

**Multilateralismus auf dem Prüfstand oder: Deutschland in der Pubertät****VOLKER KRONENBERG / JANA PUGLIERIN / PATRICK KELLER (Hrsg.):  
Außenpolitik und Staatsräson. Festschrift für Christian Hacke zum  
65. Geburtstag**

Baden-Baden 2008

Nomos Verlagsgesellschaft, 307 S.

**HANS J. GIESSMANN / GÖTZ NEUNECK (Hrsg.):  
Streitkräfte zähmen, Sicherheit schaffen, Frieden gewinnen. Festschrift  
für Reinhard Mutz**

Baden-Baden 2008.

Nomos Verlagsgesellschaft, 332 S.

**O**b tatsächlich auch zukünftige Historiker die Veränderungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik seit dem Ende des Ost-West-Konflikts als Paradigmenwechsel interpretieren werden, muss naturgemäß offen bleiben. Doch wird die »Enttabuisierung des Militärischen« (Gerhard Schröder) im Zuge der Beteiligung deutscher Streitkräfte an multilateralen Interventionen durch NATO und EU gewiss breiten Raum in ihren Betrachtungen einnehmen. Mithin hat sich die NATO von einem defensiven Verteidigungsbündnis zu einem offensiven Krisenmanager entwickelt, der im Zweifelsfall auch auf brüchiger völkerrechtlicher Grundlage agiert. Und auch die Europäische Union verleiht sich im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, dem »Integrationsprojekt dieser Dekade« (Javier Solana), jene Mittel und Instrumente, die es ihr ermöglichen sollen, »die volle Verantwortung über die gesamte Bandbreite von Aufgaben zur Konfliktprävention und zum Krisenmanagement zu übernehmen«. Kurzum: »Einsatz« angesichts neuartiger sicherheitspolitischer Herausforderungen und Bedrohungslagen – so die einem Mantra gleich wiederholte Formel der Politik, um die neuen Handlungsrationitäten zu begründen.

Um die Notwendigkeit oder gar Unvermeidbarkeit von Interventionen zu belegen, haben sich deren Befürworter dabei nicht selten einer moralisch hoch

aufgeladenen, stark idealistisch geprägten Rhetorik bedient. Zumindest deklatorisch ging es demnach vorrangig darum, dem »Wahren und Guten« – den Menschenrechten, der Demokratie – auf dem Wege gewaltsamer Einmischung zum Sieg zu verhelfen. »Nie wieder Völkermord, nie wieder Auschwitz« lautete die überhöhte Begründung Joschka Fischers für die deutsche Beteiligung am Kosovo-Krieg, während von Seiten der deutschen Friedensforschung schärfste Kritik an einer »Militarisierung« der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Beteiligung an einem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg geübt wurde. Angesichts der moralisierenden Legitimierung des Kosovo-Krieges geriet indes ein wenig aus dem Blick, dass das eigentlich ausschlaggebende Motiv für die Beteiligung an den Luftschlägen gegen Serbien zweifellos in Bündnissolidarität zu suchen ist. Bekanntlich lagen die Dinge im Falle des Irak-Krieges gänzlich anders: Die USA radikalisierten die Idee des demokratischen Friedens; durch den Sturz Saddam Husseins sollte (vorgeblich und unter anderem) ein »demokratischer Leuchtturm« für den Nahen und Mittleren Osten errichtet werden, um die Gemeinschaft friedliebender demokratischer Staaten in einem Akt von aggressivem Neo-Wilsonianismus zu vergrößern. Doch verweigerte sich die rotgrüne Bundesregierung der von Gerhard Schröder angesichts der Anschläge vom 11. September 2001 ausgerufenen »uneingeschränkten Solidarität« mit den USA. Stattdessen wurde der »deutsche Weg« betreten, der zu einer tiefen Krise in den transatlantischen Beziehungen führte. Während die Friedensforschung in diesem Fall die Politik im Grundsatz stützte, indem sie das Recht auf Widerspruch gegen eine für völkerrechtswidrig und verhängnisvoll erachtete Politik der USA postulierte, warfen nunmehr die ausgewiesenen »Atlantiker« der Bundesregierung vor, die deutsche Staatsräson missachtet zu haben, indem sie das traditionelle Koordinatensystem deutscher Außen- und Sicherheitspolitik einseitig in Richtung auf Gegenmachtbildung gegenüber den Vereinigten Staaten verschoben habe.

Der Friedensforscher Reinhard Mutz, langjähriger wissenschaftlicher Referent am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg und von 2003–2006 dessen kommissarischer wissenschaftlicher Direktor, und der dezidierte Atlantiker Christian Hacke, zuletzt von 2000–2008 Inhaber des Lehrstuhls für die »Wissenschaft von der Politik und Zeitgeschichte« an der Universität Bonn, stehen geradezu idealtypisch für die oben skizzierten Positionen. Die zu Ehren ihres 70. bzw. 65. Geburtstages erschienenen Festschriften kreisen denn auch in vielerlei Hinsicht um das Thema Interventionismus. Die Beiträge im von Volker Kronenberg, Jana Puglierin und Patrick Keller (künftig zitiert: Kronenberg u. a.) herausgegebenen Sammelband sind dabei unter drei Überschriften gegliedert: »Deutschland & Europa«, »USA & Transatlantische Beziehungen« sowie »Realismus & Politisches Denken«. Hans J. Gießmann und Götz Neuneck (künftig zitiert: Gießmann und Neuneck) spannen ihren thematischen Bogen derweil mit Abhandlungen zu fünf Bereichen: Deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik, Aufgaben und Zukunft der Bundeswehr, Rüs-

tungskontrolle und Abrüstung, Sicherheit in und für Europa sowie Globale Krisenprävention und Konfliktbewältigung. Erfreulicherweise ist es den Herausgebern in beiden Fällen gelungen, neben einer Reihe ausgewiesener Wissenschaftler auch Vertreter aus der Politik als Autoren gewinnen zu können.

In einigen wenigen Beiträgen blitzt dabei nochmals »linker« wie »rechter« Idealismus auf. So begründet Wolfgang Ischinger die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des Völkerrechts als ein grundlegendes Ordnungsprinzip der internationalen Beziehungen: »Wenn das Völkerrecht den Staat als solchen auch dann schützt, wenn es sich um eine barbarische Diktatur handelt, dann muss das Völkerrecht geändert, muss der Bestandsschutz für Diktaturen aufgehoben oder zumindest relativiert werden« (Kronenberg u. a.: 125). Für Dennis L. Bark ist die Frage der Völkerrechtsmäßigkeit von Interventionen offenkundig gar nebensächlich, fragt er doch rhetorisch: »Wer ist der wahre Advokat der Menschenrechte: Jener, der sich auf das Völkerrecht beruft, um tatenlos einem Massenmord zuzuschauen, oder jener, der den Massenmord selbst dann unterbindet, wenn dies eine Verletzung des Völkerrechts bedeutet?« (Kronenberg u. a.: 196). Bruno Schoch befremdet derweil der Umstand, »(...) dass der Satz, Demokratie lasse sich nicht mit Krieg erreichen, gebetsmühlenartig wiederholt wird. In Deutschland müsste man es besser wissen« (Gießmann und Neuneck: 243). Michael Stürmer schließlich sieht sich zu einer geharnischten Kritik an den Europäern veranlasst: »Die Europäer wachten erst zögernd auf, als im Nahen Osten, auf dem Balkan und anderswo Explosionen zu hören waren. ›Stelle Dir vor, es ist Krieg, und niemand geht hin‹: Nach 1990 lernten die Europäer auf die ernste Art die Unweisheit des albernen Friedens-Slogans« (Kronenberg u. a.: 243).

Auch mit den – wenig überraschend – vornehmlich in der Festschrift für Reinhard Mutz vorgebrachten Gegenargumenten dürfte der in der Debatte zumindest etwas bewanderte Leser vertraut sein. So wird der Kosovo-Krieg als »völkerrechtswidrige Intervention« kritisiert, die mit der »Philosophie der gegenwärtigen US-Regierung, in missliebigen Staaten einen Regimewechsel von außen zu erzwingen«, eine »nicht nur gedankliche Zuspitzung« fand: »Wenn es denn einen kategorischen Imperativ deutscher Außen- und Sicherheitspolitik geben sollte, dann diesen: Das Völkerrecht ist und bleibt die Grundlage auswärtiger Politik. Staatliches Handeln muss sich strikt daran halten und dies nicht nur in feierlichen Deklarationen« (Paul Schäfer in Gießmann und Neuneck: 36). Analog wird die abgrundtiefe »Kluft zwischen deklarierten Absichten, Sekundärmotiven und tatsächlichen Wirkungen von Auslandseinsätzen« (Andreas Heinemann-Grüder in Gießmann und Neuneck: 79) und der mangelnde politische Wille zur Prävention (vgl. Volker Matthies in Gießmann und Neuneck: 230) oder insgesamt eine Militarisierung der »soft power« EU beklagt (vgl. Werner Ruf in Gießmann und Neuneck: 206 ff).

Nicht ganz zu Unrecht ließe sich mit Blick auf die genannten Thesen und Argumente an dieser Stelle einwenden: So weit, so gut – und so bekannt. Was die

parallele Lektüre beider Bücher gleichwohl aufschlussreich macht, verdankt sich einem anderen Umstand, der mitten hinein in die aktuelle deutsche Debatte über die Auslandseinsätze der Bundeswehr führt. Denn so unterschiedlich die politischen Standorte und Meinungen der Autoren in beiden Bänden im Vergleich auch sein mögen, zumindest in einer Hinsicht scheint lagerübergreifend breite Übereinstimmung zu bestehen: in der Kritik an Theorie und Praxis des humanitären militärischen Interventionismus »linker« wie »rechter« Provenienz. In den Worten August Pradettos: »Das zentrale Problem sind die Fehleinschätzungen und Illusionen eines ›militanten Humanismus‹ oder eines neo-konservativen Demokratismus, mit militärischen Mitteln (flankiert von zivilen Maßnahmen) schnell und erfolgreich Demokratie exportieren und etablieren zu können« (Gießmann und Neuneck: 284). Und Winfried Nachtwei sekundiert mit Blick auf die Bundeswehr: »Die Auslandseinsätze (...)« befinden sich »(...) in einer politischen Krise, in einer Akzeptanz- und Wirksamkeitskrise« (Winfried Nachtwei in Gießmann und Neuneck: 46). In bemerkenswerter Offenheit gesteht der sicherheits- und abrüstungspolitische Sprecher der bündnisgrünen Bundestagsfraktion im Übrigen ein, dass der Kosovo-Krieg innenpolitisch mit »moralischem *overkill*« durchgesetzt wurde.

Einigkeit scheint jedoch nicht nur hinsichtlich der Diagnose, sondern auch in Bezug auf die für die Zukunft vorgeschlagene Therapie zu bestehen: pragmatische, um nicht zu sagen realpolitische, und ja sogar am – wie auch immer definierten – deutschen Interesse orientierte Entscheidungen über den (weiteren potenziellen) Einsatz deutscher Streitkräfte, gebunden an eine »kritische öffentliche Debatte« (Pradetto in Gießmann und Neuneck: 289). Dabei wird keineswegs unterschlagen, dass mit diesem »deutschen Weg« ein grundlegendes und traditionelles Strukturelement deutscher Außen- und Sicherheitspolitik zur Disposition stehen könnte, der Multilateralismus. Aber, so der eine Einwand: »Deutschland darf sich künftig weder von der UNO noch von wichtigen Verbündeten ›regelmäßig zu unterschiedlichsten Operationen‹ überreden lassen, bei denen es sich nicht um schwerste humanitäre Verbrechen handelt, die ein sofortiges Eingreifen notwendig machen, sondern muss entlang der eigenen Interessen abwägen, ob es seine eigenen Streitkräfte einzusetzen bereit ist oder eher diejenigen Partner zum Engagement animieren sollte, die historische Verantwortung oder eigene politische oder ökonomische Interessen vor Ort vorzuweisen hätten« (Volker Kronenberg in Kronenberg u. a.: 62). Und, so der andere Einwand: »Das Schlagwort vom Multilateralismus, das in der Praxis ein System fluider Koalitionen darstellt, kaschiert (...) die Mattheit strategischen Denkens und Planens« (Andreas Heineemann-Grüder in Gießmann und Neuneck: 80 f).

In seiner ersten Regierungserklärung sprach Gerhard Schröder vom »Selbstbewusstsein einer erwachsenen Nation«. Die Lektüre der hier besprochenen Bände legt eher ein anderes Bild nahe: Deutschland scheint in die Pubertät gekommen. Zumindest scheint die nachholende und überfällige Debatte über Aus-

landseinsätze der Bundeswehr im Kontext der Interessen und Ziele deutscher Außen- und Sicherheitspolitik begonnen zu haben. Insofern sei beiden Bänden als Zwischenbericht über den Diskussionsstand ein ebenso aufmerksames wie kritisches Publikum gewünscht.

*Bernhard Rinke,  
Institut für Politikwissenschaft, Münster*

## **Asiens feuchte (Alb-)Träume – Ein blinder Fleck in der deutschen sicherheitspolitischen Debatte**

**TOSHI YOSHIHARA / JAMES R. HOLMES (Hrsg.):**

### **Asia Looks Seaward – Power and Maritime Strategy**

Westport 2007

Praeger Security International, 232 S.

**D**ie Beschäftigung mit maritimer Sicherheitspolitik fristet in Deutschland ein Nischendasein. Erst als jüngst auch deutsche Staatsbürger vor der Küste Somalias von Piraten angegriffen wurden, erlangte das Thema in der Bundesrepublik öffentliche Aufmerksamkeit. Dabei stellen maritime ordnungspolitische Herausforderungen wie Piraterie und maritimer Terrorismus nur einen kleinen, wenn auch bedeutenden Ausschnitt globaler maritimer Sicherheitspolitik dar. Abseits solcher asymmetrischer Bedrohungen sind und waren die Ozeane schon immer Austragungsort für Großmächterivalitäten und konkurrierende Rüstungsanstrengungen. Diese maritime Dimension der Großmächtedynamik stellt gerade in der deutschen sicherheitspolitischen Debatte, mit Ausnahme kleiner Fachkreise, einen blinden Fleck dar. Insbesondere die maritimen Entwicklungen in der indopazifischen Region bleiben hierzulande oftmals unberücksichtigt, obwohl gerade diese Region in den kommenden Jahrzehnten eine entscheidende Rolle für die Aufrechterhaltung eines stabilen internationalen Friedenssystems spielen wird.

Gerade deshalb sei der Sammelband von Toshi Yoshihara und James R. Holmes dem an globaler Sicherheitspolitik interessierten Leserkreis wärmstens ans Herz gelegt. Die dort versammelten Autoren zeichnen das Bild der gegenwärtigen maritimen Ambitionen und Strategien wesentlicher Groß- und aufstrebender Mittelmächte in Asien nach. Das Buch bringt eine Reihe von Perspektiven näher, die zu lange nicht präsent waren. Die Beiträge sind sehr gut geschrieben, und die Argumentationslinien sind klar und nachvollziehbar.

Im maritimen Asien vollziehen sich derzeit Entwicklungen, die für die zukünftige globale Sicherheitspolitik von entscheidender Bedeutung sein werden. Das zentrale Merkmal dieser Entwicklungen wird von Yoshihara und Holmes klar benannt: »(...) the emerging Asian maritime order could fundamentally

challenge the assumptions that have underwritten the security of the region since World War II. In particular, the entry of China and India into the oceanic realm at nearly the same time (...) presents both challenges and opportunities« (S. 14).

Der parallele Eintritt Chinas und Indiens in das ozeanische Reich steht für eine außergewöhnliche Dynamik in den maritimen Rüstungsanstrengungen dieser beiden Staaten. Hierbei liegt der Fokus Chinas zwar immer noch auf einer hypothetischen militärischen Auseinandersetzung mit Taiwan. Sowohl in China als auch in Indien sind aber auch weitergehende maritime Interessen mittlerweile nachdrücklich artikuliert worden. Gerade die Frage nach der Sicherheit der Seeverbindungslinien (SLOCs – Sea Lanes of Communication) spielt für beide Staaten eine große Rolle. Dies vor allem vor dem Hintergrund der Abhängigkeit vieler asiatischer Staaten von einer gesicherten Rohölversorgung aus dem Nahen Osten. Neben den USA als dominierender maritimer Macht in Asien werden sich die Rüstungsanstrengungen Chinas, Indiens und auch Japans auf Mittel und Wege zur Sicherung dieser Schlagadern der Weltwirtschaft richten. Dass diese Rüstungs- und Modernisierungsanstrengungen keineswegs zwangsweise konfliktiv in eine Rüstungsspirale führen müssen, wird in den verschiedenen Beiträgen deutlich. Die strategischen Diskussionen in den betrachteten Staaten zeigen zudem, dass die Lageanalyse hinsichtlich der großen Bedeutung dieser Seeverbindungslinien weniger umstritten ist als die daraus zu ziehenden Konsequenzen. Es mag zwar Potential für eine kooperative Herangehensweise an diese strategische Herausforderung geben, doch verweisen Rüstungsabsichten auf ein ernst zu nehmendes Eskalationspotential. Insgesamt liegt der Schwerpunkt des Buches mehr auf der Analyse denn auf der Prognose. Dies stellt angesichts der Gefahr von sich selbst erfüllenden Prophezeiungen in einem derart sensiblen Gebiet einen Pluspunkt dar.

Der Band zeichnet sich insgesamt durch eine konsequente Struktur aus. Zunächst wird die historische Entwicklung der maritimen Machtverhältnisse der Großregion in groben Linien nachgezeichnet: aus der Perspektive des imperialen Chinas, des imperialen Großbritanniens und der USA. Die systematisch starke Berücksichtigung geographisch nicht-asiatischer Mächte, nämlich der USA und Großbritanniens, stellt in diesem Teil des Buches einen Pluspunkt dar. Die Betrachtung des US-amerikanischen maritimen Engagements in der Region nimmt eine plausible Scharnierfunktion zwischen historischer Betrachtung und Behandlung der gegenwärtigen maritim-strategischen Entwicklungen ein. Hierdurch wird der amerikanischen Perspektive allerdings ein großer und vielleicht zu großer Raum gegeben. Die sich daran anschließende Analyse Chinas, Indiens und Japans vermittelt wiederum einen guten Eindruck von der Großmächtedynamik in der Region. Allerdings unterbleibt die Verzahnung der unterschiedlichen Perspektiven weitestgehend, und gerade der Blick auf China ist im Vergleich zu lang und zu detailverliebt geraten. Allerdings ist aufgrund der begrenzten Integration der verschiedenen Beiträge ein selektives Lesen durchaus möglich. Der abschlie-

ßende Artikel zum Verhältnis zwischen China und den südostasiatischen Staaten durchbricht die Systematik des Buches, ebenso wie das gesonderte Kapitel zur Bedeutung der Entwicklung einer zivilen chinesischen Tankerflotte. Leider fehlt aber die Einbeziehung der russischen Perspektive.

Insgesamt bleibt der Betrachtungsgegenstand des Sammelbandes auf die maritime Großmächtedynamik beschränkt. Es handelt sich hierbei um eine in weiten Teilen an der realistischen Theorie der internationalen Beziehungen orientierte Betrachtung. Obwohl gerade auch unter Bezug auf A.T. Mahan wiederholt auf die über das rein Militärische hinausgehende Bedeutung von Seemacht verwiesen wird, bleiben wesentliche Fragen unbeleuchtet. Eine systematische Berücksichtigung der jeweiligen Politik der Großmächte in regionalen und globalen Institutionen (wie beispielsweise der International Maritime Organization, IMO), die sich mit Fragen maritimer Politik auseinandersetzen, wäre zuträglich und angemessen gewesen. Auch eine systematische Auseinandersetzung mit den völkerrechtlichen Rahmenbedingungen für maritime Sicherheit wäre erforderlich gewesen.

Darüber hinaus kommt die Begründung und Analyse der Bedeutung von gesicherten Seeverbindungslinien zu kurz. Hier hätte eine systematische ökonomische bzw. wirtschaftsgeographische Lageanalyse – dem Buch ist kein einziges Kartenwerk beigefügt worden – einen Mehrwert für den Leser schaffen können. Stattdessen bleibt der Eindruck, dass die Bedeutung des maritimen Verkehrs für einzelne Volkswirtschaften sowie für die Weltwirtschaft an vielen Stellen mehr unterstellt, denn nachgewiesen wird. Ebenso wenig wird in diesem Bereich die erforderliche Differenzierung vorgenommen: Eine einseitige Fokussierung auf den fossilen Energierohstoff Öl lässt die für die Weltwirtschaft extrem wichtigen Containerverkehre ebenso außer Betracht wie den Transport anderer Energierohstoffe (den Verweis auf Flüssiggasverkehre einmal ausgenommen) und Massengüter. Auch Gefährdungen abseits der potentiellen Großmächtedynamik hätten unter Bezugnahme auf maritimen Terrorismus und Piraterie systematischer dargestellt werden können. Diese Auslassungen hätten mit begrenztem Mehraufwand vermieden werden können.

Fazit: Die Herausgeber und Autoren werden dem zu Beginn formulierten Anspruch vollauf gerecht: »This book by no means represents the final word on Asia's seafaring future. We do hope it will jump-start a serious intellectual discourse on a long neglected subject.« (S. 16)

Das vorliegende Buch behandelt eine gerade auch in der deutschen Debatte zu unrecht weitgehend vernachlässigte Perspektive, die für die Einschätzung der globalen sicherheitspolitischen Situation von großer Relevanz ist. Es wird dem Fachpublikum aus dem Bereich der maritimen Sicherheits- und Rüstungspolitik zwar keine wesentlichen neuen Einsichten bringen, bietet aber dem mit der Thematik noch nicht oder nur oberflächlich vertrauten Leser einen guten Überblick über die vielschichtige Thematik und ihre regionale Dimension. Dabei fallen allerdings systematisch nur begrenzt zu rechtfertigende Auslassungen (inhaltlich

und geographisch) negativ auf. Ebenso bleibt die einseitige theoretische Bezugnahme auf Alfred Thayer Mahan für Leser, die sich näher mit maritimer Strategie auseinandergesetzt haben bzw. dies wollen, etwas unbefriedigend. Insgesamt aber können in aktuellen Debatten über maritime Sicherheit viele der nicht behandelten Themen und Hintergründe schnell erschlossen werden. Der große Vorteil des Buches ist, dass es ein Bewusstsein für eine Dynamik schafft, die jenseits des Horizontes deutscher sicherheitspolitischer Analysen zu liegen scheint. Die Perspektive, dass jüngste Entspannungsprozesse (die in diesem Werk noch nicht berücksichtigt werden konnten) einige der behandelten potentiell konfliktiven Verhältnisse wahrscheinlich und hoffentlich entschärfen können – beispielsweise im chinesisch-japanischen Verhältnis –, beeinträchtigen die Aussagekraft des argumentierenden Buches nicht wesentlich.

*Marius Müller-Hennig,  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Jakarta*

**RICHARD KOZUL-WRIGHT / PAUL RAYMENT:  
The Resistible Rise of Market Fundamentalism  
Rethinking Development in an Unbalanced World**

London/New York 2008

Zed Books, 176 S.

**B**eide Autoren kommen aus dem Umfeld der UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), die seit Jahren als Hochburg der Kritik am westlich dominierten globalen Kapitalismus bekannt ist. Das Buch erfüllt die entsprechenden Erwartungen. Kozul-Wright und Rayment nehmen sich alle lange herrschenden Paradigmen vor: die Überlegenheit der Marktsteuerung, die allgemeine Vorteilhaftigkeit eines möglichst unregulierten internationalen Handels und Kapitalmarkts, die Hoffnung auf automatische Aufholprozesse in der Weltwirtschaft. Ihre konträre Botschaft lautet: Erfolgreiche Entwicklung braucht Raum für eigene Aufholstrategien mit starken politischen Steuerungsmöglichkeiten. Die simplen Ratschläge der Marktfundamentalisten müssen einer komplexeren Synergie von Staat und Markt weichen, für die es keine »quick fixes« gibt, sondern die in jeder Gesellschaft entsprechend den lokalen Bedingungen entwickelt werden muss. Blicke es bei dieser wohlgemeinten Botschaft entwicklungsfreundlicher Gutmenschen, so wäre dieses Buch zwar zur Erbauung Gleichgesinnter geeignet, aber für wenig mehr. Aber es liefert erfreulich viele zusätzliche Argumente und Fakten, untermauert mit zahlreichen Tabellen und gestützt auf die Auswertung einer Vielfalt von empirischen Studien.

Nach einer einleitenden Darlegung ihrer Grundpositionen untersuchen die Autoren in vier empirisch-analytischen Kapiteln die Geschichte der Globalisierung

vor dem Ersten Weltkrieg, die Wachstumswirkungen von Handel und Finanzströmen, den Zusammenhang von multinationalen Unternehmen, Auslandsinvestitionen und ungleicher Entwicklung sowie den Beitrag der Globalisierung zur weltweiten Einkommenskonvergenz bzw. -divergenz. Danach folgen drei mehr politische Kapitel, in denen sie Konzepte für eine alternative globale Ordnung ausarbeiten, die bessere Bedingungen für erfolgreiche Entwicklung bietet.

Das historische Kapitel zeigt, dass die Avantgarde der Industrieländer (Großbritannien, Deutschland, USA etc.) zuerst ihren eigenen Entwicklungsprozess vorantrieb, bevor sie sich dem Weltmarkt öffnete. Der Erfolg des Westens beruht also nicht auf Freihandel, sondern umgekehrt. Diesen Befund überprüfen die Autoren dann für die globale Entwicklung nach 1945. Es zeigt sich, dass Wachstum keineswegs mit der Öffnung der jeweiligen Volkswirtschaften verknüpft ist. Die Integration in den Weltmarkt ist ein zwiespältiger Prozess, der Kosten und Nutzen mit sich bringt und bei dem die Risiken schnell überwiegen, wenn er nicht sorgfältig politisch gemanagt wird.

Beeindruckend ist etwa der Vergleich der Entwicklung der Weltmarktanteile beim Handel und bei der Wertschöpfung im Industriesektor. Es ist satzungsbekannt, dass der Welthandel schneller wächst als die Weltproduktion. Vergleicht man aber den Anteil der reichen Länder und verschiedener Entwicklungsländergruppen, so zeigt sich, dass die Industrialisierung für viele Länder zwar Exporterfolge bringt (ihr Anteil an den Weltexporten steigt stark), aber oft weit geringeren Wohlstand (ausgedrückt im Anteil an der globalen Wertschöpfung). Auch die Analyse der globalen Finanzströme ist ernüchternd, vor allem im Lichte der Asienkrise. Neben geringen und volatilen Wachstumseffekten heben die Autoren die Konzentration des gesamten Integrationsprozesses auf einige wenige Länder hervor. Im Ergebnis sind seit 1950 die Pro-Kopf-Einkommen der meisten Entwicklungsländer relativ zu denen der OECD-Länder gesunken – mit der wichtigen Ausnahme von Ostasien. Zu all diesen Aspekten liefert das Buch gutes Datenmaterial, das allerdings meist nicht weiter zurück als bis 2001 oder 2003 reicht, so dass die Effekte der letzten Rohstoffpreishausse, die das Bild wieder etwas zugunsten der Entwicklungsländer verändert haben dürften, nicht berücksichtigt sind.

Der zweite Teil des Buches widmet sich Überlegungen einer entwicklungsförderlichen Weltordnung. Er ist unterm Strich weniger beeindruckend. Am konkretesten sind noch die Überlegungen zu einem globalen Marshallplan. Sicher wäre eine Welt von demokratischen, sozial verantwortlichen Staaten, die ernsthaft die Entwicklung ihrer Länder vorantreiben wollen und dazu einerseits die notwendigen öffentlichen Investitionen unternehmen und andererseits den privaten Akkumulationsprozess in produktiven (statt spekulativen oder luxuskonsumtiven) Bahnen halten, wahrscheinlich die beste aller möglichen Welten. Und sicher ist auch, dass eine einseitig auf Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung ausgerichtete Weltordnung keinen optimalen Rahmen für diese Strategie darstellt.

Aber so sehr man – oder zumindest der Rezensent – diesen Konzepten zuneigen kann, so bedauerlich ist an dieser Stelle eine gewisse politökonomische Blindheit der Autoren, die wahrscheinlich auch von ihrer Position bei der UNCTAD herrührt. Die Interessen vieler Eliten in den Entwicklungsländern bleiben außerhalb ihres Analyse Rahmens. Häufig handelt es sich um Staatsklassen, die ihre Volkswirtschaften eher ausplündern als entwickeln. Mehr Markt könnte hier wünschenswerten Druck erzeugen, scheitert aber meist an fundamentalen Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen. In Rentenökonomien funktionieren in der Regel weder der wünschenswerte Profit-Investitions-Export-Nexus noch die Demokratie, da Renten kaum investiert, sondern klientelistisch verteilt werden. Auf diesen Sachverhalt wird zwar kurz auf S. 182 ff in einem Abschnitt über Ungleichheit eingegangen, aber er bleibt relativ abstrakt und bezieht sich generell auf den wachsenden Reichtum der reichsten Einkommensgruppen und deren Tendenz, sich Vermögensrenten anzueignen statt produktive Investitionen durchzuführen. Ob sich die reichen Eliten der armen Länder im Rahmen eines Marshallplans zu einem anderen Verhalten bringen lassen, darf man wohl bezweifeln.

*Michael Dauderstädt,  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn*

#### **DANI RODRIK:**

#### **One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth**

Princeton/Oxford 2007

Princeton University Press, 278 p.

**D**ani Rodrik's latest book is a collection of articles written between 2000 and 2006 on various facets of development and globalization. Like most of his work, this book is an inspiring contribution to the persistently lopsided discourse on development economics. Notwithstanding the numerous setbacks encountered by standard recipes of economic orthodoxy in the last one and half decades, well-established interests in the industrialized countries continue to nurture the basic prescriptions of what was once called the Washington Consensus for development and industrialization. The struggle against this mighty imperative to privatize, liberalize, and deregulate, promulgated relentlessly by the Washington-based protagonists of »the Consensus,« saw a couple of windows of opportunity to come up with more sophisticated and balanced ideas that would – for a change – also serve the interests of the people in developing and transition countries, and not only the elites, as is usually the case. In fact, today we can observe some degree of institutional learning in the direction of a more flexible and country-specific approach to development strategies. There are a number of good reasons for this marginal change in orthodox reasoning. One is the stunning eco-

conomic success of countries that did *not* follow the Washington Consensus, especially China and South Korea. Another good reason for this change is prominent figures, such as Dani Rodrik, who think against the grain but are also masters of mainstream economics.

»One Economics, Many Recipes« can be regarded as a synthesis of this discursive strategy. It starts out with an interpretation of the orthodox mantra of growth, namely »free markets and sound money.« Key to this exercise is the tracing of Asian counterfactuals or »anomalies« (p. 19) in contrast to the mainstream development ideal. An extensive list of country examples is scrutinized, and Rodrik concludes that »it is difficult to identify cases of high growth where unorthodox elements have not played a role« (p. 40). Unorthodox measures are policies that can be located somewhere between the Washington Consensus and purely state-led strategies. One option is an active industrial policy implemented by strong governments directing capital in a particular direction in order to climb the ladder of industrialization and productivity. South Korea's alternating strategy of export orientation and import substitution combined with a »heavy-handed interventionism« in the field of exchange rate and wage policy is an illustrious example of this. Hence, development and growth are always the product of a »contingent relation between the economic environment and policy implications« (p. 55), which is the first basic message of this book.

The second chapter (co-authored with Ricardo Hausmann and Andrés Velasco) on growth diagnostics, develops a strategy for figuring out policy priorities on the basis of neoclassical economics; that is, »many recipes« are elaborated, first technically and then on the basis of a number of country examples. Three theoretical factors for growth are identified: returns to accumulation, private appropriability, and the cost of financing accumulation (p. 63). Drawing on the example of Brazil, the binding constraint on higher growth and convergence toward higher levels of income is identified as the paucity of domestic savings. According to the author(s), a number of problems arise from this shortage, such as the need to borrow money from abroad and the corresponding perception of the country as being on the brink of bankruptcy, creating a dangerous dependency on external sentiment. In short, the diagnosis is that growth is limited by the availability of savings; in other words, the focus should be on this one problem. The World Bank's recipe, in contrast, focused on the investment climate in Brazil, which is deemed counterproductive as higher demand for investment will eventually complicate public debt dynamics (through real higher interest rates) and generate more adverse selection in private financial markets (and hence, potentially worse investments) (p. 78). The need to focus on the primary root of economic underperformance is Rodrik's second message.

Economists should provide the tools for identifying the core obstacles to growth – no more, no less. This new modesty on the part of economists would leave more room for contingency, politics, and therefore ownership of reforms

in the respective country. The book remains somewhat vague concerning the role economists and their »one economics« might play in designing a growth strategy. It positions itself between a nihilistic approach (such as »economics is useless«) and the arrogance of the almighty to-do list of the Washington Consensus. Some might call it a weakness of the book, but it might also be part of Rodrik's agenda to adopt the neoclassical paradigm and adapt it for his own progressive recipes. Economists should evaluate trade-offs, not advocate policies. Of course, trade-offs vary in terms of the perspective from which they are viewed and it is to the book's credit that it tries to refract the neoclassical lens.

For example, in the chapter on industrial policy the author makes a case for a »carrot-and-stick strategy« with a deliberate focus on a mix of Keynesian and Schumpeterian policies provided by a strong state. Such carrots could be subsidies of some kind, trade protection, or the provision of venture capital. On the other hand, the »stick-side« would have to guarantee that bad projects are phased out. The case in favor of industrial policy takes into account the fact that markets do malfunction, though not as a consequence of too much state interference, which is the mainstream argument, rather the opposite (p. 150). Good governance and solid institutions are therefore the logical topics for the next chapters.

Regulation of markets is common sense across all economic paradigms; governance of markets falls within the paradigm of macroeconomic management, which is generally associated with Keynesianisms of different varieties (neo-, post-, monetary). Rodrik avoids such labeling and would probably prefer to be put into the institutionalist corner, which is probably the most unsuspecting playground for a number of unconventional economic ideas. Global economic governance would need institutions such as a genuine international lender of last resort, as well as national social security institutions and participatory political regimes, which tend to deliver higher-quality growth. Democracy (in a broader sense) is the »metainstitution« that elicits and aggregates local knowledge and thereby helps build better institutions (p. 166). Rodrik's rather emphatic understanding of democracy is based on his evidence that it delivers stability, predictability, and better distributional outcomes (p. 169–83).

In the last part of the book, which deals with globalization, participation and the concept of sovereignty are contextualized in terms of the »trilemma« of global economics and national politics. Under current structures, capital mobility, fixed exchange rates, and monetary autonomy do not go together, which is why open economies seem to be wearing a »Golden Straitjacket,« meaning a »Pepsi or Coke?« style reduction of political choices (p. 201). Rodrik does his case a disservice here. His intention is to argue in favor of a progressive global economic governance (a re-creation of the Bretton Woods compromise in the short run, and a global federalism in the long run), but in the end this third message of the book might even provide a boost to mainstream recipes. The reason is that neither his idea of enhanced international cooperation under a system of »temporary opt-

outs« (p. 205) nor his concept of global federalism are entirely convincing as they are mainly structured in terms of a set of premises which are methodologically rather limited in capturing the dynamic processes of institutionalization.

The book's strongest arguments are based on the right mix of state intervention to kick-start growth and legitimize industrial policy, apart from the »laundry list« of the Washington Consensus. The mainstream free trade fetish is also impressively dismantled, although the author is not arguing against trade: »The relevant point is that the benefits of trade openness are now greatly oversold« (p. 221).

*Christian Kellermann,  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin*

**BIRGIT MAHNKOPF / ELMAR ALTVATER:**

### **Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt**

Münster 2007

Westfälisches Dampfboot, 304 S.

**N**ach dem Platzen des Traums einer gemeinsamen europäischen Verfassung durch die ablehnenden Referenden der französischen und der niederländischen Bevölkerung im Jahre 2005 ist die EU mit dem Negativvotum der Iren über den modifizierten »Verfassungsvertrag« erneut in eine tiefe Krise geschlittert. Was aus den gescheiterten Referenden folgte, war allerdings nicht etwa eine umfassende Diskussion über den Verfassungsinhalt oder über die hinter der Ablehnung steckenden Motive und Ängste der Bevölkerung. Auch in weiten Teilen der Medien spielte dies eine eher untergeordnete Rolle. Vielmehr entwickelte sich eine Debatte, wie ein Verfassungsvertrag möglichst ohne weitere Zwischenfälle bzw. trotz des Negativvotums wie im Falle Irlands verwirklicht werden kann. Umso wichtiger ist eine öffentliche und kritische Auseinandersetzung über das Selbstverständnis der Europäer; darüber, wie, unter welchen Konditionen und auf Basis welcher Übereinkünfte, gemeinsamer Werte und Normen das Zusammenleben in der Europäischen Union in Zukunft verfasst sein soll.

Ausreichend Diskussionsstoff hierfür bietet das Autorenpaar Birgit Mahnkopf und Elmar Altvater mit seinem Buch »Konkurrenz für das Empire – Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt«. Der emeritierte Politikprofessor Elmar Altvater und die Professorin für europäische Gesellschaftspolitik an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin, Birgit Mahnkopf, beides »Altermondialisten«, Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats von Attac und zudem Verfasser des globalisierungskritischen Standardwerks »Grenzen der Globalisierung«, unterziehen die Funktionslogik der Europäischen Union in ihrem neuesten Buch einer materialistischen Generalanalyse – oder vielmehr einer Generalkritik.

Das Buch ist in acht Kapitel gegliedert und inhaltlich sehr breit angelegt. Es kann in zwei Teilen gelesen werden: Zum einen werden die inneren Strukturmerkmale der europäischen Integration (Politische Ökonomie, europäische Staatlichkeit und Gesellschaftsmodell) beschrieben und bewertet. Danach folgt eine Analyse der außenpolitischen Strategien der EU in Bezug auf die Umwelt-, Energie-, Handels- und Währungspolitik.

Im ersten Kapitel entwerfen die Autoren die Grundthese, auf die sich die darauf folgenden Kapitel beziehen: Demnach agiert die EU »geopolitisch«, indem sie ein »Bündel von Strategien der imperialistischen Expansion politischer Macht im ökonomischen Interesse« (S. 39) verfolgt. Wo die Geoökonomie, worunter sowohl die Ausweitung des Handels über Verträge und Kooperationsabkommen als auch die europäische Erweiterung gefasst werden, an ihre Grenzen stößt, tritt folglich das Mittel der Geopolitik in Form eines neuen europäischen Imperialismus auf den Plan. Dieser weltpolitische Anspruch der EU führt zur »Konkurrenz für das Empire«, dessen Zentrum die USA darstellen. Der Gegenstand der Konkurrenz: Ressourcen, neue Absatzmärkte und Investitionsmöglichkeiten.

Nach einem kurzen historischen Abriss der Entstehungsgeschichte wird die Erweiterung und Vertiefung der Integration analysiert, die vor allem durch Her- und Sicherstellung der Marktfreiheiten, also negativer Integration über politische Deregulierung zugunsten der großen Marktakteure und stärkerem Wettbewerb charakterisiert ist. Die EU stellt eine Vereinigung von Marktakteuren dar, der es an positiver Integration über ein europäisches Gesellschaftsmodell mangelt. Die durch die Dreifaltigkeit in Form von Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung gekennzeichnete Politik verhindert auch die Entstehung einer starken europäischen Zivilgesellschaft, die eine europäische Öffentlichkeit zu bilden imstande wäre und darüber eine positiv-soziale Integration forcieren könnte. Diese fortbestehende marktzentrierte »Hayeksche« negative Erweiterung und Vertiefung der Integration führt in der EU zu einer Verstärkung der Einkommensungleichheiten zwischen den Regionen und den Gehaltsgruppen, zur Prekarisierung der Arbeit, zu einer divergenten Entwicklung der Lohnstückkosten und ist darüber hinaus nicht in der Lage, die Arbeitslosigkeit zu senken.

Aus einer staatstheoretischen Perspektive reflektieren die Autoren die »Herausbildung einer europäischen Staatlichkeit« anhand der Kriterien Recht, Geld sowie Macht und Konsens. Diese Bereiche weisen allesamt neoliberale Charakteristiken auf. Für den Bereich des Rechts stellen die Autoren fest, dass der Verfassungsvertrag von den Logiken der beschriebenen negativen Integration geprägt ist und bestimmte wirtschaftspolitische Konzepte für die Zukunft festschreiben sollte. Alternative Konzepte würden somit ausgeschlossen. Der Anspruch der EU als »Weltpolitist« spiegelt sich in der Militarisierung und Aufrüstung wider, die in der Verfassung festgehalten sind. Die Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik der Mitgliedsstaaten ist durch das Primat der monetären Stabilität über die Maastricht-Kriterien der Flexibilität beraubt. Die einheitliche Geldpolitik auf Basis un-

terschiedlicher Wirtschaftsniveaus kann deshalb, auch angesichts des verschärften Steuerwettbewerbs, zu weiteren sozialen Verwerfungen führen. Die Zustimmung der Bevölkerung zu diesen Politiken, die in gewissem Maße notwendig für deren Durchsetzung ist, wird im Sinne Foucaultscher *Gouvernementalité* über die Kommunikation von Sachzwanglogiken hergestellt und führt zur Akzeptanz des ökonomischen Neoliberalismus.

Besonders kritisiert wird das im Rahmen der Lissabon-Strategie verfolgte Ziel, die wettbewerbsfähigste Region der Welt zu werden. Diesem Ziel wird alles untergeordnet. Der soziale Dialog und die Ansätze eines europäischen Sozialmodells stehen deshalb auch stets im Dienst eines »neoliberalen Projekts (...) des übergeordneten Wettbewerbsprinzips« (S. 127). Soziale Kohäsion ist für die Autoren durch diese Formen negativer Integration mit entfesseltem Standortwettbewerb nicht realisierbar.

Die Umsetzung der Lissabon-Strategie innerhalb der EU findet ihre Fortsetzung im »Global Europe«-Projekt. Hierbei sollen die nationalen Gesetzgebungen und Ordnungspolitiken die Unternehmensautonomie und die Liberalisierung des Beschaffungswesens zur Stärkung des freien Handels sicherstellen. Ziel ist es, die Handelsbarrieren zu den europäischen Märkten zu senken, um im Gegenzug Marktzugang und Investitionsmöglichkeiten in Entwicklungs- und Schwellenländern zu schaffen. Durch die Harmonisierung von Regulierungen sowohl innerhalb als auch im Verhältnis zu den USA soll die EU als Global Player in der Weltwirtschaft gestärkt werden. Harmonisierung des Binnenmarktes und Regulierungskonvergenz werden in eine aggressive Außenhandelspolitik zur Stärkung der multinationalen Konzerne übersetzt. Diese als neu charakterisierte Außenhandelspolitik ist von einer Abwendung vom Anspruch des Einklangs von Handelspolitik mit Menschenrechten, Demokratie sowie entwicklungs- und umweltpolitischen Zielen gekennzeichnet.

Als Beispiele werden die entwicklungsfeindlichen Forderungen in den GATS-Verhandlungen und die Ziele und Forderungen innerhalb der Verhandlungen über die Economic Partnership Agreements (EPAs) diskutiert, die in eklatantem Widerspruch zu den Rechten und Bedürfnissen der Menschen im globalen Süden sowie den Interessen der Beschäftigten, der Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Industrieländern stehen.

Ein ähnlich schlechtes Zeugnis stellen die Autoren der Energie- und Umweltpolitik der EU aus. Diese habe die Gestalt eines »ökologischen Imperialismus« (S. 188). Gemessen am ökologischen Fußabdruck leben die Europäer weit über ihre Verhältnisse. Daher müssen in diesem Kontext Verteilungs- und Gerechtigkeitsprobleme sowie Fragen des Lebensstils und der Produktionsweise thematisiert werden. Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Lissabon-Strategie ist die EU auf den Import natürlicher Ressourcen angewiesen. Daher findet Lissabon auch hier seine nach außen gerichtete Ergänzung. Im globalen Kampf um das »Peak Oil« ist die EU »in wichtigen Ölregionen geopolitisch und militä-

risch präsent« (S. 202). Auch hier gerät die EU in Konkurrenz zum Empire. Politischer und militärischer Druck wird eingesetzt, wo der Zugang zu Energiereserven über Freihandel und diplomatische Vereinbarungen nicht zustande kommt. Der Einsatz in Afghanistan wird so als neuer »Öl-Imperialismus« interpretiert. In diesem Zusammenhang wird auf den Klimawandel als Folge der uneingeschränkten Nutzung fossiler Energie und auf Fragen der globalen Umweltgerechtigkeit hingewiesen. Nur eine radikale Abkehr von der Nutzung fossiler Energiequellen und der Übergang zur Nutzung erneuerbarer Energien könne in Zukunft dauerhaft Frieden und Wohlstand gewährleisten. Dies setze eine Umwälzung der bestehenden Energiekette und der Produktion, der Lebensweise und der Konsummuster voraus. Am Ende steht für die Autoren die Nutzung der Energie im Rahmen einer solidarischen Ökonomie.

Dass auch hinsichtlich der Welt- und Ölwährung die EU zunehmend als Konkurrent zu den USA auftritt und welche Konsequenzen sich daraus ergeben, wird in einem weiteren Kapitel analysiert. Der Euro gewinnt als Weltwährung an Bedeutung. Ein Wechsel vom Petrodollar zum »Petro-Euro« wird für die Ölexporture damit reizvoller.

Abschließend werden verschiedene europäische Zukunftsszenarien diskutiert, und hierin liegt der eigentliche Wert des Buches: Aus der profunden Kritik an der EU ergibt sich nicht etwa die generelle Ablehnung der europäischen Integration, sondern der progressive Hinweis darauf, dass jenseits von Sachzwängen immer verschiedene Zukünfte möglich sind und der eingeschlagene, von den Autoren als imperialistisch-neoliberal charakterisierte Weg keineswegs alternativlos ist. Durch die deskriptive Vorgehensweise, der stets ein normativer Schluss ansteht, bietet das Buch viele kritische Gedanken und Sichtweisen. Die Alternativen bleiben allerdings sehr vage. Vor allem bei der Kritik der negativen Integration bleiben konkrete Vorschläge aus. Hier wird deutlich, dass die inhaltliche Breite des Buches oft zu Lasten der Tiefe geht. Dass es zum Beispiel nicht etwa nur eine diffuse neoliberale Grundausrichtung der EU, sondern auch unterschiedlichste tradierte Systeme nationaler Sicherung sind, die der Einigung zugunsten einer Wohlfahrtsunion im Sinne positiver Integration entgegenstehen, bleibt völlig unbeachtet. Dabei wäre gerade hier eine differenzierte Analyse unter Beachtung der Vetospielerpositionen fruchtbar gewesen. Lediglich im Kapitel über Klimawandel, Energiesicherheit und den »ökologischen Imperialismus« der EU mündet die Kritik in progressiven und weitreichenden Alternativvorschlägen. Die Autoren weisen auf die große Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Bewegungen für die Formulierung von alternativen »Zukünften« und die Zurückgewinnung öffentlicher Diskursräume zur Schaffung einer Gegenöffentlichkeit hin. Überhaupt ist das Buch von einem kämpferischen Duktus gekennzeichnet, die vielen wertvollen und weiterführenden Gedanken sind an eine teilweise polemische argumentative Rhetorik angeschlossen. Wer sich daran nicht stört, wird durch eine Menge fundamentaler argumentativer Kritik belohnt.

Das Buch kann man als eine Art kritischen EU-Reader verstehen, den man auch als solchen lesen sollte: Man muss nicht mit allen Argumentationen und Wertungen übereinstimmen, der holistische Ansatz bietet aber wertvolle Denkansätze. Es ist daher als erfrischende, über die kleinteiligen europapolitischen Debatten und wissenschaftlichen Auseinandersetzungen hinausgehende Kritik für alle zu empfehlen, die einen Überschuss an Utopie und Freude am kritischen Denken haben und *diese* europäische Einigung aus kritischer Perspektive betrachten möchten.

*Julian Wenz,  
Berlin*

### **KLAUS ZAPKA:**

#### **Europäische Sozialpolitik. Zur Effizienz (supra-)nationaler Sozialpolitik**

Göttingen 2008

Cuvillier Verlag, 326 S.

**D**as aktuelle Buch von Klaus Zapka über »Europäische Sozialpolitik« mit seinem Fokus auf deren Effizienz zeichnet in drei Kapiteln die Entwicklung der Europäischen Sozialpolitik nach. Europäische Kompetenzen zur Sozialpolitik sind nach Zapka sukzessive Reaktionen auf Reform- oder Erweiterungsprozesse der Europäischen Union. Sie versuchen, das Wirtschaftsregime der EU sozialpolitisch abzustützen und damit zu stabilisieren. Für zwei repräsentative sozialpolitische Bereiche (*soft* und *hard law*) erläutert der Autor die Logik europäischer Sozialpolitik, mit teils nicht unproblematischen Auswirkungen für Sozialstaaten mit hohem Wohlfahrtsstatus. Seine Thesen zur möglichen weiteren Entwicklung lösen zweifellos unterschiedliche Resonanzen aus, zugleich aber sind sie auch äußerst interessant.

Zapkas Buch erscheint nahezu zeitgleich mit dem »Wochenbericht Nr. 10/2008« des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), dem zufolge die – für die politische Systemstabilität unerlässliche – Mittelschicht einem stetigen Schrumpfungs- und Verarmungsprozess und damit einem deutlichen Wohlstandsverlust ausgesetzt ist. Das Absinken von Haushaltseinkommen der Mittelschicht ist danach erheblich stärker ausgeprägt als der Aufstieg von Personen in höhere Einkommensklassen. Das vom DIW beschriebene Phänomen der »Abwärtsmobilität« größerer Teile der deutschen Bevölkerung deckt sich daher mit der These von Zapka. Indikatoren hierfür sind die permanent sinkenden Anteile der Mittelstandseinkommen am volkswirtschaftlichen Gesamteinkommen sowie die sukzessive Deregulierung sozialpolitischer Schutzsysteme. Einerseits fördert die aus der Lissabon-Strategie (Europas Agenda 2010) resultierende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes geringer entlohnte Arbeitsverhältnisse; ge-

ringere Einkommen versorgen die sozialen Sicherungssysteme mit weniger Finanzmitteln, staatliche Transferleistungen für Soziales, Renten, Gesundheit werden anteilig reduziert. Andererseits etablieren steigender Produktivitätsdruck, die Realisierung komparativer Vorteile und der strukturell durch die Europäische Union initiierte Wettbewerbsdruck modernisierte arbeitsmarktpolitische Standards. Galt einst Sozialpolitik im Nationalstaat als Politik der Solidarität zugunsten schwacher Personen, so mutiert – nach Ansicht des Verfassers – nun die nationale Sozialpolitik unter Einfluss europäischer Maßstäbe zu einer eher marktkonformen Solidarität zum wettbewerblichen Vorteil von Unternehmen, zur »competitive solidarity«.

Daraus leitet Zapka, sowohl für das nationalstaatliche als auch für das europäische System eine diskussionswürdige aber auch brisante These ab: Im neoklassischen Mainstream der Volkswirtschaftslehre stoßen sozialpolitische Arrangements im Allgemeinen dann auf positive Unterstützung, wenn sie den Kriterien der Kosteneffizienz entsprechen. Gegen diese Perspektive mit ihren impliziten Prämissen zur sozialpolitischen Deregulierung wird vermutlich von den meisten Entscheidungsträgern aus Politik und Wirtschaft kein Veto eingelegt.

Klaus Zapka erweitert den sozialpolitischen Effizienzbegriff über den ökonomisch begründeten (Standort-)Kostenfaktor hinaus. Er zeigt neben der gesellschaftspolitischen Schutzfunktion von Sozialpolitik eine weitere auf, nämlich staatliche Sozialpolitik als wesentlicher Stabilisator von *makropolitischen* Systemen mit hohem Wohlfahrtsstatus. Dabei geht er methodisch den interessanten und materialreichen Weg einer historischen Analyse. Sie beginnt im Wilhelminischen Reich, verläuft sodann über die Weimarer Republik und das Dritte Reich, und endet schließlich mit der Bundesrepublik der Nachkriegszeit, der Ölpreis-induzierten Wirtschaftskrise ab Mitte der 1970er Jahre und der Epoche danach bis zur Arbeitsmarktreform Agenda 2010. Verliert staatliche Sozialpolitik ihre kompensatorischen Aufgaben, so entstehen durch das Auftreten neuer politischer *Veto-Player* langfristig instabile parlamentarische Verhältnisse.

Wird jedoch der Nationalstaat auf Dauer mit instabilen politischen Verhältnissen konfrontiert, so wird im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems wohl auch die Institution der Europäischen Union nicht davon verschont bleiben. Es besteht somit eine Interdependenz zwischen beiden politischen Systemen. Kurz: Erodiert staatliche Sozialpolitik, so erodiert auch die Zustimmung der Bevölkerung bzw. Wähler zur Europäischen Union. Eine – bislang tabuisierte – Auflösung der Europäischen Union ist langfristig nicht ausgeschlossen, wobei der Autor etliche und von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene Beispiele vorträgt. Klaus Zapka warnt folglich vor der Verharmlosung deregulativer Politiken durch ein Kartell aus Entscheidungsträgern von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft unterschiedlicher Provenienz.

*Klaus-J. Werner,  
Frankfurt a. M.*

**CHRISTOPHER M. WHITE:**

**Creating a Third World. Mexico, Cuba, and the United States During the Castro Era**

Albuquerque 2007

University of New Mexico Press, 264 S.

**B**eim Vergleich der Geschichte Mexikos mit der Kubas lassen sich einige interessante Parallelen entdecken. Beide gehören der kleinen Gruppe von Ländern im lateinamerikanischen Raum an, die im 20. Jahrhundert Schauplatz einer veritablen Revolution waren. Gilt die mexikanische Revolution (1910–1929) als erster Fall einer markanten historischen Zäsur auf dem Subkontinent, so steht die kubanische Revolution (1959) für den folgenreichsten nationalgeschichtlichen Einschnitt in der Region, weil der politische Systemwechsel im Kontext des Kalten Krieges auch gewaltige geostrategische Implikationen generierte. Eine weitere Gemeinsamkeit bildet die Tatsache, dass es den Protagonisten der Revolution in beiden Fällen gelang, die politische Macht nach dem erfolgreichen Umsturz dauerhaft auf kleine Führungszirkel zu konzentrieren, wobei in Mexiko ein pseudo-demokratisch/autokratisches und in Kuba ein diktatorisches Herrschaftskonzept zum Tragen kam. Dies unterscheidet die beiden Länder von den zwei anderen lateinamerikanischen Schauplätzen »wirklicher« Revolutionen: In Nicaragua wurde das Machtmonopol der Sandinisten nach zehn, in Bolivien die Vorherrschaft des MNR nach zwölf Jahren gebrochen.

Zum Zeitpunkt der Machtergreifung Castros blickte die mexikanische Partei der Institutionalisierten Revolution (PRI), die sich als Sachwalter des revolutionären Vermächtnisses verstand, bereits auf eine 30-jährige Regierungszeit zurück; 41 weitere Jahre sollten folgen.

Eine dritte Parallele bezieht sich auf das ausgeprägte Interesse der Hegemonialmacht USA an der politischen und wirtschaftlichen Situation in Kuba und Mexiko, was in erster Linie auf die geographische Nähe zurückzuführen ist. Mexiko verlor Mitte des 19. Jahrhunderts fast die Hälfte seines Territoriums an die USA, was im Zusammenhang mit dem wachsenden Macht- und Wohlstandsgefälle die Etablierung unverkrampfter bilateraler Beziehungen lange Zeit – und in gewisser Weise bis heute – behindert hat.

Lange Zeit schon Objekt der expansionistischen Begierde der USA, wurde Kuba nach Beendigung der spanischen Kolonialherrschaft in den ersten Jahrzehnten seiner republikanischen Existenz von Washington politisch unter Kuratel (»Platt-Amendment«) gestellt. Mit Ausnahme von Panama dürfte der Einfluss und die Abhängigkeit von den USA zur Mitte des 20. Jahrhunderts nirgendwo größer gewesen sein als dort. Mit dem Wechsel Kubas ins sowjetische Lager und den nachfolgenden Versuchen Castros, die kubanische Revolution in andere Länder Lateinamerikas zu exportieren, erhielt der Kalte Krieg in Nord- und Südamerika eine neue Dimension.

Der Strategie Washingtons, die lateinamerikanischen Länder auf eine gemeinsame politische Linie zu verpflichten, um Kuba in der Region zu isolieren, blieb ein voller Erfolg versagt, weil sich Mexiko weigerte, die US-Position zu unterstützen. 1964 war es allein Mexiko, das gegen den Ausschluss der kommunistischen Inselrepublik aus der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) stimmte. In den 1960er Jahren konnte Kuba in der Region einzig auf die Unterstützung Mexikos zählen, bis in den 1970er Jahren erste Risse in der anticastristischen Front sichtbar wurden, die sich dann in der nächsten Dekade deutlich verstärkten. Bis zum Machtverlust der PRI (2000) hat sich die mexikanische Regierung in (latein-)amerikanischen Foren und im Rahmen der UNO immer wieder als Verteidiger der kubanischen Souveränität, Kritiker des US-Handelsembargos und Fürsprecher eines friedlichen Miteinanders mit Castros Kuba profiliert, was im offiziellen Washington auf keinerlei Sympathien stieß. Kuba bezeichnete Mexiko in dieser Zeit stets als befreundete Nation und honorierte deren vom regionalen Mainstream abweichende Position unter anderem dadurch, dass Castro die realen Kräfteverhältnisse in der mexikanischen Politik stets akzeptierte und dort niemals oppositionelle Gruppen unterstützte. Das Sonderverhältnis zwischen Mexiko und Kuba im Machtschatten des Hegemons stellt aus zeitgeschichtlicher und politikwissenschaftlicher Perspektive zweifellos ein besonders interessantes Kapitel der Historie der interamerikanischen Beziehungen dar. Obwohl die wesentlichen Bestimmungsfaktoren und die Grundzüge der dieser singulären Dreiecks-Konstellation inhärenten Logik und Dynamik bekannt sind, gibt es von einigen wenigen unveröffentlichten Dissertationen abgesehen auf dem Buchmarkt keine Studie, die das Thema in systematischer und erschöpfender Weise behandelt. Mit der unlängst publizierten Untersuchung von Christopher White ist ein Aspirant für die Schließung dieser Lücke auf den Plan getreten.

White geht richtigerweise davon aus, dass die besondere Beziehung (»special relationship«) zwischen Mexiko und Kuba nur in stetem Rückbezug zur Position und den Interessen der USA verstanden und erklärt werden kann. Der Autor sieht im mexikanisch-kubanischen Verhältnis ein Musterbeispiel für seine (trotz mehrfacher Wiederholung nicht sonderlich originelle) These, dass die internationale Politik während des Kalten Krieges nicht einseitig von den Supermächten dominiert worden sei, sondern auch Handlungsspielräume für Drittwelt-Staaten geschaffen habe, deren Nutzung es ihnen ermöglichte, die Konturen und Dynamik der internationalen Beziehungen mitzubestimmen. Ein gänzlich anderes Kaliber weist hingegen seine Hauptthese auf, zu deren Begründung er im Verlauf der Untersuchung zahlreiche Argumente und Belege präsentiert: White möchte die in Mexiko und Kuba immer wieder beschworene Einzigartigkeit der freundschaftlichen und solidarischen bilateralen Beziehungen als imaginäres Konstrukt entlarven, dessen geringe inhaltliche Substanz in einem krassen Missverhältnis zum offiziellen Diskurs seiner Protagonisten steht. Mexiko fiel zweifellos der schwierigste Part in diesem Dreierverhältnis zu, weil es die Interessen und Erwar-

tungen seines mächtigen Nachbarn nicht einfach ignorieren konnte. Laut White hat Mexiko den USA die Tolerierung seiner Castro-freundlichen Außenpolitik dadurch erleichtert, dass es die Bemühungen des Hegemons zur Zurückdrängung des kubanischen Einflusses in Lateinamerika insgeheim unterstützte. Diese Kooperation habe auch geheimdienstliche Aktivitäten der diplomatischen Vertreter Mexikos in Havanna eingeschlossen.

Ausgehend von einem historischen Rückblick auf die bilateralen Beziehungen bis zum Sturz Batistas legt White den Schwerpunkt seiner Betrachtung auf die Jahre 1959 bis 1970, welche den größten Teil der Amtszeit von Präsident López Mateos und das gesamte »sexenio« von Díaz Ordaz umfassen. Kapitel 2 thematisiert das Spektrum der innermexikanischen Reaktionen auf den Sieg Castros sowie dessen nachfolgende Hinwendung zum Sozialismus und die Bestrebungen der USA zur Eliminierung (Schweinebucht-Invasion) bzw. politischen Neutralisierung des kubanischen Regimes. Selbst durch die Ereignisse in Kuba stimuliert und erstarkt, entwickelte sich die primär aus dem »revolutionären« Flügel der Regierungspartei bestehende mexikanische Linke zu einem Hort der Solidaritätsbewegung mit Castro, an deren Spitze sich der legendäre Ex-Präsident Cárdenas engagierte. Am anderen Ende des politischen Spektrums formierten sich von der katholischen Kirche unterstützte konservative Kräfte und Verbände der Privatwirtschaft in antikommunistischen Organisationen, deren militante Propaganda nicht nur gegen Castros Kuba, sondern auch gegen dessen mexikanische Sympathisanten gerichtet war.

Spätestens mit dem Bruch zwischen Washington und Havanna erhielten sicherheitspolitische Erwägungen die Oberhand in der Lateinamerika-Politik der USA, und folglich wurde auch das mexikanisch-kubanische Verhältnis mit mehr Argwohn betrachtet. Während Kapitel 3 die Wahrnehmung der Entwicklung in Kuba und der diesbezüglichen Haltung Mexikos durch die US-Politik und -Öffentlichkeit behandelt, thematisiert das folgende Kapitel die kritischen Jahre 1962 bis 1964, in denen die Ausgrenzung der »roten Insel« aus der lateinamerikanischen Staatengemeinschaft erfolgte und Mexiko die einsame Position des einzigen Verbündeten des nunmehr zum Paria degradierten Kuba in der Hemisphäre übernahm.

Kapitel 5 enthält dann die Ausführungen, mit denen White die Oberflächlichkeit und Doppelbödigkeit der offiziell beschworenen bilateralen Solidarität nachweisen möchte. Das Ausmaß der geheimdienstlichen Kooperation Mexikos mit Washington in den Jahren 1964 bis 1970, als deren Schaltstelle die mexikanische Botschaft in Havanna fungierte, steht nach dem Urteil des Autors in deutlichem Widerspruch zur amtlich propagierten Partnerschaft. Die wenigen von White angeführten Fälle, in denen es zu Kontakten zwischen US-amerikanischen und mexikanischen Behörden bezüglich der politischen Umtriebe von Castro-Sympathisanten in Mexiko kam, rechtfertigen indes kaum die Behauptung eines »high level of enthusiasm and willingness to cooperate together against Cuba«

(S. 113). Ähnlich substanzarm erweist sich die These von der nachrichtendienstlichen Tätigkeit der mexikanischen Botschafter in Havanna für die USA. Richtig ist, dass mit Wissen des mexikanischen Außenministeriums die internen Aufzeichnungen mehrerer Botschafter an die US-Regierung weitergeleitet wurden. White vermag aber keine einzige Information zu präsentieren, welche die Bezeichnung »sensitiv« verdient. Was das US-Außenministerium oder die CIA durch die mexikanischen Dossiers erfuhren, war weder geheim noch irgendwie sicherheitspolitisch relevant. Das Lob höchster US-Regierungsmitglieder für die mexikanischen Dienste darf nicht – wie es White nahelegt – als Maßstab für die Qualität der übermittelten Informationen interpretiert werden. In dieser Rhetorik spiegelt sich primär die Genugtuung der US-Seite, dass sich Mexiko durch derlei Aktivitäten trotz seiner ungeliebten Kuba-Politik als verlässlicher Verbündeter darzustellen suchte. Auch die im Zusammenhang mit dieser Argumentation stehende Behauptung, dass die USA rasch die Nützlichkeit des Verbleibs einer letzten lateinamerikanischen Botschaft in Havanna erkannt und damit die dissidente Haltung Mexikos insgeheim akzeptiert hätten, vermag nicht zu überzeugen: Der durch die kuba-politische Nonkonformität des aus US-Sicht wichtigsten lateinamerikanischen Landes herbeigeführte außenpolitische Prestigeschaden ließ sich durch wie auch immer geartete Vorteile einer diplomatischen Vertretung vor Ort schwerlich kompensieren.

Kapitel 6 thematisiert die Regierungszeit Echeverría, der die Beziehungen zu Kuba im Kontext seiner Bemühungen, Mexiko eine Reputation als Fürsprecher der Dritten Welt zu verschaffen, deutlich intensivierte. Auch in jener Zeit kamen zum Teil äußerst kritische Berichte zur Innen- und Außenpolitik Kubas aus der mexikanischen Botschaft in Havanna, die der Autor auch dann als angebliche Belege für die Übereinstimmung mit sicherheitspolitischen Bedenken Washingtons präsentiert, wenn sie Banalitäten betreffen oder – nicht selten – totalen politischen Nonsens enthalten.

Die Zeitspanne 1976 bis 2000 wird in einem einzigen kurzen Kapitel abgehandelt, wobei die Amtszeit von Ernesto Zedillo (1994–2000) nur gestreift wird. Die Pflege guter Beziehungen zu Kuba unter López Portillo (1976–1982) wurde dadurch erleichtert, dass nicht nur Mexiko, sondern die große Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten zu der von den USA präferierten militärischen Option zur Beilegung der Bürgerkriege und Konflikte in Zentralamerika auf deutliche Distanz ging. Die Maßnahmen zur Bewältigung der mexikanischen Schuldenkrise (ab 1982) gingen mit einer steigenden Abhängigkeit von den USA einher, die sich vorerst nur in einer atmosphärischen Beeinträchtigung der Beziehungen zu Havanna auswirkte, ohne die offiziellen Prinzipien und die äußere Form der mexikanischen Kuba-Politik spürbar zu tangieren. Kulminationspunkt der unter Salinas de Gortari (1988–1994) beschleunigten marktwirtschaftlichen Reformen bildete die Beteiligung an der NAFTA, durch die nicht nur die wirtschaftliche Verflechtung mit den USA eine neue Qualität annahm, sondern auch der reale au-

ßenpolitische Handlungsspielraum Mexikos verkleinert wurde. Seither hatte die Demonstration (außen-)politischer Dissidenz zu den USA mehr denn je symbolischen Charakter, bis nach Regierungsübernahme von Vicente Fox eine wirkliche Wende in der Kuba-Politik eintrat. Die konservative Partei der Nationalen Aktion (PAN), die seit jeher die kuba-freundliche Haltung des PRI kritisiert hatte, beendete die Ära der »special relationship« zwischen den beiden Ländern.

Der Bezug auf die revolutionären Wurzeln gehörte zum Identitäts- und Legitimationsritual des PRI-Regimes. Die Unterstützung der kubanischen Revolution bot der arrivierten PRI-Elite die Möglichkeit, das verblassende eigene Revolutionsimage aufzupolieren, um damit dem Vertrauensschwund bei einem Großteil der eigenen Parteibasis entgegenzuwirken und Potentiale im linken Wählerspektrum zu aktivieren. Die Kuba-Politik erwies sich zudem als ideale Bühne, auf der man immer wieder Nonkonformität und Eigenständigkeit gegenüber dem übermächtigen Nachbarn demonstrieren konnte. Im Kalkül der PRI übertraf der innenpolitische Nutzen den bilateralen Schaden. Für Kuba erhöhte sich die politische Bedeutung des bilateralen Sonderverhältnisses vor allem dann, wenn sich mexikanische Präsidenten motiviert sahen, die Beziehung durch konkrete Kooperationsprojekte und/oder symbolische Gesten demonstrativ aufzuwerten. Auch in der Studie von White finden sich Verweise auf solche elementaren funktionalen Zusammenhänge innerhalb dieses einzigartigen triangulären Beziehungsgeflechts, allerdings eher verstreut und nicht in verdichteter Form.

Gegen Whites Qualifizierung der offiziell propagierten Solidaritätsbande als substanzarm lässt sich nichts einwenden, auch wenn diese Einsicht keineswegs neu ist. Nicht akzeptabel ist indes die Begründung dieses Urteils durch eine angebliche antikubanische Kooperation der mexikanischen Regierung mit den USA, deren Beweis der Autor schuldig bleibt. »Oberflächlich« und zu einem Gutteil »konstruiert« war die Beziehung immer schon, insofern sie keinerlei Sympathien für das jeweils andere Gesellschaftsmodell einschloss, was dem beiderseitigen politischen Nutzen der weitgehend imaginären Freundschaft keinen Abbruch tat.

Seitenweise gibt White Stellungnahmen antikommunistischer mexikanischer Organisationen und Publikationsforen wieder, ohne dass klar wird, welche Reichweite und Bedeutung diese in der mexikanischen Innenpolitik besaßen. Die politische Linie der PRI-Regierungen haben sie offensichtlich nicht verändern können. Muten diese Passagen weitgehend überflüssig an, werden andere wichtige Aspekte der Problematik völlig ausgeblendet. So wäre es z. B. interessant gewesen, etwas zu der Art der Verbindungen Kubas zur Partei der Demokratischen Revolution (PRD) oder zur Haltung Havannas zum Zapatisten-Aufstand zu erfahren.

Fazit: Das Schlüsselwerk zum Dreiecksverhältnis zwischen Mexiko, Kuba und den USA in der Ära Castro muss erst noch geschrieben werden.

*Karl-Dieter Hoffmann,  
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt*

## **Rückblick des Vorsitzenden auf sein Verständnis der Rolle des IPCC IPCC – der unwillige Diener<sup>1</sup>**

**BERT BOLIN:**

### **A History of the Science and Politics of Climate Change. The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change**

Cambridge (UK) 2007

Cambridge University Press, 277 S.

**D**er erste und langjährige Vorsitzende des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), der Schwede Bert Bolin, verstarb am 30. Dezember 2007. Am Schluss seines Lebens verfasste er einen Rückblick, der noch kurz vor seinem Tod erschienen ist. Dieser erweist: Der IPCC mit seinem »Science«-Verständnis, wie es insbesondere von seinem Vorsitzenden vertreten wurde, war mitverantwortlich für die Verzögerung jeglicher politischer Lösungsansätze. Der Elan im Raum der Politik in den frühen 1990er Jahren wurde (auch) damit zum Verpuffen gebracht.

### **Der tabuisierte Konflikt zwischen Politik und IPCC**

Nur ein einziges Mal wurde bislang ein solches Verdikt, wenn auch nicht in dieser Schärfe, öffentlich gemacht. Autor ist Raúl Estrada-Oyuela, im Jahre 1994 im Hauptberuf Botschafter Argentiniens in China, der bald darauf weltberühmt wurde, weil er den Vorsitz führte, als in Kyoto im Dezember 1997 das nach seinem Entstehungsort benannte Protokoll beschlossen wurde. Damals hatte der Spitzendiplomat den Vorsitz des Gremiums inne, welches das Ergebnis der Ersten Vertragsstaatenkonferenz in Berlin vorbereiten sollte. Statt einer allgemeinen Aufbruchstimmung, die nach dem Vorbild des Montrealer Protokolls ein »Berliner Protokoll« hätte erwarten lassen, herrschten schon stürmischeren Zeiten – dennoch war für Berlin Wesentliches noch in Reichweite. In einem Vortrag vor der Royal Geographical Society in London läutete Estrada die Alarmglocke. Der Verschwiegenheit gewohnte Argentinier hielt dem IPCC am 31. Mai 1994 öffentlich vor: »The scientists created the Convention (...) now when it is alive and walking, and deciding things, the scientists have reacted against its demands.« (S. 86)<sup>2</sup>

1. Nach dem Volksmund gilt: »Ein Diener, der schlimmen Herren dient, und ein Herr, der sich unwillige Diener hält, sind die größten Narren in der Welt.«
2. Dies ist zitiert nach Bolins Erinnerung. Wörtlich hat Estrada damals gesagt: »The Convention process is waiting for (scientific) inputs from the IPCC but I wonder if they will come in time. Almost one year ago, explaining the needs of the Convention to the IPCC Bureau, I had the feeling that the IPCC was suffering (some) kind of ›Dr. Frankenstein Syndrome‹. After all, the idea of a Convention

Das wurde natürlich von der Presse aufgegriffen. Kolportiert wurde es (vom »New Scientist«) unter der Überschrift »Frankenstein Syndrome hits Climate Treaty«. Wer Bolins Buch gelesen hat, könnte meinen: nicht zu Unrecht.

### **Inhalt des Konflikts:**

#### **Das IPCC trägt nicht zur Auslegung von Artikel 2 UNFCCC bei**

Formal geht es bei diesem (andauernden) Konflikt um die Rolle der Wissenschaft gegenüber der Politik – ob sie bereit ist, die Beraterrolle wirklich zu spielen, d. h. ihr Verhältnis zur Politik als das zu einem »Klienten« zu sehen. Das bedeutet:

a) Der Klient stellt die Fragen, auf die er eine Antwort benötigt. b) Der Berater akzeptiert diese sowie die Begriffe, die mit den Fragen vorgegeben sind (Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe qua Anwendung bzw. (Weiter-)Entwicklung fachwissenschaftlicher Konzepte). c) Der Berater akzeptiert die für die Ablieferung der Antwort aus der politischen Agenda folgenden Termine – mit der klaren Bereitschaft, sein Review-Wesen dem aus der politischen Agenda bestimmten Termindruck anzupassen.

Das Buch zeigt: Bolin war nicht bereit, diesen »objektiven« Konflikt zwischen auf Unabhängigkeit und Qualitätssicherung fokussierter Wissenschaft auf der einen Seite und handlungsorientierter Politik auf der anderen Seite als solchen auch nur zu sehen. Der »trade-off« zwischen Sicherheit wissenschaftlicher Aussagen und der Sicherheit der Lebensbedingungen war jenseits seines Horizonts.

Folge dieses (ungelösten) Konflikts war ein Worst Case: Es ist nicht rechtzeitig, nicht in den frühen 1990er Jahren, auch nur zu einem Versuch einer Zielbestimmung aller Klimapolitik, einer quantitativen Auslegung von Artikel 2 der Klimarahmenkonvention, gekommen – also dessen, was nun im Wiederholungsfall, im Zulauf auf Kopenhagen und das dort anstehende Nach-Kyoto-Regime, der Europäische Rat mit seiner Sentenz vom 23. März 2005 geleistet hat: Die Festlegung eines maximalen Anstiegs der globalen Oberflächentemperatur im Jahresmittel um 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau als Auslegung des obersten Ziels des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (Zi 43).

Dieser rechtzeitige Stellungsbezug der EU, basierend auf Stellungnahmen des wissenschaftlichen Beratungsgremiums der Deutschen Bundesregierung WBGU,

---

was nourished by the IPCC, but now that the Convention starts to walk and begins to demand additional food, the IPCC answered that it had its own program of work and could not deliver products by client's request. (...) We hoped, for instance, that the Convention would profit from an IPCC workshop on the objectives of the Climate Convention in Fortaleza, Brazil, in April (1994). However, the workshop was postponed for October (1994), most probably for very scientifically sound motives. The point is that the INC shall meet next August and we are not going to have that input then.«

hat zu einer völlig anderen öffentlichen Debatte geführt. Diesmal ist sie von dem Rahmenziel dominiert. Auf etlichen politischen Ebenen hat die selbstbindende Vorgabe einer Auslegung von Artikel 2 UNFCCC zu einem Echo geführt. Das deutet an, was ein entsprechender Beschluss seitens des IPCC, oder zumindest von ihm initiiert oder mitgetragen, im Vorfeld der Berliner Konferenz von 1995 hätte auslösen können. Ein weiteres Indiz spricht dafür: Landauf und landab, von vielen Wissenschaftlern und hochrangigen politischen Institutionen wird der IPCC in der gegenwärtigen klimapolitischen Debatte damit »zitiert«, dass er ein Begrenzungsziel vorgegeben oder empfohlen hätte – das zeigt das elementare Bedürfnis und die allgemeine Erwartung, dass die Wissenschaft auf der Basis ihrer präzedenzlosen Expertise eine solche Empfehlung ausspricht. In der Sache handelt es sich da aber um Wunschenken. Der IPCC hat, in Übereinstimmung mit dem Wissenschaftsverständnis seines langjährigen Vorsitzenden, sich ausdrücklich untersagt, zu einer Auslegung von Art. 2 UNFCCC die Hand zu reichen. Persönlich bin ich überrascht zu sehen, wie häufig in der Wissenschaft »zitiert« wird, ohne sich des Zitierten zu vergewissern.

Das Buch des langjährigen IPCC-Vorsitzenden macht es möglich, den Hintergrund für diese Haltung zur Kenntnis zu nehmen. Es ist ein Blick in den Abgrund. Man sollte das Buch vorsichtshalber auf einen Index setzen mit der Überschrift »Für Studenten gesperrt« – sie könnten aufgrund der Lektüre vom Glauben an die Wissenschaft abfallen.

## Hintergrund der Position des Vorsitzenden des IPCC

Doch zunächst: Für den Umgang mit Verstorbenen gilt in der Regel die altrömische Maxime »De mortuis nihil nisi bene«, was sinngemäß bedeutet: »Wer verstorben ist, kann sich nicht mehr wehren.« Dennoch meine ich, ausnahmsweise gegen diese Maxime verstoßen zu sollen. Bolins Vermächtnis ist ein Legat, mit dem wir uns, so oder so, auseinanderzusetzen haben. Aus dem Rat folgt nur: Sei fair!

In diesem Sinne steige ich folgendermaßen ein: Bolins Anliegen war zweifelsfrei, die Klimawissenschaft zu koordinieren und damit die zentrale Bedingung für ihren Fortschritt zu schaffen und zugleich ihre Ergebnisse der Politik zugänglich zu machen – diesem Anliegen hat er einen Großteil seiner Lebensenergie gewidmet. Darin war er erfolgreich. Er ist ein in seinen Intentionen positiver, ein verdienstvoller Mann, dem wir Dank und Anerkennung schulden.

Bolin strebte, zu Recht, einen nicht nur marginalen, er strebte einen kräftigen Einfluss der Wissenschaft auf die Politik an, um das Klima zu schützen. Also musste er sich ein Bild von der (potentiellen) Macht der Wissenschaft in der Politik und ihrer Abhängigkeiten machen. Zentral dafür war nach seinen Überlegungen die »Glaubwürdigkeit« der Wissenschaft. Auf die Frage, wie die Wissenschaft diese »herstellen« könne, gab er die (richtige) Antwort: Indem sie sich als »gute

Wissenschaft« gibt und erweist. Mit der Operationalisierung dieser Antwort aber wurde die Tür zu dem heute eingetretenen Drama geöffnet.

Bolin meinte, für die Glaubwürdigkeit der Wissenschaft sei (a) ihre institutionelle Unabhängigkeit und (b) ihre strikte »Faktenbezogenheit« zentral; (a) bedeutete den Konflikt um das Klient-Berater-Verhältnis, die einseitige Entscheidung dieses Konflikts zwischen Agendabezogenheit und Dringlichkeit versus Qualitätssicherung zugunsten Letzterer – und mag die Welt darüber zugrunde gehen; (b) bedeutete, einen kruden Positivismus zur »Staatsraison« der IPCC-Wissenschaft zu machen. Für die Bestimmung dessen, was hinsichtlich dieser beiden Charakteristika »gute Wissenschaft« ist, wäre ein fachlich gestütztes Urteil erforderlich gewesen – hier aber schloss Bolin kurz. Beides war kein Akt guter Wissenschaft und sollte Konsequenzen haben.

### **Die Scheu vor (vermeintlichen) Werturteilen**

Es beginnt schon mit der Kunst, Texte präzise zu lesen. Bolin bekennt in einer Aussage, die man wohl als Schlüssel nehmen darf: »The interpretation of the expression ›dangerous anthropogenic interference‹ is of course a political issue and the precise role of the scientific community in this context is therefore unclear (...).« (S. 73)

Natürlich ist der erste Teil dieser Feststellung des IPCC-Vorsitzenden wahr, zutreffend indes nicht. Zutreffend wäre sie nur dann, wenn der Ausdruck »dangerous anthropogenic interference« nicht von der Politik bereits im zweiten Teil von Artikel 2 UNFCCC interpretiert worden wäre. Die Interpretation, die von der Wissenschaft gefordert ist, beginnt erst mit den Ausdrücken, die die »dangerous anthropogenic interference« ihrerseits definieren, und das sind drei Schlüsselbegriffe aus dem Begriffskanon der Ökosystem-Analyse, der Lehre von der Nahrungsmittelproduktion sowie der ökonomischen Theorie. Entsprechende Assessments der wissenschaftlichen Literatur liegen vor, sind methodisch sauber durchgeführt worden. Dem IPCC obliegt, diese wiederzugeben und zu bewerten.

### **Faktizitätsgeleitete Bestimmung des Zentralparameters »Klimasensitivität«**

Mit der Formel »Positivismus zur ›Staatsraison‹ der IPCC-Wissenschaft machen« ist angespielt auf den methodischen Rigorismus bei einer Zentralentscheidung des IPCC (WGI). Er hat die Sensitivität des einmaligen Klimasystems der Erde als Faktum stilisiert. Bolin trägt dies mit, obwohl er eingangs selbst die Klimasensitivität als Erwartungswert des säkularen Eingriffs des Menschen definiert: »(...) the sensitivity of the climate system to changes of greenhouse gas concentrations (i.e. the expected change of the global mean temperature as a result of doubling of carbon dioxide in the atmosphere)« (...) (S. 62)

Dessen ungeachtet lässt er zu, dass diese Eigenschaft des Klimasystems, welche zentral hinsichtlich der Erwartungsbildung der Gesellschaft an die langfristigen Manifestationen des Klimawandels ist, gemäß derjenigen Zahl festgelegt wird, die den besten »fit« (eine gute Übereinstimmung) für die letzten 40 (!) Jahre lediglich ergibt: »The sensitivity of the climate system to a doubling of carbon dioxide concentrations is therefore assessed rather to be about 2,5 °C, with an uncertainty range of 1,5–4,5 °C.<sup>3</sup> This quite robust feature of the climate system has been derived with the aid of global climate models checked against observations from about the last 40 years.« (S. 202)

Weshalb sollte ein Wert der Klimasensitivität, der für die faktische Vergangenheit, zudem für nur 40 Jahre »gefitted« ist, in säkularer Sicht über die nächsten 100 bis 200 Jahre angemessen sein? Die explizite Formulierung eines Grades ist in dem Buch nicht zu finden. Wen wundert's – angesichts der präzedenzlosen Größenordnung des gegenwärtigen, vom Menschen der Erde aufgezwungenen Wandels ist dies auch nicht zu erwarten. Es handelt sich um eine klare Unterschätzung.

### **Bolin verweigert der US-Global-Klimapolitik seine Unterstützung**

Höhepunkt der Aufbruchstimmung im Raum der Politik war die Periode des Zulaufs auf Rio 1992. In dieser Phase wurde die dritte Sitzung des IPCC im Februar 1990 in Washington abgehalten. Die Sitzung wurde eröffnet vom damaligen Präsidenten der USA, George Bush. Im Zusammenhang mit der Schilderung seines seinerzeitigen (auf Zeit spielenden) Statements schließt Bolin zusammenfassend mit einem (nachträglichen) Bekenntnis seiner Grundhaltung:

»It should be stressed, however, that I left politicians and others to judge how serious climate change might be, the urgency of specific measures, (...) and how soon and at what level stabilisation of greenhouse gas concentrations should be achieved. These are primarily political issues and scientists can only provide answers to the technical and economic issues that arise.« (S. 59)

Die Aussage »(...) left it (...) to others« ist eine Schlüssel Formulierung. Wem er es überlässt, interessiert Bolin offenbar nicht. Die Politik aber hat, unter Verantwortungsgesichtspunkten, eine Sonderrolle inne: Sie ist (a) verantwortlich für alles, was in ihre definierte Zuständigkeit fällt; zudem gilt (b): Alles, wozu sich kein Subjekt der Verantwortung findet, ist in ihrer Verantwortung – sie ist »lender of last resort« in der Wahrnehmung von Verantwortung generell, nicht nur bei Finanzkrisen. Das sind gleichsam offene Arme, und die nimmt Bolin in Anspruch. Damit geht er in die Asymmetrie – und das wird von der Politik auch

---

3. Nebenbei bemerkt: Bolin realisierte nicht, dass seine Nachfolger die »beste Schätzung« der Klimasensitivität von 2,5 °C unter seiner Ägide nun in AR4 auf 3 °C korrigiert – die Unterschätzung unter seiner Ägide damit (ein Stück weit) zurückgenommen haben.

wahrgenommen. Die gleiche Augenhöhe verlässt, wer sich mit einer »Ich scher mich nicht drum«-Haltung aus der Verantwortung stiehlt in einer Situation offener Verantwortungszuweisung. »I left« bedeutet nichts anderes als Flucht.

Der verblüffende Hinweis auf die Beschränkung des guten Wissenschaftlers auf »technical and economic issues« ist offenkundig demutsvoll gemeint. Umstandslos argumentiert Bolin in seinem Buch mit Angaben zu den globalen Vorräten fossiler Brennstoffe sowie mit Angaben zu Verlusten des globalen Brutto-sozialprodukts (GDP), die eine entschiedene Klimapolitik mit sich bringe – ohne auch nur einen Hauch einer »reservatio mentalis«. Hätte er seine Skrupel hinsichtlich der Angabe einer Grenze, ab der ein (lebens-)»gefährlicher« Klimawandel beginnt, an dem Maß von (geringer) Striktheit (nur) justiert, die auf anderen Wissenschaftsfeldern herrschen, deren Ergebnisse er ohne Vorbehalt in Anspruch nimmt, so hätte die Geschichte einen weniger dramatischen Ausgang nehmen können. Nimmt man zum Maßstab die Striktheit, welche die us-Makroökonomien walten lassen, wenn sie GDP-Verluste bei Durchführung einer globalen (!) Klimapolitik »errechnen«, bzw. den Geologischen Dienst der USA, wenn er die – offensichtlich interessegeleiteten – Angaben der Regierungen der ölreichen Staaten für Fakten, sprich bare Münze, nimmt, und wendet diese Maßstäbe bei der Auslegung von Artikel 2 UNFCCC an, dann wäre es dem IPCC-Chef schon im Zulauf auf Rio möglich gewesen, klare quantitative Aussagen auf seinem Stammgebiet zu treffen. Zudem hätte er damals der multilateralen Politik grünes Licht für ein max. +2 °C-Ziel seitens der Wissenschaft geben können.

## Ein Mensch in seiner Gespaltenheit

Die Aussagen an etlichen Stellen seines Abschiedsbuches könnte man so zusammenfassen: Bolin mangelt es an Reflexion von Grundbegriffen und folglich an Präzision im Umgang mit ihnen. Die Lektüre zeigt ihn in zentralen Fragen gespalten. So zum Beispiel: Im ersten Teil des Buches, im Rückblick, bestätigt er seine immer schon eingenommene Haltung, die quantitative Bestimmung der Grenze, wo der menschengemachte Klimawandel die Grenze zur »Gefahr« überschreitet, und somit die der Dringlichkeit des politischen Handelns liege, sei seine, des Wissenschaftlers, legitime Sache nicht. Im hinteren Teil dagegen finden sich durchgehend Formulierungen, die die Politik anklagen, nicht rechtzeitig und hinreichend gehandelt zu haben, also Formulierungen, die eine völlige Sicherheit – bis hin zur Radikalität – im quantitativen Urteil implizieren. Diese auffällige Differenz aber macht der Autor nicht zum Thema; er überlässt es dem Leser, sich seinen Reim auf diese Gespaltenheit zu machen.

So war Bolin nicht wirklich ein Partner der Politik. Dass er nicht zur Formulierung von Artikel 2 UNFCCC beigezogen wurde – und er dies nicht bemängelte –, besagt meines Erachtens: Er strebte keine Formulierung an, die der Auslegung qua Wissenschaft zugänglich ist. Und eine Reflexion auch nur auf die

Möglichkeit, dass das Versagen der Politik, welche Bolin in seinem Buch geißelt, etwas mit der Wissenschaft, für die er stand, zu tun haben könnte, findet sich in dem Werk auch nicht.

*Hans-Jochen Luhmann,  
Wuppertal Institut*