die Mongolei – zurück zu den Wurzeln
- Nr. 19 Henrik Bischof
Sept. 1992 Kroatien – Neuwahlen im Kriegszustand

Studien aus dem Arbeitsbereich "Außenpolitikforschung/Osteuropa" werden künftig nicht mehr gesondert, sondern im Arbeitsbereich "Außenpolitikforschung" geführt. Die Reihe "Kurzpapiere" wurde eingestellt.

Aus dem Arbeitsbereich "Forum Deutsche Einheit":

Faltblattreihe "Forum Deutsche Einheit – Aktuelle Kurzinformationen"

- Nr. 1/91 Wohnungsnot und Wohnungsmarkt in den neuen Bundesländern
- Nr. 2/91 Gesamtdeutsche Verkehrsprobleme auf Straße und Schiene
- Nr. 3/91 Hochschulen im Umbruch
- Nr. 4/91 Von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft
- Nr. 5/91 Reizüberflutung – neue und alte Medien in Deutschland–Ost
- Nr. 6/91 Gesundheitswesen: mehr Staat oder mehr Markt?
- Nr. 7/91 Im Blickpunkt: Schulen
- Nr. 8/91 Gewerkschaften heute: Der Kampf um die soziale Einheit
- Nr. 1–2/92 Währungsunion. Liberté, Egalité, Portemonnaie
- Nr. 3–4/92 Jugend zwischen Freiheit und Frust
- Nr. 5/92 Reisen in Deutschland
- Nr. 1–2/93 Senioren 2000
- Nr. 3–4/93 Jugend und Gewalt – Jugend ohne Wertvorstellungen?
- Nr. 5/93 Aufgabenfelder der Jugendarbeit
- Nr. 6/93 Ehe und Familie im Wandel

Mit dieser Nummer wird die Reihe "Forum Deutsche Einheit" eingestellt

Aus dem Arbeitsbereich "Forum Deutsche Einheit":

Schriftenreihe "Forum Deutsche Einheit – Perspektiven und Argumente"

- Nr. 5/91 Wolf Oschlies
Die Sorben – Slawisches Volk im Osten Deutschlands
2. überarbeitete Auflage
- Nr. 6/91 Peter Joachim Lapp
Die fünf neuen Länder
- Nr. 7/91 Manfred Ackermann
Der kulturelle Einigungsprozeß.
Schwerpunkt: Substanzerhaltung
- Nr. 8/91 Hermann-Josef Rodenbach
Rechtsangleichung im vereinigten Deutschland
- Nr. 9/92 Peter Joachim Lapp
Ein Staat – Eine Armee.
Von der NVA zur Bundeswehr
- Nr. 10/92 Klaus Schubert (Hg.)
Interessenverbände in den neuen Bundesländern
- Nr. 11/92 Hans Mittelbach
Strukturwandel in der Landwirtschaft
- Nr. 12/93 Wolfgang Schilling
Neue Strukturen für das deutsche Theater
- Nr. 13/93 Peter Joachim Lapp
Das Zusammenwachsen des deutschen Parteiengefüges
- Nr. 14/93 Hans Mittelbach
Vermögenspolitik in Deutschland
- Nr. 15/93 Helma Harrington
Mündige Bürger in der Informationsgesellschaft

Mit dieser Nummer wird die Reihe "Forum Deutsche Einheit"
eingestellt