

# Globale Stabilisierung als Imperativ Eckpunkte einer außenpolitischen Strategie für Deutschland\*

ALFRED PFALLER

**W**ie kaum ein anderes Land hat die Bundesrepublik Deutschland ihre Außenpolitik auf den Aufbau und die Festigung supranationaler Strukturen ausgerichtet. Die Einbettung in ein vereintes Europa und in das transatlantische Bündnis standen für die deutsche Außenpolitik über allen anderen Zielen, denen sich das Etikett des nationalen Interesses anhängen lässt. Dies hatte wesentlich mit der Sondersituation des im Krieg besiegten, an der ungeheuren Schuld der Naziverbrechen tragenden und gleichzeitig an der vordersten Front der Ost-West-Auseinandersetzung stehenden Landes zu tun. Nach der Zeitenwende Ende der 1980er Jahre war diese Sondersituation an ein Ende gekommen und »Normalisierung« war angesagt im gebrochenen Verhältnis der Deutschen zu ihrer nationalen Identität und zu ihren nationalen Interessen. Damit verbindet sich die Vorstellung, dass Deutschland seine Interessen offensiver in den diversen internationalen Arenen vertritt und nach stärkerem Einfluss in Europa und der Welt strebt. Aber Normalisierung dieser Art wäre falsch, wäre Rückschritt. Es stehen Herausforderungen an, denen sich mit den Macht- und Einflusskategorien »normaler« Außenpolitik nicht beikommen lässt. Außenpolitik, die das Interesse der deutschen Bevölkerung an Frieden und Wohlstand im Auge behält, muss heute globale Stabilisierungspolitik sein. Denn es sind globale Konstellationen und Dynamiken, von denen künftig die wichtigsten Gefahren für die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland ausgehen. Deren Außenpolitik muss prioritär auf weltweite Strukturen hinarbeiten, die diese Gefahren einhegen. Sie muss der Versuchung widerstehen, von altem Denken definierte kurzfristige »nationale« Interessen zu verfolgen. Diesbezügliche Verzichtleistungen sind als Investition in internationale Strukturen, die auf Dauer die Sicherheit der Deutschen gewährleisten können, zu verstehen.

---

\* Der Aufsatz ist Teil eines demnächst erscheinenden Sammelbandes: *Die neue SPD – Menschen stärken, Wege öffnen*, Hg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2004, J.H.W. Dietz Nachf.

## Die Vision: Weltfriedensordnung und globale gesellschaftliche Stabilisierung

Der einst zentrale sicherheitspolitische Imperativ, sich – durch Rüstung und Bündnispolitik – gegen den Angriff feindseliger Staaten zu wappnen bzw. einen solchen Angriff durch das Gewappnetsein zu verhindern, hat heute an Bedeutung verloren. Stattdessen markieren vier Gefahren das Feld der Herausforderungen, mit denen deutsche Außenpolitik langfristig konfrontiert ist. Sie resultieren aus der Dynamik der alten Welt der Staaten ebenso wie aus den »Verwerfungen« der sich anbahnenden Post-Staatenwelt:

- ▶ Es scheint keineswegs ausgeschlossen, dass es ein weiteres Mal zu einem »Weltkrieg« kommt, in den Deutschland nolens volens mit hineingezogen wird. Die Eskalation eines künftigen Konfliktes zwischen einem voll zur Weltmacht herangewachsenen China und dem globalen Hegemon USA könnte ein derartiges Szenario begründen, das für Deutschland einen GAU darstellen würde, wer immer der Sieger bleibt.
- ▶ Auch regionale Konflikte weitab von Europa, in die Deutschland in keiner Weise involviert ist, können sehr schlimme Folgen für die deutsche Bevölkerung haben. Ein etwaiger Atomkrieg zwischen Pakistan und Indien mag als Beispiel dienen.
- ▶ Deutsche Interessen bis hin zu Leben und Gesundheit deutscher Menschen werden von feindseligen nicht-staatlichen, aber dennoch hoch konfliktfähigen Akteuren bedroht. Diese Gefahr eines erstarkenden internationalen Terrorismus muss als potenzieller Ausfluss künftiger »weltgesellschaftlicher« Dynamik begriffen werden und weist weit über gegenwärtig existierende terroristische Gruppen und Netzwerke hinaus.
- ▶ Unterhalb solcher Katastrophen-Szenarien wächst die Bedrohung, die davon ausgeht, dass die klassischen Akteure des internationalen Geschehens, nämlich die Staaten der Welt, die Kontrolle über die gesellschaftlichen Prozesse in ihrem Innern verlieren. Mehr und mehr werden die Folgen nicht auf das jeweilige Land beschränkt bleiben, sondern auf die mehr oder weniger »intakten« Gesellschaften übergreifen. Die Stichworte Kriminalität, Krankheiten und Migration deuten auf die Dimensionen derartigen »Problemexports«.

Angesichts aller vier Gefahren ist die Option des Sich-Abschirmens mit Hilfe von Neutralität, Grenzkontrollen und geschickter Diplomatie, wie sie die Schweiz angesichts der weltpolitischen Konvulsionen des 20. Jahr-

hunderts praktiziert hat, nicht mehr gegeben. Zurückziehen kann sich Deutschland allenfalls auf die ohnmächtige Hoffnung, dass alles nicht so schlimm kommt, bzw. dass mächtigere Akteure die Gefahren in den Griff bekommen. In der Tat erscheinen die deutschen Einwirkungsmöglichkeiten auf die skizzierten globalen Gefahrenszenarien hoffnungslos gering. Aber die Deutschen teilen ihr (objektives) Interesse an weltweiter Stabilität mit sehr vielen anderen Völkern, zumindest all jenen, die viel zu verlieren haben. Der deutschen Außenpolitik stellt sich also die Aufgabe, konstruktiv mitzuwirken an internationalen Bemühungen zur globalen Stabilisierung, gegebenenfalls auch, eine Vorreiterrolle zu übernehmen und das Zustandekommen angemessener Bemühungen voranzubringen.

---

Beides, die europäische Integration und das transatlantische Bündnis, ist heute anders zu fokussieren als in der Vergangenheit. Beides ist in Bezug zu setzen zu dem Imperativ der globalen Stabilisierung.

---

Es mag nahe liegen, deutsches Bemühen um globale Stabilität sofort in den europäischen und darüber hinaus den transatlantischen Verbund zu stellen. In der Tat sind beide Einbindungen wichtige Parameter der deutschen Außenpolitik. Sie sind sowohl Fakten als auch Desiderata. Sie haben einen hohen Stellenwert in der außenpolitischen Zieldiskussion und sie sollten ihn haben. Aber sie können als Desiderata nicht naiv fortgeschrieben werden – sozusagen als unverbrüchliche und nicht mehr zu reflektierende Eckpunkte deutscher Positionierung in der Welt. Beides, die europäische Integration und das transatlantische Bündnis, ist heute anders zu fokussieren als in der Vergangenheit. Beides ist in Bezug zu setzen zu dem Imperativ der globalen Stabilisierung. D.h., Europapolitik und transatlantische Bündnispolitik sind dem globalen Stabilisierungsziel dienstbar zu machen. Weder die Fixierung auf ein geeintes, starkes, Amerika gleichwertiges Europa noch auf unbedingte transatlantische Gefolgschaft werden dieser Anforderung gerecht.

Was aber sind die Anforderungen, die sich aus den oben angeführten Bedrohungsszenarien ergeben? Es sind zwei:

- Um Konflikteskalationen zu verhindern, die sich weltweit – und damit auch für Deutschland – verheerend auswirken können, muss eine Weltordnung vorangebracht werden, die die Gewaltanwendung zwischen Staaten durch zivile Mechanismen der Konfliktaustragung und -beilegung ersetzt.

- ▶ Um jene desintegrativen gesellschaftlichen Prozesse einzudämmen, die den Nährboden für transnationale Kriminalität, internationalen Terrorismus, Ausweitung von Seuchen und anderen »Problemexport« bereiten, müssen die funktionierenden und ressourcenstarken Staaten der Welt Verantwortung für die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung in den übrigen Teilen der Welt übernehmen. Dreh- und Angelpunkt ist dabei die Perspektive nachhaltiger materieller Besserstellung für die politisch mobilisierten und künftig mobilisierbaren Bevölkerungsschichten. In anderen Worten, es bedarf transnationaler, tendenziell globaler Gesellschaftspolitik, auch wenn es hierfür bis auf weiteres keine positive Identitätsgrundlage gibt. Die »Identität« wird gleichsam durch die Probleme hergestellt.

Die Zielvisionen für die beiden außenpolitischen Generalanforderungen können mit den Begriffen Weltfriedensordnung und globale Gesellschaftspolitik angedeutet werden.

## **Politik für eine Weltfriedensordnung**

Was kann Deutschland tun, um dem Prinzip einer Weltfriedensordnung, in der Recht vor Macht geht, mehr Wirksamkeit zu verschaffen? Der Antwort kommt man vielleicht näher, wenn man die Hindernisse auf dem Weg dorthin ins Blickfeld rückt. Konfliktfähige Staaten werden nicht auf die Option der Gewaltanwendung verzichten, solange diese Vorteile gegenüber anderen Optionen verspricht und auch innenpolitisch durchsetzbar ist. Aber der Vorteil eines erwarteten militärischen Sieges verflüchtigt sich, wenn die Gewaltanwendung selbst gravierende Sanktionen seitens der Staatengemeinschaft oder eines Teils von ihr nach sich zieht. Wenn der Begriff »Sanktionen« breiter gefasst wird, fällt darunter auch der Entzug bzw. die nachhaltige Unterbrechung von internationaler Kooperation, die für den potenziellen Gewaltanwender von hoher Bedeutung ist. Diese weiche Art der Sanktionierung wird umso relevanter, je mehr die Staaten auf die Kooperation anderer Staaten angewiesen sind.

Was Sanktionen im engeren Sinne betrifft, bedürfte es zur wirksamen Unterbindung von zwischenstaatlicher Gewaltanwendung einer internationalen Gemeinschaft, die sowohl sanktionsbereit als auch gegenüber dem »Delinquenten« sanktionsfähig ist. Damit sind einerseits Probleme des kollektiven Handelns angesprochen: Wie lassen sich die nötigen Res-

sources für eine »Strafaktion« mobilisieren und lässt sich die inhärente Neigung jedes einzelnen Mitglieds der Staatengemeinschaft zum Trittbrettfahrertum überwinden? Andererseits wird die Frage nach der Legitimität einer mit Sanktionen operierenden internationalen Ordnung aufgeworfen: Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, dass offene Gewaltanwendung in jedem Fall klar als Unrecht gilt und nicht in den Augen Vieler durch vorausgegangene Provokation, Aufbau von Bedrohungskulissen und dergleichen gerechtfertigt ist? Eine »zivilisierte« Welt, die das effektive Gewaltmonopol einer von klaren Rechtsnormen geleiteten Staatengemeinschaft (von der Utopie einer Weltregierung sei hier geschwiegen) zuweist, wird von vielen Staaten, unter ihnen Deutschland und vermutlich die meisten westlichen Industrieländer, als erstrebenswert angesehen. Insofern besteht eine weit verbreitete grundsätzliche Bereitschaft, hierfür funktionsfähige Strukturen (weiter) zu entwickeln und sich ihren Normen zu unterwerfen. Der Fokus solcher Bestrebungen sind bislang die Vereinten Nationen (VN) und das Völkerrecht.

Aber die Weiterentwicklung des VN-Systems zu einer robusten Weltfriedensordnung ist alles andere als ein Selbstläufer. Die Gefahr, dass es auch in Zukunft zu kriegerischen Eskalationen größeren Ausmaßes mit entsprechend verheerenden Konsequenzen kommt, liegt in einem fortgesetzten Sicherheitsdilemma begründet. Solange die VN sich nicht zu einem funktionierenden System kollektiver Sicherheit entwickelt haben, orientieren Bedrohungsszenarien das Verhalten konfliktfähiger Staaten in einer Weise, die ihrerseits den Keim der Eskalation in sich trägt. Worauf gründen diese Bedrohungsszenarien? Mehrere Faktoren lassen sich anführen:

- ▶ Die bestehende Staatenstruktur der Welt wird nicht von allen als legitim anerkannt. Es gibt hinreichend viele mobilisierbare Bevölkerungsgruppen, die andere nationale Grenzen anstreben. Auch Regierungen machen sich solche Forderungen zu eigen. Die Forderungen nach anderen staatlichen Grenzen beziehen dabei ihre politische Energie in beträchtlichem Maße – wenn auch nicht ausschließlich – aus sozio-ökonomischen Unzufriedenheiten. Eine Reihe von Präzedenzfällen haben das einstige Dogma von der Unverletzlichkeit staatlicher Grenzen besonders in den letzten Jahren unterhöhlt und den diversen Revisionsbestrebungen eine durchaus realistische Perspektive verliehen – vorausgesetzt es gelingt, die jeweilige nationale oder regionale Machtgleichung zu verändern.

- ▶ Das weltweite Wohlstandsgefälle zwischen Gesellschaften und das Machtgefälle zwischen Staaten sind für mobilisierbare Gruppen ein Stein des Anstoßes und Fokus aggressiver Revisionsbestrebungen, die sich z.T. explizit gegen das westliche politische Credo »Kapitalismus plus Demokratie« wenden.
- ▶ Immer wieder greifen autokratische (auch demokratische?) Herrscher aus innenpolitischen Gründen zu aggressiver Außenpolitik.

Die Erwartung, dass (a) aus den angeführten Gründen mit einer friedlichen Welt so bald nicht zu rechnen und (b) auf die Vereinten Nationen kein Verlass hinsichtlich einer wirksamen Kontrolle bedrohlicher Entwicklungen ist, lässt es den einzelnen Staaten prinzipiell angeraten sein, sich selber mittels Rüstungs- und Bündnispolitik für kriegerische Auseinandersetzungen zu wappnen. Insbesondere hat sie den militärisch weit-aus stärksten Staat der Erde, die USA, dazu gebracht, nicht auf – unsichere – kollektive Sicherheit, sondern auf – nur ihm mögliche – unilaterale Sicherheit zu setzen. In dem Maße, wie sich dieser Strategiegedanke in der inneramerikanischen Debatte durchsetzt, erwächst für den Rest der Welt eine neue potenzielle Bedrohung.

Sollten die USA tatsächlich in der Lage sein, mit Hilfe ihrer gewaltigen militärischen Überlegenheit jedweden internationalen Störenfried in Schach zu halten, so wäre dies für den friedfertigen Rest der Welt positiv einzuschätzen – eine Pax Americana, die ihren Namen auf absehbare Zeit verdient. Dem wohlverstandenen nationalen Interesse Deutschlands und der anderen europäischen Staaten, nämlich den Perspektiven für Sicherheit und Wohlergehen der hier lebenden Menschen, käme eine derartige Konstellation entgegen. Lediglich der Stolz einiger Teile unserer politischen Klassen wäre möglicherweise gekränkt. Es ist indes sehr fraglich, ob unilaterale amerikanische Weltordnungspolitik tatsächlich eine dauerhafte Pax Americana hervorzubringen vermag. Vielmehr steht zu befürchten, dass sie einerseits antiamerikanische Ressentiments schürt und der Welt andererseits das Signal übermittelt: »Es ist militärische Macht, auf die es ankommt«. Damit aber würde die Grundlage für künftige, nicht unter allen Umständen gewaltfrei zu haltende Auseinandersetzungen zwischen dem globalen Hegemon und seinen Herausforderern gelegt. Aus heutiger Sicht kommt hier zuerst China in den Sinn. Aber es lassen sich auch langfristige Szenarien mit anderen Großmächten denken.

Ein Weiteres kommt hinzu: Die USA mögen zwar auf absehbare Zeit militärisch unverwundbar und in hohem Maße zur »Machtprojektion« in andere Regionen fähig sein. Aber auch ihnen sind ökonomische Gren-

zen gesetzt. Und sie müssen die begrenzte Mobilisierbarkeit ihrer Bevölkerung für außenpolitische »Abenteuer« in Rechnung stellen (Demokratien sind insofern schlechte Hegemonialmächte). Beides gebietet ihnen, ihre auf die Schwächung weltpolitischer Gegner ausgerichtete Politik durch geschickte Diplomatie zu unterfüttern. Der Welthegemon wird sich deshalb tendenziell in den diversen zwischenstaatlichen Konflikten ausgesprochen parteiisch verhalten. Er wird auch kaum dem innenpolitischen Druck widerstehen können, in seine »Machtprojektion« durchsetzungsfähige Partikularinteressen (z.B. Privilegien für US-Firmen) einfließen zu lassen. Sein Verhalten wird von Vielen als Willkür und nicht als hegemoniale Weltordnungspolitik wahrgenommen werden. Das leistet zusätzlich einem weltpolitischen Paradigma Vorschub, welches Macht- und Positionskämpfe vor zivilisierende Regeln stellt. All dies hat nichts – wie es im Amerika-kritischen europäischen Diskurs oft anklingt – mit »typisch amerikanischen« Verhaltensdispositionen zu tun, sondern ergibt sich mit gefährlicher Natürlichkeit (wenn auch nicht Zwangsläufigkeit) aus der spezifischen Position der USA im internationalen Machtgefüge.

Für Deutschland und Europa heißt all dies, dass es langfristig zu unsicher ist, auf eine Pax Americana zu setzen. Das aber heißt gleichzeitig, dass deutsche Außenpolitik im Verbund mit anderen Staaten – nicht nur europäischen – alles unternehmen sollte, um eine derartige Entwicklung zu verhindern. Doch welche Einflussmöglichkeiten gibt es, die USA von ihrem gefährlichen Weg abzubringen und in die Entwicklung einer alternativen Weltordnung einbinden? Entrüstete Distanzierung vom US-Unilateralismus bringt für sich genommen nichts, es sei denn, es fördert eine Rückbesinnung im inneramerikanischen Diskurs. Wichtigere Hebel sind diejenigen, die das Kosten-Nutzen-Kalkül einer sozusagen »unverwundbaren« Macht verändern können. Es gilt, die USA und nach Möglichkeit auch ihre potenziellen Herausforderer in Kooperationszusammenhänge einzubinden, die

- ▶ wichtige Probleme besser lösen als es unilaterale Versuche vermögen, und
- ▶ ihrerseits die Basis für gegebenenfalls angebrachte »weiche« Sanktionen darstellen.

Es gibt eine Reihe von Politikfeldern, in denen zunehmend nur internationale, bzw. auch globale Kooperation weiter bringt, in denen es um »win-win«-Lösungen geht. Hierzu zählen die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Mehrung materiellen Wohlstands (also wirt-

schaftliches Wachstum), die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Vermeidung der Katastrophen, die sich als Folge eines unkoordinierten Vorgehens andeuten. Hierzu gehören alle Probleme, die sich aufgrund von Globalisierung einzelstaatlicher Kontrolle mehr und mehr entziehen. Und hierzu gehören auch die Probleme, die sich aus »dysfunktionalen« (um ganz allgemein zu bleiben) gesellschaftlichen Entwicklungen in diversen Teilen der Welt ergeben, wie z.B. das Problem des Terrorismus (hierzu mehr weiter unten).

---

Man kann nicht einfach das Reich der Venus proklamieren, man muss es erst schaffen, erst dann kann man die Anforderungen des Mars zurückweisen.

---

Das europäische Beispiel hat gezeigt, dass internationale Kooperationsverbünde per se ein friedliches Verhalten von Staaten begünstigen, weil sie bei allem Streit, der dabei gleichsam ständig auch anfällt, eine Kultur des miteinander Umgehens und Auskommens schaffen. Insofern muss es das Bestreben deutscher Außenpolitik sein, internationale Kooperation, wo immer vernünftigerweise möglich, gleichsam um ihrer selbst willen voranzubringen und gegebenenfalls auch zu initiieren. Für das zentrale Friedensziel ist dabei wichtig, dass nicht nur die ohnehin Willigen kooperieren, sondern dass auch die eher Widerspenstigen eingebunden werden. Unter dieser Zielperspektive bringt eine Vertiefung der innereuropäischen Zusammenarbeit, so wünschenswert sie aus anderen Gründen sein mag, herzlich wenig. Aber eine Ausweitung dieser Zusammenarbeit auf Konfliktregionen (Beispiel: Balkan) kann eminent »zivilisierend« wirken.

Damit ein kooperativer Ansatz aber für die USA eine überzeugende Alternative zu dem in ihrer neuen Sicherheitsdoktrin vorgezeichneten und im Irak exemplarisch in die Tat umgesetzten Verhalten sein kann, muss er auch eine Lösungsperspektive für jene Probleme bieten, die für Amerika im Mittelpunkt stehen. Einzuübende Kooperationskultur allein kann das »natürliche« amerikanische Interesse an der Beibehaltung und Konsolidierung seiner momentanen Unverwundbarkeit nicht politisch irrelevant machen. Der im deutschen und generell im nicht-amerikanischen Interesse zu verfolgende kooperative Ansatz muss eine überzeugende Aussicht auf langfristig funktionierende kollektive Sicherheit enthalten. Es hat – zumindest aus amerikanischer Sicht – wenig Sinn, sich



aus politischem Realismus für eine unsichere Zukunft mit neu heranwachsenden Feinden zu wappnen, dann aber aus Rücksicht auf derzeitige internationale Gepflogenheiten – denen man »im Ernstfall« wenig »zivilisierende« Wirkungskraft zutraut – auf die proaktive Schwächung späterer Feinde zu verzichten. Was sollte die USA z.B. davon abhalten, notfalls mit Gewalt die Weiterverbreitung von ABC-Waffen zu verhindern, wenn sie zu befürchten haben, dadurch erpressbar zu werden? Der von Deutschland und seinen Mitstreitern zu propagierende Gegenentwurf einer wirksamen internationalen Friedensordnung zielt u.a. darauf ab, die von amerikanischem Unilateralismus ausgehende Eskalationsdynamik einzuhegen. Aber hierzu braucht es eine Welt, in der Amerika keine gewaltfähigen staatlichen Feinde mehr hat. Diese Bedingung wird a priori kaum herzustellen sein. Sie wäre vielmehr das Ergebnis einer langfristig erfolgreichen Kooperations- und Einbindungsstrategie. Um Robert Kagans provokative Metaphern zu verwenden: man kann nicht einfach das Reich der Venus proklamieren, man muss es erst schaffen, erst dann kann man die Anforderungen des Mars zurückweisen.

Eine globale Eskalationsverhinderungsstrategie kann dem skizzierten Dilemma möglicherweise dadurch entkommen, dass sie die Bedeutung eskalationsträchtiger Konflikte sukzessive relativiert – für den amerikanischen Hegemon ebenso wie für seine langfristig gefährlichsten Herausforderer (China, Russland). Relativiert werden solche Konflikte dadurch, dass Probleme und Bedrohungen in den Vordergrund rücken, die sich aufgrund ihrer Natur nicht als Nullsummenspiel denken und angehen lassen, sondern – solange es separate Staaten gibt – staatenübergreifende Kooperation erfordern. Mars wird dann gleichsam durch Venus immer mehr an den Rand gedrückt. Probleme, denen nur durch internationale Kooperation beizukommen ist, müssen nicht erfunden werden, sondern drängen ohnehin nach vorne. Auch Supermächte werden mehr und mehr feststellen, dass im nationalen Interesse hoch wünschenswerte Entwicklungen nur durch koordiniertes Vorgehen mehrerer oder aller wichtiger (von Problem zu Problem durchaus unterschiedlicher) Staaten und gegebenenfalls auch nichtstaatlicher Akteure zustande kommen. Was eine globale Befriedungsstrategie hier tun kann, ist dreierlei:

- ▶ solche Probleme auf der internationalen Agenda nach vorne rücken;
- ▶ erfolgversprechende Kooperationsansätze identifizieren, initiieren und unterstützen;
- ▶ diplomatische Initiativen zur Einbindung wichtiger, insbesondere langfristig »gefährlicher« Staaten entfalten.

Die »Zivilisierung« potenziell konfliktbereiter Staaten mittels Kooperation ist vielleicht am wirksamsten, wenn eine gewisse »Entstaatlichung« erreicht wird. Wiederum mag die europäische Integration als Beispiel dienen. Eine bewusst herbeigeführte Verflechtung durch den systematischen Abbau von Grenzbarrieren hat hier dazu geführt, dass sich gleichsam zwangsläufig eine supranationale Arena herausgebildet hat, in der wichtige, das Wohlergehen der Bevölkerungen betreffende Fragen zu regeln sind. Zunehmende Verflechtung hat zunehmende supranationale Kooperation nötig gemacht (unabhängig davon, dass es auch einen darüber hinaus reichenden Einigungs-Impetus gibt). Rivalitäten zwischen europäischen Staaten, bzw. zwischen im jeweiligen nationalen Namen handelnden und nach Einfluss und Geltung strebenden außenpolitischen Protagonisten, sind dadurch nicht aus der Welt geschafft, aber in eine durch den übergeordneten Kooperationsrahmen eingegegte Arena verwiesen worden. Die supranationalen Interdependenzstrukturen haben die fortbestehenden nationalen Positionierungsinteressen überlagert und damit gleichsam überlistet. In diesem Sinne sollte die fortschreitende Verflechtung potenzieller geopolitischer Rivalen eins der wichtigsten Etappenziele sein, für die sich deutsche Außenpolitik einsetzt. Das wirtschaftliche Gewicht des integrierten Europas, in das deutsche Politik eingebunden ist, bietet hierfür einen hervorragenden Ansatzpunkt.

Scheinbar paradoxerweise könnte auch die definitive »Bereinigung« jener weltpolitischen Probleme, die derzeit vor allem für die unilateralistische Energie der USA verantwortlich sind, in erster Linie Nordkorea und Iran, der Relativierung militärischen Machtdenkens dienen. Es könnte den Weg frei machen für andere, auf Kooperation drängende Prioritäten. Dieser abstrakte Gedanke sollte nicht mit einer kategorischen Befürwortung militärischen Vorgehens gegen »Schurkenstaaten« gleichgesetzt werden. Mit dem Sturz Saddam Husseins mag das Problem irakischer Massenvernichtungswaffen aus dem Weg geräumt worden sein, wenn es denn überhaupt ein wirkliches Problem war. Im Übrigen weist aber das Beispiel Irak, nach Afghanistan, auf eine Problemdimension, die militärische Machtprojektion heutiger amerikanischer Art an ihre Grenzen stoßen lässt.

## Politik für globale gesellschaftliche Stabilisierung

Neben der erneuten Eskalation kriegerischer Konflikte, deren Konsequenzen uns auch als nicht kriegführendem Staat hohen Schaden zufügen, geht die zweite große Bedrohung für unser künftiges Wohlergehen von gesellschaftlichen Prozessen aus, die in diversen Teilen der Welt Probleme mit gleichsam globaler »Infektionsgefahr« heranwachsen lassen. Dabei handelt es sich nicht nur, vielleicht nicht einmal vorrangig, um den »Zerfall« staatlicher Ordnung oder um offensichtliche gesellschaftliche Desintegration. Ein Großteil der Gefahr liegt darin, dass sich Gesellschafts- und Herrschaftsstrukturen herausbilden, die sich nicht in globale Verantwortung einbinden lassen oder deren Integrationsdefizite zu grenzüberschreitendem Problemverhalten (Migration, Terrorismus) führen. Bei durchaus unterschiedlicher historischer Genese ist derartigen Strukturen gemeinsam, dass sie

- ▶ im Kontext gesamtwirtschaftlicher Stagnation
- ▶ wirtschaftliches Überleben ebenso wie wirtschaftlichen Wohlstand ganz überwiegend von einem politisch regulierten Zugang zu Ressourcen und Marktchancen abhängig machen und kaum Möglichkeiten zu produktiver Aufbauarbeit lassen, und dass
- ▶ die politisch vermittelten Zugangsprivilegien umkämpft, d.h. ohne weithin anerkannte Legitimation sind.

Diese Strukturen, die man mit dem Etikett der »klientelistischen Rentenökonomien« versehen kann, sind immanent gewaltträchtig. Sie können in den Zustand permanenten Quasi-Bürgerkriegs münden (Staatszerfall im eigentlichen Sinn). Aber sie verbinden sich auch mit äußerlich funktionierender Staatlichkeit, d.h. mit (noch) intaktem staatlichem Gewaltmonopol. Ihr Wesensmerkmal ist die massenhafte Ausgrenzung der Nichtprivilegierten (und das ohne Besserstellungsperspektive). Sie brauchen die Unterdrückung und erzeugen Rebellion und Emigration.

Was kann deutsche Außenpolitik tun, um solche Strukturen aufzubrechen und die bedrohlichen Prozesse, die von ihnen ausgehen, einzudämmen bzw. umzukehren? Die bisherigen Erfahrungen mit Versuchen, Gesellschaften von außen zu stabilisieren oder, wichtiger, auf einen besseren Entwicklungsweg zu bringen, sind nicht ermutigend. Nur allzu leicht bemächtigt sich die klientelistische Logik auch der Ressourcen, die von außen im Zuge von »Entwicklungszusammenarbeit« verfügbar gemacht werden. Solange diese Logik dominiert, weil sie (a) den wirtschaftlichen Gegebenheiten entspricht und (b) auch die Zentren der Macht nebst ih-

ren Herrschaftsapparaten befallen hat, hat gesellschaftliche Fundamentallopposition (die »demokratischen Kräfte«), die sich nicht am klientelistischen Verteilungskampf beteiligen will, nur geringe Chancen, aus einem Ghettodasein herauszukommen. Entsprechend gering sind die Aussichten, dass äußere Unterstützung dieser Opposition letztendlich zum Durchbruch verhelfen kann. Gegebenenfalls mag eine lang anhaltende und mit massivem Ressourceneinsatz operierende Intervention eine dauerhafte Wendung zum Besseren bringen. Dann stellt sich allerdings sofort die Frage nach den Grenzen des Aufwandes, den Deutschland, die EU oder auch die westliche Welt zu globalen Stabilisierungszwecken zu erbringen willens ist. Wie viele Kosovos, wenn dies denn eine Erfolgsgeschichte werden sollte, will sich der Westen leisten?

Einen Ansatz, um von außen die innergesellschaftlichen Blockaden aufzubrechen, die in ihrem Gefolge Destabilisierung über die jeweiligen Landesgrenzen hinaus hervorbringen, bietet möglicherweise die Veränderung der ökonomischen Grundlagen. In bestimmten Fällen kann dies auf »Austrocknung« hinauslaufen. D.h. der klientelistischen Rentenökonomie werden die Rentenquellen entzogen. Dies mag besonders nahe liegen, wenn es sich bei den Rentenquellen um ausländische Finanzzuwendungen handelt. Eine Strategie der Austrocknung kann gegebenenfalls auch auf die ausländischen Absatzchancen bestimmter Produkte (etwa Diamanten oder Drogen) bzw. auf deren Preise zielen. Wo die Umstände eine Austrocknungsstrategie grundsätzlich möglich erscheinen lassen, steht die Außenpolitik vor der Entscheidung, die damit vielleicht einhergehende Destabilisierung des betroffenen Regimes hinzunehmen, um den Weg für eine langfristige gesellschaftliche Stabilisierung frei zu machen. Bis heute steht bei westlicher Außenpolitik oft die kurzfristige Regimestabilität im Vordergrund (Beispiel Ägypten).

Insgesamt dürfte Austrocknung nur in wenigen Fällen eine realistische Option sein. Aber wenn man die Anreize für klientelistisches »Rent-seeking« von außen nicht verringern kann, vielleicht kann man die Chancen und Anreize für produktive Akkumulation, gleichsam an der zunächst noch dominierenden Rentenökonomie vorbei, verbessern? Hier kommt die Ausweitung des europäischen Integrationsprojektes zuerst auf Griechenland, Portugal und Spanien sowie neuerdings stufenweise auf Mittel- und Osteuropa in den Sinn. Sie gilt als überaus erfolgreiches Modell – nicht nur der zwischenstaatlichen, sondern auch der innergesellschaftlichen Stabilisierung im Sinne der Festigung demokratischer, inklusiver und wirtschaftlich entwicklungsfähiger Strukturen. Der nachhaltige Er-

folg der Osterweiterung muss sich dennoch erst erweisen. Leichte Zweifel, insbesondere was die nächste Erweiterungsrunde betrifft, setzen am Fehlen einer möglicherweise entscheidenden Bedingung an: dem Kontext kräftigen Wirtschaftswachstums, in den sich die Neuankömmlinge mit ihren jeweiligen und noch zu entwickelnden Standortvorteilen einklinken können. Sollte die wirtschaftliche Dynamisierung, die vom Anschluss an die EU-Strukturen erwartet wird, ausbleiben, ist es fraglich, ob die neuen Mitgliedsländer auf Dauer die gesellschaftlichen Strukturen der Stagnationsverwaltung, um es einmal so zu nennen, hinter sich lassen können.

Wie dem auch im konkreten Fall sei, es geht hier um die Identifizierung einer Bedingung, die weit über eine EU-Erweiterung hinaus die Chancen für eine Überwindung der problemträchtigen und global destabilisierenden klientelistischen Stagnationsstrukturen bestimmt: globales wirtschaftliches Wachstum. Dies ist wahrscheinlich der zentrale Hebel für globale Stabilisierungspolitik, was die gesellschaftliche Dimension betrifft. Gleich hinzuzufügen wäre, dass das Wachstum »südlastig« sein sollte. D.h. die weltwirtschaftlichen Weichen sollten so gestellt werden, dass die Chancen armer Länder zur Teilhabe am globalen Wachstum möglichst hoch sind.

Dieses Plädoyer für mehr Wirtschaftswachstum schließt keinesfalls aus, dass man in verantwortlicherer Weise als bisher mit den natürlichen Lebensgrundlagen umgeht (u.a. indem man Produzenten und Konsumenten die Folgekosten der Umweltbelastung in Rechnung stellt). Auch wenn mehr Rücksicht auf Atmosphäre, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Gesundheit bei gegebener Wirtschaftskraft weniger materiellen Konsum zulässt, so führt die im Zuge von Wachstum zunehmende Wirtschaftskraft dennoch zu ständig steigendem Wohlstand. Und die damit verbundenen Perspektiven sind dennoch ein Hebel, um das Syndrom der klientelistischen Rentenökonomie aufzubrechen und das Ziel der globalen gesellschaftlichen Stabilisierung erreichbarer zu machen. Analoges gilt für das Verhältnis von Wirtschaftswachstum und sozialen Rücksichten.

Wirtschaftswachstum für den »Süden« als zentraler Ansatzpunkt für globale Stabilisierungspolitik, das kehrt in gewisser Weise die Schlussfolgerung um, die aus vierzig Jahren ernüchternder Entwicklungszusammenarbeit gezogen wird, nämlich: wirtschaftliche Entwicklung hat nur da eine Chance, wo die soziopolitischen Rahmenbedingungen stimmen und wo angemessene Institutionen geschaffen worden sind. »Good Governance« sei die Vorbedingung für die nachhaltige Steigerung der

Produktivkraft und damit des Lebensstandards der Bevölkerung. Die Schlussfolgerung ist sicher richtig. Aber leider wird es immer deutlicher, dass »Bad Governance« – die vielfältigen und latent gewaltträchtigen Formen der klientelistischen Zuteilung ökonomischer Renten – äußerst fest verwurzelt und resistent gegenüber Reformbemühungen ist. Wenn man an die »Bad Governance« ran will, wie es im außenpolitischen Interesse immer dringlicher wird, muss man das Bedingungsgefüge aufweichen, aus dem sie hervorgegangen ist. Es müssen Alternativen zu den Renten, um die die Politik in diesen Herrschaftsgebilden kreist, in Sichtweite geraten. Neue Bereicherungschancen, die sich aus erhöhtem wirtschaftlichem Wachstum in der Region bzw. der gesamten Welt ergeben, werden wahrscheinlich zunächst ebenso als Rentenquellen behandelt, zugeteilt und umkämpft werden, wie die Chancen, die das vorherrschende Stagnationssyndrom bietet. Aber gleichzeitig können sich für Teile der Gesellschaft Überlebens- und Fortschrittsalternativen bieten, die es ihnen erlauben, sich aus dem klientelistischen System, das den Kern der »Bad Governance« ausmacht, zu lösen. Daraus kann allmählich eine Systemalternative erwachsen, an der auch Förderung von außen – etwa durch die gesellschaftspolitische Arbeit politischer Stiftungen – sinnvoll ansetzen kann. Die evolutionäre Veränderung, die sich dabei als Chance andeutet, ist gewiss mit großen Unwägbarkeiten verbunden, und es wäre absolut vermessen, daran ansetzend eine allgemeine Strategie der gesellschaftlichen Stabilisierung im hier diskutierten Sinne zu entwickeln. Nur, ohne den Kontext des dynamischen globalen oder zumindest regionalen Wirtschaftswachstums wird sich gegen die Ursache des Übels, das zunehmend auch unsere eigene Sicherheit bedroht, wenig tun lassen.

---

Euroland ist heute neben Japan der globale »Underperformer«. Was immer die Gründe hierfür sind, dies ist objektiv gleichzusetzen mit einer groben Vernachlässigung unserer Pflichten im Zusammenhang mit globaler Stabilisierungspolitik.

---

Für Wirtschaftswachstum sorgen, das ist für Außenpolitik, die gemeinhin an zwischenstaatlichen Beziehungen orientiert ist, am Schaffen von Kooperationsnetzwerken, am Einwirken auf Machtgleichgewichte und an der Positionierung des eigenen Landes im internationalen Gefüge, eine äußerst schwammige Zielvorgabe. Dennoch muss es für eine Politik, die dem Aufbau globaler Bedrohungsszenarien entgegen wirken will, im

Zentrum stehen. Politik für »südlastiges« globales Wachstum ist nicht primär Außenpolitik, aber sie hat eine außenpolitische Komponente.

Einer der wichtigsten Beiträge, den Deutschland für ein insgesamt robusteres weltweites Wirtschaftswachstum leisten kann, ist allerdings heute die Überwindung seiner eigenen Wachstumsblockaden. Wenn die deutsche Wirtschaft schneller wächst, kommt das dem Wachstum von »Euroland« insgesamt zugute (nicht nur im rein arithmetischen Sinn). Dies wiederum wäre eine wichtige Stütze für die internationale Konjunktur, die sich im vergangenen Jahrzehnt weitgehend auf die USA verlassen musste, das aber aufgrund wachsender äußerer und innerer amerikanischer Verschuldung auf Dauer nicht tun kann. Im Übrigen betrifft die »Pflicht« zum Abbau von internen Wachstumsblockaden auch andere große EU-Länder, notabene Frankreich. Das fast schon ins EU-Selbstverständnis eingegangene Mantra, die europäische Integration dynamisiere per se Europas Wirtschaft, sollte hingegen ad acta gelegt werden. In der Tat ist Euroland heute neben Japan der globale »Underperformer«. Was immer die Gründe hierfür sind, dies ist objektiv gleichzusetzen mit einer groben Vernachlässigung unserer Pflichten im Zusammenhang mit globaler Stabilisierungspolitik.

Um auf die außenpolitische Komponente einer Strategie der Stabilisierung durch Wachstum zu kommen: wahrscheinlich geht es – bei aller Eigenverantwortung der Staaten für ihre Wirtschaft – nicht ohne eine Art internationalen »Wachstumspakt«, in dem die großen Industrieländer und dynamische Schwellenländer wie China ihre Wirtschaftspolitik gemeinsam auf das globale Wachstumsziel fokussieren. Dies bedeutet nicht automatisch ein weltweites Reflationierungsprogramm (vulgär-)keynesianischer Art. Zu thematisieren wären unter dieser Perspektive z.B. wachstumsbremsende Ordnungsdefizite, wie etwa die Krisenanfälligkeit unzureichend regulierter Kapitalmärkte oder die gewaltigen makroökonomischen Ungleichgewichte, die sich im Dreieck USA-Europa-Japan kumulieren. Es sollte eine Priorität für deutsche Politik sein, im Verbund mit den anderen großen EU-Ländern das Zustandekommen und die nachhaltige Implementierung einer klug konzipierten internationalen Wachstumsstrategie zu unterstützen. Angesichts der in der Vergangenheit immer weithin vorherrschenden Bedenken gegen international orchestrierte Wachstumspolitik scheint hierbei nicht zuletzt auch Aktion auf der diplomatischen Ebene angesagt.

Außenpolitik im engen Sinne ist aber vor allem gefordert, um Wirtschaftswachstum bevorzugt in die Weltregionen zu lenken, von denen

längerfristig die größte Gefahr für die globale Stabilität ausgeht: Osteuropa, West- und Zentralasien, Naher Osten, Afrika. Abstrakt gesprochen kommt es darauf an, die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen so zu verändern, dass die Akkumulation in den weniger entwickelten Ländern begünstigt wird. Die Forderungen nach günstigeren Rahmenbedingungen für den Süden werden seit langem im internationalen politischen Raum erhoben (beispielhaft in Monterrey 2002). Die Liste der sinnvollen Forderungen (es gibt auch unsinnige) umfasst:

- ▶ besseren Zugang zu nördlichen Märkten für südliche Produkte, insbesondere in den Bereichen, in denen die potenziellen Exportstärken südlicher Länder liegen (u.a. Agrarprodukte, Lohnveredelung);
- ▶ gleichzeitig Zugeständnisse an den Süden, seine eigenen Märkte nach Maßgabe von sinnvollen »Erziehungszoll«-Überlegungen nicht in gleichem Maße zu öffnen wie der Norden;
- ▶ signifikante Verringerung der Schuldenlast für eine Reihe südlicher Länder;
- ▶ Unterstützung von produktiven Direktinvestitionen nördlicher Unternehmen in südlichen Ländern, auch wenn dies mit Produktionsverlagerung aus dem Norden in den Süden verbunden ist;
- ▶ vielleicht auch mehr nördliches Geld für sinnvolle südliche Infrastrukturprojekte.

Aus der Liste wird offensichtlich, dass eine Politik, die Wachstum im Süden Priorität beimisst, sich mit einflussreichen Interessengruppen im eigenen Lande anlegen müsste. Dass dem enge Grenzen gesetzt sind, lässt sich unschwer mit elementarer politischer Analyse erklären. Es impliziert nichtsdestoweniger, dass kurzfristig orientierter Interessendruck die nachhaltige Verfolgung zentraler nationaler Interessen verhindert. Und diese Schlussfolgerung wird nicht durch den richtigen Hinweis entkräftet, dass die entscheidenden Weichenstellungen für südliches Wachstum in den südlichen Gesellschaften vorzunehmen sind. Denn die Unterstützung von außen durch »globale Strukturpolitik« soll, wie argumentiert, die richtigen innergesellschaftlichen Weichenstellungen begünstigen und, wo diese vorgenommen worden sind, ihren Wachstumsertrag verstärken.

## **Wenn gesellschaftliche Stabilisierung misslingt**

Das Stagnationssyndrom der klientelistischen Rentenökonomien, dessen desintegrative Konsequenzen mehr und mehr in unsere »intakte« Welt



überborden, lässt sich kaum in kurzer Frist überwinden. Ein nüchterner Blick auf die derzeitige Bereitschaft des Westens (dieser ist hier als erster angesprochen), politische Energie und Ressourcen für dieses Ziel zu mobilisieren, legt eher die Erwartung nahe, dass die Destabilisierung auf absehbare Zeit voranschreiten wird. Die Folgeprobleme werden zunehmen und unsere Politik wird sich ihrer verstärkt annehmen müssen. Dies betrifft auch die Außenpolitik. Dabei treten zwei Dimensionen in den Vordergrund, die der Grundphilosophie des bisher Gesagten in gewisser Weise entgegen stehen: Repression und Ausgrenzung.

Solange es nicht gelingt, die globalen Anomiesymptome der grenzüberschreitend organisierten Kriminalität und des grenzüberschreitenden Terrorismus von der Wurzel her auszutrocknen, bleibt nichts anderes übrig, als sie, so gut es geht, zu unterdrücken. Das stellt grenzüberschreitende, international koordinierte Fahndung und Repression in den Vordergrund. Wenngleich beide Probleme im Wesentlichen polizeilich und nicht militärisch anzugehen sind, gehören bewaffnete Interventionen wie die in Afghanistan grundsätzlich zum Spektrum der gegebenenfalls in Betracht zu ziehenden Repressionsmethoden. Außenpolitik, die sich vorrangig um globale Friedensstrukturen bemüht, kann in eine knifflige Lage geraten, aber sie bekommt auch zusätzliche Chancen. Einerseits drohen dem VN-System immer neue Zerreißproben oder auch eine schleichende Entwertung durch wiederholte Missachtung, wenn insbesondere die USA sich veranlasst sehen, zu grenzüberschreitender Repression von Terrorismus und/oder Kriminalität zu greifen. Die Entwicklung einer internationalen Friedensordnung wird dadurch zurückgeworfen, wenn die Praktizierung internationalen Faustrechts neue Sicherheitsdilemmata nährt, die eines Tages in unkontrollierte Eskalation münden können (z.B. USA vs. China). Eine wachsende Isolierung der unilateralistisch handelnden USA angesichts einer anklagenden Weltöffentlichkeit könnte den ungunstigen Verlauf der Dinge zusätzlich verstärken.

Andererseits bietet die Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität ein internationales Kooperationsfeld par excellence. Nicht nur das westliche Bündnis kann für dieses Gemeinschafts Anliegen reaktiviert werden. Auch andere weltpolitische Schwergewichte lassen sich hier einbinden. Das würde die Herausbildung einer weltweiten Kooperationskultur, die für die Einhegung künftiger Sicherheitsdilemmata von zentraler Bedeutung ist, begünstigen. Deutsche Außenpolitik – sowie natürlich die von ihr mit zu beeinflussende EU-Außenpolitik – sollte das langfristige strukturelle Friedensziel nicht aus dem Auge ver-

lieren, wenn sie Stellung bezieht in künftigen Krisen, die eine alles andere als stabile Welt fast unweigerlich hervorbringen wird. Es ist nicht sinnvoll, in abstracto Kontingenzenüberlegungen samt Verhaltensempfehlungen zu allen möglichen Krisentypen zu entwickeln. Umso wichtiger ist der Kompass, der auf die Notwendigkeit verweist, konfliktfähige Staaten in globale Kooperationsverbünde zu integrieren.

Zunehmender »Problemexport« (nicht zuletzt in Form von Migration) aus den Instabilitäts- und Stagnationszonen der Welt könnte auch mit wachsendem Nachdruck die Frage wieder verstärkter Grenzkontrollen auf die politische Agenda bringen und u.a. den Gedanken einer Festung Europa neu beleben. Mit einem Regime kontrollierter Einwanderung ließe sich so etwas durchaus verbinden. Eine aus der Not geborene Einigelungsstrategie birgt allerdings die Gefahr, dass damit das vorerst nicht erreichbare Ziel der gesellschaftlichen Stabilisierung bzw. der Überwindung des grundlegenden Stagnationssyndroms vollends als strategischer Kompass aufgegeben wird, auch wenn ihm auf der symbolischen Ebene weiterhin ein Restgrößen-Dasein zugestanden wird. Dies käme dem Rückzug in eine Sackgasse gleich, aus der man evtl. nicht wieder herauskommt. Die Sicherheit, für die man kurzfristig optiert, könnte sich langfristig als absolut trügerisch erweisen. Die deutsche Außenpolitik sollte mit allem Nachdruck die Optionen für globale Stabilisierung auch dann offen halten, wenn die Sackgasse sich zunächst als sicherster Ort darstellt.

## **Europäische Einigung und globale Stabilisierung**

Vor dem Hintergrund der globalen Stabilisierungspriorität muss das europäische Einigungsprojekt, das für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland bis heute in hohem Maße so etwas wie identitätsstiftend gewesen ist, in neuer Perspektive gesehen werden. Dieses Projekt hat nach dem zweiten Weltkrieg für die europäische Region jene Zivilisierungsaufgabe erfüllt, die künftig auf Weltebene ansteht: die Sicherung dauerhaften Friedens durch Interdependenz und institutionalisierte, immer intensivere Politikkoordinierung. Wenn die Balkanstaaten einmal Mitglieder geworden sind, wird die EU ihre ursprüngliche und wichtigste Mission erfüllt haben. Theoretisch ließe sich dann denken, das bis dato erfolgreiche Rezept geographisch nach Osten und Süden auszuweiten. Aber das dürfte die Union nicht nur durch immer schwierigeres Kom-

plexitätsmanagement und die Überdehnung ihrer Identitätsbasis überfordern. Vor allem gelangt das – im Wesentlichen als ein Club reicher Industriestaaten begonnene – Einigungsprojekt auch an seine Grenzen, was die Überbrückung von Wohlstandsunterschieden betrifft.

---

Europas neue Mission sollte sein, sein erfolgreiches internes Zivilisierungsrezept mutatis mutandis auf globaler Ebene voranzubringen. Paradoxerweise ist ein äußerlich schwaches Europa dazu eher in der Lage als ein starkes.

---

In dem Maße, wie die – stets nur regional konzipierte – »Pax Europea« an ihre Grenzen stößt, rückt ein anderer, später hinzugekommener Aspekt des europäischen Einigungsgedankens politisch in den Vordergrund: die Positionierung Europas in der Welt. Das aber bedeutet, dass im globalen Kontext jenes letztlich einer Nullsummenlogik gehorchende Macht- und Einflusdenken neuen Auftrieb erhält, das das Integrationsprojekt im innereuropäischen Kontext erfolgreich relativiert und eingeehgt hat. Nun Europas Selbstbehauptung gegenüber den USA und anderen kommenden Großmächten zum außenpolitischen Ziel zu machen, droht jenem inhärent konflikträchtigen Paradigma von souveränen, um Macht und Einfluss rivalisierenden Mächten Auftrieb zu geben, das es im globalen Stabilisierungsinteresse zu überwinden gilt. Ein nach globaler Stärke und Machtprojektion strebendes Europa dient nicht dem internationalen Frieden, so sehr es dieses Ziel auch auf seinem Panier vor sich herträgt. Vor allem stärkt es die Tendenzen in den USA, die das unilateralistische Potenzial Amerikas zu bewahren trachten und genau damit die Herausbildung von Gegenmacht herausfordern. Europa sollte unter allen Umständen der Versuchung widerstehen, das langfristig gefährliche, von altem Denken geleitete Spiel mitzuspielen.

Vis-à-vis den zum Unilateralismus neigenden USA geht es dezidiert nicht um den Aufbau von Gegenmacht, sondern um die Relativierung jener ganzen weltpolitischen Arena, in denen Kategorien wie Macht und Gegenmacht relevant sind. Es geht um verstärkte internationale Verflechtung, Transnationalisierung und damit die Ausweitung und Aufwertung von Kooperationsphären. Europas neue Mission sollte sein, sein erfolgreiches internes Zivilisierungsrezept mutatis mutandis auf globaler Ebene voranzubringen. Paradoxerweise ist ein äußerlich schwaches Europa dazu eher in der Lage als ein starkes, das sich – dem dominierenden

Reflex seiner politischen Klasse entsprechend – um seine Weltgeltung kümmern zu müssen glaubt. Deutsche Europapolitik sollte dies in Rechnung stellen.

Nun kann Deutschland freilich wenig für globale Stabilisierung tun, wenn kein starkes Bündnis für dieses Ziel zustande kommt. Stark heißt dabei einerseits, dass hinreichend Ressourcen, etwa für die Stabilisierung von Staaten, mobilisiert werden können, und andererseits, dass das Bündnis einen signifikanten Anteil, etwa eines zu (de)regulierenden Marktes oder einer zu beeinflussenden globalen Aggregatsgröße, kontrolliert. Die naheliegendsten Bündnispartner für deutsche Außenpolitik sind jene, mit denen Deutschland seit langem in einem eingeübten und institutionalisierten Politikabstimmungsprozess verbunden ist, nämlich die Mitglieder der EU. In gewisser Weise kann man sagen, dass Deutschland in dem Maße globale außenpolitische Wirkung entfalten kann, wie es zumindest mit den großen EU-Partnern an einem Strang zieht. Besteht Einigkeit in der EU hinsichtlich einer außenpolitischen Initiative, bedeutet es für das betreffende Anliegen gleichsam einen »head-start«.

Hier zeigt sich eine schwierige einzuschätzende Ambivalenz. Ein starkes, einiges Europa kann mehr für globale Stabilisierung tun als eine, nur allzu leicht labile, ad-hoc-Koalition von Staaten innerhalb und außerhalb der EU. Es dürfte sich auch leichter tun, zusätzliche Bündnispartner für seine Ziele zu gewinnen. Aber, wie dargelegt, könnte ein durch institutionalisierte Einigkeit gestärktes Europa auch eher der Versuchung unterliegen, eine an Machtgleichgewicht orientierte »Politik der Stärke« zu betreiben. Jedenfalls kann man nicht – wie dies einer gewissen Neigung im derzeitigen europäischen Diskurs entspricht – davon ausgehen, dass europäische Politik, etwa im Unterschied zur amerikanischen, gleichsam natürlich der Sache des Weltfriedens dienen wird. Deshalb sollte deutsche Außenpolitik nicht exklusiv auf die europäische Karte setzen. Sie muss in der europäischen Arena für die »richtige« Politik werben und kämpfen. Und sie sollte in der globalen Arena von vornherein größere Bündnisse, vor allem mit wichtigen Ländern wie Russland, Japan usw., anstreben.

## **Die Vereinten Nationen: vorerst keine tragfähige Basis für eine Weltfriedensordnung**

Die Konstruktion der Vereinten Nationen kann als Prototyp einer Weltfriedensordnung angesehen werden. Könnten ihre grundlegenden Prin-

zipien effektive Geltung beanspruchen, gehörten zwischenstaatliche Kriege in der Tat der Vergangenheit an. Es liegt deshalb nahe, im Interesse globaler Befriedung und Stabilisierung auf die Einhaltung der VN-Normen zu drängen. Aber dabei wird ein erstrebenswertes Ziel genannt, jedoch kein Weg aufgezeigt, wie dieses Ziel zu erreichen ist. Die Struktur der Vereinten Nationen ist nicht in der Lage, die Triebkräfte, die zwischenstaatliche Konflikte hervorbringen und damit gegebenenfalls zur Missachtung der VN-Normen führen, wirksam zu zähmen. Die Vereinten Nationen können zur Ordnung rufen, aber letztlich wenig tun, wenn sich konfliktfähige Mitgliedsstaaten über diese Rufe hinwegsetzen. Die Tatsache, dass dies nach wie vor geschieht und auch künftig keinesfalls ausgeschlossen ist, liegt im Zusammentreffen zweier Faktoren begründet:

- ▶ den oben aufgeführten Legimitätsdefiziten der bestehenden globalen Konstellationen, sowohl was deren politische als auch was deren sozioökonomische Dimension betrifft;
- ▶ der Tatsache, dass der VN-Organisation von ihren Mitgliedsstaaten de facto weder ein Gewaltmonopol noch oberste Entscheidungskompetenz in internationalen Streitfragen zugestanden wird und die bedeutet, dass die VN nur in dem Maße durchsetzungsfähig sind, wie die durchsetzungsfähigen Mitgliedsstaaten sie dazu sowohl ermächtigen als auch befähigen.

In einer turbulenten, auf Konflikt ausgerichteten Welt leben die Vereinten Nationen vom Konsens. Dieser aber kommt wesentlich nach Maßgabe strategischer und taktischer Überlegungen jener souveränen Staaten zustande (oder nicht zustande), die selbst in diese Konflikte involviert sind. Die Vereinten Nationen sind nicht – und waren nie gedacht als – ein globaler Quasistaat, der mittels seines Gewaltmonopols die Konflikte der globalen Gesellschaft in gewaltfreie Bahnen zwingt. Internationaler Friede hängt in der bestehenden VN-Welt davon ab, dass die »Staatengesellschaft«, die sich die VN-Struktur geschaffen hat, gleichsam in einem Verhandlungsprozess sich von Fall zu Fall auf Frieden verständigt. Auch die Sanktionierung von Friedensbrechern hängt immer wieder aufs Neue von einem solchen Verhandlungsprozess ab. Dabei spielen Macht und Interessen allemal eine größere Rolle als Legimitätskriterien.

Um eine wirksame Weltfriedensordnung zu etablieren, bedarf es also einer Koalition von willigen und durchsetzungsfähigen Staaten, die als politischer Motor für ein solches Projekt fungiert. Diese Koalition kommt nur zustande, wenn Gewaltanwendung aus dem Interessenkalkül der Koalitionäre verschwunden ist (weil Verflechtung dem Kooperati-

onsinteresse einen überragenden Stellenwert zuordnet) und wenn gleichzeitig das Gewaltverhinderungsinteresse stark genug ist, um eine wirk-  
same Sanktionsmacht gegenüber Friedensstörern zu etablieren. Derarti-  
ges wird kaum zustande kommen, solange zwischenstaatliche Rivalitäten  
und/oder gesellschaftliche Konfliktenergie, die die staatliche Ebene be-  
setzt, ein Sicherheitsdilemma erzeugen und eine Politik des »si vis pacem  
para bellum« oder gar der präventiven Gewaltanwendung nahe legen.

---

Die Struktur der Vereinten Nationen ist nicht in der Lage, die Triebkräfte,  
die zwischenstaatliche Konflikte hervorbringen und damit gegebenen-  
falls zur Missachtung der VN-Normen führen, wirksam zu zähmen.

---

Deutsche Außenpolitik, die im nationalen Interesse um globalen Frie-  
den bemüht ist, wird wenig bewirken, wenn sie sich darauf beschränkt,  
die Einhaltung der VN-Charta anzumahnen und Übertretungen anzu-  
prangern. Vielmehr muss es darum gehen, eine starke »Koalition der  
Friedfertigen« zustande zu bringen und Sorge zu tragen, dass ihr alle  
konfliktfähigen Staaten angehören. Nur so kann es gelingen, die VN-Ord-  
nung »wetterfest« zu machen. Die entscheidenden politischen Kräfte  
müssen zunächst außerhalb der VN-Willensbildungsstrukturen mobi-  
lisiert werden. Wichtig für die Herausbildung einer tragfähigen »Welt-  
friedenskoalition« ist dabei, dass auch diejenigen Probleme, wie z.B. die  
Verbreitung von ABC-Waffen, gelöst werden, mit denen die formalen,  
blockade-anfälligen VN-Prozeduren derzeit nicht zurecht kommen. Erst  
wenn für zentrale Sicherheitsprobleme politische Lösungen gefunden  
sind, die für die mächtigen Staaten akzeptabel sind, kann der Rekurs auf  
globale »Rechtsstaatlichkeit« zu einer realistischen Perspektive werden.  
Bis dahin steht er als Option nicht zur Verfügung. Eine Koalition der »ge-  
setzestreuenden«, aber machtlosen Staaten kann symbolischen Wert haben,  
weist aber keinen Weg, der aus der gegenwärtigen von Gefahren und  
Chancen gleichermaßen gekennzeichneten Lage im Sinne der Chancen  
herausführt. Wer den Weltfrieden sichern will, und das sollte deutsche  
Außenpolitik mehr als alles andere, kommt vorerst nicht umhin, sich in  
die politische Arena der Interessen, der Macht und der Opportunitäts-  
erwägungen zu begeben, um sie von innen her zu transformieren. Denn  
hier sind zuerst die Strukturen zu bilden, die globale Rechtsstaatlichkeit  
in der Zukunft einmal möglich machen.