

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered on the Atlantic Ocean.

Weltpolitik in der Turbulenz

Schlussfolgerungen für die deutsche Außenpolitik

HANNS W. MAULL

September 2010

- Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise, die im Gegensatz zu vorherigen Krisen vom Zentrum der Weltwirtschaft ausging, hat die Politik zu beispiellosen Rettungspaketen gezwungen. Vieles spricht dafür, dass das Muster dieser Krise – politische Steuerung im normalen Modus versagt, was nur noch durch extreme, kaum wiederholbare politische Maßnahmen im Krisenmodus abgewandt werden kann – paradigmatischen Charakter für die internationalen Beziehungen hat.
- Die neue, turbulente Weltpolitik ist durch drei Mega-Trends gekennzeichnet: Die Ablösung der Geostrategie durch die Geo-Ökonomik; die Mutationen der Sicherheitsproblematik, die sich zunehmend in die Gesellschaften bzw. in den transnationalen Raum hinein verlagert, und das wachsende Gewicht und die zunehmende Verschärfung der Konflikte zwischen unterschiedlichen Wertesystemen und Ideologien.
- Der Normalzustand der Politik unter den Bedingungen der Globalisierung ist eher die geteilte, gemeinsam wie einzeln erfahrene, wenn auch nur selten eingestandene Ohnmacht politischer Akteure, nicht etwa ihre Machtfülle. Paradoxerweise wächst aber in den Zeiten der Globalisierung mit der Ohnmacht der Politik auch ihre Verantwortung.
- Kluge Machtpolitik wird unter diesen Bedingungen breit ansetzen und darauf hinarbeiten, möglichst effektive und nachhaltige Strategien zur Bearbeitung der Chancen und Risiken zu entwickeln sowie breite Unterstützung einzuwerben und möglichst viele relevante Akteure für sie zu gewinnen. Dazu braucht es die Fähigkeit, Führung zu übernehmen und überzeugend zu legitimieren, indem Kompromissfähigkeit mit dem Bemühen verknüpft wird, wirklich effektive Koalitionen zu schmieden.



Inhalt

Einleitung	2
1 Die Rahmenbedingungen der Politik: Globalisierung und ihre Folgen	4
1.1 Dynamik der Globalisierung und die Turbulenz der internationalen Beziehungen ...	4
1.2 Globalisierung und internationale Ordnung: Drei Mega-Trends	6
2 Macht und Ohnmacht der Politik in den Zeiten der Globalisierung	9
3 Globalisierung und deutsche Außenpolitik	11
3.1 Außenpolitische Grundorientierungen und strategische Leitlinien für die deutsche Außenpolitik	12
3.2 Investive Außenpolitik	12
3.3 Flexibel Chancen nutzen und Risiken verringern	13
3.4 Effektive Koalitionen in und für Europa schmieden	15
4 Schlussbemerkung	16

Einleitung¹

Die Folgen der amerikanischen Finanzmarktkrise, die im September 2008 mit dem spektakulären Zusammenbruch der US-Investmentbank Lehmann Brothers ausbrach, werden uns noch viele Jahre beschäftigen; nicht zuletzt hat sie tiefgreifende Wandlungsprozesse in der internationalen Politik vorangetrieben und weiter beschleunigt, die sich schon seit längerem abzeichneten. Dazu gehört nicht nur – und nicht einmal als der wichtigste dieser Wandlungsprozesse – der Macht- und Bedeutungszuwachs Chinas, Asiens und der Schwellenländer, auch wenn dies in der öffentlichen Wahrnehmung dominiert. Noch bedeutsamer erscheint, dass die Krise und ihre Folgen die weltpolitischen Entwicklungen in den kommenden Jahren insgesamt noch unberechenbarer, ungewisser und gefährlicher machen werden als dies ohnehin schon der Fall war.

Die Krise ist freilich nicht nur ein Katalysator neuer Unsicherheiten, sondern sie warf zugleich auch ein Schlaglicht auf jene problematischen Veränderungstendenzen, die nun durch die Krisenfolgen weiter an Gewicht gewinnen dürften. Zu den vornehmlichen Ursachen der amerikanischen Finanzkrise gehörten die systematische, politisch gewollte und vorangetriebene Ausweitung der Kreditvergabe bei Hypothekendarlehen und bei Kreditkarten sowie eine lockere Geldpolitik. Beides trug dazu bei, den Massen- sowie den Luxuskonsum immer weiter anzukurbeln und damit auch Krisensymptome, die als Warnungen hätten dienen können, zuzudecken. Als Motor der boomenden Nachfrageentwicklung fungierte dabei die spekulative Aufblähung der Immobilienpreise. Hinzu kam die Entwicklung immer neuer Finanzinstrumente, die zu einer dramatischen Ausweitung der Finanzmarktaktivitäten führten. Es gab letztlich kaum einen gewichtigen Akteur in der amerikanischen Wirtschaft und in der Politik, der nicht in irgendeiner Form zu dieser Krise beigetragen hätte: Alle waren beteiligt, von den Banken über die Versicherungswirtschaft bis zur Automobilindustrie, von Präsident Jimmy Carter in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre bis zu Präsident George W. Bush, von beiden Parteien und beiden Häusern des Kongresses bis zur Zentralbank und den staatlichen Regulierungsbehörden. Und es gab deshalb letztlich auch keine realistische Chance, die Krise zu verhindern.

Als die langjährige spekulative Blase der amerikanischen Immobilienpreise im Frühjahr 2007 platzte, löste dies die Krise aus. Aus der Sicht der mathematischen Chaostheorie war das überkomplexe amerikanische Finanzsystem zu einem »turbulenten« System geworden, das nicht mehr gesteuert werden konnte und früher oder später kollabieren musste. Es bildete zugleich aber auch einen erheblichen Teil eines globalen Finanzsystems, das in noch höherem Maße komplex und krisenanfällig war. Dieses wurde durch die Erschütterungen der amerikanischen Finanzmärkte ebenfalls aus seinem labilen Gleichgewicht geworfen – mit dramatischen Folgen. Der anfängliche Optimismus etwa des damaligen deutschen Finanzministers Peer Steinbrück, aber auch der politischen Führung der Volksrepublik China, die Krise werde auf die USA beschränkt bleiben, erwies sich rasch als unzutreffend. Tatsächlich erfassten die Auswirkungen der Krise binnen weniger Wochen nicht nur viele große Banken und Finanzinstitute weltweit, sondern auch die Realwirtschaft: Die Krise mutierte zu einer Krise der Weltwirtschaft, die schließlich im Februar 2010 auch auf den Euro und damit auf das internationale Währungssystem übergriff.

Drei Aspekte erscheinen an der Finanzmarktkrise des Jahres 2008 besonders bedeutsam. Zum ersten zeigte der Umfang der staatlichen Rettungsprogramme für angeschlagene Finanzinstitutionen und Konjunkturprogramme in einem Gesamtumfang von etwa 2.400 Mrd. US-Dollar,² die Regierungen weltweit auflegten, um das Versiegen der Kreditmärkte und die scharfen Einbrüche der Wirtschaftsaktivität aufzufangen, die Dramatik der Krise: Aus der Sicht der beteiligten Regierungen von Washington bis Beijing, von London bis Canberra, waren drastische Maßnahmen unumgänglich, sollte eine zweite Weltwirtschaftskrise mit den Dimensionen derjenigen der 1930er Jahre vermieden werden. Und die meisten beteiligten Akteure dieser Regierungen dürften diese drastischen Maßnahmen so gesehen haben, wie es Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Rechtfertigung des Maßnahmen-Paketes ihrer Regierung im deutschen Bundestag tat: »Es gibt keine Alternative«. Die Krise drohte die Politik zu überrollen und zwang sie zu außerordentlichen Maßnahmen mit schwerwiegenden und lang anhaltenden Folgewirkungen. Sie zeigte zugleich, dass es die Poli-

1. Ich danke Johannes Gabriel und Christos Katsioulis für hilfreiche Ratschläge, Kommentare und Kritik.

2. Diese einigermaßen schwindelerregende Summe entsprach ca. vier Prozent des Welt-Bruttonationalproduktes von 2008 in Höhe von rund \$ 58.000 Mrd.; allerdings erstreckten sich die Ausgaben über den Zeitraum 2009–2012.

tik trotz aller Warnungen versäumt hatte, für eine angemessene Regulierung der internationalen Finanzmärkte und ihrer wichtigsten Akteure zu sorgen, wie sie im Gefolge der Asienkrise 1997/98 angekündigt und teilweise auch vorgenommen worden waren. Jetzt zeigte sich, dass diese Maßnahmen unzureichend gewesen waren.

Der zweite wichtige Aspekt der Krise war, dass sie diesmal nicht an der Peripherie der Weltwirtschaft in hoch verschuldeten Entwicklungsländern (wie in den Verschuldungskrisen der 1980er Jahre oder, zuletzt, in Argentinien von 1999 bis 2002) oder in aufstrebenden Schwellenländern (wie 1997/98 in der Asienkrise) stattfand, sondern im Herzland des Kapitalismus, in den USA und in Europa. Damit stürzte das neoliberale westliche Modell, das sich bis dahin so überlegen geriert hatte, von seinem Sockel, und die USA, deren Ansehen bereits durch den Enron-Skandal 2001 erheblich in Mitleidenschaft gezogen worden war, verloren nun endgültig ihre Vorbildfunktion und büßten damit auch deutlich an internationalem Einfluss ein. Aber auch Europa konnte sich dem Sog dieser Entwicklung nicht entziehen. Somit beschleunigte die Krise den zuvor bereits erkennbaren Trend zu einer Verschiebung der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Gewichte nach China, nach Asien und in die aufsteigenden Industrie- und Rohstoffländer. Dies bedeutet allerdings auch eine weitere Beschleunigung der Erosionstendenzen in der gegenwärtigen internationalen Ordnung. Denn diese Ordnung ist, wie gut oder schlecht sie auch immer sein mag, eine westliche Ordnung, ja primär nach wie vor eine *Pax Americana*.

Der dritte bedeutsame Aspekt der Krise betrifft ihre paradigmatische Bedeutung: Sie legte eine tief reichende Krise der Politik offen, die keineswegs nur die politische Ordnung der Finanzmärkte erfasste. Dass sich ein erheblicher Teil der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, nämlich die Kapitaltransaktionen, als derart krisenanfällig erwies, dass die staatliche Wirtschaftspolitik sich weltweit gezwungen sah, mit massiven Eingriffen zu reagieren, deutete darauf hin, dass die Politik ihre Gestaltungsfähigkeit zu verlieren drohte. Und vieles spricht dafür, dass das Muster dieser Krise – die inhärente Dynamik und Komplexität des Finanzsystems führen dazu, dass Steuerung im normalen Modus der Politik versagt, und drohen, das globale Finanzsystem implodieren zu lassen, was nur noch durch extreme, kaum wiederholbare politische Maßnahmen im Krisenmodus abgewandt werden kann –

dass dieses Muster paradigmatischen Charakter hatte, also auch in anderen globalen Systemen (wie dem Weltklima, dem Welt-Energiesystem, den Ozeanen oder der Landwirtschaft) festzustellen ist.

Im Folgenden wird zunächst der weltpolitische Kontext analysiert, mit dem sich die deutsche Außenpolitik derzeit auseinander zu setzen hat. Im Mittelpunkt stehen dabei die Auswirkungen der Globalisierung zunächst auf die internationalen Beziehungen, danach auf die Politik, die sich in jeweils einem Wort zusammenfassen lassen: Unter den Rahmenbedingungen der gegenwärtigen Phase der Globalisierung sind die internationalen Beziehungen im Sinne der mathematischen Chaostheorie »turbulent«; für die Politik bedeutet dies eine zunehmende, strukturell bedingte Überforderung – ein Auseinanderdriften der Anforderungen an die Politik aus der Gesellschaft und ihrer Möglichkeiten, diese Anforderungen wenigstens einigermaßen erfolgreich zu erfüllen. Die neue, turbulente Weltpolitik ist durch drei Mega-Trends gekennzeichnet: Die Ablösung der Geostrategie durch die Geo-Ökonomik; die Mutationen der Sicherheitsproblematik, die sich zunehmend in die Gesellschaften bzw. in den transnationalen Raum hinein verlagern, sowie das wachsende Gewicht und die zunehmende Verschärfung der Konflikte zwischen unterschiedlichen Wertesystemen und Ideologien, wobei sich grundsätzlich integrationistische von partikularistischen Weltanschauungen unterscheiden lassen. Die Auswirkungen dieser Mega-Trends auf die Politik sind vor allem in der Tendenz zur Diffusion von Macht und Einfluss, damit auch zur Erosion bestehender Ordnungsstrukturen und in wachsenden Schwierigkeiten der Politik insgesamt zu sehen, die Entwicklung der internationalen Beziehungen so zu steuern, dass die Chancen der Globalisierung nachhaltig genutzt, ihre Risiken dagegen wirksam eingehegt werden können. Im dritten Teil schließlich werden aus dieser Analyse des weltpolitischen Umfeldes und der Handlungsmöglichkeiten der Politik Schlussfolgerungen für die deutsche Außenpolitik gezogen.

1 Die Rahmenbedingungen der Politik: Globalisierung und ihre Folgen

1.1 Dynamik der Globalisierung und die Turbulenz der internationalen Beziehungen

Globalisierung besagt, nach einem treffenden Bonmot, dass »alles mit allem zusammenhängt, nur noch sehr viel mehr als früher«. Etwas umständlicher, aber dafür wissenschaftlich genauer formuliert, geht es darum, dass unter den Bedingungen der Globalisierung alle Formen grenzüberschreitender gesellschaftlicher Transaktionen an Umfang, Geschwindigkeit, (inhaltlicher) Breite, (geographischer) Reichweite und Intensität (bzw. Tiefe der Auswirkungen) zunehmen. In diesem Sinne lassen sich Globalisierungsprozesse sehr weit in die Vergangenheit zurückverfolgen; allerdings haben sie durch ihre nicht selten exponentielle Beschleunigung und Intensivierung seit etwa fünfzig Jahren zunehmend eine neue Qualität erhalten (diese neue Qualität ist das, was wir heute in der Regel meinen, wenn wir von Globalisierung sprechen). Transaktionsprozesse umfassen dabei alle Formen zwischengesellschaftlicher und zwischenstaatlicher Kommunikation (von der simplen e-mail oder dem Telefonat bis hin zu diplomatischen Demarchen), den Austausch von Wissen, Waren, Dienstleistungen und Kapital, aber auch Transaktionen über die Medien der politischen Macht und der Gewaltanwendung, vom Abschluss-Kommuniqué eines G20-Gipfeltreffens und den autoritativen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs über die Liquidierung unliebsamer Zeugen im Fluchland durch die Mafia oder Terroranschläge von al-Qaida bis hin zum Einsatz nuklear bewaffneter Interkontinentalraketen.

Die Dynamik des »... nur noch sehr viel mehr als früher«, also der Beschleunigungs- und Ausdehnungsprozesse der Globalisierung zu einer neuen Qualität der Globalisierung, speist sich aus der explosionsartigen Wissensvermehrung durch Wissenschaft und Forschung. Diese wiederum treibt den technologischen Wandel vorwärts, wobei »Technologie« als angewandtes Wissen definiert wird, als Wissen also, das – etwa in Form von Produktionsprozessen und Produkten – gezielt organisiert und eingesetzt wird, um individuelle und gesellschaftliche Ziele zu erreichen. Diese Ziele können in *Wohlstandsmehring* bestehen; technologischer Fortschritt treibt dementsprechend die wirtschaftliche Dynamik der Globalisierung voran. Sie können im weitesten Sinne *kultureller*

Art sein; technologische Dynamik liegt somit auch kulturellen Wandlungsprozessen zugrunde. Sie können sich auf *gesellschaftliche Probleme und altruistische Motive* beziehen, von der Überwindung von Krankheit, Hunger und Unterentwicklung über die Gewährleistung von individueller und kollektiver Sicherheit gegen gewaltförmige Bedrohungen von innen und von außerhalb der eigenen Gesellschaft bis zur Umstellung unserer Energieversorgung und der Sanierung unserer durch die Folgewirkungen der Industrialisierung erheblich geschädigten Umwelt. Kurz: Die historisch beispiellose technologische Dynamik der Gegenwart wird auf der Angebotsseite genährt durch die Fortschritte der Wissenschaften, auf der Nachfrageseite durch Neugier, Kreativität, Mitleid und Gewinnstreben, oder schlicht: Gier. Diese komplexe Motivlage verleiht der technologischen Dynamik ihre kaum zählbare Durchschlagskraft: Was technologisch machbar ist, wird deshalb in aller Regel auch gemacht. Die Implikationen sind weitreichend: Für den Bereich der Gewalttechnologien etwa, für die die Logik der Globalisierung natürlich ebenfalls gilt, scheint der technologische Entwicklungspfad, der tendenziell immer kleineren Gruppen von Akteuren immer größere, immer weiter reichende und immer rascher einsetzbare Zerstörungsmöglichkeiten offeriert, auf einen Fluchtpunkt zuzusteuern, an dem ein einzelner in der Lage wäre, in Sekundenbruchteilen unsere gesamte Zivilisation auszulöschen. So weit sind wir gottlob noch nicht, aber die Entwicklungstendenz ist eindeutig.

Was bedeutet all dies nun für die internationalen Beziehungen? Zunächst einmal nehmen Wechselwirkungen und damit auch wechselseitige Abhängigkeiten nicht nur innerhalb von Gesellschaften und Staaten, sondern auch über staatliche Grenzen hinweg zu. Zugleich gibt es in jedem beliebigen Bereich gesellschaftlichen Handelns eine tendenziell immer größere Zahl »relevanter Akteure« – Akteure also, die auf Entwicklungen nachhaltigen Einfluss nehmen könn(t)en. Diese Akteure können Staaten oder internationale Organisationen sein, Wirtschaftsakteure wie transnationale Unternehmen, nichtstaatliche Akteure wie die katholische Kirche, Amnesty International oder al Qaida, aber auch Individuen (man denke etwa an die Auseinandersetzung zwischen George Soros und der britischen Regierung um den Wechselkurs des Pfundes 1992, die Soros gewann). Relevant sind diese Akteure dann, wenn sie durch ihr Verhalten in der Lage sind, die angestrebte Entwicklung zu ermöglichen – oder auch zu verhindern. Ihr Verhalten muss demnach zielgerichtet

beeinflusst und koordiniert werden; zudem wird ein Teil dieser Akteure auch in der Lage sein, eine Mitwirkung an den Entscheidungsprozessen einzufordern, die die politischen Zielsetzungen und die Strategien festlegen, um die definierten Ziele zu erreichen. Das heißt für die Politik: Um Chancen zu nutzen und Risiken einzugrenzen, muss sie das Verhalten einer (tendenziell großen und wachsenden) Zahl von Interessierten und Beteiligten koordinieren und diese auch in Entscheidungsprozesse einbeziehen, und zwar nicht selten über nationale Grenzen hinweg.

Mit anderen Worten: Die Politik muss sich gegen eine drastische Zunahme von Komplexität behaupten: Das gesellschaftliche Umfeld, in dem sie agiert, ist, im Sinne der mathematischen Chaostheorie, chaotisch oder »turbulent« geworden. Was das bedeutet, wird von Entscheidungsträgern in aller Regel unterschätzt oder gar ignoriert. Denn in chaotisch ablaufenden Prozessen gibt es zwar noch kausale Ursache/Wirkungszusammenhänge, diese sind aber grundsätzlich für die Akteure nicht mehr vollständig erfassbar und auch nicht dauerhaft, sondern dynamisch. Dadurch bestimmt die Vergangenheit nicht mehr die Zukunft, lineare Projektionen gehen fehl. All dies widerspricht zunächst einmal aber dem Selbstverständnis von Entscheidungsträgern. Tatsächlich ist die Grundbefindlichkeit der Politik – und deshalb auch der politischen Akteure – heute nicht Machthabe, sondern Ohnmacht. Anders ausgedrückt: Wir haben es über das ganze Spektrum der Politik hinweg mit einer sich öffnenden Schere zwischen den wachsenden Anforderungen einer Vielzahl von »relevanten« Akteuren und Interessen an die Politik auf der einen Seite und den bestenfalls eher langsam zunehmenden, oft aber auch stagnierenden oder gar rückläufigen Steuerungskapazitäten der Politik auf der anderen Seite zu tun, die sie bräuchte, um die Chancen der Globalisierung nutzen und ihre Risiken einhegen zu können. Die Politik bemüht sich zwar durchaus darum, ihre Handlungsfähigkeit zu verbessern, um die Chancen der Globalisierung klug zu nutzen und ihre Risiken einhegen zu können, aber sie bleibt dabei hinter den zunehmenden Erwartungen, die sich an sie richten, tendenziell immer weiter zurück (wobei die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher politischer Ordnungen, Strukturen und Prozesse natürlich sehr stark differiert und die Schere sich von Fall zu Fall unterschiedlich stark und rasch öffnen wird, ja sich vielleicht sogar punktuell auch einmal schließen mag). Wie schwerwiegend die Folgen dieser Entwicklung sein könnten, illustriert die auf den ersten Blick verblüffende Einschätzung

des Generalstabschefs der amerikanischen Streitkräfte, Admiral Mike Mullen, der im Juni 2010 die Staatsverschuldung der USA (also das Ergebnis der Schwierigkeiten der amerikanischen Politik, die gegenwärtigen gesellschaftlichen Aufgaben im Rahmen der verfügbaren Möglichkeiten angemessen zu bearbeiten) perspektivisch als die größte Bedrohung der nationalen Sicherheit der USA einstuft, und zwar explizit vor der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und vor al-Qaida.³

Aus dieser Perspektive folgt, dass wir seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes eine schleichende oder offene, insgesamt aber fortschreitende Auflösung politischer Ordnungen auf allen Ebenen der Politik erleben. Insofern ist die modische Fokussierung auf *global governance* zwar verständlich, aber zugleich auch problematisch: *Global governance* ist das, was die Politik gerne hätte und dringend bräuchte, was sie jedoch unter dem Strich insgesamt immer weniger zu leisten vermag. Zu den Realitäten der *global governance* im Jahr 2010 gehört eben auch, dass es kaum eine wichtige internationale Organisation (wie die VN, die NATO, die EU, die OSZE die WTO, den IWF ...), kaum ein internationales Regime (wie das NV-Regime, das internationale Währungsregime, das Europäische Währungssystem) gibt, das sich nicht in einer mehr oder minder schwerwiegenden Krise befände.

Am drastischsten zeigen sich die Erosionsprozesse in den politischen Ordnungen freilich an ihrem strategisch wichtigsten Knotenpunkt: Dem Nationalstaat. »Prekäre Staatlichkeit« und Staatszerfall sind in den letzten zwanzig Jahren mit den Kriegen auf dem Balkan und in Afghanistan als Kernproblem internationaler Sicherheit immer stärker in das Blickfeld der Weltpolitik gerückt, doch die Erosionsprozesse sind keineswegs auf Staatlichkeit in der so genannten »Dritten Welt« beschränkt. Aus der hier zugrunde gelegten Perspektive ist Staatlichkeit in ihrer Substanz durch die Auswirkungen der Globalisierung starken Anpassungszwängen ausgesetzt: Was der Staat leisten soll und leisten muss, wie er seine klassischen Funktionen, Sicherheit nach innen und außen und eine hinreichend effektive und legitime gesellschaftliche Ordnung zu gewährleisten, wahrnimmt, unterliegt rapiden Veränderungen. Dies gilt ebenso für die »neuen« Funktionen des Staates bei der Bereitstellung von gesellschaftlicher Infrastruktur für den »Wettbewerbstaat« (Eckard Minx) unter den Rahmenbedingungen der wirtschaft-

3. Edward Luce, US deficit key to Orszag departure, in: FT 25.6.10.

lichen Globalisierung und ihres globalen Standortwettbewerbs um Arbeitsplätze und Steueraufkommen im materiellen (z. B. Transportwege, (Flug-)Häfen) wie im immateriellen Sinne (z. B. Rechtsordnung, Wirtschaftsordnung, Bildungssysteme, wissenschaftliche Grundlagenforschung). Funktionierende, effektive Staatlichkeit zu erhalten, ist deshalb eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, die ständiger Anpassungen der staatlichen Ordnung durch die Politik bedarf. Ob und inwieweit diese Anpassungen gelingen, wird immer mehr zu einer zentralen Frage im neuen, globalen Wettbewerb der Ordnungssysteme zwischen westlichen Demokratien und nicht-westlichen, autoritären (aber grundsätzlich privat- und marktwirtschaftlich organisierten) Gesellschaften, angeführt von der Volksrepublik China.

1.2 Globalisierung und internationale Ordnung: Drei Mega-Trends

Die Globalisierung ist die wichtigste *Ursache* des Wandels in Weltwirtschaft, Weltgesellschaft und Weltpolitik. Die beiden bedeutsamsten Zäsuren der Weltpolitik in den letzten Jahrzehnten – die Öffnung Chinas (1978, mit der Einleitung der Reformen durch Deng Xiaoping) und das Ende des Ost-West-Konfliktes (vollendet 1990 mit der deutschen Einigung und 1991 mit dem Zerfall der Sowjetunion) – lassen sich dagegen bereits als *Folgen* der fortschreitenden Globalisierung verstehen: Die sowjetische Führung unter Michail Gorbatschow versuchte, die Leistungsfähigkeit der Sowjetunion an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen, und erkannte, dass dazu zunächst die Belastungen des Wettrüstens abgeworfen und die Öffnung auf den Westen vollzogen werden musste. Die chinesische Führung hatte sich aus ähnlichen Gründen schon 1978 für die wirtschaftliche Öffnung auf die Weltmärkte entschieden, nachdem sie diese Öffnung außen- und sicherheitspolitisch aus strategischen Überlegungen heraus bereits 1972 angebahnt hatte. Allerdings zog Beijing aus seiner durchaus ähnlichen Analyse der Strukturschwächen ihrer sozialistischen Wirtschaftsordnung andere Schlussfolgerungen als Moskau; sie entschied sich für schrittweise wirtschaftspolitische Reformen des alten Systems unter Beibehaltung des Primats der Kommunistischen Partei und der Grundzüge des Systems des demokratischen Zentralismus, während die Sowjetunion unter Gorbatschow den politischen Umbau in den Mittelpunkt stellte. Die KPCh war mit ihrer Strategie (bislang) spektakulär erfolgreich; die Sowjetunion zer-

brach an der ihren. Der wirtschaftliche Erfolg Chinas kapultierte das Land innerhalb von zwanzig Jahren aus der weltpolitischen Isolierung nach der Niederwerfung der Demokratiebewegung 1989 in die Position des wichtigsten weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Partners und Gegenspielers der USA (vor allem dieses ambivalente Aufeinander-Angewiesensein der beiden Staaten und Volkswirtschaften beschreibt die Formel von der »G-2«).

Diese Entwicklung beschleunigte zugleich aber auch die materielle und inhaltliche Umorientierung der Weltpolitik von der Sicherheitsproblematik des Kalten Krieges auf die »**Geo-Ökonomik**«. Dieser Mega-Trend, der sein Epizentrum im absoluten Vorrang der (friedlichen) Wirtschaftsentwicklung Chinas für die chinesische Politik hat, beschreibt im einzelnen ein ganzes Bündel von Entwicklungstendenzen, wie

- die Zunahme lokaler, regionaler und globaler Umweltschäden als Schattenseite des wirtschaftlichen Fortschritts im Weltmaßstab,
- die internationale Konkurrenz um Rohstoffvorkommen,
- den wirtschaftlichen und politischen Aufstieg der energie- und rohstoffreichen Staaten wie Brasilien, etlicher OPEC-Staaten am Persisch/Arabischen Golf und Russland sowie anderer Schwellenländer (Indien, Indonesien, Südafrika),
- das wachsende Gewicht staatlicher bzw. staatsnaher Rohstoffkonzerne der Rohstoff-Exporteure und der industriellen Schwellenländer, wiederum angeführt von China, und
- eine neue ordnungspolitische Systemkonkurrenz, die diesmal aber nicht einen ideologischen Antagonismus beinhaltet, sondern die Konkurrenz unterschiedlicher marktwirtschaftlicher Ordnungsmodelle, die sich sehr vereinfacht als Wettbewerb zwischen dem (neo-)liberalen, sozialstaatlich-demokratischen Modell des Westens (»*Washington consensus*«) oder, etwas differenzierter, zwischen der kontinentaleuropäischen (nach Michel Albert der »rheinischen«) und der angelsächsischen Variante des westlichen Kapitalismus auf der einen und dem merkantilistisch-autoritären »Kapitalismus mit chinesischen Vorzeichen« (*Beijing consensus*) auf der anderen Seite um die effektivsten, effizientesten und nachhaltigs-

ten politischen Lösungen der Entwicklungsproblematik im Weltmaßstab beschreiben lässt. Diese neue Systemkonkurrenz zeichnet sich dadurch aus, dass ihre Protagonisten auf Gedeih und Verderb wirtschaftlich miteinander verflochten und deshalb aufeinander angewiesen sind; die Vorstellung einer Rückkehr der Weltpolitik zur nationalen Macht- und Territorialpolitik der Großmächte des 19. Jahrhunderts, also zur alten Geopolitik, ist deshalb ziemlich abwegig.

Alle miteinander konkurrierenden und kooperierenden »Wettbewerbsstaaten«, seien es nun die OECD-Länder, die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) oder andere Schwellenländer, sind grundsätzlich privatwirtschaftlich organisiert; die Zahl der großen Privatvermögen, der Millionäre und Milliardäre nimmt deshalb weltweit – und gerade in den aufsteigenden Schwellenländern – überdurchschnittlich zu.⁴ Andererseits bestimmt der Staat in all diesen Volkswirtschaften nicht nur die grundlegenden Regelwerke aller wirtschaftlichen Aktivitäten, sondern er interveniert auch in vielfältigen Formen und in oft erheblichem Umfang unmittelbar oder mittelbar durch staatlich kontrollierte Unternehmen in Wirtschaftsprozessen. Alle diese Volkswirtschaften repräsentieren also gemischte Wirtschaftsordnungen; sogar in den USA, dem Hort der wirtschaftlichen Freiheit und der Bastion neoliberaler Wirtschaftsphilosophie und -politik, betrug die Staatsquote (der Staatsanteil am Bruttoinlandsprodukt) 1980, also noch vor der (angeblich neoliberalen) wirtschaftspolitischen Umorientierung unter Präsident Ronald Reagan 34,1 Prozent (gegenüber 46,6 Prozent für die BRD); 2008, also noch vor der Krise, lag sie bei 38,8 Prozent (gegenüber 43,3 Prozent für Deutschland). Die Frage ist somit für keine dieser Volkswirtschaften, *ob* der Staat massiv gestaltend eingreift, sondern *wie* er das tut.

Deutschland und die Europäische Union wären als Handelsmächte grundsätzlich in einer recht günstigen Ausgangsposition in diesen neuen internationalen Beziehungen der **Geo-Ökonomik**. Allerdings ist Deutschland allein weder politisch noch wirtschaftlich gewichtig genug, um eine (mit-)gestaltende Rolle spielen zu können. Und

die EU hat zwei erhebliche *Handicaps*. Das erste liegt in den nicht unbeträchtlichen ordnungspolitischen Unterschieden innerhalb der EU zwischen dem reichen Nordwesten und dem armen Südosten, den angelsächsischen und den kontinentaleuropäischen Ländern, zwischen den exportorientierten (Deutschland) und den eher binnenorientierten (Frankreich), zwischen den »alten« und den »jungen« Mitgliedsstaaten der EU. Dies trägt zum zweiten *Handicap* bei: Die EU ist auch im wirtschaftspolitischen Bereich – entgegen eines verbreiteten Mythos – keineswegs ein supranational handlungsfähiger Akteur: Weder kann die EU-Kommission in der internationalen Handelspolitik schalten und walten, wie sie möchte, noch kann dies die Europäische Zentralbank für die internationale Finanz- und Währungspolitik. Die EU verfügt zwar (noch) über großes wirtschaftliches Gewicht, aber sie vermag dieses Gewicht nur selten gezielt einzusetzen und zu nutzen, weil es ihr an der dafür notwendigen inneren Geschlossenheit fehlt.

Der zweite Mega-Trend betrifft **Mutationen der Sicherheitsproblematik**. Zur Zeit des Ost-West-Gegensatzes beherrschte ein doppeltes Sicherheitsdilemma die internationale Politik. Das erste war das klassische Sicherheitsdilemma der nationalstaatlich organisierten Weltpolitik, die sich zunächst in Europa und dann weltweit seit dem 17. Jahrhundert herausbildete. In dieser Welt waren zunächst vor allem Territorium und Bevölkerung die Grundlagen staatlicher Macht, seit dem 19. Jahrhundert kam dann die Industrieproduktion dazu. Souveränität im Sinne von Eigenständigkeit und Unabhängigkeit des Staates stellte zugleich die Grundlage und das Ziel des Agierens der großen Mächte dar. Mit ihren Bestrebungen, die eigene Souveränität zu erhalten und auszubauen, wurden sie sich gegenseitig selbst dann zur Bedrohung, wenn sie keine expansiven Ziele verfolgten. Die Apotheose dieses Sicherheitsdilemmas mit all seinen fürchterlichen Konsequenzen war der erste Weltkrieg im 20. Jahrhundert. Das zweite Sicherheitsdilemma entstand durch die Atombombe und die nukleare Aufrüstung der beiden Blöcke im Kalten Krieg; dieses Dilemma bestand in der *mutual assured destruction*: Wollten die Supermächte einen Entscheidungskrieg führen, mussten sie damit rechnen, im atomaren Gegenschlag der anderen Seite umzukommen. Die Grundlage dieses Sicherheitsdilemmas war die existentielle wechselseitige Abhängigkeit, die durch die revolutionären waffentechnologischen Entwicklungen des 20. Jahrhunderts entstanden war. Auch dieses Sicherheitsdilemma lässt sich daher als

4. In der Mitte dieser Dekade gab es weltweit etwa 6,2 Millionen Millionäre, davon 85 Prozent in den westlichen Industriestaaten; zu Ende des Jahrzehnts (2009) waren es bereits mehr als neun Millionen, davon allein drei Millionen in Asien. Zwar stammte 2009 noch immer rund die Hälfte aller Millionäre aus den drei Ländern USA, Japan und Deutschland, doch auf Platz vier stand bereits China mit ca. 477.000 Millionären (FT, 19.9.2006, 22.6.2010).

Folgewirkung von Globalisierungsprozessen begreifen; seine jüngste Manifestation ist die Gefahr von *cyber wars*, Kriegen im Internet, die auf der wachsenden Abhängigkeit der Menschheit von weltumspannenden Informations- und Kommunikationsnetzen beruhen.

Dieses alte, doppelte Sicherheitsdilemma betrifft die Konkurrenz *zwischen* Staaten; es bleibt auch in der Zukunft relevant, tritt aber jedenfalls derzeit eher in den Hintergrund. Davor schiebt sich ein neues, zugleich aber auch sehr altes, ein prä- oder eben post-modernes Sicherheitsdilemma: Die **Gewalt innerhalb von Gesellschaften** als Folge zerfallener, zerfallender oder pervertierter Staatlichkeit. Der Zerfall des staatlichen Gewaltmonopols ermöglicht es Gewaltunternehmern, die Kontrolle über lukrative Einnahmequellen insbesondere im Zusammenhang mit dem Abbau von Bodenschätzen an sich zu reißen. Oft verbünden sich diese lokalen Gewaltakteure mit nichtstaatlichen Akteuren der organisierten Kriminalität oder terroristischen Organisationen, von denen **transnationale Formen der Sicherheitsbedrohung** ausgehen. Einige dieser Gruppierungen haben bereits versucht, sich atomare, biologische oder chemische Massenvernichtungswaffen (MVW) zu verschaffen, und eine – die japanische Aum-Sekte – hat sogar den Versuch unternommen, chemische MVW einzusetzen, gottlob weitgehend erfolglos. Insgesamt verschiebt sich durch diese Mutationen der Sicherheitsproblematik der Fokus der Sicherheitspolitik von der zwischenstaatlichen auf zwischengesellschaftliche (transnationale) und binnenstaatliche/innergesellschaftliche Risiken und Bedrohungen. Diese Risiken und Gefahren sind wesentlich diffuser, schwerer zu erfassen und zu lokalisieren: Die Grenzen zwischen Staaten, aber auch diejenigen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und Bedrohungen verschwimmen, sie sind deshalb auch sehr viel schwerer unter Kontrolle zu bringen. Zerfallende und zerfallene Staatlichkeit haben deshalb in den letzten Jahren vom Balkan bis Osttimor, von Haiti bis Afghanistan immer wieder zu internationalen Interventionen mit dem Ziel geführt, von innen heraus zerfallene staatliche Strukturen durch Eingriffe von außen wiederherzustellen bzw. neu zu begründen. Die Ergebnisse sind bislang eher bescheiden: Selbst dort, wo, wie auf dem Balkan, die Staatengemeinschaft und insbesondere die EU über längere Zeiträume hinweg massiv in Staatsaufbau von außen unter internationaler Oberhoheit investierte, blieben die Erfolge begrenzt.

Eine letzte Ausprägung der Sicherheitsproblematik schließlich liegt in den **Risiken und Gefahren, die aus unzureichenden Steuerungsmöglichkeiten der Politik** selbst herrühren. Auch dieses Sicherheitsdilemma ist zugleich neu und sehr alt: Seit je hatte sich die Menschheit gegenüber Naturgewalten und Naturkatastrophen zu behaupten. Neu ist allerdings, dass solche Katastrophen nun auch durch die Folgen zivilisatorischen Handelns des Menschen selbst entstehen könnten und sogar bereits entstanden sind (Klimawandel, Überlastung des Ökosystems der Ozeane, u. a. durch die Folgen des Klimawandels, durch Überfischung, Schadstoff- und Abfalleinleitungen sowie durch die Meeresverschmutzung durch Tiefseebohrungen, Versiegelung der Böden usw.). Die Reichweite der Folgen dieses Handelns übersteigt die Möglichkeiten, diese politisch einzuhegen und zu kanalisieren, natürliche oder technologische Entwicklungsdynamiken verselbständigen sich so mit unüberschaubaren Auswirkungen.

Der dritte Mega-Trend, der sich aus den Auswirkungen der Globalisierung für die internationale Ordnung herauschälen lässt, betrifft die kulturelle Dimension von **handlungsleitenden Wertvorstellungen und Ideologien** (der Begriff wird hier wertneutral verwendet). Globalisierungsprozesse lassen Wechselwirkungen entstehen, wo zuvor keine bestanden hatten; sie bringen somit Menschen in Kontakt miteinander (und gegeneinander), die zuvor nichts miteinander zu tun hatten, und reißen diese dabei nicht selten aus ihren alten Zusammenhängen heraus. Globalisierung wirkt demnach einerseits integrierend, zugleich aber auch spaltend und fragmentierend. Es scheint, dass diese beiden Seiten der Globalisierung dialektisch miteinander verknüpft sind: Je mehr Integrationskräfte wirksam werden, desto stärker werden auch die Gegenkräfte der Fragmentierung, der Abgrenzung, der Suche nach dem Eigenen, dem Besonderen, also nach Identität.

Die individuellen Motive, die die Prozesse der Globalisierung vorantreiben, sind (wissenschaftliche) Neugier, die Suche nach besseren Lösungen für gesellschaftliche Probleme und Gewinnstreben. Die wichtigste Voraussetzung dafür, dass diese Motive zum Tragen kommen und so die Globalisierung vorantreiben können, ist die Handlungsfreiheit des einzelnen; nur wo Handlungsspielräume offen stehen, können neue Formen der Interaktion, neue Produkte und neue Prozesse entstehen. Deshalb weisen die westlichen Werte von individueller Freiheit, Men-

schenrechten, Privateigentum, Marktwirtschaft und Demokratie eine hohe Affinität zur Globalisierung auf, die im übrigen ja aus dem im europäischen Kulturkreis entstandenen rationalen und säkularen Boden der Wissenschaft entspringt. Andere der integrativen Ausrichtung von Globalisierung nahe stehende Werte sind Internationalismus, Kooperationsbereitschaft und Vertrauen, die Wahrnehmung des anderen als Partner und Solidarität.

Plakativ verkürzt, lassen sich die vielfältigen integrativen Ideologien der Globalisierung in der Formel »Menschenrechte, Demokratie und Marktwirtschaft« auf einen Nenner bringen; diese Ideologien dürften derzeit weltweit insgesamt (noch?) dominieren: »Menschenrechte, Demokratie und Marktwirtschaft« stellen wohl nach wie vor die attraktivste wirtschaftlich-politische Ideologie dar. Aber die Wertorientierungen der Fragmentierung und Entsolidarisierung, insbesondere aggressiver Nationalismus, Ethno-Nationalismus und religiöser Fundamentalismus, das Denken in Freund-Feind-Kategorien und das Bestreben, Bestehendes zu bewahren und damit Privilegien und Machtvorteile zu schützen, erweisen sich als hartnäckige Konkurrenten. Die weltpolitische Relevanz der ideologischen Auseinandersetzungen zwischen global orientierten, integrativen und universalen Werten einerseits und ausgrenzenden, partikulären und entsolidarisierenden Werten andererseits liegt in der großen Bedeutung, die handlungsleitende Wertvorstellungen für die Koordination individuellen Verhaltens haben. Visionen einer besseren Welt können deshalb auch dann politisch große Durchschlagskraft entwickeln, wenn sie gar nicht im engeren Sinne politisch sind. Unter den Rahmenbedingungen der Globalisierung kommt verinnerlichte Wertvorstellungen und Überzeugungen mit handlungsleitenden Folgen deshalb eine hervorgehobene Bedeutung zu, weil die handlungskoordinierten Möglichkeiten staatlicher Autorität aufgrund der Komplexitäten von Entscheidungsfindung und -implementierung an Durchschlagskraft einbüßen – das Grundproblem des Staates und der Politik unter den Bedingungen der Globalisierung.

2 Macht und Ohnmacht der Politik in den Zeiten der Globalisierung

Die internationale Finanzkrise und ihre politische (Nicht-) Bewältigung können durchaus als beispielhaft für das gelten, was auch in anderen Systemen zu beobachten ist.

Unter den Rahmenbedingungen der Globalisierung ist die Sphäre der Politik generell global definiert; sie umfasst zwar durchaus unterscheidbare Ebenen – von der Kommunalpolitik zur globalen Politik etwa im Kontext der Vereinten Nationen –, diese sind aber immer enger miteinander verzahnt. Politische Prozesse sind in ihren Abläufen von oben nach unten wie von unten nach oben innerhalb dieses Spektrums tendenziell entgrenzt, deshalb aber noch keineswegs grenzen- und schon gar nicht nahtlos. Im Gegensatz zu transnationalen Prozessen, wie sie etwa innerhalb von transnationalen Unternehmensstrukturen oder terroristischen Organisationen ablaufen, sind die Grenzen zwischen politischen Zuständigkeits-ebenen deutlich gewichtiger und sperriger, die Politik-ebenen sind in vielfältiger Weise und in mannigfaltigen Formen miteinander verzahnt und verhakt.

Die Scharniere zwischen den formalen Politikebenen, über die die Wechselwirkungen zwischen nationalen Gesellschaften und ihren Untergliederungen durch politische Steuerungsleistungen über- und zwischenstaatlich in regionalen und globalen Zusammenhängen gestaltet und politisch koordiniert werden könnten, scheinen nun heute in der Regel eher schlecht als recht zu funktionieren. Aber nicht nur an diesen Scharnierstellen, sondern auch innerhalb ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche wirkt die Politik überlastet und überfordert – jedenfalls dann, wenn man unter Politik die Aufgabe versteht, Individuen und Gesellschaften ein gedeihliches, selbstbestimmtes Zusammenleben zu ermöglichen und möglichst allen die Chance zu eröffnen, ihre Zukunft im Sinne ihrer je eigenen Vorstellungen zu gestalten. Dazu braucht es politische Formen und Wege, um die Chancen zu nutzen und die Risiken einzugehen, die Prozesse der Globalisierung mit sich bringen. Das gelingt aber offenbar – im Sinne der individuellen und gesellschaftlichen Erwartungen an die Politik wie hinsichtlich der Fähigkeit der Politik, Entwicklungen tatsächlich zielgerichtet zu beeinflussen und zu steuern – zusehends weniger. Der Normalzustand der Politik ist deshalb eher die geteilte, gemeinsam wie je einzeln erfahrene, wenn auch nur selten eingestandene Ohnmacht politischer Akteure, nicht etwa ihre Machtfülle. Dies gilt, wie gesagt, im Grundsatz für das gesamte Spektrum der Politik: Überall lassen sich Beispiele dafür finden, dass die Politik den Erwartungen nicht genügt, die sich an sie richten (und die sie oft genug auch selbst befördert hat). Insofern unterscheidet sich die hier vorgelegte Analyse auch grundlegend von denjenigen Diskursen, die die Weltpolitik vor allem durch

Machtverschiebungen zu Lasten der USA und des Westens und zugunsten der aufsteigenden Industriestaaten und Rohstoffländer Asiens, Afrikas und Lateinamerikas (und natürlich vor allem: Chinas) bestimmt sehen. Diese Verschiebungen sind zwar durchaus real und wichtig, aber eben nur zweitrangig im Vergleich zum Problem der Machtdiffusion in der Weltpolitik. Sichtbar wird das sofort, wenn man sich klar macht, wie prekär sich die Politik aus der Sicht der chinesischen Führung anfühlen muss, wie sehr die Bewältigung der massiven Herausforderungen aller Art durch Globalisierungsprozesse Chinas politische Ordnung belastet und vor immer neue Zerreißproben stellt. Aus der Perspektive internationaler Ordnung ist weniger bedeutsam, woher die Machtressourcen kommen, die ihre dynamische Stabilität im Sinne ihrer Nachhaltigkeit gewährleisten: Wichtig ist zunächst einmal, ob die bereitgestellten Ressourcen überhaupt ausreichen, um Ordnung zu erhalten und zu entwickeln – und genau dies ist heute und auf absehbare Zukunft die entscheidende Grundsatzfrage der Weltpolitik.

Die Grundbefindlichkeit der Politik unter den Rahmenbedingungen fortschreitender Globalisierung ist also nicht Machtkonzentration, sondern Machtdiffusion – und damit nicht Macht, sondern Ohnmacht. »Macht« wird hier (nach Max Weber) verstanden als die Chance eines politischen Akteurs, sich gegen Widerstand durchzusetzen und damit (nach Ronald Dahl) **Entscheidungen und damit auch zukünftige Entwicklungen im eigenen Sinne zu gestalten**. Macht ist das zentrale Transaktionsmedium in der Sphäre der Politik; sie bildet auch die Grundlage von Staatsmacht bzw. politischer Herrschaft. Staatsmacht ist in der Regel nicht darauf angewiesen, Macht zu mobilisieren, um Widerstand zu überwinden, weil sie bei ihren Entscheidungen und Vorgaben für die Gesellschaft auf freiwillige Gefolgschaft des Staatsvolkes zählen kann. Herrschaft beruht in diesem Sinne auf Legitimität, sie ist territorial präzise umrissen und somit begrenzt; sie steht unmittelbar in einem Spannungsverhältnis zu den grenzüberschreitenden, entgrenzten und entgrenzenden Prozessen der Globalisierung.

Natürlich hat die Globalisierung weit reichende Auswirkungen auch auf individuelle und kollektive Macht:

- Mit der Relativierung der Bedeutung von Grenzen steigt die Zahl der für ein Problem relevanten Akteure und (noch stärker) der zwischen ihnen ablaufenden Interaktionen. Damit nimmt die Komplexität der Probleme

und der Problemlösungen zu, und zwar häufig exponentiell; die zur Problemlösung erforderliche Einflussnahme auf individuelle Verhaltensmuster muss wesentlich breiter koordiniert werden.

- Weil unter den Bedingungen der Globalisierung Wissen zur wichtigsten Ressource wird, steigt tendenziell das Machtpotenzial des einzelnen bzw. sozialer Netzwerke relativ zu dem staatlicher Akteure, deren Legitimität von wissenden Individuen stärker hinterfragt und konterkariert wird. Damit diffundiert Macht; die zum Erreichen der erwünschten Ergebnisse erforderliche Mobilisierung und Konzentration sozialer Machtpotenziale wird aufwändiger.

- Dies gilt vor allem für konstruktive, also zur gesellschaftlichen Gestaltung eingesetzte Macht: Zerstörungsmacht oder Vetomacht lässt sich dagegen vergleichsweise leichter mobilisieren, weil die technologische Entwicklungsdynamik nicht nur immer mächtigere Instrumente an die Hand gibt, sondern auch die Verwundbarkeiten der Gesellschaft steigert.

- Schließlich lassen die Rahmenbedingungen der Globalisierung aber nicht nur die Kosten der Mobilisierung von Macht steigen, sondern auch den Preis der Macht: Werden politische Entscheidungen falsch getroffen, sind sie unzureichend im Hinblick auf die angestrebte Problemlösung. Verursachen sie gar schwerwiegende unbeabsichtigte Risiken und Nebeneffekte (was angesichts der Komplexität der Probleme heute die Regel ist) oder unterbleiben sie dort, wo sie wichtig und möglich gewesen wären (auch unterlassene Entscheidungen sind politische Gestaltungsakte!), können die Konsequenzen die nationalstaatliche wie auch die Weltgesellschaft teuer zu stehen kommen. In diesem Sinne wächst in den Zeiten der Globalisierung mit ihrer Ohnmacht paradoxerweise auch die Verantwortung der Politik.

Macht und Herrschaft sind nur zwei von insgesamt vier Möglichkeiten, individuelles Verhalten im Sinne der eigenen Zielsetzungen zu verändern und zu koordinieren: Die anderen beiden Möglichkeiten sind Tauschvereinbarungen im Allgemeinen bzw. Märkte oder marktähnliche Interaktionsprozesse im Besonderen, sowie zweitens Überzeugungen, die durch Erziehung, Sozialisierung und Lernen verinnerlicht wurden. Macht beruht auf spezifischen Eigenschaften und Fähigkeiten von Akteuren, aber auch auf herausgehobenen Positionen in hierar-

chisch aufgebauten Institutionen (wie der Regierung eines Staates) und Organisationen (wie einem Außenministerium oder einem Unternehmen) oder geschichteten Gesellschaften. Sie kann dadurch ausgeübt werden, dass sich andere im direkten Vergleich der Eigenschaften und Fähigkeiten als unterlegen erweisen oder dass die Autorität des Amtes oder das Prestige der gesellschaftlichen Position freiwillig akzeptiert und Verhaltensvorgaben befolgt werden. Dabei kann Macht sowohl darauf abzielen, was andere tun oder unterlassen sollen (also ihr Verhalten unmittelbar zu beeinflussen versuchen), aber auch – subtiler – auf die sozialen und politischen Strukturen und Institutionen, die ihre Handlungsmöglichkeiten einschränken, wie auch auf ihr Selbstverständnis, also ihre eigene Identität und all das, was ihr Selbstverständnis ausmacht: Auch die Verleihung bzw. die Verweigerung der Staatsbürgerschaft stellt eine Form der Machtausübung dar.

Macht tendiert unter den Rahmenbedingungen der Globalisierung also dazu, auszudünnen. Um sich gegen diese Tendenzen zu behaupten und Handlungsspielräume zurückzugewinnen, muss sie mit den Folgen der Globalisierung leben lernen und sich an ihre Bedingungen anpassen. Sich gegen die Wellen der Globalisierung zu stemmen, ist ebenso aussichtslos wie der Versuch des legendären Wikinger-Königs Canute, den Wellen des Meeres Einhalt zu gebieten; auf den Wellen zu surfen, ist dagegen mit entsprechendem Geschick durchaus möglich. Was heißt dies aber nun konkret für die deutsche Außenpolitik?

3 Globalisierung und deutsche Außenpolitik

Aufschlussreich sind hier die Folgerungen, die die jetzige US-Regierung aus dem außenpolitischen Debakel der Vorgänger-Administration gezogen hat, um die Schäden zu beheben, die vor allem durch die Überschätzung und damit durch die Überdehnung amerikanischer Machtmöglichkeiten entstanden waren: Diese Folgerungen heißen:

- Auch Amerika kann es nicht alleine schaffen, es braucht Partner und Verbündete (»Macht durch effektiven Multilateralismus«),
- selbst die außerordentlichen militärischen Machtmittel der USA können nur dann konstruktiv machtvoll wirken, wenn sie in eine wirksame, nachhaltige diplomatisch-

politische Strategie eingebettet sind (»kluge Macht«/ *smart power*), und

- um seinen Führungsanspruch zu legitimieren, muss Amerika dort, wo es Forderungen und Erwartungen an andere formuliert, selbst mit gutem Beispiel vorangehen (»Macht durch Vorbild und überlegene Lösungsansätze«/ *soft power*).

Kluge Machtpolitik wird unter den Rahmenbedingungen der Globalisierung in der Regel breit ansetzen, also darauf hinarbeiten,

- a) möglichst effektive und nachhaltige Strategien zur Bearbeitung der identifizierten Chancen und Risiken zu entwickeln;
- b) dafür breite Unterstützung einzuwerben und möglichst viele relevante Akteure für sie zu gewinnen;
- c) dazu wiederum braucht es die Fähigkeit, Führung zu übernehmen und überzeugend zu legitimieren, indem
- d) Kompromissfähigkeit mit dem Bemühen verknüpft wird, wirklich effektive Koalitionen zu schmieden.

Die amerikanische Außenpolitik hat also konzeptionell versucht, Konsequenzen aus den neuen Rahmenbedingungen der Weltpolitik zu ziehen. Wie gut es ihr unter Präsident Obama tatsächlich gelingt, diese neuen Orientierungen anzuwenden und umzusetzen, sei hier dahingestellt. In jedem Falle aber lassen sich daraus durchaus Schlussfolgerungen für die deutsche Außenpolitik unter den Rahmenbedingungen der Globalisierung gewinnen. Dies soll im Folgenden unter vier Fragestellungen versucht werden:

1. Welche Grundorientierungen, welche strategischen Leitlinien sollte die deutsche Außenpolitik in Zukunft verfolgen?
2. Wie können die Einflusspotentiale Deutschlands vergrößert werden??
3. Wie kann die deutsche Außenpolitik versuchen, sich bietende Chancen zu nutzen und sich zugleich wirksam vor ungünstigen Entwicklungen wappnen?
4. Welche Wege sollte sie dazu einschlagen?

3.1 Außenpolitische Grundorientierungen und strategische Leitlinien für die deutsche Außenpolitik

»Außenpolitik ist die Kunst des Möglichen«, hat Bismarck einmal gesagt. Unter den bislang skizzierten Rahmenbedingungen bedeutet dies zunächst einmal die Anerkennung der Grenzen des Machbaren und den klugen Umgang mit dem Mangel an Macht und Einfluss. Diese Perspektive führt zu drei zentralen Leitlinien für die deutsche Außenpolitik in den Turbulenzen der Globalisierung: »Einflussressourcen schonen und sorgsam mehrren«; »Flexibilität schaffen und bewahren«; und schließlich: »effektiven Multilateralismus realisieren«.

»Einflussressourcen schonen und sorgsam mehrren«: Wie gezeigt, sind Macht und Einfluss unter den Bedingungen der Globalisierung knappe Güter. Ihre materiellen und ideellen Grundlagen wollen deshalb pfleglich behandelt, gehegt und so investiert werden, dass sie sich in Zukunft vermehren können. Bei diesen Ressourcen geht es sowohl um das, was in der Politik eingesetzt und getauscht werden kann, also personelle, finanzielle oder auch polizeiliche bzw. militärische Mittel, als auch um kluge Formen des Umgangs mit diesen Ressourcen – etwa eine Optimierung der Ausbildung von Diplomaten, Entwicklungshelfern oder Offizieren. Außenpolitik muss sich also daran gewöhnen, sich nicht nur als konsumptive Aktivität zu verstehen, sondern auch als investive Tätigkeit in der Perspektive der nachhaltigen Sicherung von Macht- und Einflusschancen (s. 3.2).

»Flexibilität schaffen und bewahren«: Der Umgang mit hoher Komplexität erfordert Behutsamkeit und, vor allem, Flexibilität – die Fähigkeit also, auf neue, unerwartete Entwicklungen, etwa mit einem »Plan B«, so zu reagieren, dass Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungschancen dennoch erhalten bleiben und auch unter den neuen Voraussetzungen weiter entwickelt werden können. Wie das im Einzelnen zu leisten ist, lässt sich gut im Umgang mit Szenarietechnik üben und erproben.

»Effektiven Multilateralismus realisieren«: Das Schlagwort vom effektiven Multilateralismus, das im Mittelpunkt der Europäischen Sicherheitsstrategie steht, hat seine Berechtigung: Effektiver Multilateralismus ist in der Tat diejenige Form politischer Steuerung, die den Rahmenbedingungen der Globalisierung besonders angemessen erscheint. Auch was Effektivität grundsätzlich bedeutet, lässt sich unschwer festhalten: Es geht um eine

im Sinne der definierten Zielvorstellungen nachvollziehbar *wirksame* Einflussnahme auf die Entwicklungen in einem bestimmten Problembereich, etwa der Erwärmung der Erdatmosphäre. Viel schwieriger ist es schon anzugeben, wie multilaterale Zusammenarbeit effektiv gemacht werden kann. Immerhin lassen sich auch hierzu einige Orientierungen geben. Um multilaterale Zusammenarbeit wirksam zu machen, bedarf es der politischen Führung. Dies beinhaltet, Problemlösungsprozesse zu *initiiieren*, zu *organisieren* (etwa durch Fokussierung der Agenda und Zeitpläne) und sie durch das geschickte Schmieden von »Koalitionen der Willigen und der Fähigen« inhaltlich *voranzubringen* sowie ihre *Implementierung zu begleiten* und ihre *Ergebnisse zu überprüfen*.

3.2 Investive Außenpolitik

Die Rahmenbedingungen der Globalisierung und ihre inzwischen massiven Auswirkungen machen eine grundlegende Bestandsaufnahme und danach eine Neujustierung der deutschen Außenpolitik erforderlich. Dabei gilt es, die begrenzten Handlungsspielräume nüchtern festzustellen und zu ermitteln, wo und wie sich Außenpolitik mit guten Erfolgschancen darum bemühen kann, verloren gegangene Handlungsspielräume und Einflusschancen wiederzugewinnen. Es geht dabei – zunächst ganz abstrakt – um Möglichkeiten, deutsche Macht- und Einflusspotenziale zu vergrößern, um somit globalisierungsadäquate Äquivalente zu dem zu schaffen, was Nationalstaaten in der Vergangenheit (vergeblich) durch militärische Aufrüstung zu erreichen versuchten. Effektive Macht- und Einflussstrategien im Kontext der Globalisierung dürften allerdings in aller Regel weder nationalstaatlich noch militärisch, sondern primär multilateral und technologisch-kulturell orientiert sein.

Um die sich öffnende Schere zwischen den Anforderungen an die Politik und ihren Möglichkeiten tendenziell zu verringern bzw. zu schließen, muss die Politik entschlackt und entlastet werden. Dazu gilt es zunächst einmal, Erwartungshorizonte zu senken und außenpolitische Diskurse aus dem verbreiteten Modus der Versprechungen herauszuholen. Die Politik kann unter den Rahmenbedingungen der Globalisierung faktisch oft nur noch wenig erreichen; sie muss sich deshalb auf das Machbare konzentrieren und zugleich versuchen, dessen Grenzen strategisch schrittweise zu erweitern. Der Ansatzpunkt hierzu wird in aller Regel im Inneren liegen, nicht in Mög-

lichkeiten der äußeren Machtprojektion. Das bedeutet dreierlei: Zum einen müssen die außenpolitischen Entscheidungsträger sich verstärkt darum bemühen, in der Gesellschaft ein angemessenes Verständnis für die Bedeutung der Außenpolitik zu entwickeln. Gegenwärtig entfallen auf die Haushalte des Auswärtigen Amtes, des Ministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Verteidigungsministeriums zusammen gerade einmal 12,5 Prozent des Bundeshaushaltes – einschließlich der Landesverteidigung (1989 waren es im Vergleich dazu noch 21,8 Prozent). Ob diese Gewichtung den tatsächlichen Herausforderungen entspricht, darf bezweifelt werden. Zum zweiten ist die Innenpolitik der Ausgangspunkt der Außenpolitik, weil dort die Ressourcen zu finden sind, die in die Außenpolitik eingebracht werden müssen. Diese Aufgabe reicht weiter als die eben erwähnte Legitimierung außenpolitischer Aufwendungen und Anstrengungen des Staates durch den politischen Prozess und die öffentliche Meinung; sie bezieht sich auch auf die Möglichkeiten gesellschaftlicher Akteure, unmittelbar an der Verwirklichung gemeinsamer außenpolitischer Ziele mitzuwirken. Und zum dritten schließlich geht es um die gesellschaftliche Wahrnehmung (im doppelten Wortsinn) der außenpolitischen Ausstrahlung gesellschaftlicher Entwicklungen: Wo es Deutschland gelingt, gesellschaftliche Herausforderungen überzeugend zu bewältigen, kommt dies auch den außenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des Landes zugute. Die Vermutung, dass der Ansatzpunkt für effektive Strategien der Macht- und Einflussmehrung vor allem im Inneren unserer eigenen Gesellschaft zu finden ist, beruht auf der Einschätzung, dass der deutsche und der europäische Einfluss in der Weltpolitik primär auf wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Leistungsfähigkeit, also letztlich auf Vorbild- bzw. Modellfunktionen beruht. Wo diese Leistungsfähigkeit gegeben ist, kann Deutschland in internationalen Politikprozessen Gewicht in die Waagschale werfen, Koalitionen eingehen und Problemlösungsvorschläge einbringen.⁵ Fehlt diese Leistungsfähigkeit, lässt sich dies nur schwer durch andere Formen von Macht kompensieren. Dies bedeutet aber, dass deutsche Außenpolitik von der Innenpolitik noch weniger zu trennen ist, als dies schon in der Vergangenheit der Fall war. Leistungsfähigkeit beinhaltet dabei übrigens auch die Fähig-

keit, internationale Vereinbarungen effektiv und effizient umzusetzen.

3.3 Flexibel Chancen nutzen und Risiken verringern

Die deutsche und auch die europäische Außenpolitik werden in Zukunft klarer Prioritäten setzen müssen als bisher, um einflussreich agieren zu können. Diese Prioritäten sollten unter den derzeitigen Rahmenbedingungen vor allem in zwei Bereichen gesetzt werden: Der Wirtschaftspolitik mit den Schwerpunkten Währung und Finanzen sowie Technologie einerseits und der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union andererseits. **Kapital, Währung und Technologie** dürften auf absehbare Zeit die wirtschaftlichen Schlüsselressourcen in den internationalen Beziehungen darstellen; zugleich sind in diesen Bereichen die Voraussetzungen der Europäischen Union für internationale Handlungsfähigkeit und damit für eine effektive Mitwirkung an multilateralen Bemühungen um eine Steuerung der Globalisierungsprozesse vergleichsweise günstig. Allerdings gibt es auch in diesen Politikfeldern noch erhebliche Defizite sowohl in den Binnenvoraussetzungen (also in den verfügbaren Ressourcen und in der Modellhaftigkeit) der Europäischen Union wie auch in den spezifischen institutionellen und politischen Arrangements, die es der Europäischen Union auf diesen Politikfeldern erlauben würden, effektiv und einflussreich zu agieren. Diese Defizite müssten – parallel zu den Bemühungen um effektive multilaterale Handlungsfähigkeit nach außen – sukzessive abgebaut werden.

Die **Erweiterung der Europäischen Union** hat sich bislang als ihr außenpolitisch einflussreichstes Instrument zur Stabilisierung ihres geopolitischen Umfeldes erwiesen. Um den Einfluss dieses Instruments zu erhalten, bedürfte es jedoch der Vertiefung, um so Erweiterungsprozesse nachhaltig zu machen. In einer EU mit 27 Mitgliedsländern kann dies vermutlich aber immer häufiger nur noch selektiv geschehen, also dadurch zu erreichen sein, dass sich ein kleinerer Kreis von Mitgliedsstaaten zusammenschließt, um Vertiefungsprozesse voranzutreiben. Auch das setzte freilich gemeinsame Zielvorstellungen, geteilte Interessensdefinitionen und Strategien sowie den politischen Willen voraus, nationalstaatliche Belange zugunsten gemeinsamer Politiken zurückzustellen. Diese Voraussetzungen sind heute selbst unter den Gründungsmitgliedern keineswegs selbstverständlich; sie müssten erst von Fall zu Fall erarbeitet werden.

5. Beispiele hierfür sind etwa das Modell der unabhängigen, ausschließlich dem Ziel der Inflationsbekämpfung verpflichteten Zentralbank oder das Erneuerbare Energien-Gesetz, das die Entwicklung der einschlägigen Industriebranchen nachhaltig voranbrachte; das Gesetz wurde inzwischen von vielen anderen Ländern »adoptiert«.

Die Logik der Erweiterung als einflussreichstem Instrument der europäischen und auch der deutschen Außenpolitik dürfte auch weiterhin Geltung behalten, wobei allerdings geographisch zu differenzieren ist. Gute Voraussetzungen bestehen längerfristig für die Erweiterung der Europäischen Union nach Südosteuropa und Osteuropa (Ukraine, Belarus, perspektivisch vielleicht auch Russland, mindestens im Sinne einer privilegierten Sonderbeziehung), wobei natürlich die Kopenhagener Kriterien für eine Mitgliedschaft grundsätzlich erfüllt sein müssen. Die Erweiterung der Europäischen Union um den gesamten Balkanraum ist ja bereits eingeleitet und wohl unvermeidlich, soll die Stabilisierung und Transformation der Region erfolgreich abgeschlossen werden. Dies wird Zeit brauchen, erscheint aber nicht nur wünschenswert, sondern auch machbar. Ähnliches gilt für den zukünftigen Beitritt der Ukraine, Moldawiens und Weißrusslands – wobei hierzu natürlich auch das zukünftige Verhältnis zu Russland grundlegend geklärt sein müsste. Derzeit wird diskutiert, Russland anzubieten, in die NATO einzutreten.⁶ Das erscheint wenig überzeugend, weil kurzfristig orientiert: Um sich in den nächsten Jahren insbesondere in Südwestasien Handlungsspielraum zu verschaffen und Unterstützung zu finden, wird hier der demokratische Wertekonsens als Basis der NATO leichtfertig zur Disposition gestellt. Sinnvoller wäre daher aus westlicher wie letztlich auch aus russischer Sicht der Beitritt zur Europäischen Union als langfristige Perspektive. Das Kriterium der demokratischen Transformation ist hier eindeutig Beitrittsbedingung, der Zeithorizont wesentlich länger, und die Gewinne für beide Seiten offensichtlicher: Russland hätte damit seinen Platz in Europa gefunden (und wo sonst sollte es einen solchen Platz finden können?), Europa eine in vieler Hinsicht komplementäre und doch hinreichend gleichartige Gesellschaft als neuen Integrations- und Transformationsfokus (durchaus übrigens auch im Sinne der *eigenen* Transformation!).

Die Idee einer **Mitgliedschaft der Türkei** in der Europäischen Union dürfte sich in Zukunft dagegen wohl als politisches Missverständnis erweisen: Es ist schwer einsehbar, warum die neue, islamisch geprägte türkische Elite an den Vorgaben von Kemal Atatürk und damit dem Projekt der alten, säkularen Elite festhalten sollte. Allerdings: Sollte die Türkei an ihrem Ziel einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union festhalten und die dafür er-

forderlichen Voraussetzungen erbringen, gilt es, die gegebenen Zusagen einzuhalten und umzusetzen. Dies wäre für Europa ohne Zweifel eine große Herausforderung, deren Bewältigung allerdings auch erhebliche Gewinne nach sich ziehen könnte. Dabei ginge es einerseits natürlich um demographische, wirtschaftliche und technologische Wohlstandsgewinne, die sich damit in Deutschland und Europa ebenso wie im neuen Mitgliedsland Türkei erzielen ließen. Vor allem aber könnten sich die kulturellen Ressourcen einer erfolgreichen Integrationsentwicklung im Sinne eines Ansehens- und Einflussgewinns Europas weltweit niederschlagen, die als normative Ressource auch der Außenpolitik zugute käme. Auch **für Israel und einen demokratischen palästinensischen Staat** sollte eine parallele Beitrittsperspektive nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, weil eine derartige Perspektive unter Umständen erhebliche positive Wirkungen auf eine Befriedung des israelisch-arabischen Konfliktes erzielen könnte. Die Existenzsicherung Israels dürfte und sollte auch in Zukunft zum Kernbestand der auch außenpolitischen Zielsetzungen Deutschlands und der Europäischen Union gehören; die Befriedung des Konfliktes erscheint deshalb, aber auch aus viele anderen triftigen Gründen (z. B. Versorgungssicherheit für Erdölbezüge aus dem Persisch/Arabischen Golf) von besonderer Bedeutung.

Die **Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** sollte behutsam und selektiv vorangetrieben werden. Auch hier wird es darauf ankommen, zum einen die Leistungsfähigkeit und die Kohäsion der außenpolitischen Institutionen, Entscheidungsprozesse und Instrumente Schritt um Schritt auszubauen, zum anderen aber klare Prioritätensetzungen vorzunehmen. Perspektivisch sollte allerdings das Projekt einer effektiven kollektiven Verteidigungspolitik auf der Grundlage integrierter europäischer Streitkräfte im Blick behalten werden; solange die Europäische Union insgesamt nicht glaubwürdig in der Lage ist, alle ihre Mitglieder gegen mögliche Bedrohungen von außen effektiv zu schützen, werden anderswo und in Europa selbst Zweifel bleiben, ob die EU wirklich als globaler Akteur aufzutreten und internationale Verantwortung zu übernehmen in der Lage ist.

6. Charles A. Kupchan, NATO's Final Frontier, in: Foreign Affairs, May/June 2010

3.4 Effektive Koalitionen in und für Europa schmieden

Deutsche nationale Ressourcen werden allein dennoch in aller Regel unzureichend sein, um sich mit den Chancen und Risiken der Gegenwart und Zukunft angemessen auseinandersetzen zu können. Es wird also darauf ankommen, Ressourcen zwischenstaatlich und transnational zu bündeln. Die offensichtlichste Strategie dieser Art besteht darin, gleichgesinnte Staaten zu einer effektiven Handlungsgemeinschaft zusammenzuführen. Dies leistet für Deutschland die Europäische Union; in der strategischen Ausrichtung auf die Europäische Union liegen daher auch weiterhin die besten Chancen für Deutschland. Verbunden damit ist allerdings die Herausforderung für die deutsche Europapolitik, die EU beleben und effektuieren zu helfen. Dazu bedarf es einer klaren Orientierung, einer Vision für Europa. In der Selbstbehauptung Europas unter den Rahmenbedingungen der Globalisierung liegt heute die eigentliche Existenzberechtigung der europäischen Integration. Voraussetzung hierfür ist allerdings effektive Handlungsfähigkeit – also gemeinschaftliches Agieren auf der Grundlage von mehr als einem Formelkompromiss und mit der Bereitschaft, nationale Ressourcen koordiniert und effektiv in die gemeinsame Anstrengung einzubringen. Da die Europäische Union in ihren Außenbeziehungen hierzu derzeit faktisch nur begrenzt fähig ist, wird es für die deutsche Außenpolitik einerseits auch weiterhin darum gehen, die EU als außenpolitischen Akteur zu stärken (und dabei zugleich auch die Übertragung deutscher außenpolitischer Kompetenzen auf die europäische Ebene zu akzeptieren). Zum anderen aber wird es notwendig sein, die außenpolitische Agenda der Europäischen Union einzugrenzen und zu fokussieren.


Die strategische Ausrichtung auf die Europäische Union erscheint auch unter der Annahme sinnvoll, dass sich die zukünftigen Entwicklungen ungünstig gestalten und es in den Globalisierungsprozessen zu krisenhaften Umbrüchen kommt: Unter diesen Voraussetzungen böte die Ausrichtung auf Europa Deutschland immer noch bessere Zukunftschancen als nationalstaatliche Alleingänge. Dies gilt auch für den Fall, dass es in der Europäischen Union zu Desintegrationsprozessen bis hin zum Austritt einzelner Mitgliedstaaten käme – eine Entwicklung, die keineswegs auszuschließen ist. Die Alternative für Deutschland wäre dann, ein »Europa der Willigen« zu erhalten und voranzubringen. Gelänge dies, dürften sich in Europa rasch erneut zentripetale Kräfte durchsetzen,

da erfolgreiche außenpolitische und außenwirtschaftliche Alleingänge europäischer Nationalstaaten kaum noch vorstellbar sind.

Nicht von ungefähr hat die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) den »effektiven Multilateralismus« zu ihrem Leitstern bestimmt. In der Praxis wird der Multilateralismus freilich vor dem Hintergrund der enormen Anforderungen an den politischen Steuerungsbedarf unter den Rahmenbedingungen der Globalisierung nur selten effektiv sein können; er muss deshalb selektiv entwickelt werden. Die deutschen und europäischen Anstrengungen und Ressourcen sollten sich auf wenige ausgewählte Bereiche konzentrieren, in denen die inneren Voraussetzungen für effektives außenpolitisches Handeln bestehen und dieses Handeln im Sinne der angestrebten Zielsetzungen chancenreich erscheint. Ein positives Beispiel hierfür liefert die internationale Klimapolitik: Hier hat es Deutschland bislang durchaus erfolgreich verstanden, die Europäische Union als Multiplikator zu gewinnen und über diese mindestens zeitweilig eine Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik zu gewinnen. »Effektiver Multilateralismus« entsteht aus politischen Initiativen, die durch kluge Strategien der Koalitionsbildung genügend Gewicht und Einfluss entwickeln, um im internationalen Kontext Führungsaufgaben auf dem Weg zu verbindlichen und wirksamen Vereinbarungen zu übernehmen.

Dies gilt natürlich keineswegs nur in der Europäischen Union; die Logik der Effektuierung des Multilateralismus durch das Schmieden von Koalitionen und die Wahrnehmung von Führungsaufgaben gilt nicht nur innerhalb der EU, sondern auch mit ihr und durch sie in größeren Kooperationszusammenhängen, die sich letztlich analog zum Prinzip der Subsidiarität definieren: So viele Teilnehmer wie zur Problemlösung nötig, so wenige wie möglich, um die Effektivität der Zusammenarbeit zu optimieren. Zu achten ist dabei allerdings stets auch auf die Grenzen des politisch Machbaren: Die Notwendigkeit, klare Prioritäten zu setzen, gilt auch und gerade in multilateralen Kooperationszusammenhängen, die zu ausufernden Agenden und sachlich problematischen Kompromissen tendieren.

Globalisierungsprozesse lassen sich zwar nicht eindämmen, aber doch kanalisieren und lenken, wenn auf allen Ebenen der Politik wirksame Regelwerke institutionalisiert und fortentwickelt werden. Zu den Aufgaben des effektiven Multilateralismus gehört es deshalb auch, Ko-



operation zu verstetigen, zu verrechtlichen und zu institutionalisieren. Die entsprechenden Regelwerke und Organisationen brauchen dabei zum einen mehr Autonomie und Autorität, als ihnen bislang häufig zugestanden wird (dies setzt die politische Bereitschaft zur partiellen Souveränitätsabgabe durch die Nationalstaaten voraus), zum anderen aber auch eine möglichst große strukturelle und dynamische Flexibilität, um auf unerwartete Entwicklungen angemessen reagieren und sich selbst an veränderte Rahmenbedingungen anpassen zu können.

4 Schlussbemerkung

In den weltpolitischen Turbulenzen der Gegenwart ist außenpolitische Gestaltung vielleicht noch ein glamouröses, sicherlich aber vor allem ein mühevolleres Geschäft. Zugleich dürfte die Bedeutung der Außenpolitik für unsere eigene Zukunft und die unserer Kinder noch immer verbreitet unterschätzt werden – überschätzen lässt sie sich wohl ohnehin kaum. Daraus entsteht das ultimative Paradox der Außenpolitik, das für Deutschland aufgrund seiner besonders intensiven internationalen Verflechtungen und Abhängigkeit noch mehr zutrifft als für viele andere Staaten: Während die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik sinken, nimmt die Verantwortung der Politik weiter zu. In den letzten Jahren wurde die deutsche Außenpolitik dieser Verantwortung alles in allem nicht gerecht. Es ist Zeit, neu zu denken und danach anders, entschlossener und zielstrebig zu handeln.



Über den Autor

Prof. Dr. Hanns W. Maull ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen und Außenpolitik an der Universität Trier. Derzeit forscht er als Senior Fellow an der Transatlantic Academy in Washington, DC.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-455-4