



# Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen  
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Jochen Steinhilber

Oktober 2007

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



# Kompass 2020

## Deutschland in den internationalen Beziehungen Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Daniel Reichart  
Christos Katsioulis  
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Referat Entwicklungspolitik  
Hiroshimastraße 17  
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972  
Fax +49-30-26935-959  
kompass2020@fes.de  
[www.fes.de/kompass2020](http://www.fes.de/kompass2020)

# Kompass 2020

## Deutschland in den internationalen Beziehungen

### Ziele, Instrumente, Perspektiven

Jochen Steinhilber

Abstract.....	3
I. Kompass 2020 .....	5
II. Neuer Wein in alten Schläuchen?	
– Grundlagen deutscher Politik in den internationalen Beziehungen .....	7
II.1. Das „Wunderwerk der Kontinuität“ .....	7
II.2 Die Grenzen der Kontinuität.....	8
II.3 Das Ende des freundlichen Desinteresses? .....	11
III. Im Dickicht der Weltpolitik.....	14
III.1 Zwischenzeiten .....	14
III.2 Handlungsangebote .....	15
III.3 Jetstrom und Grundierung .....	17
IV. Fast forward – Themen und Trends in den internationalen Beziehungen.....	19
IV.1 Business as usual? Weltwirtschaft und globale Entwicklung .....	19
IV.2 Population matters! Demografie und Migration .....	24
IV.3 Alles ist möglich? Technologie und Information .....	27
IV.4 Riskante Zeiten? Konflikt und Sicherheit.....	30
IV.5 Der letzte Ölwechsel?.....	38
IV.6 Alle reden vom Wetter .....	43
IV.7 „Hier bin ich Mensch, hier darf ich’s sein...“ .....	48
IV.8 New world, old order? Regieren und Governance.....	53
V. Zerklüftete Welten .....	57
V.1 Europa – die neue Stadt auf dem Berg? .....	57
V.2 Die G-1 .....	61
V.3 Die lieben Nachbarn ... ..	65
V.4 New Kids on the Block – eine neue politische Geografie? .....	72
V.5 Im Schatten der Globalisierung.....	76
VI. Zur Lage der Zukunft – Szenarien globaler Entwicklung.....	82
VI.1 Die Microsoft-Welt .....	82
VI.2 Firewalls .....	85
VI.3 Die Linux-Option .....	88
VII. „The Future is unwritten“ .....	92
VII.1 Integrieren.....	92
VII.2 Brücken bauen .....	92
VII.3 Auf Deck: Die Bedürfnisse eines Handelstaats .....	93
VII.4 Pax Pentagon: Wie Demokratie fördern und fordern? .....	94
VII.5 Mind the Gaps: Globalen Ausgleich stärken .....	94
VII.6 Im Krisengürtel: Konflikte präventiv lösen.....	95
VII.7 All together now: Die Inneneinrichtung der Außenpolitik.....	95

## Abstract

Der Gestaltungsanspruch wie auch die Gestaltungsanforderungen an deutsche Außenpolitik sind gestiegen. Angesichts der weiteren Verschränkung außen- und innenpolitischer Problemlagen und der Frage, was Politik noch leisten kann, angesichts der krisenhaften Entwicklung des europäischen Integrationsprojektes, eines sichtbaren – und zum Teil auch riskanteren – außenpolitischen Engagements sowie knapper Haushaltsbudgets wird auch der öffentliche Begründungszwang für außenpolitisches Handeln zunehmen. Eine kritische Vergewisserung über die Grundlagen deutscher Außenbeziehungen ist notwendig. Moderne, konkrete Außenpolitik wird in einem gewissen Rahmen stets widersprüchlich bleiben. Statt Abstraktion scheint deshalb geboten zu sein, die Politik auf den verschiedenen außenpolitischen Feldern transparent zu machen, um so einen Korridor von Strategien und Optionen aufzuzeigen, der Orientierung für politische Entscheidungen geben kann. Konkrete Zielkonflikte, der Zwang zu Ad-hoc-Entscheidungen, die Abhängigkeit von begrenzten Ressourcen und die Einbindung in internationale Institutionen sind wesentliche Faktoren, die diesen Prozess der Politikformulierung beeinflussen und die sowohl die außenpolitischen Wertgrundlagen als auch abstrakt formulierte materielle Interessen unter Druck setzen.

Während sich bisher außenpolitische Entscheidungen oft vor der öffentlichen Meinung her bewegten, wird in Zukunft die Öffentlichkeit eher als ein außenpolitischer Partner betrachtet werden müssen: Politische Analyse, politische Debatte und politisches Handeln müssen stärker ineinandergreifen. Mit dem Projekt „Kompass 2020 – Deutschland in den internationalen Beziehungen – Ziele, Instrumente, Perspektiven“ möchte die Friedrich-Ebert-Stiftung zu einer Diskussion über außenpolitische Strategien anregen und Szenarien entwickeln, die ein plausibles Bild der deutschen Außenpolitik und ihrer bestimmenden Faktoren in den kommenden 15 Jahren zeichnen. Dabei werden die Scheidelinien zwischen konservativer, liberaler und sozialdemokratischer Außenpolitik künftig in erster Linie an der Frage von sozialer Gerechtigkeit und globaler Teilhabe sowie an der Frage der Rolle des Staates und der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen verlaufen.

Die Liste der politischen Herausforderungen, bei denen wir ohne die Berücksichtigung globaler Zusammenhänge nicht mehr auskommen, wird immer länger. Acht Themen werden aus unserer Sicht mittelfristig die Diskurse in der internationalen Politik bestimmen: Dazu gehören die globale Ökonomie, die Entwicklung von Demografie und Migration, der technologische Fortschritt, die Wiederentdeckung von Klima- und Umweltpolitik, das Management und die Sicherung von Ressourcen, die Entfaltung des Menschen, Konflikte und Sicherheit sowie Fragen von Regieren und Governance. Keines dieser Themen wird isoliert von den anderen betrachtet werden können; vielmehr sind sie mit Blick auf ihre Herausforderungen und Lösungen vielfältig miteinander verbunden. Sowohl zwischen Ländern und Regionen als auch innerhalb der Gesellschaften werden die sozialen Ungleichheiten zunehmen; eine *underclass of states* wird sich verfestigen. Während die *flat world* (Thomas Friedman) Shanghai, Johannesburg, São Paulo und Bangalore erreicht, dehnt sich zugleich auch der *planet of slums* (Mike Davis) aus. Zahlreiche einander überlappende bilaterale und regionale Abkommen werden die handelspolitischen Beziehungen regeln, in denen auch soziale und ökologische Standards festgelegt werden. Im günstigsten Fall führt dies zu einem neuen Anlauf für ein globales Regime, im wahrscheinlichen Fall zur weiteren Desintegration der ökonomisch entkoppelten Regionen und zur noch besseren Integration der ohnehin bereits vernetzten Industrie- und großen Schwellenländer. Große soziökonomische Unterschiede, aber auch bewaffnete Konflikte, ökologische Katastrophen und Ressourcenmangel werden die Migration in den Regionen des Südens, aber auch zwischen den reichen und den armen Regionen verstärken. Die Frage der Energie ist eng verknüpft mit der globalen Ökonomie. Ohne eine sichere, friktionslose und bezahlbare Energieversorgung ist wirtschaftliche Entwicklung nicht denkbar und der Zugang zu Energie ist ein elementarer Bestandteil von globaler Gerechtigkeit. Während die Energiepolitik seit den beiden Ölkrisen der 70er Jahre von der poli-

tischen Agenda verschwunden war, führen nun jedoch die steigende Nachfrage nach Energie in den Schwellenländern sowie die politische Instrumentalisierung von Energieressourcen zu einer Debatte über Energiesicherheit. Klima und Umwelt wiederum sind langfristige, komplexe Probleme, die nicht nur in den Energiebereich, sondern auch weit in andere Felder – ökonomische, soziale, kulturelle, technologische, sicherheitspolitische – hineinragen. Die Vielzahl der beteiligten staatlichen, nichtstaatlichen und privaten Akteure machen Umwelt- und Klimapolitik in der Zukunft zugleich zum Prüfstand für die Entwicklung effizienter und gerechter Formen von Global Governance. Ohne den massiven Einsatz von Technologie werden kurzfristig die drängendsten Umweltprobleme in den kommenden Jahren kaum in den Griff zu bekommen sein. Auch wird der Zugang zu Technologie, etwa zu Breitbandnetzen, zu einem Schlüssel für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Doch werden die Resultate des weiteren Vormarsches der Technologisierung ambivalent sein, sensible Technologiebereiche gilt es gesellschaftlich präventiv zu kontrollieren und dem technologisch Möglichen auch politische Grenzen zu setzen. Die Proliferation riskanter Technologien, aber auch die Absenkung der Schwelle für militärisches Eingreifen durch technologische Innovationen werfen Probleme auf, die aktuelle sicherheitspolitische Fragen betreffen. Der Umgang mit Terrorismus, die Abrüstungsfrage und das Problem zerfallender Staaten stehen dabei ganz oben auf der Agenda. Keine dieser Herausforderungen ist ausschließlich militärisch zu lösen, und bei jeder einzelnen spielt die militärische Komponente die geringste Rolle: Diplomatie, Kooperation und globale Regime im Falle der Abrüstung, Polizei und Geheimdienste, Aufklärung und Gesellschaftspolitik im Falle des Terrorismus und präventive Konfliktbearbeitung sowie nachhaltiges *state building* im Fall der Regionalkonflikte werden mittelfristig die erfolgversprechenden Ansätze sein. Erfolg und Misserfolg in diesen Kernbereichen der globalen Agenda werden sich jedoch nicht zuletzt daran entscheiden, ob es gelingt, den modernen Nationalstaat an die neuen Bedingungen anzupassen, demokratische Staatlichkeit in den Entwicklungsländern weiterzuentwickeln und zu konsolidieren und stabile und effiziente regionale und globale Strukturen zu schaffen.

Natürlich könnte auch alles ganz anders kommen. In welcher Welt werden wir im Jahr 2020 leben, wenn – ganz grob – die Faktoren „Kapital“, „Krise“, „Kooperation“ und „Kultur“ maßgeblich ihre Geschnicke bestimmen werden? In der „Microsoft-Welt“ (Szenario 1), die das Prinzip des Marktes noch einmal aufleben ließ und die wirtschaftliche und politische Überlegenheit der alten westlichen Blöcke – USA und EU – und ihrer traditionellen Hierarchien zementierte, die aber zugleich die Bedeutung von Global Governance ignorierte und soziale Fragen globaler Gerechtigkeit missachtete? Oder sehen wir uns künftig umgeben von „Firewalls“ (Szenario 2)? Dann haben wir den Moment, eine inklusive, demokratischere und soziale Globalisierung zu gestalten, verpasst, und in einer polarisierten Welt fiele die Idee vom *global village* wie ein Kartenhaus in sich zusammen. Eine Europäische Union, die sicherheitspolitisch an Profil gewonnen hat, steht dann an der Frontlinie zahlreicher Konflikte, in einer Welt der Schranken und Grenzen und der hochfliegenden Illusionen über die Lückenlosigkeit des Systems, in einer Welt, die wieder in Einflussphären vermessen wird, misstrauischer ist und weniger kooperativ. „Government without Governance“ heißt die Devise in der „Firewalls“-Welt 2020. Auch die „Linux-Option“ (Szenario 3) ist keine ideale Welt, aber immerhin sozial vernetzter, demokratischer und politisch innovativer, als sie es Anfang des 21. Jahrhunderts war. Auch wenn NGOs kein Ersatz für demokratische Willensbildungsprozesse sind, auf den politischen Hype der Kampagnen nach wie vor oft wenig reale Umsetzung folgt und die nationalen Regierungen die Zentren der Macht bleiben, so sind die politischen Prozesse doch dezentraler und transparenter geworden. Mehr Menschen leben in der Linux-Welt mit der Erkenntnis, dass die Welt vernetzt ist, und mit dem Gefühl, aufeinander angewiesen zu sein; viele von ihnen entwickeln mehrere Loyalitäten – zu ihren Nachbarschaften ebenso wie zu transnationalen Gemeinschaften. Dies ist eine gute Grundlage für eine tiefgreifende Transformation der Global Governance.

Sicher – die Zukunft lässt sich kaum voraussagen, wohl aber gestalten. Mit Blick auf die drei Szenarien wird es in den kommenden Jahren in den internationalen Beziehungen in erster Linie darauf ankommen, politisches Vertrauen herzustellen und zu festigen und die Erosion von Vertrauen zu vermeiden. Dies kann zum einen erreicht werden durch *Integration statt Ausschluss* – denn ohne die weitere Integration der EU wird Deutschland kaum eines seiner außenpolitischen Ziele erfolgreich umsetzen können. „Europe must work!“, und zwar in einem doppelten Sinne, durch demokratische und handlungsfähige Strukturen und über europäische politische Initiativen, die vor allem spürbar an den sozialen Problemen der Gesellschaften ansetzen. Vertrauen gilt es aber auch herzustellen durch *Brücken bauen statt Gräben ziehen*, durch die *Entwicklung des Gemeinwohls statt des Bedienens partikularer Interessen*, seien sie religiöser, ethnischer oder ökonomischer Natur, durch *soziale Demokratie*, durch *präventives ziviles statt reaktives Handeln* und schließlich durch *politischen Diskurs statt politischer Abschließung*. Ein stärkerer öffentlicher Begründungszwang für außenpolitische Entscheidungen sollte dabei weniger als Grund für Nervosität denn vielmehr als Chance begriffen werden, durch eine bessere Vernetzung von politischer Analyse, politischer Debatte und politischem Handeln zu neuen Antworten und einer nachhaltigeren gesellschaftlichen Unterstützung von Außenpolitik zu gelangen.

„Auf lange Sicht“, resümiert John Maynard Keynes angesichts der verwirrenden Vielfalt ökonomischer Prognosen, „sind wir alle tot“. Vorher könnte es sich allerdings noch lohnen, Hand anzulegen an das Weltgeschehen, um den Aufbau einer gerechten und friedlichen Weltordnung voranzubringen.



## I. Kompass 2020

Dass die Außenwelt uns näher rückt, die Rahmenbedingungen für deutsche Politik sich erheblich verändert haben und das politische Feld schwieriger zu bestellen ist, scheint kaum umstritten zu sein. Die Diskussion über Deutschlands Ziele, Instrumente und Perspektiven in den internationalen Beziehungen kommt zwischen Krisenmanagement und politischem Alltagsgeschäft dennoch oft zu kurz. Bisher wurde eine solche Debatte von der Politik und der Öffentlichkeit aber auch nicht nachgefragt. Vielmehr bestand ein „permissiver Konsens“ zwischen Regierung und Regierten, d.h. das stillschweigende Mittragen außenpolitischer Entscheidungen, wie es lange Zeit auch für den europäischen Integrationsprozess galt.

In jüngerer Zeit mehren sich jedoch die Anzeichen dafür, dass die Haltung eines „freundlichen Desinteresses“ zunehmend unter Druck gerät und auch bei den politischen Akteuren das Bedürfnis nach einer strategischen Debatte über Deutschlands Rolle in den internationalen Beziehungen zunimmt. Zwar waren auch in den vergangenen Jahren die außenpolitischen Entscheidungen der Bundesregierungen in den meisten Fällen eindeutig, indes blieben die Grundlagen, auf denen sie beruhten, oft ungewiss. In Zeiten des Umbruchs der internationalen Beziehungen, in denen die außenpolitischen Instrumente und Strategien angepasst werden müssten, verstärkt sich dieser Eindruck. Es gab eine Reihe von gravierenden außenpolitischen Entscheidungen, darunter vor allem die Auslandseinsätze der Bundeswehr, die zumeist ad hoc getroffen wurden. Der Gestaltungsanspruch wie auch die Gestaltungsanforderungen an deutsche Außenpolitik sind gestiegen. Die politischen Akteure sehen sich nun öfter mit Problemfällen konfrontiert, bei denen Werte- und Interessenpolitik, aber auch ganz spezifische Ziele deutscher Außenbeziehungen schneller miteinander in Konflikt geraten. Insbesondere in Zeiten also, in denen die vorrangigen und erstaunlich stabilen Ziele deutscher Außenbeziehungen nicht mehr in gewohnter Weise widerspruchsfrei ausformuliert und umgesetzt werden können, kann eine transparente Debatte über Deutschlands Rolle in den internationalen Beziehungen Orientierung, Expertise und eine gesellschaftspolitische Grundlage für außenpolitische Entscheidungen verschaffen. Denn angesichts der weiteren Verschränkung außen- und innenpolitischer Problemlagen und der Frage, was Politik noch leisten kann, der krisenhaften Entwicklung des europäischen Integrationsprojektes, eines sichtbaren (und zum Teil auch riskanteren) außenpolitischen Engagements sowie knapper Haushaltsbudgets wird auch der öffentliche Begründungszwang für außenpolitisches Handeln zunehmen. Ein tragfähiger Konsens über Deutschlands Außenbeziehungen wird unter diesen Umständen nur dann möglich sein, wenn die Öffentlichkeit stärker als bisher als (kritischer) Partner von Außenpolitik wahrgenommen wird.

Dabei geht es nicht darum, in das Mantra von der „Konzeptionslosigkeit“ und der falsch vorgebrachten Forderung nach einer „Runderneuerung“ deutscher Außenpolitik einzustimmen, die vor allem daran krankt, dass sie ihre Interessen nicht klar definiert habe. Dies suggeriert, dass sich mit einem explizit formulierten Katalog an Interessen – der sich im Übrigen ohne Weiteres in den Regierungsprogrammen finden lässt – der außenpolitische Fahrplan klar und eindeutig gestalten ließe. Eine kritische Vergewisserung über die Grundlagen deutscher Außenbeziehungen ist sicher notwendig; moderne, konkrete Außenpolitik wird jedoch in einem gewissen Rahmen stets widersprüchlich bleiben. Statt Abstraktion scheint deshalb geboten zu sein, die Politik auf den verschiedenen außenpolitischen Feldern transparent zu machen, um so einen Korridor von Strategien und Optionen aufzuzeigen, der Orientierung für politische Entscheidungen geben kann.

Mit dem Projekt „Kompass 2020 – Deutschland in den internationalen Beziehungen – Ziele, Instrumente, Perspektiven“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu dieser Diskussion. Der Kompass ist ein altes Instrument der Orientierung, das längst von Radionavigation und GPS abgelöst wurde. Bei den modernen Geräten vertrauen wir auf die einzelne Informa-

tion zur Standortbeschreibung, während wir immer weniger Verständnis vom Kontext haben. Bei der Orientierung mit dem Kompass gehört der Kontext zur Bestimmung der Wegmarken dazu, und oft sind es gerade die schwachen Signale und Hinweise, die in die richtige Richtung führen. Das Projekt Kompass 2020 liefert diesen Kontext und möchte zugleich zu einer Diskussion über außenpolitische Strategien anregen.

Dies spiegelt sich auch in der Struktur der Einzelartikel ([www.fes.de/kompass2020](http://www.fes.de/kompass2020)) wider, mit denen das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen gibt. Die Artikel haben alle denselben Aufbau: Im Teil „Rahmenbedingungen“ informieren sie über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible Alternativszenarien entwickelt, die veranschaulichen, wie sich das Politikfeld in den kommenden 15 Jahren entwickeln könnte und welche Faktoren hierfür verantwortlich sind; im vierten Teil schließlich – „Handlungsoptionen“ – werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert. Der vorliegende Text geht auf grundsätzliche Fragen deutscher Außenbeziehungen ein, gibt einen Überblick über die wichtigsten Trends in den internationalen Beziehungen, entwickelt drei Szenarien zur internationalen Politik und formuliert knapp – auf der Grundlage der zahlreichen Ideen und Anregungen der spezifischen Einzelartikel – Schwerpunkte für die deutsche Politik in den internationalen Beziehungen.

Prospektives, kreatives Denken ist jedoch eher eine Sache der Vielen als der Wenigen. Wir verstehen deshalb die Szenarien und Handlungsoptionen, die in den Texten entwickelt werden, nicht als Schluss-, sondern als Ausgangspunkt und Einladung zu einer Diskussion über die Perspektiven deutscher Außenbeziehungen, zu der auch die Friedrich-Ebert-Stiftung im Rahmen von Veranstaltungen und Diskussionsforen weiterhin beitragen wird.



## II. Neuer Wein in alten Schläuchen? – Grundlagen deutscher Politik in den internationalen Beziehungen

### II.1 Das „Wunderwerk der Kontinuität“<sup>1</sup>

Anders als die saisonalen Aufregungen manchmal vermuten lassen, sind die Grundlagen deutscher Politik in den internationalen Beziehungen über die letzten Jahrzehnte sehr stabil geblieben. Dies ist umso erstaunlicher, als Deutschland wie kaum ein anderes Land von den weltpolitischen Umbrüchen betroffen war. Es lag deshalb zumindest die Vermutung nahe, dass die tektonischen Verschiebungen auch die Grundlagen der Außenpolitik des Landes erschüttern würden, das an der Grenzlinie des zu Ende gegangenen Weltkonfliktes lag.

Der Kernbestand deutscher Außenbeziehungen hat sich seit Mitte der 50er Jahre jedoch kaum verändert. Dazu gehören das Bekenntnis zur außenpolitischen Bewältigung der deutschen Vergangenheit, die Westorientierung, die Skepsis gegenüber militärischen Mitteln und der Verzicht auf traditionelle Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, die Integration und der bewusste Souveränitätsverzicht, die Beförderung von Frieden und Sicherheit in ganz Europa sowie die weltweite Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte. Ein kurzer Blick in die Koalitionsverträge und politischen Positionspapiere der letzten zwanzig Jahre genügt, um zu erkennen, dass die jeweiligen Abschnitte zu den internationalen Beziehungen zumeist Konkretisierungen und Variationen dieser Kernaufgaben darstellen. Neue Akzente wurden von der rot-grünen Bundesregierung im Koalitionsvertrag von 1998 im Bereich der globalen Fragen (vor allem der Entwicklungs-, Umwelt- und Rüstungskontrollpolitik) gesetzt; 2002 kam der „Kampf gegen den Terror“ als weitere Herausforderung internationaler Politik hinzu. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition findet sich neben den bekannten „Baustellen“ (europäische Integration, atlantische Partnerschaft, Sicherheit und Stabilität in ganz Europa mit Russland als zentralem Partner und Nord-Süd-Ausgleich) und zentralen globalen Herausforderungen (Terrorismus, Menschenrechte und Proliferation) auch ein besonderer Hinweis auf die Förderung sub- und interregionaler Zusammenarbeit sowie das Bekenntnis zu einem „umfassenden Sicherheitsbegriff“.

In den letzten Jahren gab es zwei grundsätzlichere außenpolitische Debatten, die diese Kontinuität zumindest in Frage stellten: In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung kreiste die Diskussion um die Frage, ob Deutschland zukünftig mehr Machtpolitik (Stichwort „Normalisierung“) betreiben, den eingeschlagenen außenpolitischen Pfad beibehalten oder stärker aktiv die Zivilisierung der internationalen Beziehungen (Stichwort „Zivilmacht“) verfolgen sollte. Die Vertreter des Realismus und der „Normalisierung“ folgerten (und forderten zum Teil), dass Deutschland aufgrund seines Aufstiegs zur „Zentralmacht Europas“ (Hans-Peter Schwarz), seiner neuen „Mittellage“, des Bevölkerungszuwachses und des Strukturwandels im internationalen System seine Außenpolitik – anders als in den vergangenen außenpolitischen Debatten („Westbindung“, „Ostverträge“, „Nachrüstung“) – nun unabhängiger gestalten und damit auch strategischer agieren könne. Dem widersprachen die Vertreter einer außenpolitischen Kontinuität, indem sie auf die Erfolge der Selbsteinbindung in kooperative multilaterale Prozesse verwiesen. Für die Zukunft sollte das bereits „europäisierte“ Deutschland die Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration vorantreiben und die Beziehungen zu den bewährten internationalen Institutionen weiter pflegen. Dagegen vertraten die Verfechter des Zivilmachtansatzes die Auffassung, dass Deutschland vor dem Hintergrund eines komplexeren weltpolitischen Umfeldes nun eine größere Verantwortung – aber auch Befähigung – habe, auf eine Herrschaft des Rechts, auf den Schutz individueller und kollektiver Freiheitsrechte und auf den Abbau ausgeprägter sozialer und ökonomischer Disparitäten hinzuwirken.

<sup>1</sup> Ich danke allen Kolleginnen und Kollegen des „Kompass 2020“-Projektes für die interessanten Diskussionen und die hilfreichen Kommentare zu diesem Text.

Der Ruf nach einer stärker an nationalen Interessen orientierten, „selbstbewussten Machtpolitik“ Deutschlands ist Ende der 90er Jahre weitgehend unerhört verklungen. Das „Wunderwerk der Kontinuität“ (Josef Joffe) hat sich auch in der Berliner Republik als das bestimmende Moment deutscher Außenpolitik entpuppt. 2003 hob die Debatte jedoch erneut an. Mit zum Teil gleicher Besetzung wurde nun erneut eine Variante der Auseinandersetzung um „Kontinuität und Wandel deutscher Außenpolitik“ durchgespielt – allerdings mit einer stärkeren Rückbindung an politische Entscheidungsprozesse. Denn der Auslöser war der Bruch der rot-grünen Bundesregierung mit der US-amerikanischen Außenpolitik. Jedoch gab es noch andere Anlässe, in denen das Verhalten der Bundesregierung entweder als politischer Emanzipationsprozess gedeutet oder als sträfliche Abkehr von den Erfolgsprinzipien deutscher Außenpolitik interpretiert wurden – wie z.B. der Vorwurf eines deutschen Interessenkalküls in der EU-Haushaltspolitik, die Blockade in der NATO, der deutsch-französische Schulterschluss oder der Sitz im UN-Sicherheitsrat. Die von Schröder in robuster Diktion so bezeichnete „Außenpolitik des aufgeklärten Eigeninteresses“ und die Rede von einem „deutschen Weg“ signalisierte für die einen (endlich) Deutschlands „Rückkehr auf die Weltbühne“, andere wollten diesen Auftritt lieber absagen und dritte konstatierten eine generelle Erosion deutscher Gestaltungsmacht in den internationalen Institutionen.<sup>2</sup> Doch selbst die kurzfristig in der Öffentlichkeit heftig diskutierte Entscheidung der Bundesregierung, sich nicht am Krieg im Irak zu beteiligen, führte mittelfristig nicht zu einer intensiveren Befassung mit grundlegenden Fragen deutscher Außenpolitik.

Dennoch: Was von den latenten Debatten bleibt, ist eine sich zunehmend manifestierende Ahnung, dass das Paradox einer außenpolitischen Kontinuität in einem sich rasch und grundlegend verändernden Umfeld nun zu mehr Entscheidungs- und Handlungskonflikten führt und dass es schwieriger wird, die gesellschafts- und parteiübergreifend formulierten vorrangigen Ziele deutscher Außenbeziehungen in gewohnter Weise auszuformulieren und auch umzusetzen. Die Grenzen der Kontinuität werden sichtbar.

## II.2. Die Grenzen der Kontinuität

### Die schwierige Maklerrolle

Die deutsche Außenpolitik war in der Vergangenheit durch den politischen Willen geprägt, Gegensätze zu vermitteln und erfolgreich das Prinzip des „Sowohl-als-auch“ umzusetzen: für Frankreich und die USA, für die europäische Integration und die transatlantische Partnerschaft, für Erweiterung und Vertiefung. In den letzten Jahren jedoch fällt es Deutschland immer schwerer, auf der Suche nach politischen Lösungen diese traditionelle Äquidistanz aufrechtzuerhalten und seine Maklerrolle und Brückenfunktion zu erfüllen. Die Überdehnung dieses Prinzips rührt in erster Linie von der Krise der Institutionen, über die die Kompromisse zumeist vermittelt wurden.<sup>3</sup> Aber auch die wichtigsten Partner Deutschlands haben angesichts der weltpolitischen Veränderungen bereits Politikwechsel vollzogen, und diese Reorientierung macht einen Ausgleich nun sehr viel schwieriger.

Am deutlichsten wird diese Instabilität beim transatlantischen Verhältnis. Galt in der Vergangenheit in Deutschland bei der Vermittlung zwischen europäischer Integration und transatlantischer Freundschaft ein abgewogenes „in dubio pro Amerika“, so erlebten die transatlantischen Beziehungen binnen weniger Jahre einen schnellen Wechsel unterschiedlichster Gefühlslagen – von der „uneingeschränkten Solidarität“ nach den Anschlägen auf das World Trade Center bis zur Aufkündigung der Gefolgschaft und dem eisigen Verhältnis während des Irakkrieges. Während Richard Holbrooke vor ein paar Jahren noch – durchaus positiv gemeint – die transatlantischen Beziehungen als „eines der großen Langweilertemen“ bezeichnete,

2] Gregor Schöllgen, Der Auftritt – Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 2003; Gunther Hellmann, Sag beim Abschied leise Servus – Die Zivilmacht Deutschland beginnt ein neues „Selbst“ zu behaupten, in: Politische Vierteljahresschrift, 43, 2002; Hanns W. Maull, Auf leisen Sohlen aus der Außenpolitik, in: Internationale Politik, 58/9, 2003.

3] Dieter Senghaas, Deutschlands verflochtene Interessen, in: Internationale Politik, 50/8, 1995.

„mit denen sich jahraus, jahrein die Politikfreaks auf Konferenzen wie der Münchner ‚Wehrkunde‘ vergnügen“, kann heute von stabiler Langeweile keine Rede mehr sein. Ähnliches gilt für die Großbaustelle Europa, auf der vor allem Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten um die schwierige Balance zwischen Erweiterung und Vertiefung und damit um die Vermittlung zwischen den Mitgliedsländern und den Nachbarn der EU bemüht war. In jüngerer Zeit scheint sich jedoch das Spannungsfeld zwischen interner Handlungs- und externer Gestaltungsfähigkeit zu verstärken; die Differenzen zwischen den Gewinnern und Verlierern einer Erweiterung und zwischen jenen, die mehr Effizienz als Voraussetzung für Erweiterung sehen, anderen, die zunächst die jungen Demokratien stabilisieren möchten, und dritten, die durch die Erweiterung in erster Linie eine Vertiefung verhindern möchten, mehren sich. Im europapolitischen Diskurs, so scheint es, wird aus dem Sowohl-als-auch der doppelten Herausforderung des Integrationsprozesses immer mehr ein Entweder-oder, bei dem es sich für eines der Ziele zu entscheiden gilt.

### Die Schwäche der Institutionen

In die Definition der außenpolitischen Interessen Deutschlands flossen in hohem Maße stets auch die Interessen anderer Akteure und Institutionen mit ein. Deutschlands Strategie der „verflochtenen“ oder „institutionalisierten“ Interessen war aber weder selbstvergessen noch ohne Ziel, wie dies in den Debatten nach der Wiedervereinigung anklang, sondern verfolgt bis heute mit Blick auf die politische Machtentfaltung und die prosperierende Entwicklung der Gesellschaft durchaus auch sehr eigennützige Ziele. Starke politische Partner und vor allem funktionsfähige multilaterale Institutionen waren die beiden Säulen des Erfolgs dieser Strategie in der Nachkriegszeit.

Den Hauptteil seiner internationalen Verantwortung wird Deutschland auch weiterhin im europäischen Kontext zu leisten zu haben – einerseits. Andererseits wird die Erschöpfung des Integrationsprozesses immer häufiger beklagt. Die Verfassung ist vorerst gescheitert, die innere strukturelle Heterogenität nimmt zu und Projekte der Vertiefung und der Erweiterung sind höchst umstritten. Es mangelt an ausstrahlungskräftigen Projekten und die deutsch-französische Achse erscheint oft eher als „bilateraler Unilateralismus“ denn als Motor des Integrationsprozesses. Die „Europhorie“ der Gesellschaften ist der bohrenden Frage gewichen „Why Europe?“, auf die nur zaghafte Antworten formuliert werden. Anderen „Ankerinstitutionen“ deutscher Politik in den internationalen Beziehungen geht es nicht viel besser: Die NATO ist auf der Suche nach einer neuen Existenzgrundlage, die UN ächzen unter ihren alten Strukturen und der Welthandelsorganisation werden kaum noch Chancen zugerechnet, zum Rückgrat einer stabilen und fairen Welthandelsordnung zu werden.

Deutschlands traditionelle Rollen in der internationalen Politik – als „Motor Europas“, als „transatlantischer Partner“, als „Zivilmacht“, als „integrierter Handelstaat“ oder als „Mittler“ – sind jedoch eng mit diesen Institutionen verknüpft.<sup>4</sup> Heute wirft die Erosion ihrer Gestaltungs- und Tragfähigkeit die Frage auf, wie Deutschland auch in Zukunft diese Rollen weiter konsistent ausfüllen kann.

### Die Widersprüche

Die gewachsenen Ansprüche an Deutschlands Rolle in den internationalen Beziehungen, das schwierigere außenpolitische Umfeld, die Schwäche der Institutionen und ein Mangel an strategischer außenpolitischer Debatte führten dazu, dass Zielkonflikte und Handlungsdilemmata in der deutschen Außenpolitik zunehmen bzw. deutlicher werden.<sup>5</sup> Diese werden oft auf ein

<sup>4</sup> Adrian Hyde-Price, *Germany and the European Order: Enlarging NATO and the EU*, Manchester, 2000; Hanns W. Maull/Sebastian Harnisch (Hg.), *Germany as a Civilian Power: The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester, 2001.

<sup>5</sup> Ludger Kühnhardt, *Wertgrundlagen der deutschen Außenpolitik*, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull, *Deutschlands neue Außenpolitik*, Band 1 Grundlagen, München, 1994.

Spannungsfeld zwischen (materiellen) Interessen und (normativen) Ideen zurückgeführt, verknüpft mit der Forderung, dass Deutschland endlich seine Interessen klarer definieren müsse. *Beides* fließt in den Begründungshaushalt deutscher Politik in den internationalen Beziehungen ein – und wird dies auch in Zukunft tun. Eine rein auf die Durchsetzung materieller Interessen beschränkte Außenpolitik wird ebenso wenig zukunftsfähig sein wie eine Außenpolitik der Moral, die, von jeglichen realpolitischen Erwägungen befreit, dem politischen Diskurs entzogen wird.

Auf den zweiten Blick wird auch deutlich, dass sich diese Widersprüche nicht einfach an der vermuteten Frontlinie zwischen Macht und Moral einordnen lassen. Deutlich wurde dies in den letzten Jahren z.B. an den beiden Grundmaximen deutscher Außenbeziehungen – „Nie wieder Krieg“ und „Nie wieder Auschwitz“: Die Skepsis gegenüber der Anwendung militärischer Mittel trifft auf die Überzeugung, dass Völkermord und massive Menschenrechtsverletzungen durch Intervention unterbunden werden müssen. Im Falle des Kosovo wurde dieser Widerspruch durch den Konflikt zwischen einem prinzipiellen (UN-) Multilateralismus und der Teilhabe an *coalitions of the willing* verschärft, der hier freilich ganz anders als im Falle des Irakkrieges aufgelöst wurde. Im Vorfeld des Libanoneinsatzes schließlich wurde die Diskussion durch eine weitere Facette bereichert, nämlich um die Frage, ob die deutsche Geschichte gegen oder gerade für eine Beteiligung spreche.

In der Sicherheitspolitik sind die Widersprüche am offensichtlichsten, da hier die Veränderungen des außenpolitischen Umfeldes am gravierendsten sind. Deutschland, das in der Nachkriegszeit in erster Linie „Sicherheitsnehmer“ und nicht „Sicherheitsgeber“ war, unterlag hier den stärksten Beschränkungen. Doch nehmen auch in anderen Bereichen, wie etwa in der Menschenrechts-, der Außenhandels- und Europapolitik, die Handlungsdilemmata zu. Gerade die Außenwirtschaftspolitik entwickelte sich in den letzten Jahren immer mehr zu einem umkämpften Politikfeld, auf dem oft auch sozialpolitische (und ökologische) Widerstände artikuliert und die Interessenkonflikte zwischen „Gewinnern“ und „Verlierern“ einer weiteren weltwirtschaftlichen Öffnung ausgetragen werden.

Grundsätzlich besteht das Problem darin, wie zumeist recht allgemein gefasste ideelle und materielle Grundüberzeugungen (die im Wesentlichen die Kontinuität ausmachen) in aufgabenbezogene Handlungsoptionen übersetzt werden können. Konkrete Zielkonflikte, der Zwang zu Ad-hoc-Entscheidungen, die Abhängigkeit von begrenzten Ressourcen und die Einbindung in internationale Institutionen sind wesentliche Faktoren, die diesen Prozess der Politikformulierung beeinflussen und die zwangsläufig in einem Spannungsverhältnis zu den außenpolitischen Wertgrundlagen wie zu abstrakt formulierten materiellen Interessen stehen.

### Die Überdehnung

Die „Diskontinuitätsvorwürfe“ an Rot-Grün – „Schröder als ‚Abrissunternehmer‘ Kohl’scher Außenpolitik“ (FAZ) – oder die Diskussionen um Merkmals „neue“ Außenpolitik zu Beginn der Legislaturperiode sind die politischen Oberflächensymptome eines sich nun deutlicher abzeichnenden Dilemmas: Erkennbar ist, dass die Grundmaximen deutscher Politik in den internationalen Beziehungen zwar weiter Gültigkeit haben, doch bei vielen akuten Problemen an Orientierungskraft verlieren. Der Verweis auf Kontinuität scheint richtig und wichtig zu sein, solange es um die Grundlagen geht, auf die sich jede deutsche Außenpolitik beziehen muss. Insofern ist es auch nicht der Kernbestand an Wertgrundlagen und Interessen, der in Frage gestellt wird. Vielmehr zwingen die Entwicklungen in der internationalen Politik Deutschland dazu, die Mittel und Instrumente zu deren Durchsetzung zu überdenken. Kontinuität als Maxime darf nicht davon entbinden, über neue Strategien nachzudenken, wie diese Prinzipien unter den Bedingungen eines veränderten außenpolitischen Umfeldes auch tatsächlich umgesetzt werden können.

Moderne, konkrete Außenpolitik wird dabei stets widersprüchlich bleiben. Auch aus einem Katalog an scheinbar präzise definierten Interessen lassen sich unter den Bedingungen komplexer internationaler Beziehungen und angesichts der neuen Herausforderungen an deutsche Politik nicht immer konsistente, widerspruchsfreie Handlungsoptionen ableiten. Darüber dürfen auch die in der Öffentlichkeit immer wieder forsch vorgetragenen Aufforderungen nach einer „klareren“ Interessenbestimmung deutscher Außenpolitik nicht hinwegtäuschen. Gerade deshalb braucht Deutschlands Politik in den internationalen Beziehungen eine breite und intensive öffentliche Debatte, die zwar die konkrete politische Umsetzung nicht abschließend definieren, aber orientierend und unterstützend als Handlungsgrundlage dienen kann.

### II.3. Das Ende des freundlichen Desinteresses?

Der immer wieder aufgerufene, breite politische Konsens über die prinzipiellen Grundlagen deutscher Außenbeziehungen hat, so scheint es, die Notwendigkeit einer politischen Debatte bisher überlagert. Dies ist nicht zuletzt ein Zeichen des Erfolgs der deutschen Politik in den internationalen Beziehungen in den vergangenen Jahrzehnten. Viele Abgeordnete interessieren sich zumeist nur anlassbezogen und ad hoc für Außenpolitik. Die politischen Energien fließen in Felder, auf denen die gesellschaftlichen Verteilungskämpfe ausgetragen werden, wie z.B. in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik oder in der Gesundheits- und Steuerpolitik. Außenpolitische Themen sind nur selten Anlass für parteipolitischen Disput und innerhalb der Parteien spielen sie nur dann eine Rolle, wenn die Konfliktlinien, wie z.B. in der Nachrüstungsdebatte, quer durch ihre Reihen laufen. Regierung und Opposition müssen sich zudem nur selten mit kritischen Einwänden und alternativen Konzepten auseinandersetzen. Die *strategic community*, die Expertenkultur der Verbände, Think Tanks und NGOs, die sonst den Kern einer widerstreitenden Öffentlichkeit bilden, ist hier nur schwach ausgeprägt. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass Außenpolitik verglichen mit anderen Politikfeldern nach wie vor eher hermetisch ist. Die konkreten außenpolitischen Motive, Leitlinien und Strategien der wenigen Akteure sind zumeist nur in Ansätzen bekannt und oft nicht ausbuchstabiert. Der faktisch eher begrenzte Einfluss der Legislative auf die Außenpolitik und die Konzentration der Entscheidungsfindung auf kleine Regierungskreise verkürzt zudem die politischen Diskurse und erschwert eine öffentliche Debatte.

Während sich bisher außenpolitische Entscheidungen oft vor der öffentlichen Meinung her bewegten, wird in Zukunft die Öffentlichkeit eher als ein außenpolitischer Partner betrachtet werden müssen: Politische Analyse, politische Debatte und politisches Handeln müssen stärker ineinandergreifen. Eine intensivere außenpolitische Kommunikation, die die Reflexion wichtiger Themen in der Öffentlichkeit, aber auch die bessere Partizipation des Parlamentes mit einschließt, kann die Relevanz von Expertisen und Analysen erhöhen, Transparenz herstellen, außenpolitische Entscheidungen orientieren und ihre Legitimität verbessern.

#### Die feinen Unterschiede

Nirgends scheint der programmatische Konsens zwischen den Parteien so groß zu sein wie in der Außenpolitik. Ein Großteil des außenpolitischen Geschäftes ist Ad-hoc-Krisenmanagement, das sich für politische Profilierungen nicht zu eignen scheint. Und auch in den kommenden Jahren ist nicht zu erwarten, dass Deutschlands Rolle in den internationalen Beziehungen zum Gegenstand scharfer innenpolitischer Kontroversen zwischen den Parteien wird. Mit Blick auf die Notwendigkeit einer breiteren gesellschaftlichen Debatte zu den außenpolitischen Orientierungen Deutschlands müssten gerade aber die Parteien in den kommenden Jahren stärker Wert legen auf eine außenpolitische Strategieformulierung. Dabei wird es zunächst darum gehen, *überhaupt* mittelfristige Vorstellungen über Deutschlands außenpolitische Ausrichtung zu formulieren, die über den Umgang mit dem nächsten EU-Beitrittskandidaten oder die Diskussion um einen Auslandseinsatz im gerade aktuellen Krisengebiet hinausgehen. In dieser Debatte

werden dann auch die feinen programmatischen, vor allem aber strategischen Unterschiede zwischen den verschiedenen Ansätzen stärker als bisher zur Geltung kommen. Die Konfliktlinien werden, z.B. mit Blick auf ein stärkeres militärisches Engagement Deutschlands oder auf die transatlantischen Beziehungen, dabei nicht nur zwischen den, sondern auch innerhalb der Parteien verlaufen.

Für die Sozialdemokratie sind Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität leitende Prinzipien in der internationalen Politik.<sup>6</sup> Sie gelten auch in einer globalisierten Welt – allerdings unter erschwerten Bedingungen. Ähnlich wie oben ausgeführt, gilt es deshalb auch hier, auf der Basis der Grundwerte zu überprüfen, mit welchen Mitteln und Strategien die traditionellen Ziele sozialdemokratischer Politik in den veränderten internationalen Beziehungen erreicht werden können.

Beim Grundwert Freiheit wurden mit der Einsetzung internationaler Strafgerichtshöfe, der Einführung eines Menschenrechtskommissars, Fortschritten beim Völkerrecht sowie den jüngsten Reformschritten in den Vereinten Nationen (Menschenrechtsrat, Responsibility to Protect und Peace Building Commission) durchaus substanzielle Fortschritte erzielt, die zwischen den politischen Strömungen kaum umstritten sein dürften.

Abgesehen von einer Reihe von Dossierfragen, bei denen sich schon heute Differenzen zwischen den großen Volksparteien feststellen lassen (wie z.B. in der Frage des Türkeibeitritts), werden sich in den kommenden Jahren die Scheidelinien zwischen konservativer, liberaler und sozialdemokratischer Außenpolitik in erster Linie an der Frage von sozialer Gerechtigkeit und globaler Teilhabe sowie an der Frage von Regieren und Governance bzw. der Regulierung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen zeigen. Der umfassende Gleichheitsgedanke der sozialen Demokratie, der über die minimalistische – zumeist liberale oder konservative – Version von Abwehrrechten gegenüber dem Staat hinausgeht und auch die Materialisierung von Gleichheitsrechten berücksichtigt, muss auch in der internationalen Politik konkretisiert werden. Nicht nur die spezifische entwicklungspolitische Auseinandersetzung mit den Folgen von Unterdrückung, Verfolgung und Repression, sondern auch die Beseitigung der feudalen *Strukturen* globaler Ungleichheit durch kollektive Maßnahmen ist Kennzeichen einer progressiven Politik in den internationalen Beziehungen. Sozialdemokratische Außenpolitik sollte anstreben, globale Gerechtigkeit quer durch die Politikfelder der internationalen Beziehungen – von der Armutsbekämpfung über die Klimapolitik bis zu Technologie und sicherheitspolitischen Fragen – als ähnlich starken Bezugspunkt wie Freiheit zu verankern.

Ähnliches gilt für die Rolle von Governance und kollektiven Entscheidungsprozessen in den internationalen Beziehungen: Während Liberale und Konservative die Aspekte Staat und Governance in der internationalen Arena eher zurückdrängen und auf Fragen elementarer Sicherheit beschränken möchten, letztere auch – in der Tendenz – eher partikuläre oder kommunale Strategien verfolgen, sieht eine progressive Außenpolitik in der Schaffung von effizienten und inklusiven Institutionen sowie in der Regulierung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen Möglichkeiten, sowohl die internationale Politik, aber auch die transnationale Ökonomie zu zivilisieren. Marktstaat oder der Neuaufbau politischer Souveränitäten, die partielle, moralische Beschäftigung mit der sozialen Frage oder der Aufbau einer „organischen Solidarität“ (Durkheim)<sup>7</sup> – die Antworten auf viele aktuelle Herausforderungen in der internationalen Politik wie Klima, Umwelt, Technologie, Weltwirtschaft, Energie, Migration, aber auch Terrorismus werden eng mit diesen beiden Fragenkomplexen – Governance und Gerechtigkeit – verknüpft sein.

6] Wolfgang Thierse (Hg.), Grundwerte für eine gerechte Weltordnung, Frankfurt, 2003.

7] Mathias Greffrath, Was heißt links, Die Zeit, 29, 14.7.2005.



Oft ist die breite globale Sicht auf die internationalen Beziehungen zu allgemein und zu abstrakt, die Vielzahl der einzelnen Dossiers zu kleinteilig und zu unverbunden, um daraus ein überzeugendes und ausstrahlungsfähiges Politikangebot in der Außenpolitik zu machen. Es ist notwendig, eine Zwischenebene einzuziehen, die beides zusammenführt: eine Fokussierung der Außenpolitik sowie die Berücksichtigung der Interdependenzen in den internationalen Beziehungen. Mit Blick auf die Strategiebildung kann die Sozialdemokratie an Zeiten anknüpfen, in denen außenpolitische Visionen und Konzepte über den Tag hinaus entwickelt wurden, die aber zugleich stets mit dem politischen Tagesgeschäft verbunden waren: „Neue Ostpolitik“, „Wandel durch Annäherung“, „gemeinsame Sicherheit“ und „strukturelle Angriffsunfähigkeit“ waren solche mittelfristigen politischen Projekte, die sozialdemokratische Grundprinzipien internationaler Politik umsetzten. Sie gelten bis heute als Markenzeichen sozialdemokratischer Außenpolitik und trugen zugleich zu umfassenden Veränderungen bei: Entspannung, Perestroika, deutsche Einheit. Auch das Credo der Nord-Süd-Kommission „Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik“ prägt aktuell mehr denn je das Verständnis von Zusammenhängen der internationalen Politik. Heute solch klar umrissene Projekte zu formulieren und sie in die Politik einzuführen, zu vertreten und umzusetzen, ist sicherlich kein leichtes Unterfangen, sind doch die globalen Herausforderungen zahlreicher, die Interdependenzen komplexer, die Akteure vielgestaltiger und die möglichen politischen Erfolge ungewisser. Umso wichtiger ist es, mit der politischen Debatte darüber zu beginnen.



### III. Im Dickicht der Weltpolitik

#### III.1 Zwischenzeiten

Zwischenzeiten zeichnen sich dadurch aus, dass weltpolitische Umwälzungen bereits die alten Strukturen und Muster des politischen Handelns hinweggefegt haben, ohne dass in der Krise das Neue schon sichtbar wäre. Um Interpretationen wird heftig gerungen, neue Zukunftsbilder werden skizziert, politische Strategien ausprobiert und wieder verworfen. Zwischenzeiten sind ambivalent. Sie schaffen Unsicherheit, bieten aber auch offene Räume, um Politik neu zu gestalten.

Das „Gleichgewicht des Schreckens“, das repressive Ordnungsmuster des Kalten Krieges mit seinen klaren Regeln und Routinen, hat sich in einer Welt aufgelöst, in der die klassischen Muster und Mechanismen der politischen Einordnung nicht mehr funktionieren. „Unsicher“, „komplex“ und „im ständigen Wandel begriffen“ sind die häufigsten Attribute, mit denen die Weltpolitik heute beschrieben wird. Dass die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik immer mehr verwischen, dass innerstaatliche Prozesse mit globalen Entwicklungen eng verwoben sind und weltpolitisches Handeln vielfach vernetzt, verschränkt und verbunden ist, gehört mittlerweile landauf, landab zu den Standardformulierungen in politikwissenschaftlichen Abhandlungen und programmatischen Reden. Die Bewältigung der Interdependenz und Komplexität wird seit 15 Jahren als eine der zentralen Herausforderungen politischen Handelns identifiziert. Die wichtigen Grundzüge dieser neuen Komplexität sind: das Spannungsverhältnis zwischen transnationaler Vernetzung und staatlicher Souveränität, die Diskrepanz zwischen den globalen Problemstellungen und den effektiven Lösungskapazitäten, der Auftritt neuer (transnationaler) Akteure auf der internationalen Bühne, der Abgang einer einzigen großen, „strategischen Erzählung“, die ambivalenten Ergebnisse politischen Eingreifens und die neue Rolle von Identität in den internationalen Beziehungen.

Die große Anzahl der als grundlegend erachteten Diskurse in der internationalen Politik zeigt an, dass es heute schwieriger geworden ist, das Gebilde „Weltpolitik“ griffig zu fassen. Mit dem Ende des „kurzen 20. Jahrhunderts“<sup>8</sup> begann ein Reigen konkurrierender Weltbilder, deren Positionen sich mit Blick auf die bestimmenden sozialen Kräfte der Weltordnung, die Rolle und die Formen von Moral und Macht in den internationalen Beziehungen oder die Wahrscheinlichkeit von Krieg und Frieden deutlich voneinander unterscheiden: Je nach Gusto werden Demokratisierung, Globalisierung, Technologie und der Cyberspace, Identität und Wissen als die beherrschenden Grundströmungen identifiziert. Die Bandbreite der jeweils zentralen politischen Triebkräfte reicht von Stämmen und ethnischen Gruppen, neuen Nationalismen und Kulturregionen über regionale Zusammenschlüsse, Investmentbanken und transnationale Konzerne bis hin zu globalen Institutionen, NGOs, Wissensnetzwerken oder den verschiedensten Mediengattungen.<sup>9</sup> Und auch die Schlussbilder dieser Erzählungen könnten kaum unterschiedlicher sein: Manche projizieren die Krisen der Gegenwart in eine erschütternde Zukunft, andere dagegen malen das Bild vom globalen Dorf und ausgedehnten Friedenszonen.

Den Reigen eröffnete Fukuyamas *Ende der Geschichte*. Dort angelangt zu sein, bedeute nicht nur, dass der westliche Liberalismus über den Kommunismus sowjetischer Prägung gesiegt habe, sondern auf lange Sicht auch das Ende der zwischenstaatlichen Kriege. Vorerst sei die Welt geteilt, in eine Zone, in der ein dauerhafter „demokratischer Friede“ verwirklicht werde, und in eine andere, in der zwischenstaatliche Konflikte weiter Bestand hätten. Durch seinen Sieg im „Kampf um die Moderne“ würde das westliche Modell jedoch über kurz oder lang auch diese Welt befrieden. Interpretationen, die als treibende Kraft stärker die Globalisierung in den Mittelpunkt rückten, zeichneten Anfang der 90er Jahre das Bild vom *Ende der Souveränität* in einer *grenzenlosen Welt* (Kenichi Ohmae), in dem die ökonomische Globalisierung und der tech-

8] Eric J. Hobsbawm, *Zeitalter der Extreme – Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München, 1998.

9] Greg Fry und Jacintha O'Hagan (Hg.), *Contending Images of World Order*, New York, 2000.

nologische Fortschritt die Grenzen poröser machen würden und das langsame Verschwinden des Nationalstaates suggeriert wird. Heute analysieren indische Radiologen über Nacht Röntgenbilder für US-Krankenhäuser; Bangalore und Boston sind Nachbarn in der globalisierten Welt geworden. Der *Dotcom-Boom*, *Outsourcing*, *Offshoring* und die weitere Ausdifferenzierung der internationalen Arbeitsteilung, wachsende und prosperierende Mittelklassen in den Schwellenländern, der Eintritt Indiens, Chinas und Russlands in die globale Ökonomie sowie die technologische Vernetzung und ein besserer Wissensaustausch hätten die Weltwirtschaft nivelliert: Die *Welt ist flach* geworden (Thomas Friedmann)!

Angesichts des gewaltsamen Zerfalls Jugoslawiens, der „Entdeckung“ des islamischen Fundamentalismus und der wachsenden Disparitäten zwischen den Gesellschaften und in ihrem Innern mehrten sich jedoch auch die Zweifel, ob sich der annoncierte Triumph des Liberalismus und das Versprechen der Globalisierung auf Prosperität für alle so rasch einlösen ließen. Statt auf universale Weltvorstellungen richtete sich der Fokus in diesen Bildern stärker auf Konflikt, Fragmentierung und die *unflat world*. Huntingtons Bild vom *Kampf der Kulturen* ist dabei sicherlich eines der umstrittensten, aber auch politisch wirkmächtigsten. Kulturelle, ethnische und religiöse Identitäten werden hier zu wichtigen Faktoren der Entwicklung der kommenden Weltordnung. Insbesondere an den Grenzen von „Kulturredteilen“ entstanden dabei scharfe Konflikte. Die Interessen und die Rolle „des Westens“ in der globalen Ordnung würden durch den Zugewinn an ökonomischer, politischer und demografischer Macht im konfuzianischen und islamischen Raum – und vor allem durch deren Allianz – bedroht. Die Fragmentierung oder „Balkanisierung“ der Welt stand im Vordergrund des Essays *The coming anarchy* von Robert Kaplan, der 1994 an alle US-Botschaften gefaxt wurde. Der Zusammenbruch einer Reihe von Staaten in Westafrika galt als Vorbote einer Zone der Anarchie, die aus einer Mischung von demografischen Entwicklungen, gesellschaftlichem Kollaps, neuen Kriegen und massiven Umweltproblemen den Druck auf die prosperierenden Teile der Erde erhöhen würden. Robert Coopers *Triptychon der Weltordnung* ist eine Variante davon und zugleich eines der wenigen Bilder mit einer europäischen Sicht: Die Dreiteilung besteht aus einer postmodernen, vor allem durch die Europäische Union bestimmten Welt, die durch Souveränitätsverzicht, Transparenz und enge Verflechtungen geprägt wird, einer modernen Welt, in der weiterhin die Logik des nationalstaatlichen Systems und das eherner Gesetz der Souveränität gilt und einer vormodernen Welt der Konflikte und gescheiterten Staaten. Das langfristige Ziel besteht darin, die postmoderne Zone auszudehnen. Wenn von Letzterer Bedrohungen auch für die anderen Teilmwelten ausgehen, dann, so plädiert Cooper, müssten diese mit einem „liberalen Imperialismus“ reagieren, der Menschenrechte und staatliche Ordnung wieder durchsetzt – zur Not durch die Schaffung von „liberalen Protektoraten“. Einen schweren Stand haben in dieser Debatte kooperativere Weltbilder: Das *Coming age of regionalism*, in dem Zusammenschlüsse regionaler Kooperation sich verfestigen und zu wichtigen Bausteinen der Global Governance werden oder die Vorstellung, dass die gemeinsamen und vernetzten Problemlagen auf dem *gefährdeten Planeten* auch zu neuen Formen der Global Governance führen, sind Beispiele hierfür.

Bei diesem Kampf um Deutungen handelt es sich aber nicht um bloße akademische Fingerübungen. Denn die zumeist sehr zugänglichen Weltbilder rahmen die politischen Debatten, geben Orientierung und gewinnen so gerade in Zeiten der Unsicherheit an Ausstrahlungskraft.<sup>10</sup> Nicht zuletzt basieren auf ihnen auch eine Reihe von konkreten Strategien und Handlungsoptionen.

### III.2 Handlungsangebote

Es lassen sich drei unterschiedliche Handlungsangebote unterscheiden, wie sich die Politik unter den Bedingungen komplexer Ordnungsstrukturen verhalten sollte.

10] Paul Reuber/Günther Wolkersdorfer, Auf der Suche nach der Weltordnung? Geopolitische Leitbilder und ihre Rolle in den Krisen und Konflikten des neuen Jahrtausends, Petermanns Geografische Mitteilungen, 148, Heft 2, 2004.

## Neue Feinde

Viele der ausgeführten Weltbilder der Zwischenzeit beschreiben zweigeteilte Welten: In Fukuyamas *Ende der Geschichte* wird die Welt in Demokratien und Nicht-Demokratien unterteilt, in Huntingtons *Kampf der Kulturen* tritt der Westen gegen eine konfuzianisch-islamische Allianz an und in Kagans Welt ringen (der amerikanische) Mars und (die alteuropäische) Venus um die Interpretation der Staatenwelt und das Verständnis von Macht und Moral. Der 11. September war der Katalysator, der einige der vormalig eher gegensätzlichen Interpretationen dann in einer politischen Strategie zusammenführte. Aus Fukuyamas „The West was the Best“ und Huntingtons „The West against the Rest“ wurde die politische Idee der „guten Zivilisation“:<sup>11</sup> Von Fukuyama nahm sie die Anleihe, dass das Modell der demokratischen Marktwirtschaften der westlichen Welt ohne Weiteres auf alle anderen Regionen und Länder erfolgreich übertragen werden könne. Von Huntington kommt die Überzeugung, dass der Block der „guten Zivilisation“ in der Lage sei, einen gemeinsamen Willen zu formulieren und es in der Konfrontation keinen „neutralen Grund“ gebe – „wer nicht für uns ist, ist gegen uns“!

Auch in der populären deutschen Schreckensliteratur zum ökonomischen Aufstieg Asiens, wie z.B. in *Weltkrieg um Wohlstand* (Gabor Steingart), wird die ökonomische Frontstellung gegenüber den „asiatischen Angreifern“ betont und konsequenterweise dann auch gleich der Aufbau einer „Wirtschafts-NATO“ gefordert. Gerade im Westen – und auch die meisten einflussreichen Weltbilder sind westlichen Ursprungs – scheint die Sehnsucht nach deutlicheren Konturen in der Weltpolitik wieder zu wachsen. Neue, scheinbar trennscharfe Dichotomien sollen die Lücke wieder füllen, die das entschwundene Freund-Feind-Schema des Kalten Krieges hinterlassen hat, um so die Komplexität des politischen Umfelds zu reduzieren. Der Charme der klaren Fronten mobilisiert, polarisiert und gibt Orientierung, führt jedoch kaum zu angemessenen Antworten, sondern zumeist in politische Sackgassen und Scheinsicherheiten.

## Politische Konkurse

Angesichts der Komplexität, des „generellen Dramas der Politik“, wird von anderen – nicht ohne Eigeninteressen – bereits der politische Konkurs beantragt und das Ende jeder wirksamen, verändernden und effizienten kollektiven Handlungsfähigkeit behauptet. Politik, zumeist zynisch kommentiert, kann hier allenfalls noch moderieren, Probleme verdrängen oder kosmetisch korrigieren. Die Rede vom „Machbarkeitswahn“ umschreibt dabei nichts anderes als den Wunsch nach dem Status Quo. Varianten hiervon sind die permanente Anmahnung des „Reformstaus“ und die damit verbundene Klage über den Staat, seine politische Klasse oder die Uneinsichtigkeit der Bürger sowie ein exaltierter Krisendiskurs, zumeist gepaart mit kulturpessimistischen Zügen. Beides trägt letztlich nicht zu einem konstruktiven Ringen um politische Handlungsfähigkeit bei, sondern führt im Gegenteil zu deren weiterer Delegitimierung – und gelegentlich auch zu antidemokratischen Affekten.

## Dicke Bretter

Eine dritte Option ist – zugegeben – die stillste, die ad hoc am wenigsten greifbare und am schwierigsten zu bewerkstellende – und wird dennoch auf lange Sicht die erfolgversprechendste sein. Sie geht davon aus, dass erstens Komplexität, sei es im europäischen oder globalen Maßstab, ausgehalten werden muss, dass zweitens auch globale Verhältnisse nach Ideen und Interessen geformt und Unsicherheiten konstruiert werden und es sich damit drittens lohnt, ohne in einen naiven Steuerungsoptimismus zu verfallen, Komplexität zu gestalten. Hier überwiegt die Einsicht, dass verbindliche globale Ordnungsrahmen und Regelwerke zur Zivilisierung der Beziehungen zwischen den Staaten (und in den Staaten selbst) beigetragen haben, dass globale und regionale Kooperation nicht zu mehr, sondern zu weniger Komple-

11] Graeme Herd/Martin Weber, Forging world order paradigms – „Good Civilization vs. “Global Terror”, in: Security dialogue, 32/4, 2001.

xität führt, da Vertrauen Komplexität und Unsicherheit reduziert und Gestaltungsspielräume zurückerobert, dass deshalb auch in schwierigem Fahrwasser nicht Selbstentbindung von globalen Regeln, sondern der beharrliche Ausbau der bisher noch selektiven *Global Governance* betrieben werden muss und schließlich, dass wir nicht bereits am Ende der Geschichte, sondern erst am Anfang der Diskussion über effiziente und tragfähige Politiknetzwerke von regionaler und globaler Reichweite sind.

### III.3 Jetstrom und Grundierung

Die Gestaltung von Komplexität wird keine leichte Aufgabe sein. Denn dass sich das Dickicht bald wieder lichten wird, ist kaum anzunehmen. Die *Globalisierung* wird als übergeordneter Trend, als „Jetstrom“<sup>12</sup> internationaler Politik, weiterhin der maßgebliche Bezugsrahmen für das Verhältnis zwischen Ökonomie, Politik und Gesellschaft sein und die politischen Diskurse bestimmen. Zugleich ist *Unsicherheit* die „Grundierung“ gesellschaftlicher Entwicklung, vor deren Hintergrund die politischen Handlungsoptionen und -strategien entworfen werden.

#### Globalisierung

Die enge Form der Globalisierung, die Verdichtung von ökonomischen Prozessen und die Durchdringung von Märkten wird sich – vor allem aufgrund des technologischen Fortschritts (Kommunikation, Information und Transport) und dessen Ausdehnung – weiter durchsetzen. In der Folge werden sich auch die Globalisierungseffekte und Herausforderungen in anderen Bereichen – etwa bei den Konsum- und Kulturmustern oder in der politischen Steuerung – weiter akzentuieren und sich das Bewusstsein der Bedeutung globaler Entwicklungen für die Gesellschaft und die persönliche Entfaltung verstärken.

Der Januskopf der Globalisierung hat jedoch weiter an Kontur gewonnen. Der Globalisierungsprozess, wie er sich heute entwickelt, ist weit davon entfernt, den Weg zu einem „globalen Dorf“ zu beschreiten. So homogenisiert er zwar, indem er immer neue Regionen und Länder mit einbindet und Märkte integriert. Er fragmentiert aber zugleich, da er Entwicklung und Konflikt produziert, Chancen für Gesellschaften eröffnet und deren Verwundbarkeit erhöht, Gewinner wie Verlierer hervorbringt und die Gräben zwischen den „Vernetzten“ und „Entkoppelten“ tiefer zieht. Sowohl zwischen als auch innerhalb der Gesellschaften prallen Glanz und Elend der Globalisierung aufeinander: Hier stehen sich soziale Integration und Marginalisierung, stabile und prekäre Lebensverhältnisse, globale Lebensstile und die Sehnsucht nach „Authentischem“ gegenüber.

„Globalisierung“ als der umkämpfte Leitbegriff der 90er Jahre wird allerdings in den westlichen Industrieländern an ideologischer Durchschlagskraft einbüßen. Die Verfechter eines euphorischen Globalisierungsentwurfs, die den Segen der Globalisierung für alle betonen, und die Vertreter einer prinzipiellen Gegnerschaft, die den Fluch der globalen Ökonomie beschwören, haben bereits heute einem eher nüchtern-skeptischen Blick Platz gemacht: Hier ist Globalisierung weder gut noch schlecht, sondern ein Prozess, in dem einzelne Aspekte – wie die weltweite Vernetzung durch die Informationstechnologie – irreversibel scheinen, dessen Formen aber prinzipiell politisch gestaltbar und damit auch umkämpft bleiben.

#### Unsicherheit

Diese Ambivalenzen des Globalisierungsprozesses schaffen *Unsicherheit* und tragen so zu einem gesellschaftlichen Grundgefühl bei, das sich auch in den westlichen Industrieländern verstärkt hat. In vielen Regionen der Welt ist manifeste Unsicherheit angesichts der alltäglichen Bedrohung durch Hunger, Krankheiten, Repression und Kriege schon lange eine

12] Albert Bressand, Shell Global Scenarios to 2025, The Future Business Environment: Trends, Trade-Offs, and Choices, Royal Dutch/Shell, 2005.

Konstante menschlicher Entwicklung. Während dort die von Kofi Annan beschriebenen elementaren Grundpfeiler menschlicher Sicherheit – die Freiheit von Angst und Mangel und die Freiheit in Würde zu leben – allzu oft porös sind, zog in den Industrieländern ein diffuses Unsicherheitsgefühl ein, das wie kaum ein anderes Thema die politische und öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zieht.

Im Zusammenhang mit Tschernobyl, Challenger und Waldsterben gab es zwar bereits in den 80er Jahren erste „Risikowarnungen“ aus der Mitte der Industriegesellschaften. In den letzten Jahren wurde Unsicherheit jedoch zu einer Dauerangelegenheit, bei der die unterschiedlichen Dimensionen – innere und äußere, gesellschaftliche und persönliche, militärische und soziale – miteinander vermischt werden. Die umgebende Welt scheint „entsichert“ zu sein und die Sehnsucht der verunsicherten Mitglieder der westlichen „Risikogesellschaften“ (Ulrich Beck) des 21. Jahrhunderts heißt „umfassende Sicherheit“. Neben Freiheit und Gerechtigkeit nimmt Sicherheit im Licht der Umfragen auf der Skala der sympathischsten Begriffe mittlerweile einen Spitzenplatz ein und zwar in einem dreifachen Sinne: Sicherheit als Verlässlichkeit der Regeln und gesellschaftliche Kontinuität, als soziale, existenzielle Sicherheit und schließlich als Sicherheit der persönlichen Unversehrtheit.<sup>13</sup>

Ursachen für diese „Verunsicherung“ gibt es viele. Die wachsende „soziale Verwundbarkeit“ (Manuel Castells) der westlichen Gesellschaften ist ein wesentlicher Faktor. Ein größerer Teil der Gesellschaft musste sich bereits aus den „Zonen der sozialen Kohäsion“, der geregelten Arbeitsverhältnisse und der sicheren Daseinsvorsorge verabschieden, andere, wie das Gros der Mittelklasse, haben Angst vor diesem sozialen Absturz.

Durch die Einbrüche von Konflikten aus einer scheinbar „entsicherten“ Welt in die sicher geglaubte und prosperierende westliche „Normalität“ wurde zudem die Einsicht in die Verwundbarkeit moderner Gesellschaften verstärkt – dies nicht nur durch den 11. September. Aus Sicht der westlichen Gesellschaften trat an die Stelle des weitgehend routiniert gehandhabten Konfliktes der Blockkonfrontation eine „neue Unübersichtlichkeit“, der – wie mittlerweile reichlich konstatiert und kommentiert – die maßgeblichen ideologischen, ordnungspolitischen und militärischen Koordinaten abhanden gekommen sind. Während die Bedrohung des „Gleichgewichts des Schreckens“ noch beherrschbar erschien, gelten die klaren Regeln des Kalten Krieges für die heutigen Unsicherheitsphänomene nicht mehr: Zur wachsenden sozialen Unsicherheit kommen Bedrohungsgefühle hinzu, ausgelöst durch terroristische Attacken, Klimawandel und Kriminalität, Finanzkrisen, Pandemien und virtuelle Viren. Das Sicherheitsversprechen der Moderne, das sich auf die Erwartung einer immer besseren Beherrschung von Risiken stützt, ist brüchig geworden. Die Anerkennung von Risiken verläuft dabei sicher nicht immer rational. Aber auch jenseits eines schrillen Alarmismus und immer neuer apokalyptischer Ansagen wird die gesellschaftliche Unsicherheit in den nächsten Jahren für die Politik zu einer paradoxen Herausforderung: Denn der politische Raum darf nicht versiegelt sein gegenüber den Ängsten der Gesellschaft. Geboten ist der sorgfältige Umgang mit ihnen und – wo möglich – die Beseitigung ihrer Ursachen. Zugleich darf der Wunsch nach Sicherheit – und die Reaktion des Staates darauf – nicht so groß werden, dass selbst ein die Freiheit zunehmend einschränkendes, streng kontrolliertes Gemeinwesen als Zufluchtsort empfunden wird. Während auf das nur vage zu befriedigende gesellschaftliche Sicherheitsbedürfnis oft der Ruf nach der vermeintlichen „Gefahrenabwehr“ ertönt, die eher auf vermehrte Eigensicherung, auf die Abkehr von – nun – „riskanten“ Freiheiten, die Wiederkehr des Leviathan, auf soziale Kontrolle setzt, werden die realen Risiken und Bedrohungen eher durch einen „Multilateralismus der Problembewältigung“ gemindert werden können, der stärker kollektive Sicherheit, kooperative Elemente, Transparenz, demokratische Einflussmöglichkeiten und Öffnung in den Vordergrund rückt.

13] Zygmunt Baumann, Hochseilakte können nur die wenigsten wagen, in: Freitag, 34, 2005.

## IV. Fast Forward – Themen und Trends in den internationalen Beziehungen

In den vergangenen Jahren wurde die Liste der politischen Herausforderungen, die wir ohne die Berücksichtigung globaler Zusammenhänge nicht bewältigen können, immer länger. Acht Themen werden aus unserer Sicht mittelfristig die Diskurse in der internationalen Politik bestimmen: Dazu gehören die globale Ökonomie, die Entwicklung von Demografie und Migration, der technologische Fortschritt, die Wiederentdeckung von Klima- und Umweltpolitik, das Management und die Sicherung von Ressourcen, die Entfaltung des Menschen, Konflikte und Sicherheit sowie Fragen von Regierungsführung und Governance. Keines dieser Themen kann isoliert von den anderen betrachtet werden, sie sind vielmehr mit Blick sowohl auf die Problemstellungen als auch auf etwaige Lösungsstrategien vielfältig miteinander verbunden.

### IV.1 Business as usual? Weltwirtschaft und globale Entwicklung

#### Integration...

Aufgrund des technologischen Fortschritts und der besseren Diffusion der Informations- und Kommunikationstechnologie wird die ökonomische Globalisierung auch in den kommenden Jahren neue Märkte und Regionen integrieren. Das Weltbruttosozialprodukt wird 2020 um ca. zwei Drittel höher liegen als heute und damit ähnliche Wachstumsraten wie in den letzten dreißig Jahren aufweisen. Maßgebliche Faktoren für diese Entwicklung sind die Durchdringung von neuen Handelsmärkten, steigende Kapitalmobilität sowie eine rasch wachsende globale Mittelklasse, die nicht nur kaufkräftiger wird, sondern auch höhere Ansprüche an eine effiziente ökonomische Steuerung stellt. Finanzdienstleistungen, Medien und Unterhaltung, Gesundheit, Bildung und Reisen werden weltweit zu den wichtigsten Wachstumsbranchen zählen.

In den westlichen Ökonomien wird der Anteil der industriellen Fertigung weiter abnehmen, allerdings bleiben die meisten Länder – allen voran Deutschland – nach wie vor wichtige Produktionsstandorte für High-Tech-Produkte. Die globalen Märkte werden von rund 500 multinationalen Unternehmen bestimmt werden, deren internationale Arbeitsteilung sich weiter fragmentiert. Zugleich werden kleine, hoch spezialisierte Unternehmen für Nischenprodukte und High-Tech-Innovationen an Bedeutung gewinnen.

Werden die aktuellen Trends fortgeschrieben, sprechen vor allem das junge demografische Profil und die hohe Innovationsfähigkeit dafür, dass die USA auch im kommenden Jahrzehnt die größte Ökonomie sein werden, mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 3%. Japan wird kaum über 1% hinauskommen, dazwischen werden sich – im Schnitt – die Länder der Europäischen Union einpendeln, wobei die Raten in den osteuropäischen Beitrittsländern etwas höher sein werden.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Europa, deren Handelsvolumen sich derzeit auf rund 2,5 Billionen Dollar beläuft und die für rund zwölf Millionen Arbeitsplätze in den USA und Europa verantwortlich sind, werden die wichtigste ökonomische Achse in der Weltwirtschaft bleiben. Der hohe Grad der wirtschaftlichen Verflechtung und der Integration der transatlantischen Ökonomie – fast 75% der FDI in den USA kommen aus Europa (2003), 65% der FDI in Europa aus den USA – wird in absehbarer Zeit von keiner anderen bilateralen Konstellation auch nur annähernd erreicht werden.

Dennoch wird sich die ökonomische Triade (EU-USA-Japan), die bisher in der Weltwirtschaft den Ton angibt, stärker der Konkurrenz von Schwellenländern ausgesetzt sehen:

Die Ökonomie *Chinas*, der Werkbank der Welt, wird sich in den kommenden 15 Jahren ver-



dreifachen und vor allem im Bereich der Fertigungsindustrie weiter an Boden gewinnen.<sup>14</sup> Im Unterschied zu Indien hat China jedoch das Problem, dass es reich werden muss, bevor es alt wird: Die sinkenden Wachstumsraten, die ab 2012 erwartet werden, sind auf den Alterungsprozess in der chinesischen Gesellschaft zurückzuführen (siehe Demografie und Migration). *Indien*, der globale Dienstleister, könnte der Wachstumschampion werden und weist mit seinen zahlreichen gut ausgebildeten, englisch sprechenden Spezialisten ein großes Reservoir an billigen Arbeitskräften und einen expandierenden Konsumentenmarkt auf. Dienstleistungen im Bereich der Softwareentwicklung, aber auch der High-Tech-Forschung sowie die Produktion hochwertiger Güter wie z.B. im Gesundheitsbereich – bereits heute ist der Subkontinent Weltmarktführer bei der Produktion von Generika –, werden den Wachstumskurs Indiens bestimmen. Ob die „überspringende“ Entwicklung Indiens, die sich auf den hochqualifizierten Dienstleistungssektor konzentriert und den industriellen Bereich eher vernachlässigt, jedoch auch in der Lage ist, genügend Arbeitsplätze für die nachwachsende Generation zu schaffen und so die soziale Frage zumindest im Ansatz zu lösen, bleibt fraglich.<sup>15</sup> Der ökonomische Expansionsprozess der asiatischen Schwellenländer nährt auch den Aufschwung in den großen rohstoffreichen Ländern und Agrarproduzenten – allen voran *Russland*, das als Zapfsäule der Welt in erster Linie die fossilen Brennstoffe, aber auch Metalle liefert, und *Brasilien*, das als Rohstofflager und Ernährer die Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften Asiens mit Eisenerz, Kupfer und Nickel, Sojabohnen und Rindfleisch versorgt.

### ... und Ausschluss

Während die großen Schwellenländer in den kommenden Jahren vom Fahrstuhleffekt der globalen Ökonomie profitieren können, droht zugleich die weitere Abkopplung ganzer Regionen. Sowohl zwischen Ländern und Regionen als auch innerhalb der Gesellschaften werden die sozialen Ungleichheiten zunehmen, eine *underclass of states* verfestigt sich.

Die Regionen mit dem stärksten Bevölkerungszuwachs in den kommenden Jahren werden den geringsten Anteil am Wachstum des Weltmarktes haben. Die Entwicklung der Region Mittlerer Osten und Nordafrika hängt weit stärker als andere Regionen von Renteneinnahmen ab, die Wohlfahrtsunterschiede zwischen den ressourcenreichen und den -armen Ländern sind entsprechend groß. Die Region ist insgesamt schlecht in die Weltmärkte integriert – die Anteile am Welthandel (3,4%) und an den ausländischen Direktinvestitionen (knapp 4%) gehören zu den niedrigsten im internationalen Vergleich – und weist zudem auch einen sehr geringen intraregionalen Handel auf. Von Tunesien und Marokko abgesehen, deutet wenig darauf hin, dass ökonomische Reformen auf den Weg gebracht werden und vor allem die ressourcenreichen Länder ihre Wirtschaft über die Öl- und Gasförderung hinaus diversifizieren. Allein 50% der Nicht-Öl-Exporte aus der Region stammen aus Israel. Selbst die ressourcenstarken Länder werden jedoch Probleme haben, angesichts des rasch wachsenden Arbeitskräfteangebots in den kommenden zehn Jahren genügend Arbeitsplätze zu schaffen.

Zwar ist der Anteil Subsahara-Afrikas<sup>16</sup> am Welthandel im Jahr 2005 auf 2% gesunken, lokal verzeichnet es aber einen langsamen Aufschwung. Im Durchschnitt lagen die Wachstumsraten bei rund 5%, wobei in erster Linie ressourcenreiche Länder wie Nigeria einen starken Anstieg zu verzeichnen hatten. Allerdings beginnt diese Entwicklung von einem sehr niedrigen Niveau aus und die Chancen stehen schlecht, dass Subsahara-Afrika bis 2020 Wachstumsraten zu verzeichnen hat, die – ähnlich wie in Indien und China – auch deutlich die Armut reduzieren helfen: Niedrige Produktivität, weiter fallende Preise für landwirtschaftliche Produkte, wachsende Konkurrenz durch asiatische Entwicklungsländer (z.B. in der Textilproduktion), geringe ausländische Direktinvestitionen, nach wie vor eher ländliche Strukturen, schlechte Infrastruktur und

14] Bernd Reddies, China: Kampf um Augenhöhe und Stabilisierung, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

15] Peter Gey/Matthias Jobelius/Renate Tenbusch, Indien: Herausforderungen auf dem Weg zur Weltmacht, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

16] Ulrich Golaszinski, Subsahara-Afrika – die Wiederentdeckung eines Kontinents, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.



eine kleine Mittelklasse, politische Instabilitäten und schlechte Regierungsführung werden die ökonomisch sehr schwierige Situation noch weiter verschärfen. Eine Ausnahme bildet in der Region lediglich Südafrika.

Die ökonomische Entwicklung Lateinamerikas wird sich im Vergleich zum vergangenen Jahrzehnt zwar verbessern, aber weit hinter der Dynamik in Indien, China und Südostasien zurückbleiben. Mit Brasilien an der Spitze wird sich die Region in erster Linie auf Rohstoffe und Nahrungsmittel konzentrieren.<sup>17</sup> Vor allem im Agrobusiness sowie in der Weiterverarbeitung von Mineralien liegen die Wachstumschancen für die südamerikanische Wirtschaft. Im Industriebereich stehen die Länder unter einem starken, vor allem chinesischen, Wettbewerbsdruck. Vieles wird davon abhängen, ob es den Ländern in der Region gelingt, einen funktionsfähigen südamerikanischen Binnenmarkt zu schaffen und sich über ein gemeinsames Entwicklungsmodell zu verständigen, das von den Bevölkerungen auch getragen wird.

Während die *flat world* (Thomas Friedman) Shanghai, Johannesburg, São Paulo und Bangalore erreicht, dehnt sich zugleich auch der *planet of slums* (Mike Davis) aus. Der rasch wachsenden globalen Mittelklasse, die sich nun den Konsumstil der westlichen Industrieländer leisten kann, und der Abnahme der absoluten Zahl an ärmeren und armen Menschen steht die weitere Anhäufung von Reichtum, die geografische Konzentration der Armut und die dramatische Verschlechterung der materiellen, sozialen und gesundheitlichen Situation in den Armutsregionen gegenüber. Zwar trägt vor allem die äußerst erfolgreiche Armutsbekämpfung in Indien und China dazu bei, dass das erste und dringlichste Millenniumsziel (Halbierung der Zahl der Menschen, die mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen müssen, bis 2015) zumindest in Sicht ist. Die extreme Armut fiel von 1990 bis 2002 von 28% auf 21%, was in absoluten Zahlen 130 Millionen Menschen bedeutet. Wird der bisherige – positive – Trend fortgeschrieben, dann werden dennoch im Jahr 2015 ca. 827 Millionen Menschen in extremer Armut leben (und damit 380 Millionen mehr, als die Zielvereinbarung vorsah) und weitere 1,7 Milliarden mit weniger als zwei Dollar pro Tag auskommen müssen. Während Ostasien (16,6%) aufgrund der Entwicklung in China das Ziel schon erreicht hat, Südostasien (10,2%) fast davor steht und die Zahlen in Südasien stark zurückgehen (29,9%), ist die Zahl der Menschen, die in Subsahara-Afrika in extremer Armut leben sowohl in absoluten Zahlen als auch prozentual in den letzten 15 Jahren auf heute 46,6% der Bevölkerung gestiegen. In Lateinamerika ist die extreme Armut leicht zurückgegangen (14,7%), die soziale Ungleichheit, die dort weltweit am ausgeprägtesten ist, hat sich jedoch weiter verschärft. Mit Blick auf die Millenniumsziele sind seit 1990 fünfzig Länder in mindestens einem Millenniumsziel zurückgefallen, weitere 65 Länder werden mindestens eines nicht vor 2040 erreichen und damit um eine ganze Generation verfehlen.<sup>18</sup> Aus europäischer Sicht ist besonders die Armutsentwicklung in den ehemaligen Sowjetrepubliken besorgniserregend: Während in den meisten Ländern der Human Development Index – ein kombinierter Indikator aus Einkommen, Bildung und Gesundheit – in den letzten Jahren stetig angestiegen ist, haben seit 1990 18 Länder Rückschläge zu verzeichnen – zwölf davon liegen in Subsahara-Afrika, die weiteren sechs auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Damit scheinen auch die Entwicklungswege der Entwicklungsländer weiter sehr heterogen zu verlaufen, mit gravierenden Folgen für die Stabilität ganzer Regionen.

## Unsicherheiten

Die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft ist jedoch mit einer Reihe von Unsicherheiten verbunden. Neben externen Ereignissen wie Kriegen, Naturkatastrophen oder einer generellen Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage (die auch die Versorgung mit Rohstoffen und Energie gefährdet) sind die wichtigsten Faktoren, die auf diese Entwicklung Einfluss nehmen,

17] Wolf Grabendorff, Lateinamerika: Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

18] United Nations, The Millennium Development Goals Report, New York, 2007; UN Millennium Project, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, New York, 2005.

technologischer Wandel und Innovationen, der Grad der Verflechtung und der Integration der Märkte, die Ausgestaltung der ökonomischen Institutionen sowie die Rolle der USA.

Während skeptische Szenarien auf eine Ära der Unsicherheit verweisen, die das ökonomische Klima negativ beeinflussen könnte, gehen optimistische Szenarien davon aus, dass grundlegende Innovationen – wie z.B. die Entschlüsselung des menschlichen Genoms und die Verbindung von Bio- und Nanotechnologie – sowie die Integration von neuen Märkten einen nachhaltigen Weltwirtschaftsaufschwung befördern können. Der Aufstieg Chinas wird zwar zu protektionistischen Affekten und einer Reihe von härteren Handelskonflikten führen, insgesamt wird die Weltwirtschaft dennoch weiter liberalisiert werden. Die USA werden in Zukunft im Vergleich zu anderen ökonomischen Hauptländern von einer weiteren Öffnung der Märkte weniger profitieren und könnten sich – auch für Europa – in der Handelspolitik zu einem noch schwierigeren Partner entwickeln. Zahlreiche, sich überlappende bilaterale und regionale Abkommen werden die handelspolitischen Beziehungen regeln, in denen vermehrt auch soziale und ökologische Standards festgelegt werden. Im günstigsten Falle führt dies zu einem neuen Anlauf für ein globales Regime, im wahrscheinlicheren Fall zur weiteren Desintegration der ökonomisch entkoppelten Regionen, zur noch besseren Integration der ohnehin bereits vernetzten Industrie- und großen Schwellenländer oder – im Falle einer weiteren Renaissance der Regionen – zu einem „regionalen Merkantilismus“. Nach wie vor fragil sind auch die Entwicklungswege in China und Indien. Vor allem unbewältigte innerstaatliche soziale und politische Transformationsprozesse, die ökologischen Grenzen des Wachstums sowie Krisen in der Energieversorgung könnten die wirtschaftliche Dynamik empfindlich stören. China als größter Dollarharter, wichtiger Markt und Auslandsinvestor ist jedoch schon so weit in die globale Ökonomie integriert, dass ein massiver Einbruch der wirtschaftlichen Dynamik sich auch auf die Weltwirtschaft auswirken würde.

Eine noch negativere Einschätzung der globalen Sicherheitslage würde die Sicherheitskosten weiter steigen lassen und vor allem im Bereich des Transports, der Kommunikation sowie der Produktion und des Handels von High-Tech-Gütern zu Restriktionen führen. Eine Verschlechterung der Energieversorgungssicherheit könnte die Suche nach alternativen Energiequellen beschleunigen, kurzfristig werden jedoch die Energiepreise steigen. Angesichts geringer Wachstumsraten entwickelt sich aus dem anfänglich sicherheitspolitisch motivierten, partiellen Protektionismus – vor allem in einigen „alten“ Industrieländern – ein neuer Wirtschaftsnationalismus mit hohen Hürden für transnationale Übernahmen und Fusionen, mit Auflagen für Unternehmen, die im Ausland investieren, sowie – insbesondere in Europa – mit einer restriktiven Migrationspolitik. Zu einem noch größeren Streitpunkt in der transatlantischen Ökonomie werden die US-Defizite werden, die die US-Administration aufgrund des weiter wachsenden Verteidigungshaushalts nicht in den Griff bekommt. In einer prosperierenden Ökonomie können die USA mit diesen Defiziten umgehen, in einer schwächelnden Weltwirtschaft jedoch könnten sich die wichtigsten Finanziers des Defizits (China, Japan, Südkorea, OPEC) aus der bisherigen Leitwährung zurückziehen. Angesichts der Rückwirkungen auf die eigene wirtschaftliche Position könnten Länder wie China jedoch auch zum finanzpolitischen Samariter werden, den Dollar weiter stützen, diese Vormacht nun allerdings stärker als bisher auch politisch nutzen – z.B. in Verbindung mit einem stärkeren Gewicht in den internationalen Foren oder gegen eine geplante US-Intervention.

Das Wohl und Wehe der internationalen ökonomischen Institutionen wird auch in den kommenden Jahren von der transatlantischen ökonomischen Kooperation abhängen sowie von der Fähigkeit und dem Willen der USA und der EU, die Schwellenländer stärker in die *economic governance* einzubinden. Substanzielle Fortschritte bei der politischen Gestaltung der Finanzmärkte dürften bei der Fortschreibung der aktuellen Dollar-Euro-Relation am Widerstand der USA scheitern und sich auf Teilaspekte beschränken, die – wie die Kontrolle von Steueroasen – mit anderen Kernthemen der internationalen Politik eng verknüpft sind. Ob freilich eine mas-

sive Dollarkrise den Spielraum für eine neue Finanzmarktarchitektur bildet, ist angesichts der weltwirtschaftlichen Verwerfungen, die dieser Schritt auslösen würde, zumindest fraglich.

### Die Interessen eines Handelsstaats

Deutschlands Einfluss in den internationalen Beziehungen basierte stets auf seiner Wirtschaftskraft. Der „Exportweltmeister“ ist wie kaum ein anderes Land auf offene Märkte und eine funktionsfähige globale Wirtschaft angewiesen und profitierte in den vergangenen Jahren ganz besonders von der weiteren Integration der Märkte, vor allem in Osteuropa. Der künftige Wohlstand Deutschlands wird damit zu großen Teilen davon abhängen, inwieweit die Märkte stabil bleiben und die globalen ökonomischen Ordnungselemente an die neuen Bedingungen angepasst werden. Gerade für das stark integrierte Deutschland kann eine generell unkooperative Weltwirtschaft große Folgen haben. Eine auf Kooperation und Einbindung abzielende, Gestaltungskraft entfaltende Außenwirtschaftspolitik wird damit eine der Schlüsselaufgaben der Zukunft sein.<sup>19</sup>

Zwar hat Deutschland in der globalen Ökonomie eine wichtige Stimme, die Einflussmöglichkeiten von Einzelstaaten auf die Architektur der globalen Ökonomie sind jedoch – mit Ausnahme der USA – sehr begrenzt. Die Antwort auf diese Schwächung kann nur die weitere Integration Europas sein – nach innen, um einen starken und dynamischen Wirtschaftsblock zu formen (z.B. durch eine gemeinsame Wettbewerbspolitik oder die Wiederbelebung des makroökonomischen Dialogs), und nach außen, um als gewichtige Stimme in den multilateralen Foren die Reform der Institutionen voranzubringen. Eine vollständige Europäisierung der deutschen Außenwirtschaftspolitik muss dabei mittelfristig das Ziel sein.

Zwar wurde das internationale Finanzsystem in jüngerer Zeit von einer Großkrise verschont. Die systemischen Risiken, die immer wieder zur Destabilisierung der Märkte führen – Währungsspekulationen und Wechselkursschwankungen, Leistungsbilanzungleichgewichte oder die zunehmende Bedeutung von schwer kontrollierbaren Hedgefonds und Private Equity Unternehmen – sind jedoch nach wie vor vorhanden. Der tendenziell krisenhaften Entwicklung der Finanzmärkte kann nur durch einen starken, transparenten und demokratisch legitimierten internationalen Ordnungsrahmen begegnet werden, der neben den staatlichen auch die privaten Akteure mit einbezieht. Neben der besseren Kontrolle von Marktakteuren würden auch ein neuer Anlauf zur Entschuldung von Ländern (z.B. durch einen internationalen Insolvenzmechanismus) und der Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen zur Stabilität der Märkte beitragen. Die internationalen Aufsichtsbehörden, allen voran der IWF, müssen reformiert werden. Dazu zählen insbesondere die Neuausrichtung der Quoten- und Stimmrechte mit Blick auf die größere Bedeutung der Schwellenländer sowie die Verbesserung des Krisenmanagements. Die Umsetzung der Handlungsoptionen hängt in erster Linie davon ab, inwieweit die wichtigsten Finanzplätze – hier vor allem die USA und Großbritannien – bereit sind, zu einer Stabilität des Systems beizutragen.

Deutschlands exportbasierte Wirtschaft muss an einer langfristigen Erhöhung der weltweiten Kaufkraft und der Integration neuer Märkte interessiert sein. Die ökonomische und soziale Entwicklung vor allem der europäischen Nachbarschaft, aber auch bisher wenig entwickelter Weltregionen, um langfristig neue Absatzchancen zu schaffen und die Märkte durch entwicklungs- und wirtschaftspolitische Instrumente zu stabilisieren, muss deshalb ein Ziel deutscher Außenwirtschaftspolitik sein (siehe Kapitel 5.5).

Die handelspolitische Orientierung Deutschlands wird auch in Zukunft eine Reihe von außenpolitischen Zielkonflikten aufwerfen, die nicht leicht zu bewältigen sind. Bei einer Reihe von

19] Michael Dauderstädt/Christian Kellermann, Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

Zielkonflikten, wie z.B. beim Handel mit sensiblen Gütern oder beim Waffenexport, sollte eher darauf hingearbeitet werden, die Glaubwürdigkeit deutscher Politik, z.B. in der Menschenrechtspolitik und der Konfliktprävention, zu stärken als wirtschaftliche Partikularinteressen zu bedienen. Andere, die Gesellschaft stärker betreffende Zielkonflikte, wie z.B. der Umbau und die Öffnung des europäischen Agrarmarktes oder generell der weitere gesellschaftliche Anpassungsprozess, sind schwieriger zu bewältigen.

## IV.2 Population matters! Demografie und Migration

### Zwei Welten

Die Vorhersagen zur Bevölkerungsentwicklung sind relativ stabil. Während der Ausbruch von Kriegen und Krisen nur schwer zu bestimmen ist, die meisten Technologien und der Großteil des Kapitalstocks des Jahres 2050 erst noch geschaffen werden müssen, sind heute schon mehr als 40% der Weltbevölkerung von 2050 geboren. Die Vereinten Nationen erwarten, dass 2020 rund 7,5 Milliarden und 2050 ungefähr 9,2 Milliarden Menschen auf der Erde leben werden (2005: 6,5 Milliarden), über die Hälfte davon in Asien. Während die Weltbevölkerung zwischen 1950 und 2000 um 142% zugenommen hat, wird sie voraussichtlich bis 2050 nur noch um 49% steigen – und dann auf diesem Stand stagnieren.<sup>20</sup> Die kommenden vierzig Jahre könnten damit das Ende der massiven, globalen Bevölkerungsexpansion bringen und das Problem „Überbevölkerung“, wie es im 20. Jahrhundert in den internationalen Beziehungen diskutiert wurde, würde von der Agenda verschwinden.

Bevölkerung und Bevölkerungsentwicklung werden jedoch weiterhin entscheidende Faktoren in den internationalen Beziehungen und der globalen Ökonomie bleiben. Denn der weitere – wenn auch weniger rasche – Anstieg der Weltbevölkerung, der sich zudem stärker regional konzentriert und mit anderen, die Situation verschärfenden Entwicklungen einhergeht (Urbanisierung, Wüstenbildung, Überfischung, Trinkwassermangel, massive Verbreitung von Kleinwaffen), wird den Druck auf die Verteilung von Ressourcen, auf die ökologischen Systeme und das soziale Zusammenleben weiter erhöhen. Die regionalen Entwicklungen werden noch unterschiedlicher als bisher verlaufen. Der Großteil des Bevölkerungszuwachses wird in den Regionen zu verzeichnen sein, die ihn ökonomisch, politisch, ökologisch und sozial am wenigsten verkraften können. Asien bleibt der Kontinent mit der weltweit größten Bevölkerung, jedoch zeigen sich sehr unterschiedliche Trends: Während auf Pakistan und Bangladesch ein immenser demografischer Druck lastet, wird in China zwar die Bevölkerungszahl nicht zurückgehen, aber die Verschiebungen in der Altersstruktur werden besonders abrupt sein: 2020 werden über 400 Millionen Chinesen über 65 Jahre alt sein. Am schnellsten wächst die Bevölkerung in Subsahara-Afrika, Nordafrika und im Mittleren Osten, wo sich 16 der 20 geburtenstärksten Gesellschaften befinden. Besonders in Zentralafrika (68%), aber auch in West- und Ostafrika (52% und 55%) wird die Bevölkerung in den kommenden 20 Jahren stark zunehmen, während im südlichen Afrika die Bevölkerung aufgrund der AIDS-Pandemie stagniert. Im Mittleren Osten wird vor allem das Arbeitskräfteangebot dramatisch zunehmen (bis 2025 um 50%) und sich damit der Druck auf die Arbeitsmärkte verstärken. Unter den neun Ländern (Indien, Pakistan, Nigeria, Demokratische Republik Kongo, Bangladesch, Uganda, USA, Äthiopien und China), die in den kommenden 40 Jahren knapp die Hälfte des Zuwachses ausmachen werden, ist nur ein entwickeltes Industrieland.

In vielen Entwicklungsländern werden sich die verschiedenen demografischen Risikofaktoren überlagern, die die Gefahr eines internen Konfliktes deutlich erhöhen. In den kommenden zehn Jahren werden rund eine Milliarde mehr Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, davon 97% in den

20] UNFPA, State of World Population 2007, New York, 2007; United Nations Population Division, World Population Prospects: The 2004 Revision, New York, 2004.

Entwicklungsländern.<sup>21</sup> Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den hohen Anteilen an 15- bis 24-Jährigen („youth bulges“), die in manchen Ländern bis zu 60% der Bevölkerung ausmachen und häufig massiv von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Verstärkt durch eine rasche Urbanisierung werden sie dort, wo die ökonomischen Chancen rar und die Jugendarbeitslosenraten hoch sind, zu einer sozialen Herausforderung und einem insgesamt sehr instabilen politischen Faktor („angry young men“).<sup>22</sup>

In den meisten entwickelten Ländern wird dagegen die Bevölkerungszahl zurückgehen und das Durchschnittsalter deutlich ansteigen. 2030 wird in Westeuropa fast jeder Vierte über 65 sein, in Subsahara-Afrika macht dieselbe Altersgruppe nur rund 4% der Bevölkerung aus. Vor allem Russland (mit rund 10% bis 2025), die osteuropäischen Staaten, aber auch Japan sind am stärksten vom Bevölkerungsrückgang betroffen. In Westeuropa wird in Italien, Deutschland und Spanien die Bevölkerung leicht zurückgehen, während in Großbritannien und Frankreich auch in den kommenden 20 Jahren Bevölkerungswachstum zu verzeichnen sein wird. Bis 2020 werden in Deutschland die Auswirkungen der demografischen Entwicklung (Bevölkerungsschrumpfung) freilich kaum spürbar sein, wohl aber die Verschiebung der Alterszusammensetzung der Bevölkerung, in erster Linie die der Arbeitskräfte. Die Versorgung des Arbeitsmarktes mit qualifizierten Arbeitskräften sowie die Finanzierung und Gestaltung der Sozialversicherungssysteme wird in diesem Zeitraum zu einer noch schwierigeren Herausforderung.

### Das Jahrhundert der Städte

Ein weiteres demografisches Merkmal ist die rasche Urbanisierung. Seit 2006 leben „offiziell“ zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit mehr als 50% der Weltbevölkerung in Städten, 2020 werden es mehr als 60% sein. Nahezu der gesamte Bevölkerungszuwachs in den kommenden Jahren wird in den Städten anfallen. Besonders schnell wird die Urbanisierung in den Entwicklungsländern voranschreiten. In Lateinamerika, wo bereits heute 75% der Bevölkerung in Städten leben, wird sich der Trend fortzuschreiben, in den bisher wenig verstädterten Regionen wie Asien und Afrika wird er sich beschleunigen. Tokyo (28 Mio.), Mumbai (28 Mio.), Lagos (25 Mio.), Shanghai (24 Mio.) und Jakarta (22 Mio.) werden in zehn Jahren die größten städtischen Agglomerationen sein. Im Mittleren Osten und Nordafrika, wo vor zwei Jahrzehnten erst 30% der Bevölkerung in Städten lebten, werden es 2020 rund 70% sein. Der urbane Ballungsraum überschneidet sich mit den Küstenregionen, in denen in den kommenden drei Jahrzehnten rund 75% der Menschen leben werden. Große Städte, die weltweit nun zu *den* zentralen Einheiten des ökonomischen Wachstums und der Herstellung von Kultur und Wissen werden, gewinnen auch – als eine Art moderner Stadtstaaten – an Einfluss in den (ökonomischen) Globalisierungsprozessen. Die Stadt ist Chance und verdichteter Problembezirk, Wohlstandsenskave und Slumgebiet zugleich. Für viele bedeutet sie eine relative Verbesserung ihrer Lebenssituation, für die in weiten Teilen der Entwicklungsländer verarmte Landbevölkerung wird sie zum Zufluchtsraum. Gleichzeitig ist die städtische Wildnis nicht nur in den Entwicklungsländern voller Risiken, die mit großen Herausforderungen für die städtische Infrastruktur und die Sozial-, Bildungs- und Gesundheitssysteme einhergehen. Der Abbau städtischer Arbeitslosigkeit dürfte in den kommenden Jahren für die Stabilität ganzer Regionen ebenso wichtig sein wie die Lösung der Klimafrage oder Fortschritte bei der Abrüstung.

### Migration

Neben der anhaltenden Migration der Landbevölkerung in die Stadt sowie der Zwangsmigration durch Kriege und Naturkatastrophen wird aufgrund der ungleichen Bevölkerungsentwicklung, der unterschiedlichen Altersstrukturen und der akzentuierten ökonomischen und sozialen

21] Erfried Adam, Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

22] In Ländern mit einem hohen Bevölkerungswachstum besteht ein doppelt so hohes Risiko, dass es zu bürgerkriegsähnlichen Konflikten kommt.



Disparitäten wahrscheinlich auch die grenzüberschreitende Migration von den armen zu den reich(er)en Ländern zunehmen. Das tatsächliche Ausmaß der internationalen Migration hängt freilich von zahlreichen Faktoren ab (wie der sozialen und ökologischen Lage im Entsendeland, der öffentlichen Meinung in den Empfängerstaaten, der konkreten Einwanderungsregime etc.), die sich nur schwer im Vorhinein bestimmen lassen. Tatsächlich ist die Binnenmigration, d.h. die Bevölkerungsbewegung innerhalb eines Landes, wesentlich größer als die internationale Migration, die zur Zeit ca. 170 bis 190 Millionen Migranten umfasst, ein Großteil davon in unmittelbarer Nachbarschaft von politischen und ökologischen Krisenregionen.

Migration wird es in den kommenden Jahren hauptsächlich in die USA (das größte Nettoempfängerland legaler Migranten, vor allem aus Lateinamerika und Südasien) und in die Europäische Union (vor allem aus Nordafrika, dem Mittleren Osten, Südasien und den postkommunistischen Staaten) geben sowie innerhalb einer Region von den weniger entwickelten zu den besser entwickelten Ländern. In Europa, das rund ein Drittel der weltweiten Nettozuwanderung aufnehmen wird, wird Deutschland das größte Empfängerland sein, gefolgt von Großbritannien und Italien. Die wichtigsten Entsendeländer sind die Türkei, Ägypten und der Iran. Bis 2050 gehen die UN von einer Netto-Migration nach Deutschland von neun Millionen aus (Großbritannien 6 Mio. und Italien 5 Mio.). Aufgrund der massiven Einschränkung der dauerhaften Einwanderung durch traditionelle Zielländer, des wachsenden Emigrationsdrucks, aber auch durch die Ausweitung von Menschenschmuggel ist in den vergangenen Jahren die Zahl der nicht legal eingereisten Migranten stark angestiegen – ohne dass es hierfür gefestigte Zahlen gibt. Zugleich sind ganze Branchen, wie z.B. in Spanien, auf die illegalen Migranten angewiesen.

Die Wirtschaftsnationen mit einer niedrigen Geburtenrate werden zu aktiven Einwanderungsländern werden, die offensiv um qualifizierte Zuwanderer werben müssen, um die demografische, aber vor allem die Lücke auf dem qualifizierten Arbeitsmarkt zu schließen. Ländern wie Deutschland mit einem traditionell hohen Anteil an Migranten und bereits bestehenden Migrationsstrukturen könnte dies leichter fallen als z.B. Japan, wo die kulturellen Barrieren für eine nennenswerte Ausweitung der Zuwanderung zu hoch sind. Auf Seiten der entwickelten Länder kann dies kurzfristig zu einem besseren Arbeitskräfteangebot, aber auch zu sozialen Spannungen und kulturellen Konflikten führen. Durch einen Wirtschaftsabschwung würden in der EU die Migranten schlechter integriert werden, die öffentliche Meinung wäre zunehmend protektionistisch, aber auch fremdenfeindlich eingestellt und das aktive Anwerben von Einwanderern könnte – auch als Folge von Sicherheitsbedrohungen – drastisch eingeschränkt werden.

In den Entsendeländern wiederum ist die Abwanderung von Fachkräften ein veritables Entwicklungshindernis. Hiervon sind besonders die afrikanischen Länder mit einem kleinen Reservoir an Fachkräften betroffen, wie Ghana, Nigeria und Algerien. In Indien haben in den 90er Jahren 60% der Absolventen der Technischen Hochschulen das Land verlassen – ein Exodus, der nun teilweise ausgeglichen wurde durch die insgesamt große Zahl an qualifizierten Arbeitskräften sowie die zunehmende Auslagerung von Arbeit nach Indien selbst. Trotz der teilweise erfolgreichen Reintegrationspolitik der prosperierenden Schwellenländer (wie z.B. Taiwan) wird sich in den kommenden Jahren dieser Verteilungskonflikt angesichts massiver Anwerbungspraxen der Länder des Nordens weiter verschärfen.

### Grenzen überschreiten

Deutschland kann mittelfristig auf die globale Bevölkerungsentwicklung keinen großen Einfluss ausüben. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen sollten dazu genutzt werden, die Beschlüsse der Kairoer Bevölkerungskonferenz umzusetzen (in erster Linie mit Blick auf Frauenrechtspolitik und Familienplanung), und bei der entwicklungspolitischen Schwerpunktsetzung könnte stär-

ker als bisher die Zuwanderungsstruktur nach Westeuropa berücksichtigt werden.<sup>23</sup>

Eine Kombination aus gesteuerter Zuwanderung von Qualifizierten und besseren Integrationsstrategien wird kurz- und mittelfristig jedoch die einzige Möglichkeit sein, um den Bedarf an gut ausgebildeten Arbeitskräften decken zu können. Zugleich könnte eine (Teil-)Legalisierung illegaler Migration, die fester Bestandteil der europäischen Ökonomien ist, dem Menschen-smuggel partiell das Wasser abgraben und die gefährlichen Migrationsbedingungen entschärfen. Das Zuwanderungsregime, das im europäischen Verbund entwickelt werden muss, wird neben den Einwanderungskriterien auch die Frage der Familienzusammenführung klären müssen, die einen Großteil der Zuwanderung in die EU-Staaten ausmacht. In dieses Paket gehört auch eine Debatte über die Bedeutung und Notwendigkeit von kontinuierlicher Zuwanderung, auf die insbesondere Deutschland bisher weder politisch noch gesellschaftlich vorbereitet ist.

Der Zugriff der entwickelten Länder auf ausgebildete Fachkräfte in erster Linie aus Entwicklungsländern, um die eigenen (bildungs-)politischen Defizite zu kompensieren, etablierte eine weitere Facette globalen Ungleichgewichts. Die aktiv werbenden Einwanderungsländer werden sich mit Fragen der Kompensation auseinandersetzen müssen, auch wenn die Maßnahmen dazu sich nur schwer durchsetzen lassen: Diskutiert wird zurzeit unter anderem eine *exit tax*, die das Unternehmen an das Entsendeland zu entrichten hat.

In den urbanen Zentren der kommenden Jahrzehnte werden Verkehrssysteme, Ressourcenaufbereitung, Flächenmanagement, soziale Infrastruktur und innovative Verwaltungsstrukturen die Schlüsselthemen sein. Deutsche Kommunen haben hierzu vieles anzubieten. Eine engere Kooperation in diesen Bereichen mit den dynamischen Stadtregionen, die oftmals auch die wirtschaftlichen Zentren der Kontinente sind, käme auch deutschen Städten und Regionen zugute.

### IV.3 Alles ist möglich? Technologie und Information

#### Online

Der technologische Fortschritt war einer der einflussreichsten Faktoren der gesellschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten. Neue Technologien haben die Kommunikation, die Produktion und Verteilung von Waren, die Nahrungserzeugung, die medizinische Behandlung, aber auch die Kriegsführung stark verändert. Mehr als alles andere hat vor allem die Informationstechnologie die Entwicklung der Weltwirtschaft befördert, Märkte integriert und neue erschlossen. Bereits heute erleichtert das Internet internationales politisches Management von der Bekämpfung der Vogelgrippe bis zur Organisation des Weltsozialforums.

Auch in den kommenden Jahren wird die technologische Entwicklung nicht an Dynamik verlieren. Unsichtbarer und personalisierter werden die Technologien der Zukunft enger mit den unterschiedlichen politischen, sozialen und privaten Aspekten des Lebens verschränkt sein. Besonderes Augenmerk wird auf dem Zusammenspiel von drei Technologien liegen: Die bereits gut etablierte Informationstechnologie wird noch kleiner, schneller, billiger, benutzerfreundlicher und breiter verfügbar und damit allgegenwärtig sein; Fortschritte in der Biotechnologie werden es ermöglichen, lebende Organismen besser zu verstehen, zu verändern und zu kontrollieren; mit Hilfe der Nanotechnologie werden kleinste Strukturen erobert und Miniaturen entwickelt, die die Kapazitäten der beiden anderen Technologien beträchtlich erhöhen werden. In der Kombination und Integration der verschiedenen Technologien werden die größten Potenziale vermutet. Die medizinische Forschung, Materialwissenschaften, Sicherheitstechnik, die Agroindustrie und moderne Transportsysteme sind die wichtigsten Felder, auf die das Zusam-

23] Ernst Hillebrand, Zu viele oder zu wenige? Demografische Entwicklung und internationale Migration, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.



menspiel der Technologien Einfluss haben wird. Ohne den massiven Einsatz von Technologie (*GrinTech* – Green Integrated Technology) sind auch die drängendsten Umweltprobleme in den kommenden Jahren kaum in den Griff zu bekommen: Neue Verfahren zur Wassergewinnung und verbesserte Filtertechniken könnten dazu beitragen, dass sauberes und billiges Wasser gerade auch in den urbanen Ballungszentren nicht zum knappen Gut wird; durch intelligente und biologisch vollständig abbaubare Materialien kann es möglich werden, Müll zu vermeiden statt ihn zu produzieren.

Die Resultate des weiteren Vormarsches der Technologisierung werden jedoch ambivalent sein. Im Unterschied zur Informationstechnologie, die ohne große Widerstände gesellschaftlich akzeptiert wurde, wird dies für das weitere Vordringen der Technologien des 21. Jahrhunderts nicht mehr gelten. Ihre Kehrseiten werden deutlicher. Sie zeigen sich in der Verletzung der Privatsphäre durch den Bestand an großen Datenbasen und Überwachung, in neuen, ethisch komplexeren Fragen in der Biotechnologie, in unsicheren Folgenabschätzungen und in der hermetischen Kontrolle von Technologien, von denen – in den falschen Händen oder durch Unfälle – eine massive Gefahr ausgeht. Eine Reihe dieser Technologien werden zum öffentlichen Politikum und ihre Einführung und Weiterentwicklung stärker als bisher von sozialen und politischen Kontroversen begleitet werden. Auch die Frage der „Rückfindung“ von Technologien, die veraltet sind oder sich als zu riskant erweisen, wird an Bedeutung gewinnen.

### Echtzeit

Nicht zuletzt durch den Fortschritt in der Informationstechnologie spielen Kommunikation und Medien eine zunehmend wichtige Rolle in den internationalen Beziehungen. Aufgrund der wachsenden Unübersichtlichkeit der internationalen Beziehungen und des Verlusts an politischer Entscheidungssicherheit gewinnen Medien mehr Einfluss auf die politischen Prozesse. Durch Satellitenfernsehen und neue Stationen wie Al Jazeera und Abu Dhabi TV, durch Talkradios, aber auch mit dem rasanten Wachstum der „Blogosphäre“ schreitet die Dezentralisierung der Medien und der Informationsbeschaffung weiter voran. Aus dem vielfältigeren und breiteren Informationsfluss, der – trotz massiver Abwehranstrengungen in autoritären Regimen – zu durchlässigeren Systemen führen kann, können sich die Individuen ihre eigenen Wahrheiten bilden. Der dezentrale Zugang zu Informationen und zur Informationsverbreitung macht es gleichzeitig den unterschiedlichsten politischen Akteuren leichter, kampagnenfähig zu werden, zu überzeugen, Ansichten zu propagieren und sich zu organisieren: Das Internet als kaum zensiertes Medium ist hier von großer Bedeutung, das Spektrum der Interventionen reicht von der Petition im Netz und dem virtuellen „J'accuse“ bis zu Bekennervideos von Terroristen zum Herunterladen.

Am Beispiel des Fernsehens wurde in den letzten Jahren deutlich, wie stark (inszenierte) Bilderwelten unsere Weltbilder beeinflussen. Echtzeit, Liveübertragung, Pool-Journalismus und neue Kriegstechnologie trugen im zweiten Golfkrieg zu einer strategischen Besetzung des Bildschirms bei, die den keimfreien Krieg ohne Opfer präsentieren sollte – eine Strategie, die sich allerdings im dritten Golfkrieg nicht zuletzt aufgrund der Dezentralisierung von Informationen und einer veränderten Einstellung vieler Medien nicht mehr durchsetzen ließ. Reich gebildete Informationen können eine „Moral der Wahrnehmung“ (Georg Seeblen) schaffen, die zum Handeln auffordert, während der umgekehrte „CNN-Effekt“ dazu führt, dass dem Weltgeschehen, das in der Berichterstattung nicht vorkommt, auch nur wenig Beachtung – und politisches Handeln – geschenkt wird. Die Diskussion über „mediale Bilderkämpfe“ und die aufklärerische, verzerrende oder formierende Rolle der Medien in den internationalen Beziehungen zeigt schließlich, dass die öffentliche Meinung zu einem wichtigen Faktor der internationalen Politik geworden ist und die Frage, wie und über welche Medien sie beeinflusst werden kann, weiter an Bedeutung gewinnen wird.

## Offline

Mit modernen Kommunikationstechnologien wie dem Internet war die Hoffnung auf den *great equalizer*, den großen Gleichmacher, verknüpft, mit dessen Hilfe Wissen und Information global transferiert und genutzt werden können. Tatsächlich gibt es eine weitere Facette der globalen Ungleichheit. Eine virtuelle Mauer trennt die Länder, die nahezu beliebig über Informations- und Kommunikationstechnologie verfügen, und diejenigen, deren Zugang sehr begrenzt ist. Zwar drückt sich der *digital divide* durchaus sehr real auch in anderen Kategorien aus (ländlich/urban, Einkommen, Gender, Bildung, Alter), die geografischen globalen Ungleichheiten sind jedoch am eklatantesten: Der weitaus größte Teil der Menschheit ist nach wie vor abgekoppelt von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien: Rund 90% der Internetnutzer leben in den industrialisierten Ländern. Mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung hat keinen Zugang zu einem Telefon, 19 von 20 haben keinen zum Internet. Während in Kanada und den Vereinigten Staaten der Durchdringungsgrad (Internetuser/Bevölkerung 2007) bei 69,7% und in Europa bei 38,9% liegt, bilden der Mittlere Osten (10%) und Subsahara-Afrika (3,6%) die Schlusslichter.<sup>24</sup> Der ganze afrikanische Kontinent hat – ohne Südafrika – weniger Internetverkehr als Manhattan. Asien (10,7%) weist große Unterschiede auf: Während in China mit 137.000.000 Nutzern die größte und sehr schnell wachsende Internetgemeinde besteht und auch die Tigerstaaten und Japan einen hohen Durchdringungsgrad haben, sind Teile Südasiens und vor allem die zentralasiatischen Republiken (mit durchschnittlichen 2,3%) abgekoppelt. In Lateinamerika (17,3%) sind in erster Linie die Länder des *Cono Sur*, allen voran Chile und Argentinien, besser vernetzt als die Andenstaaten oder Mittelamerika.

Für die kommenden Jahre ist zu befürchten, dass sich das Entwicklungsgefälle zwischen den *have nets* und den *have nots* weiter vertiefen wird. Der Teil der Welt, der über die Technologien verfügt und sie weiterentwickelt, wird sich noch umfassender vernetzen. Einige Länder in Asien werden besser angebunden sein, auch Teile Lateinamerikas – vor allem Brasilien, wo in den letzten Jahren mehr als 20 Milliarden Euro in Telekommunikationsprojekte investiert wurden, während es im Mittleren Osten, in Südasien und Subsahara-Afrika nicht mehr als zwei Milliarden waren.<sup>25</sup> In der entkoppelten Welt werden Inseln der Information und Kommunikation entstehen, wo in erster Linie die gesellschaftlichen Eliten und NGOs besser vernetzt sind.

Informationstechnologie nutzen zu können ist heute einer der kritischen Faktoren, um Wohlstand herzustellen. Der mangelnde Zugang ist so ein Hindernis für die soziale und ökonomische Entwicklung von armen Nationen. Entscheidend für die weitere Ausdehnung moderner Kommunikationstechnologien sind dabei – wie bei vielen anderen Technologien auch – nicht nur „harte“ Faktoren, wie eine stabile und breite physische Infrastruktur, Marktzugang und Erschwinglichkeit, sondern auch „weichere“ Faktoren, wie der Ausbildungsstand der Bevölkerung (Lese- und Sprachkompetenz) und die lokale Akzeptanz neuer Technologien.

## Homebase

Deutschland ist ein Hochtechnologieland, dessen wirtschaftlicher Erfolg und gesellschaftliche Prosperität zu weiten Teilen davon abhängen, wie es gelingt, innovative Produkte und Verfahren zu entwickeln, zu integrieren und auf den Märkten zu platzieren. Vieles deutet darauf hin, dass die Märkte der Zukunft grün sein werden. Mobilitäts- und Verkehrstechnologien, Bioplastik, Wasser- und Abwassertechnologien und Energieeffizienz stehen exemplarisch für diese Schlüsselfelder, die unmittelbar mit der Lösung wichtiger Zukunftsaufgaben verbunden sind, wie der Gestaltung der Urbanisierung, der Klimafrage oder der Bewältigung von Wasser- und Ressourcenkonflikten. Deutschland als „globalen Umwelttechniker“ zu positionieren, eröffnet zudem Chancen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Neben den wirtschafts- und

24] Internet World Stats, [www.internetworldstats.com/stats.htm](http://www.internetworldstats.com/stats.htm), 26.03.07.

25] UNESCO, World Report: Towards Knowledge Societies, Paris, 2005; Social Watch, Report 2006: Impossible Architecture, Paris, 2006.

innovationspolitischen Weichenstellungen sowie der Umstellung der heimischen Industriestruktur ist hierfür vor allem das Engagement Deutschlands in der internationalen Klima- und Umweltpolitik notwendig.

Noch schneller als bisher veraltet vorhandenes Wissen und wird durch neues ersetzt. Mit Blick auf diese raschen Zyklen von Wissen und Technologie und angesichts der demografischen Entwicklung sowie der immer engeren Verbindung von Technologie und Arbeit werden die Organisation und Vermittlung von Wissen sowie die sinnvolle Anpassung und Gestaltung von (beruflichen) Lebensläufen zu wichtigen Zukunftsaufgaben.

Der Weg in die viel zitierte Wissensgesellschaft und der Einsatz neuer Technologien wird sowohl im nationalen wie globalen Maßstab zu einer Reihe von Konflikten führen: zu Verteilungskonflikten zwischen unterschiedlichen Fraktionen der Wirtschaft aufgrund von Innovationen, zu Konflikten zwischen ethischen Prinzipien und Wettbewerbsinteressen, zwischen dem Wunsch nach offenen Märkten und dem Bedürfnis nach Schutz von Innovationen, oder auch zwischen dem Recht auf Privatheit und dem Bedarf an Kontrollmechanismen. Die gesellschaftliche Akzeptanz neuer Technologien wird immer mehr zur Voraussetzung für die Umsetzung grundlegender Innovationen werden. Eine sorgfältige Risikofolgenabschätzung und eine transparente öffentliche Debatte über neue Technologien sind hierfür unerlässlich.

Dies umfasst besonders die „präventive Kontrolle“ von sensiblen Technologiebereichen, durch die dem technologisch Möglichen gesellschaftspolitische Grenzen gesetzt werden müssen. Diese können auch in einem Verbot der Entwicklung oder in der „Rückfindung“ von Technologien liegen. In den Ländern des Südens muss Entwicklungspolitik dazu beitragen, dass umweltschädliche Technologiestufen übersprungen werden (*leapfrogging*).

Der nur in Ansätzen vorhandene Zugang zahlreicher Länder des Südens zu Information und Technologie behindert deren Entwicklung entscheidend. Deshalb muss durch internationales Engagement darauf hingearbeitet werden, dass der Zugang zu Technologie möglich und erschwinglich wird (z.B. durch die massive Verbreitung des von Mitgliedern des Media-Labs von MIT entwickelten 100-Dollar-Laptops), der Analphabetismus abgebaut sowie die Ausbildung verbessert wird. Der Technologietransfer muss jedoch eingebettet sein in einen Wissenstransfer, der die gesellschaftlichen und kulturellen Aspekte von Technologie mit berücksichtigt. Dazu beitragen könnten etwa eine stärkere internationale Kooperation bei der Ausbildung (z.B. über Hochschulen und Unternehmen), um den *brain gain* für die Entwicklungsländer zu erhöhen, sowie Maßnahmen, um den *brain drain* in Richtung der entwickelten Länder zumindest einzudämmen (siehe Kapitel 4.2.).

#### IV.4 Riskante Zeiten? Konflikt und Sicherheit

Kollektive Sicherheit und kollektive Verteidigung – gewährleistet durch die UN und die NATO – waren die beiden Grundkonzeptionen, auf die sich Deutschlands Sicherheit in der Nachkriegszeit stützte. Auch wenn sie nicht immer kohärent umgesetzt wurden, so bildeten sie dennoch einen stabilen Rahmen, in den Deutschland an der Nahtstelle des Weltkonfliktes in erster Linie als „Sicherheitsnehmer“ eingebettet war.

Mit dem Wegfall der Systemkonfrontation jedoch entstand sowohl mit Blick auf die Akteure als auch auf die Bedrohungen und Risiken eine sicherheitspolitische Unübersichtlichkeit, für die bisher noch keine politischen Handlungsmuster entwickelt wurden. Die UN konnten sich nach anfänglichen Hoffnungen in den 90er Jahren nicht als stabiles und effizientes Rückgrat einer robusten Weltfriedensordnung etablieren; die NATO befindet sich in einem Transformationsprozess mit ungewissem Ausgang; neue, regionale sicherheitspolitische Projekte könnten zu wichtigen Strukturelementen in einer Weltordnung werden, sind aber nach wie vor sehr fragil

und begrenzt in ihrer Reichweite. Dagegen ist die Renaissance von Großmachtpolitik, die Wiederkehr des Krieges als politisches Mittel und die wachsende Neigung zur Selbstentbindung von kollektiven Normen unverkennbar, die die multilaterale Weltordnung seit Mitte der 90er Jahre immer mehr beschädigen. Eine tragfähige Architektur für kollektive Sicherheit zu finden, bleibt eine der wichtigsten Aufgaben der internationalen Politik. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn es eine Verständigung über die Natur der gegenwärtigen Krisen und Risiken gibt.

Merkmale der heutigen Risiken sind ihre enge Verknüpfung und Interdependenz, die rasche Regionalisierung von lokalen Konflikten, asymmetrische Konstellationen, die wichtige Rolle der Medien sowie eine stärkere Bedrohungswahrnehmung in den entwickelten Ländern. Die in den jüngsten Berichten zur UN-Reform (*Towards a More Secure World, In Larger Freedom*) zusammengestellten globalen „Bedrohungslisten“ erfassen die wichtigsten sicherheitspolitischen Risiken und decken sich weitgehend mit den Problemlisten von nationalen Regierungen und Regionalorganisationen: Ökonomische und soziale Bedrohungen, einschließlich Armut, Krankheiten und Umweltzerstörungen; Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten, einschließlich Bürgerkriegen und Genozid; nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen; Terrorismus und grenzüberschreitende Kriminalität.

Damit richtet die Politik in den Ländern des Nordens mehr und mehr ihr Augenmerk auf die Frage, inwieweit Konflikte und Probleme einiger Regionen und Länder des Südens auch die Sicherheit und die Ökonomien der Länder des Nordens gefährden könnten. Während gerade für Deutschland die konkreten Bedrohungen seit 1990 abgenommen haben, werden nun auch einige klassische (entwicklungs-)politische Probleme als sicherheitspolitisch relevant definiert, deren Rückwirkungen auf die Länder des Nordens nicht kalkulierbar sind. Vielschichtiger, diffuser und damit auch unberechenbarer als der Ost-West-Konflikt, birgt dieses Panoptikum viel Konfliktstoff und führt zu einem wachsenden Gefühl der Unsicherheit in den Ländern des Nordens. Von wessen Sicherheit reden wir also? Wer soll wodurch vor welchen Gefahren geschützt werden? Diese Fragen gilt es zu berücksichtigen, wenn wir uns heute über sicherheitspolitische Risiken verständigen.

Innerhalb der Vielzahl der sicherheitspolitischen Herausforderungen werden in den westlichen sicherheitspolitischen Kreisen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen als die potenziell größte Bedrohung von globaler Sicherheit, der Terrorismus als die unmittelbarste Gefahr und die von innerstaatlichen Spannungen ausgelösten regionalen Konflikte als der vorherrschende Konflikttypus der kommenden Jahre angesehen.

### Terrorismus

Seit dem 11. September 2001 und weiteren Anschlägen auf allen Kontinenten (mit Ausnahme Lateinamerikas) ist der transnationale Terrorismus und seine Bekämpfung das beherrschende Thema in den internationalen Beziehungen. Er wird in den westlichen Gesellschaften als ein maßgeblicher Faktor von Unsicherheit wahrgenommen, der Umgang mit der Bedrohung ist jedoch umstritten.

Zur Entstehung dieser Form des Terrorismus tragen eine Vielzahl von Faktoren bei: Dazu gehören eine motivierende Ideologie, die die Unterschiede zwischen den terroristischen Akteuren überbrückt und die zahlreichen spezifischen regionalen Konflikte zu einer scheinbaren Gesamtstrategie fusioniert, eine vordergründig unerschütterliche Hegemonialmacht, die als externer Förderator dient („der große Teufel“), starke gesellschaftliche Spannungen, aus denen Gewaltmilieus entstehen sowie emblematische Organisationen. Gleichzeitig scheinen die Strukturen des Terrorismus sehr flexibel auf Veränderungen zu reagieren: Durch den Druck des „Krieges gegen den Terror“ wird das terroristische Netzwerk nun lockerer geknüpft und ist zunehmend gesichtslos, während al Qa’ida selbst zunehmend die Rolle der ideologischen und sozialen

Führerschaft übernimmt. Besonders beunruhigend für die westlichen Gesellschaften ist, dass islamistischer Terrorismus nicht nur in den viel zitierten gescheiterten Staaten entsteht, die die Rekrutierung und Ausbildung sicher begünstigen, sondern auch innerhalb der westlichen Gesellschaften selbst.

Die Vernichtung von Menschenleben und die Zerstörung von Symbolen einer „westlichen Ordnung“ sind Teil einer terroristischen Kommunikationsstrategie, die über die Opfer und Ziele des Angriffs hinaus in erster Linie auf die psychischen Effekte abzielt und zwei Botschaften transportieren soll: Zum einen vermitteln die Terroristen gegenüber den potenziellen Anhängern, dass Angriffe gegen den übermächtigen Westen, seine Vertreter und seine Kultur, möglich und wirksam sind und sie in dieser asymmetrischen Auseinandersetzung durchaus politische Macht entfalten können. Zugleich wirkt die Inszenierung des Terrors und die Publizität der einzelnen Tat in – vor allem demokratische – Gesellschaften hinein und bewirkt dort Verunsicherung, Angst und Einschüchterung. „Der Guerillero besetzt das Land, der Terrorist das Denken“ (Heribert Prantl). Gerade der massenhafte Zugang zu modernen Kommunikationsmitteln wie dem Internet eröffnet dem Terror neue Möglichkeiten, seine Propaganda zu potenzieren.

So hat hauptsächlich der Terrorismus bewirkt, dass der (tatsächlich vorhandene oder nur unterstellte) Wunsch nach Sicherheit der Gesellschaften in den letzten Jahren eine so große Bedeutung erlangte. Manche Länder reagierten nach außen mit militärischer Gewalt, fast alle nach innen mit dem massiven Ausbau von Sicherheitsstrategien – auf die privatisierte Gewalt folgte der Krieg zwischen Staaten, auf die Verunsicherung der Gesellschaftlichen die „Sicherheitshysterie“ der Gesellschaft. Militärische Aktionen trugen in der Vergangenheit jedoch gerade nicht zur Sicherheit und zur Eindämmung des Terrorismus bei, sondern schwächten im Gegenteil die politischen Strategien gegen den Terror und führten zu einer weiteren Polarisierung und zur Bestätigung der These vom *clash of civilizations*. Indem internationales Recht gebrochen wird, Menschenrechte nicht eingehalten oder aus taktischen Gründen Bündnisse mit autoritären Staaten eingegangen werden, findet eine Art „Anverwandlung“ statt, die die Legitimität der Terrorismusbekämpfung westlicher Staaten weiter untergräbt. Das Alptraumszenario im Irak ist zugleich das Traumszenario des Terrors, in dem sich „der Westen“ seiner wichtigsten Waffe, seiner zivilen, ökonomischen und sozialen Attraktivität, komplett entledigt hat. Mit Blick auf seine Entstehungsfaktoren und die aktuelle Bekämpfungsstrategie ist es wenig wahrscheinlich, dass der transnationale Terrorismus in den kommenden Jahren vollständig überwunden wird. Sollte der Krieg jedoch zum Dauerzustand werden, hätte dies verheerende Folgen für die (demokratischen) Gesellschaften und eine kooperative internationale Ordnung. Ein nachhaltiger Erfolg gegen den Terrorismus wird nur dann zu erzielen sein, wenn strukturell ähnliche Mittel vermieden werden. Konkret bedeutet dies, dass der „Kampf gegen den Terror“ in erster Linie eine Frage der Politik und der Verbrechensbekämpfung ist und nicht des Militärs.

### Abrüstung und Proliferation

Die Proliferation von Massenvernichtungswaffen wird in allen westlichen Sicherheitsdoktrinen als eine der wichtigsten Bedrohungen für globale Sicherheit angesehen. Zugleich standen jedoch Fragen von vertraglicher Abrüstung und Rüstungskontrolle in den letzten Jahren nicht mehr ganz oben auf der Tagesordnung. Die Chance, nach dem Ost-West-Konflikt den Abbau der Rüstungsbestände zu beschleunigen, ein neues, den veränderten Bedingungen angepasstes Abrüstungs- und Kontrollregime zu etablieren und damit auch eventuell neue Atommächte zu verhindern, wurde bisher nicht genutzt. Und die bestehenden Regime sind – trotz unbestreitbarer Erfolge wie zum Beispiel des Atomwaffensperrvertrags – in ihrem Bestand gefährdet und kommen von unterschiedlichen Seiten immer mehr unter Druck.

So besteht derzeit eine deutliche Tendenz zur weiteren Verbreitung und Modernisierung von Atomwaffen, die eine „Spirale der Angst“ auslösen könnte. Pakistan, Indien und (vermutlich)



Nordkorea sind bereits Atommächte geworden, und auch Israel soll über atomare Sprengköpfe verfügen. Der Iran arbeitet mit Hochdruck an einem Nuklearprogramm, das, so die Einschätzung der IAEA, auch militärisch genutzt werden soll. Vor allem in den sicherheitspolitisch sensiblen Regionen wie Ostasien (Japan) und dem Mittleren Osten (Ägypten und Saudi-Arabien) könnten weitere Länder die atomare Bewaffnung als eine sicherheitspolitische Option betrachten. Eine Ausweitung der Atomstaaten würde nicht nur die Rüstungskontrolle wesentlich erschweren, sondern auch – wie das Beispiel von Pakistan und Nordkorea zeigt – die Gefahr der Proliferation zwischen den Staaten erhöhen. Es wächst die Gefahr eines „nuklearen Supermarktes“, der den Zugang terroristischer Akteure zu waffenfähigem Material potenziell erleichtern könnte. Die alten Atomstaaten wiederum modernisieren derzeit ihre atomaren Arsenale und zeigen damit an, dass sie auch in Zukunft ihre privilegierten Besitzstände verteidigen und nicht auf Kernwaffen verzichten möchten. Zugleich rücken sie von der in der Vergangenheit ausschließlich „politischen“ Rolle der Kernwaffen ab, indem taktische Atomwaffen entwickelt werden, die ausdrücklich für den Einsatz vorgesehen sind („mini-nukes“).

Während bei den Atomwaffen eine Rüstungsspirale nicht zu übersehen ist, die in den kommenden Jahren eine gefährliche Dynamik in Gang setzen könnte, ging die Zahl der Staaten zurück, die chemische oder biologische Waffen produzieren – nicht zuletzt als Folge der *Biological and Toxin Weapons Convention*. Nun richtet sich der Blick stärker auf nichtstaatliche Akteure. Atomwaffen sind bislang noch zu teuer, um sie außerhalb staatlicher Strukturen herzustellen (es sei denn, die Gruppen werden von Staaten unterstützt), aufgrund der raschen Weiterentwicklung und Verbreitung biotechnologischer Forschung besteht jedoch eine realistische Gefahr, dass Terroristen in den Besitz biologischer und chemischer Waffen gelangen, die leicht herzustellen oder zu beschaffen sind. Eine der zentralen Fragen wird sein, wie die erfolgreichen Regime so angepasst werden können, dass sie effektiv auch die Herstellung und den Besitz durch nichtstaatliche Akteure unterbinden.

Bei der Kontrolle von Kleinwaffen, der verheerendsten Waffe in den aktuellen Konflikten, gibt es dagegen bisher keine verbindlichen und effizienten Regime. Rund 90% aller Kriegsoffer werden heute durch Kleinwaffen getötet, geschätzte 650 Millionen Waffen sind im Umlauf, die Hälfte davon in privatem Besitz. Ein Teil von ihnen vagabundiert – begünstigt durch die organisierte Kriminalität<sup>26</sup> – von Krisengebiet zu Krisengebiet. Überwiegend sind sie jedoch ganz legal exportiert worden. Preisgünstig, leicht zu transportieren und zu verstecken, einfach zu bedienen, sind sie die „perfekten“ Waffen für die „neuen Kriege“ (Mary Kaldor). Zwar bildete das UN-Aktionsprogramm zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen von 2001 den Ausgangspunkt für zahlreiche, in erster Linie zivilgesellschaftliche Initiativen. Das Programm enthält eine Reihe von Handlungsempfehlungen (wie z.B. die Identifizierung und Zerstörung von Überschusswaffen im staatlichen Besitz), die Kontrollregime sind jedoch nach wie vor sehr schwach. Vor allem der Widerstand der großen Produzenten (USA und Russland) verhinderte bis heute, dass Waffen in zivilem Besitz miteinbezogen, verbindliche Standards für Waffentransfers (die auch das Konfliktrisiko im Empfängerland berücksichtigen) beschlossen und nichtstaatliche Akteure als Empfänger ausgeschlossen werden. Auch auf der Überprüfungskonferenz zum Aktionsprogramm 2006 konnten trotz des Drucks der EU keine weiteren Vereinbarungen getroffen werden. Angesichts der Gewaltsituation in vielen Ländern ist diese Leerstelle ein gravierendes Problem für die Krisenprävention.

### Fragile Staaten – fragile Regionen

Schätzungen zufolge leben heute rund zwei Milliarden Menschen in fragilen Staaten. Die Bandbreite reicht hier freilich von schwachen Staaten, die in einzelnen Bereichen Defizite aufweisen, bis hin zu Bürgerkriegsländern und kollabierten Staaten, die keinerlei Kontrolle mehr

26] Richard Mörbel/Sönke Schmidt, Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität: Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

über ihr Territorium haben. Zumeist zieht sich der Prozess des Scheiterns bis zum kompletten Zusammenbruch über eine längere Zeit hin. Fragile Staaten haben gravierende Defizite bei der Versorgung mit staatlichen Grundfunktionen, wie der Durchsetzung eines legitimen Gewaltmonopols, der Rechtsetzung, der Steuererhebung oder der sozialen Versorgung. Bei der Entwicklung eines Landes zu einem gescheiterten Staat spielen zahlreiche Faktoren eine Rolle, die sich von Land zu Land ganz unterschiedlich auswirken. Zwei davon ziehen sich allerdings wie ein roter Faden durch die „Geschichten des Scheiterns“: Soziale Ungleichheit sowie die Diskreditierung des Staates sind entscheidende Ursachen für Instabilität. Unter dem brüchigen Glacis der nationalstaatlichen Hülle bestehen Strukturen, die nicht Stabilität schaffen, sondern Ursache für Konflikte sind. Autokratische Herrschaft und eine neopatrimoniale Politik, häufig begleitet von systematischer Korruption, diskreditieren die staatlichen Institutionen. Der Mangel an robuster Staatlichkeit und gemeinwohlorientierten Eliten stärkt wiederum andere, substaatliche Strukturen: Während in den „Schattenstaaten“ die Loyalität des „Staatsbürgers“ abnimmt, gewinnen ethnische und religiöse Bindungen sowie die soziale Kontrolle von Clans und lokalen Machthabern an Bedeutung.

Auch der Formwandel von kriegerischen Konflikten wird zumeist auf die „Krise der Staatlichkeit“ zurückgeführt. Die Auflösung des Gewaltmonopols, schwache Institutionen und eine mangelnde Legitimierung des Staates durch die Gesellschaft gelten als wichtige Voraussetzungen, bzw. als Begleiterscheinungen der Eskalation gewalttätiger Auseinandersetzungen. „Staatenzerfallskriege“, so Herfried Münkler, treten in vielen Regionen an die Stelle von „Staatenbildungskriegen“ zu Zeiten der Entkolonisierung. Heftigster Ausdruck solcher regionaler Konfliktformationen sind die sogenannten „neuen Kriege“ (Mary Kaldor), die zu über 90% in den Regionen des Südens stattfinden und sich durch ein hohes Maß an Diffusion, Irregularität und Asymmetrie auszeichnen. All jene Grenzziehungen, die – zumindest in der Clausewitz’schen Vorstellung – den klassischen Krieg kennzeichneten, z.B. zwischen Regierung, Armee und Bevölkerung, zwischen Kombattanten und Zivilisten, zwischen eigenem und fremdem Territorium und zwischen Politik und Ökonomie, verwischen. Es steht nicht mehr primär die Eroberung der Staatsgewalt im Zentrum. Vielmehr dominieren andere Ziele, wie z.B. Identitätspolitik oder die Aneignung von (lokalen) Reichtumsquellen, Energieressourcen etc. Die entstehenden Kriegsökonomien dienen der Finanzierung der Kampfhandlungen, werden aber auch selbst zur Grundlage von Konflikten. Staatlichkeit scheint hier oft nur den Anschluss von regionalen Kriegsherren an den Weltmarkt zu versperren, sofern dieser etwas zu liefern hat, seien es Diamanten, Opiate, Hölzer oder Menschen. Die Informalisierung der Auseinandersetzungen führt auch dazu, dass Konflikte selten durch ein Abkommen zwischen Konfliktparteien beendet werden, sondern über einen längeren Zeitraum hinweg auslaufen oder schwächer werden – aber auch rasch wieder aufflammen können. In der Hälfte der befriedeten Staaten bricht durchschnittlich in weniger als fünf Jahren erneut ein Konflikt aus.<sup>27</sup> Besonders problematisch ist die Phase etwa drei Jahre nach einem Friedensabkommen, wenn sich das Augenmerk der Weltöffentlichkeit (und die Geldbörsen) internationaler Geber längst anderen, brennenderen Krisenregionen zugewandt hat und die oberflächliche Stabilität hergestellt ist, nicht aber die Ursachen der häufig durch soziale oder wirtschaftliche Konflikte genährten Krise behoben sind. Hier besteht die besondere Herausforderung für die Vereinten Nationen darin, trotz fehlender internationaler Öffentlichkeit ein Bewusstsein für die gefährdete Region zu erzeugen und eine kontinuierliche personelle wie finanzielle Hilfe zu organisieren, die auch zur Entwicklung eines wirtschaftlichen Wachstums im jeweiligen (Post-)Konfliktland beiträgt.

In vielen Regionen, auch in unmittelbarer Nachbarschaft der Europäischen Union, haben sich vielschichtige Konfliktformationen herausgebildet, die zumeist weniger von weltpolitischen Entwicklungen als vielmehr von den Beziehungen innerhalb der Region selbst abhängen. Die „Sicherheitsregionen“ zeichnen sich typischerweise durch miteinander verbundene sicher-

27] David Harland, Die Aufmerksamkeit für Konflikte hält nicht lange an, Interview mit dem Leiter der „Best Practices“-Einheit in der Hauptabteilung der Vereinten Nationen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 41, 2005.



heitspolitische Faktoren aus: Dazu gehören institutionelle Schwächen von beteiligten Staaten, informelle Ökonomien, Migration, transnationale Guerillaaktivitäten, Schmuggel, die massive Verbreitung von Kleinwaffen, ökologische Katastrophen oder Ressourcenausbeutung. Fragile Staaten gelten schon seit längerem als ein sicherheitspolitisches Problem mit regionaler Reichweite. Jugoslawien, Liberia, Afghanistan, Haiti, Kambodscha und Somalia – Staaten, in denen es z.T. bereits zu Interventionen kam, sind die bekanntesten Beispiele. Mit dem 11. September 2001 und der Verbindung zwischen transnationalem Terrorismus und gescheiterten Staaten als „sicheren Häfen“ für Terroristen ist das Problem endgültig ins Zentrum der sicherheitspolitischen Überlegungen der EU und der USA gerückt. „America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones“, heißt es in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA von 2002. An die Stelle der Bedrohung durch die Macht eines Staates tritt nun die Bedrohung durch die Machtlosigkeit eines (Ex-)Staates. Bisher scheinen die Antworten darauf nur wenig zu fruchten: Regionen wie Zentralafrika oder das Dreieck zwischen Afghanistan, Iran und Turkmenistan könnten in den kommenden Jahren weiter in einen Kreislauf aus Gewalt und Instabilität schlittern. Die Bilanz der Protektorate des „liberalen Interventionismus“ der 90er Jahre sowie des militärisch geführten Kampfs gegen den Terror ist mager. Nachhaltiges *state building* in den fragilen Staaten, wie es z.B. durch die neu eingerichtete UN-Peacebuilding-Commission gewährleistet werden soll, wird eine der Kernherausforderungen von Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren sein. Das Ausmaß dieser Herausforderung kann angesichts der Aufgabe nur erahnt werden: Die Peacebuilding-Commission soll zwischen sicherheitspolitischen Maßnahmen, unterschiedlichen Geberländern, Truppen stellenden Ländern und den internationalen Finanzregimen vermitteln.

### Ausweitung der Kampfzone?

Keine der hier formulierten Herausforderungen ist ausschließlich militärisch zu lösen, und bei jedem einzelnen der Probleme spielt die militärische Komponente die geringste Rolle: Diplomatie, Kooperation und globale Regime im Falle der Abrüstung, Polizei und Geheimdienste, Aufklärung und Gesellschaftspolitik im Falle des Terrorismus und präventive Konfliktbearbeitung und nachhaltiges *state building* im Falle der Regionalkonflikte werden mittelfristig die erfolgversprechenderen Ansätze sein.

Dies scheint auch Konsens in der deutschen und europäischen Politik zu sein. Sowohl die europäische Sicherheitsstrategie als auch das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ gehen von einem breiten Sicherheitsbegriff aus, der ein vornehmlich *präventives* Gesamtinstrumentarium erfordert. So soll sich die „umfassende Sicherheitsstrategie“ auf eine breite Palette von nichtmilitärischen Instrumenten und Methoden stützen und ein kohärentes und gemeinsames Vorgehen der unterschiedlichen Akteure der deutschen Sicherheitspolitik („vernetzte Sicherheit“) gewährleisten. Die Idee eines mehrdimensionalen Ansatzes schlägt sich bisher am prominentesten im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ nieder, der 2004 verabschiedet wurde. Die Schwierigkeit bei der Prävention von Krisen besteht darin, ein Frühwarnsystem zu etablieren, das die Prozesse internationaler Entscheidungsfindung einbezieht und den gesamten Prozess vom ersten Ausgeben eines Frühwarnsignals bis zur Formulierung und schließlich zur Implementierung der Präventionsstrategie einbezieht. Dabei gilt insbesondere die Lücke zwischen Frühwarnung und präventiver Aktion als problematisch, deren Ursachen einerseits in der zuweilen wenig politiknah formulierten Analyse der „Frühwarner“, andererseits im mangelnden politischen Willen der Entscheidungsträger gesehen wird.

Im Widerspruch zu den immer wieder formulierten Grundanliegen der deutschen Sicherheitspolitik steht jedoch die reale Umsetzung: Nach wie vor fehlt es – über die Zusammenarbeit in Einzelfällen hinaus – an einem Gesamtkonzept für die vernetzte Sicherheit. Der Aktionsplan kam kaum über seine symbolische Wirkung hinaus, der Präventionsgedanke schlug sich bisher

weder in der finanziellen Ausstattung der entsprechenden Instrumente noch in einer Strategie nieder. Durch die strategische Lücke entsteht die Gefahr, dass unter diesen Vorzeichen ein erweiterter Sicherheitsbegriff lediglich in ein erweitertes Verteidigungsverständnis mündet, das den Verteidigungsfall entgrenzt, die Aufgaben der Bundeswehr (nach innen und außen) ausdehnt, ohne die zivilen Instrumente zu stärken. Bereits heute wird das Militär in den Auslandseinsätzen z.B. für polizeiliche Aufgaben eingesetzt, für die es eigentlich nicht zuständig ist und die es finanziell und personell zunehmend überfordert. Eine sicherheitspolitische Alternative, die Europa aktiv nach außen vertreten will, erfordert jedoch den zügigen Ausbau der zivilen Komponenten.

Mit Blick auf die krisenhafte Entwicklung in einigen Regionen und die Frage, unter welchen Voraussetzungen externe Akteure auf legitime Weise zum Schutz der Zivilbevölkerung intervenieren können, wurde auf der Ebene der Vereinten Nationen das Konzept „Responsibility to Protect“ (R2P) entwickelt. Seine Kernaussage lautet: Wenn ein Staat nicht willens oder in der Lage ist, seine Bevölkerung vor Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen, geht die Verpflichtung zum Schutz auf die anderen Mitglieder der Internationalen Gemeinschaft über. Dabei kommt angesichts der Tatsache, dass die (militärische) Intervention das äußerste Mittel zur Beilegung eines Konfliktes sein soll, der Frühwarnung eine wichtige Rolle zu. Auf UN-Ebene wurde mit der Berufung von Francis Deng als neuer *Special Advisor for the Prevention of Genocide* durch Generalsekretär Ban Ki Moon im Mai 2007 dieses Amt aufgewertet und der (bisher nur rhetorischen) Bedeutung des R2P-Konzeptes auch faktisch Rechnung getragen. Im Aktionsplan der Bundesregierung wird zwar auch ein Bekenntnis zum R2P-Konzept ausgedrückt, jedoch fehlt bislang dessen konkrete inhaltliche Ausgestaltung.

In direktem Zusammenhang mit dieser noch ungelösten Aufgabe steht die Frage, wie die deutsche Politik in den kommenden Jahren mit Auslandseinsätzen deutscher Soldaten umgehen wird. Trotz der über 10.000 deutschen Soldaten, die sich mittlerweile weltweit in den Krisenherden im Einsatz befinden, kommt eine grundlegende politische und gesellschaftliche Debatte über den Sinn und Zweck von Auslandseinsätzen nur mit Mühe in Gang: Eher werden Auslandseinsätze an der Öffentlichkeit „vorbei geschmuggelt“<sup>28</sup>, indem die Risiken verharmlost, ihr militärischer Charakter heruntergespielt und die Ziele und Perspektiven zumeist nicht klar benannt werden. Dass von der Verlängerung des Afghanistan-Mandats kaum mehr öffentlich Notiz genommen wurde, wird in der Bundeswehr zunehmend mit Unruhe gesehen. Statt Militäreinsätze zu „verbergen“, sollte vielmehr Anstrengung darauf verwendet werden, sie zu politisieren und den Entscheidungsprozess öffentlich zu machen.

In diesem Zusammenhang wird immer wieder verlangt, dass Deutschland mit Hilfe eines Kriterienkatalogs seine Interessen hinsichtlich des Zwecks des Einsatzes und der Einsatzgebiete „klarer“ formulieren soll. Sicher könnte eine solche Debatte dazu beitragen, die Transparenz von Entscheidungen zu verbessern und Orientierungspunkte für Einsätze zu bieten. Das Ergebnis kann jedoch keine „Checkliste“ sein, in der unter dem Strich dann ein klares Pro oder Contra steht. Auch in den kommenden Jahren werden die einzelnen Missionen stets Einzelfallentscheidungen bleiben (müssen), in denen das Parlament seine Rolle eher noch selbstbewusster als bisher wahrnehmen sollte. Auch sollte sich die Diskussion nicht an den immer wieder postulierten, aber kaum jemals definierten „nationalen Interessen“ orientieren, denen dann z.B. Kalküle zur Sicherung von Rohstoffinteressen entspringen, als vielmehr an den Schutzbedürfnissen der betroffenen Menschen und an gemeinsam vereinbarten Regeln. Die fünf Kriterien zur Prüfung des Einsatzes militärischer Mittel (Ernsthaftigkeit der Bedrohung, Absicht der Intervention, letztes Mittel, Angemessenheit, Konsequenzen), die auch in das Abschlussdokument des UN-Gipfels 2005 einfließen, könnten für eine strukturiertere Debatte nützlich sein. Aber auch hier gilt: Wer nach Kriterien für Auslandseinsätze fragt, muss mit der Krisenprävention

28] Ulrich Speck, Kosmoblog, Die Zeit, <http://blog.zeit.de/kosmoblog/?cat=26>, 17.07.2007.

beginnen. Mit Blick auf das Weißbuch ist zudem zu klären, in welche Strukturen das internationale sicherheitspolitische Engagement, wozu im Extremfall auch ein militärisches Eingreifen gehören kann, eingebettet wird. Die Einsätze sollten in ein System kollektiver Friedenssicherung im Rahmen der UN integriert werden, die Beiträge regionaler Strukturen müssen eng mit den UN Strukturen verzahnt und ihnen zugeordnet werden.

Mit Blick auf die verschiedenen außenpolitischen Felder hat sich aus deutscher Sicht in der Sicherheitspolitik ohne Zweifel der größte Wandel vollzogen. Eine strategische Debatte über die Konsequenzen, Instrumente und Ziele deutscher Sicherheitspolitik kam jedoch in den vergangenen Jahren nur schleppend voran. Auch das „Weißbuch 2006“ änderte daran nichts. Durch eine Enquete-Kommission zu „vernetzter Sicherheit“, die Politik und Zivilgesellschaft, Bundeswehr, Sicherheitsexperten und Partner aus dem Ausland mit einbezieht, könnte der Anstoß für eine breitere gesellschaftliche Debatte gegeben werden, die in ein knapp und konzise formuliertes Strategiepapier münden könnte – gedacht nicht als Schlusspunkt, sondern als Ausgangspunkt für weitere Debatten. Gerade die Sicherheitspolitik muss sich ein notwendiges Maß an Flexibilität bewahren, um auf Krisensituationen angemessen reagieren zu können, aber zugleich auf einem Fundament an Berechenbarkeit und Verlässlichkeit aufgebaut sein.

Der grundsätzliche Konsens in der deutschen Politik, der Prävention – einer angemessenen, effektiven und kostengünstigeren Bearbeitung eskalationsträchtiger Konflikte – Vorrang vor der Intervention, einer nachträglichen Reaktion auf Kriege, Genozide oder Staatszerfallsprozesse, einzuräumen, muss sich deutlicher als bisher in einer strategischen Einbettung der bestehenden Instrumente, in ihrer Finanzierung und Ausweitung und in ihrer Koordinierung niederschlagen.<sup>29</sup> Hierbei kann auf die Vorarbeit einiger im Bereich Frühwarnung/Früherkennung international tätiger Nichtregierungsorganisationen zurückgegriffen werden. Die ersten Ansätze zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit, wie z.B. im Rahmen des Aktionsplans, sollten deshalb konsequent ausgebaut werden. Erste Studien kommen in ihrer Bewertung des Aktionsplans drei Jahre nach dessen Erstellung zu dem Schluss, dass weder bei der systematischen Vernetzung vorhandener Frühwarninstrumente noch beim Abgleich krisenrelevanter Informationen mit nichtstaatlichen Einrichtungen vorwärtsweisende Entwicklungen erkennbar sind.<sup>30</sup>

Vernetzte Sicherheit erfordert auch vernetztes Regieren. Die parallele Weiterentwicklung der ESVP und die Abstimmung mit den anderen Mitgliedstaaten sollte Deutschland – auch um eine Überforderung zu vermeiden – dazu nutzen, sich besonders auf die Bereiche zu konzentrieren, in denen es über eine besondere Expertise verfügt, wie z.B. die Demokratieförderung.<sup>31</sup>

In der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik hat sich Deutschland in der Vergangenheit internationale Anerkennung erworben, die in den kommenden Jahren intensiv genutzt werden sollte. Eine strikte Rüstungsexportkontrolle, eine multilaterale Strategie zur präventiven Rüstungskontrolle sowie die Erhaltung des Nichtverbreitungsregimes sind dabei zentrale Ansatzpunkte. Zu Letzterem gehört auch eine klare Position gegen die Modernisierung bestehender atomarer Waffenarsenale und für den zügigen Abbau der Bestände – auch in Deutschland.<sup>32</sup>

Da der Terrorismus auf die Manipulation politischen Denkens und Handelns in den Zielländern setzt, ist die Art des innergesellschaftlichen Umgangs mit der Bedrohung entscheidend für den Misserfolg des Terrorismus. Die Balance zwischen Sicherheit und Freiheit basiert letztlich immer auf einem gesellschaftlichen Konsens. Bisher reagieren die Länder auf die Gefährdungslage vor

29] Michèle Auga, *Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik*, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

30] Christoph Weller, *Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung: Politische Herausforderungen und der Aktionsplan der Bundesregierung*, [http://inef.uni-due.de/page/documents/Weller\\_-\\_Zivile\\_Krisenpraevention.pdf](http://inef.uni-due.de/page/documents/Weller_-_Zivile_Krisenpraevention.pdf), 16.10.2007..

31] Stefanie Flechtner, *In neuer Mission – Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik*, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

32] Hans J. Gießmann, *Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik*, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

allem mit Begrenzungen der Bürger- und Freiheitsrechte, mit technischen Feinheiten zum Datensammeln und Überwachen und dem Abbau rechtsstaatlicher Rechte zugunsten eines vorbeugenden und scheinbar zupackenderen Gefahrenrechts. Statt den Sicherheitsbegriff weiter als Fetisch aufzuladen, wäre es besser, eine politische Gegenkommunikation aufzubauen, die Vertrauen gerade in die Freiheitsrechte setzt und die durch Information und Aufklärung den Gesellschaften hilft, einen zivilen und pragmatischen Umgang mit der Bedrohung zu entwickeln.

#### IV.5 Der letzte Ölwechsel?

Während Energie jahrelang wie selbstverständlich aus der Steckdose, dem Boiler und dem Heizungskeller kam, gesellte sich im Winter 2006 zu den diversen Facetten der Unsicherheit noch die Angst hinzu, künftig in kühlen Häusern zu sitzen und in kalte Kochtöpfe zu blicken – sollte Russland den Gashahn zudreihen. Wie kaum ein anderes Politikfeld hat sich das Thema Energie in den letzten Monaten ins Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit katapultiert. Während Energiepolitik seit den beiden Ölkrisen der 70er Jahre von der politischen Agenda verschwunden war, führten nun der hohe Ölpreis, die Klimadebatte, die steigende Nachfrage nach Energie in den Schwellenländern sowie die politische Instrumentalisierung von Energieressourcen zu einer Debatte über Energiesicherheit. Die Frage der Energie ist eng verknüpft mit anderen außenpolitischen Kernthemen: Ohne eine sichere, friktionslose und bezahlbare Versorgung mit Energie ist wirtschaftliche Entwicklung nicht denkbar – der Zugang zu Energie ist ein elementarer Bestandteil von globaler Gerechtigkeit; von der Frage der Effizienz, der Ressourcen und des Verbrauchs hängen unter anderem auch die Erfolge in der Klimapolitik ab; nur durch technologische Innovationen können erneuerbare Energiequellen erschlossen werden; und schließlich hängt die politische Stabilität sowohl von Import- als auch von Exportregionen ganz maßgeblich davon ab, wie Energiepolitik in Zukunft gestaltet wird.

#### Knappe Ressourcen

Die weltweite Energienachfrage wird bis 2030 um ca. 50% steigen, 81% davon werden weiterhin von fossilen Energieträgern abgedeckt werden. Öl wird mit 33%, vor allem aufgrund des Transportsektors, die wichtigste Ressource bleiben, Erdgas wird Kohle bis 2020 vom zweiten Platz verdrängen. Der Beitrag der Kernenergie, so die Prognosen, wird von heute 6,5% auf knapp 5% zurückgehen. Die erneuerbaren Energien werden es auf rund 8% bringen, Wasserkraft wird daran den größten Anteil bestreiten, Biomasse insbesondere für den Treibstoffbereich an Bedeutung gewinnen und Solar- und Windenergie die höchsten Wachstumsraten verzeichnen. Holz schließlich deckt nach wie vor rund 6% des weltweiten Energiebedarfs ab. Hinter diesen Zahlen verstecken sich jedoch unterschiedliche, z.T. konträr verlaufende regionale Trends. So werden in den Entwicklungs- und Schwellenländern über zwei Drittel der steigenden Nachfrage anfallen, der Großteil davon in China und Asien. Der Verbrauch fossiler Energieträger – mit Ausnahme von Kohle – und die Nutzung der Kernkraft wird aber auch 2020 in den entwickelten Ländern deutlich höher sein als in den Schwellen- und Entwicklungsländern. Der Anteil der Kernenergie wird zwar in Asien zunehmen, in Europa jedoch wahrscheinlich vor allem aufgrund der gesellschaftlichen Vorbehalte angesichts der Risiken der Technologie abnehmen. Die sehr heterogenen europäischen Nuklearstrategien und die Verknüpfung mit der Klimadebatte könnten jedoch auch dazu führen, dass die Kernenergie bis 2020 eine Renaissance erlebt. Die Agrotreibstoffe, dies deuten die jüngst formulierten mittelfristigen Energiekonzepte der USA und der EU bereits an, werden vor allem im Transportsektor der entwickelten Länder – aber auch in Brasilien und Indien – einen Teil der fossilen Ressourcen ersetzen können. Während die Kapazitäten zur Nutzung von Wasserkraft in den entwickelten Ländern ausgereizt sind, werden sie in den kommenden Jahren in China, aber auch in Indien und Lateinamerika massiv ausgeweitet werden.

Obwohl publizistisch hier und da bereits „Kriege um Öl“ prognostiziert werden, ist das zu

erwartende Makro-Bild *mittelfristig* nicht nur düster. Bis 2020 wird es aus europäischer Sicht – vorausgesetzt, es kommt nicht zu massiven Konflikten – nicht zu einem längeren Engpass in der Energieversorgung kommen. Konservativen Schätzungen zufolge reichen die gesicherten Ölreserven noch rund 50 Jahre. Der viel diskutierte *peak* allerdings, nach dem die Förderung rapide abnimmt, wird, je nach Schätzung, zwischen 2015 und 2025 angesiedelt. Die Zeit für ein Umsteuern in der Energiepolitik wird also knapp, denn dass die Ressourcen zur Neige gehen, ist kaum umstritten.

Auch dürfte die Zeit des billigen Öls endgültig vorbei sein, die Märkte werden weiterhin nervös bleiben. Die steigende Nachfrage, mögliche Einschränkungen der Förderleistungen durch mangelnde Investitionen, aber auch die Finanzspekulation auf dem Ölmarkt dürften die Preise hoch und volatil halten. In den kommenden Jahren könnte dies – verbunden mit dem fehlenden Zugang zu regionalen Energiesystemen – zu ersten Versorgungsschwierigkeiten für eine Reihe von Entwicklungsländern führen, in denen die Ölrechnung zumeist besonders schwer wiegt. 25 der ärmsten Länder decken ihren kompletten Ölbedarf durch Import.

Die Kombination aus sinkender Eigenproduktion in den wichtigsten Verbrauchsregionen und steigender Nachfrage ergibt eine zunehmende Abhängigkeit von Energieimporten, die die Schwellenländer und entwickelten Länder miteinander verbindet und die neben den technischen Herausforderungen (wie z.B. dem Transport) vor allem politische Probleme aufwirft. Europa wird in den kommenden zwei Jahrzehnten rund 90% seines Öls (vor allem aus Saudi-Arabien, dem Iran, dem Irak, Algerien, Russland und Norwegen) und 80% seines Gases (aus Russland, Norwegen und Algerien sowie zukünftig aus Qatar) importieren müssen. Auch die USA, die im Unterschied zu den anderen Hauptimporteuren über eigene nennenswerte Öl- und Gasvorkommen verfügen, werden in Zukunft rund 66% ihres Öl- und rund 20% ihres Gasbedarfs durch Importe decken müssen. Die Ölimportstruktur der USA ist jedoch bereits sehr diversifiziert: Lateinamerika liefert 33%, der Mittlere Osten 23%, Afrika 18% und Kanada 16%. In Chinas Energiemix wird Kohle, die knapp zwei Drittel des Energiebedarfs deckt, zwar auch in Zukunft die Hauptrolle spielen, doch vor allem aufgrund des wachsenden Transportaufkommens, der Expansion der erdölverarbeitenden Industrien sowie der ökologischen Begrenzungen der Kohlenutzung wird der Anteil von Erdöl (und Erdgas) in den kommenden Jahren größer werden. Bereits heute ist China – nach den USA – der zweitgrößte Erdölverbraucher. China, das vor 15 Jahren seinen Ölbedarf noch durch eigene Ressourcen decken konnte, wird bis 2030 knapp 80% seines Öls importieren. Indien, dessen Öl-Einfuhren heute zu zwei Dritteln aus Saudi-Arabien, Kuwait, dem Iran und Nigeria kommen, wird bereits 2020 mit rund 90% auf ausländisches Öl angewiesen sein.<sup>33</sup>

Da diese Nachfragesprünge in den kommenden Jahren in vielen Ländern kaum über heimische Ressourcen oder bessere Effizienz in der Produktion und der Nutzung von Energie ausgeglichen werden können, ist die Diversifizierung der Importstruktur eine Möglichkeit, um die Abhängigkeit von ausländischen Ressourcen zumindest zu streuen. Doch sind dieser Strategie aufgrund der geografischen Konzentration der wichtigsten fossilen Energieträger – Öl und Gas – Grenzen gesetzt. Wurden bis in die 50er Jahre des vergangenen Jahrhunderts noch rund zwei Drittel des Erdöls in den nördlichen Industrieländern sowie in den USA gefördert, so hat sich heute der Schwerpunkt der Produktion in die Länder des Südens verlagert. Die Bedeutung des Mittleren Ostens, wo sich 62% der gesicherten konventionellen Ölreserven befinden, wird in den kommenden Jahren weiter zunehmen, da in den meisten anderen Fördergebieten die Reserven schneller zurückgehen und die Förderung teurer wird. Ähnliches gilt für Erdgas. Aus europäischer Sicht wird die Abhängigkeit von Russland und Algerien weiter steigen, die bereits heute 40% der EU-Einfuhren bestreiten. Mit der Konzentration steigt nicht nur die Gefahr, dass Totalausfälle durch politische Instabilitäten, Anschläge auf Raffinerien oder Umweltkatastro-

33] Jochen Steinhilber, China – A new actor in the Middle East and North Africa Region? Dialogue on Globalization, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2006.



phen nicht mehr rasch ausgeglichen werden können, sondern auch die politische Erpressbarkeit der Importländer. Gegenüber den USA, China und Japan genießt Europa zwar sicherlich den Vorteil, dass es für Energieimporte aus unterschiedlichen Regionen sehr günstig liegt, da sich in seiner geografischen Nähe alle wichtigen Fördergebiete befinden. Insbesondere könnten rund 80% der großen Lagerstätten von Erdgas, der wichtigsten Energiequelle der kommenden Jahre, über Pipelines mit Europa verbunden werden – ein entscheidender strategischer Vorteil. Während jedoch bereits zwei russische Pipelines nach Deutschland führen und Algerien Südeuropa mit Erdgas beliefert, bestehen zur größten Reserveregion – dem Mittleren Osten und dem angrenzenden Kaspischen Raum – bisher noch keine Erdgasleitungen, die nicht über russisches Territorium führen. Diversifizierung setzt hier enorme Investitionen in Infrastruktur voraus, die vor allem bei Erdgas sehr teuer ist und langfristige Abkommen erfordert, da sich die Investitionen erst nach 20 bis 30 Jahren amortisieren. Zugleich ist Europa jedoch auch besonders verwundbar, da die Bezugsquellen, die seinen Energiebedarf stillen sollen, zunehmend in Ländern liegen, die politisch, ökonomisch und sozial instabil sind. In dem für Europas Energieversorgung wichtigen Krisenbogen befinden sich einige der notorischsten Konfliktherde, deren Länder fast alle im Failed-State-Index verzeichnet sind.

### „Wie kommt *unser* Öl aus *deren* Sand?“ – Energiestrategien

Mit „Energiesicherheit“ und „Energieaußenpolitik“ werden aus Sicht der jeweiligen Akteure heute ganz unterschiedliche Ansätze verbunden. In den kommenden Jahren wird die entscheidende Frage sein, ob wir mit Blick auf dieses Makro-Bild in eine Phase der Konfrontation oder der Kooperation treten, ob Energiepolitik als Nullsummenspiel begriffen wird, bei dem es nur Sieger und Verlierer geben kann, oder ob multilaterale Governance-Instrumente entwickelt und akzeptiert werden, die letztlich die Interdependenz in der Energiefrage anerkennen. Die bisher favorisierten Ansätze deuten eher darauf hin, dass sowohl bei den Importeuren als auch bei den Exporteuren nationalistische Strategien wieder Aufwind bekommen, die kooperative Lösungen in der Zukunft erheblich erschweren könnten.

Zwar werden die wichtigsten fossilen Energieträger weiter frei gehandelt; die Energiemärkte konnten in den vergangenen Jahren den Importbedarf decken und größere Ausfälle – wie z.B. als Folge des Streiks in Venezuela, des Kriegs im Irak oder durch Hurrikane im Golf von Mexiko – relativ reibungslos ausgleichen. Doch während der Weltgasmarkt aufgrund der enormen langfristigen Infrastrukturleistungen ohnehin weitestgehend auf bilateralen Beziehungen beruht, entfernt sich auch der Weltölmarkt immer weiter von einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt. Bereits in der Vergangenheit waren die Energiemärkte alles andere als perfekte Märkte, sondern sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite von starken oligopolistischen und monopolistischen Strukturen durchzogen. Mit Ausnahme des Rüstungsmarktes ist kein anderer Markt so stark von staatlicher Einflussnahme geprägt. Lange Zeit beherrschten die großen westlichen Energiekonzerne die Märkte. Versorgungssicherheit sollte – freilich aus einer Position der Stärke heraus – über die weitere Liberalisierung des Marktes, d.h. durch den möglichst freien Zugang zu den Ressourcen und die Förderung von Direktinvestitionen gewährleistet werden. Die weitere Konzentration der Förderleistung, der Einzug der Geopolitik in den Energiemarkt sowie eine Renationalisierung von Ressourcen werden jedoch in Zukunft eher die Defekte der Märkte und neomerkantilistische Tendenzen weiter verstärken.

In wichtigen Förderländern nahmen in den letzten Jahren die staatlichen Eingriffe im Energiesektor zu, die in einigen auch die Verdrängung und Enteignung ausländischer Ölkonzerne zur Folge hatten. Schätzungen zufolge werden heute rund 77% aller gesicherten Erdgas- und Erdölvorkommen von staatlichen oder staatsnahen Unternehmen kontrolliert. Während einige staatliche Unternehmen marktorientiert wirtschaften, setzen andere – an der kurzen Leine der Regierung – die Ressourcen auch als „Machtwährung“ (Frank-Walter Steinmeier) in den internationalen Beziehungen ein. Die Gaspolitik Russlands gegenüber seinen Nachbarn, Vene-



zuelas ölfinanziertes „bolivarisches Projekt“, Chinas Schutz der sudanesischen Regierung im Sicherheitsrat und Irans offene Drohungen, den Ressourcenexport als Waffe einzusetzen, sind beredte Beispiele. Jüngst hat Venezuela zur Gründung einer „Gas-OPEC“ aufgerufen und der Iran und Algerien zeigten sich bereits interessiert. Darüber hinaus werfen diese Entwicklungen jedoch auch energiepolitische Probleme im engeren Sinn auf: Die strikten Investitionsbeschränkungen und der Ausschluss ausländischer Unternehmen könnten zu einer weiteren Unterkapitalisierung der Ressourcenförderung beitragen, den Austausch sensibler Technologien behindern und die generelle Nervosität der Märkte weiter verstärken. Die IEA schätzt, dass allein Russland 17 Milliarden Dollar pro Jahr investieren muss, um die Nachfrage nach russischem Gas und Öl in den nächsten Jahren zu befriedigen.

Auch die Importländer setzten bisher nicht auf kooperative Formen der Energiesicherung, sondern zumeist auf nationale Energiestrategien. Im Vordergrund der Energiesicherheitspolitik der USA steht die Stärkung der Energieautonomie und die Reduzierung von Abhängigkeiten – sowohl von instabilen Förderregionen als auch von Energieimporten insgesamt. In den kommenden Jahren sollen die Ölimporte aus den Ländern des Mittleren Ostens um rund 75% reduziert werden; stattdessen soll afrikanisches und lateinamerikanisches Öl sprudeln, vor allem aber der massive Ausbau von „grüner Energie“ erfolgen. In Europa soll dagegen Energiesicherheit über ein möglichst vielfältiges und dichtes Netz an Abhängigkeiten zwischen den Produzenten, Importeuren und Transportländern hergestellt werden. Konsens gibt es zwischen den Mitgliedstaaten auch darüber, dass sich die Energiepolitik zukünftig an einem Zieldreieck aus Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltverträglichkeit ausrichtet und dass neben der Diversifizierung der Importstruktur größere Effizienz sowie neue Technologien die wichtigsten Strategien sind, um den energiepolitischen Herausforderungen zu begegnen. In diesem Rahmen soll Energieaußenpolitik in erster Linie die strategischen Partnerschaften mit den Förderländern weiter pflegen und ausbauen, die Kooperation mit den Schwellenländern vor allem im Bereich der alternativen Energien entwickeln sowie auf einen verbindlichen multilateralen Rahmen für die internationalen Energiebeziehungen hinwirken. Zwar stimmen die EU-Länder heute grundsätzlich darin überein, dass Energiepolitik stärker als Gemeinschaftsaufgabe verstanden werden soll, doch wird die Umsetzung sowohl mit Blick auf die Organisation des internen Energiemarktes als auch die externen Energiebeziehungen sehr schwierig werden. Zu unterschiedlich sind die jeweiligen Energiesituationen, der Energiemix und die entsprechenden Strategien: Weder zur künftigen Rolle der Kernenergie noch zum Verhältnis von Markt und Staat in der Energiewirtschaft oder zur weiteren Integration der Stromnetze gibt es bisher gemeinsame Antworten. In der Energieaußenpolitik wiegt am schwersten, dass die EU gegenüber Russland bisher nicht mit einer Stimme spricht und Moskau die europäische Kakophonie dazu nutzt, die Energiebeziehungen weiter zu bilateralisieren.

Vor allem die Spätstarter auf den hart umkämpften Energiemärkten, wie China und Indien, die nicht in die dominierenden und seit Jahrzehnten festgefühten Strukturen eingebunden sind, haben in den letzten Jahren versucht, durch eine offensive politische Flankierung ihre nationale Energiestrategie umzusetzen, indem sie auch riskantere und marginale Ölressourcen anzapften – nicht zuletzt auch in den weniger hellen Nischen des Globus.

Besonders China vertraut dabei – aufgrund der Schlüsselrolle, die der Energiesicherheit in seinem Entwicklungsmodell zukommt – weniger den bisher westlich dominierten Energiemärkten als langfristigen, auf nationaler Basis abgeschlossenen Lieferverträgen, wie z.B. mit Saudi-Arabien, dem Iran oder Oman. Über die direkte Beteiligung chinesischer Firmen bei der Erschließung von Öl- und Gasfeldern sowie an der Ölförderung vor allem in Afrika versucht Peking die eigenen staatlichen Konzerne zu stärken. Besonders im Sudan trug Chinas opportunistische Ölstrategie Früchte, die seinem Ideal einer exklusiven Ölbeziehung sehr nahekam. Aufgrund der „Paria“-Situation des Landes und der Abwesenheit von westlichen Konzernen stieg China zu Sudans wichtigstem Ölproduzenten, -exporteur und -importeur auf. Aus Sicht

Europas entstehen mit dem Engagement der Schwellenländer dabei weniger Probleme mit der Versorgungssicherheit als vielmehr mit den ökonomischen und politischen Effekten dieser Strategien. Zumindest mit Blick auf die Situation im Sudan und im Iran erschwerten die Ölinteressen Chinas eine Diskussion im Sicherheitsrat. Schwieriger wird es auch, kooperative Lösungen im Bereich der Energiewirtschaft zu formulieren.

Die Bemühungen um eine internationale Energiepolitik blieben bisher unbedeutend. Es gibt kaum multilaterale Ansätze, um die verschiedenen Akteure an einen Tisch zu bringen. Vorschläge, die Energiepolitik zum Gegenstand der WTO zu machen, scheinen kaum erfolgversprechend zu sein. Zum einen ist das Forum in seinem aktuellen Zustand kaum in der Lage, ein weiteres Großthema zu verarbeiten. Zum anderen sind wichtige Exportländer, wie z.B. der Iran, nicht Mitglied. Andere Staaten wie Saudi-Arabien traten zwar jüngst der WTO bei, der Energiesektor wurde aber explizit von den WTO-Regeln ausgenommen. Ähnliches gälte im Fall eines Beitritts auch für Russland. Auch die Verhandlungs- und Implementierungsprozesse anderer Abkommen, wie der Energiecharta, die im Rahmen der OECD erarbeitet wurde, oder des Multilateralen Investitionsabkommens, stocken. In absehbarer Zukunft werden Rahmenabkommen, die primär auf eine weitere Liberalisierung der Energiemärkte und die Öffnung der Exportländer für ausländische Direktinvestitionen abzielen, kaum Chancen auf Durchsetzung haben, da die meisten Förderstaaten liberale Wettbewerbsregeln für den Energiesektor ablehnen. Dies bedeutet aber nicht, dass es zwischen den entwickelten Industrieländern, den Schwellenländern und den Exportländern nicht auch gemeinsame Interessen gäbe, die zumindest einen Ausgangspunkt für erste kooperative Ansätze bieten, um die Beziehungen zwischen Produzenten, Importeuren und Transitländern regeln zu können. Denn selbst auf einem Nachfragemarkt steht der Versorgungssicherheit der Verbraucherländer der Wunsch der Förderländer nach einer kontinuierlichen Abnahme der Ressourcen gegenüber. Auch die Sicherheit der Fördereinrichtungen und Transportwege ist in beiderseitigem Interesse. Dringend notwendig ist jedoch auch eine energiepolitische Kooperation mit den Schwellenländern. Auch im Energiebereich führt die Asymmetrie in den multilateralen Politikdialogen zu Fehleinschätzungen und Missinterpretationen sowohl auf Seiten der Schwellenländer als auch auf westlicher Seite. Bisher geben China und Indien bei der Verwirklichung ihrer Energiesicherheit den exklusiven Versorgungsverträgen gegenüber dem Markt und den bilateralen Beziehungen gegenüber den multilateralen Lösungen den Vorzug. Das Misstrauen gegenüber dem Ölmarkt und gemeinschaftlichen Ansätzen einer „Energie Governance“ sitzt tief: Auch in den letzten Monaten hat sich der internationale Energiemarkt nicht gerade großzügig gegenüber dem chinesischen Newcomer gezeigt. Die (erfolgreiche) politische Abwehrschlacht und die protektionistischen Reflexe, die auf die Milliardenofferte eines chinesischen Unternehmens für den kalifornischen Ölkonzern UNOCAL folgten, hat das Vertrauen nicht gerade befördert. Ob der Ansatz jedoch tatsächlich zu mehr Sicherheit führt, ist zumindest in China bereits umstritten: Die westlichen Industrieländer haben nach dem Ölschock in den 70er Jahren mit strategischen Ölpartnerschaften insgesamt schlechte Erfahrungen gemacht; viele Energieabkommen Chinas sind riskant, und ob sie jemals – z.B. mit Blick auf den Iran – eingelöst werden, bleibt äußerst vage; und schließlich muss das Gros des Öls über von den USA kontrollierte Wasserstraßen nach Fernost verschifft werden. Im Rahmen von ASEAN plus 3 sucht China bereits nach mehr Zusammenarbeit, wie z.B. beim Aufbau einer regionalen strategischen Ölreserve. Ein intensiver und institutionalisierter Energiedialog könnte hier ansetzen und schrittweise das Vertrauen der Schwellenländer (und der Industrieländer) in kooperative Lösungen stärken.

### „Fördermöglichkeiten“

Mit Blick auf seine Versorgungssicherheit sollte Europa seine Importstruktur diversifizieren, um den Angebotsmarkt wieder zu verbessern, strategische Gasreserven aufbauen, um kurzfristigen Krisen zu begegnen, den strategischen Dialog mit wichtigen Förderländern pflegen und ausbauen, Impulse zu einem breit akzeptierten multilateralen Rahmen für Energiepolitik geben

und durch technologische Innovationen die Energieeffizienz verbessern sowie die Nutzung neuer Energiequellen vorantreiben.<sup>34</sup>

Die Verknüpfung der Klimadebatte mit der Energiefrage lässt befürchten, dass der Ausstieg aus der Kernenergie zunehmend in Frage gestellt wird. Hier sollte eine sehr eindeutige Position bezogen werden. Kernenergie wird in Zukunft die Energieprobleme nicht lösen, sondern neue schaffen. Uran selbst steht nur begrenzt zur Verfügung, die Technologie wirft erhebliche Sicherheitsprobleme auf (Schutz vor Anschlägen, Proliferation), technisch robuste und gesellschaftlich akzeptierte Endlager konnten bisher nicht gefunden werden, und schließlich ist Atomenergie Teil der alten „Command-and-control“-Märkte und nicht wettbewerbsfähig.

Energiepolitik wird auch in Deutschland noch in erster Linie als Versorgungs- und Angebotspolitik verstanden. In Zukunft wird es wichtiger sein, Energiepolitik weniger an den wenigen Anbietern, sondern an den vielen Verbrauchern auszurichten. Die Beeinflussung der Nachfrage setzt dabei sowohl an der Energiesicherheit (Reduzierung der Importmenge) als auch an den Klimazielen an. Vor allem durch technologische Innovationen, etwa im Bereich des Transportsektors, durch gesetzliche Maßnahmen, z.B. zur Wärmedämmung von Häusern oder zur Begrenzung des Verbrauchs von Autos, und durch Aufklärung (Labels, Energiepässe, etc.) muss die Ressource „Effizienz“ in Zukunft kräftig ausgebeutet werden.

Auf der Angebotsseite sollten vor allem die starken Abhängigkeiten beim Gasimport – sieben EU-Länder beziehen ihr Gas zu 100% aus Russland – verringert werden. Dies erfordert jedoch hohe Investitionen, etwa in Infrastruktur für Flüssiggastransporte, eine energischere politische Flankierung, z.B. des Pipelineprojekts von Zentralasien nach Europa (Nabucco), sowie eine gemeinsame europäische Strategie gegenüber Russland. Viele der in den Energiestrategien formulierten Ziele werden nicht erreicht werden, wenn einzelne Staaten weiterhin ihre Sonderbeziehungen mit Russland pflegen und andere mit Blick auf den östlichen Nachbarn eine „Energie-Nato“ fordern. Statt die nationalen Energiepolitiken weiter auszubauen, wird es für Europas Energiesicherheit in den kommenden Jahren deshalb unabdingbar sein, dass die Mitgliedstaaten energiepolitische Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen.

Mit Blick auf die Schwellenländer sollte der Versuch unternommen werden, die internationale Energiebehörde auch für Nicht-OECD-Mitgliedsländer zu öffnen. Erste Projekte könnten der Aufbau von gemeinsamen strategischen Reserven sowie der Dialog über Energieeffizienz und alternative Technologien sein. Zu den vertrauensbildenden Maßnahmen gehören auch die unmissverständliche Garantie der USA, die Seestraßen offen zu halten, ein strikter „Laissez-faire“-Ansatz bei der Ausschreibung der Öllizenzen im Irak, die Beförderung statt Verhinderung von Joint Ventures mit den Schwellenländern auf dem Energiesektor, Technologietransfers im Bereich der erneuerbaren Energien sowie ein generell etwas nüchterner *sense of proportion* mit Blick auf die tatsächlichen Auswirkungen des Engagements der asiatischen Länder auf dem Energiesektor.

#### IV.6 Alle reden vom Wetter...

Nach der Zeit der „großen Erzählungen“ und der heftigen ideologischen Debatten zwischen den politischen Systemen scheint ein Bereich übriggeblieben zu sein, der ebenso sehr zu leidenschaftlicher Diskussion und Lagerbildung taugt: Klima und Umwelt. Die wissenschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Diskussionen könnten kontroverser kaum sein, die Interessen der beteiligten Akteure sind widersprüchlich und die Komplexität und Trägheit der Klima- und Ökosysteme trägt zusätzlich zur Unsicherheit über die weitere Entwicklung bei. Zugleich sind Klima und Umwelt so greifbar und offensichtlich wie kaum ein anderes Politikfeld globale

34] Dietmar Dirmoser, Energiesicherheit: neue Knappheiten, das Wiederaufleben des Ressourcennationalismus und die Aussichten für multilaterale Ansätze, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

Herausforderungen, die nur durch globale Lösungen bewältigt werden können. Es sind langfristige, komplexe Probleme, die weit in andere Felder – ökonomische, soziale, kulturelle, technologische, sicherheitspolitische – hineinragen, und die Vielzahl der beteiligten staatlichen, nichtstaatlichen und privaten Akteure machen Umwelt- und Klimapolitik in der Zukunft zum Prüfstand für die Entwicklung effizienter und gerechter Formen von Global Governance.

### SOS-Signale

In der letzten Dekade war die Wissenschaft in der Klimafrage noch in zwei Lager gespalten: die Skeptiker, die der These vom Klimawandel kritisch gegenüberstanden, und die Warner, die bereits genügend Beweise für die Erderwärmung vorliegen sahen. Bis heute sind Prognosen zum globalen Klimawandel und zu seinen Auswirkungen heftig umstritten. In Politik und Öffentlichkeit scheint sich aber, nicht zuletzt aufgrund des Berichts des früheren Weltbankökonomens Nicolas Stern und des vierten Sachstandsberichts des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPPC), eher die zweite Position durchzusetzen.

Der Kohlendioxidgehalt der Atmosphäre war seit 300.000 Jahren nicht mehr so hoch wie heute, doch es ist schwierig zu sagen, wie das Klimasystem darauf reagieren wird. Der IPCC-Bericht prognostiziert, dass die durchschnittliche Temperatur in diesem Jahrhundert um ein bis vier Grad ansteigen wird. Der Unterschied ist freilich beträchtlich: Könnten bei einer Erwärmung um ein Grad die Anpassungsprozesse vielleicht noch zu bewältigen sein, so wären bei einer Entwicklung am oberen Ende der Skala verheerende Folgen für die Ökosysteme und weite Teile der Menschheit zu erwarten. Das Worst-Case-Szenario des IPPC-Berichts sieht bis 2020 (und bei einem Anstieg um ein Grad) 30 bis 40% aller Arten als gefährdet an, extreme Wetterlagen werden häufiger; bis 2050 (und bei einem Anstieg von zwei Grad) verändern sich die biologischen Systeme mit gravierenden Auswirkungen für die Wasser- und Nahrungsmittelversorgung, viele Küstengebiete sind akut von Überflutungen bedroht; bis 2080 (und bei einer Erhöhung um vier Grad) ist mit einem Anstieg der Meeresspiegel um vier bis sechs Meter zu rechnen, das Weltbruttosozialprodukt wird einbrechen und rund 40% der Tier- und Pflanzenarten werden ausgestorben sein. Doch bereits heute sind die ersten Veränderungen sichtbar: Die Eismassen in der Arktis schmelzen schneller als erwartet, die Gletscher in Europa gehen dramatisch zurück und die Verbreitungsgebiete verschiedener Arten haben sich stark verändert. Der Streit über die Ursachen des Klimawandels und über den Umgang mit dessen Folgen ist damit noch nicht beigelegt, jedoch ist es schwieriger geworden, die warnenden Prognosen als bloße apokalyptische Prophetie abzutun.

Auch jenseits der engeren Klimadiskussion gibt es deutliche SOS-Signale, dass der Druck auf die Umwelt zunimmt. Zu den drängendsten Herausforderungen gehören die Verknappung und die abnehmende Qualität natürlicher Ressourcen (Boden, Trinkwasser, Fisch, Hölzer), die Bedrohung der Artenvielfalt, die von immensem Wert für gegenwärtige und zukünftige Generationen ist, die Belastung weiter Bereiche der Biosphäre (besonders der Ozeane und Regenwälder) sowie die Verstärkung der Weltgesellschaft: Pro Jahr werden netto 10 Millionen Hektar Urwald gerodet, gleichzeitig gefährden die Bodenerosion und die Verschlechterung der Qualität von Böden die landwirtschaftliche Produktion. 250 Millionen Menschen haben heute schon direkt unter Desertifikation zu leiden, eine weitere Milliarde gilt als gefährdet. Fast die Hälfte der für den Wasserausgleich und -haushalt wichtigen Feuchtgebiete gingen im letzten Jahrhundert verloren. Die Fangflotten sind, gemessen an der Nachhaltigkeit des Fischbestandes, rund 40% zu groß, 70% der wichtigsten Meeresfischarten sind überfischt oder bereits an ihrem biologischen Limit. Die OECD-Länder produzieren im Jahr vier Millionen Tonnen Abfall. In Deutschland, den USA und Japan hat der Müll in den vergangenen 30 Jahren um 28% zugenommen, vor allem aber in den bevölkerungsreichen Ländern Asiens wird die Müllproduktion zu einem ernststen Problem.

## Ökologische Schieflagen

Die Regionen sind jedoch sehr unterschiedlich betroffen und die Kluft zwischen entwickelten Industrieländern mit Zonen, die relativ stabile Umweltbedingungen aufweisen, und den weniger entwickelten Regionen mit einer dramatisch ansteigenden Umweltbelastung wird größer. Verschärft werden diese Ungleichheiten noch durch drei weitere Faktoren: die Regionen, deren Gesellschaften am meisten auf natürliche Ressourcen angewiesen sind, sind am stärksten betroffen; die Hauptbetroffenen sind oft nicht die Hauptverursacher; und die am stärksten betroffenen Regionen haben zumeist nicht die notwendigen Anpassungs- und Bewältigungskapazitäten.

Besonders in Europa, aber auch in anderen Ländern des Nordens haben Umwelttechnologie und neue Verfahren zur Stabilisierung und Verbesserung der Umweltbedingungen beigetragen. Vor allem Technologien zur Energieeffizienz, aber auch der Rückgang des Verkehrs (z.B. durch eine City-Maut wie in London) führten zu einer deutlichen Reduktion der Schadstoffbelastung in Ballungsräumen, die Umweltbewegung und ein wachsendes ökologisches Bewusstsein zu umweltfreundlicheren Produkten und zu Schutzräumen für die Natur. Die Artenvielfalt hat sich weitgehend stabilisiert. Ökologische Rückschritte sind dagegen in den maritimen Zonen am Mittelmeer zu verzeichnen, wo die Verschmutzung stark zugenommen hat. In einer Reihe von Ländern vor allem in Süd- und Südosteuropa herrscht Süßwasserknappheit.

In scharfem Kontrast zur Stabilisierung der Ökosysteme in den entwickelten Regionen steht jedoch die Verantwortung der Industrieländer für einen Großteil der Emissionen, des Verbrauchs von Ressourcen und der Müllproduktion. Ihr „ökologischer Fußabdruck“ reicht weit in die anderen Regionen der Erde. In den vergangenen Jahren waren die Industrieländer in der Lage, die Umweltqualität innerhalb der eigenen Grenzen zu verbessern und die steigenden Umweltkosten ihres Wohlstands auf die Länder des Südens abzuwälzen – ganz direkt z.B. durch billige Schiffsverschrottungen in Indien und Bangladesch oder das „Recyclen“ von IT-Müll in Asien und Afrika. Auch die Einbindung einer Reihe von Entwicklungsländern als Rohstofflieferanten in den globalen Handel führt zu einer Neuverteilung der Umweltbelastungen durch die umweltschädliche Extraktion und Verarbeitung z.B. mineralischer Rohstoffe vor Ort.

Die Entwicklungsländer sind zudem besonders anfällig für die Folgen des Klimawandels. Bereits geringe klimatische Veränderungen können den Zugang zu Trinkwasser erschweren, die Produktivität und die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen beeinträchtigen oder die Ausbreitung von (Infektions-)Krankheiten begünstigen. Eng ist auch der Zusammenhang zwischen Armutsbekämpfung und Umweltentwicklung: Menschen in absoluter Armut sind auf den Zugang zu natürlichen Ressourcen angewiesen, eine Verschlechterung der Qualität oder des Angebots ist unmittelbar existenzbedrohend. Zudem sind sie direkter den Folgen von extremen Wettern wie Fluten oder Dürre ausgeliefert. Sollten die Meeresspiegel um 50 cm steigen, um die Hälfte dessen also, was *optimistische* Prognosen voraussagen, dann müssten zwei Millionen Menschen das Nildelta verlassen, bei einem Anstieg um einen Meter wären 25 Millionen Menschen in Bangladesch betroffen. Umgekehrt sind viele Menschen in den Entwicklungsländern gezwungen, die natürlichen Ressourcen zu übernutzen, um die eigene Existenz bestreiten zu können. In der Verknappung der Ressourcen, aber auch in der wahrscheinlich stark wachsenden Zahl von Umweltflüchtlingen liegt ein erhebliches Konfliktpotenzial. Klimawandel und Umweltveränderung können somit eine entscheidende Barriere für Entwicklung und ein wichtiger Faktor für Instabilität sein. Die Umsetzung der Millennium Development Goals wird ohne eine umfassende Umweltpolitik kaum zu erzielen sein. Ohne wirtschaftliche und soziale Fortschritte wird in den Entwicklungsländern jedoch auch kein besserer Umweltschutz umgesetzt werden können.

Besonders zwei Entwicklungen sensibilisierten in den letzten Jahren die Industrieländer und stellten ihre Verdrängungsmechanismen zum Zustand der globalen Ökosysteme in Frage: Der



Hurrikan Katrina zeigte, dass auch die entwickelten Länder durch extreme Wetter stark betroffen sein können – mit ganz erheblichen Kosten. Bis zum Jahr 2100 könnten, so die Schätzungen des Stern-Reports, die volkswirtschaftlichen Kosten des Klimawandels 20% des BSP betragen und damit auch zum Auslöser von tiefen Rezessionen werden. Die rasch wachsenden Ökonomien einiger Schwellenländer und die Anpassung der Konsumstile einer neuen Mittelklasse in diesen Ländern wiederum schrecken die bereits industrialisierten Regionen auch unter ökologischen Gesichtspunkten auf: Indem China, Indien und Brasilien auf den Wachstumspfad der Industrieländer eingeschwenkt sind, machen sie die Übernutzung und die Endlichkeit der Belastung des globalen Umweltraumes deutlich. *Business as usual* in den Industrieländern, in den Ländern, die aktuell Wachstumschampions sind, und in einer Handvoll weiterer Länder, die auf dem Sprung sind, würde unweigerlich zum ökologischen Kollaps führen. Um diese Entwicklung aufzuhalten, wäre ein Umdenken vor allem in den Industrieländern notwendig, das eine drastische Reduzierung des Ressourcenverbrauchs durch Einsparung und größere Effizienz zur Folge haben müsste. Nur so können auch die Schwellen- und Transformationsländer für eine umweltschonendere Entwicklung gewonnen werden.

### Umweltarchitekturen

Die Herausforderungen sind gravierend, die ökologischen Aussichten bisweilen düster und dem *tipping point*, von dem aus es kein Zurück mehr gibt, scheinen wir rasch näherzurücken. Allerdings kommt in die Umwelt- und Klimapolitik nun auch Bewegung, die durchaus Anlass zu der Hoffnung gibt, dass gemeinsame Anstrengungen in Zukunft möglich sein werden: Klimaschutz findet wieder Eingang in die wichtigsten internationalen Foren, wie z.B. bei den G8-Gipfeln in Gleneagles und Heiligendamm, er war Schwerpunktthema der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und Kern der Lissabon-Agenda; in den USA zeigen regionale Initiativen zur Reduktion von Emissionen (z.B. in Kalifornien und New York), dass die Front der Verweigerer bröckelt; China hat die massive Belastung der Umwelt nun als Wachstumsbremse identifiziert; die deutsche Wirtschaft sieht im Umwelt(technologie)markt einen der Zukunftsmärkte, und eine neue Umweltbewegung mit Akteuren auch jenseits der klassischen Umweltgemeinde scheint sich zu formieren.

Bisher krankt die internationale Umwelt- und Klimapolitik daran, dass ihre Institutionen schwach und zudem recht verstreut sind. Ca. 240 regionale und globale Abkommen bilden ein Dickicht an Regimen, mit denen in einzelnen, z.T. sehr spezifischen Bereichen jedoch bereits Erfolge verbucht werden konnten (wie z.B. das Ozon-Protokoll oder die Rio-Konventionen zum Schutz des Weltklimas, der Biodiversität und vor Wüstenausbreitung). Das Kyoto-Protokoll war sicherlich ein Durchbruch in der Klimadiplomatie. Es schreibt zum ersten Mal verbindliche Grenzen für den Ausstoß klimaschädlicher Gase vor. Zugleich zeigen jedoch die immer wieder nach unten korrigierten und keineswegs ausreichenden Minderungsziele, aber vor allem der siebenjährige Ratifizierungsprozess, wie schwierig es ist, im Umweltbereich eine Einigung zu erzielen. Fortschritte in der internationalen Umweltpolitik vollziehen sich nur sehr schleppend. Konsentscheidungen und mangelnde rechtliche Bindung durch das Ausscheren einzelner Staaten, die langwierigen Ratifikationsverfahren, die wenigen Druckmittel sowie erhebliche Koordinationsprobleme zwischen den verschiedenen Institutionen und Protokollen sind die größten Hindernisse. Das Nebeneinander der zahlreichen Protokolle und Konventionen, bilateralen Standards, *Corporate-Responsibility*-Pakten und Erklärungen spiegelt sowohl die verschiedenen Interessen und Themen als auch die Schwäche der globalen Klima- und Umweltpolitik wider. Die fragmentierten Institutionen, wie z.B. das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, die potenziell als Klammer für die vielfältigen Abkommen dienen könnten, sind ungenügend ausgestattet, ineffektiv in den Entscheidungsverfahren, zumeist ohne eigene Befugnisse, schwach in der Durchsetzung und schlecht koordiniert. Einen institutionellen Ordnungsrahmen, wie ihn die WTO oder der IWF und die Weltbank bieten, gibt es im Umwelt- und Klimabereich nicht.



An Vorschlägen für eine zukünftige Umweltarchitektur mangelt es jedoch nicht: Frankreich setzte sich Ende der 90er Jahre – allerdings ohne Erfolg – für eine globale Umweltorganisation ein, die die vielen Umweltabkommen integrieren sollte. Der Vorteil einer zentralen Institution wäre, dass sie sich gegenüber anderen, mächtigen globalen Institutionen behaupten könnte, dass die Koordination und die Kohärenz von Programmen verbessert werden und sie insgesamt der Umsetzung von Umweltabkommen größeres Gewicht geben könnte. Kritiker führen freilich an, dass die Komplexität der Themen und Akteure im Umweltbereich nicht für eine zentrale Lösung, sondern eher für flexible Allianzen und umweltpolitische Cluster spricht, die untereinander jedoch besser koordiniert werden müssten. Auch ist zweifelhaft, ob eine neue globale Umweltorganisation tatsächlich die Probleme der ungenügenden Ressourcen, des mangelnden politischen Willens und der unzureichenden Integration beheben kann. Statt neue Strukturen zu schaffen, zielen andere Vorschläge deshalb auf eine effektivere Implementierung von Umweltabkommen, auf eine Verbesserung der bestehenden Institutionen sowie auf ein „Mainstreaming“ von Umweltpolitik ab. Nach diesen Überlegungen müsste Umweltpolitik eher in die bestehenden entwicklungs-, handels- und finanzpolitischen Institutionen – insbesondere in die Weltbank – integriert werden, die multilateralen Banken, der IWF und die WTO müssten in ihren Abkommen und Projekten Umweltaspekte stärker berücksichtigen, und die Länder sollten auf nationaler Ebene z.B. in der Entwicklungspolitik, Umweltverträglichkeit zu einem entscheidenden Kriterium machen.

Szenarien zur künftigen Klima- und Umweltentwicklung zeigen, dass die Etablierung starker Institutionen ein ganz entscheidendes Element ist, um die Welt auf einen nachhaltigen Klimakurs zu führen. Ob dies gelingt, wird in den kommenden Jahren vor allem davon abhängen, wie sich das Verhältnis zwischen Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländern sowie zwischen Staat, marktwirtschaftlichen Akteuren und der Gesellschaft gestaltet. Klima- und Umweltpolitik wird auch deshalb zum Testfall für Global Governance werden, weil in den kommenden Jahren ohne Zweifel rasch, wirksam und global gehandelt werden muss, die Politik aber zugleich einen besonders langen Atem braucht, da der Zeitunterschied zwischen Handeln und sichtbarer Wirkung groß ist.

### Mehr als heiße Luft verkaufen ...

In der Umwelt- und Klimapolitik könnte Deutschland in den kommenden Jahren eine wichtige Rolle spielen: Mit seiner multilateralen Orientierung, der Präsenz deutscher Vertreter in Spitzenpositionen der Umweltorganisationen, einer soliden umweltpolitischen Bilanz und dem internationalen Klimasekretariat in Bonn, seinen umwelttechnologischen Innovationen und einer insgesamt umweltbewussten und -interessierten Bevölkerung sind die Bedingungen günstig, „Umweltaußenpolitik“ – auch nach innen – als ein zentrales Politikfeld zu etablieren.<sup>35</sup>

Grundlegende Voraussetzung hierfür ist der weitere Ausbau einer positiven umweltpolitischen Bilanz im nationalen (und europäischen) Rahmen. Klima- und Umweltentwicklung sind globale Herausforderungen, aber mit nationalen und lokalen Umsetzungsmöglichkeiten. Das umfasst z.B. die Erfüllung der vereinbarten Zielvorgaben, die stärkere Beachtung von Umweltaspekten bei der Vergabe von Exportkrediten, die Entwicklung und Implementierung neuer Umwelttechnologien (Energieeffizienz und Entsorgungseigenschaften), ein Umdenken bei der Energiewirtschaft und die Förderung alternativer Energien, insbesondere der Solarenergie, ökologische Ergänzungen im Steuersystem und eine gesellschaftliche Debatte über Energieverbrauch und Konsumverhalten. Der Flugverkehr sollte in den Emissionshandel mit einbezogen werden.

Mit Hilfe dieser „vertrauensbildenden Maßnahmen“, zu denen auf Seiten der Industrieländer auch die Wiederaufnahme eines klimapolitischen Engagements Japans, vor allem aber die

35] Hermann E. Ott, Internationale Klimapolitik 2020: Herausforderungen für die deutsche (Umwelt-)Außenpolitik, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

Rückkehr der USA in ein Klimaregime gehören, könnte es gelingen, auch die *rising powers* stärker einzubinden. Der strategischen Partnerschaft mit den Ankerländern kommt im Bereich des Klimaschutzes eine besondere Bedeutung zu. Indien, Brasilien und China verursachen bereits heute ein knappes Viertel der weltweiten Treibhausgasemissionen, Russland, Indonesien und Brasilien verfügen über bedeutende Waldgebiete. Ein Abkommen, das die USA, Indien, China, die EU, Russland und Japan einbindet, würde bereits zwei Drittel aller CO<sub>2</sub>-Emissionen betreffen. Verbindliche Ziele, die besonders zwischen diesen Ländern vereinbart werden, sind ein unverzichtbares Element in einer künftigen Klimaschutzarchitektur. Deutschland sollte seine guten Beziehungen zu diesen Ländern sowie seine führende Position in der Umwelttechnik dazu nutzen, die Länder enger in den Post-Kyoto-Prozess einzubinden sowie Technologiekooperationen im Umweltbereich zu intensivieren.

Klimapolitik ist aber auch und in erster Linie eine Frage der Gerechtigkeit. In einer geteilten Welt lässt sich der Klimawandel nicht nachhaltig begegnen. Klimaschutz muss sich deshalb an Gerechtigkeitsnormen orientieren und vor allem von denen bezahlt werden, die am stärksten zu den Problemen beigetragen haben. Dies umfasst die gerechte Verteilung der Beiträge zum Klimaschutz (z.B. nach den Kriterien „Minderungspotenzial“ sowie „Kapazitäten zur Finanzierung von Maßnahmen“), die Beteiligung der Industrieländer an der Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen an den nicht mehr vermeidbaren Klimawandel (teilweise werden die eingesetzten Ressourcen dabei in Form von Technologieexporten wieder in die Industrieländer zurückfließen) sowie generell Umwelt und Entwicklung stärker zusammenzudenken.

Auf der Grundlage dieser vertrauensbildenden Maßnahmen ist in den kommenden Jahren eine wirksamere und umfassendere Umwelt- und Klimaarchitektur möglich. Die grosso modo drei Positionen (Weiterentwicklung von bestehenden Institutionen wie des UNEP, Neugründung einer Global Environment Organization und das Mainstreaming der Umweltthemen), die sich in der Debatte befinden, weisen alle Vorzüge und Nachteile auf. Die verschiedenen Konzepte schließen sich jedoch nicht aus, viele Elemente sind komplementär. Die Gründung einer Sonderorganisation wird auch in den kommenden Jahren weder von den USA noch von den Entwicklungsländern unterstützt werden. Wahrscheinlicher ist eine Neuausrichtung des UNEP, die eine engere Zusammenarbeit mit dem UNDP beinhaltet. Die Schwierigkeit wird zukünftig darin bestehen, wie die globale Sichtbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit von Klima- und Umweltpolitik verbessert werden kann, ohne dass dabei die Partizipation der im Umweltbereich wichtigen zivilgesellschaftlichen Akteure vernachlässigt wird und die verschiedenen politischen Handlungsebenen, auf denen sich die komplexen Probleme artikulieren, ausgeblendet werden.

#### IV.7 „Hier bin ich Mensch, hier darf ich's sein...“

Sein erstes und unwiderrufliches Recht erhält der Mensch bei seiner Geburt: das Menschenrecht. Es steht ihm zu – ohne Ansehen „der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstiger Überzeugung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Standes“ (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte). Das Menschenrecht hat zum Zweck, die Würde des Menschen zu wahren, und muss in dieser Funktion unweigerlich unteilbar bleiben. Es bildet eine Einheit aus bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, die interdependent und gleichwertig sind. Selbstredend ergibt sich daraus die Notwendigkeit der universellen Geltung des Menschenrechts: wo und in welche Kultur hinein der Mensch auch immer geboren wird, das Menschenrecht ist ihm sicher.

Dies zumindest lag den Gedanken zugrunde, die 1945 – als Antwort auf die beiden Weltkriege und die nationalsozialistische und faschistische menschenverachtende Gewaltherrschaft – in die Charta der Vereinten Nationen aufgenommen wurden. Seitdem wurden neben der „Allge-

meinen Erklärung der Menschenrechte“ (1948) sieben Kernabkommen geschlossen: Die Internationalen Pakte über „wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (1966) sowie „zivile und politische Rechte“ (1966), die „Internationale Konvention zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung“ (1965), die „Konvention über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung gegen Frauen“ (1979), die „Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung“ (1984), die „Konvention über die Rechte des Kindes“ (1989) und schließlich die „Internationale Konvention über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienmitglieder“ (1990).

Wie diese Aufzählung bereits zeigt, ist auch das Menschenrecht nicht geschichtslos; es war im Laufe der letzten Jahrzehnte auch „Generationswechseln“ unterworfen. Zur ersten Generation oder ersten Dimension der Menschenrechte gehören die klassischen bürgerlichen und politischen Rechte, die zweite Dimension rückt die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte stärker in den Mittelpunkt, während die dritte und – zumindest aktuell – letzte Dimension eher allgemeine „Meta“-Rechte wie das Recht auf Frieden, saubere Umwelt und Entwicklung einfordert. Das Recht auf Entwicklung wurde mittlerweile in den Katalog der Menschenrechte aufgenommen, es nimmt vor allem die Staatengemeinschaft stärker in die Pflicht, die Umsetzung der Menschenrechte dort durchzusetzen, wo die Staaten sich hierzu nicht in der Lage sehen oder sehen wollen.

### Die Umsetzung einer Idee

Forderungen entfalten jedoch ohne einen konkreten Adressaten keine Wirkung – und hier beginnt die Diskussion, denn so einleuchtend die Idee der Menschenrechte, so politisch ist auch die Frage ihrer Durchsetzung. In wohl keinem anderen Bereich staatlichen wie internationalen Handelns ist der Unterschied zwischen rhetorischem Bekenntnis und faktischem Verhalten, zwischen Norm und Praxis so groß wie bei den Menschenrechten. Der Staat soll gemäß dem Völkerrecht das Menschenrecht achten, schützen und gewährleisten – schließlich unterzeichnet er auch die Menschenrechtsabkommen, womit die Menschenrechte in die Zuständigkeit des Staates fallen. Zugleich ist das Menschenrecht aber die normative Grundlage sowohl menschlicher als auch staatlicher Ordnung. Es sollte daher Priorität vor anderen staatlichen Prinzipien wie etwa Ideologie, Nation oder Kultur genießen und schützt somit den Einzelnen wiederum vor dem Staat, dem mutmaßlichen „Bewahrer“ seines Menschenrechts, und damit vor staatlicher Willkür wie etwa Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Folter oder gar Völkermord. Insbesondere in Staaten, die ihrer Schutzpflicht aufgrund ihrer schwachen Strukturen, ohnmächtigen Institutionen oder gar eines fehlenden Gewaltmonopols nicht mehr nachkommen können – sogenannten *failing* oder *failed states* – oder ihrerseits selbst Menschenrechtsverletzungen gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung begehen, muss die Pflicht des Menschenrechtsschutzes von einer anderen Instanz übernommen werden, und dies muss und kann nur die internationale Staatengemeinschaft sein. Zwar stellt sich hier die Frage, inwieweit internationale Organisationen an Menschenrechtsstandards gebunden sind, ihre Mitglieder – ausschließlich Staaten – sind es jedenfalls. Leicht gesagt, schwer getan – wird sich doch kaum je ein Staat freiwillig seiner Souveränität entledigen oder die Verantwortung für seine Menschenrechtsverletzungen ohne schwerwiegenden Druck übernehmen. Mit der Unterzeichnung eines Menschenrechtsabkommens hat ein Staat zwar eine Berichtspflicht über sein Handeln akzeptiert und theoretisch muss er auch mit Klagen anderer Staaten oder Individuen rechnen, doch zwingen können ihn die Vereinten Nationen nicht, sieht man einmal von Kapitel VII der UN-Charta ab, das in Form wirtschaftlicher Sanktionen selten und in Form militärischer Sanktionen bzw. sogenannter „humanitärer Interventionen“ noch seltener zum Einsatz kam.

Im Zusammenhang mit den humanitären Interventionen steht auch die neuere Entwicklung der „Verrechtlichung“ internationaler Beziehungen, die unter anderem in der Einsetzung des Inter-

nationalen Strafgerichtshofs im Jahr 2002 und in früheren Ad-hoc-Tribunalen wie für Ruanda und das ehemalige Jugoslawien zum Ausdruck kamen. So wichtig diese einzigartige internationale Rechtsinstanz für die Entwicklung der Menschenrechte auch ist, so zeigt nicht zuletzt die Weigerung der USA, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zu ratifizieren, seine begrenzte Wirkung. Kommt es gar nicht erst zur Anwendung von Kapitel VII, kann nur noch das „blaming and shaming“ eines die Menschenrechte verletzenden Staates durch die Vereinten Nationen oder durch die zahlreichen im Bereich der Menschenrechte engagierten Nichtregierungsorganisationen helfen.

Die Frage der sich zumindest potenziell widerstrebenden völkerrechtlichen Prinzipien – staatliche Souveränität, Gewaltverbot und Menschenrechtsschutz – ist aktueller denn je. Die Reaktionen auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 drängten die Wahrung der Menschenrechte zugunsten der Wahrung der Sicherheit in den Hintergrund. Besondere Prominenz wurde in diesem Zusammenhang dem US-Hochsicherheitsgefängnis in Guantánamo, in dem jenseits jeglicher Rechtsstaatlichkeit mehrere hundert Terrorismusverdächtige festgehalten werden, sowie den Folter und Misshandlungen duldenden Verhörmethoden der CIA zuteil. Letzteres brachte den Präsidenten der Vereinigten Staaten im Juli 2007 dazu, ein Verbot von Folter beim Verhör von Terrorverdächtigen zu erlassen und sich nun, fünf Jahre nach dem Afghanistan-Krieg, an die Regelungen der Dritten Genfer Konvention zu halten. Auch in Deutschland wurde anlässlich einer Kindesentführung im Jahr 2002 kontrovers diskutiert, ob die polizeiliche Anwendung von Gewalt, genauer: die Anwendung von Folter als Mittel zur Aussagenerpressung, erlaubt gewesen sei, wenn dadurch der Tod des Kindes hätte verhindert werden können. Die Tatsache, dass selbst in etablierten Demokratien die sogenannten „notstandsfesten“, das heißt unter keinen Umständen zu verletzenden, Menschenrechte überhaupt diskutiert oder sogar verletzt werden, wie etwa im Fall der Folter, verdeutlicht die Notwendigkeit einer stärkeren und konsequenteren Beschäftigung mit dem Menschenrecht.

### Die Realität einer Norm

Denn dass die Menschenrechte unteilbar sind, geht erst einmal leicht über die Lippen, dass hiermit aber gemeint ist, dass etwa soziale Rechte nicht auf Kosten der Freiheit und umgekehrt durchgesetzt werden können, dass weder die Frauenrechte in stark männlich dominierten Gesellschaften noch das Recht auf freie Religionsausübung in nichtlaizistischen Staaten aufgeweicht werden dürfen, wird zunehmend zu einer politischen Frage und ist somit Gegenstand ständiger Diskussionen bei den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Immerhin wurde jedoch in der 1993 abgeschlossenen Wiener Erklärung von 171 Staaten in Artikel 5 festgehalten: „All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated.“<sup>36</sup>

Erschwert wird die Umsetzung dieser Forderung jedoch insbesondere bei dem Recht auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen. Hier sind nicht mehr nur Staaten, sondern vor allem Wirtschaftsunternehmen in der Pflicht, die Rechte der für sie arbeitenden Menschen zu achten und zu gewährleisten und somit z.B. Kinder- und Zwangsarbeit sowie andere „moderne“ Formen der Sklaverei zu verhindern. Insbesondere in den bereits erwähnten *failing* oder *failed states*, deren eventuell vorhandene nationale Arbeitsgesetze keine Wirkung entfalten können, oder in Staaten, die die Kernarbeitsnormen nicht gewährleisten, fehlt eine Instanz, die Unternehmen menschenunwürdige Arbeitsbedingungen verbieten könnte. Hier gerät auch das Völkerrecht an seine Grenzen, können doch nur Staaten als ausschließliche Völkerrechtssubjekte, nicht aber Unternehmen verantwortlich gemacht werden. Der im Jahr 1999 gegründete Global Compact – ein Abkommen zwischen den Vereinten Nationen, der Zivilgesellschaft und Wirtschaftsunternehmen – greift zwar diese Problematik auf; seine Mitglieder erklären mit ihrer Unterschrift, sich um die Einhaltung von sozialen und ökonomischen Mindeststandards und um die Förderung von Menschenrechten zu bemühen, doch haben die Mitglieder nicht mit Sanktionen zu rechnen, sollten sie ihrem Bekennt-

<sup>36</sup> [www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En), 17.07.2007.

nis nicht Taten folgen lassen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat sein diesjähriges Jahrbuch unter dem Titel „Privat oder Staat? Menschenrechte verwirklichen!“ veröffentlicht; auch Irene Khan, Internationale Generalsekretärin von amnesty international widmet sich im Vorwort zum ai-Jahresbericht 2007 dem Thema, sie fordert: „Wirtschaftsunternehmen sträuben sich bis heute dagegen, ihr Handeln international verbindlichen Standards zu unterwerfen. Die Vereinten Nationen sind gefordert, solche Verhaltenskodizes zu erarbeiten und effektive Mechanismen zu entwickeln, um die Wirtschaft für die Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Menschenrechte in die Verantwortung zu nehmen.“<sup>37</sup> Damit spricht sie einigen nichtstaatlichen Organisationen aus der Seele, die bereits mit dem Ausstieg aus dem Global Compact gedroht haben, sollten die Vereinten Nationen den Pakt nicht verbindlicher gestalten. Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat die Umsetzung der Kernarbeitsnormen als ein Ziel in ihrem Aktionsplan für Menschenrechte bekräftigt; außerdem knüpft es Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit an die im Partnerland praktizierten Arbeitsnormen.

### Die Instrumentalisierung der Kultur

Unmittelbar an die Diskussion zur Unteilbarkeit der Menschenrechte schließt sich die nicht weniger kontrovers geführte Diskussion zur Universalität der Menschenrechte an. Obwohl die universelle Geltung des Menschenrechts politisch, philosophisch, theologisch, sogar juristisch auf unterschiedliche Weise begründet wurde und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte unverrückbar festgehalten wurde, wird sie mit dem Verweis, einige Menschenrechte seien westlich geprägt und schlecht auf andere Kulturkreise anwendbar, immer wieder in Frage gestellt. In westlichen Kulturkreisen habe das Individuum einen höheren Stellenwert als die Gemeinschaft, das sei in anderen Gesellschaften durchaus umgekehrt, dort zähle die Gemeinschaft mehr als das Individuum. Entkräften lässt sich dieses kolonialistisch anmutende Argument durch die Tatsache, dass das Menschenrecht das Recht eines jeden Menschen schützt und somit ein würdiges Zusammenleben erst ermöglicht. Gerade in Zeiten, in denen die Religion wieder stärker Einzug in die Politik gehalten hat, in denen sowohl private als auch staatliche Religiosität wieder zu einem Maßstab von Werteorientierung geworden ist,<sup>38</sup> den säkulare Gesellschaften bereits mit der fortschreitenden Modernisierung für überwunden gehalten hatten, ist es notwendig, die Universalität des Menschenrechts zu betonen. Die Charta der Vereinten Nationen wurde von Staaten unterzeichnet, die alle Weltreligionen repräsentieren. Ein religiös begründeter politischer Fundamentalismus ist nicht mit dem Verweis auf das Recht zu freier Religionsausübung zu verteidigen, sondern entspringt sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Krisen, die von der Staatengemeinschaft auf politische Weise gelöst werden sollten. Hier darf genauso wenig die Religion als Begründung für die Verletzung von Menschenrechten benutzt werden wie dort die Sicherheit oder der Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Diese Konflikte werden ohne die Besinnung auf das universelle und unteilbare Menschenrecht nicht gelöst werden.

### Ein Aktionsplan für die Menschenrechte

Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragsstaat aller wichtigen Menschenrechtsabkommen, seit 1979 war sie ununterbrochen Mitglied der Menschenrechtskommission und bei der Wahl für den 2006 als Ersatz für die Menschenrechtskommission neu geschaffenen Menschenrechtsrat erzielte Deutschland mit 154 Stimmen die höchste Zustimmung innerhalb seiner Regionalgruppe.<sup>39</sup> Diese Resonanz spricht dafür, dass Deutschland im Bereich der Menschenrechtspolitik ernst genommen wird, dass andererseits jedoch auch aktives Engagement bei der Weiterentwicklung der Menschenrechte erwartet werden kann. Dies sollte vor allem bei den Themen wirksam werden, die für Entwicklungsländer wesentlich sind, wie etwa beim Recht auf Entwicklung, bei den sozialen und kulturellen Rechten sowie der Durchsetzung der Kern-

37] amnesty international, Jahresbericht 2007, Frankfurt 2007, 4.

38] Thomas Meyer, Religion und Politik: Ein neu belebtes Spannungsfeld, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

39] Erfried Adam, Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007.



arbeitsnormen. „Dieser Menschenrechtsdialog sollte in den Gesamtkontext der multilateralen Verhandlungen wie UN-Reform, WTO-Handelspolitik, ILO-Sozialstandards, MDG-Entwicklungsziele und Entwicklungspolitik gestellt und als Gesamtkomplex erörtert werden.“<sup>40</sup>

Damit die Vereinten Nationen im Zusammenspiel mit anderen internationalen Organisationen eine tragende politische Rolle spielen können, ist in Bezug auf die Menschenrechte die weitere Entwicklung des Menschenrechtsrates von großer Bedeutung. Der im Zuge des Übergangs von der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat im Jahr 2006 neu geschaffenen jährlichen Überprüfung aller Staaten („Universal Periodic Review“) kommt hierbei eine zentrale Rolle zu. Sie sollte dazu benutzt werden, Menschenrechtsverletzungen nicht nur aufzuführen, sondern diese auch in Form konkreter Handlungsaufforderungen an die jeweiligen Staaten zu verurteilen. Der Menschenrechtsrat droht zurzeit aufgrund unterschiedlicher Erwartungen und Interessen seiner Mitglieder den direkten Weg in die Tatenlosigkeit zu beschreiten. Deutschland sollte sein Gewicht im Menschenrechtsrat nutzen, um die jährliche Überprüfung der Staaten zu einem politisch und für die Durchsetzung der Menschenrechte wirksamen Instrument zu machen und somit den Vereinten Nationen nicht nur die Rolle als Standards setzende, sondern auch als Standards durchsetzende Organisation zu geben.

In diesem Zusammenhang sollte die Bundesrepublik sich auch für die stärkere Verbindlichkeit des Global Compact einsetzen – auch aus eigenem Interesse, knüpft sie doch ihre Entwicklungsgelder an die Umsetzung der Kernarbeitsnormen und braucht hierfür verlässliche Indikatoren. „Normen über die menschenrechtliche Verantwortung transnationaler Unternehmen“ wurden bereits 2005 von der Unterkommission der Menschenrechtskommission vorgelegt, für deren Umsetzung sind jedoch die Mitgliedstaaten verantwortlich. Deutschland könnte hier eine führende Rolle einnehmen. Unbedingt sollten in diese Anstrengung zivilgesellschaftliche Organisationen einbezogen werden, da sie ebenfalls ein wesentlicher Teil des Global Compact sind und den Weg in Richtung höherer Verbindlichkeit bereits eingeschlagen haben. Als Ergänzung dieses auf Normen basierten Ansatzes zur Durchsetzung von Menschenrechten in Unternehmen ist es sinnvoll, den faktischen Zusammenhang zwischen Menschenrechten – hier insbesondere das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit – und internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu verdeutlichen. Denn die Konsequenzen von unwürdigen Arbeitsbedingungen oder gar Zwangsarbeit – gesundheitliche Schäden, niedrigere Lebenserwartung, geringe Identifikation mit der und niedrige Motivation für die Arbeit – wird nicht nur das Unternehmen zu spüren bekommen, sondern auch der Staat, indem er die gesamtwirtschaftlichen Lasten zu tragen hat. Darüber hinaus hat sich ein am internationalen oder auch regionalen Handel beteiligter Staat an die im Handelsabkommen festgelegten Standards zu halten; ignoriert er in hohem Maße internationale Menschenrechtsstandards, wird er für viele ausländische Firmen, die einen Standort mit verlässlichen rechtlichen und international akzeptierten Rahmenbedingungen suchen, nicht die erste Wahl sein.

Innenpolitisch wäre die Erarbeitung eines „Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte“ zur Erzielung einer kohärenten, ressortübergreifenden Menschenrechtspolitik unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen wie dem Forum Menschenrechte sinnvoll.<sup>41</sup> Der bereits bestehende BMZ-Aktionsplan für Menschenrechte sollte in diesem nationalen Aktionsplan aufgehen, der im Übrigen auch den Beitrag der Bundesrepublik zur weltweiten Durchsetzung des Menschenrechts beinhalten sollte.

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt außerdem, dass nicht nur die Betonung der Universalität und Unteilbarkeit von Menschenrechten, sondern auch deren konkrete Ausgestaltung unbedingt notwendig ist. Hier sollte sich Deutschland bei allen strategischen wie politischen Interessenlagen an das Primat des Menschenrechts halten – beim Kampf gegen den Terrorismus ebenso wie bei religiös begründetem und sozial wie politisch motiviertem Fundamentalismus.

40] Ebd., S. 20.

41] Ebd.



## IV.8 New world, old order? Regieren und Governance

Fragen von Governance und Regieren, d.h. die Anpassung des modernen Nationalstaats an die neuen Bedingungen, die Weiterentwicklung und Konsolidierung von Staatlichkeit in den Entwicklungsländern und der Aufbau von stabilen und effizienten regionalen und globalen Strukturen, werden eine der Schlüsselherausforderungen der kommenden Jahre sein. Nicht zuletzt an der Bewältigung dieser Aufgabe werden sich Erfolg oder Misserfolg in den anderen Kernbereichen der globalen Agenda entscheiden.

### Staatlichkeit unter Druck

In den entwickelten Ländern wird schon seit Jahren eine wachsende Diskrepanz spürbar zwischen den sozialen Zusammenhängen, die durch Politik geregelt werden sollen, und den dafür zur Verfügung stehenden Steuerungselementen. Vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Soziales ist die Politik nach wie vor in erheblichem Maße an die traditionellen nationalstaatlichen Strukturen gebunden. Deren politische Gestaltungsfähigkeit schwindet freilich – aufgrund der wachsenden Interdependenzen und des Problemdrucks globaler Fragen, als Folge eines aktiven Souveränitätstransfers an supranationale Institutionen, der Konkurrenz neuer globaler Akteure, aber auch aufgrund einer bewussten Politik des Verzichts der politischen Steuerung und der Deregulierung sowie der pauschalen Diskreditierung von Staatlichkeit.

Tatsächlich lässt sich schon seit Jahren ein Prozess der Internationalisierung von Politik beobachten – in Form von Normen, Verträgen und Verpflichtungen. 80% aller Vorschriften in der Wirtschaft sind heute Verordnungen und Richtlinien, die vom Ministerrat in Brüssel beschlossen werden. Dennoch bleibt der Nationalstaat – freilich mit einem spürbaren Substanzverlust – der zentrale Ort der Politik, solange auf anderen Ebenen nicht neue Souveränitäten geschaffen werden, die effiziente Entscheidungen und demokratische Teilhabe garantieren.

In den meisten Entwicklungsländern ist dagegen nicht der moderne Nationalstaat die gängige Norm der politischen Organisation, sondern eine fragile, „prekäre“ Staatlichkeit. Der Erhalt bzw. der Aufbau staatlicher Strukturen ist in vielerlei Hinsicht bedroht: durch Verschuldungskrisen, konditionierte wirtschaftspolitische Programme, Eliten, die den Staat als „Beute“ sehen, durch soziale Ungleichheit und Armut, Unsicherheit und damit insgesamt durch eine Delegitimierung von Staatlichkeit und ihrer Repräsentanten. Viele dieser Länder müssen ihr bisher unvollendetes und sich nur stockend entwickelndes *state building* nun unter den Bedingungen globaler ökonomischer Prozesse und der schwindenden Ausstrahlungskraft des nationalstaatlichen Modells vorantreiben.

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer leidet schon lange an defekter Staatlichkeit. In den 90er Jahren jedoch wurden schwache, zerfallende und insbesondere zerfallene Staaten über die entwicklungspolitischen Herausforderungen hinaus als ein Problem der internationalen Politik erkannt, das auch – etwa mit Blick auf Migration, Terrorismus und organisierte Kriminalität – Konsequenzen für die Industrieländer hat.

Demokratie hat dagegen sowohl als Staatsform als auch als Norm in den letzten Jahrzehnten an Attraktivität gewonnen. Die „dritte Welle der Demokratisierung“ (Samuel P. Huntington) erfasste zahlreiche Länder, zwei Drittel aller Staaten sind heute Wahldemokratien, mehr als die Hälfte davon mit weitergehenden politischen Freiheiten. Die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung ist jedoch keineswegs gesichert: Die Weiterentwicklung „defekter Demokratien“ scheint in vielen Ländern blockiert, die Einschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte oder die mangelnde Kontrolle der Exekutive wird als Dauerzustand hingenommen; die Legitimation junger Demokratien erodiert, da sie die in sie gesetzten Hoffnungen auf Teilhabe, soziale Gerechtigkeit und

Sicherheit nicht erfüllen können;<sup>42</sup> neue Leitbilder wie die „souveräne Demokratie“ und ihre Spielarten der „Entwicklungsdemokratie“ und der „islamischen Demokratie“, bei denen die Konzentration der Macht und die Einschränkung der Freiheitsrechte mit lokalen Mentalitäten, durch Religion oder einen ökonomischen Entwicklungskurs begründet werden, sind bereits jetzt in Ansätzen zu erkennen und könnten sich in Zukunft zu einer Gegenposition zur „liberalen Demokratie“ entwickeln. Neben den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prozessen in den Ländern selbst wird die Stärkung und faktische Umsetzung der Norm „liberale Demokratie“ auch davon abhängen, ob sie in eine handlungsfähige Struktur von Global Governance eingebettet wird, die in der Lage ist, die drei von Kofi Annan formulierten Säulen – Freiheit von Mangel, Freiheit von Furcht und Freiheit in Würde zu leben – zu gewährleisten.

### Neue politische Souveränitäten?

Zwar sind angesichts der globalen Probleme die bestehenden politischen Strukturen nach wie vor unterentwickelt und deren Reichweite begrenzt. Dennoch haben sich unter dem Stichwort „Global Governance“ in den letzten zwei Jahrzehnten auch Regelsysteme und Regime herausgebildet, die – mal bindend, mal eher auf *soft power* setzend, mal formal, mal eher informell – auf Politik jenseits des Nationalstaates fokussieren. Neben dem weitgehend staatlich organisierten Multilateralismus und seinen Kerninstitutionen (UN, BWI, WTO, NATO) zählen heute auch regionale Zusammenschlüsse, allen voran die EU (siehe Kapitel 5.1), supranationale und internationale Rechtsetzung, zivilgesellschaftliche Organisationen und private Akteure – in erster Linie transnationale Konzerne – zu den wichtigen Komponenten eines solchen Netzwerkes. Eine Reihe von Entwicklungen in den 1990er Jahren gab Anlass zu der Hoffnung, dass sich daraus eine neue Struktur zur Lösung globaler Probleme ergibt: Dazu gehörten die Renaissance der regionalen Zusammenarbeit – besonders in Subsahara-Afrika, Südamerika und Südostasien –, eine weitergefasste internationale Verrechtlichung, wie z.B. durch die Einführung internationaler Strafgerichtshöfe, neue Institutionen (wie die WTO), das – trotz der Rückschläge in Ruanda und Srebrenica – breite Engagement der Blauhelme, erste Anstöße und Vereinbarungen zur Klimapolitik (Kyoto-Protokoll), zu Genderfragen und zur nachhaltigen Entwicklung sowie die bessere Vernetzung und der globale Zusammenschluss zahlreicher NGOs (wie z.B. in der Frage der Landminen).

Dass die Aufgaben, die kollektiv bewältigt werden müssen, weiter zunehmen, ist nach wie vor unbestritten. Zugleich nahm in den letzten Jahren jedoch der Hang zur Selbstentbindung von internationalen Normen zu und die Bereitschaft ab, in den globalen Institutionen zusammenzuarbeiten.<sup>43</sup> Während in den 90er Jahren noch vom Projekt eines „zupackenden Multilateralismus“ die Rede war, scheinen die nationalen Regierungen heute wieder schneller der unilateralen Versuchung zu erliegen. Die Anschläge vom 11. September und der Krieg im Irak waren hier sicherlich Zäsuren, protektionistische Tendenzen werden zudem durch die Unsicherheiten der weltwirtschaftlichen Entwicklung sowie neue Konkurrenten auf den internationalen Märkten gefördert. Das bestehende System der Global Governance kommt nun aus unterschiedlichen Richtungen substanziell unter Druck: Vor allem die tragenden Säulen der multilateralen Zusammenarbeit, wie die UN, die WTO, die BWI, die NATO, aber auch die EU befinden sich in einer Krise und ächzen unter der Last der Aufgaben und ihren alten Strukturen. Eng damit verbunden ist die offene Kritik an den Institutionen. Sie zielt, je nach Stoßrichtung, auf die Dominanz der stärksten Länder und ihrer Interessen in den internationalen Foren, auf die ungenügende Transparenz und die unzureichenden demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten, die geringe Kohärenz und Effizienz der Strategien, deren oft schwache Um- und Durchsetzung sowie auf die mangelnde parlamentarische Kontrolle internationaler Politik.

Die globalen Arrangements, die heute das Rückgrat der ökonomischen und sicherheitspoli-

42] Marika Lerch, Demokratie im Aufwind? – Außenpolitische Strategien der Demokratieförderung, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

43] Jürgen Stetten, Multilaterale Institutionen: Neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

tischen Zusammenarbeit bilden, sind im Kern westliche Institutionen. Dieser „transatlantische Multilateralismus“ wird durch die Integration großer Schwellenländer in den Weltmarkt sowie durch die Erkenntnis herausgefordert, dass globale Fragen wie Klimaschutz oder Energie ohne die Einbindung von China, Indien oder Brasilien nicht gelöst werden können.<sup>44</sup> Ob dies dadurch gelingen kann, dass die Länder weitgehend durch die bestehenden, westlichen Strukturen absorbiert werden oder ob sich die Institutionen selbst transformieren müssen, wird eine der entscheidenden Fragen der Global Governance in den kommenden Jahren sein.

Aufgrund strategischer Überlegungen, aber auch als Reaktion auf die Schwerfälligkeit der internationalen Organisationen gewinnen nun flexiblere und selektivere Formen der internationalen Diplomatie an Bedeutung, wie z.B. Ad-hoc-Konsultationen, Kontaktgruppen (z.B. Kosovo, Iran und Nordkorea), Konzerte von Großmächten, Koalitionen der Willigen, Süd-Süd-Kooperationen. Die Politik dieser Gruppen wird von den Hauptstädten bestimmt, und ihre Legitimität speist sich weniger aus Repräsentation als vielmehr aus der Effizienz und dem Ergebnis der Zusammenarbeit. Die Initiativen sind selten in die formalen Strukturen der Global Governance integriert. Von Fall zu Fall können sie diese unterstützen (als „Global Governance of the last resort“), aber auch mit ihnen konkurrieren und sie unterminieren.

### Ein fragmentierter Multilateralismus?

Ein neuer Protektionismus, anhaltendes Misstrauen zwischen den alten Mächten und den neuen globalen Mitspielern, unilaterale Reflexe sowie eine zerstrittene EU könnten die Struktur der Global Governance weiter fragmentieren, ohne dass es zu neuen Entscheidungsstrukturen kommt. Vieles deutet jedoch darauf hin, dass Global Governance in den kommenden Jahren inklusiver, aber auch exklusiver sein wird: Besser als bisher werden die großen Schwellenländer vor allem durch „extended versions“ westlicher Initiativ- und Abstimmungsmechanismen in die internationale Kooperation eingebunden werden. Die Kosten der Umsetzung neuer Regeln insbesondere im Bereich der Klima-, Finanz- und Energiepolitik wären – aus Sicht des Westens – sonst zu hoch. Aus Sicht der großen Schwellenländer wiederum führt die weitere wirtschaftliche Integration zu einem Lock-in-Effekt, der sie zwingt, sich auch stärker an der Abstimmung über globale Fragen zu beteiligen. Diese graduelle Einbindung könnte mittelfristig den Weg für neue Strukturelemente in den internationalen Beziehungen freimachen, wie z.B. für die „L-20“.

Die Tendenz zu einem „Multilateralismus à la carte“ von Seiten der einflussreichen Länder könnte sich verstärken. Statt „Kooperation, wo möglich“ wäre „Kooperation, wo nötig“ die Devise. Von „reformierten“ Neokonservativen wie Francis Fukuyama wird jedoch auch die Hoffnung vorgetragen, dass über einen solch vielgestaltigen, aber auch engeren Multi-Multilateralismus („Realistic Wilsonianism“) der US-amerikanische Gulliver etwas gebändigt und wieder an multilaterale Zusammenarbeit herangeführt werden kann. Diese Entwicklung wird zugleich die Kluft zwischen den Mächtigen und Ohnmächtigen weiter verbreitern. Klassische Nord-Süd-Foren wie die UN könnten an Bedeutung und Einfluss verlieren, da die zentralen Entscheidungen in den exklusiveren multilateralen Arrangements gefällt werden, in denen die Entwicklungsländer zumeist jedoch außen vor bleiben. Auch besteht die Gefahr, dass ein partikularer Multilateralismus zwar die effektive Politikregulierung verbessert, gleichzeitig aber die Rolle der Exekutive in der internationalen Politik weiter zementiert und der Einfluss von gesellschaftlichen Akteuren und NGOs zurückgedrängt wird. Durch eine Mischung aus klugem globalem *Agendasetting* (z.B. im Bereich der Klimapolitik), neuen Strukturelementen (wie einer UN-Umweltorganisation), einer klareren Arbeitsteilung zwischen der UN und den Regionalorganisationen in der Friedenssicherung und einer besseren Verzahnung der Ad-hoc-Gruppen und exklusiveren Kreise mit den umfassenderen Strukturen der Global Governance könnte in diesem insgesamt flexibleren Multilateralismus jedoch auch die Rolle der UN gestärkt werden.

44] Dirk Messner, The European Union: Protagonist in a Multilateral World Order or Peripheral Power in the „Asia-Pacific“ Century, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Heft 1, 2007.

## Integrieren, Kooperieren, Initiieren

Im Unterschied zum Globalisierungsdiskurs zu Beginn der 90er Jahre, in dem die Ökonomie entpolitisiert, der Staat diskreditiert und die globalen Prozesse gegen den „Moloch“ Staat in Stellung gebracht wurden, wird in den kommenden Jahren das Pendel wieder stärker zur Rehabilitierung des Politischen gegenüber der Ökonomie ausschlagen. „Beware of extremes“ wird jedoch dabei die Devise sein und die Suche nach den Spielräumen der Politik eher von pragmatischen Lösungen geprägt sein, jenseits von Etatismus, aber auch jenseits von Entstaatlichung und der Dämonisierung staatlichen Handelns. Dies eröffnet die Möglichkeit, eine politische Debatte über ein *modernes Staatsverständnis* zu führen – auch und gerade auf regionaler und globaler Ebene.

Die Entwicklung der Europäischen Union und ihr auf Regeln basierender Rahmen hat eine starke Ausstrahlung auf Global-Governance-Strukturen. Sollte sich in den kommenden Jahren das eiserne Festhalten an formalen staatlichen Souveränitäten – ein Haupthindernis für die Ausbildung effizienter regionaler Strukturen – auf regionaler Ebene graduell abschwächen, könnte ein systematischer interregionaler Austausch diesem neuen Regionalismus Substanz und weitere Impulse geben. Mit der EU an der Spitze könnten sich Regionen stärker als bisher als politische Ebene etablieren und zu einem wichtigen Baustein von Global Governance werden. Deutsche Politik sollte sich insgesamt in der globalen Politik stärker als Initiator und *Agendasetter* profilieren. Die Verhandlungen über das Statut eines neuen Weltstrafgerichtshofes waren ein gutes Beispiel hierfür.

Deutschlands Politik der verflochtenen Interessen ist auf funktionsfähige multilaterale Institutionen angewiesen und zugleich aufgrund ihrer Erfahrung mit komplexen multilateralen Strukturen und des Vertrauens, das sie auf internationalem Parkett genießt, prädestiniert dafür, sich in die Anpassung und Neugestaltung der Global Governance aktiv einzubringen:

Deutschland muss seine guten wirtschaftlichen Beziehungen zu den großen Schwellenländern systematischer nutzen, um neue Allianzen zu schmieden. Vor allem die Energie- und Klimapolitik sowie die internationale Gesundheitspolitik<sup>45</sup> wären hier geeignete Politikfelder. Ein neues Forum, das die führenden Industrie- und Schwellenländer zusammenführt, wäre ein guter Ansatzpunkt für eine Koordination globaler Politik.

Auch in den kommenden Jahren wird die Kohärenz internationaler Politik eine der zentralen Herausforderungen bleiben. Ansatzpunkte hierfür bieten sich auf der globalen Ebene durch eine bessere Kooperation zwischen den multilateralen Organisationen und mit Hilfe interregionaler Abstimmungsmechanismen, auf der europäischen Ebene durch eine stärkere Stimme der EU in den internationalen Organisationen sowie ein flexibleres Mandat für Verhandlungen der EU in den internationalen Foren und schließlich auf der nationalen Ebene mittels eines besseren Kohärenzmanagements zwischen den Ministerien und in den Politikfeldern, die am stärksten verflochten sind – Handel, Klima, Konfliktbearbeitung, Menschenrechte, Sicherheitspolitik. Die Einrichtung eines Staatsministers für Global Governance könnte dies befördern.

Auch könnte die Einrichtung eines Ausschusses für Globalisierung dazu beitragen, das Parlament zu stärken und – angesichts der bisherigen Erfahrung, dass globale Fragen im Parlament häufig isoliert voneinander verhandelt werden – zugleich globale Herausforderungen unter gemeinsamen Fragestellungen zu diskutieren; in einem weitgehend „exekutiven Multilateralismus“ hingegen könnte das Parlament seiner politischen Kontrollfunktion nur noch eingeschränkt nachkommen.

45] Wolfgang Hein, *Global Health: Ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung*, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

## V. Zerklüftete Welten

### V.1 Europa – die neue Stadt auf dem Berg?

Die Europäische Union wird die größte Baustelle für deutsche Politik bleiben: Hier ist das Beziehungsgeflecht äußerst komplex und durchdringen sich Innen- und Außenpolitik am deutlichsten; hier werden zentrale Probleme von Welt- und Innenpolitik – Zukunft des Sozialmodells, Nahtstelle zum islamischen Raum, Migration, Überalterung der Gesellschaften – am greifbarsten; hier wirken sich wichtige strategische Fragen deutscher Außenpolitik – Handels- und Sicherheitspolitik, Energiesicherheit, das Verhältnis zu den USA und zu Russland – unmittelbar auf die Bevölkerungen aus und stoßen auf ein größeres, zunehmend kritisches Interesse der Öffentlichkeit; hier liegt das Labor der „postmodernen Zone“ (Robert Cooper), in dem intelligente Institutionen für transnationales Regieren entwickelt werden müssen, um die Integrationsdichte Europas zu festigen, aber auch als Beispiel für Regionen in anderen Teilen der Welt.

Zugleich wird der EU allenthalben ein beklagenswerter Zustand attestiert, in dem die unbewältigten Herausforderungen sie zu begraben drohen: Das Nein der Gründerstaaten Frankreich und Niederlande zum Verfassungsentwurf stellt die Frage der Weiterentwicklung der Institutionen nun noch dringlicher; das Kosovo und die Spaltung über die Irakfrage ernüchterten die Hoffnungen auf rasche Fortschritte in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik; die ungelöste und sich verschärfende soziale Frage in den europäischen Gesellschaften beschleunigt die Abkehr der Öffentlichkeit von Europa; die „Überdehnung“ der EU durch den Zugewinn neuer Mitglieder wird weithin beklagt, Erweiterung und Vertiefung werden zunehmend als Gegensatzpaar gesehen. Institutionelle und politische Krise, Erweiterungskrise, Legitimationskrise und soziale Krise vermischen sich zu einem düsteren Szenario, in dem die EU ihren Aufgaben kaum gewachsen scheint und über der Gemeinschaft die Götterdämmerung heraufzieht.

Zwar sind die vielfältigen aktuellen Bruchstellen nicht zu leugnen, ein Blick in die Integrationsgeschichte kann jedoch den Krisendiskurs zumindest relativieren. Denn mit der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, der zunehmend engeren Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres und der Stabilisierung, Transformation und Integration zahlreicher Länder Osteuropas gibt es auch in jüngerer Zeit eine Reihe von Beispielen, die die Fähigkeit der Gemeinschaft zur Fortentwicklung und zu effizienter Politik unterstreichen. Auch dass die EU im Laufe ihrer 50-jährigen Geschichte in fünf Erweiterungsrounden von 6 auf 27 Mitgliedsländer angewachsen ist, zeigt die stetige Anziehungskraft Europas. Auch in der Vergangenheit verfiel die Union nach Blütephasen angesichts der Komplexität der Aufgabe, zahlreicher Interessenblockaden und gescheiterter Projekte immer wieder in Depressionen. Europa ist aus der Krise entstanden, und Krisen sind ein elementarer, aber auch produktiver Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses, denn es waren gerade die schwierigen Situationen, in denen neue Wege für den Fortgang des Integrationsprojektes gefunden wurden. Nicht zuletzt schwingen in einem plakativen und finalen Krisendiskurs deshalb oft politische Präferenzen derjenigen mit, die in der europäischen Integration nicht viel mehr als ein erfolgreiches System zur Marktregulierung sehen und sehen wollen.

„Was ist Europa?“, „Wo liegt Europa?“ und „Wer ist Europäer?“ – all dies sind Fragen, die seit Beginn des europäischen Einigungsprozesses diskutiert werden. Auch das aktuelle europäische Gebilde lässt sich nur schwierig fassen: Weder ein Staatenbund noch ein Bundesstaat, weder das „Europa der Vaterländer“ noch der „europäische Superstaat“, regiert es dennoch in seine Mitgliedstaaten hinein, setzt Recht und hat auf internationaler Ebene größeren Einfluss als jeder andere regionale Zusammenschluss. Die Entwicklung dieses oft unübersichtlichen „Systems sui generis“ mit seinen Verträgen und den verschiedenen supranationalen und intergouvernementalen Elementen und Organen folgt nicht einer inhärenten Funktionslogik, sondern ist das Ergebnis gradueller Reformfortschritte durch politische Kompromisse und externen Druck. Der

Integrationsprozess ist grundsätzlich offen, weder die politische und soziale noch die territoriale Form stehen fest. Ihre jeweiligen Grenzen sind keine „natürlichen“, sondern beziehen sich auf Konventionen, die im Laufe der Integrationsgeschichte – nicht ohne gelegentliche Rückschritte – immer weiter ausgedehnt wurden. So viel ist sicher: Auch in den kommenden Jahren wird sich Europa an den sozialen, ökonomischen und außenpolitischen Herausforderungen reiben und damit auch den Spielraum für weitere Verabredungen neu ausloten müssen.

### Europe must work

Die Legitimationskrise der EU gilt als eine der zentralen Herausforderungen für den weiteren Integrationsprozess. Sinkende Umfragewerte, erschreckend niedrige EU-Wahlbeteiligungen (vor allem in den neuen Beitrittsstaaten) und gescheiterte Referenden ergeben ein eigentlich gemischtes Bild aus Desinteresse an europäischen Fragen und wachsendem Widerstand gegen geplante Vertiefungs- und Erweiterungsprojekte. Lange Zeit konnte die europäische Integration als ein reines Elitenprojekt durch- und umgesetzt werden, das auf der stillschweigenden Zustimmung der Bevölkerung zu den Integrationsvorhaben beruhte. Mit dem vorläufigen Scheitern der Verabschiedung einer gemeinsamen Verfassung scheint diese Zeit endgültig vorbei zu sein. Ohne eine bessere gesellschaftliche Fundierung des Integrationspfades wird sich Europa kaum mehr weiterentwickeln können. Die Fragen der Demokratisierung Europas, seiner sozialen Bilanz und der Wahrnehmung und Vermittlung des Integrationsprozesses sind dabei eng miteinander verknüpft.

Trotz gemeinsamer Hymne, Fahne und Währung ist die EU ein schwaches politisches System mit einflussreichen nationalen Regierungen geblieben, und in der Vermittlung beider Ebenen entstehen erhebliche Demokratiedefizite. Tatsächlich ist das europäische Institutionen- und Entscheidungssystem intransparent, die europäische Volksvertretung weiter schwach, werden die nationalen Parlamente nur schlecht in die Europapolitik einbezogen und sind europäische Akteure, wie z.B. Parteien, kaum sichtbar. All dies sind ernst zu nehmende Defekte, die durch mehr gesellschaftliche Partizipation, etwa über die direkte Wahl des Kommissionspräsidenten oder die Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes, zumindest gelindert werden könnten. Allerdings greift der Verweis auf das Demokratiedefizit der EU zu kurz: Denn zum einen lässt sich in der Debatte auch eine Art von „demokratischer Isolierung“ der EU beobachten, indem – oft von nationalen Regierungen aus opportunistischen Gründen heraus – abstrakte Kriterien angelegt werden, mit denen sich die politische Realität in allen Mitgliedstaaten kritisieren ließe. Der „Brüsseler Despotismus“ ist zumeist jedoch stärker kontrolliert, weniger korrupt, transparenter und repräsentativer als die Politik der meisten Mitgliedstaaten. Zum anderen ist das spezifische Aufgabenspektrum, das die Mitgliedstaaten der EU übertragen, verantwortlich dafür, ob und wie sie in der Lage ist, sich Legitimationsressourcen zu erschließen. Tatsächlich sind die Kompetenzen europäischer Institutionen heute vor allem in den Bereichen ausgeprägt, die bereits auf nationaler Ebene von direkter gesellschaftlicher Einflussnahme zumeist isoliert wurden (Geldpolitik, technische Normierung, Wirtschaftsdiplomatie, Rechtsprechung). Von Politikfeldern dagegen, auf denen die zentralen Verteilungsfragen entschieden werden und der gesellschaftliche Einfluss größer ist (wie Steuer-, Sozial-, aber auch Bildungspolitik), bleibt die EU weitgehend ausgeschlossen.

Legitimation wird die EU deshalb in den kommenden Jahren vor allem dann erlangen können, wenn es ihr gelingt, ausstrahlungsfähige europäische Projekte zu entwickeln, die auch in der Vergangenheit die Grundlage des „permissiven Konsenses“ zwischen den politischen Eliten und der Bevölkerung bildeten. Von der Idee der europäischen Aussöhnung bis zum gemeinsamen Binnenmarkt, der eine regelrechte „Europhorie“ auslöste, formulierten diese Projekte klare Ziele europäischer Integration und standen in den Augen der Mehrheit für Frieden, Arbeitsplätze und Wohlstandsgewinne. Seit Anfang der 90er Jahre jedoch löste sich dieser Konsens immer weiter auf. Massenarbeitslosigkeit und die erfolglose Suche nach einem (euro-



päischen) Entwicklungsmodell, in dem sich die wirtschaftliche Modernisierung nicht auf Kosten des sozialen Zusammenhalts vollzieht, die Abkehr von der europäischen Politik und ihr technokratischer Vollzug in Form von strikten Konvergenzkriterien sowie die geringen Fortschritte bei der sozialen Integration unterspülten die generelle Zustimmung. Mehr noch: Europa wurde mit Blick auf die Maastrichtkriterien, mit denen viele Regierungen ihren wirtschaftsliberalen Kurs begründeten, von der „erschöpften“ Bevölkerung nicht mehr als Teil der Lösung, sondern zunehmend als Teil des Problems wahrgenommen. Eine reine Wirtschaftsunion verführt heute zwischen Porto und Prag nur noch wenige Menschen zum Träumen. Wenn Europa den „Faden verloren“ hat (Timothy Garton Ash), dann vor allem deshalb, weil es sich nicht als politische Einheit über mobilisierungsfähige Projekte verständigen konnte und die Politisierung Europas zunehmend zugunsten eines technokratischen Pragmatismus in den Hintergrund gedrängt wurde. „Europe must work“ – in einem doppelten Sinne: durch demokratische und handlungsfähige Strukturen und über europäische politische Initiativen, die spürbar an den sozialen Problemen der Gesellschaften ansetzen.

### Außenpolitische Herausforderungen

Auch wenn Außen- und Verteidigungspolitik nach wie vor zum Kernbestand nationalstaatlichen Regierens gehören, so hat die EU in den vergangenen Jahren auch auf internationalem Terrain ihre Spuren hinterlassen. Hierzu zählen in erster Linie die Transformations- und Integrationspolitik gegenüber Ostmittel- und Südosteuropa, aber auch die militärischen und polizeilichen Missionen, das größere diplomatische Gewicht der EU in internationalen Foren sowie ihre Rolle als größter Geber in der Entwicklungspolitik und wichtigster Akteur in den internationalen Beziehungen, der eine klare multilaterale Orientierung vertritt.<sup>46</sup>

Das mächtigste und erfolgreichste Instrument der EU-Außenpolitik heißt Erweiterung. Der „Köder der Mitgliedschaft“ (Robert Cooper) half, die mittlerweile beigetretenen ostmitteleuropäischen Länder zu demokratisieren, den Balkan zu befrieden und zu stabilisieren, und brachte die Türkei dazu, ihre Rechtsprechung zu ändern und wirtschaftspolitische Reformen in Gang zu setzen. Mit dem Beitrittsprozess und den „Kopenhagener Kriterien“ hat die EU ein starkes Instrument zur Hand, mit dem sie die Entwicklung in ihren jeweiligen Nachbarstaaten grundlegend beeinflussen und so maßgeblich zur Sicherheit und Stabilität in ihrem direkten Umfeld beitragen kann.

Trotz der erfolgreichen Bilanz ist die Erweiterungspolitik heute jedoch umstrittener denn je. Während die europäische Bevölkerung insgesamt noch knapp für die Erweiterung der EU stimmt, nimmt die Unterstützung in manchen alten Mitgliedstaaten deutlich ab. Die nach Osten erweiterte EU wird zunehmend als eine Gefahr für Arbeit und Wohlstand begriffen, die in der bereits sprichwörtlichen „German Angst“ vor dem polnischen Klempner ihren Niederschlag fand. Und am Beispiel der Türkei entstand eine nervöse Debatte über das Wesen, die kulturellen Schranken und die Grenzen der EU.

Die Frage der Grenzen hat sich dabei als ein zentrales Moment europäischer Außen- und Sicherheitspolitik manifestiert. Innerhalb der Grenzen sammeln sich Staaten, die sich – bei unverkennbaren Unterschieden – auf dasselbe moderne kapitalistische demokratische System gründen, außerhalb der Grenzen finden sich Staaten, die nach anderen Gesetzmäßigkeiten funktionieren. Die Staaten Südosteuropas und Osteuropas strahlen für viele Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine nicht einzuschätzende Unsicherheit aus – sei es durch den Mangel an rechtlichen Rahmen- und Investitionsbedingungen, sei es durch korrupte und längst überwunden geglaubte klientelistische politische wie gesellschaftliche Strukturen und nicht zuletzt durch schwache Ökonomien. Bei Stichworten wie „illegale Arbeitsmigranten“, „Organhandel“,

46] Christos Katsioulis/Gero Maaß, Europäische Integration: Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

„Organisierte Kriminalität“ und „Zwangsprostitution“ denken nicht wenige unmittelbar an die Ostgrenzen der Europäischen Union. Hinzu kommen die vielfältigen ungelösten Konflikte – vom Status des Kosovos über die Staatsfrage in Bosnien und Herzegowina<sup>47</sup> zu den Spannungen zwischen Moldau und Transnistrien und dem Tschetschenienkrieg –, die dieses Unsicherheitsgefühl vieler EU-Bürger weiter verstärken. Gefragt, was die EU hier zu tun gedenkt, steht sie in einem klaren Dilemma: Sie könnte einerseits die bereits praktizierte Strategie duplizieren, Konflikte und Unsicherheiten in einer Region einzuhegen, indem sie die entsprechenden Länder in die EU aufnimmt – dazu scheinen sowohl die innere Krise der EU als auch die Krisen in den entsprechenden Regionen zurzeit zu groß. Eine Ausnahme bilden hier nur die südosteuropäischen Staaten, die aufgrund bereits langjährig eingegangener Verpflichtungen seitens der EU eine klare EU-Beitrittsperspektive haben, auch wenn diese in immer weitere Ferne rückt. Sie könnte sich andererseits an ihren Außengrenzen vor diesen Ländern schützen, sozusagen abschotten – dagegen sprächen nicht zuletzt die bereits bestehenden wirtschaftlichen Kooperationen und engen Verbindungen einiger EU-Mitgliedstaaten zu ihren Nachbarn jenseits der Grenze.<sup>48</sup>

Vor diesem Hintergrund, der Frage also, wie eine Annäherung auch ohne Beitrittszusage politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich durchzusetzen ist, hat die EU im Jahr 2004 ihre „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP) entwickelt. Anfangs nur für die Länder östlich der EU konzipiert, wurden auf Druck der südlichen EU-Mitglieder auch die südlichen Mittelmeeranrainer aufgenommen, so dass nun sowohl Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Moldau und die Ukraine im Osten als auch Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien und Tunesien im Süden Mitglieder im Rahmen der ENP sind. Für Russland hat die EU eine gesonderte „strategische Partnerschaft“ entwickelt.

Mit der ENP verfolgt die EU das Ziel, „Wohlstand, Stabilität und Sicherheit“ in den genannten Ländern zu stärken, wobei das Sicherheitsinteresse für die EU eindeutig im Mittelpunkt steht. So kommt der Rat zum Schluss, dass „politische Instabilität und schlechte Staatsführung in unseren Nachbarländern [...] auch Auswirkungen auf die EU haben“<sup>49</sup> können und dass „vor allem in Anbetracht der hohen Kosten, die langfristig auf uns zukommen können, wenn wir unsere Nachbarländer nicht unterstützen“<sup>50</sup>, die ENP weiter ausgebaut werden solle. Dabei werden die Interessengegensätze zwischen EU und ENP-Staaten immer deutlicher, stehen für Letztere doch vor allem der Zugang zum europäischen Binnenmarkt und die finanziellen Hilfen im Mittelpunkt. Die anfängliche Hoffnung der EU, Anreize seitens der Union würden politische Reformen seitens der ENP-Staaten nach sich ziehen, ist bislang aber nicht aufgegangen. Die Anreize, so scheint es, sind nicht attraktiv genug. In Ostmitteleuropa und auch Südosteuropa ging und geht diese Strategie auf, aber eine Übertragung der Erweiterungspolitik ohne den größten Anreiz, die EU-Mitgliedschaft selbst, reicht nicht aus, um die von der EU gewünschten politischen wie gesellschaftlichen Transformationen in den ENP-Staaten zu erzielen. Eine der größten außenpolitischen Herausforderungen für die Europäische Union besteht somit derzeit darin, ein klares und effizientes Konzept für ihre Außengrenzen zu entwickeln, das nicht nur ein Gleichgewicht zwischen „Wohlstand, Stabilität und Sicherheit“ herstellt, sondern auch ein Gleichgewicht zwischen eigenen Anreizen und Forderungen an die Nachbarn, um somit die bestehenden Interessengegensätze auf politische Art und Weise zu lösen. Dem steht der Ansatz entgegen, ein Bündel an bilateralen Aktionsplänen zu schnüren, anstatt eine an die Besonderheiten der jeweiligen Regionen angepasste Strategie zu verfolgen. Auch sollten die doch recht unterschiedlichen Regionen unter dem einen Dach der ENP versammelt bleiben.

47] Britta Joerißen, *Der Balkan: Von Krieg, Frieden und Europa*, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

48] Michael Ehrke, *Die Europäische Union und der postkommunistische Raum: Integration, europäische Nachbarschaftspolitik und strategische Partnerschaft*, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007.

49] Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 18./19. Juni 2007, [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/Juni/0628ENP/ENP-de.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Juni/0628ENP/ENP-de.pdf), 20.8.2007.

50] Ebd.

Sicherheit steht nicht erst seit 2001 oder seit 2004 hoch im Kurs: Bereits seit den Räten in Köln und Helsinki 1999 gilt die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die ESVP wurde als das Projekt der Dekade ausgegeben, das der Integration neuen Schwung und politische Konturen verleihen und das eine ähnliche Ausstrahlungskraft entfalten sollte wie die Wirtschaftsintegration in den goldenen 80er Jahren der „Europhorie“. Tatsächlich gehört die Sicherheitspolitik – nicht zuletzt im Windschatten einer verstärkten sicherheitspolitischen Debatte und unter dem Druck internationaler Krisen – heute zu den dynamischeren Feldern der Europäischen Union, auf dem jedoch zugleich Anspruch und reale Umsetzung (smöglichkeiten) weit auseinanderklaffen. Lange Zeit eher integrations- und außenpolitisch und weniger sicherheitspolitisch begründet, bekam die ESVP mit der Verabschiedung einer Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) auch eine stärker strategische Komponente. Zwar an vielen Stellen nur vage formuliert, schafft es das Papier dennoch – in Abgrenzung zu den USA – die Konturen eines europäischen sicherheitspolitischen Ansatzes sichtbar zu machen. Europa, die „Zivilmacht mit Zähnen“, soll – ausgehend von einem erweiterten Sicherheitsverständnis – sich zwar auch auf militärische Mittel stützen, vorrangig aber diplomatische, entwicklungs- und wirtschaftspolitische sowie zivile und polizeiliche Instrumente in Einsatz bringen und miteinander vernetzen. Eingebettet in einen „wirksamen Multilateralismus“ wird statt Werteexport „verantwortungsvolle Staatsführung“ propagiert und statt Schurkenstaaten werden die konfliktverursachenden regionalen und internationalen Strukturen in den Blick gerückt.

Während jedoch die institutionelle, technokratische Ausgestaltung der ESVP mit Blick auf Frühwarnung, Analyse, Entscheidungsfindung und Planung rasch vorangeschritten ist, bleiben politische Kernfragen weiter offen und zwischen den Mitgliedstaaten äußerst umstritten: Wann, wo und mit welchen Mitteln soll sich die EU sicherheitspolitisch engagieren? Wie verhält sich die ESVP zur NATO und den Vereinten Nationen und wie geht Europa mit dem Unbehagen der USA um? In welchem Verhältnis stehen militärische und zivile Mittel? Wie wird die demokratische Legitimität und die Handlungsfähigkeit der ESVP sichergestellt? Sind die Mitgliedsländer bereit, die für den Aufbau der ESVP benötigten Ressourcen aufzubringen und die Transformation sicherheitspolitischer Strukturen in den Ländern selbst voranzutreiben? Bisher gibt es zu diesen Fragen noch keinen strategischen Konsens, ohne ihn bleibt ein alternatives europäisches sicherheitspolitisches Konzept jedoch eine Chimäre.

## V.2 Die G-1

Wie kein anderer einzelner Staat werden die USA auch in den kommenden Jahren die Entwicklungen in den internationalen Beziehungen bestimmen: Sie verfügen über die mit Abstand stärkste Militärmacht, haben die größte – und unter den Industrieländern auch dynamischste – Volkswirtschaft, sie sind das Labor der Welt, ihre Kultur ist global präsent und sie besitzen in allen wichtigen internationalen Organisationen institutionell abgesicherte Vetorechte. Vom Wohl und Wehe der Zusammenarbeit mit der „unverzichtbaren Nation“ (Madeleine Albright) wird es jedoch abhängen, ob und in welchem Umfang viele der oben beschriebenen globalen und deutschen Ziele erreicht werden können.

Gegründet auf die von Lord Ismay formulierten drei Notwendigkeiten – „Keeping the Russians out, the Germans down and the Americans in“ – und mit Europa als dem Zentrum der bipolaren Konfrontation gestaltete sich das transatlantische Verhältnis während des Kalten Krieges trotz periodischer Krisen im Rückblick recht reibungslos. In den letzten Jahren wurden die transatlantischen Meinungsverschiedenheiten jedoch deutlicher. Der Irakkrieg hat die Kluft zwischen Europa und den USA zwar weiter vertieft, die Risse im westlichen Bündnis waren aber schon länger sichtbar. Den Regierungen diesseits und jenseits des Atlantiks gelang es immer weniger, in wichtigen Fragen der internationalen Politik gemeinsame Positionen zu entwickeln. Das Landminenverbot, der internationale Strafgerichtshof, die Konvention zum Schutz

der biologischen Vielfalt und das Kyoto-Protokoll sind beredete Beispiele für einen „Multilateralismus-minus-eins“, der in seiner Wirkung begrenzt bleibt; in Fragen der internationalen Finanzmarktreform und in der Rüstungskontrollpolitik gibt es seit Jahren keine Fortschritte aufgrund der skeptischen Haltung der USA; mit Blick auf Sicherheitspolitik, Menschenrechte, das Verhältnis zwischen Religion und Politik und eine gerechte Lastenverteilung in der transatlantischen Partnerschaft wächst das gegenseitige Misstrauen.

Über den Charakter und die Ursachen der gegenwärtigen Krise gibt es freilich Streit, und die Signale von beiden Seiten des Atlantiks sind widersprüchlich. Zur Besonnenheit rufen diejenigen auf, die im Krisendiskurs nichts Neues sehen, da die Rhetorik von Handelskrieg und wachsender Entfremdung der Partner schon lange zum politischen Diskurs gehöre und Kritik Teil des natürlichen Wandlungsprozesses innerhalb der transatlantischen Beziehungen sei. Schlechtes Politikmanagement und mangelnde Sensibilität für die Befindlichkeiten des jeweils anderen hätten kurzfristig zu Beginn des Irakkrieges die Wogen hochschlagen lassen, die sich nun wieder glätteten. Aufgrund des dichten Beziehungsgeflechtes unterhalb der politischen Ebene eskalierte die Krise nicht zu einem *transatlantic cold war*: die transatlantische Wirtschaft – der stabilste und am stärksten vernetzte und koordinierte Bereich der Beziehungen – wurde nicht vom Streit berührt. Die sozialen und zivilgesellschaftlichen Kontakte sind solide, und entgegen der landläufigen Meinung stimmen die Bevölkerungen der USA und der EU in ihrer Analyse der Bedrohungswahrnehmung und in ihrer positiven Einschätzung der Vereinten Nationen, der Rüstungskontrolle, der internationalen Umweltpolitik oder der Entwicklungshilfe weitgehend überein. Auch in der Bewertung internationaler Herausforderungen liegen Amerikaner und Europäer dicht beieinander.

In der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft jedoch, der bisher wichtigsten Säule der Beziehungen, und – allgemeiner – in Fragen der internationalen Ordnung scheinen sich die Ursachen nicht auf Stilfragen zu beschränken. Hier wird mit dem Wegfall des „externen Förderators“, des gemeinsamen Feindes, das Ende der transatlantischen Selbstverständlichkeiten deutlich. Man mag die holzschnittartige Sentenz Robert Kagans vom unterschiedlichen Denken auf dem amerikanischen Mars und der alteuropäischen Venus für simpel und grob und die Konsequenzen für falsch halten. Nicht ganz von der Hand zu weisen ist freilich seine Feststellung, dass der Konflikt über das Verständnis von internationaler Politik dem enormen (militärischen) Machtgefälle zwischen den USA und der EU sowie grundsätzlich unterschiedlichen sicherheitspolitischen Kulturen geschuldet ist. Während in der amerikanischen Vision institutionelle Arrangements mehr und mehr als Fesseln wahrgenommen werden, stattdessen auf unilaterales Handeln gesetzt wird und auf den Versuch, durch eine robuste Rüstungs- und Interventionspolitik den unipolaren weltpolitischen Moment zu verlängern, verweist Europa auf die rasche Erschöpfung einer bloßen Machtlogik und setzt auf Multipolarität, Ausgleich sowie Multilateralismus.

Weite Teile der US-amerikanischen Eliten sehen in Europa heute eine Gemeinschaft, die mehr Mitsprache bei seinem amerikanischen Verbündeten einklagt, ohne gleichzeitig bereit zu sein, auch (militärische) Verantwortung und internationale Verpflichtungen zu übernehmen. Anstatt den Bedrohungen ins Auge zu sehen, verhält es sich zaghaft und zaudernd, verliert sich in Regelwerken und Verhandlungen und segelt doch im ordnungspolitischen Windschatten der USA. Gerade das, was Europa als seine politischen Stärken betrachtet, wird als Schwäche aufgefasst.

Europa wiederum blickt mit Sorge über den Atlantik. Die USA sind Europa fremd geworden, die Arroganz der Macht stößt es ab: Für Europa sind die USA allzu schnell mit militärischer Gewalt bei der Hand und zu wenig mit ziviler Ordnungsmacht; sie denken in Freund-Feind-Kategorien, verlangen Gefolgschaft und sind doch nicht zu Dialog und Kooperation bereit; sie entbinden sich häufiger von bisher gemeinsamen Regeln, als dass sie sich multilateral einbinden ließen. „Die normative Autorität Amerikas liegt in Trümmern“, so Habermas. Der Blick nach Kabul und Bagdad, Jahre nach dem *mission completed*, scheint dies zu bestätigen. Schließlich fürchten

die Europäer um ihre eigenen Entwicklungsperspektiven (etwa im Rahmen der ESVP) angesichts einer Großmacht USA, die interpretiert, wer oder was für Europa steht (das alte oder das neue Europa?), und die in der Lage ist, einen Keil zwischen die eigenen Reihen zu treiben.

Auch um die NATO, die Kerninstitution der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft, ist es derzeit nicht gut bestellt. Die eilige Aufnahme neuer Mitglieder, die Ausrufung des Bündnisfalls und die NATO-Missionen (das Bündnis bleibt bisher der einzige militärische „Subunternehmer“, der effektiv eine große Bandbreite an Missionen durchführen kann) können nicht darüber hinwegtäuschen, dass der NATO mit dem transatlantischen Dissens auch die Grundlage entzogen wurde, ihre *politische* Funktion, gemeinsame „westliche“ Sicherheitsstrategien auszuarbeiten und auch umzusetzen, effektiv zu erfüllen. Der Verlust einer gemeinsamen Bedrohungsperzeption führte zu einem „allianzinternen Sicherheitsdilemma“ (Glenn Snyder), das Erscheinungsbild der Allianz wirkt im Streit über die künftige (globale?) Ausrichtung doch arg zerrüttet und ihre Relevanz wird zunehmend bestritten. Dies zeigt auch der eklatante Rückgang der öffentlichen Zustimmung zur NATO in traditionellen Befürworterländern wie Italien, Polen, der Türkei und Deutschland.

Vielleicht würde der Einzug der Demokraten ins Weiße Haus die Wogen weiter glätten. Doch hat sich das sicherheitspolitische Umfeld so sehr verändert und scheinen die Meinungsverschiedenheiten struktureller und tiefer zu sein, als dass durch einen bloßen Wechsel der Administration die Rekonstruktion des Westens auf alter Grundlage wieder gelingen könnte. Das Verhältnis zwischen EU, NATO und USA muss neu bestimmt werden.

### Was ist so schlimm daran, Venus zu sein?

Auch in den kommenden Jahren werden die größten Auseinandersetzungen zwischen der EU und den USA auf dem Feld der Sicherheitspolitik ausgetragen werden. Dabei ist es kaum wahrscheinlich, dass diese den transatlantischen Marktplatz in seinen Grundfesten erschüttern werden. Hier sind eher binnenökonomische Entwicklungen sowie die Rolle Chinas entscheidend. Die beiden wichtigsten transatlantischen, „innenpolitischen“ ökonomischen Themen, die die Zukunft der wirtschaftlichen Beziehungen beeinflussen werden, sind die Umsetzung der Lissabon-Strategie auf europäischer Seite und die Reduzierung des Defizits auf US-amerikanischer Seite. Eine grundsätzlich kooperative transatlantische Grundstimmung könnte sich förderlich auf die Gestaltung der Weltwirtschaft im Rahmen der Handels- und der Finanzpolitik auswirken, ohne jedoch entscheidend zu sein.

In der Sicherheitspolitik können sich die Gräben weiter vertiefen. Vor allem in sensiblen, aber auch entscheidenden Fragen in der internationalen Politik – der Umgang mit China, Russland und dem Mittleren Osten sowie der Kampf gegen den Terror – zeigt sich die wachsende transatlantische Entfremdung. Eine Reihe von europäischen Ländern begreift die USA mehr und mehr als das Andere und nutzt diesen Impuls zum Ausbau der ESVP. Die Risse würden auch die NATO durchziehen, die zur Arena transatlantischer Dauerkonflikte wird. Eine auf einen Kern beschränkte, sicherheitspolitisch integrierte EU trüge die Vorstellungen der USA über eine global agierende NATO nicht mit, da dies eine Verschlechterung der Beziehungen mit Russland bedeuten würde. Die USA würden sich nach flexibleren Sicherheitspartnerschaften umschauchen (*coalitions of the willing*), *cherry picking* unter den europäischen Ländern betreiben. Diese Aufteilung Europas (aus Sicht der USA) in Unterstützer und Verweigerer (Stanley Hoffmann) würde eine volle Entfaltung europäischer Sicherheitspolitik verhindern. Die NATO wird zum Relikt des Kalten Krieges, in der über sicherheitspolitische Fragen zwar noch diskutiert wird, jedoch ohne konkrete Kompromissbereitschaft und Handlungsperspektive.

Sollte sich die Vorherrschaft der USA verfestigen, die Machtlogik fortsetzen, die (militär-)technologische Kluft weiter wachsen und eine Verständigung Europas über eine gemeinsame Sicher-



heitspolitik gar nicht oder nur schleppend vorankommen (und wichtige Länder wie Großbritannien außen vor bleiben), dann wäre auch eine Entwicklung in Richtung einer noch weiter „amerikanisierten“ NATO möglich. Voraussetzung wären ein einigendes Bedrohungsszenario, etwa durch ein krisengeschütteltes Russland oder durch einen manifesten wahrgenommenen *clash of civilizations*, sowie Europas Eingeständnis – infolge der gescheiterten Integrationsbemühungen –, dass die NATO die einzige Organisation ist, die zuverlässig eine Bandbreite von Missionen ausführen kann. Politisch droht die NATO zum Gefolgschaftsverband zu werden, in dem die USA Zustimmung zu ihren sicherheitspolitischen Strategien organisieren, militärisch wird sie als Truppensteller flexibel und global und unter der Führung der USA zur Eindämmung internationaler Sicherheitsrisiken eingesetzt.

Mittelfristig scheint auch eine sanfte Scheidung zwischen Europa und den USA möglich, um dennoch im Rahmen eines Minimum-Atlantizismus Freunde zu bleiben – ohne die Exklusivität der Nachkriegszeit. Der militärische Kurs der USA stößt zusehends an finanzielle, organisatorische und legitimatorische Grenzen. Und auf Dauer vertragen sich unipolarer Anspruch und offensive Machtpolitik schlecht mit einem Kreditor China, der dies alles bezahlt. Der Umgang mit Nordkorea hat bereits gezeigt, dass diplomatische Mittel weiterhin erfolgreich sind. Weitere Beispiele – wie z.B. im Iran – könnten folgen.

Dennoch werden auf beiden Seiten des Atlantiks nach wie vor unterschiedliche Bedrohungsszenarien entworfen. Und während die USA auf den technologischen Aus- und Umbau ihrer Waffensysteme setzen, investiert Europa in Instrumente zur Krisenprävention, zum *state building* und Wiederaufbau (zivile und militärische Krisenreaktionskräfte, Polizeioperationen, Entwicklungspolitik, wirtschaftspolitische Programme). Im besten Falle führt dies zu einem Ausgleich der bestehenden Gegensätze in den jeweiligen Sicherheitsstrategien, zu einer Anerkennung der Fähigkeiten des jeweils anderen und zu einer Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung in der Sicherheitspolitik. Mars und Venus wären hier wie in der antiken Götterwelt ein Liebespaar – auf Zeit. China und Russland würden in die Abstimmungsprozesse stärker eingebunden werden. Die Voraussetzungen hierfür sind, dass die EU das Profil ihrer sicherheitspolitischen Konzeption weiter schärft sowie offensiv und gemeinsam vertritt, ihre sicherheitspolitischen Ressourcen stärker als bisher bündelt und integriert und Großbritannien sich in diesen Prozess einbringt. In den USA müsste sich die Auffassung wieder durchsetzen, dass ein starkes Europa auch gut für die USA ist, und außerdem die Rückkehr zu einem pragmatischeren außenpolitischen Kurs erfolgen.

Jedoch steht und fällt diese harmonische Form der Arbeitsteilung mit dem institutionellen Rahmen, in dem unterschiedliche Vorstellungen zu Konfliktfällen verhandelt und gemeinsame Strategien vereinbart und umgesetzt werden. Dies kann nur in einer NATO erfolgen, in der der europäische Pfeiler wesentlich gestärkt wird. Dies kann auf zwei Wegen erfolgen: Die USA gewähren den Europäern mehr Mitspracherecht – entweder, weil sie erkennen, dass sie auf die Fähigkeiten Europas bei der Bewältigung der Konflikte angewiesen sind, oder um einen weiteren Ausbau der ESVP zumindest zu verschleppen. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass die Europäisierung der NATO faktisch von Seiten der EU eingeleitet werden muss, indem sie kohärenter als bisher mit einer Stimme spricht und so auch ihre Position innerhalb der NATO ausbaut. Für die NATO könnte Letzteres bedeuten, dass sie künftig als Lieferant kollektiver Sicherheitsgüter eher an der europäischen Peripherie eingesetzt wird, während sich die USA ansonsten andere, flexiblere Sicherheitspartnerschaften suchen.

### Transatlantische Perspektiven

Die Diagnose – enge wirtschaftliche Verflechtung, Krise der zentralen Institution, Verfall der kollektiven Identität der Beziehungen – zeigt, dass es nach wie vor zwar auch Gemeinsamkeiten in den transatlantischen Beziehungen gibt, kaum aber einen Weg zurück zu den vertrauten Rol-



len. Ein neuer *transatlantic bargain* muss die Leerstelle füllen, die mit dem Verblässen der oft beschworenen Wertegemeinschaft entstanden ist. In vielen globalen Fragen sind die USA der Schlüssel, und mit einer dauerhaften Verschlechterung der Beziehungen könnten deutsche und europäische außenpolitische Ziele schlechter oder gar nicht erreicht werden. Zugleich könnte Europa auf den gegenwärtigen amerikanischen Kurs nur unter der Preisgabe eigener, deutlich unterscheidbarer Prinzipien der Kooperation und des Multilateralismus einschwenken. Aus diesem Dilemma wird es keinen einfachen Ausweg geben. Insbesondere die Europäische Union steht dabei vor der schwierigen Aufgabe, ihr Verhältnis zu den USA neu zu bestimmen, was zugleich auch immer innereuropäische Fragen aufwirft.

Ein Anfang könnte sein, außerhalb der Sicherheitspolitik die Beziehungen auf ein stabileres Fundament zu stellen. Mittelfristig könnten Projekte entwickelt werden, bei denen in erster Linie Fragen der Energie und des Klimaschutzes, des Welthandels sowie einer Wirtschaftskooperation für den Mittleren Osten als Beitrag für eine Friedenslösung auf der Tagesordnung stehen.

Selbst nach einer weiteren Entspannungsphase wird es die Exklusivität der transatlantischen Beziehungen früherer Zeiten so nicht mehr geben. Beide Regionen entwickeln auch zu anderen Ländern intensive bilaterale Beziehungen, die wiederum in das Verhältnis zwischen den USA und Europa hineinwirken. Besonders die Beziehungen gegenüber Russland (aber auch gegenüber China) müssen wieder stärker Teil der transatlantischen Beratungen werden. Eine Erweiterung der transatlantischen Zusammenarbeit auf Kanada (und Mexiko) eröffnet die Möglichkeit, einen Mediator für schwierige Beziehungsfragen zu gewinnen.<sup>51</sup>

Die Sicherheitspolitik wird in Zukunft das heikelste Feld der transatlantischen Beziehungen bleiben. Die EU wird ihre sicherheitspolitischen Ziele in den kommenden Jahren kaum ohne und schon gar nicht gegen die USA erreichen können. Die prinzipielle Anbindung an die amerikanische Außenpolitik (wie sie Großbritannien versucht) ist jedoch ebenso gescheitert wie der Versuch, Europa als prinzipielle Gegenmacht zu etablieren, der auch innerhalb Europas auf Ablehnung stößt. Gleichzeitig werden die transatlantischen Beziehungen auf Dauer nur stabilisiert werden können, wenn es Europa gelingt, sich stärker zu organisieren – um als Partner kohärenter auftreten zu können und um die innereuropäischen Einfallstore für amerikanisches *cherry picking* möglichst zu schließen. Hier wird es nur graduelle Fortschritte geben, da eine formale Umstrukturierung der NATO auf der Grundlage eines Zwei-Pfeiler-Modells derzeit weder in Washington Zustimmung findet noch zwischen den europäischen Mitgliedstaaten konsensfähig ist. Mit dem Ausbau der GASP und der Bündelung von Ressourcen würde auch Europas Stimme im transatlantischen Bilateralismus gestärkt werden. Größere Transparenz in der Zielsetzung der ESVP könnte wiederum helfen, amerikanischen Irritationen vorzubeugen.

### V.3 Die lieben Nachbarn...

Vieles deutet darauf hin, dass eine Reihe von Regionen um die Europäische Union in den kommenden Jahren einen schwierigen Umbruchprozess durchlaufen wird, dessen Ausgang bisher durchaus offen ist und der auch Auswirkungen auf Europa haben wird. Die weitere Durchdringung der ökonomischen Globalisierung, die steigende Nachfrage nach Energie, ethnische Spannungen und Konflikte an den Nahtstellen der Weltreligionen, bevorzugte Tummelplätze großer Mächte, fragile Demokratien und autoritäre Regime, soziale Polarisierung, ein „laurischer Bär“ im Osten und das Pulverfass der Welt im Süden bilden eine schwierige Gemengelage. Um nicht nur die Auswirkungen auf Europa zu minimieren, sondern auch die Ursachen dieser Gefährdungen anzugehen, muss Europa auch Strategien für und mit seinen entfernteren Nachbarn entwickeln.

51] Almut Wieland-Karimi, Die transatlantischen Beziehungen: Der Westen gemeinsam auf dem Weg zu neuen Ufern, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

## Eine seismische Konfliktregion

Edgar Morin bezeichnet den Mittleren Osten als einen seismischen Punkt, wo sich alle Konflikte zur gleichen Zeit abspielen: der Streit der Religionen, der Konflikt zwischen Religion und Laizität, zwischen Demokratie und Autokratismus, zwischen Arm und Reich, zwischen alternden Gesellschaften und genereller Überbevölkerung. Und wie kaum eine andere Region ist sie von klassischen territorialen und hegemonialen Konfliktformationen geprägt, zu denen in erster Linie der israelisch-arabische Konflikt, der Irak-Konflikt, der schiitisch-sunnitische Konflikt sowie die Auseinandersetzung über das iranische Atomprogramm gehören und von deren Lösung es abhängen wird, ob sich die Krise der „blockierten Region“ in den kommenden Jahren weiter vertiefen oder ob es zu ersten zarten Ansätzen einer politischen und sozialen Konsolidierung kommen wird.

Der arabisch-israelische Konflikt ist der Grundkonflikt, der nicht nur für Israel und Palästina bestimmend ist, sondern auf die anderen arabischen Länder bzw. auf die innerarabischen Beziehungen ausstrahlt. In der Golfregion war lange Zeit das Sicherheitsumfeld durch den Hegemonialkonflikt zwischen dem Irak und dem Iran geprägt. Nach dem jüngsten Krieg im Irak hat sich die sicherheitspolitische Perzeption der Golfstaaten verändert, der Irak stellt nun keine unmittelbare militärische Bedrohung mehr dar, jedoch produziert seine Instabilität neue Gefährdungen. Mit der schiitischen Machtübernahme im Irak verschärfte sich nicht nur der sunnitische Extremismus. Der schiitische Machtzuwachs stärkt auch die schiitischen Gemeinschaften vor allem in Saudi-Arabien und Kuwait und könnte zur weiteren Destabilisierung der Länder beitragen. Die Schwäche des Iraks bedeutet zugleich, dass auch das strategische Gegengewicht zum Iran wegfällt. Umgeben von den feindlichen USA, Rivalen wie der Türkei, Pakistan und Saudi-Arabien und nur wenig verlässlichen Partnern wie Russland versucht der isolierte Iran eine aktivere Rolle in der Golfregion zu spielen und kann sich dabei auf die Renteneinkommen aus den Öl- und Gasvorkommen, auf seinen Einfluss auf die schiitischen Fraktionen sowie ein ausgeprägtes Nationalbewusstsein stützen. Auch verschärft die langjährige Besatzung des Irak durch die USA nicht nur die Spannungen mit dem Iran, sondern setzt zugleich innenpolitisch die Regime der Golfregion weiter unter Druck: Der politische Reformprozess geht – vor allem im konservativsten und einflussreichsten Land Saudi-Arabien – nur sehr schleppend voran, einige der Monarchien befinden sich gerade in einem Führungswechsel und die proamerikanische Linie der Regierungen befördert extremistische Gruppen und die politische Instabilität einer Reihe von Regimen. Die Eskalation im Streit um das iranische Atomprogramm macht zudem deutlich, wie weit sich „der Westen“ und die islamisch geprägten Länder bereits entfremdet haben und wie schwierig es ist, dieses Land einzubinden, ohne dass es kaum eine politische Lösung in der Region geben wird.

Fast alle Länder der Region stehen jedoch auch vor gravierenden sozialen und politischen innerstaatlichen Herausforderungen. Die zahlreichen Verwerfungen destabilisieren die Länder zusätzlich – eine Entwicklung, die nicht zuletzt von Israel mit Blick auf einige ihm wohlgesonnenere Staaten mit großer Sorge betrachtet wird. In den meisten ökonomischen und sozialen Kennzahlen belegen die Länder der Region im internationalen Vergleich hintere Plätze. Sie ist, mit Ausnahme der Energiewirtschaft, mit am schwächsten in die globalen Märkte integriert und hängt in erster Linie von Renteneinkommen aus Öl und Gas ab, eine Zusammenarbeit in der Region selbst existiert so gut wie nicht. Die Gesellschaften gehören zu den unfreisten in der Welt. Die Arbeitslosigkeit, vor allem unter den jungen Männern, ist sehr hoch und wird – mit Blick auf die demografische Entwicklung, die im Unterschied zu anderen globalen Trends ein starkes Bevölkerungswachstum erwarten lässt – in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Mehr als in anderen Regionen der Welt wird im arabischen Raum zudem die (kulturelle) Globalisierung als Bedrohung wahrgenommen und polarisiert die Gesellschaften. Mit dem gesellschaftlichen Öffnungsprozess einiger Länder, der Verbreitung neuer Kommunikationsmittel und der Herausbildung einer säkularisierten Mittelklasse – z.B. im Iran – lässt sich zwar

eine „kulturelle Nivellierung“ ausmachen. Diese geht jedoch mit einem Bedürfnis anderer Teile der Gesellschaft nach kultureller Eigenständigkeit einher, die – politisch aggressiver formuliert – zahlreiche Gruppen nutzen, um gegen die Gefahr eines „westlichen Werte- und Kulturimperialismus“ unter der Hegemonie der USA vorzugehen, der als Universalismus getarnt die kulturelle Eigenständigkeit bedroht. Damit wächst die Gefahr, dass zu den traditionellen Konflikten in den kommenden Jahren auch die innerstaatlichen Auseinandersetzungen weiter zunehmen könnten, die – vor allem mit Blick auf das beträchtliche in der Region versammelte Waffenarsenal – schnell einen militärischen Charakter annehmen könnten.

Angesichts der engen Verschränkung dieser zahlreichen Konflikte können die Krisen in der Region nur dann entschärft werden, wenn ihre zentralen Ursachen zu gleicher Zeit angepackt werden. Ohne ein Gesamtkonzept, das von den wichtigsten internationalen Akteuren getragen wird, kann diese Herkulesaufgabe kaum bewältigt werden.<sup>52</sup> Die Aufgaben und Ansatzpunkte, die ein solches Konzept notwendig beinhalten müssen, sind so vielgestaltig, dass sie als kaum zu bewältigen erscheinen: Das Zeitfenster für die Zwei-Staaten-Lösung, ohne die der Kernkonflikt der Region nicht zu lösen ist, schließt sich angesichts der demografischen Entwicklung und der israelischen Siedlungspolitik. Mit den Endstatusverhandlungen müsste also unverzüglich begonnen werden. Angesichts des Dreisatzes in der arabischen Welt „Kein Krieg ohne Ägypten, kein Frieden ohne Syrien und kein Abkommen ohne Saudi-Arabien“,<sup>53</sup> gilt es diese Länder – nicht zuletzt auch mit Blick auf die Stabilisierung des Libanons und des Iraks – in die Initiativen fest einzubinden und nicht zu isolieren. Ohne eine Lösung im Atomkonflikt, wird eine konstruktive Rolle des Irans in der Region kaum möglich sein. Und ohne eine bessere sozioökonomische Entwicklung, Verteilungsgerechtigkeit und politische Freiheiten, werden die Gesellschaften in den kommenden Jahren kaum zur Ruhe kommen. Bereits heute gibt es aber auch eine Vielzahl von Initiativen, die jedoch besser aufeinander abgestimmt werden müssten. Ansätze, wie die Mittelmeerinitiative der WEU, der Mittelmeerdialog der OSZE oder der NATO-Mittelmeerdialog, werden in den Zielstaaten kaum nachgefragt; der Barcelona-Prozess führt zu einer (künstlichen) Herauslösung der direkten Mittelmeeranrainerstaaten aus der Region. Eine Harmonisierung der europäischen Initiativen zu einem Gesamtkonzept und die bessere Verzahnung der Nachbarschaftspolitik mit den Beziehungen der EU zu den anderen Ländern der Region scheint sinnvoll. Das Nahost-Quartett sollte – ergänzt eventuell durch China – politisch aufgewertet werden und sich mit weiteren Kernkonflikten in der Region, wie dem arabisch-israelischen Konflikt, dem Atomkonflikt mit dem Iran oder der Irakfrage beschäftigen. Die Wiederbelebung eines umfassenden Nahostfriedensprozesses müsste in eine regionale Initiative für eine Abrüstungs- und Entspannungspolitik eingebettet werden, die in der Region selbst formuliert und verfolgt und von externen Akteuren moderiert wird, die die Türkei mit einschließt und den Dialog zwischen den Ländern und den Gesellschaften der Region ermöglicht. Entscheidend wird dabei sein, wie es gelingt, die mit Blick auf die Achtung der demokratischen Spielregeln und den Gewaltverzicht integrationsfähigen und -bereiten Teile der islamistischen Bewegungen einzubinden. Deutschland kann in den nächsten Jahren aufgrund seines ökonomischen Einflusses, seiner Rolle in der EU und in den internationalen Organisationen und seiner insgesamt stabilen und guten Beziehungen zu den meisten wichtigen Akteuren in der Region, sei es Israel oder der Iran, die USA oder China einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die politischen Netze, die ein Gesamtkonzept für den Mittleren Osten tragen müssen, zu knüpfen.

### Eine neue Seidenstraße?

Auch in der eurasischen Nachbarschaft lassen sich Entwicklungen beobachten, die die Unsicherheiten in Europa über die Stabilität seiner Nachbarn weiter befeuern. Zwar wurde in Zentralasien in den letzten Jahren eine Reihe von Grenzkonflikten beigelegt (wie z.B. zwischen

52] Andrä Gärber, *Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika: Die blockierte Region am Scheideweg*, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

53] Ebd.

Kasachstan und Turkmenistan oder zwischen Usbekistan und Kirgisien), dennoch bleiben die zu Zeiten der Sowjetunion künstlich gezogenen Grenzverläufe weiter Ursache von Konflikten. Sie durchschneiden ökonomisch zusammenhängende Gebiete, Transportwege und Wasserressourcen und schaffen in allen Ländern starke Minderheiten. Insbesondere der zunehmende Boden- und Wassermangel könnte die Konflikte wieder verschärfen. Vor allem die toxischen Salze des stark geschrumpften Aralsees machen aus Teilen Usbekistans, Kasachstans und Turkmenistans ein kontaminiertes ökologisches Katastrophengebiet, in dem 20 Millionen Menschen leben. Zentralasien ist nach der Auflösung der Sowjetunion wieder näher an die asiatischen Nachbarn im Süden und damit auch an ihre Probleme herangerückt. Seit den Anschlägen in Taschkent 1999 stehen das Problem des internationalen Terrorismus und die Infiltration radikaler Islamisten aus den Nachbarländern auf der sicherheitspolitischen Agenda ganz oben. Im Schatten Afghanistans gilt Zentralasien heute auch als eine wichtige Transitregion für den Drogenhandel. Aufgrund der Infrastruktur (Forschungsreaktoren, Wissenschaftler) und der Uranvorkommen – Kasachstan besitzt ein Viertel der weltweiten Uranreserven und Kirgisien und Usbekistan gehören zu den führenden Produzenten von schwach angereichertem Uran – ist Zentralasien auch mit Blick auf die Proliferation eine sensible Region.

Alle zentralasiatischen Republiken verfügen über substanzielle und strategisch wichtige Rohstoffvorkommen: So hat z.B. Turkmenistan die viertgrößten Erdgasreserven der Welt und Kasachstan verfügt über Erdöl, Erdgas und diverse Minerale, von denen bisher nur wenig gefördert wurde. Nach der Auflösung der Sowjetunion erlebten jedoch diese Länder zunächst eine dramatische Schrumpfung der Wirtschaft, die die Gesellschaften innerhalb der neu gewonnenen staatlichen Unabhängigkeit schwer belastete. Heute weisen Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan dank der natürlichen Ressourcen hohe Wachstumsraten auf, während insbesondere Tadschikistans Wirtschaft nach wie vor lahm und das Land mittlerweile als „least developed country“ geführt wird. Allen Ländern ist gemein, dass die sozialen Unterschiede innerhalb der Länder zunehmen. Ähnlich wie der Mittlere Osten weisen auch die zentralasiatischen Republiken hohe demografische Wachstumsraten auf und vor allem die große Zahl junger, arbeitsloser Männer könnte sich zu einem destabilisierenden Faktor entwickeln; dies vor allem im Zusammenhang mit dem harten Vorgehen der Regierungen gegen islamistische Tendenzen, das die Entstehung revolutionär-religiöser Bewegungen begünstigt. Innenpolitisch sind die zentralasiatischen Regierungen den Konfliktpotenzialen kaum gewachsen. Die defekten demokratischen Strukturen und die offen autokratischen Regime bergen – wie die Unruhen in Kirgisien und Usbekistan gezeigt haben – erhebliches Destabilisierungspotenzial für die Region. Wahrscheinlich ist, dass das politische Bild der zentralasiatischen Republiken in den kommenden Jahren sowohl durch einen starken Nationalismus wie auch die Ausbreitung des politischen Islams geprägt wird.

In Zentralasien wie in dem von ethnischen Spannungen, Bürgerkriegen und separatistischen Bewegungen zerrissenen Südkaukasus agieren auch die großen Nachbarn der Region mit ihren unterschiedlichsten Interessen. Neben dem Ressourcenreichtum spielt in erster Linie die geoökonomisch zentrale Lage der Region eine Rolle. Russland möchte die Nord-Süd-Beziehungen mit Indien und dem Iran intensivieren, Europa versucht, die alte Seidenstraße über das Schwarze Meer, den südlichen Kaukasus und die Zentralasiatischen Republiken wiederzubeleben. Der südliche Kaukasus gilt vor allem in Europa als alternative Route für Energieimporte aus den zentralasiatischen Republiken, die die Abhängigkeit von Russland verringern würde. Neben Südasien und Südostasien sind auch der Kaukasus und Teile Zentralasiens in die Strategien der USA zur Terrorismusbekämpfung mit einbezogen. Russland und China, das vor allem ein Übergreifen religiöser und separatistischer Bewegungen auf seine Provinzen im Osten fürchtet, versuchen über die Shanghai Cooperation Organization, die auch Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan und Usbekistan umfasst, ihre Interessen in die Region zu vermitteln. Ursprünglich gegründet, um die Grenzsicherheit zwischen den ehemaligen Sowjetrepubliken und China zu verbessern, wurde der Zusammenschluss angesichts der Osterweiterung der NATO und der

erneuerten US-japanischen Sicherheitsallianz auch als strategisches Gegengewicht zur US Dominanz in Zentralasien verstanden.

Während die EU sich in den 90er Jahren in der Region nur wenig engagierte, reagierte sie 2007 mit einer neuen Zentralasienstrategie auf die wachsende weltpolitische und energiewirtschaftliche Rolle Zentralasiens. Im Vordergrund der europäischen Interessen stehen dabei die politische und gesellschaftliche Stabilisierung Zentralasiens, die als eine Voraussetzung der Stabilisierung Afghanistans gilt: regionale Sicherheitsfragen, die Bekämpfung des Drogenhandels und des Terrorismus, Bildungskooperationen und der Aufbau einer „E-Seidenstraße“ sowie die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Demokratisierung sind hierfür die Bausteine. Auch die Verbesserung der desolaten Umweltsituation soll im Mittelpunkt der Kooperation stehen – vor allem die regionale Wasserfrage gilt als Ursache für mögliche Konflikte. Schließlich geht es aus Sicht der EU auch um die Diversifizierung der Energieversorger und der Transitrouten. Bis jetzt ist noch nicht klar erkennbar, wie die EU, auch angesichts der gegensätzlichen Interessen der anderen großen Akteure, ihre verschiedenen Zielsetzungen gewichtet und miteinander verbindet. Während die USA Zentralasien gerne an Südasien annähern würden, um Afghanistan mit Energie zu versorgen, versucht Russland, die Region an den Norden anzubinden – mit Erfolg. Die USA verloren in den vergangenen Jahren deutlich an Einfluss und aus Sicht der Förderländer ist das russische Pipeline-Netz bisher das Einzige, das den reibungslosen Transport zentralasiatischen Öls und Gas' ermöglicht. Ob die neue EU-Strategie in der Lage ist, die widersprüchliche Tendenz der verschiedenen Ansätze – europäisch/deutsche Energieimporte via Russland auf der einen, Stabilisierung Afghanistans auf der anderen Seite – aufzulösen, bleibt fraglich.<sup>54</sup> Es besteht die Gefahr, dass angesichts der zunehmenden Versorgungsunsicherheit, der wachsenden Sorgen gegenüber der Entwicklung Russlands und der zumeist unfreien zentralasiatischen Gesellschaften die Einhaltung der Menschenrechte und die Demokratieförderung auf der Strecke bleiben. Aufgrund der geringen Einflussmöglichkeiten der EU auf die gesellschaftliche Entwicklung der Länder, aber auch der harten Konkurrenz durch China und Russland, die energiepolitische Kooperationen nicht mit politischen Reformen verknüpfen, wird es für die EU-Politik sehr schwer werden, die Übernahme von Pflichten durch die neuen Partner durchsetzen. Die „strategische Partnerschaft“ mit der Russischen Föderation zeigt diese Schwierigkeiten sehr deutlich.

### Ein launischer Bär?

Nach Jahren der Depression, in denen die „gestrandete Weltmacht“ sich politisch im freien Fall befand und ökonomisch und sozial instabile Zeiten erlebte, die die Sicherheiten der Sowjetunion hinwegfegten, tritt Russland heute wieder ökonomisch stabiler und politisch selbstbewusster auf. Grundlage ist die dynamische wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen Jahren mit Wachstumsraten zwischen 6,5 und 7,5%, die zu großen Teilen ein Ergebnis der boomenden Energiemärkte sind. Russland hat sich in den letzten Jahren mit seinen Öl-, aber vor allem Gasvorkommen zur Zapfsäule der Welt entwickelt. Russland ist heute der weltgrößte Energieexporteur. Zugleich hat es seit der Finanzkrise 1998 einen stabilen fiskal- und geldpolitischen Kurs eingeschlagen. Die Löhne steigen oberhalb der Inflationsrate und werden zumeist pünktlich bezahlt, die Kredite sind getilgt und Russland verfügt über hohe Währungsreserven. Ob diese wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig sein wird, ist jedoch fraglich. Zwar wird Russland zu den BRIC-Ländern gezählt und soll bis 2025 ein größeres Bruttosozialprodukt als Italien und Frankreich aufweisen, doch sind die Hindernisse, die der Verwirklichung dieser optimistischen Schätzung im Wege stehen, bereits heute deutlich zu erkennen: Wie auch in anderen Ländern führen die enormen Gewinne aus den extraktiven Industrien bisher dazu, dass der Aufbau einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur vernachlässigt wird. Die heimischen Industriebereiche, vor allem in der Chemie und beim Maschinenbau, stehen unter einem hohen Anpassungsdruck. Für ausländische Direktinvestitionen sind die russischen Märkte bisher wenig interessant. Um

54] Reinhard Krumm, Zentralasien: Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.



Förderminderungen zu vermeiden, neue Felder zu erschließen und die Kapazitäten für Raffinerien und Transport zu vergrößern, werden in den Energiesektor in den kommenden Jahren rund 700 Milliarden Dollar investiert werden müssen. Die gewaltigen Summen werden nur dann aufgebracht werden können, wenn sich die russische Wirtschaft öffnet und besser in die Weltwirtschaft integriert, ein effizienter Bankensektor entwickelt und die Wirtschaftsgesetzgebung verbessert wird. Zwar setzt der Kreml in den strategischen Wirtschaftsbereichen zurzeit eher auf mehr staatliche Kontrolle. Für die kommenden Jahre zeichnet sich jedoch ein Grundkonflikt in der russischen Wirtschaft ab, zwischen dem politischen Versuch, wichtige Wirtschaftsbereiche vor dem Zugriff des Marktes zu schützen und zu isolieren, und der Notwendigkeit anderer Industrien, sich weiter dem Weltmarkt zu öffnen. Die ressourcenorientierte Außenpolitik der russischen Regierung einerseits und der wachsende Liberalisierungsdruck durch die Notwendigkeit, mehr Direktinvestitionen anzuziehen, die sich langsam entwickelnde Mittelklasse, eine wachsende Schicht an ausgebildeten Managern, aber auch der bevorstehende WTO-Beitritt andererseits werden diesen Konflikt weiter befeuern. „Asiatische“ Lösungen, die einen partiellen Öffnungsprozess mit dem Schutz bestimmter Wirtschaftsbereiche verbinden, sind für die kommenden Jahre wahrscheinlich. Ein dramatischer Einschnitt in der demografischen Entwicklung, der durch eine der höchsten HIV-Infektionsraten der Welt noch weiter akzentuiert wird, stellt ein weiteres ökonomisches, aber in erster Linie soziales Problem dar. Russlands arbeitsfähige Bevölkerung wird ab 2008 um mindestens eine Million Menschen pro Jahr abnehmen, gleichzeitig könnte sich der Braindrain der ausgebildeten Fachkräfte aufgrund der sozialen Ungleichverteilung weiter in Richtung USA, Europa und Israel verstärken. Eine kontrollierte Zuwanderungspolitik, vor allem mit Blick auf die sich demografisch stark entwickelnden Nachbarländer, könnte die Situation entschärfen, ist jedoch angesichts politischer Auseinandersetzungen mit den Nachbarn und ethnischer Spannungen sowie nationalistischer Stimmungen in Russland nicht einfach zu konzipieren. Auch die demokratische Entwicklung ist bisher nicht mehr als ein zartes Pflänzchen. Die vom Kreml selbst so betitelte „souveräne Demokratie“ (das Pendant zur „souveränen Ökonomie“) erweist sich in der Praxis oft als illiberal: Die Macht wird weiter zentralisiert, die Exekutive auf- und das Parlament abgewertet, der Parteienpluralismus behindert; Medien und Zivilgesellschaft werden an die Kette gelegt. In der „gelenkten Demokratie“ manifestiert sich eine selbstbewusste Abgrenzung vom Typus der „westlichen Demokratie“, die Idee eines gesellschaftspolitischen Sonderwegs und die Abwehr einer Kritik von außen an den innenpolitischen Verhältnissen.

Ähnlich verhält es sich mit der russischen Außenpolitik. Während in den späten 80er Jahren Gorbatschow die Außenpolitik als Hebel für innenpolitische Reformen nutzte, bestimmt heute die russische Innenpolitik auch die Außenpolitik. Nach Jahren des politischen und ökonomischen Machtverfalls – von der Weltmacht zum „Obervolta mit Raketen“ (Helmut Schmidt) – nahm mit den hohen Energiepreisen, der dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung und der Selbstschwächung der USA durch den Irakkrieg auch das außenpolitische Selbstbewusstsein wieder zu. Neben der „souveränen Ökonomie“ und der „souveränen Demokratie“ möchte die russische Regierung nun auch wieder eine „souveräne Außenpolitik“ umsetzen. Der ehemals „kranke Mann Eurasiens“, der lange Spielball der Globalisierung war, verfolgt heute eine klassische nationalstaatliche Interessenpolitik, die ausgerichtet ist auf souveräne Entscheidungen, Einflusszonen und eine multipolare Weltordnung. In den frühen 90er Jahren wurde noch erwartet, dass Russland dem europäischen Beispiel folgt und einen westlichen Entwicklungspfad einschlägt. Heute versucht die Regierung durch eine strikte Realpolitik den außenpolitischen Status quo abzusichern: Gegenüber den Ländern auf dem Gebiet der alten Sowjetunion reagiert es mit Zuckerbrot – für die Länder, die sich der Restauration der russischen Macht nicht entgegensetzen und Regimestabilität garantieren – und mit Peitsche, d.h. Lieferboykotte, für die Länder der farbigen Revolutionen; es nutzt gezielt separatistische Konflikte um Länder zu destabilisieren und verteidigt gewaltsam – wie in Tschetschenien – seine territoriale Integrität; es beurteilt internationale Lösungen danach, ob sie das Prinzip der Nichteinmischung befolgen und die Integrität eines Landes bewahren; Russland nutzt den Aufstieg neuer Mächte zur



Diversifizierung seiner Außenpolitik. Die BRIC-Staaten, der Iran und die Türkei gewinnen in dieser Strategie ebenso an Bedeutung, wie die Kooperationen mit anderen ressourcenreichen Ländern. Für einen „eurasischen Sonderweg“ Russlands wird dies kaum ausreichen, da eine feste, antiwestliche Koalition gar unter russischer Führung nicht abzusehen ist und Russlands Eigengewicht zu leicht ist. Dennoch wächst damit die Gefahr einer labilen Schaukelpolitik in der Russlands Außenpolitik – befördert durch schwierige innenpolitische Transformationsprozesse – zunehmend unberechenbar wird und die zukünftig den Aufbau stabiler Beziehungen sowie das globale Krisenmanagement weiter erschweren könnte.<sup>55</sup>

Die Voraussetzungen für eine enge Partnerschaft sind zur Zeit alles andere als günstig. Zwar hält die Regierung bisher an der Anfang der 90er Jahre beschlossenen grundsätzlichen Westöffnung Russlands fest, doch hat sich der politische Stil von Kooperation zunehmend zu Konfrontation gewandelt. Die Liste der Kontroversen mit Europa und den USA ist lang. Sie reicht von Russlands Politik der harten Hand vis-à-vis einigen seiner Nachbarn, der ressourcenorientierten Außenpolitik und den Dauerkonflikten über die NATO und den Status des Kosovo, die Gängelung der Zivilgesellschaft und dem Fleischboykott gegenüber Polen bis hin zu den Auseinandersetzungen um das Rakenschutzschild, der Aufhebung des KSE-Vertrages und den jüngsten Vorstößen zur möglichen Kündigung des INF-Abkommens. Nach dem vorläufigen Ende der russischen Charme-Offensive überkommt den Westen angesichts Putins Byzantinismus ein fröstelndes Unbehagen, während Russland Europas Kritik am Zustand von Demokratie und Menschenrechte als einen aggressiven Akt betrachtet. Über die Ursachen und die Tiefe des (Stil-)Wandels der russischen Außenpolitik gibt es Streit. Während die einen darin eine Reaktion auf die tiefe Enttäuschung über die Politik des Westens, die zunehmende Ablehnung und den Druck von Außen sehen, erkennen andere in der aggressiveren Politik eine klare Strategie einer Regierung, die durch größeren Einfluss jenseits der Grenzen ihre Macht im Inneren sichert. Ähnlich unterschiedlich sind die politischen Vorstellungen über den Umgang mit Russland. Eine härtere Gangart gegenüber Russland wird zumeist von denen gefordert, die das Konzept der „Annäherung durch Verflechtung“ mit Blick auf die fehlenden gemeinsamen Werte und die kaum vorhandenen Fortschritte in der rechtsstaatlichen und demokratischen Entwicklung als gescheitert betrachten und mehr „Realismus“ in den europäisch-russischen Beziehungen einklagen. Dazu gehört die Anmahnung einer Abkehr von der inneren autoritären Entwicklung Russlands, eine stärkere europäische Geschlossenheit gegenüber russischen Spaltungsversuchen sowie eine selbstbewusstere europäische Nachbarschafts- und Zentralasienpolitik, die sich – etwa in der Energiefrage – auch gegen die Interessen Russlands richten kann. Andere sehen hier die Gefahr der Abkehr von Europa und der (Selbst-)Isolierung Russlands. Trotz der Ernüchterung über die bisherigen Ergebnisse gibt es aus dieser Sicht zu einer möglichst engen Anbindung Russlands an den europäischen Kontinent durch eine immer dichter werdende Verflechtung keine Alternative.

Unumstritten ist, dass Russland als kooperativer und europäisch orientierter Partner erheblich zur Stabilität und Wohlfahrt Europas beitragen kann. Russland ist in der globalen Politik bereits wieder „unentbehrlich“ (Egon Bahr) geworden. Gegen oder ohne Russland werden die größten Krisen in der europäischen Nachbarschaft – der Status des Kosovos, der Mittlere Osten und die Atomfrage mit dem Iran – nicht gelöst, die osteuropäischen Nachbarstaaten nicht stabilisiert und Energiesicherheit kurz- und mittelfristig nicht hergestellt werden können. Russland wird in den kommenden Jahren ein launischer Partner bleiben. Mit Blick auf die Entwicklungen in Russland in den vergangenen 15 Jahren ist es wenig wahrscheinlich, dass sich der Status quo in den kommenden Jahren einfach fortschreibt. Dies schafft Unsicherheit, eröffnet aber auch Möglichkeiten. Die Instrumente zur Kooperation müssen so flexibel sein, dass sie in der Lage sind, die Eiszeit zu überbrücken, aber in einem neuen Frühling auch die sich eröffnenden Chancen für eine engere Kooperation ergreifen. Sinnvoll scheint zunächst ein pragmatischer

55] Matthes Buhbe, Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie, Reihe Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.

Ansatz zu sein, der sich nicht zum Gefangenen der russischen Innenpolitik macht. Dieser sollte kurzfristig das Präfix „strategisch“ auf die wenigen Bereiche konzentrieren, in denen es ein echtes Interesse auf beiden Seiten an einer Partnerschaft gibt, während eine umfassende und institutionalisierte „strategische Partnerschaft“ derzeit kaum durchzusetzen ist. In den einzelnen Bereichen jedoch sollten die Beziehungen möglichst dicht gestaltet und kontinuierlich ausgebaut werden. Vieles spricht dafür, dass, wie auch in anderen, politisch schwierigen Partnerschaften, die ökonomische Zusammenarbeit – inklusive der Energiepolitik – einen Nukleus an Beziehungen bilden kann, der ein Minimum an Stabilität in den Beziehungen garantiert. Zwar lässt der Kreml keine Gelegenheit aus, an die Abhängigkeit Europas vom Gas und Öl der „Energiesupermacht“ zu erinnern. Beim Gas hat die EU jedoch ein faktisches Nachfragemonopol – alle Pipelines führen bisher in den Westen – und damit eine starke Verhandlungsposition. Russland ist an einem sicheren Abnehmer ebenso interessiert wie Europa an einem zuverlässigen Lieferanten. Der lukrative europäische Markt bleibt für Russland verlockend, zugleich werden die notwendigen Modernisierungsinvestitionen der russischen Industrie und Energiewirtschaft ohne ausländische Direktinvestitionen aus Europa kaum zu bewältigen sein. Um effiziente und zielorientierte Verhandlungen mit Russland führen zu können und der Gefahr der Spaltung vorzubeugen, muss die Russlandpolitik stärker als bisher europäisiert und in eine gemeinsame Strategie überführt werden, die von Skeptikern wie Treibern getragen wird. Pragmatismus darf nicht in Prinzipienlosigkeit umschlagen. Die Entwicklung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in Russland darf deshalb der Kritik nicht entzogen werden. Sinnvoller jedoch als die pauschale Konstatierung einer autoritären Entwicklung, ist die scharfe und präzise Kritik zu den einzelnen Anlässen sowie die Intensivierung der Beziehungen zur russischen Zivilgesellschaft und zu den europäisierten intellektuellen Eliten des Landes.

#### V.4 New Kids on the Block – eine neue politische Geografie?

Die wachsende Unsicherheit über eine kommende Weltordnung wird auch durch den rasanten ökonomischen Aufstieg von Schwellenländern genährt, deren wirtschaftliches Wachstum in den bisherigen Zentren des globalen Kapitalismus mit einer Mischung aus Faszination und Schrecken betrachtet wird. Während sich mit dem Vorstoß Indiens, Chinas, aber auch Brasiliens in den Kern der führenden Wirtschaftsnationen Umriss einer „neuen Handelsgeografie“ abzeichnen, ist bisher noch offen, ob die *rising powers* auch auf der politischen Landkarte erkennbare Spuren hinterlassen werden.

##### Von ökonomischer Stärke zu politischem Einfluss?

Aktuell sind eine Reihe von Gruppennamen für diese Länder im Umlauf: Die BRIC-Ländergruppe (Brasilien, Indien, Russland, China) aus einer Studie von Goldman und Sachs ist sicherlich die bekannteste Bezeichnung<sup>56</sup>, häufig wird das „S“ für Südafrika noch angehängt und in BRICSAM finden sich zusätzlich noch Mexiko und die ASEAN-Länder wieder. Diese Sammelbegriffe dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Länder mit Blick auf ihren ökonomischen Entwicklungsstand, ihre militärischen Fähigkeiten und politischen Ressourcen, ihre Regierungsformen und Gesellschaftsmodelle sowie generell ihren Einfluss auf die globale Politik äußerst verschieden sind. Dies gilt – ganz zu schweigen von den größeren Gruppen – selbst für die vier BRIC-Länder: Zunehmend diversifizierte Ökonomien (wie in China) stehen weitgehend rohstoffbestimmten Wirtschaften (wie in Russland) gegenüber, autoritäre Systeme pluralistischen Demokratien, nationalere ökonomische Entwicklungsstrategien offeneren Volkswirtschaften. Im größeren Kreis der aufstrebenden Länder zeigen handelspolitische Differenzen (z.B. angesichts Chinas Rolle in Afrika und Lateinamerika) oder der Streit über die Besetzung eines erweiterten UN-Sicherheitsrates, dass es bisher nur wenige gemeinsame Positionen gibt, die über die diffuse Betonung entwicklungspolitischer Belange hinausgehen. Indien und China

56] Dominic Wilson/Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Goldman and Sachs, Global Economic Papers, Oktober 2003.

sind aufgrund ihrer schieren Größe, ihres Wachstumstempos und ihrer Verflechtung mit der Weltwirtschaft unter den betreffenden Ländern sicherlich die einzigen neuen „BRICs in the wall“, denen in den kommenden Jahren zugetraut wird, die Grundmuster der globalen Ökonomie und Politik zu ändern.

Trotz dieser Heterogenität lässt sich eine Reihe von gemeinsamen Entwicklungsmustern und Merkmalen erkennen. Ausgangspunkt und Kriterium ist bei BRIC und Co. ein deutlicher ökonomischer Entwicklungsschub in den Ländern selbst, eine damit verbundene stärkere Stellung in der regionalen und globalen Ökonomie und der vermutete kontinuierliche Ausbau dieser Position. Mehrere makroökonomische Szenarien gehen heute davon aus, dass auch in den kommenden Jahren das ökonomische Wachstum in der BRICSAM-Welt erheblich größer sein wird als in der OECD-Welt; dass – nach vorsichtigen Schätzungen – 2030 die Exporte der BRICSAM-Gruppe die der OECD übersteigen werden; dass China bis 2016 auf den zweiten und Indien bis 2032 auf den dritten Platz der größten Ökonomien vorrückt und in weniger als vierzig Jahren die BRIC-Ökonomien größer sein werden als die G-6 (USA, Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien, Japan) (in GDP/Dollar gerechnet). Gefährdet scheint eine solche Entwicklung jedoch durch eine Vielzahl von (unberechenbaren) Faktoren: durch wirtschaftsstrukturelle, ökologische und gesellschaftliche Probleme, durch instabile Finanzmärkte, durch Protektionismus in den USA und Europa. Ob die Globalisierung in den kommenden zwanzig Jahren tatsächlich ein asiatisches Antlitz annimmt, scheint angesichts dieser Herausforderungen noch nicht entschieden.

Der ökonomische Aufstieg von China, Indien und Brasilien ist gepaart mit einer Öffnung dieser Länder gegenüber außenpolitischen Fragen. Auch die „gestrandete Weltmacht“ (Dmitri Trenin) Russland greift mit einer ressourcenorientierten Außenpolitik wieder stärker und selbstbewusster in das Weltgeschehen ein. Während z.B. große Teile des Globus bis vor zwei Jahrzehnten noch weitgehend Terra incognita für die chinesische Diplomatie waren, muss China sich heute – auf der Suche nach Absatzmärkten und Investoren, vor allem aber nach Rohstoffen und Energie – auch in Regionen behaupten, an denen sein strategisches Interesse traditionell gering war. Dasselbe gilt für Subsahara-Afrika und besonders für den Mittleren Osten – wo nun auch Indien seinem asiatischen Rivalen nachzieht. Auch scheinen die *arriviste powers* die regionale Ebene wieder als politische Spielwiese entdeckt zu haben, um den Anspruch auf globale Mitsprache zu unterfüttern und zu legitimieren und um den Einfluss externer Akteure – in erster Linie der USA – zurückzudrängen. So blockierte Brasilien die Bildung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone und trieb die Erweiterung des MERCOSUR voran. Der Grad zwischen kooperativer Einbindung und Hegemonialbestrebungen, zwischen den Bedürfnissen der Region und den Zielen der Führungsmächte ist jedoch schmal. Im Falle des MERCOSUR scheiterte eine stärkere institutionelle Ausgestaltung und Stabilisierung vor allem an Brasilien, das nicht bereit war, Souveränität zugunsten einer engeren Kooperation abzugeben. Auch das regionale Engagement Chinas wird von seinen weniger mächtigen Nachbarn misstrauisch beäugt. Doch schaffte es China, das in der Vergangenheit einer regionalen Zusammenarbeit eher distanziert gegenüberstand, in den vergangenen Jahren besser, mit und in den südostasiatischen Regionalforen (ASEAN, ARF-ASEAN) zu arbeiten. Bis 2010 soll zwischen China und ASEAN eine Freihandelszone entstehen, die mit zwei Milliarden Menschen die größte der Welt wäre. In der Shanghai Cooperation Organization wiederum versucht Peking zusammen mit Moskau Zentralasien regional zu binden. Dass sich das Projekt nicht zuletzt gegen die USA richtet, zeigt die Tatsache, dass der Iran auf Betreiben Chinas einen Beobachterstatus erhalten hat.

Quer zum regionalen Engagement haben einige Länder neue Initiativen zu einer besseren Vernetzung untereinander geschaffen. Motor ist auch hier die ökonomische Kooperation, die sich in der rasch wachsenden Zahl an bilateralen Handels-, Investitions- und Technologieabkommen zwischen den Schwellenländern ausdrückt, aber auch in den Regionalforen wie dem China-Afrika-Forum oder dem südamerikanisch-arabischen Gipfel, in denen es in erster Linie um Han-

dels-, Energie- und Rohstofffragen geht. Seit dem Abbruch des WTO-Gipfels in Cancún 2003 sind mit der Gründung der G-20+ und dem Aufleben der Kooperation zwischen Indien, Brasilien und Südafrika (IBSA) nun auch Süd-Gruppen im globalen Spiel vertreten, die institutionalisierter und langlebiger scheinen. Im Unterschied zu den Ansätzen früherer Südkooperationen konzentrieren sich diese Allianzen auf einige wenige konkrete Themen.<sup>57</sup> Die G-20+, eine Gruppe von Schwellen- und Entwicklungsländern, die mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung vertritt und unter anderen alle wichtigen Südländer umfasst (Indien, China, Brasilien, Mexiko, Indonesien, Südafrika, Nigeria und Ägypten), fokussiert fast ausschließlich auf Agrarthemen, wie z.B. auf die Exportsubventionen für Agrarprodukte der EU und der USA, die Öffnung der europäischen und nordamerikanischen Märkte und den Schutz der heimischen Agrarstrukturen. Weiterführende Vorschläge, wie die Gründung einer Freihandelszone zwischen den in der G-20+ zusammengeschlossenen Ländern wurden bisher nicht konkretisiert. Zwar standen auch bei IBSA zunächst handels- und wirtschaftspolitische Fragen im Vordergrund (wie z.B. der Handel mit Generika, der Freihandel zwischen dem MERCOSUR und Indien, der Ausbau des Flug- und Schiffsfrachtverkehrs zwischen den Ländern, Ansätze einer gemeinsamen Waffenproduktion sowie generell eine entwicklungsfreundlichere Ausgestaltung des multilateralen Handels- und Finanzsystems). Erweitert wird das Bündnis jedoch durch Technologiekooperationen (z.B. im Bereich der Agrarkraftstoffproduktion und der Weltraumforschung) sowie sicherheitspolitische Vereinbarungen (Unterstützung für einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat). Ähnlich wie bei der G-20 handelt es sich auch bei IBSA eher um einen themenorientierten Zusammenschluss als um einen festen politischen Block. Mit ihrem Wertekanon, der explizit auch Demokratie und Menschenrechte umfasst, grenzt sich die Allianz jedoch von China ab und scheint insgesamt etwas weniger heterogen zu sein. Wie widerstandsfähig diese ersten zarten Pflänzchen eines „Süd-Süd-Multilateralismus“ sind, ob sie weiter gehegt werden und die Länder ihren ökonomischen Aufstieg auch in politischen Einfluss ummünzen können, lässt sich zur Zeit nur schwer abschätzen. Die Herausforderungen, die mit den neuen Mächten für die bisherigen Kernländer der globalen Ökonomie entstehen, zeichnen sich aber bereits jetzt deutlich ab.

### Integration oder Gegenmacht?

Aus der Sicht des Handelsstaats Deutschland werden mit dem Aufstieg neuer Wirtschaftsmächte elementare Interessen berührt: Es eröffnen sich Chancen auf neue Märkte, zugleich wird aber die Markt- und Rohstoffkonkurrenz ebenso zunehmen wie der Anpassungs- und Veränderungsdruck auf die Institutionen der globalen Märkte. 2008, so die Schätzungen der Deutschen Industrie- und Handelskammer, könnte China Deutschland seinen Titel als Exportweltmeister streitig machen. (Allerdings werden deutsche Unternehmen an der Hälfte der chinesischen Exporte beteiligt sein.) In erster Linie in handels-, finanz- und energiepolitischen Fragestellungen wirken sich die neuen Konstellationen nun schon so deutlich aus, dass die westlichen Industrieländer gezwungen sind, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Ähnliches gilt für die Klimapolitik sowie eine Reihe von sicherheitspolitischen Fragen. Inwiefern es gelingt, die *rising powers* politisch einzubinden, wird in den kommenden Jahren über die Tragfähigkeit des Multilateralismus entscheiden.

Den etwas besorgteren Gemütern wird gerne das Beispiel Japans vorgeführt, dessen wirtschaftlicher Aufstieg von massiven Ängsten in Europa und den USA begleitet war und das schließlich relativ spannungsfrei in die globale (westliche) Ökonomie integriert werden konnte. Im Unterschied zu Japan jedoch, das bereits in sicherheitspolitische Allianzen mit den USA eingebunden war, befinden sich die BRIC-Länder weitgehend außerhalb des westlichen Institutionensystems.<sup>58</sup> Ihre bloße Absorption durch die bestehenden Institutionen dürfte schwerer fallen. Vor allem die Beziehungen einiger Länder zu den USA gestalten sich schwierig. Zumin-

57] Thomas Manz, Allianzen und Gruppen im Global Governance System: Multilateralismus zwischen partikularen Interessen und universellen Anforderungen, Internationale Politik und Gesellschaft, Heft 2, 2007.

58] Andrew Hurrell, Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers, in: International Affairs, 82/1, 2006.

dest Russland und China, aber auch Brasilien gelten in den Clubs rund um den Capitol Hill nicht immer als *like-minded countries*, alle vier BRIC-Länder aber eint die Unsicherheit über die Politik der Vereinigten Staaten: Indien war lange Zeit beunruhigt über Washingtons enge Zusammenarbeit mit Pakistan, Brasilien ist unsicher darüber, welche Rolle Lateinamerika zukünftig für die USA spielen wird, Russland sieht sich zunehmend ausgeschlossen von Entscheidungen, die seine elementaren Interessen betreffen, und China fragt sich, ob die aktuell guten Beziehungen nur dem „Kampf gegen den Terror“ geschuldet sind. Zwar ist eine, wie von Huntington vorhergesagte, „islamisch-konfuzianische“ Allianz nicht in Sicht. Die überragende strategische Bedeutung der sino-amerikanischen Beziehungen für Chinas ökonomische Entwicklung (die USA sind der wichtigste Investor und der größte Exportmarkt) und sicherheitspolitische Situation (z.B. mit Blick auf die Taiwanfrage) führte Peking immer wieder an die Seite der USA.

Die aktivere Außenpolitik einiger Schwellenländer geriet in den letzten Jahren jedoch zunehmend in Widerspruch mit US-amerikanischen und europäischen Zielen: Vor allem gegenüber den ressourcenstarken Staaten im Mittleren Osten und in Afrika pflegt China seinen Nimbus, für Souveränität und gegen Regimewechsel und Interventionen einzutreten. Um sich den Zugang zu den Ressourcen zu sichern, präsentierte sich Peking in den oft isolierten Ländern als Handelspartner, Investor, Technologielieferant, Kreditgeber und Entwicklungshelfer. Vor allem in Afrika wird Chinas neue Rolle als alternativer Währungsfond geschätzt, der politische Vorzugskredite vergibt – freilich ohne „Schocktherapie“ und Konditionalisierung nach den Buchstaben des Washington Consensus. Mit Hilfe seiner Ölrenten dehnt auch Venezuela seinen Einfluss auf dem südamerikanischen Kontinent aus. Die neuen Geber skizzieren ein Entwicklungsleitbild (Marktwirtschaft und autoritäre Staats- und Gesellschaftsstrukturen), das den Prinzipien der „guten Regierungsführung“ entgegensteht, in den Entwicklungsländern ausstrahlungsfähig ist und als Alternative zu den Modellen westlicher Entwicklungsagenturen, allen voran Weltbank und IWF, begriffen wird („Beijing-Consensus“). Es ist zu erwarten, dass sich gerade in der Demokratieförderung die Gegensätze zwischen Europa und einer Reihe von einflussreichen Ländern noch vervielfältigen werden. Auch in wichtigen sicherheitspolitischen Entscheidungen haben sich China und Russland in den letzten Jahren aus westlicher Sicht zunehmend als *spoiler* erwiesen: Russlands Blockade in der Kosovo-Frage verschleppte eine Entscheidung. Das Gespenst eines chinesischen Vetos hat den Sudan vor substanziellen, die Ölkonzessionen betreffenden Sanktionen bewahrt. Und auch eine weitreichende Resolution gegen den Iran – einer der wichtigsten Erdöllieferanten Chinas – würde Peking ohne ein Quidproquo kaum passieren lassen. Das Engagement Chinas zur Lösung der nordkoreanischen Atomfrage zeigte wiederum, wie wertvoll und unverzichtbar der Beitrag dieser Länder zu multilateralen Strategien ist.

Auf Seiten der USA und Europa lässt sich bisher jedoch noch keine Strategie im Umgang mit den neuen Mächten ausmachen. Während die USA mit dem Nuklearabkommen mit Indien versuchen, die ihnen potenziell am freundlichsten gesinnte „neue Macht“ enger an sich zu binden, schwanken sie in der Chinapolitik zwischen rhetorischem *containment* im Stil des Kalten Krieges, indem vor einer unvermeidlichen chinesisch-amerikanischen Konfrontation gewarnt wird („better to be Godzilla than Bambi“<sup>59</sup>), und selektivem Entgegenkommen. In einem „Konzert demokratischer Staaten“, wie von demokratischen Thinktanks angedacht, werden Russland und China jedoch kaum ihren Platz finden. Brasilien wiederum, das in den letzten Jahren die handelspolitischen Pläne der USA durchkreuzte, könnte angesichts des Versuchs Venezuelas, auf der Grundlage eines offenen Antiamerikanismus neue Allianzen zu bilden, zu einer wichtigen Ausgleichsmacht werden. Auch für Europa sind Länder wie China, Indien oder Russland keine einfachen Partner. Aus europäischer Sicht gehören sie zur „modernen Staatenwelt“ (Robert Cooper), die durch die klassischen Konzepte von Macht und Souveränität, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten sowie durch die Vorstellung von Machtbalance in den internationalen Beziehungen geprägt ist. Auch die autoritäre Legitimation wiegt schwer. Dies engt freilich die Spielräume ein, die Länder als Bündnispart-

59] John J. Mearsheimer: Better to be Godzilla than Bambi, in: Foreign Policy, Issue 146, 2005.



ner für einen „wirksamen Multilateralismus“ gewinnen zu können, zumal gerade in Fragen der Menschenrechtspolitik, der Umwelt- und Sozialstandards, die sich Europa auf die Fahnen geschrieben hat, der Widerstand beträchtlich ist. Die bisher von Seiten der EU und der USA ausgesandten Signale, die *rising powers* besser in das globale Management einzubinden, sind schwach. Nach der gescheiterten Reform des UN-Sicherheitsrats und mit Blick auf die marginalen Anpassungen der Kapitalanteile im IWF und den sehr verhaltenen Öffnungsprozess der G-8 („Heiligendamm-Prozess“) deutet wenig darauf hin, dass die *rising powers* rasch und umfassend in das bestehende, westlich geprägte Institutionensystem integriert werden können.

Es ist jedoch auch unwahrscheinlich, dass es zu einem generellen Bruch mit den Nachkriegsinstitutionen des internationalen Systems kommt. Vielmehr könnten sich vor diesem Hintergrund die Süd-Süd-Gruppen weiter konsolidieren, mit dem Ziel, Gegenmacht aufzubauen, was bereits in der WTO zu mehr Einfluss geführt hat. Dies muss mit Blick auf das Gesamtsystem von Global Governance nicht von Nachteil sein: Thematisch orientierte und repräsentativ besetzte Gruppen von Schwellenländern können zu einer besseren Konsensfindung auf globaler Ebene beitragen – vorausgesetzt, dass sie sich nicht als bloße Blockadekräfte verstehen und dass es gelingt, die Auseinandersetzung mit den Kernländern der globalen Ökonomie in kooperative Kanäle zu lenken. Möglicherweise wird diese Entwicklung auch die Tendenz zur Regionalisierung verstetigen. Dies hängt jedoch stark davon ab, ob die *local top dogs* bereit sind, die Region – auch auf Kosten der eigenen Souveränität – zu integrieren, oder ob sie sie lediglich als Einflusszone begreifen. Auch wird sich eine Reihe von Schwellenländern weiter als Wachhund der Entwicklungsländer im internationalen System verstehen. Die Interessen der *rising powers* und der „Unterklasse“ in der Staatenwelt werden sich jedoch auf globaler Ebene in Zukunft immer weniger verschränken.

## V.5 Im Schatten der Globalisierung

### Ein Armutszeugnis

Auf den ersten Blick macht die Entwicklung Mut: Heute verfügen mehr Menschen als in den vergangenen Jahrzehnten über die nötigsten Ressourcen, die ihnen das Überleben sichern können. Die Zahl der absolut Armen, die mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen müssen, sank von 28% (1990) auf 21% (2002) – was einem Rückgang von 130 Millionen Menschen entspricht. Zwischen 1990 und 2002 verringerte sich die Zahl der chronisch Unterernährten um 9 Millionen, der Zugang zu sanitären Einrichtungen und zu sauberem Wasser hat sich ebenfalls verbessert. Insbesondere der Rückgang der Säuglings- und Kindersterblichkeit, der z.B. durch umfangreiche Impfprogramme erreicht wurde, führte zu einer höheren Lebenserwartung, die zwischen 1990 und 2002 um zwei Jahre zunahm. So hat z.B. die Prävalenz von Tuberkulose zwischen 1990 und 2001 um 20% abgenommen. Ähnlich positiv entwickelten sich – aus globaler Sicht – die Gesellschaften: Die Analphabetenrate nahm ab, der Anteil der Frauen in Bildung und Ausbildung zu. Die „dritte Welle“ der Demokratisierung erfasste zahlreiche Länder. Heute, so die US-Organisation Freedom House, sind 123 von 192 Ländern „Wahldemokratien“, während es 1974 noch weniger als ein Drittel aller Staaten waren, die Zahl der „liberalen Demokratien“, die neben dem Wahlrecht auch politische und bürgerliche Freiheiten gewährleisten, hat sich in den letzten dreißig Jahren auf 76 Länder verdoppelt.

Zwei Entwicklungen jedoch widersprechen dem positiven Gesamteindruck – die starken regionalen Disparitäten sowie die sich abschwächende Dynamik bei der Armutsbekämpfung und die Verschlechterung bei einigen Indikatoren (wie Hunger) in jüngster Zeit. Dies zeigen nicht zuletzt auch die Zwischenergebnisse bei der Verwirklichung der Millenniumsziele. Die Weltgemeinschaft liegt bei den meisten für 2015 anvisierten Zielen im Rückstand. Wenn der Fortschritt der menschlichen Entwicklung das Tempo der 90er Jahre beibehält, dann haben lediglich die Ziele zur Halbierung der Einkommensarmut und der Zahl der Menschen ohne



Zugang zu sauberem Trinkwasser eine Chance, verwirklicht zu werden. Und dies wahrscheinlich nur Dank der Fortschritte in den beiden bevölkerungsreichsten Ländern China und Indien. Der viel beschworene Fahrstuhleffekt, nach dem das gesamte globale Ungleichheitsgefüge durch die ökonomische Dynamik gleichsam einige Etagen höher fährt und damit auch in armen Ländern die alltägliche Lebensführung weniger durch soziale und ökonomische Unsicherheit gekennzeichnet ist, trat nicht ein. Im Gegenteil: Trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs hat sich in den 90er Jahren nicht nur die soziale Kluft innerhalb der Gesellschaften, sondern auch die zwischen den globalen „haves“ und den „have nots“ weiter verbreitert. Auch die sozio-ökonomische Entwicklung von Schwellen-, Transformations- und Entwicklungsländern hat sich weiter ausdifferenziert. In einer Reihe von Schwellen- und Transformationsländern stieg in den 90er Jahren das durchschnittliche Einkommensniveau aufgrund des wirtschaftlichen Wachstums an. Wenngleich damit die Zahl der Menschen in absoluter Armut reduziert werden konnte, konzentrieren sich die Fortschritte hier zumeist auf die Lebensbedingungen einer spezifischen Schicht – der städtischen Mittelklasse. Zugleich sind viele dieser Länder, dies gilt für allem für die ressourcenstarken Staaten, durch extreme soziale Ungleichgewichte geprägt. Mit Blick auf die Einkommensverteilungen, die Kindersterblichkeit oder den Schulbesuch haben sich trotz der prosperierenden Entwicklung in vielen dieser Länder die Disparitäten zwischen ethnischen Gruppen, ländlichen und städtischen Regionen sowie zwischen Frauen und Männern weiter verschärft. Auch bleiben besonders die Gesundheitssysteme stark unterfinanziert und für einen Teil der Gesellschaft häufig nicht zugänglich. Während kein OECD-Land weniger als 5% des BIP für die Gesundheitsversorgung ausgibt, liegt der Anteil in den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern zwischen 2 und 3% und vor allem die ländlichen Gebiete sind mit öffentlichen Gesundheitsdiensten eklatant unterversorgt. Tuberkulose und Diphtherie waren in den vergangenen Jahren wieder auf dem Vormarsch.

Während sich die Lebensbedingungen vor allem in Ostasien, aber auch in Teilen Lateinamerikas verbessert haben, waren für ein knappes Drittel aller Länder die 90er Jahre geradezu ein „Jahrzehnt der Verzweiflung“, in dem sich zahlreiche wirtschaftliche und politische Spannungen sowie Umwelt- und Naturkatastrophen zu einer veritablen und bis heute akuten Entwicklungskrise verbanden. Während in den 80er Jahren lediglich in vier Ländern ein Rückgang des Human Development Indexes der UNDP, in den das Pro-Kopf-Einkommen, die Lebenserwartung und der Bildungsgrad einfließen, zu beobachten war, verschlechterte sich der Index in den 90er Jahren für 21 Länder: Dazu gehören Russland, sechs ehemalige Sowjetrepubliken sowie 14 Länder südlich der Sahara. Trotz einzelner „poster children“ wie Ghana oder dem Senegal hat in beiden Regionen eine fatale Verbindung von tiefen wirtschaftlichen Krisen, bewaffneten Konflikten, schlechter Regierungsführung und explodierenden HIV-Infektionsraten die Uhr weiter zurückgedreht. Hier, aber auch im Mittleren Osten, wird die enge Verbindung zwischen Armut und Konflikten deutlich: Das ärmste Sechstel der Menschheit erleidet vier Fünftel der Bürgerkriege. In Subsahara-Afrika würde selbst in den Bereichen, in denen eine vorsichtige positive Entwicklung zu verzeichnen ist, vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Dynamik erst im Jahr 2129 die allgemeine Schulbildung verwirklicht, im Jahr 2147 die Armut halbiert und im Jahr 2165 die Kindersterblichkeit um zwei Drittel reduziert werden.

### Was bleibt von der „Dritten Welt“?

Bereits in der Vergangenheit war die „Dritte Welt“ unter komparativen Gesichtspunkten wenig mehr als eine „vorgestellte Gemeinschaft“ (Benedict Anderson). Der Begriff sah großzügig über die empirischen soziopolitischen Unterschiede zwischen den Ländern und Regionen hinweg. Die Ausdifferenzierungsprozesse im Zuge der Globalisierung sowie nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der osteuropäischen Regime (als die „zweite Welt“ auch offiziell zu einem Entwicklungsgebiet wurde) haben diese Welt nun weiter aufgefächert. Anstatt sich geschlossen auf das demokratische und marktliberale Modell des Westens zuzubewegen, fielen die Antworten auf den Globalisierungsprozess und die Ergebnisse ganz unterschiedlich aus:

Ostasiatische Länder wie Südkorea oder Taiwan haben, befördert durch eine Mischung aus Exportorientierung und Protektionismus zur Entwicklung des eigenen Binnenmarktes, schon längst nicht mehr den Status eines Entwicklungslandes. Eine Reihe von vor allem ostmitteleuropäischen Transformationsländern fand in den letzten Jahren via europäische Integration Anschluss an die Globalisierung. Große Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien integrieren sich immer stärker in die globale Ökonomie und gehören mittlerweile materiell – wenngleich bisher nicht institutionell – zu ihren Kernländern. Manche Kleinstländer sind wiederum durch den Aufbau von Offshore-Finanzplätzen, den „Rotlichtzonen des Kapitals“, hochgradig spezifisch in die Kommunikationsstränge und Finanzströme der internationalen Märkte eingebunden. Während in diesen Ländern insgesamt ein Aufwärtstrend zu verzeichnen ist – freilich z.T. mit einer Verschärfung der innergesellschaftlichen Ungleichheiten –, sind in anderen die landläufigen Dritte-Welt-Syndrome und Anomien fragiler politischer, sozialer und ökonomischer Systeme noch allgegenwärtig oder verschärfen sich weiter. So sind die ressourcenstarken Länder des Mittleren Ostens zwar partiell in die Weltwirtschaft integriert. Die gerade in den letzten Jahren noch einmal gestiegenen Rentengewinne wirken sich jedoch nicht auf die Entwicklung der Länder aus, sondern blockieren teilweise die Diversifizierung der Ökonomien und alimentieren die wenigen Eliten und ihre zumeist autokratischen Regime. In anderen Entwicklungsländern wiederum sind einzelne Prosperitätsinseln (wie z.B. die städtischen Eliten oder Küstenzonen) oder Enklaven der globalen Ökonomie (wie z.B. Sonderproduktionszonen oder Serviceeinrichtungen) in die Weltwirtschaft integriert. Nicht zuletzt aufgrund der weiteren Diskreditierung des Staates, die neben korrupten Eliten, Klientelismus und massiven sozialen Problemen auch eine Folge des bis vor wenigen Jahren herrschenden Entwicklungsparadigmas ist, konnten sich in diesen Ländern einzelne Entwicklungsansätze nicht auf übergreifende Strukturen auswirken. Einen massiven Abwärtstrend haben schließlich die Zerfallsregionen – vor allem in Subsahara-Afrika, im Kaukasus und Zentralasien und in Ansätzen auch in einigen Andenländern – zu verzeichnen. Die Verschlechterung der sozialen, materiellen und gesundheitlichen Situation vieler Menschen geht dort Hand in Hand mit dem Niedergang der öffentlichen Ordnung: Die Erfüllung elementarer Staatsfunktionen – Frieden und Sicherheit, funktionierende Märkte, Menschenrechte und Rechtssicherheit – beschränkt sich allenfalls noch auf einzelne Regionen – etwa die Hauptstadt – oder ist ganz zusammengebrochen. Die an diesen Orten häufig entstehenden Gewaltmärkte sind Stützpunkte für illegalen Handel und kriminelle Netzwerke aller Art. Sie sind in die Schattenglobalisierung eingebunden und finanzieren gleichzeitig den Fortgang der Anarchie.

Begriffe wie „Dritte Welt“ oder „der Süden“ waren stets etwas unscharf. Und mit der weiteren Fragmentierung durch die verschiedenen Aufstiegs- und Abstiegsprozesse haben sie als Sammelbegriffe für Staaten mit ähnlichen Entwicklungsproblemen an Bedeutung weiter verloren. Die „Dritte Welt“ verschwindet aus den Statistiken und mit ihr der Blick auf das globale Entwicklungsdilemma. Zwar stimmt es, dass sich auch in reichen Ländern Armutssegmente verfestigen, sich in Schwellenländern die gesellschaftliche Spreizung verschärft und es in Entwicklungsländern reiche Eliten gibt und sich der Begriff der „Dritten Welt“ von einer geografischen zu einer weltweiten sozialen Kategorie entwickelt (Marc Berger). Doch sind die Auswirkungen globaler Probleme nach wie vor nicht gleichgelagert, sondern konzentrieren sich geografisch – sei es mit Blick auf Gesundheit, Klima, Ernährung, Migration oder Konflikte. Und bei aller gesellschaftlichen Ausdifferenzierung bleibt die Tatsache bestehen, dass ein kleiner Teil der Weltbevölkerung, der im Norden lebt, über den Großteil des Einkommens verfügt und sich die weltweiten sozialen und ökonomischen Verteilungsgerechtigkeiten nicht nur hartnäckig halten sondern sogar weiter verschärfen.

Interessant ist es deshalb, dass die Proklamation des Endes der „Dritten Welt“ zusammenfiel mit der Suche nach neuen Konfliktlinien, die nun weniger sozioökonomisch als vielmehr sicherheitspolitisch und kulturell definiert wurden. Statt des Entwicklungsdilemmas stand nun

das Sicherheitsdilemma<sup>60</sup> im Vordergrund – zumindest aus der Sicht des Nordens. Länder und Regionen des Südens werden als Sicherheitsrisiko wahrgenommen, zugleich werden klassische entwicklungspolitische Probleme, wie Armut, Hunger, Krankheit und ökologische Krisen als *sicherheitspolitische* Probleme redefiniert, deren Rückwirkungen auf die Länder des Nordens nicht kalkulierbar sind. Sicher wäre es eine verzerrte Sicht, nun kurzerhand den Aufbau eines neuen, einheitlichen Feindbildes zu diagnostizieren, das den Süden zum neuen Osten stilisiert und von Marx auf Mohammed umschaltet. Es stehen sich hier nicht wie zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes kompakt formierte und klar umrissene Konfliktparteien gegenüber. Und auch für die nächsten Jahre ist dies nicht zu erwarten. Zu vielschichtig sind die Probleme und zu unterschiedlich sind die Interessenlagen und Koalitionen der Länder.

Doch auch jenseits einer institutionalisierten und politisch handlungsfähigen Gruppe bleibt der politische Bedeutungskern des Dritte-Welt-Diskurses als Identifikationsmoment in den internationalen Beziehungen relevant. In zahlreichen Auseinandersetzungen der letzten Jahre, sei es in der Handelspolitik, im Atomstreit mit dem Iran oder in der „bolivarischen Revolution“ Hugo Chávez', wurde der Dritte-Welt-Diskurs beschworen, um Solidarität einzufordern. Grundlage ist die zunehmende Vertrauenskrise zwischen führenden Ländern und Regionen des Nordens und zahlreichen Gesellschaften des Südens. Große entwicklungspolitische Initiativen der letzten Jahre zeitigten bisher keine oder nur geringe Ergebnisse. So steht die sogenannte Doha-Entwicklungsrunde kurz vor dem Aus, ohne dass bisher nennenswerte Fortschritte für die Entwicklungsländer erzielt worden wären. Auch das achte Millenniumsziel, das in erster Linie die entwickelten Länder in die Pflicht nimmt, harrt noch der Umsetzung. Doch nicht nur die ökonomische Ohnmacht vieler Länder des Südens beschreibt heute die Asymmetrie des Nord-Süd-Verhältnisses, sondern auch die sicherheitspolitische Marginalisierung nach den Anschlägen vom 11. September.

Viele Länder „genießen“ die Aufmerksamkeit des Nordens erst dann, wenn sie sich zu einer „Chaosmacht“ entwickeln, das heißt, wenn das politische, soziale, ökonomische und ökologische Destabilisierungspotenzial so groß geworden ist, dass es Rückwirkungen auf das internationale System hat. Je weiter die Unsicherheit nach Norden vorrückt, desto konfrontativer, so scheint es, werden auch die Methoden, um im Süden deren Ursachen zu bekämpfen. Hinter dieser „Versicherheitlichung“ der Beziehungen drohte auch das globale Entwicklungsdilemma zu verschwinden, das auf die Grenzen, Ethnien und Religionen übergreifenden gravierenden soziökonomischen Unterschiede verweist und das im Mittelpunkt der meisten globalen Herausforderungen steht.

Angesichts der gravierenden Veränderungen durch das Ende der Blockkonfrontation, die Globalisierung und den Aufschwung der Sicherheitspolitik überrascht es nicht, dass auch die Entwicklungspolitik vor neuen Herausforderungen steht. Die Grundprobleme, mit denen sich Entwicklungspolitik auseinandersetzen hat, sind zwar geblieben. Armut, Arbeitslosigkeit, Umweltzerstörung, Gewalt, Kriege, Vertreibung und der mangelnde Zugang zu Ressourcen bestimmen immer noch das Leben eines Großteils der Menschheit. Jedoch stellen sich durch die veränderten globalen Parameter für Entwicklungspolitik, durch knappe Haushalte und die wenigen sichtbaren Erfolge erneut die Grundfragen: Wo, wann, wodurch und durch wen soll Entwicklungspolitik geleistet werden. Die Entwicklungsagenda wird dauerhaft und von unterschiedlichsten Seiten kritisiert - für ihre Niederlagen und ihre Erfolge, ihre Begrenztheit und ihre Überfrachtung an Aufgaben und Erwartungen, ihre mangelnde Effizienz, ihre falsche Prioritätensetzung, für zu viel und für zu wenig Geld. Sollen, wie entwicklungspolitische „Heilige“ wie Jeffrey Sachs vorschlagen, weitere 75 Milliarden Dollar in die Hand genommen werden, um das Ende der Armut einzuläuten? Sind dies, wie entwicklungspolitische „Pessimisten“ wie William Easterly vermuten, eher Ideen aus dem Reich der Utopisten des 19. Jahrhunderts, die

60] Dieter Senghaas, *Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz*, Frankfurt, 1994.

kaum das „Herz der Finsternis“ erleuchtet werden? Soll sich die Entwicklungspolitik auf das „bottom billion“ konzentrieren, wie Paul Collier skizziert, verbunden mit einer neuen Handelspolitik und einem robusten Vorgehen in der Friedenssicherung und -erzwingung? In den letzten Jahren lässt sich ohne Zweifel eine starke Heterogenisierung der Entwicklungspolitik beobachten, sowohl mit Blick auf die entwicklungspolitischen Strategien als auch die Akteure: Sollen bilaterale Beziehungen begleitet und sicherheitspolitisches Engagement unterstützt werden? Soll stärker ein selektiver Ansatz verfolgt werden und welche Länder sollen nach welchen Kriterien ausgewählt werden? Soll Entwicklungspolitik sich auf globale Fonds und auf von der UN konzertierte weltweite Programme konzentrieren oder an der europäischen Peripherie den sozialen Druck mindern? Was sollen die entwicklungspolitischen Prioritäten sein?

Unterentwicklung war schon immer ein komplexer Zustand, in dem zahlreiche Faktoren zusammenfließen und der sich nicht auf einen Nenner bringen lässt. Durch die beschriebenen Veränderungsprozesse hat sich jedoch auch der Gegenstand von Entwicklungspolitik weiter aufgefächert: Während bei erfolgreichen Schwellenländern der Austausch (z.B. über Fragen der Bildung, der Technologie, der Umwelt) künftig im Vordergrund stehen wird, gilt es bei den zerfallenen Staaten grundsätzliche gesellschaftliche und politische Funktionen überhaupt wieder in Gang zu setzen und zu stabilisieren; Während Regierungen nach wie vor wichtige Adressaten von Entwicklungspolitik und Empfänger von Hilfsgeldern sind, gibt es heute auch eine Vielzahl an substaatlichen, nichtstaatlichen und transnationalen Institutionen die als Nehmer auftreten. Auch die Geberseite hat sich ausdifferenziert. Neben den traditionellen Geberländern und den multilateralen Entwicklungsagenturen haben private Fonds, Stiftungen und NGOs an Bedeutung gewonnen, mehr Entwicklungsländer sind in der Lage, bei privaten Banken Kredite zu bekommen und neue Geber wie Venezuela oder China flankieren ihre Interessen offensiv mit materiellen und politischen Hilfen, Vorzugskrediten und Infrastrukturprojekten. In Afrika wird Chinas neue Rolle als alternativer Währungsfonds geschätzt und das Entwicklungsleitbild, das manche der neuen Geber transportieren, steht nicht selten im Widerspruch zu den Grundsätzen, die von Seiten der EU verfolgt werden. Die enge Verknüpfung von Entwicklungspolitik mit den konkreten und häufig auch kurzfristigen außenpolitischen Interessen eines Landes, die auch bei einer Reihe der traditionellen Geber zu beobachten ist, könnte dazu führen, dass die Bereitschaft für multilaterale Entwicklungspolitik und eine Verständigung über gemeinsame Entwicklungsprioritäten sinkt und das Interesse an einer kontinuierlichen Evaluation entwicklungspolitischer Maßnahmen und Ziele abnimmt.

Entwicklungspolitik war in den letzten Jahren in Deutschland politischer und öffentlich sichtbarer. Durch die Weiterentwicklung der klassischen Entwicklungspolitik zu einer globalen Strukturpolitik, die sich auf Beiträge zur Lösung zentraler Weltprobleme konzentriert, die auf den unterschiedlichsten politischen Ebenen interveniert, die die globalen Rahmenbedingungen mitgestalten will und die sich einmischt in Handels-, Sicherheits-, Technologie- und Umweltpolitik hat sie an Bedeutung gewonnen. Doch auch der neue sicherheitspolitische Referenzrahmen brachte mehr Aufmerksamkeit für entwicklungspolitische Ziele sowie eine engere Verschränkung zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Tatsächlich ist die Entwicklungspolitik runter von der „Spielwiese für ein paar Menschenfreunde“ (Erhard Eppler) und ihre Aufgaben haben als „präventive Sicherheitspolitik“, z.B. mit Blick auf das Problem der zerfallenden Staaten, an Bedeutung gewonnen. Doch ist die Sicherheitspolitik ein schwieriger neuer Weggefährte. Sicherheit bedeutet auch immer den Schutz vor und gegen Andere. Entwicklungspolitik wird in den kommenden Jahren darauf zu achten haben, dass die Eigenständigkeit von entwicklungspolitischen Aufgaben bewahrt bleibt und entwicklungspolitische Ziele sich weniger an sicherheitspolitischen Überlegungen, sondern primär an universalen sozialen Rechten und Bedürfnissen der Menschen orientieren. Zugleich, und das darf auch angesichts der gestiegenen Aufmerksamkeit nicht übersehen werden, bestehen nach wie vor erhebliche Zielkonflikte, z.B. im Bereich der Außenhandels- und Agrarpolitik, die in politischen Richtungsentscheidungen zumeist zuungunsten der Entwicklungspolitik aufgelöst werden.

Angesichts der Ausweitung des entwicklungspolitischen Feldes und der enorm gestiegenen Erwartungen in den letzten Jahren muss Entwicklungspolitik wieder konzentriert werden - durch nachhaltige Prioritäten und bessere Koordinierung. Beide Herausforderungen sind kaum überraschend und so alt wie die Entwicklungspolitik selbst. Aber mit Blick auf die zahlreichen neuen Akteure, die Querschnittsthemen, das neue Verständnis der Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik und ihre Repolitisierung ist ihre Bewältigung aktueller und wichtiger denn je, um robustere und enttäuschungsresistentere Strategien zu entwickeln. Armutsbekämpfung muss in den kommenden Jahren der Fokus von Entwicklungspolitik bleiben. Grassierende Unterentwicklung und die wirtschaftliche und soziale Ungleichverteilung zwischen und innerhalb der Staaten sind zumeist der Nährboden für weitere, z.B. ökologische oder sicherheitspolitische Krisen. Ohne eine friedliche und stabile Gesellschaft können keine nachhaltigen Entwicklungserfolge erzielt werden oder werden bestehende wieder vernichtet. Deshalb muss der Bereich der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung weiter ausgebaut werden. Es muss das Ziel von Entwicklungspolitik bleiben, sich überflüssig zu machen. Hilfe zur Selbsthilfe durch die langfristige Förderung und die Nutzung dialogfähiger Zivilgesellschaften von der kommunalen bis zur regionalen Ebene ist eine weitere Priorität. Zudem muss Entwicklungspolitik weiter energisch globale Rahmenbedingungen mitgestalten, die die Entwicklungschancen der Länder maßgeblich beeinflussen. Schließlich bleibt Kohärenz und Harmonisierung angesichts der Vielgestaltigkeit der Akteure und der zahlreichen entwicklungspolitischen Querschnittsthemen ein zentrales Thema, um den Transformationsmöglichkeiten und den Wirkungsgrad von Entwicklungspolitik zu erhöhen. Die deutsche und europäische Entwicklungspolitik wird eine kohärentere Strategie – Widersprüche wird es stets geben – jedoch nur über eine politische Debatte über die Ziele von Entwicklungspolitik verwirklichen. Für Ad-hoc-Katastrophenhilfe oder als flankierende Maßnahmen enger sicherheitspolitischer Interessen wird keine langfristige Entwicklungsstrategie benötigt, jedoch für eine Entwicklungspolitik, die einen Beitrag zur Lösung der wichtigsten globalen Probleme leisten will.

## VI. Zur Lage der Zukunft – Szenarien globaler Entwicklung

Je allgemeiner und umfassender der Gegenstand von Szenarien ist, desto schwieriger ist es, die ungeheure Zahl an Möglichkeiten auf einige wenige Entwicklungslinien zu beschränken, und desto größer sind auch die Bilder, die gezeichnet werden. In den folgenden Szenarien wird davon ausgegangen, dass die jeweilige Ausrichtung der Faktoren „Kapital“, „Krisen“, „Kooperation“ und „Kultur“ ganz entscheidend dazu beitragen wird, wie sich die internationalen Beziehungen in den kommenden Jahren entwickeln werden. Natürlich bündeln diese recht allgemeinen Faktoren bereits zahlreiche spezifischere Einflussgrößen. So zählen z.B. als wichtige Stellschrauben des Faktors „Kapital“ die globale wirtschaftliche Entwicklung, die Verteilungsgerechtigkeit, technologische Innovationen, Migration und Handelspolitik, des Faktors „Krisen“ neben der sicherheitspolitischen Entwicklung auch die Auswirkungen globaler Herausforderungen wie Klima und Ökologie oder Gesundheit, des Faktors „Kooperation“ die Entwicklung internationaler Organisationen, bilateraler Beziehungen, regionaler Integration und der Charakter von Global Governance und schließlich des Faktors „Kultur“ die Entwicklung von Demokratie und Menschenrechten und die Rolle der Religion.

### VI.1 Die Microsoft-Welt

Die Logik des Marktes und die Kräfte der Globalisierung sollten es noch einmal richten. Die ökonomischen Aufschwünge konnten ab 2010 durch erste kommerzielle Durchbrüche in der Bio- und Nanotechnologie sowie durch die Integration neuer Märkte verstetigt werden. Rasch vergessen waren die falschen Propheten der New Economy und ihr jähes Ende. Nach den Jahren sanfter Zweifel an den Steuerungsleistungen des Marktes kam in den Kabinetten, den Direktorien der internationalen Organisationen und den Medien noch einmal Markthoffnung auf. Das vorherrschende Entwicklungsparadigma der vergangenen Jahrzehnte konnte, so schien es, mit den notwendigen Anpassungen nun doch fortgeschrieben werden. Und nach Jahren der Angst vor den Klauen des chinesischen Drachens und der Unsicherheit über eine neue Handelsgeografie – ausgelöst durch eine Reihe prosperierender Schwellenländer – sollten nun die alten westlichen Zentren der globalen Ökonomie wieder am Zuge sein. Die USA, die aufgrund ihrer ökonomischen Dynamik, ihres politischen Einflusses und ihrer militärischen Kapazitäten die einzige Weltmacht geblieben sind, sind das Technologielabor der Welt und unbestritten die Profiteure des neuen Zyklus. Die guten Beziehungen zu China und die prosperierende Wirtschaft erleichterten es den USA, ihr Defizit zu kontrollieren.

Doch auch die EU schlug nun einen Wachstumskurs ein. Ausgehend von der guten Konjunkturlage in Deutschland und Frankreich – die nicht zuletzt den wachsenden Märkten in China und Indien geschuldet war – und in den boomenden zentraleuropäischen Ländern, deren wirtschaftlich flexibles „Donau-Modell“ auf den Rest der EU ausstrahlte, konnte die jahrelange wirtschaftliche Stagnation überwunden werden. Die erfolgreiche (Teil-)Umsetzung der Lissabon-Strategie (Privatisierung, Technologieförderung und Bildung) und ein neuer Wachstums- und Stabilitätspakt waren die entscheidenden Schritte, die maßgeblich von einem Euro-Trio vorangetrieben wurden. Denn nachdem sich die Abarbeitung der politischen Agenda der EU äußerst zäh gestaltet hatte und 2008 mit Mühe und Not eine Rumpfverfassung ratifiziert worden war, besannen sich Deutschland, Großbritannien und Frankreich wieder auf die Ökonomie als den erfolgreichsten und pragmatischsten Integrationsmotor. Weniger Madison und mehr Monnet, war nun wieder die Devise, weniger Staatenbildung und mehr europäische Hanse. Bewusst sollten Erinnerungen an das erfolgreiche Binnenmarktprojekt Mitte der 80er Jahre geweckt werden. Die sozial erschöpften Gesellschaften Europas, die den Vertiefungen und Erweiterungen in Referenden regelmäßig Absagen erteilten, blieben skeptisch. Doch das Programm griff: Die neue Dynamik entspannte die Arbeitsmarktsituation, dämpfte die populistischen antieuropäischen Stimmungen in einigen osteuropäischen Mitgliedstaaten und erleichterte die Integration der steigenden Zahl an außereuropäischen Arbeitskräften. Immer mehr Länder tra-



ten der Eurozone bei und Europa spricht heute auch formal mit einer Stimme in der Weltbank und beim IWF.

Mit Europas Wachstumskurs wurde auch in den USA die Überzeugung wieder populärer, dass die EU ein potenter Partner in der Weltpolitik sei. Deutliches Zeichen dieser neuen Dynamik und Kern der globalen Ökonomie ist die 2015 zwischen den USA und der EU geschaffene Freihandelszone TAFTA (Transatlantic Free Trade Agreement). Außerhalb der Kernzonen der globalen Ökonomie differenzierte sich die Welt weiter aus und die globalen Märkte sind heute sowohl integrierter als auch hermetischer: Länder wie China, Indien und Brasilien gewannen an ökonomischem Gewicht – nicht zuletzt auf Kosten Japans, das aufgrund des unbewältigten demografischen Wandels aus der „Triade“ zu Anfang der Globalisierung herausfiel. Zwar wurde gegen Ende des letzten Jahrzehnts die WTO durch gegenseitige Blockadestrategien demontiert, doch konnte in der Folgezeit die weitere Liberalisierung der Märkte relativ reibungslos über bilaterale Handelsabkommen vorangetrieben werden. Der EU und den USA gelang es, die Schwellenländer, die sich stärker am Weltmarkt als an ihren Regionen orientieren, in umfassende Investitionsregime einzubinden und sie für einen gemeinsamen Mechanismus zur Streitschlichtung in bilateralen Abkommen zu gewinnen. Auch zahlten sich nun die massiven US-amerikanischen und europäischen Investitionen auf den asiatischen Märkten aus: In vielen Bereichen bleiben die Schwellenländer die Produktionsstätten westlicher Unternehmen, spektakuläre Übernahmen amerikanischer oder europäischer Unternehmen durch asiatische Konzerne waren bisher die Ausnahme. Das prominenteste westliche Opfer der neuen Globalisierungswelle ist der europäische Agrarmarkt. Blieb er zunächst noch versiegelt, wurde er schließlich durch die Budgetrestriktionen, die die Mitgliedsländer der EU verordneten, durch die steigende Nachfrage nach Agrotreibstoffen sowie durch die wachsende Bedeutung des Zugriffs auf den Genpool in den Entwicklungs- und Schwellenländern schrittweise geknackt.

Im Schatten der neuen wirtschaftlichen Dynamik jedoch verfestigte sich ein doppelter Dualismus. „Globalisierung 2020“ gilt heute nicht nur als Kurzformel für eine neue Welle der Marktdurchdringung, sondern auch als Chiffre für die Spaltung der Welt – in 20% reiche Länder und 20% Wohlhabende innerhalb der Länder. Milliarden von Armen bilden eine globale Unterklasse, die von den immer wieder beschriebenen Fahrtstuhleffekten der globalen Ökonomie nicht profitiert und die kaum Chancen hat, sich aus ihrem Elend zu befreien. In vielen Entwicklungsländern, aber auch in einigen Schwellenländern untergräbt die soziale Polarisierung die fragilen demokratischen Systeme und die anhaltenden Versuche des Nordens, die Länder marktwirtschaftlich zu modernisieren.

In dieser Welt der „alten Hegemonen“ ist das transatlantische Verhältnis (wieder) die wichtigste wirtschaftliche und politische Achse in der Weltpolitik. Die Nachrufe, die 2007 die Agonie und das Ableben „des Westens“ und seiner Führungsmacht beschrieben hatten, waren verfrüht. Die vitalen und institutionalisierten Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der EU sowie der graduelle Öffnungsprozess der US-Administration gegenüber selektiven bi- und multilateralen Lösungen erleichterten den erneuten Aufbau einer stabilen Atlantikbrücke. Stärker als in der Nachkriegszeit bildeten nun konkrete Projekte die Grundlage: Das Tandem stieß neue Initiativen zur Handelspolitik, zum Mittleren Osten sowie zur Energie- und Klimapolitik an. Dagegen blieb die Sicherheitspolitik zwischen den Partnern weiter umstritten, wenngleich sich der Streit nach dem Rückzug der USA aus dem nach wie vor instabilen Irak deutlich entschärfte. Die Bekämpfung der Terrororganisationen – in erster Linie durch polizeiliche Maßnahmen, aber auch begrenzte militärische Aktionen – schwächte diese zwar, durch die weiterhin sporadisch erfolgenden Anschläge – in erster Linie im arabischen Raum und in Europa – blieb der Terrorismus jedoch ein zentrales sicherheitspolitisches Thema. Während in vielen westlichen Ländern die Gesetze zur inneren Sicherheit weiter verschärft wurden, gelang es nach außen, die schwierige Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu wahren. Der Terrorismus scheint nicht besiegt, aber beherrschbar zu sein, ein „Kreislauf der Angst“, der rasch auch den Freihandel

erfasst und die Innovationsleistungen der USA und der EU beschränkt hätte, konnte bisher vermieden werden. Auch deshalb widersetzte sich die EU einzelnen amerikanischen Vorstellungen, die NATO in eine NAATO (North Atlantic Anti-Terror Organization) zu verwandeln. Doch durch die allmähliche Konvergenz der Bedrohungsanalyse und die pragmatischere Grundlage der transatlantischen Beziehungen gewann die NATO wieder an Bedeutung, nicht zuletzt deshalb, weil auch Frankreich nicht mehr das Ziel verfolgte, zur sicherheitspolitischen Gegenmacht zu werden. Europa konnte die militärtechnologische Kluft zu den USA nicht überbrücken und akzeptiert, dass die NATO die einzige Organisation ist, die zuverlässig eine Bandbreite von Missionen durchführen kann. Die europäischen Battle-Groups werden in eine „amerikanisierte“ NATO eingegliedert.

Andere schlagkräftige Allianzen bildeten sich nicht heraus. Die wichtigsten Schwellenländer orientieren sich an der westlichen Führungsmacht: Indien ist über Militär-, Technologie- und Wirtschaftsabkommen fest an die USA gebunden, China hütet sich, seinem wichtigsten Investor und Exportmarkt in die Quere zu kommen und Brasilien, ungeliebt in seiner Region, wird von den USA mit attraktiven Handelsvereinbarungen bedacht – auch angesichts der wachsenden Unruhe auf dem Kontinent und der sozialen Krisen, die die Andenregion und Kuba erfasst haben. Zwar gibt es noch einzelne Kooperationen zwischen den Schwellenländern, nach dem Bedeutungsverlust der WTO, des einzigen Forums, in dem die Südkoalitionen Gegenmacht entfaltet haben, verlieren sie jedoch an Sichtbarkeit und Bedeutung. Allein die Beziehungen zu Russland gestalten sich schwierig und Dauerzwist innerhalb des transatlantischen Tandems – aber auch innerhalb Europas – löst nun eher der Umgang mit der „gestrandeten Weltmacht“ aus als der „Krieg gegen den Terror“. Mit Blick auf die engen energiepolitischen Bindungen möchte die EU die politische Kooperation mit dem autoritär geführten Russland ausdehnen, ein Vorhaben, das im Bereich der Technologiekooperation oder im Rahmen des euro-atlantischen Sicherheitsdialogs von den USA und einzelnen zentraleuropäischen Ländern immer wieder blockiert wird.

In den internationalen Beziehungen ging mit der weiteren Marktdurchdringung – durchaus paradox – eine Renaissance klassischen Regierens einher. Die Souveränität der Staaten, der Intergouvernementalismus, Konzerte und Ad-hoc-Staatengruppen gewannen in der Weltpolitik wieder an Bedeutung. Auf dieser Grundlage konnten diplomatische Lösungen für klassische Probleme wie die atomaren Rüstungsprogramme in Nordkorea (hier in erster Linie durch die Entspannung zwischen Nord- und Südkorea) und im Iran gefunden werden, Instrumente und Lösungen für die komplexen globalen Probleme wurden jedoch nicht entwickelt. Die Idee einer vernetzteren und flexibleren Steuerung der Welt verlor in dem Maße an Ausstrahlungskraft, wie in Europa, dem Labor dieser Innovationen, die nationalen Regierungen sich auf Kosten der Kommission und des Parlamentes profilierten, die USA sich einer stärkeren Einbindung entzogen und die Schwellenländer keine Alternative zu einer nationalistischen Außenpolitik sahen. Europa ist „utopisch erblindet“ und institutionell verdorrt. Außer bei den Institutionen des Binnenmarktes und der gemeinsamen Währung sind keine Fortschritte erkennbar. Auch auf globaler Ebene wurde weiter über Rahmenverträge und Konventionen verhandelt, doch die Ergebnisse blieben mager. An der mangelnden Repräsentation in den wichtigsten Institutionen hat sich wenig geändert. Während spontane Staatenkoalitionen, in die auch die Schwellenländer einbezogen waren, Initiativen zur Handels- und Energiepolitik auf den Weg brachten, wurden die UN weiter vernachlässigt. Der „kurze Sommer des Klimaschutzes“ 2007 mündete vor allem in die Einsicht, dass Umweltkosten in das Marktschema integriert werden müssen – von der der „globale Umwelttechniker“ Deutschland durchaus profitieren konnte – sowie in einzelne Handelsabkommen, jedoch nicht in eine globale Umweltpolitik. Die Auswirkungen des Klimawandels haben die ärmsten Regionen getroffen und vor allem der Kollaps der Fischbestände brachte Millionen Menschen um Nahrung und Existenz. Das gemischte Ergebnis der Überprüfung der Millenniumsziele 2015 und das Misstrauen der westlichen Bevölkerung in die Effizienz staatlicher Programme bringen die Entwicklungspolitik unter Druck. Private Initiativen

gewinnen an Bedeutung, die zumeist aber mit den CNN-Effekten wieder verpuffen. Das *moral warming* der Aid-Konzerte zu Beginn des Jahrhunderts wurde nun durch den Ruf nach einem George Soros für Afrika abgelöst. Dieser wurde bisher aber nicht gefunden, während durch den Braindrain in das prosperierende Europa die intellektuelle Eigenständigkeit und die Fähigkeit zur Selbsthilfe im Mittleren Osten und in Afrika weiter schwinden. Angesichts der sozialen Spannungen, die sich am heftigsten in den Millionenstädten im arabischen Raum entladen, der Wiederkehr des Hungers, den man schon überwunden glaubte, der Konflikte um Wasser, der weiteren Destabilisierung einer Reihe von Entwicklungsländern und steigendem Migrationsdruck werden an der UN wieder High-Level-Panels zusammengestellt.

Die Microsoft-Welt ließ das Prinzip des Marktes noch einmal aufleben und zementiert die wirtschaftliche und politische Überlegenheit der alten westlichen Blöcke und ihre traditionellen Hierarchien. Die zentralisierten Machtinstrumente setzen (erfolgreich) an den Konflikten alter Tage an, besitzen aber wenig Relevanz für die heutigen Probleme von globalem Zuschnitt. Die entscheidenden Webfehler im System sind die Vernachlässigung von Global Governance und die Missachtung von sozialen Fragen und globaler Gerechtigkeit. Statt „New Economy“ heißt es nun „Now Economy“. Solange die Absatzzahlen stimmen und die Sicherheitslücken nicht zu groß und zu teuer sind, lässt sich aus der Sicht des Westens das Wohlstands- und Entwicklungsmodell noch etwas verlängern, dies jedoch weniger euphorisch als noch vor wenigen Jahrzehnten. Die Dominanz des Westens führte zu nichts, selbst an den „Triumph des Handels über den Krieg“ glaubt keiner mehr. Die Probleme sind bekannt, doch die Weckrufe verklingen ungehört, und das politische Handeln wird weiter verschleppt. Macht ist in diesem Szenario die „Fähigkeit nicht lernen zu müssen“ (Karl W. Deutsch). Indem der Druck von außen stärker wird, wird die Microsoft-Welt hermetischer und ihre Unfähigkeit, inklusive Systeme zu entwickeln, gefährdet sie schließlich selbst.

## VI.2 Firewalls

Der weltpolitische Moment, eine inklusive, demokratischere und soziale Globalisierung zu gestalten, wurde verpasst. In einer polarisierten Welt ist die Idee vom *global village* wie ein Kartenhaus in sich zusammengefallen. Heute steht eine Europäische Union, die sicherheitspolitisch an Profil gewonnen hat, an der Frontlinie zahlreicher Konflikte, in einer Welt, die wieder in Einflussphären vermessen wird, misstrauischer ist und weniger kooperativ.

Die letzte Welle der Globalisierung hat weitere Märkte geöffnet, in vielen Ländern aber wachsende soziale, politische und kulturelle Spannungen hinterlassen. Besonders hart und unmittelbar treffen Zonen der Stabilität und krisengeschüttelte, instabile Regionen an den Außengrenzen der Europäischen Union aufeinander. Jenseits der boomenden zentraleuropäischen Länder wurde Osteuropa mehr und mehr zur Schattenregion Europas: Extreme soziale Unterschiede, kriminelle Netzwerke und der Exodus der modernisierten Eliten schwächten die semidemokratischen Gesellschaften und ebneten in einigen den Übergang zu ultranationalistischen und autoritären Regimen. Auch der Balkan ist gespalten und hat nur wenig von seinem Konfliktpotenzial verloren. Ethnisch unruhige und sozial wie wirtschaftlich abgeschlagene Länder wie Bosnien und Serbien warten weiter auf den Beitritt. Von Marokko bis zum Iran erstreckt sich in unmittelbarer Nachbarschaft nun eine „seismische“ Konfliktregion, die nicht zur Ruhe kommt und wo alle Auseinandersetzungen zeitgleich stattfinden: klassische Territorial- und Hegemonialkonflikte, der Streit der Religionen, die Prinzipienfragen Religion versus Laizität, Demokratie versus Autokratismus, der Konflikt zwischen Armen und Reichen, der Widerspruch zwischen überalterten Gesellschaften und genereller Überbevölkerung. „McWorld“ schlug hier besonders hart zu, indem die Globalisierung einen Teil der gut ausgebildeten Mittelklasse erfasste, während der Großteil der rasch wachsenden Bevölkerung zunehmend verarmte. Wieder einmal wurde deutlich, dass der *clash of civilizations* vor allem ein Konflikt innerhalb der islamischen Gesellschaften ist. Während es einigen Staaten gelingt, eine – wenngleich fragile – Form isla-

mischer Demokratie zu entwickeln, scheiterten andere daran, ihre Politik anzupassen, und ihre korrupten und autokratischen Eliten wurden von sozial-religiösen Bewegungen hinweggefegt. Die Aufstände begannen in den Städten unter den zahllosen arbeitslosen jungen Männern, die Nachfolgekriege zwischen den verschiedenen Fraktionen dauern noch an und Länder wie Saudi-Arabien drohen auseinanderzubrechen. Israel reagiert mit militärischer Härte auf die weitere Destabilisierung seiner Nachbarstaaten. Ein Teil der Ausgebildeten und Ausgeschlossenen schließt sich den Bewegungen an, zugleich wird Europa noch stärker als bisher zum Ziel der säkularisierten Mittelklasse, die aus den sich radikalierenden Gesellschaften flieht.

Wie ein Halseisen legten sich die Konflikte um die Europäische Union und die sporadischen Terroranschläge machten den Europäern bewusst, dass Europa nun zum wichtigsten westlichen Operationsgebiet der Terroristen wurde. Aufgrund der Schwierigkeiten bei der institutionellen Vertiefung, der Erweiterungsmüdigkeit der Bevölkerung und später aufgrund der Konzentration auf das Sicherheitsprojekt hat Europa in den vergangenen Jahren versäumt, seine Integrationsbemühungen auszudehnen und sein außenpolitisches Erfolgsprojekt – den EU-Beitritt – eingestellt. „Überrascht“ von der Vielzahl und der Wucht der Konflikte vor seinen Toren schien kurzfristig nur noch die innenpolitisch repressive und außenpolitisch militärische Aufrüstung eine praktikable Lösung zu sein, während der stets propagierte Kern der „Zivilmacht Europa“ immer mehr verblasste. Der wachsende Druck gab schließlich den Impuls zum Aufbau eines sicherheitspolitischen Gesamtprojektes, das zum integrationspolitischen Aushängeschild der letzten Jahre wurde und das bei der Bevölkerung, aufgeschreckt durch immer neue Risikowarnungen, weitgehend auf Zustimmung stieß. Durch Europa wird nun mit Blaulicht gefahren: Die polizeiliche und geheimdienstliche Zusammenarbeit wurde verstärkt, Militär in ganz Europa im Inneren eingesetzt und mit „Euroborder“ eine europäische Grenzpolizei geschaffen, die in erster Linie die östlichen Einfallstore für die organisierte Kriminalität schließen sollte. Nach den Anschlägen auf die Öresund-Brücke und das Champions-League-Finale in Paris Saint-Denis entschlossen sich die wichtigsten europäischen Länder – ohne Beteiligung, aber mit stillschweigender Zustimmung der USA – zu Luftschlägen gegen Stellungen von Terroristen in den unkontrollierten Teilen Saudi-Arabiens. Grundlage war der systematische Ausbau der ESVP, vor allem die Zusammenlegung und der weitere Umbau der militärischen Kapazitäten. Die politische Umsetzung der Sicherheitsstrategie blieb jedoch lange umstritten und wurde aus einer Kerngruppe heraus entwickelt, der sich neben Frankreich und Deutschland auch Großbritannien angeschlossen hat, nachdem sich die USA mehr und mehr aus der Sicherung der europäischen Peripherie zurückgezogen haben. Der *flic européen*, wie Europa nun in manchen arabischen Zeitungen titulierte wird, führte in den vergangenen fünf Jahren bereits Missionen durch, so z.B. zur Unterstützung der Pipelinesicherung im Kaukasus und in Zentralasien und als Stabilisierungsmacht in einem der Konflikte um Wasser im arabischen Raum. Die Überforderung der Kapazitäten ist absehbar, zumal die EU nur wenig Unterstützung bekommt. Aufgrund der autonomen sicherheitspolitischen Vertiefung der EU und des mangelnden US-amerikanischen Interesses gilt die NATO heute als Relikt des Kalten Krieges, in deren Foren zwar noch diskutiert wird, jedoch ohne konkrete Handlungsperspektive. Institutionell hat sich das europäische sicherheitspolitische Projekt konsolidiert, die Bedenken der kleinen Länder haben sich angesichts der vielfältigen Bedrohungen soweit relativiert, dass ein Europäischer Sicherheitsrat mit Deutschland, Frankreich, England und Polen als ständige sowie zwei rotierenden Mitgliedern konkrete Formen annimmt.

Mit Blick auf die Sicherheitspolitik verschwimmen die Gegensätze der rivalisierenden europäischen Nationen, doch die Vertiefung kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Nationalismus auch in Europa wieder aufkeimt, der Integrationsprozess in allen anderen Bereichen stockt und die großen Nationalstaaten das Ruder fest in der Hand halten. Europa ist heute nicht viel mehr als ein transnationaler Sicherheitsstaat mit einer Freihandelszone. Zum europäischen Festungsbau werden derzeit jedoch nur vereinzelt kritische Stimmen laut. Die europäischen Gesellschaften sind heute autoritärer, konservativer, intoleranter und verschlossener. Viele Europäer sind bereit, Bürger- und Freiheitsrechte zugunsten sicherheitspolitischer Maßnahmen aufzugeben, mit denen

der nach wie vor hohe Lebensstandard geschützt werden soll. Um die Sozialversicherungssysteme zu entlasten und die Versorgung der Industrie mit Fachkräften zu gewährleisten, wird das Rentenalter weiter erhöht. Nur noch wenige europäische Länder bedienen sich auf den globalen Talentmärkten, in den anderen führt die Belagerungsmentalität zu erheblichen Einschränkungen der Migration. Populistische Stimmungen richten sich gegen Immigranten und Minderheiten, zugleich setzen sich zum ersten Mal Forderungen nach Sanktionen gegen Israel durch.

Auf den Weltmärkten führten die politischen Unsicherheiten, Nationalismus und wachsendes Misstrauen zu protektionistischen Tendenzen, die sich in der Folgezeit zu einem regionalen Merkantilismus verdichteten. Zwischen den Blöcken gibt es zwar weiterhin Handel, dessen Gestaltung und Umsetzung ist jedoch mit erheblichen Friktionen verbunden. Zunächst wurden im Bereich der Kommunikation und des Transports die Sicherheitsmaßnahmen weiter verschärft, die Forschung in der Hochtechnologie wurde stärker kontrolliert und die transnationale Kooperation eingeschränkt. Die Energiefrage wird wider Erwarten bereits jetzt zur Achillesferse der globalen Wirtschaft, die unter erheblichen Preisvolatilitäten und temporären Verknappungen zu leiden hat, die weniger auf politische Erpressung oder terroristische Anschläge, sondern vielmehr auf geringe Investitionen und die mangelnde Diffusion sensibler Fördertechnologie zurückzuführen sind. Der US-Kongress zeigte sich zunehmend skeptisch gegenüber neuen Liberalisierungsinitiativen und als die Zeichen einer Rezession deutlicher wurden, stimmte er restriktiven Gesetzen zur Abwehr von Übernahmen zu. Die USA stützten sich auf ihren starken Binnenmarkt, intensivierten die Entwicklung autarker Technologien im Energiebereich, entdeckten ihren lateinamerikanischen Hinterhof wieder und versuchten – nicht ohne Störfeuer – die westliche Hemisphäre in eine Freihandelszone zu integrieren. Mit den rezessiven Tendenzen wird es für Washington jedoch zunehmend schwierig, das hohe Haushaltsdefizit ökonomisch und politisch zu verkraften, zumal der finanzpolitische Einfluss Chinas und Südkoreas auf die USA in den vergangenen Jahren zugenommen hat. Die EU, die die Lissabon-Agenda nur schleppend umsetzt, wehrt sich gegen die Konkurrenz aus (Süd-)Ostasien mit hohen Handelsbarrieren im Bereich der Sozial- und Umweltstandards und schützt, als Antwort auf die protektionistischen Tendenzen in den USA, ihren unterkapitalisierten Bankensektor. Die *national champions* erleben eine Renaissance. Die europäische Wirtschaft ist aufgrund ihres hohen Grads an Internationalisierung jedoch verletzlicher, die volatile Euro-Dollar-Relation verunsichert zudem den Export und der Krisengürtel rund um die Union erschwert die weitere stabile Expansion des europäischen Wirtschaftsraums.

Nach dem endgültigen Scheitern der Doha-Runde wagt die WTO nun mit Sitz in Singapur einen Neuanfang und konzentriert sich als regionalisierte Institution auf regionale Freihandelszonen sowie auf die Förderung des politischen Austausches zwischen den Regionen. Denn angesichts des Protektionismus der USA und Europas wendeten sich vor allem die asiatischen Schwellenländer stärker ihrer Region zu. Russland schöpft durch die anhaltend hohen Rohstoffpreise weiter Selbstvertrauen, ist für einen eurasischen Sonderweg allerdings zu schwach und bleibt Europa durch die Energiepolitik verbunden. Zusammen mit China unterstützt es jedoch sporadisch den „Caracas-Block“, einen lockeren Zusammenschluss von ressourcenreichen Ländern, deren politischer Kitt ursprünglich der Antiamerikanismus war und die heute vor allem Technologie- und Waffentransfers verbindet. Der damals noch ausgerufene „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ mündete bei den meisten dieser Länder lediglich in eine „karitative Kleptokratie“.

Nicht alle Regionen sind jedoch direkt Teil einer Einflusszone. Gerade die instabilsten Regionen wie der Mittlere Osten, Zentralafrika, Zentralasien und der Kaukasus sind Austragungsorte eines globalen Wettbewerbs um die ressourcenreichen „Blockfreien“ – ohne dass dies bisher zu Großmachtkonflikten geführt hätte. Mit Blick auf die kommende Ressourcenkrise und den infolge der Erderwärmung erleichterten Zugang zu den Bodenschätzen des Nordpols zeichnet sich jedoch bereits eine ernsthafte Auseinandersetzung zwischen Russland, den USA und Europa ab – schließlich hat Russland bereits 2007 seine Fahne auf dem Meeresgrund unter dem Pol gehisst.



In Zeiten der Renaissance der staatlichen Souveränität haben die internationalen Institutionen zur Lösung solcher Konflikte nur noch wenig beigetragen: Europa hat heute seinen normativen Einfluss als Integrationsmodell und Chefentwickler neuer Governance-Formen eingebüßt. Die USA befinden sich nach dem – von der amerikanischen Bevölkerung so empfundenen – erzwungenen Abzug aus dem Irak politisch auf dem Weg in eine Splendid Isolation. Unter der demokratisch geführten Regierung lebte das missionarische Amerika mit der Idee eines „Konzerts der Demokratien“, das die republikanische „Pax Pentagon“ multilateral verlängern sollte, zwar noch einmal kurz auf. In der Folgezeit überwog in der US-Administration jedoch die Skepsis, sich über die eigenen engen Interessen hinaus international zu engagieren. In einer Reihe von Schwellenländern hat sich zwar eine neue Mittelklasse herausgebildet, die ökonomisch prosperiert, jedoch eher nationalistisch denkt und wenig an demokratischer Weiterentwicklung und internationaler Kooperation interessiert ist. Allenfalls in Ad-hoc-Gruppen werden vereinzelt Entscheidungen von größerer Reichweite getroffen, so z.B. zum Schutz wichtiger Seestraßen vor Terror. Die Debatte über die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter verlief im Sande, die Ökosysteme werden allenfalls lokal und in den reichen Regionen geschützt und die Landflucht nahm aufgrund von Verwüstung und Verschmutzung weiter zu. Die chronisch unterfinanzierten Vereinten Nationen beschränken sich heute weitgehend auf eine Politik des Appellierens. Lediglich Subsahara-Afrika bleibt „UN-Kontinent“ – mit wenig Perspektiven. Sowohl die europäischen Länder als auch Europa betrachten die Landwirtschaft als Teil ihrer Souveränität und versiegeln ihre Märkte. Nach dem Scheitern der Millenniumsziele sank die Bereitschaft zur weiteren Bereitstellung globaler Fonds und die großen Geber – in erster Linie Europa – setzen ihre Mittel nun stärker an ihrer unmittelbaren Peripherie ein.

In den *Firewalls* regiert die Politik der Angst und das Freund-Feind-Denken. Es gilt die Devise „Government without Governance“ und der starke Staat entthront den Marktstaat. Sicherheit, die durch souveräne Staaten gewährleistet werden soll, ist das Leitmotiv politischen Handelns. Sie wird mehr und mehr mit Abwehr gleichgesetzt und immer weniger mit Vertrauen verbunden. Doch Gesellschaft, Staat und Politik können unter den Bedingungen des institutionalisierten Misstrauens nicht funktionieren. Es ist die Zeit, in der Verbrechen mit Kriegen beantwortet werden, eine Zeit der immer engmaschigeren Zäune, der ausgeklügelten Sicherheitskomponenten, der tausend Tore der *gated communities*, der „Schläfer“ und der hochfliegenden Illusionen über die Lückenlosigkeit des Systems. „Die Hölle, das sind die anderen“ – und durch die politischen, ökonomischen, technologischen und kulturellen Brandmauern gegenüber dem eigenen Nachbarn, dem Viertel, den anderen Ländern und Regionen versucht ein jeder zu seinem Separatfrieden zu gelangen. „Schotten dicht!“, heisst das Motto, das schließlich nur zu noch wütenderen Sturmfluten und weiterer Unsicherheit führt.

### VI.3 Die Linux-Option

Die Linux-Option ist keine ideale Welt. Sie ist nach wie vor durchzogen von Konflikten, die sozialen Unterschiede sind weiter eklatant und die Macht der Nationalstaaten bleibt, wengleich nicht ungebrochen, eine der entscheidenden Größen in der internationalen Politik. Und doch ist die Welt heute sozial vernetzter, demokratischer und politisch innovativer, als sie es noch vor zwei Jahrzehnten war. Der breite Zugang zu Information, Bildung und Technologie ermöglichte diese Entwicklung. In der Welt der kurzen Wege und der breiten Kommunikation wartet niemand auf den großen Wurf, die Weltformel, die mit einem Schlag alle Probleme beseitigt. Vielmehr wird auf zahllosen kleinen Baustellen an verschiedensten Lösungen gebastelt, die Transformation der regionalen und globalen Institutionen hat jedoch gerade erst begonnen und bleibt eine Zukunftsaufgabe.

Kaum jemand ließ sich von den ökologischen Potemkischen Dörfern blenden, die das chinesische ZK rund um die Wettkampfstätten aufbaute: Die Olympischen Spiele 2008 in Peking führten der Welt ein düsteres ökologisches Szenario vor Augen, das die Übernutzung und die



Endlichkeit der natürlichen Ressourcen deutlich machte. Im Westen nahm die Sensibilität dafür zu, dass der ökologische Kollaps vorprogrammiert ist, wenn in den Industriestaaten wie in den Schwellenländern, die dem westlichen Wachstumsmodell und Konsumstil nacheifern, *business as usual* betrieben wird. Der Stern-Report 2007 über die volkswirtschaftlichen Kosten des Klimawandels und die Zunahme extremer Wetterereignisse in den USA und Europa demontierten Stück für Stück die Verdrängungsmechanismen und die Illusionen in den westlichen Gesellschaften über den Zustand der globalen Ökosysteme. In des Deutschen liebster Badewanne, dem Mittelmeer, hatten die Quallen die Herrschaft übernommen, die in dem wärmer werdenden Wasser gut gediehen und von den wenigen Fischeschwärmen kaum mehr in Schach gehalten werden konnten – Pizza Tonno wurde zu einem teuren Vergnügen!

Als nur wenige Jahre später in China Millionen Menschen von akuter Wasserknappheit betroffen waren und sich die Ökologie als die schärfste Bremse der wirtschaftlichen Dynamik entpuppte, kündigte Peking an, mit dem Projekt „Clean China“ in den kommenden zwei Jahrzehnten sein Entwicklungsmodell ökologisch nachhaltig gestalten zu wollen. Dies machte den Weg frei für vielfältige internationale Kooperationen. Im Rahmen von ASEM-Gesprächen intensivierte die EU den umwelt- und energiepolitischen Dialog mit den asiatischen Ländern, mit dem Ziel, ihre Effizienztechnologien, an denen in den vergangenen Jahren intensiv geforscht worden war, zu exportieren. Auch die neue Regierung in den USA verschrieb sich nun einer Umweltpolitik, die die großen Bundesstaaten – wie z.B. Kalifornien – bereits seit Jahren verfolgten. Durch die Kopplung von Klimaschutz und Technologietransfers gelang es den G-7-Staaten, mit den *rising powers* ein Abkommen über effektive und verbindliche Reduktionsziele zu formulieren, das – so hoffte man – in ein Kyoto II münden würde. Zunächst waren die Entwicklungsländer skeptisch, waren sie doch die Hauptbetroffenen der verschleppten Klimapolitik. Durch den „PAC-Fund“ (Protect and Adapt Climate), aus dem Anpassungsmaßnahmen an den bereits vollzogenen Klimawandel finanziert werden, konnten erste Anreize geschaffen werden. Chinas erfolgreiche Lernstrategie strahlte auf den asiatischen Raum aus, eine Reihe von Entwicklungsländern wurden über die Produktion und den Handel von Agrotreibstoffen mit eingebunden und die Weltbank förderte mehr klimapolitische Strukturprojekte, die jedoch stärker als bisher an kommunaler Entwicklung ansetzten. Zudem besserte sich das in den letzten Jahren von starkem Misstrauen begleitete Nord-Süd-Verhältnis durch die 2010 beschlossene flächendeckende Versorgung Afrikas, Südasiens sowie der ehemaligen Sowjetrepubliken mit HIV-Medikamenten. Auch trug der Abschluss des „EU-Mediterranean Free Trade Agreement“ von Marokko bis Syrien maßgeblich dazu bei, das Freund-Feind-Denken abzuschwächen und eine Reihe arabischer Länder zu weiteren Demokratisierungsschritten zu bewegen. Der Abschluss von Kyoto II fiel zusammen mit dem Versuch, die Fangquoten drastisch zu begrenzen, nachdem die Überfischung der wichtigsten Speisefische offensichtlich geworden und es zu ersten Fischerunruhen in Indien gekommen war. Mit dem Moratorium, das zur Erholung der Bestände beitragen sollte, verband sich zugleich die Hoffnung, dass eine industrielle und gleichzeitig ökologisch verträgliche Fischzucht sich in den kommenden Jahren durchsetzen könnte.

Ohne Zweifel waren zu Beginn des neuen Jahrzehnts die Verträge in der Umwelt- und Gesundheitspolitik Schrittmacher für einen neuen Anlauf für Global Governance. Wichtiger jedoch als die „Haupt- und Staatsaktionen“ der Geschichte sind heute die zahlreichen Bottom-up-Initiativen, gepaart mit der weiteren technologischen Durchdringung der Gesellschaften. So wichtig wie Biodiversität sind heute auch die z.T. verschütteten intellektuellen Ressourcen der Menschheit. Die Projekte setzen auf den unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Ebenen an, unterfüttern die Anstrengungen der „offiziellen“ Politik in Sachen (Global) Governance, treiben sie aber auch oft vor sich her. Der gesellschaftliche Aufbruch und Austausch, der heute in vielen Regionen der Welt zu beobachten ist, hat ganz verschiedene Ursachen und Ergebnisse:

Aufgrund des weiteren Vertrauensverlustes in die zentralen politischen Institutionen bildeten sich zu Beginn des letzten Jahrzehnts im Westen wieder mehr dissidente Milieus heraus. Die

neuen Bürgerbewegungen und Initiativen der alltäglichen Solidarität zielten jedoch weniger darauf ab, die Macht im Staat zu erobern, sondern besetzten – zunächst zumeist kommunale – Teilstrukturen, in denen repräsentativere Formen der Politik ausprobiert, Städte und Gemeinden nachhaltig und sozial entwickelt und der Austausch und die Verknüpfung mit anderen Projekten organisiert wurden. So konnten z.B. durch den signifikanten Wechsel in der Energiekonsumption in Europa dezentrale Energiesysteme gegen den Widerstand der nationalen Champions durchgesetzt werden. Der von BP gestiftete „Beyond-Petrol“-Preis, der Effizienztechnologien ebenso prämiiert wie die Entwicklung neuer nachhaltiger Energieressourcen, ist heute so bekannt wie der Nobelpreis. Auch führte der wachsende Widerstand in den westlichen Gesellschaften gegenüber der (intransparenten) Einführung neuer Technologien zu öffentlichen Debatten in zahlreichen Blogs und Internetforen, die dazu führten, dass sich nach und nach die betroffenen Unternehmen und Institute gezwungen sahen, ihre Forschungs- und Anwendungsergebnisse offenzulegen. Unzählige Späher, bewaffnet mit Videokameras, Fotohandys und Laptops, informieren über staatliche und unternehmerische Aktivitäten in den entlegensten Regionen. So entwickelte sich in den letzten Jahren eine Art Aufmerksamkeitsökonomie, in der die elektronische Vernetzung und die zunehmende Konsumorganisation via Internet es ermöglichen, nach den unterschiedlichsten Kriterien zahlreiche alternative und effiziente *watchdogs* und *ratings* für Unternehmen und Produkte, aber auch für Regierungen zu installieren. „Corporate Social Responsibility“ griff nun und gehörte nicht mehr ausschließlich zur Abteilung Public Relations, Umweltkosten wurden in Portfolio-Strategien internalisiert und Versicherungen trugen in den letzten Jahren entscheidend zur umweltpolitischen Aufklärung bei Großprojekten bei.

Leistungsfähige PCs und Breitbandnetze sind die beiden Koordinationstechniken des 21. Jahrhunderts, Bildung und Information die Schlüsselressourcen. Auch heute ist die Welt kein *global village* und der Zugang zu Information und Kommunikation ist nach wie vor ungleich verteilt. Doch hat der elektronische Verkehr zwischen und in den Regionen der Erde beträchtlich zugenommen. Während Radio und Telefon Jahrzehnte für ihre Ausbreitung brauchten, setzte sich das Internet weltweit in wenigen Jahren durch. Insbesondere die Schwellenländer sowie weite Teile Asiens und Lateinamerikas haben weiter aufgeholt. Afrika und der Mittlere Osten liegen noch zurück. Durch die massive Alphabetisierungskampagne der UN sowie die Förderung von Infrastruktur (z.B. mit dem 100-Dollar-Laptop des MIT) durch die EU, die Weltbank und den „Digital Fund“ der Vereinten Nationen sowie den allmählichen Abbau kultureller Schranken konnte jedoch der *digital gap* etwas verkleinert werden. Die Regionalorganisationen sowie die UN begannen damit, umfangreiche E-learning-Programme aufzulegen, die EU-Fernuniversität in Hamburg gehört heute zu den größten Bildungsinstitutionen der Welt. Mit Hilfe einer Kapitaltransfersteuer sollen nun, 25 Jahre nach den ersten Debatten, die künftigen entwicklungspolitischen Investitionen in Bildung, Infrastruktur und Gesundheit finanziert werden. Aufgrund des besseren Zugangs zu Bildung, der zunehmenden Säkularisierung in einer Reihe von Ländern und erster Erfolge im Kampf um ihre sozialen Rechte sind Frauen heute die entscheidenden Akteure des Wandels in den Entwicklungsregionen. Über die „Women’s World Bank“ wird massiv Mikrounternehmertum gefördert, das sich in erster Linie auf die Bereiche Ausbildung, Gesundheit, Ökologie und Soziales konzentriert; in den lokalen Verwaltungen und politischen Institutionen spielen Frauen die entscheidende Rolle.

In vielen Ländern stützt sich die Zivilgesellschaft auf besser organisierte lokale physische Nachbarschaften und virtuelle „digital-nations“, die sich über das Netz konstituieren. Auch viele Unternehmen erkannten in den letzten Jahren, dass sie von der kollektiven Intelligenz der Gesellschaften profitieren können, wenn sie sich öffnen und lassen Forschungsaufgaben und Entwicklungsprobleme immer mehr über sich selbst steuernde, externe Netzwerke erledigen. Über 80% der Produktinnovationen der Unternehmen stammen heute von diesen verlängerten virtuellen Werkbänken. Während sich jedoch der horizontale Austausch in einer Vielzahl an transnationalen Projekten niederschlug, blieb die Verzahnung mit den anderen nationalen, aber auch supranationalen Ebenen lange Zeit schwierig. Selten griff die „Glokalisierung“, d.h.

die Verbindung von globaler Entwicklung und lokalem Handeln, so gut wie in der Umweltpolitik. Oft blieb der Aufbruch auf die Kapillaren der Gesellschaft beschränkt, ohne dass daraus Veränderungsdruck auf den anderen politischen Gestaltungsebenen entstand. Die politische „Garagenmentalität“ der unzähligen sozialen Labors reichte nicht aus, um das ganze politische Haus zu renovieren. Vor allem in Europa bestand die Gefahr, dass die „mobilisierten Gesellschaften“ in zahllose Teilöffentlichkeiten zerfasern und die lokalen Politikinnovationen eher Züge eines konservativen Kommunitarismus annehmen würden statt einen *spill over* auf die anderen Ebenen zu erzeugen. Doch traf die Unzufriedenheit der Bürger über die politischen *Faits Accomplis* weniger die nationalen Regierungen als vielmehr die Europäische Union. Diese sah in der Unbeweglichkeit der Nationalstaaten und dem wachsenden Missverhältnis zwischen lokaler Verantwortung und europäischer Mitsprache eine Gefahr für das europäische Projekt. So war es die EU, die sich als erste Institution den zahlreichen politischen Experten und Bewegungen öffnete und über elektronische Foren gezielt die massenhafte politische und fachliche Expertise – z.B. von den zahlreichen agilen Rentnern der alternden Gesellschaften – in ihre Projekte einfließen ließ. Die zahlreichen Basisinitiativen sollen als sensible Seismografen gesellschaftlicher Entwicklung stärker genutzt werden. Den Anfang bildeten die stark kritisierten und oft auch fehlgeleiteten entwicklungspolitischen Projekte, an denen nun – schon im Vorfeld und von der EU systematisch organisiert – Geber, Nehmer und potenzielle Durchführungsorganisationen gemeinsam arbeiten. Die UN haben schon seit längerem die Ära der Weltkonferenzen begraben, die zwar Aufmerksamkeit schufen, aber nicht zu einer besseren kollektiven Handlungsfähigkeit beitrugen. Sie versuchen nun, das Netz an Frühwarnsystemen (vor allem im Bereich der Seuchen, ökologischen Krisen und gewalttätigen Konflikten) weiter auszubauen und die einzelnen globalen Knotenpunkte und *coalitions of the willing* aus Regierungen, NGOs und Unternehmen zu organisieren und sie durch die ihr nach wie vor verbliebene Legitimität zu unterstützen. Außerdem fördern die UN verschiedene regionale Bottom-up-Initiativen – die in einigen Subregionen regionale Kooperationsprozesse vorantreiben –, mit der Hoffnung, dass sie zu wichtigen Bausteinen von Global Governance werden.

Auch in der Linux-Option ist die Welt nach wie vor eine Staatenwelt mit Hierarchien und Machtgefällen. Auch bleibt es jenseits des Nationalstaats problematisch, politische Mitwirkung und demokratische Partizipation zu organisieren. NGOs sind kein Ersatz für demokratische Willensbildungsprozesse, Blogger können ihre Fakten auch in manipulativer Absicht zusammentragen und oft folgt auf den politischen Hype der Kampagnen nur wenig reale Umsetzung. Doch ist die Welt heute dezentraler und transparenter geworden und die politische Wirkung der Kreativität der Zahllosen und der Kontrolle der Vielen in den verschiedenen transnationalen politischen Räumen ist nicht zu unterschätzen. Wie feine Fäden umspinnen nun die Kommunikationsstränge die Staatenwelt, hegen sie ein, schaffen immer mehr Schleusen für Ideen und Mitsprache. Die nationalen Regierungen bleiben die Zentren der Macht, werden jedoch wie Gulliver etwas gebändigt und erkennen immer mehr, dass zentralisierte und hermetische Strukturen keine Lösungen für die komplexen Probleme bieten. Mehr Menschen leben heute mit der Erkenntnis, dass die Welt vernetzt ist, und mit dem Gefühl, aufeinander angewiesen zu sein; viele von ihnen entwickeln mehrere Loyalitäten – zu ihren Nachbarschaften ebenso wie zu transnationalen Gemeinschaften. Für die nächsten Schritte – eine tiefgreifende Transformation der Global Governance und eine Reform der internationalen Institutionen – sind zwei Entwicklungen entscheidend: Macht – auch Mikromacht – bzw. Entscheidungsfähigkeit angesichts der Komplexität herzustellen bedeutet in diesem Szenario, über Informationen zu verfügen sowie die Fähigkeit zu besitzen, Kooperationen zu schließen. Um nicht neue Spaltungen zu schaffen, ist es auf dem weiteren Weg zu einem modularen Aufbau von Global Governance unverzichtbar, dass der Zugang zu Information und Wissen für alle gewährleistet wird, auch dort, wo er aufgrund von technischen, sozialen oder kulturellen Schranken noch nicht besteht. Der Bauplan der Welt muss offengelegt werden für diejenigen, die daran mitarbeiten wollen. Zugleich – und ohne in die Sehnsucht nach einer großen Erzählung zu verfallen – müssen nun die verschiedenen progressiven politischen Module ihre Kräfte besser als bisher in realistischen Utopien für die globale Entwicklung bündeln.

## VII. „The Future is unwritten“

„Auf lange Sicht“, resümierte John Maynard Keynes korrekt angesichts der verwirrenden Vielfalt ökonomischer Prognosen, „sind wir alle tot“. Allerdings könnte es sich zuvor noch lohnen, etwas Hand anzulegen am Weltgeschehen. Sich die Zukunft vorzustellen, ist ein erster Schritt, sie zu vermeiden oder zu verwirklichen. Die Zukunft lässt sich kaum voraussagen, wohl aber gestalten. Mit Blick auf die drei Szenarien wird es in den kommenden Jahren in den internationalen Beziehungen in erster Linie darauf ankommen, politisches Vertrauen herzustellen und zu festigen und die Erosion von Vertrauen zu vermeiden. Vertrauen ist die Grundlage politischen und sozialen Handelns, es ist der eigentliche wechselseitige „Vertrag der Sicherheit“. Sicher, blind darf sie nicht sein und Vertrauen bleibt stets riskant und enttäuschungsanfällig. Doch gerade angesichts der beschworenen wachsenden Komplexität der internationalen Beziehungen, der vielfältigen Anfälligkeiten und Bedrohungspotenziale werden nur über das mühsame Geschäft der Vertrauensbildung auf allen Ebenen der Politik die Institutionen und Strukturen geschaffen werden können, die zur Lösung der globalen Probleme benötigt werden. Vertrauen gilt es demnach herzustellen durch Integration statt Ausschluss, durch Brücken bauen statt Gräben ziehen, durch die Entwicklung des Gemeinwohls statt des Bedienens partikularer Interessen, seien sie religiöser, ethnischer oder ökonomischer Natur, durch soziale Demokratie, durch präventives ziviles statt reaktives Handeln und durch politischen Diskurs statt politischer Abschließung.

### VII.1 Integrieren

Integration setzt bereits Vertrauen voraus, vertieft es aber auch wie kaum ein anderes politisches Instrument. Ohne die weitere Integration der Europäischen Union wird Deutschland in den kommenden Jahren kaum eines seiner außenpolitischen Ziele erfolgreich umsetzen können. Innerhalb der Europäischen Union hat es seine wesentlichen außenpolitischen Erfolge seit der Wiedervereinigung erzielt. Politische Innovationen aus dem Labor der „postmodernen Zone“ (Robert Cooper) und der feste Wille, Europa zu mehr als einer europäischen Hanse zu machen, sind die Voraussetzungen, für einen größeren Einfluss Europas in der Weltpolitik. Der Wille zur weiteren Integration bedeutet aber auch, sich nicht eine Debatte über Europas Finalität und den scheinbaren Gegensatz zwischen Erweiterung und Vertiefung aufzwingen zu lassen. Der Integrationsprozess muss grundsätzlich offen bleiben und die politischen Projekte der Zukunft sollten beides beinhalten: „Europe must work“ und zwar in einem doppelten Sinne – durch demokratische und handlungsfähige Strukturen und über europäische politische Initiativen, die spürbar an den sozialen Problemen der Gesellschaften ansetzen. Aber auch die jeweiligen Grenzen Europas sind keine „natürlichen“, sondern wurden unter politischen Gesichtspunkten in der Vergangenheit stets neu bestimmt. Die Beitrittsperspektive ist das erfolgreichste außenpolitische Instrument der EU und sollte deshalb nicht leichtfertig aufgegeben werden. Dies umfasst insbesondere auch die Türkei, deren mittelfristiger Beitritt entscheidend sein wird für die sicherheitspolitische, ökonomische und gesellschaftspolitische Entwicklung der EU. Die stabile Friedenszone und ein dynamisches und politisch innovatives Europa können schließlich auch auf Regionalprojekte in anderen Regionen der Welt ausstrahlen. Einflussreiche regionale Strukturen sind die Vorbedingung für einen „gesunden Internationalismus“ (Boutros Boutros Ghali) und wichtige Bausteine für die zukünftige Global Governance.

### VI.2 Brücken bauen

In einer Welt, die unübersichtlicher geworden ist, in der die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik immer mehr verwischen und weltpolitische Probleme und weltpolitisches Handeln vielfach miteinander verschränkt und verbunden sind, müssen auf den verschiedensten politischen und gesellschaftlichen Ebenen Vertrauensnetzwerke aufgebaut werden, die helfen, Komplexität zu reduzieren und gemeinsames Handeln ermöglichen. Dies lässt sich am nach-

haltigsten durch die Stabilisierung und den Aufbau effektiver internationaler Organisationen erzielen, die Misstrauen und Entfremdung abbauen, in denen die Partnerschaften jedoch auch auf Regeln basieren. Starke politische Partner und vor allem auch funktionsfähige multilaterale Institutionen waren auch die beiden Säulen des Erfolgs deutscher Außenpolitik in der Nachkriegszeit. Deutschlands Strategie der „verflochtenen“ oder „institutionalisierten“ Interessen, in die in einem größeren Maße stets auch die Interessen von anderen Akteuren und Institutionen mit einfließen, seine stabilen Beziehungen zu den Kernländern der globalen Entwicklung und das Vertrauen, das es in den internationalen Institutionen genießt, sind gerade heute gute Voraussetzungen, angesichts der Krisenentwicklung der internationalen Institutionen neue Initiativen zu entwickeln und Koalitionen für ihre Umsetzung zu schmieden. Die Rückkehr der USA in die multilateralen Strukturen, die Einbindung der großen Schwellenländer, die Stärkung der UN und der Aufbau von übergreifenden Institutionen in konfliktträchtigen Bereichen, in denen es bisher – wie z.B. im Energiesektor – noch keine gibt, stehen dabei ganz oben auf der Agenda. Deutschland wird in einer solchen Mittlerrolle Berechenbarkeit, Verlässlichkeit aber auch Lernfähigkeit und Flexibilität brauchen, um etwa mit Blick auf die Türkei, Russland, China, die USA den einen oder anderen Spagat in den europäischen, transatlantischen oder eurasischen Beziehungen zu meistern. Die globalen Herausforderungen in all ihren Ausprägungen bewältigen zu können, setzt aber auch voraus, dass möglichst viele Akteure in die Politiknetzwerke miteingebunden sind. Brückenschläge muss es deshalb vor allem auch zwischen Regierungen, Gewerkschaften und NGOs, zwischen Unternehmen, Parlamenten und internationalen Institutionen, zwischen Kirchen und Gesellschaften geben. Der Umgang mit neuen Eliten im Mittleren Osten und in Lateinamerika, mentale und kulturelle Brückenschläge zu den aufstrebenden Mittelklassen in den Schwellenländern, die bisher zwar von den ökonomischen Freiheiten profitieren, gleichzeitig jedoch oft nationalistisch eingestellt sind sowie ein Dialog der Zivilisationen, der Kultur nicht passiv als Erbe, sondern als Möglichkeit für menschliche Kreativität versteht, werden hier besondere Aufgaben werden.

### VII.3 Auf Deck: Die Bedürfnisse eines Handelstaats

Ökonomische Stabilität und außenpolitischer Einfluss waren in Deutschland stets auf das engste miteinander verknüpft. Und auch in Zukunft wird sein ökonomisches Gewicht die Rolle und den Einfluss Deutschlands in der globalen Politik maßgeblich mitbestimmen. Wie kaum ein anderes Land ist Deutschland damit auf offene Märkte und eine funktionsfähige globale Wirtschaft angewiesen. Eine auf Kooperation und Einbindung abzielende, gestalterische Außenwirtschaftspolitik wird eine der Schlüsselaufgaben der Zukunft sein. Die Grundlage bildet die weitere Integration Europas, um einen starken und dynamischen Wirtschaftsblock zu formen und um als gewichtige Stimme in den internationalen Foren die Reform der handels- und finanzpolitischen Institutionen voranzubringen. Vieles deutet darauf hin, dass die Märkte der Zukunft grün sein werden. Deutschland als „globalen Umwelttechniker“ zu positionieren, eröffnet Chancen auf neue Märkte und erfordert neben wirtschafts- und innovationspolitischen Weichenstellungen auch ökologisch nachhaltige Produktions- und Konsumsysteme sowie eine engagierte Rolle Deutschlands in der internationalen Klima- und Umweltpolitik. Auch Migration wird zu einem entscheidenden ökonomischen Faktor werden. Nur durch die Akzeptanz der Notwendigkeit von kontinuierlicher Zuwanderung und durch transparente Einwanderungsregime wird Deutschland (wie die meisten europäischen Ökonomien) in den kommenden Jahren über genügend Arbeitskräfte verfügen. Wirtschaftspolitische Pragmatismus darf jedoch nicht zu Prinzipienlosigkeit führen und unter der Außenhandelspolitik nicht die Glaubwürdigkeit in anderen Politikbereichen, wie z.B. der Menschenrechtspolitik, der Konfliktbearbeitung oder der Entwicklungspolitik leiden. Schließlich muss – unter ökologischen und Gerechtigkeitsaspekten – damit begonnen werden, ein „neues Wohlstandsmodell“ (Ernst Ulrich von Weizsäcker) zu diskutieren und umzusetzen, das globalisierbar ist, ohne dass es in die ökologische Katastrophe führt.



#### VII.4 Pax Pentagon: Wie Demokratie fördern und fordern?

Demokratien sind untereinander friedfertiger, vertrauensvoller und offener. Deutschland ist wie kaum ein anderes Land ökonomisch und politisch auf Kooperation angewiesen und schon deshalb ist Demokratisierung ein zentrales Ziel deutscher Außenpolitik. Doch trotz der Demokratisierungserfolge der letzten Jahrzehnte besteht die Gefahr, dass zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine neue autoritäre Epoche eingeläutet wird (Ralf Dahrendorf). Die Ausdehnung des liberalen Kapitalismus zwingt die Gesellschaften zu Marktformen, nicht aber zu demokratischen Herrschaftsformen, formale Demokratien drohen an der sozialen Polarisierung zu zerbrechen. In Zukunft sollte die deutliche Ablehnung des militärisch bewehrten *regime change* stärker als bisher Hand in Hand gehen mit der Formulierung einer klaren Alternative. Europa hat in seiner Nachbarschaft bereits unter Beweis gestellt, dass es den nötigen Transformationsdruck aufbauen kann. Dieses Modell lässt sich sicher nicht eins zu eins auf andere Regionen übertragen. In den kommenden Jahren wird es deshalb eine zentrale Aufgabe der Europäischen Union sein, ein Gesamtpaket zur Demokratieförderung zu schnüren, das die Unterstützung *für* aber auch den Druck *auf* Länder erhöht, die nicht auf der Kandidatenliste stehen. Die EU muss dabei ihre bisherigen Stärken, z.B. bei der Schaffung von Institutionen, kombinieren mit einer Konzentration auf die Verbesserung der sozialen Situation in den Ländern (z.B. mit Blick auf einen fairen Marktzugang) sowie mit dem Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen. Sicher wird es sinnvoll sein, die Strategie ideologisch nicht zu überfrachten und politische Ansatzpunkte auch für autoritäre Staaten zu entwickeln, zugleich muss jedoch die Politik auch den notwendigen und nachhaltigen Transformationsdruck entwickeln. Beziehungen sollten demnach stärker als bisher von Bedingungen abhängig gemacht werden, dies umfasst auch den Aufbau eines präzisen Sanktionsregimes im Rahmen der Europäischen Union.

#### VII.5 Mind the Gaps: Globalen Ausgleich stärken

Die sicherheitspolitischen Auseinandersetzungen haben in den vergangenen Jahren zunehmend das globale Entwicklungsdilemma überlagert. Damit wird wieder stärker nach den Ursachen des Krieges und weniger nach den Bedingungen des Friedens gefragt. Doch definieren Entwicklung und Unterentwicklung, ökonomische Integration und sozialer Ausschluss, politische Ohnmacht und Partizipation nach wie vor die globalen Konfliktlinien. Das Entwicklungsdilemma liegt im Kern vieler der hier beschriebenen Herausforderungen, sei es Klima und Umwelt, Migration, Sicherheit oder Demokratie. Die Auseinandersetzungen über die soziale Frage, sowohl in der Form der Verteilungsgerechtigkeit zwischen den reichen und den armen Ländern als auch in der Form der eklatanten sozialen Unterschiede innerhalb der Gesellschaften, werden maßgeblich die künftige Konstitution der Welt bestimmen. Zumal zu erwarten ist, dass sich diese noch verschärfen werden. Mit der nachholenden Entwicklung großer Schwellenländer – die jedoch zugleich neue Nachzügler produziert – wird es für die Globalisierungsgewinner – die alten Industrieländer – merklich zugiger. Ihr eigenes Entwicklungsmodell schlägt in Form von steigender Waren- und Rohstoffkonkurrenz, aber auch von Klimakrisen und anderen Bedrohungen auf sie selbst zurück. Entwicklungsprobleme sind damit nicht mehr nur länger die Probleme des Südens. Dies könnte zu der leisen Ahnung führen, dass globale Entwicklung ohne ein neues Entwicklungsmodell nicht zu haben ist. Aus historischer Sicht wird es belanglos sein, ob die Globalisierung den Wohlstand der reichen Gesellschaften (oder der Reichen in den armen Gesellschaften) weiter mehrt. Entscheidend für die künftige Entwicklung der Welt ist vielmehr, wie sie gestaltet werden kann, damit sie hilft, die global gaps, die sich weiter akzentuierenden sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Unterschiede, zu verringern. Entwicklungspolitik muss sich dafür neben der Armutsbekämpfung in erster Linie auf die Zivilisierung von Konflikten, die Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit, auf die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit sowie auf die Ermöglichung politischer Partizipation konzentrieren. Doch bedarf es zugleich im Sinne einer globalen Strukturpolitik auch starker Eingriffe in die herrschenden Bedingungen der globalen Ökonomie und Neuorientierungen in ihren grundlegenden Institutionen.



## VII.6 Im Krisengürtel: Konflikte präventiv bearbeiten

Die Frage von Sicherheit in all ihren Facetten bestimmt heute die gesellschaftlichen Diskurse. Zugleich haben sich in keinem anderen Politikfeld die Grundlagen und die Instrumente deutscher Politik so sehr gewandelt wie in der Sicherheitspolitik. Von dem jahrelangen „Frontkonsumenten“ entwickelte sich Deutschland zu einem Teilproduzenten von Sicherheit. Während jedoch die Beteiligung an Auslandseinsätzen zu einem festen Bestandteil von Außenpolitik geworden ist, bleibt der Aufbau einer systematischen Strategie der Krisenprävention bisher noch in Ansätzen stecken. Die militärische Interventionsschwelle ist in den vergangenen deutlich herabgesetzt worden und die Selbstentbindung von internationalen Regeln hat zugenommen. Die wirksamste, nachhaltigste und günstigste Art der Sicherheitspolitik bleibt aber nach wie vor die möglichst breit multilateral verankerte präventive Bearbeitung von Konflikten.

Keine der heute formulierten zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen ist ausschließlich militärisch zu lösen, und bei jedem einzelnen der Probleme spielt die militärische Komponente die geringste Rolle: Diplomatie, Kooperation und globale Regime im Falle der Abrüstung, Polizei und Geheimdienste, Aufklärung und Gesellschaftspolitik im Falle des Terrorismus und nachhaltiges State-Building im Falle der Regionalkonflikte werden mittelfristig die erfolgversprechenderen Ansätze sein. Der weitere Ausbau einer Präventionskultur muss in den nächsten Jahren die Stärkung von Rüstungskontrollregimen, die Revitalisierung der UN als zentraler Konfliktschlichter, den Aufbau von nichtmilitärischem Transformationsdruck auf autoritäre und krisenverursachende Länder sowie die Weiterentwicklung der deutschen und europäischen Infrastruktur der Krisenprävention umfassen: „Wann Krieg beginnt, das kann man wissen, aber wann beginnt der Vorkrieg. Falls es da Regeln gäbe, müsste man sie weiter-sagen. In Stein, in Ton eingraben, überliefern“ (Christa Wolf, Cassandra).

## VII.7 All together now: Die Inneneinrichtung der Außenpolitik

Es ist kaum umstritten, dass in den vergangenen Jahren der Gestaltungsspielraum, aber auch der Gestaltungsanspruch an deutsche Außenpolitik zugenommen hat, auf die sich die Institutionen und die außenpolitische Kultur in Deutschland erst noch einstellen müssen. Im politischen Milieu blieb die außenpolitische Debatte bisher ein Randphänomen und in kaum einem anderen Politikfeld war der permissive Konsens zwischen Bevölkerung und politischen Eliten so groß. Während sich in der Vergangenheit außenpolitische Entscheidungen oft vor der öffentlichen Meinung her bewegten, wird in Zukunft die Öffentlichkeit als (kritischer) außenpolitischer Partner stärker miteinbezogen werden müssen. In dem Maße wie die Aufgaben, die Sichtbarkeit, aber auch die (unvermeidbaren) Widersprüche in Deutschlands Politik in den internationalen Beziehungen zunehmen, müssen die politischen Akteure durch gesellschaftliche Diskurse orientiert werden. Ein stärkerer öffentlicher Begründungszwang für außenpolitische Entscheidungen muss dabei weniger als Grund für Nervosität als vielmehr als Chance begriffen werden, durch eine bessere Vernetzung von politischer Analyse, politischer Debatte und politischem Handeln zu neuen Antworten und einer nachhaltigeren gesellschaftlichen Unterstützung von Außenpolitik zu gelangen. Die Nachfrage der Öffentlichkeit nach solchen Debatten, der Ausbau einer „strategic community“ mit außenpolitischen Think Tanks und NGOs, mehr Transparenz in den außenpolitischen Entscheidungen sowie politische Akteure, die ihre Ziele und Strategien ausformulieren und zur Diskussion stellen, sind die Voraussetzung hierfür.

Auch der faktisch begrenzte Einfluss der Legislative auf die Außenpolitik hat eine Debatte in der Vergangenheit eher erschwert. Der immer wieder geäußerte Verdacht, dass parlamentarische Verfahren schwerfällig sind, hat sich nicht erhärtet. Im Gegenteil: Nationale und europäische Parlamente müssen sich in Zukunft stärker beteiligen und müssen stärker an außenpolitischen Fragen beteiligt werden.

Informationen und die Fähigkeit, Kooperationen zu schaffen, sind die Ressourcen moderner Macht. Dies gilt auch die für die außenpolitischen Akteure in Deutschland. Die Herausforderungen, z.B. in der Krisenprävention, der Demokratieförderung und in der Klimaschutzpolitik, zeigen deutlich, dass statt Ressortdenken und Revierverteidigung die vernetzte Zusammenarbeit zu konkreten Aufgaben in Zukunft im Vordergrund stehen muss. In komplexen Gesellschaften lassen sich Kohärenzprobleme und widersprüchliche Politiken, die durch unterschiedliche außenpolitische Leitbilder, Interessen und Strategien der einzelnen Akteure entstehen, zwar nicht beseitigen, aber doch reduzieren. Einem gelegentlichen Übermaß der Abstimmung im Detail steht dabei häufig ein Mangel an Prioritätensetzung und gemeinsamer, zielgerichteter Problemlösung gegenüber. Wichtig scheint deshalb, dass eine institutionelle Neugestaltung sich nicht in der technischen Umsetzung erschöpft, sondern vor allem mit der politisch-strategischen Weiterentwicklung von Deutschlands Rolle, Strategien und Zielen in der internationalen Politik einhergeht. Dies schließt die Bereitschaft mit ein, die erforderlichen Mittel für die Umsetzung einer solchen Politik bereitzustellen.

*Über den Autor: Jochen Steinhilber ist Koordinator des Projekts „Kompass 2020“ der Friedrich-Ebert-Stiftung.*

## Kompass 2020

### Deutschland in den internationalen Beziehungen Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
  - Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
  - Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
  - Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
  - Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
  - Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
  - Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
  - Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
  - Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
  - Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
  - Richard Mörbel & Sönke Schmidt, „Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht“, April 2007
  - Erfried Adam, „Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht“, April 2007
  - Wolf Grabendorff, „Lateinamerika – Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt“, April 2007
  - Ernst Hillebrand, „Zu viele oder zu wenige? – Demographische Entwicklung und internationale Migration“, April 2007
  - Thomas Meyer, „Religion und Politik – ein neu belebtes Spannungsfeld“, April 2007
  - Ulrich Golaszinski, „Subsahara-Afrika – die Wiederentdeckung eines Kontinents“, Mai 2007
  - Stefanie Flechtner, „In neuer Mission – Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik“, Mai 2007
  - Michael Ehrke, „Die Europäische Union und der postkommunistische Raum: Integration, europäische Nachbarschaftspolitik und strategische Partnerschaft“, Mai 2007
  - Bernd Reddies, „China – Kampf um Augenhöhe und Stabilisierung“, Mai 2007
  - Marika Lerch, „Demokratie im Aufwind? – Außenpolitische Strategien der Demokratieförderung“, Juni 2007
  - Almut Wieland-Karimi, „Die transatlantischen Beziehungen – Der Westen gemeinsam auf dem Weg zu neuen Ufern“, Juni 2007
  - Hermann E. Ott, „Internationale Klimapolitik 2020 – Herausforderung für die deutsche (Umwelt-) Außenpolitik“, Juli 2007
  - Dietmar Dirmoser, „Energiesicherheit“, August 2007
  - Peter Gey, Matthias Jobelius & Renate Tenbusch, „Indien – Herausforderungen auf dem Weg zur Weltmacht“, September 2007
- 
- Südostasien
  - Terrorismus
- 
- Jochen Steinhilber, „Kompass 2020 – Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven“, Oktober 2007

