

Ausblick: Deutsche Außenpolitik nach Christoph Bertram

Perthes, Volker (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Perthes, V. (Hrsg.). (2005). *Ausblick: Deutsche Außenpolitik nach Christoph Bertram* (SWP-Studie, S 32a). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-263487>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

**Ausblick:
Deutsche Außenpolitik
nach Christoph Bertram**

September 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Inhalt

- 5 **Deutsche Außenpolitik ...
nach Christoph Bertram**
Volker Perthes
- 13 **Wirtschaftliche Reformpolitik –
Grundlage außenpolitischer
Handlungsfähigkeit**
Jens van Scherpenberg
- 18 **Streitkräftetransformation
kein Selbstläufer**
Benjamin Schreer
- 22 **Die Notwendigkeit einer strategisch
reflektierten deutschen Amerikapolitik**
Peter Rudolf
- 26 **Die Europäische Union
zwischen Dauerkrise und Dauerreform**
Andreas Maurer
- 30 **Die Zukunft der EU:
Weniger Wunschdenken, mehr
Realismus**
Heinz Kramer
- 34 **Die Rolle der Nationalstaaten in der
größeren Europäischen Union**
Kai-Olaf Lang / Daniela Schwarzer
- 38 **Die Balkanpolitik als Anstoß zur
Europäisierung der deutschen
Außenpolitik**
Franz-Lothar Altmann
- 42 **Klimapolitik:
Deutschland hat einen Ruf zu verlieren**
Friedemann Müller
- 47 **Die Zukunft der
nuklearen Nichtverbreitungspolitik**
Oliver Thränert
- 51 **Der »Global War on Terror« –
Notwendige Korrekturen eines Irrwegs**
Ulrich Schneckener
- 56 **Islam, Globalisierung und die
internationale Politik**
Johannes Reissner
- 60 **Nach dem Gaza-Abzug:
Wie weiter in Nahost?**
Muriel Asseburg
- 64 **Rußlands Weg:
Von Scheinstabilität zu akuter Krise?**
Hannes Adomeit / Roland Götz / Rainer Lindner
- 68 **Der Kaukasus wird neu entdeckt.
Die EU und Rußland in ihrer
schwierigsten Nachbarschaftsregion**
Uwe Halbach
- 72 **Metternich in Fernost**
Kay Möller
- 76 **Der Aufstieg Chinas und Indiens.
Ordnungspolitik zwischen Multipolarität
und Multilateralismus**
Gudrun Wacker / Christian Wagner
- 81 **Neue Führungsmächte des Südens
als Partner deutscher Außenpolitik**
Günther Maihold
- 85 **Von Afrika und anderen
Grauzonen deutscher Politik**
Stefan Mair
- 89 **Abkürzungen**

Deutsche Außenpolitik ... nach Christoph Bertram

Wenige Monate nachdem Christoph Bertram 1998 die Leitung der Stiftung Wissenschaft und Politik übernommen hatte, brachten die Wähler eine neue, erstmals rot-grüne Bundesregierung an die Macht. Unter Bertrams Federführung legte die SWP einem kleinen Kreis von Entscheidungsträgern kurz darauf ein Papier mit sieben kurzen Beiträgen zu besonders drängenden außenpolitischen Themen vor: »Was nicht warten kann. Empfehlungen an die neue Bundesregierung«. Im gleichen Format erschien seither jeweils zum Jahresende der »Ausblick« – ein Papier, mit dem die SWP darauf hinwies, wo aus Sicht ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen besonderer außen- und sicherheitspolitischer Handlungsbedarf bestand oder zu erwarten war. Obwohl oder gerade weil der Adressatenkreis äußerst begrenzt blieb, wurde der »Ausblick« zu einem ganz besonderen und besonders geschätzten SWP-Produkt. Es ist insofern nur angemessen, Christoph Bertram als dem Erfinder dieses Produkts einen Sonder-»Ausblick« zu widmen – und diesen dem Anlaß entsprechend breit zu verteilen.

1998–2005

Es lohnt sich, im Rückblick auf die 1998 eingeläutete Ära die Themen in Erinnerung zu rufen, die der damals neuen Bundesregierung präsentiert wurden. Eingeleitet wurde die Liste mit der »internationalen Finanzkrise«, es folgten die »deutsch-französische Koordinierung«, die »Reform der Bundeswehr«, die »Nahostpolitik der EU«, das »Verhältnis zur Türkei« und »Energiesteuer auf europäischer Ebene«. Der Schlußbeitrag, von Christian Deubner und Christoph Bertram gemeinsam abgefaßt, hatte den Titel »Eine Verfassung für Europa«.

Das erste Thema mag heute nicht mehr so brennend erscheinen wie damals, die in dem Beitrag geforderten Bemühungen um eine »Globalisierungspolitik, die [...] weltweit den Aufbau der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen funktionsfähiger Märkte vorantreibt, darunter nicht zuletzt Rechtsstaatlichkeit und demokratische Partizipation«, sind aber nicht nur weiterhin aktuell, sondern ließen sich heute sogar als europäisch konkretisierter Beitrag zur amerikanischen Freiheitsagenda verstehen. Deutsch-französische Koordinierung haben die von Gerhard Schröder geführten Regierungen zwar nicht unmittelbar, aber doch spätestens ab 2002 zu ihrem Anliegen gemacht, auf Kosten anderer bilateraler Beziehungen, wie mancher urteilen wird. Die Reform und Transformation der Bundeswehr wurde begonnen, bleibt aber, wie auch dieser Ausblick zeigt, *work in progress*. Die Nahostpolitik ist nach wie vor ein Dauerbrenner. Im Beitrag zur Türkeipolitik wurde warnend angemerkt, daß viele, vor

allem westlich orientierte Türken, »Deutschland als den Hauptgegner eines türkischen EU-Beitritts« wahrnehmen. Diesen Eindruck hat die rot-grüne Bundesregierung sicher ausräumen können; es läge kaum im deutschen Interesse, wenn er sich in Zukunft von neuem einstellte. Eine europäische Energiesteuer wurde nicht auf den Weg gebracht; es blieb bei der nationalen Ökosteuer. Und schließlich das Thema »europäische Verfassung«. Der Verfassungsvertrag mag am Ende doch noch ratifiziert werden oder als gut gemeinter, aber gescheiterter Versuch eines großen Wurfs zur institutionellen Reform der EU in die Geschichtsbücher eingehen. In jedem Fall aber wird es zukünftig noch sehr viel stärker darum gehen müssen – hier können wir inhaltlich auf die Empfehlungen des Papiers von 1998 zurückgreifen –, die drei Ziele Effizienz, Kontrolle (unter anderem durch eine klare Definition des Subsidiaritätsprinzips) und Legitimität miteinander in Einklang zu bringen, um die öffentliche Akzeptanz weiterer Integrationsschritte sicherzustellen. Dies haben die gescheiterten Vertragsreferenden in Frankreich und den Niederlanden unmißverständlich deutlich gemacht. Auffällig ist im Rückblick auch, daß einem Thema, das heute jede außenpolitische Diskussion dominiert oder zumindest färbt, 1998 keine unmittelbare Dringlichkeit beigemessen wurde: den transatlantischen Beziehungen.

Aufgaben deutscher Außenpolitik

Die Frage nach dem transatlantischen Verhältnis bleibt für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik zentral, kann aber nicht allein Entscheidungen determinieren. Zu Recht sind die doppelte Westbindung (also EU-Integration und transatlantische Allianz), die Bemühung um eine Verrechtlichung internationaler Beziehungen, Multilateralismus und Stärkung der Vereinten Nationen ebenso wie die Suche nach politischen Konfliktlösungen immer wieder als Konstanten deutscher Außenpolitik bezeichnet worden. Vielleicht wichtigste Grundaufgabe deutscher und europäischer Außenpolitik ist dabei heute und sicher noch auf einige Jahre, die Einheit des Westens wiederherzustellen, ohne den Rest der Welt gegen ihn aufzubringen.

Deutsche Außenpolitik, das kann heute als selbstverständlich gelten, kann nur im europäischen Rahmen wirksam werden. Das bedeutet gerade kein »Outsourcing« der Außenpolitik nach Brüssel. Verlangt ist, im Gegenteil, eine gestalterische Rolle Deutschlands bei der Entwicklung gemeinsamen europäischen Handelns. Und das heißt, Initiative und Verantwortlichkeit gerade auch für funktional oder geographisch bestimmte Handlungsfelder zu beweisen, die nicht unmittelbar im Gesichtsfeld eng definierter deutscher Wirtschafts- oder Sicherheitsinteressen auftauchen. Hier geht es nicht um die Durchsetzung einzelstaatlicher Positionen, sondern um die Fähigkeit zur Konsensbildung innerhalb der EU – eine wesentliche Voraussetzung, um im transatlantischen Verhältnis wie gegenüber anderen internationalen Partnern tatsächlich als einheitlicher und ernstzunehmender Akteur aufzutreten. Als beispielhaft für

solch konzeptionelle und konsensorientierte Führung können der Stabilitätspakt für Südosteuropa oder die »Roadmap« für den Nahen Osten gelten: Diese wurde, ohne daß dafür Urheberrechte reklamiert würden, im deutschen Außenministerium entworfen, dann unter der dänischen EU-Präsidentschaft weiterentwickelt und schließlich zur transatlantischen Arbeitsgrundlage.

Zwei Wege zur Irrelevanz

Deutsche Politik wird immer wieder auf die mit besorgtem, bedauerndem oder schlicht herablassendem Unterton gestellte Frage antworten müssen, ob die EU überhaupt ein relevanter außenpolitischer Akteur ist. Tatsächlich ist EU-Europa irrelevant, wenn es zwei Dinge tut: Wenn es amerikanischer Politik blind folgt – dann ist es allenfalls unter Lastenteilungsgesichtspunkten ein interessanter »Partner« der einzig verbliebenen Weltmacht – oder wenn es versucht, zum Gegenpol der USA zu werden. Solche Bemühungen werden allenfalls Europa selbst polarisieren und damit auch den europäischen Einfluß schwächen. Amerika braucht Europa durchaus, nicht nur als Legitimitätsbeschaffer. Für die Europäische Union aber gibt es sowohl mit Blick auf die Werte und Interdependenzen, die Amerika und Europa verbinden, wie auch mit Blick auf die realen Machtverhältnisse im internationalen System schlicht keine Alternative zum strategischen Bündnis mit den USA. Überlegungen zur Umkehrung von Allianzen gefährden in erster Linie die Einheit Europas.

Relevant ist Europa, wo es eigene Politik auf den Weg bringt und selbst Verantwortung zu übernehmen bereit ist: ganz eindeutig bei der Transformation der mittel- und osteuropäischen Staaten, stellenweise auch im Mittleren Osten oder bei Bemühungen um internationale Regimebildung. Der Internationale Strafgerichtshof und das Kyoto-Protokoll zeigen, daß die EU durchaus zu konstruktiver Führung im multilateralen Rahmen fähig ist. Auch wenn Washington in beiden Fällen bislang die Mitarbeit verweigert, kann es nicht mehr so agieren, als ob es diese Regime nicht gäbe: So hat der Sicherheitsrat in der Darfur-Resolution (1593/2005) erstmals mit stiller Billigung der USA eine Regierung aufgefordert, mit dem Gerichtshof zusammenzuarbeiten. Und die von Washington lancierte sogenannte »Asiatisch-Pazifische Partnerschaft für saubere Entwicklung und Klima« wäre ohne das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls und den damit auch international aufgebauten Erwartungsdruck auf die großen Treibhausgasemittenten nicht zustande gekommen.

Europas Krise

Die innere Krise der EU läßt sich derweil nicht fortreden. Nach den gescheiterten Referenden über den Verfassungsvertrag müssen die Regierungen der EU-Staaten zunächst akzeptieren, daß die Bürger Frankreichs und der Niederlande auf die vielbeklagten Demokratiedefizite der Union reagiert und ein Mitspracherecht in Sachen Europa geltend gemacht

haben. Zukünftige Vertragsrevisionen oder Erweiterungsschritte werden nur noch umgesetzt werden können, wenn sich dafür auch die Zustimmung der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten gewinnen läßt.

Regierungen und Parteien haben deshalb eine enorme Verantwortung. Wer bei finanziellen Engpässen, bürokratischen Schwierigkeiten oder gar Arbeitsplatzverlusten grundsätzlich auf Brüssel verweist, wer auch Europawahlen nur als Testwahlen darstellt, kann keine Europabegeisterung bei den Bürgern erwarten. Zustimmung zur EU wird sich durch wirtschaftliche Erfolge generieren lassen, also durch konkrete gemeinsame Schritte zur Umsetzung der Lissabon-Strategie (die Entwicklung der EU zum »wettbewerbsfähigsten, dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum«). Die jüngeren Generationen mögen sich zwar der ursprünglichen, friedenspolitischen Logik des Integrationsprozesses nicht mehr bewußt sein, nutzen und schätzen aber die Möglichkeiten und Freiheiten, die Europa ihnen bietet, und haben zumindest im Ansatz eine europäische Identität entwickelt: Nicht von ungefähr kommt das Wort von der »Erasmus-Generation«.

Den Herausforderungen der Außen- und Sicherheitspolitik, der Innen- und Rechtspolitik oder der Forschungs- und Technologiepolitik wird man nicht mit dem Ruf nach einer Beschränkung der Brüssler Kompetenzen gerecht werden. Sicher wird es zunehmend variable Formen der Integration geben müssen – aber auch die Erweiterung der EU, ihr bislang erfolgreichstes Instrument zur Verbreitung von Stabilität und Wohlstand und zur Festigung junger Demokratien, bleibt auf der Tagesordnung. Mittelfristig darf die EU weder der Ukraine noch den Staaten des westlichen Balkan, zu deren Stabilisierung sie jahrelang militärisch, politisch und wirtschaftlich beigetragen hat, den Zutritt zum gemeinsamen Haus verwehren: Gerade in den post-jugoslawischen Staaten dürfte die Aufrechterhaltung klarer und klar konditionierter Beitrittsperspektiven eines der wirksamsten Instrumente sein, um zwischen- und innerstaatliche Konflikte einer Lösung zuzuführen. Die Entscheidung über eine türkische Mitgliedschaft steht erst in zehn bis fünfzehn Jahren an, wenn die Türkei sehr viel anders aussehen wird als heute. In den nächsten Jahren wird es vor allem darum gehen, den Reformprozeß in der Türkei voranzutreiben, nicht ihn zu entmutigen.

Zu den Politikfeldern, in denen auch aus Deutschland Initiativen erwartet werden können, gehört nicht zuletzt die ESVP. Das gilt für die bislang unterentwickelten zivilen Instrumente der Krisenprävention und des Post-Conflict Peacebuilding wie auch für die vermutlich zunehmenden Anforderungen an »europäische Beiträge« zu Petersberg-Aufgaben oder zur militärisch gestützten Stabilisierung fragiler oder gescheiterter Staaten. Schon da es in keinem EU-Staat Mehrheiten für eine relative Erhöhung der Verteidigungsausgaben geben wird, sollte Deutschland zum Advokaten einer fortschreitenden militärischen Integration der EU werden, die über Arbeitsteilung und Poolbildung letztlich zur Schaffung einer europäischen Armee führt. Tendenziell wird eine solche Europäisierung auch die Arbeitsteilung innerhalb der Nato erleichtern. Dies um so mehr, da die

zweite Administration George W. Bushs nicht nur das amerikanische Interesse an der Kooperation mit Europa, sondern auch den Wert von regionaler Stabilität wiederentdeckt zu haben scheint.

Innerhalb Europas ist Frankreich auch weiterhin der primäre Partner – nicht im Sinne einer Achsen- oder Blockbildung, sondern im Sinne gemeinsamer Initiativen für verschiedenste Formen verstärkter innereuropäischer Zusammenarbeit. Dabei ist nicht entscheidend, daß Deutschland und Frankreich tatsächlich in allen Fragen einer Meinung sind, wohl aber daß sie sich für die Schaffung von Konsens innerhalb der Union verantwortlich fühlen. Deutschland sollte sich dabei gerade gegenüber den Interessen und Erwartungen der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten offen zeigen. Es wäre fatal, wenn ihnen der Eindruck vermittelt würde, sie brauchten einen »Anwalt« außerhalb der EU oder sie wären etwa ein Hindernis guter deutsch-russischer Beziehungen.

Nähere und weitere Nachbarschaft: Mehr Politik wagen!

Die gute Qualität der deutsch-russischen Beziehungen sollte genutzt werden, um eine EU-Rußland-Partnerschaft zu festigen, die auch eine offene Diskussion über strittige Themen wie Belarus, den Kaukasus oder Transnistrien aushält. So sehr es zu berücksichtigen gilt, daß Rußland der wichtigste Energielieferant Deutschlands ist, so wenig sollte das deutsch-russische Verhältnis allein als Wirtschaftsbeziehung zum gegenseitigen Nutzen betrachtet werden. Deutsche und europäische Akteure sollten ihre Sorge über die inneren Entwicklungen Rußlands nicht verstecken, sich vielmehr anbieten, bei der wirtschaftlichen, aber auch der politischen Modernisierung Hilfe zu leisten, nicht zuletzt bei der Verankerung von Rechtsstaatlichkeit. Um so glaubwürdiger können Deutschland und die EU ihr Interesse bekunden, partnerschaftlich mit Rußland bei Bemühungen zur Konfliktlösung im gemeinsamen geopolitischen Umfeld – etwa im Atomstreit mit Iran oder im Nahost-Quartett – zusammenzuarbeiten.

Die politisch-soziale Transformation im Nahen und Mittleren Osten ist zu Recht als Generationenaufgabe von enormer politischer und sicherheitspolitischer Bedeutung für Europa beschrieben worden; sie wird sich allerdings kaum bewältigen lassen, wenn die offenen Konflikte in der Region nicht geregelt werden. Für deutsche und europäische Politik gilt im Nahen Osten wie auch im Irak – anders als gegenüber Iran –, daß die eigenen politischen Beiträge zu einer friedlichen Regelung bzw. Stabilisierung weit hinter dem auf beide Ziele gerichteten Interesse zurückbleiben. Im israelisch-palästinensischen Konfliktfeld wird es nach dem Gaza-Abzug Israels darum gehen, die »Roadmap« zu revitalisieren und den Weg zu einem Endstatusabkommen auszubuchstabieren. Im Irak sind die USA und ihre Verbündeten in einem auch für Europa gefährlichen Dilemma gefangen: Solange die US-Truppen als faktische Besatzungsmacht im Land verbleiben, nähren sie Widerstand und Terror und werden die Iraker keine Verantwortung für ihr eigenes Schicksal übernehmen; ziehen die US-Truppen ab, stehen Bürgerkrieg und Spaltung bevor. Deutschland wird

weiter versuchen müssen, Hilfe zur Selbständigkeit zu leisten: etwa bei der Ausbildung von Polizisten oder beim Aufbau föderaler Institutionen. Deutschland und seine europäischen Partner sollten sich aber gleichzeitig auf die Möglichkeit eines Auseinanderbrechens des Landes vorbereiten. Die primäre Gefahr liegt in der Loslösung der kurdischen Gebiete vom Rest des Irak und einer darauf folgenden feindlichen Reaktion der Türkei. Wie groß die Chancen der Europäer sind, in diesem Fall mäßigenden Einfluß auf Ankara auszuüben, wird auch davon abhängen, wie die Türkei an einem solchen Punkt ihre EU-Perspektiven einschätzt.

Im Umgang mit Iran hat die EU Führungsbereitschaft gezeigt. Das ist selbst von kritischen Freunden Europas anerkannt worden: Letztlich haben die USA die europäische Initiative unterstützt – zu spät, aber immerhin. Die von den EU-3 geführten Verhandlungen werden, nachdem Teheran das Pariser Abkommen durch die Wiederaufnahme der Urankonversion faktisch gekündigt hat, so zwar nicht weitergeführt werden – aber verhandelt wird man, unter Umständen mit einem Mandat des Sicherheitsrats und in anderem Format. Ein haltbares Abkommen, das die notwendigen Garantien für einen Verzicht Irans auf die militärische Nutzbarkeit des Atoms enthält, dürfte auch dabei ohne zumindest indirekte Sicherheitsgarantien der USA und ohne eine Regelung, die iranischen Technologie- und Statusansprüchen genügt, nicht zustande kommen. Hier ist vielleicht noch mehr Kreativität gefragt: ein Nachdenken in Richtung »Euratomisierung« des iranischen Nuklearprogramms etwa, das gemeinsame Forschung einschließt, die aber nicht notwendig auf iranischem Boden oder unter iranischer Souveränität stattfinden müßte. Eine Erfolgsgarantie für den Verhandlungsweg gibt es allerdings genausowenig wie für alle sehr viel unerfreulicheren Alternativen.

Der Atomstreit weist zudem über Iran hinaus: Ohne ein internationales oder umfassende regionale Abkommen, mit denen Nicht-Atomwaffenstaaten als Ausgleich für den Verzicht auf eigene Anreicherungs- oder Wiederaufbereitungsaktivitäten Versorgungssicherheit und technische Unterstützung zur friedlichen Nutzung der Atomenergie garantiert würde, könnten auch andere Regionalstaaten im Mittleren Osten, in Lateinamerika oder Asien demnächst an der Schwelle zur Schließung des Brennstoffkreislaufs stehen.

Jenseits des geopolitischen Umfelds

So sehr sich deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik konzeptionell auf die eigene weitere Nachbarschaft konzentriert, so wenig kann sie es sich angesichts der beanspruchten globalen Mitsprache leisten, auf strategische Überlegungen zu den Entwicklungen im Rest der Welt zu verzichten. Nicht zuletzt China kommt hier ins Bild. Während in den USA eine gewisse Paranoia in bezug auf den wirtschaftlichen Aufstieg und die militärischen Planungen Chinas zu herrschen scheint, vermitteln deutsche und europäische Politik den Eindruck, als sähen sie in China nur einen wachsenden Markt und machten sich wenig Gedanken über die stra-

tegischen Ambitionen Pekings und geopolitische Risiken im asiatisch-pazifischen Raum. Auch wenn es kaum wahrscheinlich ist, daß die USA und ihre europäischen Verbündeten sich auf eine gemeinsame China-Strategie verständigen könnten, scheint eine offene transatlantische Debatte – unter anderem im Nato-Rat – über das künftige Verhältnis zu China dringend geboten.

Afrika südlich der Sahara wird nicht ins Zentrum wirtschaftlicher oder unmittelbar sicherheitspolitischer Interessen Deutschlands geraten. Engagement findet, wenn überhaupt, aus humanitären und politischen Gründen statt. Tatsächlich hat Berlin in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle bei den Bemühungen gespielt, den Völkermord in Darfur auf die internationale Tagesordnung zu bringen. Nicht nur deshalb wird Deutschland sich auch in Zukunft den Erwartungen an verstärkte Beiträge zur zivilen wie auch zur militärisch unterstützten Krisenbewältigung in Afrika nicht entziehen können. Ziel deutscher und europäischer Politik muß hier vor allem sein, die afrikanischen Staaten in die Lage zu versetzen, eigene kooperative Instrumente für Krisenprävention und Peacebuilding zu entwickeln. Dies verlangt ein Engagement über Jahre, vielleicht über mehr als ein Jahrzehnt.

Als Partner werden insbesondere afrikanische Regionalmächte wie Südafrika und Nigeria in Frage kommen. Aber nicht nur in Afrika bietet es sich an, die Zusammenarbeit mit Regionalmächten zu suchen, die eine führende Rolle beim Aufbau kooperativer regionaler Sicherheitsstrukturen spielen und selbst bereit sind, Verantwortung für globale Probleme wahrzunehmen. Es wäre ein wichtiges Zeichen, könnten die Staaten der »G 4«, selbst wenn ihre Vorstellungen zur Reform des Sicherheitsrats nicht durchsetzbar sein sollten, auch in diesem Sinne zeigen, daß sie eine gemeinsame Agenda haben, etwa durch eine G-4-Initiative für ein Klimaschutzregime nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls im Jahre 2012.

Terror und Legitimität

Der Kampf gegen den globalen Terrorismus wird weit oben auf der internationalen Tagesordnung bleiben. Alarmismus allerdings ist ein Feind umsichtiger Risikoabwehr. Weder leben wir im Zeitalter des Terrorismus noch befinden wir uns im Krieg. Religiös motivierter Terrorismus, konkret in Form eines nihilistischen Jihadismus im Namen des Islam, ist eine Bedrohung, aber weder eine existentielle noch in erster Linie eine für die westlichen, liberalen Demokratien – so sie ihren freiheitlichen Charakter nicht im Kampf gegen diejenigen opfern, die die offene Gesellschaft zerstören wollen. Er ist auch kein Ausdruck eines Kulturkonflikts, der »den Westen« gegen »den Islam« positioniert. Zutreffender ist, von einer Konfliktlinie in der arabisch-muslimischen Zivilisation zu sprechen, die sich quer durch die muslimische Welt und ihre Diaspora zieht. Dort auch wird die ideologische Auseinandersetzung gewonnen werden müssen. Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft können dazu beitragen, indem sie glaubwürdig an der Lösung jener Probleme und Konflikte

arbeiten, die auch von den Ideologen des Jihadismus zur Mobilisierung genutzt werden und jenes Gefühl der Unfairness nähren, das in der muslimischen Welt weithin geteilt wird und so viele Muslime davon abhält, klar Position gegen terroristische Akteure zu beziehen. Ein erfolgreicher Kampf gegen den Terrorismus wird sich auf fünf Elemente stützen müssen: auf Stärke und Kooperation (dazu gehört nicht nur, aber zweifellos auch die Umsetzung des europäischen Haftbefehls), einen langen Atem, Differenzierung (vor allem zwischen globalen Jihadisten vom Schlage al-Qa'idas und anderen Islamisten) und Legitimität. Westliche Werte – Demokratie, Freiheit, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit – sind vor allem dann ein starkes Argument gegen die Ideologen des Terrors, wenn der Westen sie selbst ernst nimmt.

Instrumente und Akteure

Wann immer eine neue Regierung gebildet wird, werden auch die Strukturen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik zum Thema. Dazu gehören wichtige Fragen wie die, ob die Entwicklungszusammenarbeit ins Außenamt verlagert werden sollte oder ob Deutschland einen Nationalen Sicherheitsrat benötigt. Vordringlich wäre allerdings eine informierte Debatte über die Bereitschaft deutscher Politik, überhaupt in angemessenem Umfang Ressourcen für außen- und sicherheitspolitisches Handeln zur Verfügung zu stellen. Das schließt die auswärtige Kulturpolitik ebenso ein wie die Förderung der Wissenschaftskooperation. Die aktuelle Bilanz fällt jedenfalls nicht befriedigend aus: Gemessen an seiner Wirtschaftskraft, dem Grad seiner wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Rest der Welt und seinem Anspruch, international als Mittelmacht ernst genommen zu werden, bleibt Deutschland hinter seinen Möglichkeiten zurück.

Dies mag daran liegen, daß Außenpolitik, wie Christoph Bertram einmal festgestellt hat, »keine Lobby« hat. Auch die Bundestagsparteien geben als Wahlkreiskandidaten meist eher einem Wirtschafts- oder Sozialexperten den Vorzug als einem Außenpolitiker. In allen Parteien fehlt es noch am notwendigen Verständnis für die Bedeutung von Außen- und Sicherheitspolitik, zum Teil auch von qualifizierter außenpolitischer Beratung, für den Erhalt von Frieden und Wohlstand in einer Welt, in der Risiken nicht weniger globalisiert sind als Kommunikation und Warenaustausch.

Volker Perthes

Wirtschaftliche Reformpolitik – Grundlage außenpolitischer Handlungsfähigkeit

Aktive, eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik bedarf einer hinreichenden ökonomischen Basis. Das mag eine triviale Aussage sein. Dennoch muß mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland daran erinnert werden. Deutschlands außenpolitischer Einfluß – in der Nato, in Europa und gegenüber dritten Staaten – hat seit den Jahren des Wirtschaftswunders immer wesentlich auf der Wirtschaftskraft des Landes beruht. Und mit dieser war nicht einfach das absolute Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemeint, sondern maßgeblich die Wachstumsdynamik und Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, gemessen in einem deutlich steigenden realen BIP *pro Kopf*. Denn sie haben es erlaubt, in zunehmendem Maße wirtschaftliche Ressourcen für die Übernahme außen- und verteidigungspolitischer Lasten zu beanspruchen und *zugleich* den inländischen Lebensstandard zu heben.

Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre war Deutschland längst nicht mehr der »wirtschaftliche Riese und politische Zwerg«, als der es in den sechziger und siebziger Jahren galt. Dank der wirtschaftlichen Dynamik, die durch den EU-Binnenmarktprozeß in Gang gesetzt und von einer fördernden Wirtschafts- und sparsamen Haushaltspolitik untermauert worden war, aber auch dank der politischen Dynamik, die das Ende des Kalten Krieges und die deutsche Einheit mit sich brachten, stand das Land auf einem unbestrittenen Gipfelpunkt von internationaler Geltung und politischem Einfluß.

Seitdem ist Deutschland im weltweiten Vergleich wirtschaftlich deutlich zurückgefallen. Beim realen BIP pro Kopf waren seine Wachstumsraten zwischen 1992 und 2004 fast ohne Ausnahme geringer als die der übrigen G-7-Staaten und sogar geringer als die der anderen Staaten der Eurozone. Hatte Deutschlands BIP pro Kopf (in Kaufkraftparität) 1992 mit über 95% des amerikanischen Wertes fast zu den USA aufgeschlossen, erreichte es 2004 nur mehr 73% des Wertes der USA.

Verbreitete Reaktion darauf in den USA – und nicht nur dort – war die Ansicht: Die europäische Leitökonomie verdient nicht mehr den Respekt, den man ihr 15 Jahren zuvor zuzusprechen bereit war. Und die wirtschaftliche Schwäche Deutschlands hat wesentlich dazu beigetragen, daß die EU insgesamt (mit wenigen Ausnahmen, wie Irland, Großbritannien, Spanien) vom Virus der »europäischen Krankheit« befallen wurde: anhaltende Wachstumsschwäche bei chronisch hoher Arbeitslosigkeit und zunehmender budgetpolitischer Manövrierunfähigkeit.

Auch wenn manches ausländische Urteil über Deutschland übertrieben sein mag: Die zunehmende *Diskrepanz* zwischen wirtschaftlicher Stagnation, wachsenden Sozialausgaben und sich verschlechternden demo-

graphischen Parametern einerseits und den außenpolitischen Anforderungen an Deutschland, aber auch den deutschen außen- und sicherheitspolitischen Interessen und Ansprüchen andererseits beschert Deutschland nicht nur ein Imageproblem, sondern ein Problem außenpolitischer Glaubwürdigkeit. Ihm muß sich jede künftige Regierung stellen.

Wachstum schafft außenpolitischen Handlungsspielraum

Ob als solcher geplant oder nicht: Der innere Zusammenhang zwischen der kritischen Haltung der Regierung Schröder zum amerikanischen Irakkrieg und dem wirtschafts- und strukturpolitischen Reformprojekt »Agenda 2010« ist so evident wie die zeitliche Nähe offenkundig. Ohne letzteres wäre die mit ersterer artikulierte außenpolitische Eigenständigkeit eine hohle Geste geblieben – und diese Gefahr ist noch immer nicht gebannt, je länger der Erfolg der Strukturreformen ausbleibt, weil es ihnen an Konsequenz mangelt.

Denn noch gibt es genug deplazierte Selbstzufriedenheit: »Deutschland Exportweltmeister«, »Spitzenwerte in der Produktivität je Arbeitsstunde« – das sind zwar positive Hinweise auf das erhebliche Potential der deutschen Wirtschaft, aber keine Größen, an denen sich die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes im internationalen Vergleich messen läßt. Ein allein vom Export getragenes Wachstum muß bescheiden ausfallen, wenn dieser Exporterfolg in hochproduktiven Betriebsstätten ohne wesentliche Beschäftigungseffekte erarbeitet wird und die übrigen, von der Inlandsnachfrage lebenden Wirtschaftszweige mangels inländischer Beschäftigungsimpulse nicht mitwachsen. Und hohe Produktivität je Arbeitsstunde – die einzige Kennziffer, bei der Deutschland auf dem Niveau der USA oder gar darüber liegt – schlägt sich nur dann in einem hohen BIP pro Kopf der Bevölkerung nieder, wenn ihr positiver Effekt nicht durch eine sinkende Zahl der Jahresarbeitsstunden pro Beschäftigtem sowie einen im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Anteil Vollzeitbeschäftigter an der Gesamtbevölkerung neutralisiert wird.

Eine Studie des amerikanischen Think-Tanks RAND nannte vor wenigen Jahren die erfolgreiche Wirtschaftspolitik der Regierung in Washington als einen der wichtigsten Gründe für die globale Dominanz der USA. Es muß zu denken geben, daß ein Faktor, bei dem Deutschland über mehrere Nachkriegsjahrzehnte hinweg dank seiner Tradition einer marktkonformen Ordnungspolitik im internationalen Wettbewerb um die besten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Vorteil war, in den neunziger Jahren zu einem maßgeblichen Pluspunkt für die USA geworden ist, während derselbe Faktor für Deutschland bis vor kurzem eher negativ zu Buche schlug.

»Best practice«: Von anderen lernen, um den eigenen Weg zu finden

Die letzten Jahrzehnte haben einen mehrfachen Wechsel des anerkannten internationalen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Leitbilds ge-

bracht. Bis in die siebziger Jahre hatte Deutschland die Rolle der »Modellwirtschaft« inne; abgelöst wurde es von Japan, das in den achtziger Jahren zum unbestrittenen weltweiten Vorbild einer hocheffizienten Wirtschaft avancierte, angeleitet durch eine wirksame, strategisch denkende Wirtschafts- und Industriepolitik. Mit der japanischen Wirtschaftskrise nach 1991, und zumal mit dem Technologieboom der späten neunziger Jahre, ging die Vorbildrolle auf die USA über, die seitdem die globale Modellwirtschaft sind. Die EU wiederum hat sich mit ihrem Lissabon-Prozeß das – längst unglaubwürdig gewordene – Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2010 ihrerseits zum Modell zu werden, als der fortgeschrittenste wissensbasierte Wirtschaftsraum weltweit.

Deutschland sollte unabhängig von den wechselnden Modellkonjunkturen und frei von jeglicher »not-invented-here«-Borniertheit prüfen, welche wirtschafts- und sozialpolitischen Lösungen anderer Länder im Sinne einer »best practice«-Orientierung auf die deutschen Verhältnisse übertragbar sind.

Dabei mag es sein, daß bestimmte Lösungsansätze den sozialen Präferenzen innerhalb der deutschen Gesellschaft besser, andere ihnen aber weniger gut entsprechen. Das Spektrum möglicher Ansätze reicht von skandinavischer steuerfinanzierter Umverteilungspolitik und Bereitstellung umfangreicher staatlicher Leistungen einerseits bis hin zum amerikanischen Modell nur elementarer Sozialpolitik, minimaler Umverteilung und vergleichsweise geringer staatlicher Bereitstellung von Dienstleistungen. Das skandinavische Modell setzt auf eine homogene, zu weitreichender innergesellschaftlicher Solidarität bereite Bevölkerung, die den Staat als effizienten Dienstleister akzeptiert. Das amerikanische Modell ist geprägt vom traditionellen Wunsch der Auswanderer, bei der Verfolgung ihres Glücks (*pursuit of happiness*) vom Staat in Ruhe gelassen zu werden.

Deutschland muß seinen Platz zwischen diesen Polen finden. Die Aggregation gesamtgesellschaftlicher sozialer Präferenzen, wie sie in Demokratien gemeinhin über die Wahlen stattfindet, wird zudem durch offenkundig unterschiedliche soziale Präferenzstrukturen in Ost- und Westdeutschland erschwert. Eine im ursprünglichen ordnungspolitischen Sinne ihrer »Väter« marktkonformer gestaltete und damit effizientere »modernisierte soziale Marktwirtschaft« könnte zu einem glaubhaften Modell für die wachstumsförderliche Bewältigung der Globalisierung in großen »alten« Industriestaaten werden. Ob der reformpolitische Weg zu diesem Ziel erfolgreich besritten werden kann, entscheidet aber nicht nur darüber, ob Deutschland und mit ihm die EU als wirtschaftliche und soziale Vorbilder global wieder mehr »soft power« ausüben. Das Gelingen solcher Reformen entscheidet auch über ihre Fähigkeit, einen größeren Anteil der »hard power«-Lasten internationaler Sicherheitspolitik zu übernehmen – und damit ihren außenpolitischen Einfluß zu stärken.

Für eine Konzentration auf die Kernaufgaben des Staates

Nicht nur bei der Verteilungs- und Sozialpolitik, auch in vielen Bereichen der Infrastrukturpolitik und des Dienstleistungssektors muß nachdrücklicher gefragt werden, wo staatliche Aktivität nachhaltigem Wachstum dient und wo sie es behindert. Noch vor wenigen Jahrzehnten etwa galt es als selbstverständlich, daß Post und Telekommunikation ebenso wie der öffentliche Personenfern- und Nahverkehr Leistungen der allgemeinen Daseinsvorsorge sind und als solche natürlicherweise Staatsaufgabe. Inzwischen sind – nicht zuletzt dank technischer Fortschritte – in vielen dieser Bereiche florierende privatwirtschaftlich agierende Unternehmen entstanden, die neue Produkte und Märkte entwickeln und so zu Wachstum und Beschäftigung beitragen.

Der notwendige Umsteuerungsprozeß kann zu einem doppelten Resultat führen: Neue Anreize zu wirtschaftlicher Eigeninitiative sorgen für zusätzliches Wachstum und Beschäftigung. Zugleich setzt die Entlastung der Staatshaushalte von bisherigen Ausgaben Mittel frei für die Bereitstellung der wirklich zentralen öffentlichen Güter. Neben innerer Sicherheit und Rechtssystem sowie einer qualitativ hochwertigen allgemeinen Bildung und Forschung zählt dazu vor allem die äußere Sicherheit als Aufgabe der Außen- und Sicherheitspolitik. Sie findet in Deutschland – nicht nur im Vergleich mit den USA, sondern auch mit den europäischen Partnern Großbritannien und Frankreich – einen zu geringen Niederschlag in der Festlegung budgetpolitischer Prioritäten.

Es gilt in unserem freiheitlichen politischen System als selbstverständlicher Konsens, daß die durch die Staatsmacht gewährleistete Rechtssicherheit im Innern die Grundlage erfolgreichen Wirtschaftens und damit des Wohlstandes der Bevölkerung ist. Analog muß der gesellschaftliche Konsens darüber gestärkt werden, daß auch international die Sicherheit des freien Austauschs von Gütern, Dienstleistungen und Ideen sowie der darin einbezogenen Personen und Anlagen die Grundlage für weltweit steigenden Wohlstand ist. Damit ist sie auch Grundlage für den wirtschaftlichen Erfolg deutscher Unternehmen auf ausländischen Märkten sowie für den günstigen und ausreichenden Import im Inland nachgefragter Rohstoffe, Energieträger und Konsumgüter.

Außenpolitischer Einfluß und »burden sharing«

In die Bilanz der neunziger Jahre fallen der Verzehr der Friedensdividende und das Ende der Illusion einer nur mit friedlichen Mitteln agierenden Außenpolitik. Auch »friedliche« Außenpolitik, so zeigte sich, beruht darauf, daß es eine letzte Instanz gibt, die dafür einsteht, daß dort, wo die friedlichen Mittel versagen, mit militärischen Mitteln Stabilität, Sicherheit und Völkerrecht wiederhergestellt werden. Diese Instanz kann ein einzelner Staat sein – das wäre das imperiale Modell, dem auch in den USA noch immer manche Vertreter der neokonservativen Schule anhängen. An der Imperialmacht wäre es dann, sich einen Teil ihrer Kosten durch

direkte oder indirekte Tributerhebung von den trittbrettfahrenden Nutznießern der von ihr gewährleisteten Friedensordnung erstatten zu lassen. Eine solche Konstellation ist nicht in deutschem oder europäischem Interesse, selbst wenn die USA als Imperialmacht ein relativ wohlwollender Hegemon wären. Denn sie würde einen weitgehenden Verlust des Einflusses sowohl auf die Definition der Stabilisierungsaufgaben wie auf die Höhe und die Verteilung der mit ihnen verbundenen Lasten mit sich bringen. Aus deutscher und europäischer Sicht hingegen sollte jene letzte Instanz all jene Staaten – einschließlich Deutschlands – umfassen, die sich aus wohlverstandenen Eigeninteresse der Produktion des globalen öffentlichen Gutes »internationale Sicherheit und Stabilität« verschrieben haben oder zu verschreiben bereit sind. Und die Beteiligten hätten sich dann darüber zu verständigen, wie dieses Gut im Einzelfall ausgestaltet und bereitgestellt werden sollte. Denn nicht jeder sieht bekanntlich die internationale Sicherheit aus denselben Gründen durch dieselben Akteure bedroht und hält für ihre Verteidigung die gleichen Mittel für geeignet.

Anders gesagt: Soll künftig ein echtes »burden sharing« auf der Grundlage gemeinsam definierter Aufgaben unter den westlichen Verbündeten funktionieren, bedarf es der politischen Bereitschaft, aber auch damit in Einklang stehender glaubwürdiger wirtschaftlicher Fähigkeiten aller Beteiligten, einen angemessenen Teil der Lasten zu tragen.

Deutschland braucht eine konsequente wirtschaftliche Reformpolitik, die Wachstumsdynamik und steigende Beschäftigung ermöglicht. Aber es braucht diese Politik nicht nur aus inneren, sondern auch aus äußeren Gründen. Denn es wird sich seine Außen- und Sicherheitspolitik künftig mehr kosten lassen müssen, um einen angemessenen Teil an den wieder steigenden Lasten der Gewährleistung internationaler Sicherheit und Stabilität zu tragen und damit – innerhalb der EU wie im Atlantischen Bündnis und auf multilateraler Ebene – seinen Einfluß auf die Gestaltung der internationalen politischen und wirtschaftlichen Ordnung geltend zu machen.

Jens van Scherpenberg

Streitkräftetransformation kein Selbstläufer

Das veränderte Spektrum der Konflikte und der Aufgaben für Streitkräfte erfordert eine Anpassung von Konzeption, Struktur und Ausrüstung der Bundeswehr. Dieser als »Transformation« bezeichnete Prozeß beherrscht seit zwei Jahren die Debatte innerhalb der Bundeswehr und in Teilen der politischen Öffentlichkeit. Das Risiko ist allerdings groß, daß das Vorhaben einer radikalen Neuorientierung der Bundeswehr nicht zuletzt aufgrund mangelnder Schärfe des Konzepts im Sande verläuft und Deutschland gegenüber den Bündnispartnern an Boden verliert. Um dem entgegenzuwirken, muß die Politik den Transformationsprozeß der Bundeswehr stärker als bisher steuern und gestalten.

Alles ist Transformation – oder doch nicht?

Spätestens mit dem Konzept für die »Bundeswehr 2010« aus dem Jahr 2003 wurde die »Transformation« als vorrangiges politisches Ziel etabliert. Es gilt, Anschluß an die Streitkräfteentwicklungen in verbündeten oder befreundeten Staaten zu halten und sich auf das veränderte Konflikt- und Aufgabenspektrum einzustellen. Transformation wird inzwischen im Einklang mit der internationalen Debatte von der Führung der Bundeswehr als radikale Anpassung von Konzeption, Struktur und Ausrüstung verstanden. Gebremst wird deren Umsetzung bisher jedoch von erheblichen Schwachstellen in der Transformationsdebatte, von unklaren Zielen sowie mangelnder politischer Steuerung.

Denn eine kritische Bestandsaufnahme nach zwei Jahren Transformationsdebatte zeigt, daß die vorgelegten Konzepte und Beschaffungsprogramme sehr viel mehr von Konservatismus geprägt sind als von der Neigung zu einer wirklich tiefgreifenden Veränderung der Streitkräfte. Dies beginnt bei der innerhalb der Bundeswehr oft zu hörenden Feststellung, die Transformation sei ein »Prozeß ohne festen Endpunkt«. Während Flexibilität zweifelsohne ein wichtiges Element der Streitkräfteplanung ist, leistet das Fehlen klarer, deutlich terminierter Wegmarken einer Entwicklung Vorschub, in der nahezu jedes Geschehen in der Bundeswehr mit dem Schlagwort »Transformation« belegt wird. Dies erzeugt nicht nur innerhalb der Streitkräfte ein ernsthaftes Vermittlungsproblem, es erschwert auch die Verständigung zwischen Politik, Bundeswehr und Industrie über Ziele und Inhalte des Prozesses. Hinzu kommt, im Unterschied zu den USA und zu anderen europäischen Staaten, das vorherrschende Desinteresse der politischen Klasse in Deutschland an der Transformation. Die Folgen sind, daß nicht nur politische Leitlinien für die Bundeswehr

fehlen, sondern auch daß die Politik die Definitionshoheit über das Wesen der Transformation weitestgehend an die Streitkräfte abgegeben hat.

Mangels einer klaren politischen Steuerung des Transformationsprozesses fehlt der Bundeswehr somit zum einen die Sicherheit politischen Rückhalts, zum anderen der Druck für eine dringend erforderliche radikale Restrukturierung. Die bislang vorgelegten Konzepte, angestrebten Strukturanpassungen sowie Rüstungsbeschaffungsplanungen sind weniger durch Innovation gekennzeichnet als von dem Bestreben, die Bundeswehr angesichts vermehrter Auslandseinsätze und knapper Finanzmittel auf Kurs zu halten:

- ▶ **Beispiel Konzepte:** Die Bundeswehr hat das insbesondere von den USA entwickelte Einsatzkonzept des *network-centric warfare* (Vernetzte Operationsführung) als Eckpfeiler der eigenen Transformation übernommen. Durch eine intensive Vernetzung von Aufklärungs-, Führungs- und Wirkungssystemen soll ein neuer Grad an militärischer Effizienz und Effektivität erreicht werden. Allerdings fehlt hierzulande bisher eine tiefgreifende Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten, Grenzen und Schwerpunkten dieses Ansatzes in einem zunehmend von unkonventionellen Bedrohungen und Risiken gekennzeichneten Konfliktumfeld. Gerade der Irakkonflikt hat gezeigt, daß dieses Konzept in der Phase nach den Hauptkampfhandlungen an seine Grenzen stößt.
- ▶ **Beispiel Strukturen:** Kernelement der deutschen Streitkräftetransformation soll eine neue Einteilung in Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte sein. Die jüngsten Einsatzerfahrungen sprechen zwar für eine Stärkung der militärischen Fähigkeiten zur Führung von Stabilisierungsoperationen. Allerdings legt ein Blick auf die geplante Organisation und Ausrüstung der unterschiedlichen Kräftekatgorien den Verdacht nahe, daß es sich primär um eine Einteilung nach »Kassenlage« handelt, die sich weniger nach Transformationsgesichtspunkten richtet. Im Rahmen der Transformation optimiert die Bundeswehr weiterhin vorrangig ihre Fähigkeiten zur konventionellen Kriegführung. Dabei erscheint eine noch stärkere Konzentration auf unkonventionelle Operationsführung (Häuserkampf, Spezialstreitkräfte, leichte Infanterie) ebenso wichtig wie die Berücksichtigung der Tatsache, daß viele militärische Aufgaben bei *peace-keeping* und/oder *state-building* eher paramilitärische Kräfte nach dem Vorbild der italienischen Carabinieri oder der spanischen Guardia Civil erfordern.
- ▶ **Beispiel Beschaffungsprogramme:** Hier besteht ein deutlicher Widerspruch zwischen Transformationsrhetorik und Festhalten an kostenintensiven Projekten. Während der für die Transformation essentielle Bereich Forschung und Entwicklung weiter ein Schattendasein fristet, gibt die Bundeswehr erhebliche Summen für teure Vorhaben wie das Kampfflugzeug Eurofighter oder den Schützenpanzer Puma aus. Gerade weil für die Streitkräftetransformation keine Anschubfinanzierung geleistet wird, ist ein solches Festhalten an traditioneller Rüstungsbeschaffung fatal. Da mit weiteren globalen Minderausgaben im Bundeshaushalt auch im Falle eines Regierungswechsels zu rechnen ist, dürfte

der Verteidigungshaushalt spätestens ab 2007 in eine bedrohliche Schieflage geraten, da dann eine Reihe größerer Beschaffungsvorhaben kostenrelevant werden.

Konsequenzen

Vor diesem Hintergrund droht das Projekt »Transformation der Bundeswehr« in den nächsten zwei bis drei Jahren ins Stocken zu geraten. Die Folgen wären für die Bundeswehr als Instrument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik erheblich. Erstens würde bundeswehrintern das Schlagwort »Transformation« verstärkt Skepsis und Ablehnung hervorrufen, da es weitgehend inhaltsleer bliebe bzw. dessen Nutzen für den Großteil der Truppen im Einsatz (noch) nicht klar ersichtlich wäre. Dies kann die Bereitschaft der Soldaten zu Veränderungen weiter vermindern. Zweitens besteht die Gefahr, daß die Bundeswehr nur unzureichend auf das Konflikt- und Aufgabenspektrum der Zukunft ausgerichtet wird. Auch wenn traditionelle Kampfhandlungen bei Teilnahme an multinationalen Einsätzen zweifelsohne nach wie vor zu den Aufgaben der Bundeswehr gehören werden, wird die Krisenbewältigung in einem höchst komplexen Konfliktumfeld als Hauptaufgabe in den Vordergrund rücken. Dies muß sich stärker in Konzeption, Struktur und Beschaffungsprogrammen der Bundeswehr niederschlagen. Drittens schließlich ist bereits gegenwärtig zu beobachten, daß die deutsche Politik im multinationalen Rahmen häufig nur noch auf Initiativen anderer Staaten im Rahmen von Nato (Beispiel schnelle Krisenreaktionskräfte, Nato Response Force) und ESVP (Beispiel Aufstellung der Kampfverbände, EU Battlegroups) reagiert, anstatt selbst zu agieren. Gerade kleinere europäische Staaten könnten hier den Weg weisen. So sind beispielsweise die Niederlande, Schweden und Finnland im Begriff, unter bewußter Inkaufnahme von Fähigkeitslücken ihre Streitkräfte durch Schwerpunktsetzung konsequenter auf die neuen Aufgaben auszurichten.

Politische Steuerung notwendig

Will die Politik das Instrument Bundeswehr im Sinne der eigenen Zielsetzung einer aktiveren Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen von UN, Nato und EU effektiv und effizient einsetzen, ist eine stärkere politische Steuerung der Streitkräftetransformation unerläßlich. Das in weiten Teilen der politischen Klasse vorhandene Desinteresse an der Bundeswehr gefährdet den gestiegenen Gestaltungsanspruch der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Dem Beispiel europäischer Nachbarländer wie Schweden folgend, sollten die Ziele der Streitkräftetransformation vom Parlament festgeschrieben und durch konkrete Maßnahmen unterfüttert werden. Dazu gehört auch, die Transformationskonzepte und -programme der Bundeswehr auf den Prüfstand zu stellen. Auf konzeptioneller Ebene ist ein ressortübergreifender Transformationsansatz notwendig, der die Bundeswehrreform in den Gesamtrahmen der deutschen Krisenprävention

und Krisennachsorge stellt. Instrumente wie der Bundessicherheitsrat und der Verteidigungsausschuß müssen in diesem Kontext intensiver als in der Vergangenheit genutzt werden. Zusätzlich muß die Politik eine stärkere Kontrolle über die Beschaffungsprogramme der Bundeswehr ausüben. Gerade angesichts der vielzitierten Finanzmittelknappheit reicht es nicht mehr aus, wenn lediglich der Haushaltsausschuß über Systeme befindet, die zu Recht oder zu Unrecht das Label der »Transformation« tragen. Die Politik sollte insbesondere den Teilverzicht auf Fähigkeiten im Hinblick auf mittel- bis langfristige Entwicklungen im Rahmen der ESVP in Betracht ziehen. Dabei muß der Bundeswehr ein Mindestmaß an haushälterischer Planungssicherheit gegeben werden. Bleibt es bei der weitgehenden Entkoppelung von Politik und Streitkräftetransformation, ist ein Scheitern dieses wichtigen Prozesses programmiert.

Benjamin Schreer

Die Notwendigkeit einer strategisch reflektierten deutschen Amerikapolitik

Der Strategiewandel amerikanischer Außenpolitik unter Präsident George W. Bush hat die strukturellen Konflikte in den transatlantischen Beziehungen verschärft. Drängender denn je stellte sich für die deutsche Außenpolitik die Frage des strategisch angemessenen Umgangs mit den USA. Das transatlantische Konfliktsyndrom mag unter einer neuen amerikanischen Administration an Virulenz verlieren; verschwinden wird es nicht. Eine differenzierte, reflektierte deutsche Amerikapolitik jenseits instinktiver Anlehnung an die USA und reflexhafter Ablehnung amerikanischer Hegemonieansprüche bleibt eine der zentralen Aufgaben deutscher Außenpolitik.

Aufgrund ihrer außergewöhnlichen Machtposition im internationalen System und ihrer spezifischen politischen Kultur werden die USA stets eine Außenpolitik *sui generis* verfolgen, die das Potential für transatlantische Konflikte in sich birgt. Das Ausmaß des Konfliktpotentials hängt nicht zuletzt davon ab, welche außenpolitische Grundorientierung in den USA dominiert.

Der »Globale Krieg gegen den Terror« – und zwar in seiner staatszentrierten, gegen »Terrorstaaten« mit Massenvernichtungswaffen gerichteten Form – wurde zum legitimierenden Prinzip für die Durchsetzung eines neuen strategischen Paradigmas. Keine der vier grundlegenden Maximen – Bewahrung einer überlegenen Machtposition, strategische Unabhängigkeit, offensive präventive Selbstverteidigung und schließlich die Förderung von Freiheit und Demokratie – ist für sich genommen wirklich neu in der Geschichte amerikanischer Außenpolitik. Insofern ist es übertrieben, von einer »Bush-Revolution« zu sprechen. Neu sind jedoch die derart starke Akzentuierung dieser Maximen und ihre Verbindung in einem programmatischen Entwurf: einem Hegemonialismus mit imperialen Implikationen.

Der Krieg gegen den Irak – geführt zur Ausschaltung einer sich angeblich mehr und mehr zuspitzenden künftigen Bedrohung – war Konsequenz und Kulmination der neuen strategischen Orientierung amerikanischer Außenpolitik. In der Irakfrage spitzte sich zugleich das ordnungspolitische Konfliktsyndrom in den transatlantischen Beziehungen zu, insbesondere in den deutsch-amerikanischen Beziehungen. Etwas plakativ ausgedrückt: Die Außenpolitik der USA ist global in der Orientierung, Multilateralismus wird instrumentell verstanden und keineswegs als Einschränkung eigenen Handlungsspielraums, militärische Macht ist reichlich vorhanden und wird immer wieder genutzt. Die europäische Außenpolitik, namentlich die deutsche, ist dagegen nach wie vor eher regional

orientiert, hat eine Präferenz für multilaterales Vorgehen und politisch-ökonomische Mittel.

Während die Handlungslogik liberaler Hegemonie lautet »multilateral, soweit möglich, unilateral, wo notwendig«, agiert die Bush-Administration unilateral, soweit sie kann, und multilateral nur da, wo sie muß. Dies hat den Anspruch multilateraler Ordnungspolitik untergraben. Denn die Logik des »American system« (G. John Ikenberry), jener institutionalisierten Form liberaler Hegemonie nach 1945, erfordert ein gewisses Maß an Bereitschaft zum Multilateralismus: eine Präferenz für multilaterale Mechanismen, damit andere Staaten eine Chance haben, ihre Interessen und Perspektiven einzubringen. Damit verbunden erfordert das die Bereitschaft, sich den für alle geltenden Regeln multilateraler Institutionen zu unterwerfen und solche Strukturen gestaltend aufzubauen und weiterzuentwickeln – statt internationale Institutionen instrumentell verkürzt nur dann als nützlich anzusehen, wenn sie außenpolitischen Aktionen internationale Legitimität verleihen und die Kosten für die USA verringern helfen.

Ein anderer Präsident mag hier eine außenpolitische Kurskorrektur vornehmen, die in der zweiten Amtszeit von Bush sich abzeichnende, aus der Not geborene taktische Hinwendung zu den Verbündeten weitertreiben. Doch in einer internationalen Konstellation, in der die USA allen anderen Staaten überlegene und im militärischen Bereich weiter wachsende Machtressourcen besitzen und ein die strategische Kooperation mit Verbündeten erzwingender weltpolitischer Rivale fehlt (»noch« wäre mit Blick auf China hinzuzufügen), wird die Versuchung zu einem rein instrumentellen Multilateralismus bestehen bleiben. Das gilt zumal, da der US-Kongreß strukturell bedingt eher den unilateralen Impuls verstärkt als bremst.

Die Klagen über die unilateralen Tendenzen amerikanischer Außenpolitik sind auch Ausdruck des geschwundenen Einflusses Deutschlands. Deutschland hat mit dem Verlust der zentralen geopolitischen Position nach Ende des Ost-West-Konflikts die früheren Mitsprachemöglichkeiten unwiederbringlich eingebüßt. Daran können auch gute persönliche Beziehungen zwischen Regierungschefs nichts grundlegend ändern.

Die Nato, lange einer der maßgebenden Handlungskontexte multilateraler deutscher Außenpolitik, hat ihre zentrale Bedeutung für die amerikanische Außenpolitik verloren. Der geostrategische Paradigmenwechsel – kurzfristig die Verschiebung hin zum Nahen und Mittleren Osten und der Bedrohung durch den Terrorismus, längerfristig in Richtung Ostasien – wird dauerhaft sein. Europa ist befriedet, die Konflikte auf dem Balkan sind zumindest eingehegt. Insofern spricht wenig dafür, daß die Nato als einzigartige institutionelle Klammer wiederbelebt werden kann: als jene Institution, die Chancen für wechselseitige Einflußnahme auf den Zentralbereich der Sicherheitspolitik eröffnete. Die USA werden gewiß weiterhin interessiert sein, diese Institution zur Mitsprache in Angelegenheiten der europäischen Sicherheit und als »Werkzeugkasten« für ihre Globalpolitik zu nutzen. Doch für die beiden Zentralregionen amerikanischer Sicherheitspolitik – Naher und Mittlerer Osten sowie Ostasien – dürfte die Nato

eine geringe Rolle spielen. Selbst wenn die Transformationen des Nahen und Mittleren Osten zu *dem* großen identitätsstiftenden europäisch-amerikanischen Zukunftsprojekt werden sollten, wie das in der amerikanischen Diskussion gelegentlich erhofft wird, wäre die Rolle der Nato als militärische Allianz eher marginal. Allenfalls die Neuausrichtung der Nato als maritimes Bündnis, das der Eindämmung eines nach Hegemonie in Asien strebenden Chinas dient, könnte ihr langfristig wieder zu größerer Bedeutung für die amerikanische Sicherheitspolitik verhelfen.

Die effektive Politikkoordination in den neuen zentralen Feldern ist eine Herausforderung für die transatlantischen Beziehungen, die ungeachtet aller Nato-Nostalgie angemessener institutioneller Formen bedarf – Formen, die im Interesse der »Selbstbeschränkung« deutscher Außenpolitik den transatlantischen Handlungsrahmen bewahren, aber gleichzeitig im Interesse der europäischen »Selbstbehauptung« die Struktur der Beziehungen in Richtung einer kooperativen Machtbalance verändern.

Amerikanische Führungsleistung in der internationalen Politik bleibt in vielen Bereichen notwendig und vielfach ohne adäquaten Ersatz. Keiner der Großmächte verfügt über die Macht und den Willen zur Gestaltung internationaler Politik wie die Supermacht USA. Akzeptiert man diese Prämisse, dann muß es in der Politik gegenüber den USA darum gehen, einerseits die konsensfähigen Elemente ihrer im Sinne liberaler Hegemonie verstandenen Führungsrolle zu stärken – und sie in Worten, aber auch mit Taten abzustützen. Andererseits wird es notwendig bleiben, sich den anstößigen, der Logik liberaler Hegemonie und dem eigenen deutschen Interessen- und Werteverständnis zuwiderlaufenden Elementen amerikanischer Außenpolitik deutlich entgegenzustellen.

Aus dieser grundlegenden Maxime folgt die Notwendigkeit einer differenzierten deutschen Amerikapolitik im europäischen Verbund, eines strategisch sehr bewußten Umgangs mit den USA, der je nach Interessenlage und Problem zu variieren ist. Eine solche Politik wird aus einem Strategiemix bestehen, aus einer nach Konstellation und Konflikt unterschiedlichen Mischung eher assoziativer und eher dissoziativer Ansätze. Je nach Kosten-Nutzen-Abwägung lassen sich drei grundlegende strategische Optionen für die Behandlung einzelner Politikfelder in den transatlantischen Beziehungen unterscheiden – Optionen, die der tatsächlichen Politik gegenüber den USA gewiß nicht fremd sind, deren analytische Differenzierung aber das Bewußtsein für die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten schärfen kann.

Erstens besteht die Option des »bandwagoning«, des Schulterchlusses mit der amerikanischen Politik, sei es, weil das amerikanische Vorgehen mit dem eigenen Interesse übereinstimmt, sei es, weil bei fehlender fundamentaler Interessendivergenz durch eigene Mitwirkung Einfluß auf die Ausgestaltung einer im wesentlichen von den USA bestimmten Politik genommen werden kann.

Die *zweite* Option ist die des »balancing«, der Behauptung europäischer Positionen und der Durchsetzung eigener Interessen gegen die USA. In den europäisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen wird dies aufgrund

der symmetrischen Interdependenz immer wieder die Form des »hard balancing« annehmen können: der Androhung und des Einsatzes wirtschaftlicher Sanktionen im Rahmen von Handelskonflikten. Ansonsten kann es nur um »soft balancing« (Robert Pape) gehen: Das ist einmal die Nutzung internationaler Institutionen, um amerikanische Machtausübung zu beschränken, zumindest darauf Einfluß zu nehmen. Das kann auch die Verweigerung internationaler Legitimität für amerikanisches Handeln oder für bestimmte Politikkonzepte sein, etwa für die Doktrin präventiver Selbstverteidigung. Die Hegemonialmacht USA ist dem eigenen Selbstverständnis nach und aus innenpolitischen Gründen zu einem gewissen Grad auf eine solche Legitimität angewiesen. Über den Umweg der amerikanischen Gesellschaft ließe sich so in manchen Fällen die Debatte in den USA beeinflussen und längerfristig auch die außenpolitische Positionsbestimmung. »Soft balancing« kann schließlich auch in der Übernahme einer eigenständigen faktensetzenden internationalen Führungsleistung in jenen Politikfeldern bestehen, in denen die USA – wie etwa in Bereichen der Umweltschutz- oder der Menschenrechtspolitik – eher blockieren als initiieren.

Die *dritte* Option ist die der konditionierten Kooperation. Dabei kann es sich zum einen um eine an klare Bedingungen geknüpfte Bereitschaft zur tätigen Unterstützung der amerikanischen Politik handeln, um so die US-Administration zu bewegen, ihre Linie zu korrigieren. Das könnte zum Tragen kommen, wenn ohne Mitwirken wichtiger Verbündeter eine Politik nicht zu verwirklichen ist. Europa hat gerade im nichtmilitärischen Bereich einiges zu bieten oder auch zu verweigern. Konditionierte Kooperation kann schließlich auch die Form klassischer »linkage«-Politik annehmen: wenn zwei unterschiedliche Politikfelder miteinander verknüpft werden, um die eigene Verhandlungsposition zu stärken.

Peter Rudolf

Die Europäische Union zwischen Dauerkrise und Dauerreform

Keine Frage: Das doppelte Nein der Gründerstaaten Frankreich und Niederlande zum Vertrag über eine Verfassung für Europa hat die EU in eine politische und institutionelle Krise gestürzt. Als Reaktion auf die beiden Negativreferenden haben die Staats- und Regierungschefs sich und ihren Bürgern im Juni 2005 ein Jahr Bedenkzeit verordnet, ohne jedoch festzulegen, wie sie nach Ablauf dieser Frist mit dem Vertrag weiter verfahren wollen. Drei Gründe dürften für die Denkpause maßgeblich sein: Erstens gilt die Einkehr als bewährtes Rezept zur Entdramatisierung eines Konflikts und zur Besinnung auf die Grundlagen der Integration. Zweitens dienen Denkpausen dazu, in den ›Tälern‹ europäischer Tagespolitik die Leistungsfähigkeit der Union auszuloten. In diesem Sinne werden die Phasen zwischen den vertragsändernden Regierungskonferenzen bewußt genutzt, um neue Elemente der Gesamtkonstruktion Europas zu erproben (zum Beispiel die Wirksamkeit der neuen Entscheidungsregeln im Binnenmarkt oder von aufzubauenden militärischen Planungs- und Koordinierungsstrukturen in der Sicherheitspolitik), um vorhandene Elemente an neue Rahmenbedingungen anzupassen (beispielsweise die Weiterentwicklung der Europäischen Drogeneinheit zum Europäischen Polizeiamt) oder um abgestufte Integrationsprozesse auf ihre Akzeptanz und Umsetzbarkeit hin zu überprüfen (zum Beispiel die zeitlich befristeten Einstimmigkeitsregeln der EWG und die stufenweise eingeführte Währungsunion). Und drittens sind Reflexionspausen ein konstitutives Merkmal des gesamten Integrationsprozesses, in dem sich Phasen des institutionell-systemischen Fortschritts mit solchen der Lähmung abwechseln. Betrachtet man den Verlauf der Integration seit den fünfziger Jahren, dann stellt sich das Wechselspiel zwischen Reformdebatte und Reformergebnis als dynamische Dauerkrise dar, die ihren Abschluß auch nicht mit Inkraftsetzung des Verfassungsvertrags gefunden hätte.

Krisen sind Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses. Ohne kritische Spannungsmomente wären zahlreiche integrationspolitische Fortschritte nicht möglich gewesen. Die »critical junctures« waren bislang nicht nur negativ konnotierte Brüche im Prozeß der Integration, sondern auch Kulminationspunkte, an denen sich die über Jahre aufgestaute Unzufriedenheit mit dem System, den Institutionen oder den politischen Erträgen der Integration entlud. Krisen und ihr Management sind inhärente Bestandteile des Integrationsprozesses. Nun kann man einerseits in das Wehklagen der Beobachter einstimmen und versuchen, den treffendsten, »auflagensteigerndsten« Begriff zur Beschreibung solcher Krisen zu finden. Andererseits kann – und aus Sicht der politikberatenden Wissenschaft sollte – man die Bedingungen, Formen und Verlaufsmuster euro-

päischer Krisen systematisch analysieren. Denn nur auf dieser Grundlage lassen sich realistische Strategien für die weitere Gestaltung der Europapolitik konzipieren. Normativ gilt in diesem Kontext: Krisen sollten als Chance zur Deeskalation einer Situation sowie zur Erkundung neuer oder zur Wiederentdeckung längst in Vergessenheit geratener integrationspolitischer Wege für die Gestaltung der EU begriffen werden.

Eine Typologie der europäischen Krisen

Die gegenwärtige Krise ist nicht die erste in der Geschichte der europäischen Integration. Drei Typen von Krisen lassen sich unterscheiden: Erstens die von Regierungen errichteten Blockaden der Integration, die deutlich machen, daß die Abgabe von Souveränität an das System der EU nur zum Preis besonderer Entscheidungsbefugnisse und Vetorechte der jeweils betroffenen Staaten zu haben ist. Hiermit einher gehen auch die Zerwürfnisse über das Finanz- und Transfersystem der EU, die den immerwährenden Streit zwischen ärmeren und reicheren Mitgliedern, zwischen Modernisierern der Wirtschaftsordnung und Bewahrern der alten, in den fünfziger Jahren begründeten Struktur des Haushaltssystems der Union widerspiegeln. Zweitens die Krisen der Zustimmung zu Vertragsreformen, die die Kluft zwischen den Akteuren des europäischen Verhandlungssystems und den Anwendern des europäischen Rechts aufzeigen. Und drittens die alles überwölbende institutionelle Dauerkrise der Union, die zeigt, daß das System der Integration zieloffen ist und sich nur unter größtem, meist außeninduziertem Druck verändert.

Von Anfang an befand sich das institutionelle Gefüge der Europäischen Union in einem evolutionären Entwicklungsprozeß mit offenem Ausgang. Die Reformkaskade von den Römischen Verträgen über die Einheitliche Akte, die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza bis hin zum Verfassungsvertrag verdeutlicht die institutionell-konzeptionelle Dauerkrise der EU. Nimmt man den Gesamtzeitraum dieser Entwicklung in den Blick, dann wird erkennbar:

- ▶ Die wachsende Zahl vetoberechtigter Akteure hat die Konsensfindung bei einstimmigen Ratsentscheidungen zusehends beeinträchtigt und damit die innere Handlungs- und externe Aktionsfähigkeit der EU behindert.
- ▶ Aber erst die Perspektive einer unmittelbar bevorstehenden, im Grundsatz nicht mehr rückgängig zu machenden Erweiterung erhöhte den inneren Reformdruck und förderte die Kompromißbereitschaft der Akteure. Die Regierungskonferenzen waren immer erst dann erfolgreich, wenn Verhandlungspakete aus politikbereichsspezifischen und institutionellen Reformen geschnürt wurden.
- ▶ Erst die sich nach den revolutionären Umbrüchen in Europa von 1989/90 abzeichnende Öffnung der EG, das Wegbrechen des Ost-West-Konflikts als eine der tragenden Legitimationsgrundlagen europäischer Einigung und die weitreichenden Folgen des Binnenmarkts in Gestalt einer erheblichen Ausdehnung der funktionalen Reichweite und Durch-

schlagskraft der Integration haben den Bedarf an effizienteren Entscheidungsstrukturen und -verfahren, an vermehrter Transparenz und einer stärkeren, innereuropäisch verankerten demokratisch-parlamentarischen Legitimation gesteigert.

- ▶ Die Ausdifferenzierung und Segmentierung der EU-Kompetenzen seit 1987 spiegelt zudem zwei Trends wider, die das System für Krisen anfälliger macht: Zum einen steht nicht mehr die Frage nach einem Mehr oder Weniger an ›Integration‹ auf der Tagesordnung der Regierungskonferenzen. Statt dessen werden Kompetenznormen so weit zerpflückt, daß sie jeden Einzelfall von Politikentwicklungen berücksichtigen, die zum Zeitpunkt der Vertragsreform kaum abschätzbar sind. Und dies leitet über zum zweiten Trend: Die entscheidungsberechtigten Akteure legen die Bewertungsmaßstäbe für die institutionelle Optimierung der EU immer häufiger unilateral aus; eine übergeordnete Zielperspektive für die ›Handlungsfähigkeit‹ der EU wird zugunsten bewußt artikulierter nationaler Interessen aufgegeben. Im Ergebnis können alle Beteiligten das Verhandlungsergebnis positiv bewerten, weil ›bedeutende‹ Teilaspekte ihrer Reformziele berücksichtigt wurden und sie diese eben entsprechend ihrer individuellen Meßlatte besonders herausstellen. Das Ergebnis derart ›zusammengesetzter Reformen‹ wirkt aber auf die Bürger insofern unglaubwürdig, als erstens jede national denkbare Interpretation der Handlungsfähigkeit der Union aufgegriffen und nicht weiter darum gestritten wird und zweitens die Verträge selbst keine kohärenten Zielvorgaben und damit Bewertungskriterien mehr liefern.

Die Krise als Kennzeichen der gradualistischen Reformdynamik

Die in den Mitgliedstaaten interessen- und machtpolitisch bedingte Schwerfälligkeit des EU-Systems ist es vor allem, die den zieloffenen Prozeßcharakter der Integration verstärkt. Divergierende integrationspolitische Ansätze lassen Reformfortschritte nur in dem Ausmaß zu, das der jeweilige – zumeist durch äußere Umstände erzeugte – Reformzwang vorgibt. Reformen der EU sind und bleiben somit einem auf akute Krisen ad hoc reagierenden Verhaltensmuster verhaftet.

Zur Bewertung der Tiefe oder Schwere einer Krise bedarf es eines Maßstabs. Ohne ein konzeptionelles Grundverständnis darüber, was und wer die EU wie und zu welchem Zwecke eint, ist eine Verständigung über die Besonderheit einer gegebenen Situation nicht denkbar. Nun ist aber die europäische Integrationskonstruktion nicht nur komplexer und schwerer zu verstehen als traditionelle politische Systeme. Sie ist auch – und das seit ihrer Gründung – einem funktionalen, institutionellen, verfahrensmäßigen und interessengestützten Wachstums- und Differenzierungsprozeß unterworfen; dieser Prozeß ist nicht abgeschlossen und wird auf absehbare Zeit auch nicht abzuschließen sein.

Die Integrationskonstruktion kann daher nicht als Standbild, sondern nur als offener, ebenso vielfarbiger wie komplexer Prozeß verstanden werden. Der öffentliche Diskurs sollte sich insofern selbst in Zeiten

drastischer Zustimmungskrisen nicht von den Entwicklungen der europäischen Wirklichkeit lösen. Und die Wirklichkeit des EU-Systems stellt sich gegenwärtig als außerordentlich robust dar: Weder hat die Kommission ihre Rolle als Initiatorin und Hüterin des Gemeinschaftsrechts noch haben Parlament und Rat ihre Gesetzgebungsfunktion aufgegeben. Vollkommen immun gegenüber der Verfassungsvertragskrise scheinen GASP und ESVP zu sein, die seit ihrer Gründung intergouvernemental organisiert sind und sich seitdem weitgehend unabhängig von den jeweiligen Vertragsreformen entwickelt haben.

Auf die gegenwärtige Krise der EU sollten politische Akteure daher nicht mit Lamentos und – vermeintlich – neuen Wortschöpfungen reagieren, die der Umschreibung der Krise dienen. Auch sollte die Denkpause nicht nur für eine Debatte über die Zukunft des Verfassungsvertrages genutzt werden. Soll die EU-Erweiterung auf nun 25, bald 27 und mehr Staaten auch institutionell abgedeckt werden, müssen in dieser Phase politische Wegmarken gesetzt werden, die den Bürgern zeigen, daß die EU handlungsfähig ist.

Deshalb sind Reformelemente des Verfassungsvertrages, über die weitestgehender Konsens zwischen den Staaten und EU-Organen herrscht, zügig umzusetzen. Institutionelle und verfahrensmäßige Reformen des Vertrages, die an der Souveränität der Mitgliedstaaten rütteln (zum Beispiel das System der doppelten Mehrheit im Ministerrat, neue Fälle für Mehrheitsentscheidungen in der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit), sollten spätestens bei der nächsten Erweiterungsrunde im Rahmen des Beitrittsvertrags umgesetzt werden. Demokratisierende Reformelemente des Verfassungsvertrages wie das Bürgerbegehren und die Protokolle über die Kontrollrechte der nationalen Parlamente lassen sich durch Abkommen zwischen den Organen der EU umsetzen. Die Grundrechtecharta könnte rechtlich verbindlich im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit verankert werden. Und schließlich sollten sich die deutschen Europapolitiker verstärkt darum bemühen, die Partner in Frankreich von der Notwendigkeit einer Modernisierung der politischen Zielmarken des europäischen Projekts zu überzeugen. Eine »Politische Union« ist nicht auf die Verwirklichung einer gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu reduzieren. Eine derartige Union schließt drastische Reformen in den Zieldefinitionen des EU-Vertrages zur Agrar-, Fischerei- und Handelspolitik ebenso ein wie eine klare Vorgabe eines sozial- und wirtschaftspolitischen Modells, das Europa eint und für das sich die EU gegenüber dritten Staaten und Organisationen einsetzen soll.

Andreas Maurer

Die Zukunft der EU: Weniger Wunschenken, mehr Realismus

Nach dem Scheitern der französischen und niederländischen Referenden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) und dem anschließenden Dissens der Mitgliedstaaten über den EU-Finanzrahmen ab 2007 befindet sich die EU (wieder einmal) in einer Politik- und Sinnkrise. Vielfach wird die Ansicht vertreten, die aktuelle Krise könne nur durch eine klare Richtungsentscheidung überwunden werden: zwischen »europäischem Sozialmodell« und angelsächsischem Wirtschaftsliberalismus oder zwischen dem Europäischen Bundesstaat und einer »erweiterten Freihandelszone« oder zwischen einem »Kerneuropa« und einem »Europa à la carte«. Alle Kommentatoren fordern zudem, daß die öffentliche Legitimation der Union verbessert werden müsse, damit »der Bürger« zum Glauben an die Sinnhaftigkeit des Einigungswerks zurückfinde.

Diese Stilisierung des Problems ist vornehmlich eine Kopfgeburt der intellektuellen Debatte. Sie abstrahiert weitgehend von der politischen und wirtschaftlichen Realität der Europäischen Union, die nicht ohne weiteres zur Disposition steht oder gestellt werden kann. Es sei denn, diese faktisch existierende Union sollte abgeschafft und durch etwas anderes ersetzt werden, eine »neue Politische Union« etwa. Außerdem gibt es für die real existierende EU aufgrund ihrer – von den Mitgliedstaaten so gewollten – höchst komplexen Struktur keine einfachen Legitimationsverfahren.

Die in fünf Jahrzehnten gewachsene Union ist gekennzeichnet durch die Parallelität von supranationalem und intergouvernementalem Regieren im Mehrebenensystem der EU, durch einen effektiven und auf Dauerhaftigkeit angelegten schrittweisen Transfer eines wachsenden Teils nationaler Souveränität auf dieses System sowie durch die Persistenz des Nationalstaates als Ort des Wettbewerbs der politischen Akteure um demokratisch legitimierte Macht. In der Summe stellt die EU ein politisches System dar, das sich schlecht für eine Beschreibung mittels einfacher Konzepte oder Leitbilder wie »Bundesstaat«, »Staatenbund« oder »Kerneuropa« eignet.

Ein »Kerneuropa« braucht zum Beispiel ein klar definiertes Projekt, um das herum es gebaut werden kann. Dies ist nicht in Sicht. Seine Schaffung würde außerdem weitaus mutigere Schritte der teilnehmenden Staaten in Richtung Souveränitätsverzicht zugunsten der Union erfordern, als die Mitgliedstaaten der EU während der Regierungskonferenz über den Verfassungsvertrag bereit waren zu gehen. So ist nicht zu erkennen, daß sich zum Beispiel Deutschland und Frankreich auf die Einrichtung einer »europäischen Wirtschaftsregierung« einigen könnten, die beide letztlich nicht mehr kontrollieren würden. Das Beispiel des gescheiterten Stabilitätspakts

spricht hier Bände über die anhaltende Wirkungsmächtigkeit nationaler politischer Prioritäten und Wirtschaftskulturen. Dasselbe gilt für die Integration der Außen- und Sicherheitspolitik über die Stufe einer engen und intensiven zwischenstaatlichen Zusammenarbeit hinaus, die zum Beispiel eine umfassende Verschmelzung der nationalen Streitkräfte erfordern würde: französische Nuklearpotentiale unter europäischem Oberbefehl?

Letztlich ergibt »Kerneuropa« politisch nämlich nur Sinn, wenn es auf die Schaffung einer »anderen« Union mit einer echten europäischen Regierung und einer effektiven gemeinsamen parlamentarischen Legislative hinausläuft. Alles andere als dieser politische Quantensprung im europäischen Einigungsprozeß – etwa der Ausbau der im Verfassungsvertrag vorgesehenen »strukturierten Zusammenarbeit« zur politischen Grundlage eines Kerneuropas durch dazu bereite Mitgliedstaaten – wäre lediglich eine umetikettierte Fortführung der reformierten aktuellen EU als Hybrid-system zwischen intergouvernementaler Kooperation und umfassender übernationaler Staatlichkeit.

Darüber hinaus ließe die bewußte Schaffung eines Kerneuropas Gefahr, eine Spaltung Europas zu begünstigen. Die nicht einbezogenen Staaten würden sich an den Rand des Integrationsprozesses gedrängt und zu europäischen Staaten zweiter Klasse degradiert sehen. Das beträfe jedoch die große Mehrzahl der europäischen Staaten, wenn der Begriff »Kerneuropa« nicht von Anfang an Etikettenschwindel sein soll. Angesichts der gegenwärtig zwischen den Mitgliedstaaten der EU deutlich zutage tretenden Differenzen über die wirtschafts- und sozialpolitische Grundorientierung, die außen- und sicherheitspolitische Ausrichtung und über die Finalität des Einigungsprozesses ist jedoch nicht auszuschließen, daß die dann in der »Nizza-EU« verbleibenden Staaten diesen Zusammenschluß – der ja nicht ohne wirtschaftliche und politische Attraktivität ist – zu einem konkurrierenden Integrationsunternehmen entwickeln würden, anstatt mit aller Macht in ein »Kerneuropa« zu streben, in dem die wirtschaftliche, soziale, innen- und außenpolitische Gleichschaltung noch wesentlich massiver wäre als in der durch den Verfassungsvertrag anvisierten reformierten aktuellen Union.

Der bewußte Umbau der EU in eine »Union à la carte« ist ebensowenig zu erwarten. Dem steht das überragende Interesse der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten entgegen, den gegenwärtigen Zustand der Integration beizubehalten und die Union nicht in eine Vielzahl von Untergruppierungen oder Teilgruppen mit jeweils unterschiedlichem Integrationsgrad zersplittern zu lassen. »Pick and choose« wird als Integrationsphilosophie nur von ganz wenigen Mitgliedern bevorzugt – und selbst die dürften Schwierigkeiten haben, mit ihrer Zusammenarbeit ein »negatives Kerneuropa« auszuprägen.

Davon zu unterscheiden ist eine Tendenz, die in der gegenwärtigen EU bereits angelegt ist und auch schon in der Praxis wirksam wird: eine größere Differenzierung der künftigen Gemeinschaftsbildung durch die Gewährleistung größerer Flexibilität unter dem gemeinsamen Dach. Eine Zunahme freiwilliger und vertraglich vereinbarter »opt-outs« oder verstärk-

ter Zusammenarbeit im Zuge künftiger EU-Erweiterungen bei Wahrung des Grundsatzes, daß so viele Mitglieder wie möglich in möglichst vielen Bereichen eine integrierte Politik betreiben, kann der natürliche Entwicklungspfad von einer EU-25 zu einer EU-30+ sein. Er wäre aber nichts anderes als die effektive Praktizierung des jetzt schon gültigen Grundsatzes der »Einheit in Vielfalt« im Rahmen einer »ever growing union«.

Es spricht zwar einiges dafür, daß die Verfassungsvertrags- und Finanzkrise auch Ausdruck einer Sinnkrise der EU ist, die weite Teile der Bevölkerung ihrer alten Mitgliedstaaten erfaßt hat. Doch spricht gleichzeitig wenig dafür, daß sie durch ein grundlegendes Neudenken der europäischen Integration und eine darauf basierende Neukonstruktion der Unionsbildung zu überwinden ist. Das Gesetz der Trägheit, das die Entwicklung großer und internationaler Organisationen bestimmt, wird auch in der EU zur Geltung kommen. Dies um so eher, als die Interessenlage der meisten Mitglieder in diese Richtung zielt. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird die aktuelle EU folglich überleben und den wohlbekanntem Prozeß schrittweiser politischer, institutioneller und prozeduraler Veränderung fortsetzen. Der große Neuanfang als Weg aus der Krise ist wenig wahrscheinlich.

Das Festhalten am aktuellen EU-Gebäude muß auch nicht infolge des deutlichen Schwindens der öffentlichen Unterstützung für eine politische Union in einer Katastrophe münden. Zwar ist richtig, daß die Mehrzahl der führenden europäischen Politiker und Meinungsmacher in der Öffentlichkeit den Eindruck erweckt hat, daß die EU-25 ohne den Verfassungsvertrag nicht mehr effektiv funktionieren könne. Doch die eher lauwarmer Reaktion dieser Öffentlichkeit auf den voluminösen und schwer lesbaren Text hat gezeigt, daß er von der Mehrzahl der EU-Bürger intuitiv als das wahrgenommen wird, was er eigentlich ist: eine verbesserte Version des existierenden politischen Regelwerks der EU, ein weiterer Schritt zur Anpassung der Gründungsverträge an die sich ändernden politischen Gegebenheiten der Integration und keineswegs der Durchbruch zu einer neuen Integrationsqualität. Deshalb dürfte es auch nicht allzu schwierig sein, die EU-Bürger davon zu überzeugen, daß ein Scheitern des Verfassungsvertrages nicht das Scheitern der EU bedeutet.

Diese Argumentation würde den Regierungen und politischen Eliten jedoch leichter fallen, wenn sie über die Europäische Union und den Prozeß der Gemeinschaftsbildung nicht länger in der sachfremden Weise räsionierten, in der für die einen die EU eine Zwischenstation auf dem Weg zum europäischen Bundesstaat ist, während sie für die anderen kaum mehr als eine besondere Form interessengesteuerter zwischenstaatlicher Zusammenarbeit darstellt. Beide Stilisierungen werden der Realität der EU als dynamisches Mehrebenen-Regierungssystem ohne Regierung nicht gerecht. Sie fördern eher politische Mythenbildung als rationale Aufklärung über Möglichkeiten und Grenzen politischer Integration in einem Europa, das durch die Koexistenz von nationalstaatlich dominierten Prozessen der Legitimation politischer Macht, über- und zwischenstaatlicher

Regulierung und Politikgestaltung und den Einflüssen weltweiter Globalisierung geprägt ist.

Die Europäische Union kann durch den vereinfachenden Rückgriff auf die seit dem 19. Jahrhundert fest etablierten Konzepte und Ideen europäischer Staatlichkeit nicht angemessen beschrieben und verstanden werden. Es ist wenig überzeugend, wenn auf der einen Seite immer wieder betont wird, daß die EU die einzige erfolgversprechende politische Antwort auf eine internationale Entwicklung ist, die zunehmend von Globalisierungsphänomenen, einer wachsenden Durchlässigkeit der nationalen Grenzen und einem allgemeinen Bedeutungsverlust der Idee des souveränen Nationalstaats geprägt wird, und auf der anderen Seite versucht wird, eben diesen Nationalstaat und seine charakteristischen Merkmale auf der europäischen Ebene zu rekonstituieren.

Die zentrale Frage ist auch nicht, wie der EU mehr öffentliche Legitimation verschafft werden kann, sondern wie übersteigerte oder falsche Legitimationserwartungen an die EU gedämpft bzw. korrigiert werden können. Solange alle Mitgliedsregierungen der Union den einzigen von der Öffentlichkeit einigermaßen nachvollziehbaren Legitimationsvorgang verweigern – die Abhaltung allgemeiner EU-weiter Wahlen mit dem Ziel der Bildung einer auf eine parlamentarische Mehrheit gestützten EU-Regierung, die im Bereich der EU-Kompetenzen den nationalen Regierungen vor- und übergeordnet ist – so lange ist es sinnvoller, bei der Bevölkerung um Verständnis für die undurchschaubaren Legitimationsvorgänge in einem ebenso undurchschaubaren Politiksystem zu werben, als diese Undurchschaubarkeit zum legitimatorischen Totschläger zu machen und gegen die EU zu richten.

Die EU steht auch in der aktuellen Krise nicht am Scheideweg im Sinne grundlegender, sich wechselseitig ausschließender Alternativen. Gefragt ist vielmehr ein realitätsbezogenes Rasonieren über Möglichkeiten und Grenzen der Union, einen wirksamen Beitrag zur Bearbeitung der von der Bevölkerung als zutiefst verunsichernd empfundenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu leisten. Es kommt in diesem Zusammenhang darauf an, zu zeigen, daß die Union und ihr Verfassungsvertrag weder der Königsweg noch ein Holzweg sind, sondern ein wichtiger Weg neben anderen.

Heinz Kramer

Die Rolle der Nationalstaaten in der größeren Europäischen Union

Die Rolle der Nationalstaaten ist eine permanente Herausforderung für die europäische Integration. Die Mitgliedstaaten haben als immer noch wichtigste Legitimationsquelle europäischer Entscheidungen eine herausgehobene Bedeutung – und besitzen ein enormes Blockadepotential. Dieses wird dann zum Problem, wenn die Betonung nationaler Interessen in ein nach innen gerichtetes »wir zuerst« umschlägt, das die Errungenschaften Europas in Frage stellt und die Identifizierung gemeinsamer Handlungsperspektiven zusehends erschwert.

So behindern beispielsweise Regierungen seit Jahren immer wieder die konsequente Umsetzung des europäischen Binnenmarkts, etwa wenn es um die Freizügigkeit von Arbeitnehmern oder transnationale Unternehmensübernahmen geht. Zu Zeiten des Verfassungskonvents versuchten einige Länder, die doppelte Mehrheit des EU-Verfassungsvertrags abzuwenden. Jüngste Beispiele für nationales Blockadeverhalten sind die Unfähigkeit der Mitgliedstaaten, sich über das EU-Budget 2007–2013 zu einigen, oder die in Italien aufgeflamnte Euro-Austrittsdiskussion, die einem auch in anderen Ländern geteilten Zweifel am Sinn der europäischen Währung überpointiert Ausdruck verleiht. Offenbar sind nationale Entscheidungsträger in zunehmendem Maße gewillt, das nationale Wohlergehen vor das europäische Ganze zu setzen. Vier Faktoren erklären dies.

Erstens wird der innenpolitische Druck, der aus fiskalischer Ressourcenverknappung, Arbeitsmarktproblemen, demographischen Entwicklungen, Globalisierungseffekten und Wachstumsschwäche resultiert, eine immer wichtigere Determinante europapolitischen Handelns. Dies manifestiert sich etwa im wachsenden Einfluß von Finanzressorts und wirtschafts- und sozialpolitischen Interessengruppen auf nationale europapolitische Entscheidungsfindungsprozesse. Die Frage nach den ökonomischen oder finanziellen Kosten und Nutzen der Integration ist mittlerweile in den Mittelpunkt der europapolitischen Diskussion gerückt.

Zweitens verschärft die extensive Politik der Erweiterung nach Ostmittel- und Südosteuropa bestehende Interessengegensätze oder schafft neue. Durch die Aufnahme von zehn bzw. zwölf vornehmlich postkommunistischen Neumitgliedern vertiefte sich nicht nur die sozialökonomische Disparität. Für viele Neumitglieder ist die Wahrung einer engen strategischen und sicherheitspolitischen Verknüpfung Europas mit den USA eine *conditio sine qua non*. Die meisten »Neuen« votieren für eine aktive Nachbarschaftspolitik mit Mitgliedschaftsperspektive für Europas Randzonen im Osten und für den westlichen Balkan. Länder wie Polen oder die Baltischen Staaten wiederum fordern mit Blick auf die Ostpolitik der EU, daß einige westeuropäische Partner von ihrer »Russia first«-Politik abrücken. Polari-

sierend wirkt auch die Präferenz der neuen Mitglieder für das anglo-amerikanische Wirtschafts- und Sozialmodell. Schwierigkeiten bereitet zudem das Erstarken europaskeptischer Strömungen in manchen der beigetretenen Länder.

Die zunehmende Heterogenität einer sich stetig vergrößernden EU droht das traditionell konsensbasierte Entscheidungssystem zu unterminieren. In Kombination mit dem im Nizza-Vertrag festgelegten Beschlußverfahren kann sich leicht eine Tendenz zu Blockaden und Verzögerungen ergeben, die Nichtentscheidungen oder Kompromisse auf niedrigem Niveau zur Folge haben. Dies kann in der Rückwirkung wieder die nationale Orientierung der Regierungen und die Europafrustration der Bürger stärken.

Drittens wurden die Grenzen der »Kollusionsmethode« deutlich, also des Versuchs nationaler Regierungen, unpopuläre, aber gewollte Entscheidungen »nach Brüssel zu delegieren«, um diese dann als dort getroffene demonstrativ zähneknirschend unter Verweis auf europapolitische Sachzwänge durchzusetzen. Diese Methode ist insofern problematisch, als Korrekturen derartiger gemeinsam vereinbarter Regeln nur schwer möglich sind. Noch problematischer ist der Preis: der wachsende gesellschaftliche Unmut über Maßnahmen aus Brüssel, der mit einem weiteren Faktor zusammenhängt.

Fünfundzwanzig Jahre nach Beginn der Integrationsgeschichte erodiert nämlich *viertens* die stillschweigende Zustimmung der Bevölkerung (*permissive consensus*) zum Fortschreiben der Integration. Der neuen Wählergeneration, die den Zweiten Weltkrieg mehrheitlich nicht erlebt hat, läßt sich die Übertragung von nationalen Kompetenzen an die EU mit dem Argument der historischen Logik des Friedensprojekts kaum vermitteln. Zu einem Zeitpunkt, zu dem die ökonomischen und sozialen Konsequenzen von Globalisierung, Liberalisierungen im Binnenmarkt, Währungsunion und Osterweiterung spürbar sind und mit einer generellen Wachstumsschwäche im EU-Durchschnitt sowie einem um sich greifenden Unsicherheitsgefühl bei der Bevölkerung zusammenfallen, ist die Frage der Bürger, was Europa denn bringt, ebenso berechtigt wie politisch schwer zu beantworten.

Wenn Regierungen vor diesem Hintergrund Nationalinteressen vor das europäische Raisonement stellen, folgen sie wie jede demokratische Exekutive dem elementaren Interesse an der eigenen Wiederwahl. Da sich alle erwähnten Tendenzen in naher Zukunft kaum abschwächen dürften, ist damit zu rechnen, daß der Trend zu betont nationalstaatlicher Politik auf absehbare Zeit erhalten bleibt. Das Warten auf neue Führungsfiguren à la Helmut Kohl und François Mitterrand, die einen neuen europäischen Elan mitbringen, kommt Wunschdenken gleich. Selbst wenn aus den Reihen der Nationalstaaten neue europäische »Leader« hervortreten, wie etwa der luxemburgische Premier Jean-Claude Juncker, könnten sie die offenkundigen Strukturprobleme kaum beheben.

Nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrags und der seit Jahren heraufziehenden Legitimationskrise ist die Union dem Druck ausgesetzt,

sich mit ihrer eigenen Zukunftsfähigkeit zu befassen. Keine einfache Aufgabe angesichts der Notwendigkeit, das niederländische und französische »Nein« zum Verfassungsvertrag als legitime Meinungsäußerung europäischer Bürger zu bewerten:

- ▶ Im Konzert der 25 und mehr Mitgliedstaaten wird es unter den oben beschriebenen Bedingungen immer schwieriger, konstruktive Allianzen zu schmieden, die zustimmungsfähige Vorschläge etwa für ein Fortschreiben der Integration oder eine Reform der EU formulieren können. Dies zeigt auch die jüngste Geschichte der deutsch-französischen Beziehungen, in der beide Länder eher als Bremse (Implementation des Stabilitäts- und Wachstumspakts, Bolkestein-Richtlinie etc.) denn als Motoren fungieren.
- ▶ Das Phänomen der Renationalisierung europapolitischer Positionen ist nicht nur in den großen Staaten, sondern auch in kleineren zu beobachten, etwa in den Niederlanden, die einst zur eigenen Einflußsicherung als Verfechter des gemeinschaftlichen Handelns auftraten. Im vergangenen Jahrzehnt dürften sie sich durch Allianzen größerer Staaten des öfteren marginalisiert gefühlt haben.
- ▶ Die legendäre Zugkraft der Europäischen Kommission wird weiter nachlassen. In der Phase des Aufbaus der Europäischen Gemeinschaften war es legitim und notwendig, dieser einmaligen Institution eine herausgehobene Stellung zuzuweisen, aus der heraus sie die Interessen der Gemeinschaft insgesamt vertrat. Doch heute hat die EU einen Stand erreicht, in dem das Regieren Priorität haben muß. Während sich die nationalen Regierungen zunehmend härter gegen ein »Reinregieren« aus Brüssel wehren und gleichzeitig reflexartig Verantwortung auf Brüssel abwälzen, schwindet wenig überraschend die Bereitschaft der Bevölkerung, der Kommission Legitimation zuzusprechen, wie die Eurobarometerumfragen zeigen. Die Stimme der Kommission wird daher an Einfluß verlieren – ohne daß etwa das Europaparlament sich als demokratisch legitimierter Verfechter der europäischen Sache als Korrektiv zu nationalen Stimmen in der Gemeinschaft stark profiliert hätte.

Vor diesem Hintergrund muß nicht nur die Rolle der Nationalstaaten, sondern auch die der supranationalen Institutionen in der EU überdacht werden. In einer divergenten Union der 25 bzw. 27, die zunehmend durch wirtschaftliche, finanzielle und politische Dynamiken innerstaatlicher Provenienz getrieben wird, muß die Balance zwischen Brüsseler und nationalstaatlicher Ebene neu austariert werden. Dabei wären selbstbewußte und primär an die Interessen ihrer Bürger rückgebundene Nationalstaaten das Substrat einer vitalen Europäischen Union, egoistische und selbstbezogene Nationalstaaten aber ihr Ende.

Im ersten Schritt müßten jene Politikfelder benannt werden, in denen die Stärkung des nationalen oder regionalen Elements aus Legitimationsgesichtspunkten wünschenswert ist. In diesen Politikfeldern sollte die europäische und intergouvernementale Zusammenarbeit effizienter gestaltet werden, etwa indem die Nationalstaaten, wo nötig, ihre frühere, horizontale Harmonisierungsmechanik rekonstruieren. Privilegierte bilaterale

Beziehungen müssen durch multilaterale Konsultations- und Kooperationsformen ergänzt werden. Diese alten und neuen Drei- und Vierecke, Fünfer-, Sechsergruppen, Regionalzusammenschlüsse oder funktionalen, um Themen herumgruppierte Koalitionen sollten heterogene Zusammenhänge sein, in denen große und kleine Staaten sowie inhaltlich abweichende Positionen aufeinandertreffen.

Dieses Herangehen reicht nicht für Politikfelder, in denen klassische Probleme kollektiven Handelns bestehen, die den Erfolg dieses Handelns gefährden. Wenn beispielsweise in der Währungsunion oder dem Schengen-Gebiet Mitgliedstaaten ein Verhalten üben, das dem europäischen Gesamtnutzen (in diesem Fall der Geldwertstabilität oder der inneren Sicherheit) schadet, muß dieses Kollektivgut durch effiziente Institutionen auf EU-Ebene gesichert werden. Der Einfluß der EU geht dabei heute schon so weit, daß ein technisches Austarieren dieser Aufgaben von den Bürgern nicht mehr als legitim anerkannt wird. In jenen Politikfeldern, in denen wegen der bestehenden Interdependenzen nur wirklich europäisches Handeln gemeinwohlmaximierende Entscheidungen verspricht, sollte die europäische Demokratie auf eine neue Grundlage gestellt werden: durch ein weiter aufgewertetes Parlament und eine europäisch legitimierte Regierung, die aus diesem hervorgeht und der eine europäische Verwaltung zuarbeitet. Diese Institutionen würden durch wirklich europäisch agierende Parteien gefüllt, die den politischen Wettstreit in ausgewählten Politikfeldern auf EU-Ebene austragen. Diese Schritte würden unter anderem den schädlichen Antagonismus zwischen dem »Wir« der Nationalstaaten und dem »Die« in Brüssel aufbrechen, indem auch die »Brüsseler« Entscheidungen durch Transparenz und Mitbestimmung sichtbar zur Sache der Bürger werden. Denn eines eint die Europäische Union und die Nationalstaaten: ihr Souverän ist das Volk.

Kai-Olaf Lang / Daniela Schwarzer

Die Balkanpolitik als Anstoß zur Europäisierung der deutschen Außenpolitik

Die Jugoslawienkrise zu Beginn der neunziger Jahre wurde zum ersten Testfall für die Außenpolitik des wiedervereinigten Deutschland. Als im Sommer 1991 Slowenien und Kroatien mit der Folge kriegerischer Auseinandersetzungen ihre Unabhängigkeit erklärten, hegte Deutschland zunächst die Erwartung, daß die Vermittlerrolle der Europäischen Gemeinschaft ausreichen würde, um schnell zu einem Friedensschluß zu gelangen. Um so größer war die Enttäuschung über die Unentschlossenheit und Vielstimmigkeit der EG-Mitglieder.

In der internationalen Diskussion über die Anerkennung der jugoslawischen Nachfolgestaaten und über die Internationalisierung des Konflikts nahm Deutschland eine Vorreiterrolle ein. Deutschland begründete sein Drängen auf eine Anerkennung Kroatiens vor allem damit, daß der Konflikt so zu einer internationalen Angelegenheit würde, die eine Vermittlerrolle des UN-Sicherheitsrats ermöglichte. Damit widersetzte sich Deutschland nicht nur den Wünschen der USA, sondern auch denen des UNO-Generalsekretärs, den man im Kielwasser der amerikanischen Außenpolitik sah, ebenso denen des Sicherheitsrats und beinahe aller Partner in der Europäischen Gemeinschaft. Die Reaktion war deutlich: In den wichtigsten Partnerländern Frankreich und Großbritannien, ebenso in Italien, wurde Deutschlands verständnisvolle Parteinahme für die Selbständigkeitsbestrebungen Sloweniens und Kroatiens von Anfang an mit proserbischen Erklärungen und Assoziationen an die längst vergangene Geschichte (Waffenbrüderschaft Deutschlands mit dem faschistischen Kroatien) erwidert.

Daß Deutschlands Stellung in der Europäischen Gemeinschaft durch die Wiedervereinigung ausgerechnet zu einem Zeitpunkt gestärkt wurde, als sich die Krise im nördlichen Jugoslawien ereignete, war vielleicht ein Unglück. Daß es hierbei eine von den übrigen westlichen Partnern zunächst abweichende Position bezog, ist erklärbar und war zu einem großen Teil auch auf die Unfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft zurückzuführen, im Rahmen einer effektiven gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu einem gemeinsamen Standpunkt zu finden.

Während die Anerkennungsdebatte noch eine Angelegenheit war, in der Deutschland zwar neue und für die Partner überraschende Aktivitäten entfaltete und dezidiert Sonderstandpunkte vertrat, stellte das sich im Bosnien-Konflikt entwickelnde Engagement der Bundeswehr insofern einen qualitativen Sprung dar, als sich die Bundesrepublik von nun an in ihrer Balkanpolitik entschieden darum bemühte, im Einklang mit den Partnern aufzutreten. Deutschland hatte mittlerweile ja auch eine wichtige internationale Position eingenommen. Als Mitglied der internationalen Kon-

taktgruppe für den Balkan, die noch während des Bosnien-Krieges gegründet wurde, war es zum gleichberechtigten Partner der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs und Rußlands aufgestiegen (Italien kam erst nach Dayton hinzu).

War Bosnien somit ein wichtiger Markstein im Prozeß der Bewußtseinerweiterung sowohl der deutschen Öffentlichkeit als auch insbesondere der deutschen Politik, so muß ein halbes Jahrzehnt später Kosovo als eigentlicher Wendepunkt der deutschen Außenpolitik bewertet werden. Deutschland hatte im ersten Halbjahr 1999 eine wichtige Rolle als Präsidenschaft der EU, der G 8 und der WEU inne, von ihm wurden Engagement und Anstöße erwartet. Die Bereitschaft, sich zu engagieren, zeigte es anlässlich der Aufnahme gezielter Luftangriffe der Nato gegen die jugoslawischen Streitkräfte und gegen Ziele in Serbien. Zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg waren deutsche Soldaten an Kampfeinsätzen beteiligt. Bei der Implementierung der Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrats wurde Deutschland zudem erstmals eine sogenannte *Lead Nation* in einem der KFOR-Sektoren und damit im Kosovo auf eine Ebene mit den Amerikanern, den Briten, den Franzosen und den Italienern gestellt.

Ein überaus wichtiger deutscher Anstoß war das vom Auswärtigen Amt erarbeitete Konzept eines Stabilitätspakts für Südosteuropa. Dessen Ziel war es, die Länder der Region mit starker finanzieller und konzeptioneller Hilfestellung der internationalen Staatengemeinschaft zu bewegen, von Konfrontation in Richtung regionale Kooperation umzudenken. Als Langzeitperspektive sollte ihnen der Anschluß an die Integrationsentwicklung der EU angeboten werden. Mittlerweile ist der Stabilitätspakt zu einem wichtigen Instrument der internationalen Stabilisierungspolitik auf dem Balkan geworden, dem die EU ihre Stabilisierungs- und Assoziierungspolitik nachgeschoben hat.

Deutschland hat seine Außenpolitik im Zuge der Jugoslawien-Krisen erstaunlich schnell internationalisiert und sich einen wichtigen Platz auf der internationalen Bühne erobert, insbesondere aber in der beginnenden gemeinsamen Außenpolitik der Europäischen Union. In diesem Prozeß sind Erwartungen, aber auch Vorbehalte auf verschiedenen Seiten entstanden. Deutsche Balkanpolitik muß sich entsprechend orientieren. Leitlinie ist dabei konfliktpräventive Stabilisierungspolitik mit der erklärten grundsätzlichen Bereitschaft, sowohl militärisch – in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo – als auch wirtschaftlich in der Region präsent zu bleiben. Die jetzt erreichte oberflächliche politische Stabilität bedarf dringend einer Absicherung und Verstärkung durch wirtschaftliche Erholung und damit verbundene soziale Fortschritte. Wirtschafts- und Entwicklungshilfe kann aber nicht einseitig aufgedrängt, sondern muß durch eigene regionale Reform- und Entwicklungspolitik ergänzt werden (*ownership*-Prinzip), die allerdings ohne den vielzitierten EU-Perspektiv-Anker nicht zustande kommen wird! Deutschland war schon gegenüber den mittelosteuropäischen Staaten als erster Befürworter und Unterstützer der EU-Beitrittsoption aufgetreten. Dasselbe erwartet jetzt auch die Balkan-Region, insbesondere nach der Vorreiterrolle, die Deutschland zu Beginn

der neunziger Jahre bei der Anerkennungsfrage gespielt hat. Gerade sie macht nun aber die Position Deutschlands schwierig, wenn es beispielsweise um die Entscheidung geht, ob mit Kroatien Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollen. Jede stärkere Unterstützung Zagrebs bringt sofort wieder den latent vorhandenen Vorwurf auf, Berlin wolle historische Sonderbeziehungen neu beleben. Andererseits benötigt die Region dringend einen Hinweis darauf, daß die EU-Erweiterung mit der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens keineswegs abgeschlossen sein wird – die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien wäre ein solches Indiz. Gleichzeitig muß aber auch den übrigen Ländern in der Region, insbesondere Serbien als zentralem Land auf dem Balkan, die Sicherheit wiedergegeben werden, daß die EU-Perspektive weiterhin besteht. Daß dies nicht die Vollmitgliedschaft bis 2014 sein kann, wie Politiker in der Region vollmundig fordern, sollte gerade auch von deutscher Seite verdeutlicht werden. Mit seinem Engagement für Ostmitteleuropa und eben auch auf dem Balkan genießt Deutschland als ehrlicher Interessenmakler ein immer noch außerordentlich gutes Standing, erstaunlicherweise auch in Serbien. Darum sollte gerade Berlin die Anregung geben können, über Alternativen zur Vollmitgliedschaft nachzudenken, die eine solche nicht für immer ausschließen, aber deutlich über eine Assoziierung hinausgehen. Das Etikett »Privilegierte Partnerschaft« sollte dabei auf jeden Fall vermieden werden, weil es bereits negativ belastet ist und als endgültiger Ersatz für die Vollmitgliedschaft abgelehnt wird.

Ein weiteres Aktionsfeld für europäische Außenpolitik, dem sich Deutschland als interessierter und bereits stark engagierter Makler besonders annehmen sollte, ist Kosovo und damit zusammenhängend Serbien/Montenegro. Deutschland stellt mit 3320 Bundeswehrangehörigen das größte Kontingent der rund 18 000 KFOR-Soldaten (auch in Bosnien-Herzegowina hat Deutschland mit 1180 von 6656 EUFOR-Angehörigen den stärksten Anteil), ist aber auch im zivilen Bereich und in der UNMIK-Verwaltung nennenswert vertreten, zudem leitet es die OSZE-Mission. Als Mitglied der Kontaktgruppe hat es nicht nur ein Mitspracherecht, sondern innerhalb der Gruppe vor allem auch die informelle Funktion des Vermittlers zu Rußland, ohne dessen Zustimmung eine neue Resolution des UN-Sicherheitsrates zur Frage des Kosovo-Status nicht zustande kommen kann. Zudem wird Berlin von den Regierungen beider Konfliktparteien, Belgrad und Prishtina, als neutraler Mediator akzeptiert. Belgrad setzt unter den EU-Ländern vor allem auf Deutschland als wichtigsten künftigen Wirtschaftspartner und als Unterstützer der EU-Perspektive. Die albanische Seite hat traditionell über ihre Diaspora gute Beziehungen zu Deutschland, wo während der Milošević-Zeit die kosovarische Exilregierung und deren Informationsbüro Aufenthaltsrecht genossen hatten. Deutsche Äußerungen zur Kosovo-Problematik werden sowohl in Belgrad als auch in Prishtina aufmerksam gehört und regelmäßig publiziert. Dies bietet den Deutschen auch die Möglichkeit zu offenen, ehrlichen Aussagen. Zurückhaltung ist hingegen in der serbisch-montenegrinischen Auseinandersetzung geboten. Sie sollte als interne Unions-Angelegenheit

respektiert werden. Jede spekulative Diskussion über Dominoeffekte einer Trennung ist zu vermeiden, weil sie unweigerlich als Parteinahme interpretiert wird. Im Grunde muß auch Brüssels starke Einflußnahme auf die Konstruktion der zweifelhaften, extrem brüchigen Union (*Solania*) kritisiert werden, da sie 2003 einzig aus Angst vor weiteren staatlichen Fragmentierungen auf dem Balkan erfolgte. Wenn schon Union, dann hätte man damals schon die Gelegenheit nützen sollen, als dritte Entität das Kosovo ins Spiel zu bringen, das dann dieselbe De-facto-Selbständigkeit erhalten hätte wie Montenegro!

Bezieht man noch das UN/EU-Protektorat Bosnien-Herzegowina mit ein und die von regelmäßig wiederkehrenden innenpolitischen Erschütterungen gebeutelten Staaten Albanien und Makedonien, so engagiert sich Deutschland in einer Region, die einerseits von noch lange andauernder Instabilität gekennzeichnet ist und an die andererseits unrealistische EU-Erwartungen geknüpft werden. Ein auch nur teilweiser Rückzug Berlins ist nicht möglich und hätte nicht nur einen enormen Gesichtsverlust zur Folge, sondern wirkte auch für die Region in mehrfacher Hinsicht destabilisierend. Deutschland ist wichtigster politischer und Handelspartner für die Region und wird gerne als ihr Interessenvertreter in der internationalen Staatengemeinschaft gesehen. Das wird nicht immer von allen westlichen Partnern sonderlich geschätzt und weckt durchaus auch Neidreaktionen oder provoziert die Unterstellung, Berlin verfolge Sonderinteressen auf dem Balkan. Dem läßt sich nur entgegenen, daß Deutschland in der Tat ein außerordentliches Interesse an der langfristigen Stabilisierung des Balkan haben muß, weil es erfahrungsgemäß die Auswirkungen sozialer Schieflagen oder gar von Konflikten dieser Region besonders zu spüren bekommt. Damit ist aber das Engagement Deutschlands auf dem Balkan dauerhaft festgeschrieben, denn ohne militärische und auch verwaltungstechnische internationale Präsenz kann weder für Bosnien-Herzegowina noch für das Kosovo eine konfliktfreie Entwicklung in Richtung tragfähiger Eigenstaatlichkeit erwartet werden. Ohne wirtschaftliches und auch politisches Engagement der internationalen Staatengemeinschaft, und wiederum vorrangig Deutschlands, kann aber auch weder für Albanien, Makedonien und nicht einmal für Kroatien eine langfristig stabile soziale und politische Zukunft gesichert werden. Natürlich bedeutet dieses Engagement Kosten und Bindung humaner Ressourcen – und dies voraussichtlich auch noch auf längere Zeit –, doch müssen die unvermeidlichen Belastungen gegengerechnet werden, die dann entstehen, wenn aus einer instabilen Krisen- und Armutsregion Kriegsflüchtlinge und Armutsmigranten strömen und Krisen einzudämmen sind, die ein Engagement mit deutlich höheren finanziellen und humanen, unter Umständen sogar militärischen Aufwendungen erfordern.

Franz-Lothar Altmann

Klimapolitik: Deutschland hat einen Ruf zu verlieren

Die internationale Klimapolitik hat sich in eine kritische Phase manövriert. Einerseits ist im laufenden Jahr das europäische Emissionshandelsystem erfolgreich in Funktion gesetzt worden, das Kyoto-Protokoll in Kraft getreten und zum ersten Mal Klimapolitik zum Schwerpunktthema eines G-8-Gipfels avanciert. Andererseits zeichnet sich ab, daß die globalen Treibhausgasemissionen in diesem Jahrzehnt stärker steigen als im vergangenen und daß nicht einmal bei den Wachstumsraten Bremsspuren zu sehen sind. Die Hälfte der Zeit zwischen Unterzeichnung (1997) und Auslaufen des Vertrags (2012) hat der Kyoto-Prozeß mit dem Verfahren bis zum Inkrafttreten verbraucht. Nun drängt die Zeit, eine Anschlußregelung zu finden, die eine Wende im Treibhausgas-Emissionswachstum einleitet. Doch als Ergebnis des Kyoto-Prozesses stehen einander jetzt drei Staatenblöcke fast unversöhnlich gegenüber: die durch Kyoto verpflichteten Staaten (Europa und die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, Japan, Kanada), die Kyoto-Unterzeichner, die das Protokoll nicht ratifiziert haben (USA, Australien), und dazwischen die Schwellen- und Entwicklungsländer, die zwar Teil des Kyoto-Prozesses sind, aber keine Verpflichtungen zur Einhaltung von Emissionsobergrenzen eingegangen sind.

Die anstehende Weichenstellung

Auf der elften Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Montreal (29.11.–9.12.2005), zugleich der ersten Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls, soll der Startschuß für die Verhandlungen über eine multilaterale Klimapolitik in der Zeit nach 2012 gegeben werden. Klar ist, daß die Zweiklassenstruktur des Kyoto-Protokolls in seiner derzeitigen Ausprägung nicht bestehenbleiben kann. Demnach sind die Industrieländer (Annex-I-Staaten) auf Emissionsobergrenzen verpflichtet, während die Nicht-Annex-I-Staaten (darunter China, Indien, Brasilien, alle Entwicklungsländer) ihre Emissionen ungebremst steigern dürfen. Durch letztere Gruppe allein sind die globalen Emissionen zwischen 1990 und 2002 um ein Achtel angestiegen. Von ihnen wird auch der ganz überwiegende Teil des künftigen globalen Emissionswachstums erwartet. Außerdem ist in diesen Staaten die Effizienz des Energieeinsatzes viel geringer als im Durchschnitt der Industriestaaten. Sie bieten folglich bei Nutzung neuer Technologien das größte Potential für das Abbremsen des globalen Emissionswachstums.

Die aufgezeigte Zweiklassenstruktur ist einer von zwei Gründen, weshalb die USA das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert haben. Auf sie hat nicht nur Präsident Bush bei seiner Ablehnung des Kyoto-Protokolls verwiesen,

sondern bereits 1997 der US-Senat (Byrd-Hagel-Resolution). Auch die Clinton-Administration hat während der Kyoto-Verhandlungen diesen Strukturfehler heftig kritisiert. In einer Post-Kyoto-Architektur werden auch europäische Industriegruppen ihren Einfluß auf die Regierungen geltend machen, um von ihnen wahrgenommene Wettbewerbsverzerrungen abzublocken. Ohne die Einbindung von Nicht-Annex-I-Staaten in die Verpflichtungsstruktur wird es keinen Fortschritt in Richtung des in der Klimarahmenkonvention kodifizierten gemeinsamen Ziels aller Staaten (1992, Artikel 2) geben: die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das eine Störung des Klimasystems verhindert.

Was hemmt die Einbeziehung der Nicht-Annex-I-Staaten in eine Verpflichtungsstruktur? Diese Staaten haben seit Beginn der Verhandlungen Anfang der neunziger Jahre argumentiert, daß sie das sogenannte *Grandfathering*-Prinzip nicht akzeptieren würden. Diesem Prinzip entsprechend wird die Emissionsverteilung in einem Basisjahr (im Kyoto-Protokoll das Jahr 1990) zur Grundlage für künftige Emissionsrechte gewählt. Davon abgeleitet können dann gemeinsame, in der Regel proportionale Reduktionen zur Auflage gemacht werden. Die Klimarahmenkonvention (1992) hat zum Beispiel die Industriestaaten verpflichtet, ihre Emissionen bis zum Jahr 2000 auf das Niveau von 1990 zurückzuführen, das Kyoto-Protokoll legt Reduktionen bis zum Zeitraum 2008–2012 jeweils in Relation zum Basisjahr 1990 um acht Prozent für die EU, sieben Prozent für die USA und sechs Prozent für Japan fest. Die Entwicklungsländer argumentieren, daß mit dieser Vorgehensweise die Entwicklungsunterschiede zwischen Nord und Süd festgeschrieben werden; die Einbindung in eine solche Verpflichtungsstruktur mit verbindlichen Emissionsobergrenzen würde dieses Gefälle noch verstärken. Schließlich seien die Pro-Kopf-Emissionen im Durchschnitt der Industrieländer immer noch um fast das Sechsfache höher als die der Entwicklungsländer: 1,2 Milliarden Menschen im Norden emittieren erheblich mehr Treibhausgase als 5 Milliarden im Süden.

Wie konnte sich dieses fast imperialistisch zu nennende *Grandfathering*-Prinzip in den Kyoto-Verhandlungen durchsetzen? Bereits in der Klimarahmenkonvention von Rio de Janeiro (1992) wurde die Absicht formuliert und bei der ersten Vertragsstaatenkonferenz in Berlin (1995) bekräftigt, in der ersten Verpflichtungsphase nur den Industrieländern verbindliche Emissionsobergrenzen aufzuerlegen. Dadurch war jedoch vorgezeichnet, daß die allein zu Emissionsreduktionen verpflichteten Staaten des Nordens unter sich ausmachen würden, aufgrund welcher prinzipiellen Vorgaben dies zu geschehen hätte. Auf das *Grandfathering*-Prinzip einigten sie sich insofern gerne, als es zum einen den geringsten Widerstand der Betroffenen in den Industriestaaten erwarten ließ und zum anderen schon kleine Reduktionen die Emittenten trotz des hohen Emissionsniveaus gut dastehen lassen würden.

Dies gilt insbesondere auch für Deutschland. Mit der Verpflichtung zu einer Reduktion um 21 Prozent gegenüber dem Emissionsvolumen von

1990 wird Deutschland innerhalb der EU-15 (und weltweit) nur noch von Luxemburg übertroffen. So rühmt es sich denn auch selbst, Spitzenreiter im Kampf gegen die globale Erwärmung zu sein. Doch hat Deutschland auch einiges gutzumachen. Selbst wenn die Kyoto-Ziele bis 2012 erreicht werden, liegen die Pro-Kopf-Emissionen in Deutschland immer noch um ca. 20 Prozent über dem EU-15-Durchschnitt. Vielfach wird dies mit dem geringeren Anteil der Kernenergie an der Stromerzeugung im Vergleich etwa zu Frankreich erklärt, doch liegt auch der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromproduktion in Deutschland mit 9 Prozent (2004) erheblich unter dem Durchschnitt der EU-25 (15 Prozent).

Die Rolle Deutschlands

Deutschland war bis zur ersten Hälfte der neunziger Jahre die vielleicht am stärksten treibende Kraft hinter den Bemühungen, ein tragfähiges multilaterales Regime zur Lösung des Klimaproblems auf den Weg zu bringen. Während der elften Wahlperiode des Bundestages (1987–1990) hat die Enquete-Kommission »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre« zwei Berichte vorgelegt, die international viel zur Bewußtseinsbildung beigetragen haben und hierfür zu Recht gerühmt wurden. Bundesumweltminister Töpfer war eine der Führungsfiguren bei der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro (1992), auf der die Klimarahmenkonvention verabschiedet wurde. Deutschland bewarb sich um die Ausrichtung der ersten Vertragsstaatenkonferenz dieser Konvention (Berlin 1995) und um den Sitz des Sekretariats des Vertragswerks (Bonn seit 1996). Es bekam in beiden Fällen den Zuschlag. Das »Berliner Mandat« (1995) wies den Weg zum Kyoto-Protokoll.

Eine ähnliche Führungsbereitschaft ist heute kaum zu erkennen. Als die britische Regierung zum Auftakt ihrer G-8-Präsidentschaft bei einer von Queen Elizabeth eröffneten Klimakonferenz in der britischen Botschaft in Berlin (4. Dezember 2004) um eine gemeinsame Anstrengung mit Blick auf den G-8-Gipfel warb, blieb die deutsche Seite merkwürdig zurückhaltend. Eigene Initiativen, die einen Ausweg aus dem Teufelskreis global immer schneller ansteigender Treibhausgasemissionen weisen könnten, sind nicht auszumachen. Immerhin wurde anlässlich des Deutschlandbesuchs von US-Präsident Bush am 23. Februar 2005 ein gemeinsames »Aktionsprogramm für umweltfreundliche und effiziente Energie, Entwicklung und Klimaschutz« verabschiedet – ein Versuch Berlins, die atlantische Kluft in der Klimapolitik zu überwinden, indem es dem amerikanischen Anliegen stärker Rechnung trägt, das Problem über verstärkte Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen im Bereich sogenannter *breakthrough technologies* (*clean coal*, Wasserstoff, erneuerbare Energien etc.) zu lösen. Doch ist trotz des erklärten Bezugs zum G-8-Prozeß auch auf dem ersten Treffen der aus dieser Initiative hervorgegangenen Arbeitsgruppe am 12. August 2005 wenig deutlich geworden, welchen Beitrag dieses Programm zur Erreichung des gemeinsamen Ziels von Artikel 2 der Klimarahmenkonvention leisten soll.

Was muß jetzt getan werden?

Im November 2005 beginnen die Post-Kyoto-Verhandlungen in Montreal. Grundsätzliche Entscheidungen sind noch nicht zu erwarten. Doch muß möglichst schnell bewußt werden, daß mehr zu tun ist, als das Mandat der bisherigen zehn Vertragsstaatenkonferenzen hergab. Zu weit führt das bislang Erreichte am eigentlichen Ziel vorbei. Das gerade in Deutschland oft zu hörende Argument, Kyoto sei ein erster wichtiger Schritt gewesen, mit dem immerhin ein multilateraler Verhandlungsrahmen geschaffen worden sei, hat Bestand. Wenig wird darüber diskutiert, wie der zweite Schritt aussehen soll. Anders als im Kyoto-Protokoll müssen nunmehr die großen Emittenten China, Indien und die anderen großen Länder des Südens in eine Verpflichtungsstruktur eingebunden werden, um das riesige Potential der Energieeffizienzverbesserung in diesen Ländern nutzbar zu machen. Die Ende Juli in Vientiane vereinbarte *Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate* – an der mit USA und Australien zwei Kyoto-Verweigerer, mit Japan ein Kyoto-verpflichtetes Land und mit China, Indien und Südkorea drei Kyoto-Staaten ohne Verpflichtung teilnehmen – muß angesichts der vagen Zielvorstellungen und des lauen Umsetzungsengagements eher als ein Entlastungsangriff derer angesehen werden, die nichts oder wenig zur Lösung des globalen Problems beitragen. Im Kyoto-Prozeß aber wird noch viel zu sehr auf den bürokratischen *Clean Development Mechanism* des Kyoto-Protokolls gehofft, mit dem aber nur ganz wenige Prozente des Potentials ausgeschöpft werden können. Die Internationale Energieagentur schätzt, daß sich die jährlichen CO₂-Emissionen zwischen 2002 und 2030 noch einmal um mehr als 60 Prozent erhöhen werden. Mehr als vier Fünftel davon werden von Ländern verursacht, die heute nicht durch das Kyoto-Protokoll gebunden sind.

Um mit Blick auf 2012 einen Durchbruch zu erzielen, müssen sich die drei eingangs genannten Blöcke – die durch Kyoto-Verpflichteten (EU plus), die durch Kyoto nicht verpflichteten Industriestaaten (USA, Australien) und die Nicht-Annex-I-Staaten (Schwellen- und Entwicklungsländer) – aufeinander zu bewegen. Dies kann nur geschehen, wenn von dem *Grandfathering*-Prinzip des Kyoto-Protokolls Abschied genommen und Forschung und Entwicklung (F&E) als Push-Faktor mehr Gewicht eingeräumt wird. Anders als beim *Grandfathering*-Prinzip könnte anstelle des Basisjahres ein Zieljahr festgelegt werden (der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen nennt das Jahr 2050), zu dem die Emissionsrechte anhand eines Schlüssels aus Bevölkerungszahl und effizientem Einsatz von Treibhausgasemissionen (Emissionen pro Bruttoinlandsprodukt) verteilt werden, mit denen sich dann in einem globalen System handeln ließe. Dies könnte den Nicht-Annex-I-Ländern einen Anreiz bieten, durch effizienten Einsatz von Energie zu profitieren. Darüber hinaus müßten diejenigen, die im F&E-Bereich Durchbrüche erzielen, ebenfalls belohnt werden. Dies könnte die USA nicht nur zu verstärkten Anstrengungen stimulieren, sondern ihr, ebenso wie die Einbindung der Entwicklungsländer in die Verpflichtungsstruktur, auch die Rückkehr in ein multi-

laterales System erleichtern. Der Anreiz hierfür läge in der ins Gewicht fallenden Anrechnung eines effizienten Emissionseinsatzes bei der Zuteilung von Emissionsrechten.

Ein solcher konzeptioneller Vorstoß kann nicht im Rahmen der Vertragsstaatenverhandlungen mit ihrem ganz eng zugeschnittenen Mandat erfolgen. Die richtige Ebene wäre die von Premierminister Blair anvisierte, um China und Indien erweiterte G-8-Plattform. Wenn Deutschland mit Blick auf seine G-8-Gastgeberrolle 2007 in enger Kooperation mit Großbritannien diesen Prozeß vorantreiben würde, hätte dieses in der Klimarahmenkonvention in Auftrag gegebene Jahrhundertprojekt eine Chance, ab 2012 eine angemessene Architektur zu erhalten. Wird diese Chance ausgelassen, dann hat Deutschland als mittlere Macht, die in der multilateralen Klimapolitik einmal eine Führungsfunktion wahrgenommen hat, in dieser Rolle abgedankt.

Friedemann Müller

Die Zukunft der nuklearen Nichtverbreitungspolitik

Im August 2005 jährten sich zum sechzigsten Mal die Atombombenabwürfe auf die japanischen Städte Hiroshima und Nagasaki. Seitdem haben wir uns daran gewöhnt, daß Kernwaffen gerade wegen ihrer schrecklichen Zerstörungskraft nicht eingesetzt werden.

Das nukleare Tabu

Doch wie verlässlich ist dieses »nukleare Tabu« heute? Tabus sind gesellschaftliche Konstruktionen, ihre immerwährende Geltung ist folglich keineswegs gesichert, sondern unterliegt dem Wandel. Akut besteht die Gefahr darin, daß sich immer mehr Staaten Nuklearwaffen besorgen. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes dieser Waffen und das Risiko, daß sie zum Bestandteil zwischenstaatlicher Konflikte werden.

Neo-Realisten halten solchen Überlegungen entgegen, der Besitz von Atomwaffen veranlasse die Regierenden zu einem verantwortlicheren Verhalten. In einer Krise könnten sie es sich schlicht nicht leisten, eine militärische Eskalation zu riskieren. Im Ergebnis bedeute dies einen Zuwachs an Stabilität. Doch dieser Ansatz erscheint mindestens aus zwei Gründen problematisch: Können wir zum einen wirklich sicher sein, daß Entscheidungsträger in Krisen immer rational handeln? Hätte die Kuba-Krise nicht auch anders verlaufen und hätte die Welt – wie der damalige US-Verteidigungsminister Robert S. McNamara im nachhinein verdeutlichte – schlicht auch weniger Glück haben können? Erinnerung sei zudem an Barbara Tuchmans Untersuchung über die »Torheit der Regierenden«, in der sie zeigte, wie irrational Entscheidungsträger durch die Jahrhunderte immer wieder gehandelt haben. Zum zweiten wissen wir sehr wenig darüber, welchen Einfluß der Besitz von Atomwaffen auf außenpolitisches Verhalten wirklich hat. Die Basis der neo-realistischen These ist sowohl zeitlich als auch in Anbetracht der geringen Zahl von Staaten, die bisher über Kernwaffen verfügen, einfach zu schmal, um ihre Validität hinreichend zu stützen. Wenn sich die Atomwaffenbesitzer aber entgegen der These der Neo-Realisten nicht verantwortungsbewußt verhalten und ihre Waffen im Konfliktfall einsetzen, könnte der Schaden sehr groß sein. Aus pragmatischen Gründen erscheint es insofern gerechtfertigt, die Anzahl der Atomwaffenbesitzer begrenzt zu halten.

Der Generaldirektor der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO), ElBaradei, hat wiederholt darauf hingewiesen, daß eine steigende Anzahl von Atomwaffenstaaten auch das Risiko eines terroristischen Zugangs zu diesen Waffen oder jedenfalls zu waffenfähigem Material erhöht. Zu Recht wird im Rahmen der G 8 sehr viel Geld dafür ausgegeben, nukleares

Material auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion zu sichern. Diese Initiative sollte nicht durch die Existenz neuer Kernwaffenmächte konterkariert werden, in denen Atomwaffen und Nuklearmaterial nur unzureichend geschützt wären.

Die Krise des Atomwaffensperrvertrages

Der Nichtkernwaffenstaat Deutschland hat sich seit den siebziger Jahren darum bemüht, daß die Verbreitung von Kernwaffen im Rahmen des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) beschränkt wird. Doch der NVV befindet sich derzeit in einer fundamentalen Krise, wie nicht zuletzt die turnusmäßige Überprüfungskonferenz vom Mai 2005 gezeigt hat, die ohne greifbares Ergebnis zu Ende ging. Fünf Gründe sind für die Krise ausschlaggebend:

Vertrageseinhaltung. Mehrere Staaten verstießen gegen das Abkommen, indem sie versuchten, heimlich ein Kernwaffenprogramm aufzubauen. Angefangen bei Saddam Hussein in den achtziger Jahren über Libyen, das seine Bemühungen inzwischen eingestellt hat, bis hin zu Nordkorea, das dem NVV zwar beitrug, aber nie wirklich die Absicht hatte, seine Bestimmungen zu befolgen. Inzwischen hat Pjöngjang sogar seinen NVV-Austritt erklärt und verfügt womöglich schon über einige nukleare Sprengsätze. Der UN-Sicherheitsrat – eigentlich der »Hüter der Verträge« – hat es bisher nicht vermocht, das nordkoreanische Verhalten zu sanktionieren. Schließlich hat Iran über achtzehn Jahre lang nicht vorschriftsmäßig mit der IAEA kooperiert. Ob dies auf ein Atomwaffenprogramm hindeutet, konnte die Behörde bisher nicht zweifelsfrei feststellen. Die überwiegende Mehrzahl der internationalen Experten geht jedenfalls von der Existenz eines solchen Programms aus.

Abrüstung. Die Kernwaffenstaaten sind nicht bereit, sich in der Frage der nuklearen Abrüstung einbinden zu lassen. Washington lehnt eine Fortschreibung der bei der Überprüfungskonferenz 2000 vereinbarten 13 Schritte zur nuklearen Abrüstung konsequent ab und wollte das seinerzeit erzielte Ergebnis während der Überprüfungskonferenz 2005 ungeschehen machen (ähnliche Anstrengungen unternahm übrigens auch Frankreich). Die USA weigern sich insbesondere, das aus symbolischen Gründen für die meisten Nichtkernwaffenstaaten so wichtige umfassende nukleare Teststoppabkommen weiterhin als Ziel anzuerkennen. Obwohl Washington im Prinzip daran interessiert ist, neue Kernwaffenmächte zu verhindern, sind die USA nicht dazu in der Lage und auch nicht willens, als einzig verbliebene Weltmacht die im multilateralen Kontext so wichtige Führungsrolle zu übernehmen.

Universalität. Die Nichtkernwaffenstaaten fordern einerseits die nukleare Abrüstung ein und sind andererseits nicht bereit, die Existenz dreier Kernwaffenstaaten außerhalb des Regimes dauerhaft zu akzeptieren. Dabei verweisen die arabischen Staaten auf den israelischen Atomwaffenbesitz, und für Iran ist schwer einzusehen, warum Israel, Pakistan und Indien unbehelligt, ja sogar mit politischer Unterstützung der USA Kernwaffen

besitzen dürfen, während ihm selbst nicht einmal erlaubt sein soll, den vollen nuklearen Brennstoffkreislauf anzustreben.

Verifikation. Vor diesem Hintergrund finden Forderungen, die die eigentliche Nichtverbreitungsnorm stärken sollen, bei vielen Nichtkernwaffenstaaten der Südhalbkugel keinerlei Rückhalt mehr. Dies betrifft die Überlegungen der westlichen und anderer Länder, das Zusatzprotokoll zu den IAEA-Sicherungsabkommen und damit moderne Verifikationsregeln als verbindlich einzuhaltende Norm festzuschreiben; und es betrifft die ebenfalls von westlichen und anderen Ländern vorgeschlagenen Stärkungen bzw. Klarstellungen hinsichtlich des Artikels X des NVV, der einen möglichen Austritt regelt.

Zivile Nutzung. Das Beispiel Iran zeigt, daß moderne Nukleartechnologie leichter verfügbar geworden ist. Wer jedoch die Urananreicherung beherrscht, kann im Prinzip auch in kurzer Zeit Atomwaffen bauen. Daher bedürfte der Zugang zum vollen nuklearen Brennstoffkreislauf dringend der Neuregelung.

Zwischen Pragmatismus und Prinzipientreue

Konsequente Nichtverbreitungspolitik stößt immer wieder dort an ihre Grenzen, wo zwischen Pragmatismus und Prinzipientreue entschieden werden muß. Dies gilt zum Beispiel im Falle Indiens. Obwohl es nach wie vor abgestimmte Politik der Europäischen Union ist, eine möglichst umfassende Mitgliedschaft in allen Nichtverbreitungsverträgen anzustreben, bemüht sich Deutschland gemeinsam mit Indien im Rahmen der »G 4« um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat, ohne die damit verknüpfte Problematik des indischen Atomwaffenbesitzes außerhalb des NVV anzusprechen. Dies mag nicht nur im Hinblick auf die UN-Reform sinnvoll sein, denn Indien ist ein aufstrebendes demokratisches Land, zu dem sich stabile Beziehungen empfehlen. Neuerdings hat sich die Bush-Administration sogar entschieden, Indien bei der zivilen Nutzung der Kernenergie zu unterstützen. Indien soll dabei künftig wie ein im Rahmen des NVV anerkannter Nuklearwaffenstaat behandelt werden. Andererseits ist die Akzeptanz eines nuklearen Nicht-NVV-Staates Indien ein Signal für andere ambitionierte Länder, daß es möglicherweise ein Fehler war, auf die Bombe und damit auch auf entsprechendes Prestige zu verzichten. Und: Warum sollte der Iran eine westliche Kooperation beim Bau von Leichtwasserreaktoren nun noch als Anreiz sehen, wenn es dafür einen Verzicht auf Atomwaffen leisten muß, der Indien nicht abverlangt wird?

Ein iranisches Atomwaffenprogramm, so wird weithin befürchtet, könnte eine nukleare Rüstungsdynamik in der europäischen Nachbarregion des Mittleren Ostens auslösen. Manch einer mag sich aber fragen, ob es angesichts der wirtschaftlichen und geopolitischen Bedeutung Irans eigentlich angemessen ist, die Beziehungen zu diesem Land nur durch die nukleare Brille zu betrachten.

Schließlich: Ist es nicht letztlich kontraproduktiv, Iran und Nordkorea wegen ihrer Atomprogramme so viel Aufmerksamkeit zu geben wie durch

die EU-3-Iran-Verhandlungen oder die Pekinger Sechser-Gespräche? Zeigt dies nicht anderen Staaten, daß Atomwaffen eben doch für den internationalen Status eines Landes politisch bedeutsam sind? Andererseits: Was wäre die Alternative? Teheran und Pjöngjang bei ihren nuklearen Ambitionen einfach gewähren zu lassen?

Drei Maximen europäischer Nichtverbreitungspolitik

Auch künftig wird Nichtverbreitungspolitik nicht völlig widerspruchsfrei zu handhaben sein. Deutsche und europäische Politik sollten sich aber an drei Maximen orientieren:

1. Den NVV bewahren und stärken. Der NVV ist immer noch ein Regime, das mit 188 Mitgliedern fast alle Staaten der Erde umfaßt. Die meisten davon würden nach wie vor einen Zusammenbruch des Vertrages tief bedauern. Angesichts der Renaissance der zivilen Nutzung der Kernenergie vor allem in Ostasien würde ein Ende des NVV einen kaum zu verschmerzenden Verlust an Transparenz bedeuten. Ohne NVV gäbe es auch keine Legitimationsbasis mehr, um gegen Vertragsverletzer vorzugehen, Exportkontrollen möglichst wirksam auszugestalten oder die nukleare Abrüstung einzufordern. Deutschland und Europa sollten daher an dem Ziel festhalten, den Atomwaffensperrvertrag als Kernbestandteil ihrer nuklearen Nichtverbreitungspolitik zu stärken. Dies bedeutet in erster Linie, die Vertragseinhaltung sicherzustellen. Insofern empfiehlt es sich, die Bemühungen um eine möglichst breite Akzeptanz und Umsetzung des Zusatzprotokolls zum IAEO-Sicherungsabkommen fortzusetzen.

2. Neue Kernwaffenmächte diplomatisch verhindern. Frankreich, Großbritannien und Deutschland haben die richtige Entscheidung getroffen, indem sie sich auf den Fall Iran konzentrierten. Ziel muß es bleiben, Iran mit diplomatischen Mitteln zu veranlassen, auf ein Schließen des nuklearen Brennstoffkreislaufes zu verzichten.

3. Konsequenzen einer Welt mit 15 oder 20 Nuklearwaffenstaaten bedenken. Leider kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, daß diese Bemühungen scheitern und wir es schon in wenigen Jahren mit 15 oder gar 20 Kernwaffenstaaten zu tun haben werden. Ohne die Norm des NVV vorzeitig preiszugeben, sollte sich europäische Politik bereits jetzt auf eine solche Möglichkeit gedanklich vorbereiten. Soll in einer Welt mit mehr Kernwaffenstaaten als bisher das »nukleare Tabu« weiterhin aufrechterhalten werden, muß mehr Energie in die Lösung regionaler Konflikte investiert werden. Wichtig wäre aber auch, Mittel und Wege zu finden, um neue Kernwaffenstaaten beim verantwortlichen Umgang mit dieser zerstörerischen Waffe zu unterstützen. Dazu gehört die Sicherung von Kernwaffen vor unautorisiertem Zugang ebenso wie der Aufbau von Kommandostrukturen, die den vorschnellen Einsatz der Waffen in einer Krise verhindern.

Oliver Thränert

Der »Global War on Terror« – Notwendige Korrekturen eines Irrwegs

»Gewinnen oder verlieren wir den globalen Krieg gegen den Terror?« Die Frage, die Donald H. Rumsfeld sich schon im Oktober 2003 in einem Memo stellte, ist durchaus charakteristisch für die Philosophie des von der Regierung Bush ausgerufenen »Global War on Terror«. Die Kategorien von »Sieg« und »Niederlage« sind als Kriterien für den Erfolg der Terrorismusbekämpfung jedoch wenig hilfreich und verkennen das spezifische Kalkül der terroristischen Strategie. Diese wird von Akteuren nicht zuletzt deshalb genutzt, um sich – anders als bei einer konventionellen militärischen Konfrontation – einer klaren Entscheidung über »Sieger« und »Besiegte« zu entziehen. Statt dessen suchen Terroristen die Zuflucht in einem jahrelangen zermürbenden »Kleinkrieg«, der nach allen Erfahrungen nicht mit militärischen Mitteln beendet werden kann.

Im engeren Sinne des Wortes läßt sich Terrorismus nicht »besiegen«. Man kann ihn bekämpfen und seinen Aktionsradius einschränken, man kann sein Gefährdungspotential reduzieren, seine Infrastruktur zerstören, den Zufluß von Ressourcen und den Zulauf von Sympathisanten bzw. Rekruten stoppen etc. Dennoch wird sich diese Form der Gewaltanwendung nicht gänzlich aus der Welt schaffen lassen. Es kommt deshalb darauf an, das Risiko mit polizeilichen, geheimdienstlichen, strafrechtlichen und, im Einzelfall, auch militärischen Mitteln zu minimieren und gleichzeitig politisch zu managen. Ersteres fällt unter operative Terrorismusbekämpfung, letzteres unter strukturelle, eher ursachenbezogene Terrorismusbekämpfung. Der »Global War on Terror« setzt hingegen auf »Sieg«, basierend auf folgenden Prämissen, die im wesentlichen in der *National Security Strategy* (2002) sowie in einigen programmatischen Reden des amerikanischen Präsidenten formuliert wurden:

- ▶ Der militante Islam bedeutet eine existentielle Bedrohung der westlichen Werte (»neuer Totalitarismus«), die es daher mit allen Mitteln zu bekämpfen gilt.
- ▶ Der globale Terrorismus ist eine Form des Krieges, auf den entsprechend militärisch reagiert werden muß. Dieses Vorgehen ist durch das in der UN-Charta verbriefte Recht auf Selbstverteidigung gedeckt.
- ▶ Die Gefahr des *catastrophic terrorism*, der Kombination aus Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen (WMD), ist mit dem globalen Terrorismus erheblich gewachsen. Erforderlich ist deshalb ein rasches und entschlossenes Auftreten gegenüber potentiellen Proliferateuren, insbesondere gegenüber Regimen (zum Beispiel Irak, Iran, Nordkorea), die den Besitz von WMD anstreben.
- ▶ Wer Terroristen bekämpfen will, muß vorrangig jene »Schurkenstaaten« in den Blick nehmen, die Terroristen beherbergen, aktiv fördern oder in

Zukunft unterstützen könnten. Der Kampf gegen solche Regime ist ein integraler Bestandteil des Antiterrorkrieges.

- ▶ Um sich vor dem *worst case* (Verbindung aus Terrorismus, »Schurkenstaaten« und WMD) zu schützen, ist eine offensive, präventiv ausgerichtete Strategie bei der Anwendung militärischer Gewalt notwendig. Konzepte wie Abschreckung oder Eindämmung sind angesichts der Entschlossenheit der Gegner keine geeigneten Rezepte mehr.
- ▶ Im Zweifelsfall muß diese Strategie unilateral oder im Rahmen einer »Koalition der Willigen« durchgesetzt werden. Denn: Die USA können bei der Verfolgung ihrer Sicherheitsinteressen nicht warten, bis sich ein internationaler Konsens einstellt.
- ▶ Die Bedrohungslage rechtfertigt es zudem, Terrorverdächtigen elementare Rechte vorzuenthalten, ihnen einen besonderen Status als »ungesetzliche, feindliche Kämpfer« zuzuweisen, sie außerhalb der USA zu internieren und sie bestimmten Verhörmethoden auszusetzen, um von ihnen sicherheitsrelevante Informationen zu erhalten.

Im Ergebnis verfolgt die Regierung Bush – zumindest auf dem Papier – eine in sich konsistente Doktrin, die dadurch das Risiko weiterer Anschläge zu reduzieren sucht, daß man Terroristen und potentielle Unterstützer unter starken, primär militärischen Druck setzt. Jeder einzelne Aspekt dieser Strategie ist allerdings mit einer Reihe von Problemen behaftet, die sich kontraproduktiv auf die Terrorismusbekämpfung auswirken. Dies beginnt mit der Bedrohungsperzeption: Aufgrund der dichotomischen Interpretation der Auseinandersetzung (»Gut« gegen »Böse«) bleibt wenig Raum für Differenzierungen. Unterschiede zwischen Al-Qaida und anderen islamistischen Gruppierungen und Milieus sowie Differenzen innerhalb der Netzwerke werden in der Tendenz ausgeblendet, womit die Gefahr besteht, daß die Kriegs- und Kulturkampfrhetorik Al-Qaidas spiegelbildlich übernommen wird. Verbunden wird dies mit der Fokussierung auf *worst case*-Szenarien in Form eines staatlich geförderten WMD-Terrorismus, deren Eintrittswahrscheinlichkeit zwar vergleichsweise gering ist, deren Folgen aber so verheerend wären, daß nahezu alle Gegenmaßnahmen gerechtfertigt erscheinen. Die Konsequenzen dieser Logik sind eine Überbetonung militärischer Stärke und eine sehr weitgehende Auslegung des Rechts auf Selbstverteidigung, inklusive präventiver und, falls notwendig, unilateraler Militärschläge sowie der umstrittenen Haft- und Verhörpraxis gegenüber mehreren zehntausend Terrorverdächtigen rund um den Globus.

Die amerikanische Strategie stellt jedoch keine angemessene Reaktion auf die eigentlichen Herausforderungen durch den transnationalen Netzwerk-Terrorismus dar, was beispielsweise an der Fixierung auf staatliche Sponsoren und auf WMD deutlich wird. Gleichzeitig werden welt- und regionalpolitische »Kollateralschäden« in Kauf genommen, indem internationale Normen unterlaufen oder mißachtet werden, was andere Regierungen und Machthaber geradezu als Aufforderung verstehen können, sich bei ihren lokalen Konflikten, beim Umgang mit Oppositionellen oder bei der Beachtung von Menschenrechten ähnlich zu verhalten. Und

schließlich: Die Strategie erschwert die strukturelle Terrorismusbekämpfung, indem sie der global ausgerichteten operativen Bekämpfung einen klaren Vorrang einräumt. Sie setzt damit auf kurzfristige Ergebnisse wie die Festnahme und Ausschaltung mutmaßlicher Terroristen, die Verhinderung von Anschlägen und die Zerschlagung von Strukturen (beispielsweise Trainingscamps). Die unbestrittenen Erfolge auf diesem Gebiet gehen aber zum Teil auf Kosten einer mittelfristigen Orientierung, da die angewandten, primär repressiven und wenig differenzierten Methoden keineswegs die Verbreitung der Dschihad-Ideologie, die Vernetzung von Gruppierungen und Milieus sowie den Zustrom an Rekruten stoppen, den infrastrukturellen Unterbau der Netzwerke kappen oder die Resistenz islamischer Gesellschaften gegen Infiltration und Propaganda stärken. Das Desaster manifestiert sich insbesondere in der Intervention im Irak sowie in den Bildern aus Abu Ghraib und Guantánamo, die wie Konjunkturprogramme für die islamistischen Dschihad-Netzwerke gewirkt haben.

Nach knapp vier Jahren kann man nüchtern bilanzieren: Der »Global War on Terror« hat sich als kostspieliger Irrweg erwiesen, der letztlich von Al-Qaida und Bin Laden als Erfolg ihrer Eskalationsstrategie gewertet wird. Es bedarf erheblicher Korrekturen an der globalen Terrorbekämpfung. Die deutsche bzw. europäische Außenpolitik könnten wichtige Impulse geben, wenn sie Aspekte betonen, die in der amerikanischen Strategie kaum oder nur am Rande Berücksichtigung finden, und wenn sie der Tatsache Rechnung tragen, daß rasche Erfolge im Kampf gegen die transnationalen Terrornetzwerke nicht zu erwarten sind. Dabei sollten folgende Akzente gesetzt werden:

Analyse der Netzwerkstrukturen und ihrer inhärenten Schwächen.

Gefragt ist eine gründlichere Analyse der zum Teil überaus heterogenen Netzwerkstrukturen, die für Terroristen nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile bieten. Transnationale Netzwerke, die über mehrere Staaten und Regionen hinweg agieren müssen, weisen, je stärker sie unter Verfolgungsdruck geraten, typische Schwachpunkte auf. *Erstens* nimmt, je amorpher und autonomer die Bestandteile des Netzwerkes werden, die Lern- und Innovationsfähigkeit der Akteure ab, da etwa Know-how-Transfer bzw. eine »zentrale« Auswertung von »Erfolgen« und »Mißerfolgen« nur noch begrenzt möglich sind. *Zweitens* droht ein schleichender Kontrollverlust der Führung bzw. von einzelnen Operateuren, die zumeist mehrere Zellen führen. Eine solche Entwicklung übersetzt sich in der Regel in einen Verlust an ideologischer und strategischer Orientierung, was die in der Netzwerkstruktur angelegten Interessengegensätze verschärft, insbesondere zwischen transnational operierenden Terroristen und lokalen Verbündeten. Solche Effekte sollten durch die Terrorismusbekämpfung systematisch verstärkt werden, um Friktionen und Spaltungen zu fördern und die fortschreitende Vernetzung von Akteuren zu stoppen. Dazu bedarf es jedoch eines differenzierten Ansatzes, der die unterschiedlichen Interessen und Fähigkeiten der beteiligten Akteure wahrnimmt und berücksichtigt.

Fokus auf nichtstaatliche Unterstützung. Der transnationale Terrorismus zeichnet sich dadurch aus, daß er primär auf nichtstaatliche Unter-

stützung zurückgreift. Das Paradigma des *state sponsored terrorism* ist längst durch das des *non-state sponsored terrorism* abgelöst worden. Die Antiterror-Maßnahmen müssen sich stärker auf die vielfältigen nichtstaatlichen Sponsoren konzentrieren: dazu gehören private Gewaltakteure, Stammesführer und Clanchefs, die organisierte Kriminalität, religiöse Autoritäten, Koranschulen, »karitative« Einrichtungen und islamische Nichtregierungsorganisationen, aber auch wohlhabende Privatleute, Diaspora-Gemeinschaften oder Flüchtlinge. Sie stellen den Terroristen unterschiedliche Ressourcen – vom Unterschlupf bis zur Mittelbeschaffung – bereit und dienen zudem oftmals als »Türöffner« zu lokalen Milieus. Eine militärisch ausgerichtete Terrorismusbekämpfung wird auf diesem Feld kaum Erfolge haben. Hier sind primär polizeiliche und geheimdienstliche Methoden gefragt, aber auch das gezielte Angebot ökonomischer Anreize.

Isolierung der Militanten. Ein wesentliches Ziel der Terrorismusbekämpfung muß die Isolierung gewaltbereiter, extremistischer Milieus von potentiellen Sympathisanten sein – der »Global War on Terror« löste hier eher gegenteilige Effekte aus. Es gilt insbesondere islamische Gesellschaften bzw. die Diaspora gegen externe Einflüsse zu »immunisieren«. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Stärkung moderater Islamisten, die den Einsatz von Gewalt ablehnen und auf andere Weise für ihre gesellschaftlichen Vorstellungen eintreten. Um eine solche Moderierung zu erreichen, sind ebenfalls politische und ökonomische Anreize notwendig. In Frage kommen zum Beispiel Amnestieregelungen, die Integration gemäßiger Kräfte in das politische System, der Zugang zu Ressourcen oder die Beteiligung an Entscheidungsprozessen.

Bekämpfung des infrastrukturellen Unterbaus. Um operationsfähig zu sein, benötigen transnationale Terrornetzwerke eine entsprechende Infrastruktur – von Transit- und Versorgungswegen über Zufluchtsorte, Trainings- und Schulungskapazitäten bis hin zu Kommunikations- und Finanzierungskanälen. Dabei nutzen die Dschihad-Netzwerke jene Möglichkeiten, die ihnen vorzugsweise schwache oder zerfallende Staaten von Nordafrika bis nach Südostasien bieten, die in unterschiedlicher Intensität nicht oder nicht mehr in der Lage sind, ihr Territorium und ihre Außengrenzen zu kontrollieren, den Aktionsradius privater Gewaltakteure einzudämmen sowie lokale Gewaltökonomien und Kriminalität zu bekämpfen. Zumeist sind diese Staaten auch durch Korruption im öffentlichen Bereich, durch einen schwach regulierten Banken- und Finanzsektor und/oder durch erhebliche Defizite in den Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssystemen gekennzeichnet, die mehr oder minder nichtstaatlichen, oftmals religiösen Anbietern (zum Beispiel private Koranschulen) überlassen werden. Von diesem Verlust an staatlicher Kontroll- und Steuerungsfähigkeit, nicht selten begleitet von einem rapiden Verfall an Legitimität, profitieren transnationale Terroristen und ihr sympathisierendes Umfeld. Eine langfristig angelegte Antiterrorstrategie muß deshalb in die Stärkung staatlicher Strukturen sowie in die Lösung lokaler Konflikte investieren.

Diese Agenda birgt ebenfalls Zielkonflikte und Ambivalenzen. Es ist daher um so wichtiger, daß die Bekämpfung des Terrorismus mit der

Stärkung internationaler Normen und Regime verbunden wird. Dies betrifft zum einen jene, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Terrorismusbekämpfung beziehen – wie etwa die Ächtung terroristischer Taten, die Anwendung von Sanktionen, die Nicht-Verbreitungsregime im Bereich von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen, inklusive nichtstaatlicher Proliferationsrisiken, die Regime zur Eindämmung von Leicht- und Kleinwaffen, die Ansätze zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption. Zum anderen müssen aber auch Normen und Regime beachtet werden, die explizit Maßstäbe für (operative) Antiterror-Maßnahmen setzen. Zentral sind hier die Regime zum Schutz der Menschenrechte, zum Schutz vor Folter und vor Diskriminierung sowie das humanitäre Völkerrecht. Denn: Eine Antiterrorpolitik, die sich des Katalogs internationaler Normen und erreichter Standards lediglich selektiv bedient, untergräbt nicht nur – wie der »Global War on Terror« gezeigt hat – ihre eigene moralische Autorität, sondern auch die Bausteine globaler wie regionaler Ordnungs- und Strukturpolitik, die dringend benötigt werden, um mittel- bis langfristig jene Faktoren zu bekämpfen, die die Genese und Persistenz terroristischer Netzwerke fördern.

Ulrich Schneckener

Islam, Globalisierung und die internationale Politik

Von einer »Wiederkehr« der Religion(en) in der internationalen Politik ist nicht erst seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 die Rede. Der Islam war dafür nicht alleiniger, aber entscheidender Auslöser. Religion, vor allem in der Form des gewaltbereiten Fundamentalismus, gilt als bedrohlicher Störfaktor der internationalen Beziehungen – so sehr, daß sogar die Prämissen ihrer Theorie zu wanken scheinen. Die »Rückkehr der Religionen aus dem Exil« (so der Untertitel des von Fabio Petito und Pavlos Hatzoupoulos herausgegebenen Buches »Religion in International Relations«) weckt Zweifel an der Gültigkeit der grundlegenden »westfälischen« Prämisse der internationalen Beziehungen: am Primat des Staates gegenüber der Religion. Die Vorstellung einer sich mit globaler Modernisierung weltweit verbreitenden Säkularisierung nach europäischem Muster wirkt mittlerweile wie altbackener Fortschrittsglaube.

An Darstellungen möglicher Gefahren, die von islamischen Bewegungen (allzu oft gleichgesetzt mit *dem* Islam) für internationale Politik und das internationale System ausgehen, fehlt es nicht. Gerade auch im Interesse einer konzeptionellen Weiterentwicklung deutscher und europäischer Politik gegenüber islamischen Staaten und Muslimen wäre es wichtiger zu fragen, wie sich heutiger Islam im Kontext der internationalen Beziehungen positioniert, in welcher Weise er sich Globalisierungsprozessen anpaßt. Vollzieht man einen solchen Perspektivwechsel, zeigt sich: Muslime nutzen Globalisierung, um Entwicklungsmomente der Moderne zu unterlaufen.

I.

Etwa 1,3 Milliarden Muslime leben heute auf der Welt, die Mehrzahl in Südostasien und Afrika, also außerhalb der sogenannten Kernländer islamischer Kultur (arabische Länder, Iran, Türkei). Gleichzeitig nimmt die Zahl der Muslime in Europa und in den USA ständig zu. Einige westliche Metropolen sind zu wichtigen intellektuellen Zentren des Islam geworden, die in andere Regionen ausstrahlen. Es verbietet sich heute mehr denn je, den Islam generalisierend einer bestimmten Gesellschaftsformation oder einem bestimmten Entwicklungsstand zuzuordnen. Die Zeiten, da aus solchen Zuordnungen zweifelhafte Erkenntnisse über das Verhalten von Muslimen gezogen wurden, sind vorbei.

Muslime kommunizieren global. Ohne das Internet wäre heutiger Islam nicht mehr denkbar. Es ist die globale Kommunikation, nicht allein die weltweite Verbreitung des Islam, die es erlaubt, vom »globalisierten Islam« zu sprechen. Auf diesem Wege hat, wie Olivier Roy in seinem gleichnami-

gen Buch zeigt, das Ideal von der Einheit der muslimischen Gemeinschaft, der *umma*, neue Impulse erhalten. Mittels Kommunikation hat sich über die Grenzen konkreter politischer und gesellschaftlicher Institutionen hinweg eine virtuelle *umma* entfaltet. Auch die Mainstream-Islamisten arrangieren sich mit den Nationalstaaten als politischem Rahmen besser den je; die bekannteste, die Regel bestätigende Ausnahme bildet die radikale islamistische Organisation Hizb at-Tahrir. Sie kämpft vornehmlich in Zentralasien für die Wiedererrichtung des Kalifats als alleingültige Herrschaftsform für alle Muslime weltweit.

Der Nationalstaat als grundsätzliche Institution und Handlungsrahmen der Politik wird heute nicht nur toleriert, sondern angenommen. Bezeichnenderweise aber tritt die internationale Vereinigung von Staaten mit muslimischer Bevölkerungsmehrheit, die Islamische Konferenzorganisation, auf der internationalen Bühne noch immer sehr schwach auf. Einheitliche politische Interessen lassen sich nur in seltenen Fällen über den Islam definieren. Nur der Konflikt um Palästina wäre als Ausnahme zu nennen, die indes wiederum nur die Regel bestätigt.

Die zunehmende Akzeptanz des Nationalstaats als Bezugsrahmen politischen Handelns auch auf Seiten der Islamisten impliziert die Anerkennung der funktionalen Differenzierung zwischen Politik und Religion. Sie wiederum ist das Merkmal von Säkularisierung und mit der »westfälischen« Prämissen internationaler Beziehungen kongruent. Allerdings bedeutet diese elementare Kongruenz weder die grundsätzliche Klärung der Frage, welche Rolle Religion in der jeweiligen nationalen Politik haben soll, noch ein Ende der daraus resultierenden, oft heftigen Auseinandersetzungen. Doch auch in dieser Frage ist eine Akzentverschiebung zu beobachten: Es werden nicht mehr nur pauschal und abstrakt islamischer und säkularer Staat als unversöhnlich gegenübergestellt (auch wenn der Slogan »islamischer Staat« noch immer politisch mobilisieren kann). Statt dessen rückt die Durchsetzung von Konzepten und Werten wie soziale Gerechtigkeit, gute Regierungsführung, Partizipation, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit in den Vordergrund. Sie werden von der Mehrzahl der Muslime unabhängig davon gefordert, wie weit sie in islamisches Denken allgemeinverbindlich integriert worden sind. Der Tenor dieser Forderungen lautet: Möglichkeit zu Selbstentfaltung, wobei allerdings in der überwiegenden Zahl der Fälle soziale Grundsicherheit erste Priorität hat.

II.

Selbstentfaltung ist das Stichwort, das auf die treibende Kraft in dem sich verändernden Verhältnis auch der Islamisten zum Staat verweist. Der Globalisierungsschub vor allem der neunziger Jahre hat Kräfte für einen gesellschaftlichen Wandel freigesetzt, der von Individualisierung der Lebensgestaltung und der sozialen Bezüge gekennzeichnet ist. Schon die erste Woge der Re-Islamisierung nach der Ölkrise von 1974 hatte die Muslime aller Schichten mehr denn je vor die Frage gestellt: Wie verhalte ich mich zur Religion? Einst durch Religion geschützte Traditionen sind auf

gebrochen, das religiöse Selbst entscheidet, wie es Religion praktiziert. Das Moment der Individualisierung im Islam wurde im Westen erst und fast ausschließlich im Zusammenhang mit Terrorismus wahrgenommen, nämlich als die individuelle Entscheidung, sich einer terroristischen Gruppe anzuschließen. Doch dies ist nur die eine Seite der Medaille. Schon seit längerem bieten moderne Kommunikation und eine Vielzahl unterschiedlicher islamischer Wohlfahrtsvereinigungen und NGOs neue Möglichkeiten, soziale Bezüge zu gestalten und in die Gesellschaft zu wirken. Bereits die 1928 in Ägypten entstandene Bewegung der Muslimbrüder war Protest gegen die blinde Übernahme traditioneller Formen des Islam. Heute bricht die zunehmende Individualisierung der Religionsausübung auch paternalistische Strukturen auf.

Zur Individualisierung der Religionspraxis gehört eine Objektivierung der eigenen Religion: Sie wird zum Gegenstand nicht nur der Frage, wie sie zu praktizieren sei, sondern auch zum Gegenstand des zwischenkulturellen Vergleichs. Religion gerät in den Horizont des neuzeitlichen, prinzipiell säkularen Kulturbegriffs und wird als ein Teil von »Kultur« verstanden, wie auch immer der Zusammenhang zwischen Religion und Kultur interpretiert werden mag. Diese Sicht führt nicht notwendig zu einem Abbau von Überlegenheits- und Absolutheitsansprüchen, doch werden diese verlagert. Sie können zum Beispiel als religiöser Kern verstanden werden, der zwar noch von religiös geprägter, aber relativierbarer Kultur umgeben ist. Damit eröffnet sich die Möglichkeit, Pluralismus anzuerkennen, die etwa im Appell zum »Dialog zwischen den Zivilisationen« des iranischen Präsidenten Khatami eindrucksvoll zum Ausdruck kam. Anerkennung von Pluralismus ermöglicht außerdem, sich vergleichend der kulturell bunten Welt zugehörig zu fühlen, und gibt zugleich die Freiheit, sich individuell für die eigene Religion in dieser oder jener kulturellen und auch politischen Form zu entscheiden.

Im Kontext dieser Entwicklungen hat sich schließlich auch der Stellenwert religiöser/autoritativer Texte gewandelt, sowohl für die Muslime als auch für Betrachter des Islam. Der einzelne Gläubige ist mit unterschiedlichen Interpretationen des Islam konfrontiert und mit einer Vielzahl konkurrierender Rechtsgutachten (*fatwas*) zu konkreten Fragen der Lebensgestaltung: Er kann sie im Internet abrufen. Damit ist er in seinem Urteil mehr auf sich selbst zurückgeworfen (was Individualisierung, aber auch Selbstaufgabe in autoritäre Hörigkeit fördern kann). Der Betrachter des Islam hingegen wird nicht nur durch unterschiedliche Islaminterpretationen irritiert, sondern zusehends auch durch die Diskrepanz zwischen textlich fixierter Lehre und praktiziertem Islam. Islamische Texte haben nur beschränkte Aussagekraft für den heutigen Islam. Kennzeichnend für ihn ist die Tatsache, daß beispielsweise »islamic banking« von vielen Gläubigen als religiös akzeptable Form praktiziert wird, am globalen Kapitalismus zu partizipieren. Demgegenüber haben ältere Darstellungen vom »islamic banking« als Kernstück des dem Kapitalismus überlegenen »islamischen Wirtschaftssystems« an Bedeutung verloren. Die Gefahr eines jeden religiös-theologischen Denkens, nämlich der Gegenwart alte Wahr-

heiten als ewig gültig zu oktroyieren, besteht für islamisches Denken erst recht. Denn es steht aufgrund langer kolonialer Fremdbestimmung unter einem gesteigerten Druck zur Selbstbehauptung gegenüber fremden und meist feindlichen Gesellschaften und Zivilisationen.

Richtungweisend ist islamisches Denken vor allem im Sinne dieses Tenors der Selbstbehauptung. Zu großen und kleinen Einzelfragen aber, sei es die der Demokratie oder solche zu bestimmten rituellen Vorschriften, besteht eine konkurrierende Vielfalt von Meinungen. Sie macht es schier unmöglich, zu sagen, was verbindliche islamische Lehre heute sei. Diese Vielfalt kann dazu beitragen, den inneren Druck zur Selbstbehauptung zu lockern, weil die Außenwahrnehmung durch verschiedene, aber gleichwohl eigene, als islamisch geltende Filter geschieht. Man kann sich sozusagen im Eigenen bewegen und hat zugleich an der Vielfalt dieser Welt teil.

III.

Die hier skizzierten Entwicklungen zeigen mehr Kongruenz des heutigen Islam mit zentralen Aspekten von Modernisierung wie etwa funktionaler Differenzierung von Religion und Politik, Individualisierung und neuzeitlichem Kulturbegriff, als es Darstellungen tun, die sich auf das Traditionelle, auf das »noch nicht Moderne« oder eben auf das konzentrieren, was den Westen stört. Nicht nur der internationale, den Islam für sich beanspruchende Terrorismus hat sich den enormen Globalisierungsschub seit den neunziger Jahren zunutze gemacht. Vielmehr konnte Globalisierung offenbar vielen der 1,3 Milliarden Muslime neue Wege öffnen, im Namen ihrer Religion an der Moderne teilzuhaben. Wie Muslime versuchen, an der Moderne zu partizipieren, dies sorgfältig zu beobachten und angemessen zu fördern ist heute eine Aufgabe auch deutscher und europäischer Politik. Notwendig ist ein Perspektivwechsel: Nicht allein die Störfunktionen des Islam für internationale Politik sind zu beobachten, sondern wie Muslime an der Globalisierung teilhaben und sie mitgestalten. Unter den Vorzeichen von Globalisierung und Pluralismus geht es in erster Linie um Inklusion – auch von Islamisten. Sie ist nur durch die intensive Debatte mit muslimischen Akteuren – Staaten und NGOs – über politische Ziele und Wege zu erreichen. Unsere Konstruktionen von Islam versperren den Zugang zu den muslimischen Akteuren. Nur über die Frage, *wie* Muslime im Rahmen der jeweiligen Gegebenheiten Demokratisierung anstreben, lassen sich sinnvolle Politikansätze erarbeiten. Die Frage, *ob* Islam mit Demokratie vereinbar sei, ist irrelevant angesichts der Tatsache, daß viele Muslime Demokratie wollen.

Johannes Reissner

Nach dem Gaza-Abzug: Wie weiter in Nahost?

Die Räumung der israelischen Siedlungen im Gaza-Streifen und in der nördlichen West Bank hat – nach nahezu fünf Jahren bewaffneter Auseinandersetzungen – neue Bewegung in die verfahrenere Konfliktsituation in Nahost gebracht. Zugleich hat sie einen wichtigen Präzedenzfall geschaffen: Zum ersten Mal wurden israelische Siedlungen im historischen Palästina bzw. in »Erez Israel« geräumt, und zum ersten Mal wurde mit dem Gaza-Streifen ein zusammenhängendes Territorium palästinensischer Kontrolle unterstellt. An diesen Schritt knüpft sich die Hoffnung, daß sich eine neue Dynamik entfaltet, die mittelfristig nicht nur weitere unilaterale Teilabzüge aus jenen israelischen Siedlungen ermöglicht, die in der West Bank östlich der Sperranlagen liegen, sondern auch eine Rückkehr an den Verhandlungstisch und letztlich den Abschluß eines israelisch-palästinensischen Friedensabkommens. Eine solche Entwicklung dürfte auch von einer Verbesserung des Klimas in der Region begleitet sein.

Sie wird allerdings nur dann eintreten, wenn die Räumung von beiden Seiten als Erfolg interpretiert werden kann. Und das wiederum wird davon abhängen, ob sich Ruhe und Ordnung aufrechterhalten und Sicherheit für beide Bevölkerungen gewährleisten lassen. Es wird aber auch davon abhängen, ob sich die Lebensbedingungen der Palästinenser rasch verbessern, also Arbeitslosigkeit und Armut deutlich reduziert werden können, und ob ihnen konkrete Aussichten auf ein Ende der Besatzung und die Verwirklichung staatlicher Unabhängigkeit eröffnet werden.

Dafür allerdings sind die Ausgangsbedingungen ungünstig; insbesondere ist in den palästinensischen Gebieten die öffentliche Ordnung weitgehend zusammengebrochen, die Palästinensische Autorität (PA) ist nicht in der Lage, das Gewaltmonopol gegenüber den bewaffneten Gruppierungen und Banden durchzusetzen. Zudem hat die israelische Abkoppelung weder die Besatzung vollständig beendet noch die Voraussetzungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den palästinensischen Gebieten geschaffen: Nach wie vor ist der Gaza-Streifen weitgehend von seiner Umwelt isoliert, besteht keine Transitstrecke zwischen Gaza-Streifen und West Bank unter palästinensischer Kontrolle, ist die West Bank durch Sperranlagen, Siedlungen, Siedlerstraßen und Hunderte von Checkpoints zerstückelt, bleibt Ost-Jerusalem nahezu vollständig von der West Bank abgeschnitten. Vor allem aber bietet die unilaterale Abkoppelung keine Perspektive für Konfliktregelung oder auch nur gemeinsames Konfliktmanagement. Im Gegenteil: Der fortgesetzte Siedlungsbau und die Errichtung der Sperranlagen bedeuten eine Verfestigung israelischer Kontrolle über die West Bank und den Großraum Jerusalem. Folglich ist auch die Gefahr einer erneuten Eskalation der bewaffneten Auseinandersetzungen – einer dritten Intifada – keineswegs gebannt.

Selbst wenn es gelingen sollte, den Gaza-Abzug zu einem positiven Präzedenzfall zu machen, dann sind damit weitere Teilabzüge oder gar eine Rückkehr an den Verhandlungstisch noch keineswegs garantiert. Zumindest hat Premierminister Sharon deutlich gemacht, daß dieser Abzug ein Einzelfall bleiben soll. Er hat überdies signalisiert, daß er kein Interesse daran hat, mit den Palästinensern in Verhandlungen über einen endgültigen Status einzutreten. Statt dessen bevorzuge er eine langfristige Übergangsphase. Ein solcher Stillstand würde – über eine mehrmonatige Abkühlungsphase hinaus – von der Labor-Partei aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mitgetragen. Die Folge wäre, daß die israelische Regierungskoalition zerbricht und Neuwahlen angesetzt werden müssen. Ob es Labor bis zum Wahltermin gelänge, eine glaubwürdige und starke Alternative zum Likud zu bilden und einen Spitzenkandidaten zu küren, mit dem sie die Wahlen gewinnen kann, ist allerdings fraglich. Das würde einen weiteren friedenspolitischen Stillstand über mehrere Jahre implizieren, der auch die Gefahr birgt, daß eine Zweistaatenlösung durch die fortgesetzte Ausdehnung der Siedlungen buchstäblich verbaut wird.

Was kann die Bundesregierung tun, damit die erwünschte positive Dynamik zustande kommt? Deutschland sollte im Rahmen des Nahost-Quartetts (USA, EU, UN und Russische Föderation) zunächst alles daran setzen, daß die Voraussetzungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den palästinensischen Gebieten geschaffen werden. Das erfordert, die ungelösten Fragen des Zugangs nach Gaza sowie der Verbindung zwischen den palästinensischen Bevölkerungszentren zu klären. Es erfordert auch, den palästinensischen Sicherheitsapparat zu stärken, die Palästinensische Autorität durch die fortgesetzte Unterstützung von Reformen transparenter und effektiver zu machen. Und es erfordert vor allem, Parlamentswahlen durchzuführen, die es erlauben, die Macht- und Richtungskämpfe innerhalb der Regierungspartei Fatah friedlich beizulegen und die militanten Fraktionen in das politische System einzubinden und in die Verantwortung zu nehmen.

Die Situation wird sich allerdings ohne eine Aussicht auf Konfliktregelung nicht stabilisieren lassen. Es geht daher auch darum, den Friedensprozeß wiederaufzunehmen und international zu begleiten. Deutschland und die EU sollten den Gaza-Abzug als Impuls für ein neues und deutlich intensiviertes Engagement im Rahmen des Nahost-Quartetts nutzen, das auf eine baldige israelisch-palästinensische und israelisch-arabische Konfliktregelung abzielt. Es gilt dabei nicht nur, die historisch begründete Verantwortung für Israels Sicherheit ernst zu nehmen und durch eine aktive Rolle auszufüllen sowie die Hilfe für die Palästinenser konstruktiver und effektiver als bisher einzusetzen. Es geht vielmehr auch darum, die Region insgesamt zu stabilisieren und dadurch sowohl das Mobilisierungspotential fundamentalistischer Bewegungen und global agierender terroristischer Netzwerke zu verringern als auch Hindernisse aus dem Weg zu räumen, die politische Reformen und sozioökonomischen Fortschritt in der Region behindern. Die Europäer haben den Zusammenhang zwischen der Regelung der regionalen Konflikte, der Glaubwürdig-

keit westlicher Politik und einer Demokratisierung in der Region immer wieder betont; ein verstärktes Engagement ist dem bislang allerdings nicht gefolgt.

Ohne ein starkes Engagement der USA sind substantielle Fortschritte jedoch nicht zu erwarten. Deutschland und die EU sollten daher an die vom amerikanischen Präsidenten im Juni 2002 skizzierte Zweistaatenlösung sowie an sein Versprechen anknüpfen, eine solche Regelung in seiner zweiten Amtszeit umzusetzen. Dazu müßten sie eine aktive Rolle der amerikanischen Administration einfordern und gemeinsam auf einen kohärenten, arbeitsteiligen Ansatz der Quartett-Partner hinarbeiten. Es gibt keinen überzeugenden Grund, die Roadmap, der beide Konfliktparteien zumindest im Grundsatz zugestimmt haben, als Instrument zu verwerfen und statt dessen einen weiteren Friedensplan vorzulegen. Vielmehr sollte die Roadmap mit neuen und verbindlichen Zeitvorgaben versehen, sollte die Rolle des Quartetts bei der Bewertung von Fortschritten beider Konfliktparteien sowie bei der Entscheidung über den Eintritt in die jeweils nächste Phase gestärkt werden. Dazu sollten die in der Roadmap vorgesehenen Komitees eingesetzt werden, die Fortschritte in vier Bereichen zu beobachten und bewerten hätten – Sicherheit (PA-Sicherheitsreform, israelisch-palästinensische Sicherheitskooperation, israelischer Truppenrückzug), »besondere« Operationen (Siedlungen, Aufstachelung zur Gewalt, palästinensische Institutionen in Jerusalem), Reformen der zivilen Institutionen der PA und humanitäre Angelegenheiten. Diese Komitees sollten einem hochrangigen und vor Ort präsenten Quartett-Beauftragten mit umfassendem Mandat unterstellt werden.

Gleichzeitig sollte die Bundesregierung darauf drängen, daß im Rahmen des Quartetts das Ziel des Roadmap-Prozesses ausbuchstabiert wird, und zwar auf Basis der Zusagen, die George W. Bush dem israelischen Premierminister und dem palästinensischen Präsidenten gemacht hat: eine Zweistaatenlösung auf der Grundlage der Waffenstillstandslinien von 1949 mit der Möglichkeit eines gleichwertigen Landtausches, um beiden Staaten möglichst weitgehende territoriale Kontiguität zu gewährleisten; Sicherheitsvorkehrungen, die durch die internationale Gemeinschaft (etwa in Gestalt einer multinationalen Truppe unter amerikanischer Führung) mit abgesichert werden; eine Lösung für Jerusalem im Sinne der Clinton-Formel sowie eine pragmatische Regelung des Flüchtlingsproblems, die sich an der Genfer Vereinbarung orientiert und im wesentlichen die Rückkehr von Angehörigen beider Völker in den jeweiligen Staat vorsieht.

Einige der Konfliktdimensionen – das gilt insbesondere für das Flüchtlingsproblem, die Wasserfrage und die regionale Sicherheit – werden sich nur im regionalen Kontext regeln lassen. Sobald sich deutliche Erfolge bei den israelisch-palästinensischen Verhandlungen eingestellt haben, sollte deshalb auch die multilaterale Schiene wiederbelebt werden. Fortschritte wird es hier allerdings nur geben, wenn auch die bilateralen Verhandlungen zwischen Israel und Syrien wiederaufgenommen werden. Syrien hat in letzter Zeit seine Bereitschaft dazu deutlich signalisiert. Die EU sollte daher zu gegebener Zeit auf die USA einwirken, die Gespräche nicht länger

zu blockieren, um Syrien in der Isolation zu halten, sondern dessen Bereitschaft zu nutzen, um einen friedlichen israelisch-syrischen Ausgleich herbeizuführen. Eine im Zusammenhang mit einem solchen Ausgleich verbundene Räumung der Shebaa-Farmen durch Israel wird Hizbollah der noch verbleibenden Legitimation für den bewaffneten Widerstand berauben und es damit der libanesischen Regierung erleichtern, ihr Gewaltmonopol im gesamten Libanon zur Geltung zu bringen. Außerdem wird eine israelisch-syrische Einigung den Weg für ein israelisch-libanesisches Friedensabkommen freimachen. Und sie wird dazu beitragen, das israelisch-palästinensische Verhältnis zu stabilisieren, nicht zuletzt mit Blick auf die palästinensischen Oppositionsgruppen, die in Damaskus angesiedelt sind.

Muriel Asseburg

Rußlands Weg: Von Scheinstabilität zu akuter Krise?

Der sowjetische Dissident und Historiker Andrej Amalrik beantwortete 1969 die Frage, ob die Sowjetunion das Jahr 1984 überleben werde, mit Nein. In Anbetracht der Tatsache, daß Politik, Wirtschaft und Gesellschaft bei aller damaligen Stagnation unter straffer Kontrolle von Einheitspartei und starken Sicherheitsorganen standen, war diese Prognose gewagt. Trotzdem irrte sich der Autor in seiner Voraussage nur um wenige Jahre. Im Frühjahr 1998 urteilten westliche Ökonomen, das neue Rußland Jelzins habe nun endlich die Talsohle wirtschaftlichen Niedergangs durchschritten und sei auf dem Weg erfolgreicher Transformation. Wenige Monate später, im August, wurde die Welt von einer ersten russischen Finanz- und Wirtschaftskrise überrascht. In der zweiten Amtszeit Präsident Putins ist wiederum zu hören, Rußland sei politisch und wirtschaftlich gefestigt, bezeichnen westliche Rating-Agenturen das Land als sicheren und profitablen Investitionsstandort. Wie stabil ist Rußland aber wirklich? Könnte es nicht sein, daß auch die Putinsche Stabilität brüchig ist, daß sie sich wiederum mit Stagnation paart und den Keim kommender Krisen in sich trägt? Eine Reihe von Indizien spricht für diese These.

Die politische Dimension

In Putins zweiter Amtszeit haben die Demontage von *checks and balances* im Regierungssystem und die staatliche Kontrolle über Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ein kritisches Maß erreicht. Schritt für Schritt ist das politische System umgebaut worden. Das neue Parteiengesetz hat die Gründung politischer Parteien erschwert. Ab 2007 wird die Sperrklausel bei den Dumawahlen auf 7% der abgegebenen Stimmen angehoben. Die Direktmandate für Wahlen zur Duma sind abgeschafft worden. Die Gouverneure werden nicht mehr von der Bevölkerung, sondern de facto vom Kreml ernannt. Geheimdienstler und Vertreter anderer Machtministerien und Ämter, die *Silowiki*, sind in die Präsidialadministration, den Regierungsapparat und die Leitungsgremien wichtiger staatlicher und halbstaatlicher Konzerne vorgedrungen. Die nationalen Fernsehanstalten wurden in staatliche Regie überführt oder staatlicher Kontrolle unterworfen; nach dem Terroranschlag im Moskauer Theater »Nordost« ist die Medienfreiheit gesetzlich weiter beschränkt worden. Wissenschaftler, die sich mit Militärfragen befassen, und Journalisten, die Mißstände aufdecken, laufen Gefahr, zu langjährigen Haftstrafen verurteilt zu werden. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) werden durch staatliche Kontrollmaßnahmen und Besteuerung behindert und eingeschüchtert. Sowjetischer Tradition folgend, unterstellt ihnen der Kreml staatsfeindliche Umtriebe im Auftrag

ausländischer Geldgeber. Eine gesellschaftlich orientierte Militärreform ist noch nicht einmal in Ansätzen begonnen worden.

All diese Schritte und Unterlassungen sind jede für sich schon besorgniserregend. In der Summe stellen sie eine qualitative Veränderung des politischen Systems dar. Ohne daß eine Rückkehr zum Sowjetsystem geplant oder möglich wäre, sind doch markante Schwächen dieses Systems unverändert geblieben, andere haben sich wieder eingeschlichen: In einem bürokratisch-zentralistischen System beispielsweise will niemand Verantwortung übernehmen, werden Entscheidungen verschleppt und Fehler vertuscht, greift Korruption im Verwaltungsapparat um sich. All das untergräbt die wirtschaftliche Effizienz, unterhöhlt aber auch die politische und gesellschaftliche Legitimität des »Systems Putin«. Bisher hat die Bevölkerung auf diese Mißstände mit Apathie reagiert. Wie aber die Demonstrationen gegen die sogenannte Monetarisierung von Sozialleistungen gezeigt haben, kann Apathie durchaus in Protest umschlagen, auch in Gewalt.

Die demographische Zeitbombe

Eines der Kennzeichen der globalen Entwicklung des 21. Jahrhunderts ist der Bevölkerungsboom in Entwicklungsländern einerseits und der Bevölkerungsschwund in Europa andererseits. Rußland, auch sein asiatischer Teil, ist in dieser Hinsicht Teil Europas. Während in Asien die Bevölkerungszahlen explodieren – das gilt nicht nur für China oder Indien, sondern etwa auch für Pakistan, das 2025 circa 224 Millionen Einwohner haben wird –, werden in Rußland zu diesem Zeitpunkt schätzungsweise nur noch 124 Millionen leben (derzeit sind es schätzungsweise 142 Millionen). Verschiedene, langfristig wirksame Faktoren sind für den Bevölkerungsrückgang verantwortlich. Dazu gehören ein sprunghafter Anstieg von HIV/AIDS und anderen Krankheiten, schlechte Gesundheitsvorsorge und -versorgung, der Mißbrauch von Drogen und Alkohol sowie – als Folge dieser Faktoren – eine sinkende durchschnittliche Lebenserwartung, Zunahme von Schwangerschaftsabbrüchen und eine sich verbreiternde Schere zwischen der Sterberate und der Rate der Lebendgeburten.

Die Auswirkungen auf die Aufrechterhaltung der Wirtschaftskraft und der militärischen Sicherheit sind erheblich: Die für die Wirtschaft und den Wehrdienst zur Verfügung stehende Bevölkerungskohorte von 15- bis 24jährigen wird in den kommenden zwanzig Jahren bis 2025 um 45% schrumpfen. Hinzu kommt, daß die höchsten Geburtenraten Rußlands in den überwiegend muslimisch geprägten Territorien zu verzeichnen sind. Dies wirft die Frage auf, ob Rußland in fünfzig Jahren ein mehrheitlich vom Islam geprägtes Land sein wird und was die politischen Implikationen einer derartigen Entwicklung sein könnten.

Zerfallserscheinungen an der Peripherie

Die Ereignisse in Georgien und der Ukraine haben die russische Machtelite an den Zerfall der Sowjetunion erinnert. Sie haben die Tatsache in ihr Bewußtsein gerückt, daß dieser Zerfallsprozeß seinerzeit von der Peripherie her mit dem Ausscheren der Baltischen Staaten aus der Union, den Demonstrationen in Georgien und dem Krieg zwischen Aserbaidzhan und Armenien in Nagornyj-Karabach begann. Das Wissen darum hat sich im Kreml nach dem Geiseldrama in Beslan zu der These verdichtet, die Desintegration Rußlands sei eine ernste Gefahr, die dadurch noch verschärft würde, daß Kräfte im Westen existierten, die im Anschluß an den von ihnen betriebenen Zerfall der Sowjetunion nun auf die Auflösung Rußlands hinarbeiteten.

Tatsächlich bleibt das Imperium Rußland Auflösungsprozessen an seiner Peripherie ausgesetzt. Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Probleme in Tschetschenien und anderen nordkaukasischen Republiken haben derzeit vor allem in Dagestan ein »kritisches Ausmaß« erreicht. Die Frage nach der künftigen Einheit des Imperiums wird aber nicht nur im Nordkaukasus entschieden, sondern auch in Sibirien und im Fernen Osten. Noch ist unklar, ob Rußland den Status dieser Region in Konkurrenz zu China und Japan von dem eines Rohstofflieferanten in den eines integralen Bestandteils seiner Wirtschaft umwandeln kann. Vorrangiges strategisches Ziel russischer Innen- und Außenpolitik bleibt aber die Einhegung des politischen, nationalen und religiösen Konflikts an der Südflanke. Die vom System Putin angewandten Mittel bestehen in verstärkter Präsenz von Truppen und Sicherheitsdiensten und in Strategien vertikaler Integration wie beispielsweise der Ernennung von moskautreuen Statthaltern und der Rekrutierung lokaler Eliten. Daß die Konsolidierung mit diesen Mitteln gelingen wird, ist eher zweifelhaft. Denn wenn Stabilisierung als Zentralisierung praktiziert wird, kann dies letzten Endes Destabilisierung nach sich ziehen.

Schlußfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Gesellschaftliche, demographische, wirtschaftliche und politische Trendlinien führen zu dem Schluß, daß die Stabilität des Systems Putin entgegen allem Anschein brüchig ist. Die Machtelite Moskaus scheint die Lehren aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion schon wieder vergessen zu haben. Sie scheint nicht zu verstehen, daß wirtschaftliche Modernisierung nicht durch staatliche Verfügungen bewerkstelligt werden kann, ebensowenig wie Revitalisierung gesellschaftlicher Kräfte durch Einschränkung von Medienfreiheit und Knebelung von NGOs oder wie Konfliktlösungen durch militärische Gewalt. Die politische Entwicklung wird zum Hemmschuh für wirtschaftliche Modernisierung. Zudem zehren Bevölkerungsrückgang und Krankheit an der Substanz des russischen Gemeinwesens. Auflösungserscheinungen an der Peripherie rufen Reaktionen im Kreml hervor, welche die politischen und gesellschaftlichen Deformatio-

nen noch verstärken. Gegenwärtig hält sich der Autoritäts- und Legitimitätsverlust des Zentrums noch in Grenzen. Ohne durchgreifende Modernisierung und langfristigen Wandel der politischen Kultur steht die Zukunft Rußland jedoch eher im Zeichen der Krise.

Soll Rußland zu einem dauerhaft friedlichen und berechenbaren Partner europäischer Politik heranreifen, muß es Marktwirtschaft und Demokratie verwirklichen und die Menschenrechte achten. Dies ist, neben der Förderung des wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Austauschs, mit Recht Grundmaxime deutscher Rußlandpolitik.

Jenseits der bilateralen Ebene stehen die Beziehungen Deutschlands mit Rußland in einem europapolitischen Kontext. Deutschland fällt hier eine besonders anspruchsvolle, weil auf Ausgewogenheit auszurichtende Rolle in einem Netz politischer Kommunikation zu: mit Rußland über seine »Europäisierung«, mit den neuen EU-Mitgliedern in Mittelosteuropa über deren Verhältnis zu Rußland und mit westlichen GUS-Staaten über europäische Nachbarschaftspolitik und Kooperation in gemeinsamen Nachbarschaftsräumen Rußlands und der EU.

- ▶ Deutschland kann seine Vertrauensstellung zu *Rußland* nutzen, um dort mehr Verständnis dafür zu wecken, daß dessen »Weg nach Europa« nicht durch einzuräumende Sonderbedingungen geebnet oder sogar in Konfrontation mit der EU-Bürokratie zurückgelegt werden kann, sondern nur durch schrittweise Annäherung des russischen Rechtssystems an Normen der EU. Es wird Rußland davon überzeugen müssen, daß die von ihm gepflegte Vorstellung einer Europäisierung bei gleichzeitiger Bewahrung voller Souveränität und von »eigenen Werten« keine Zukunft haben kann.
- ▶ In den *neuen mittelosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten* kann Deutschland helfen, die Barrieren des Mißtrauens gegenüber Rußland abzubauen, indem es auf eine Versachlichung der Diskussion etwa über die Rechte und Pflichten der russischen Minderheiten in den Baltischen Staaten drängt.
- ▶ Mit den *westlichen GUS-Staaten* – zunächst mit der Ukraine und Moldowa, zu einem späteren Zeitpunkt vielleicht auch mit einem politisch gewandelten Belarus – kann Deutschland in enger Abstimmung mit den EU-Instanzen ausloten, welche Formen der Integration in die EU – unterhalb einer auf absehbare Zeit unrealistischen Vollmitgliedschaft – möglich und sinnvoll sind. Ein »Integrationswettbewerb« mit Rußland, der die Fronten nur verhärten könnte, wäre nicht im deutschen und europäischen Interesse. Anzustreben wäre die Einbeziehung der östlichen EU-Nachbarstaaten in einen gemeinsamen Wirtschaftsraum unter Einfluß Rußlands.

Hannes Adomeit / Roland Götz / Rainer Lindner

Der Kaukasus wird neu entdeckt. Die EU und Rußland in ihrer schwierigsten Nachbarschaftsregion

Zwei denkbar unterschiedliche Ereignisse rückten den konfliktreichsten, zugleich in der Nachbarschaft Rußlands und der EU gelegenen Abschnitt des postsowjetischen Raums in neues Licht: Kaukasien mit seinen beiden Regionshälften, den Süd- und den Nordkaukasus. Perspektiven für einen politischen Neuanfang eröffnete die »Rosenrevolution« in Georgien, das zuvor wie kein anderer sowjetischer Nachfolgestaat prekäre Staatlichkeit verkörperte. Die Frage war, ob sich der georgische Staat auf demokratisch-rechtsstaatlicher Grundlage erneuern und damit als Vorbild auf die Nachbarn im Südkaukasus ausstrahlen konnte. Obwohl die Bilanz ernüchternd ausfällt, wirbelte die »Rosenrevolution« Politiklandschaften von Osteuropa bis Zentralasien auf und gab den entscheidenden Anstoß zur verspäteten Aufnahme des *Südkaukasus* in die EU-Nachbarschaftspolitik im Juni 2004. Das andere Ereignis war das Geiseldrama an einer Schule in Beslan in Nordossetien im September 2004. Nach dem bislang abscheulichsten Terrorakt in Rußland richtete sich die Aufmerksamkeit europäischer und speziell deutscher Rußlandpolitik verstärkt auch auf den *Nordkaukasus* – und zwar über den permanenten Gewaltherd Tschetschenien hinaus. Diese Region ist nach der Deeskalation der Balkankonflikte die brisanteste Krisenzone am Rande Europas, gleichzeitig diejenige, die noch außerhalb der Reichweite konstruktiver Konfliktbearbeitung und internationaler Stabilisierungshilfe liegt.

Gibt es eine europäische Kaukasuspolitik?

Im Unterschied zu den regionsfernen USA tastete sich Europa an die kaukasische Region recht zögernd heran. Erst seit 2002 verdichten sich die politischen Beziehungen der EU zum Südkaukasus. Als Geber finanzieller und technischer Hilfe war Europa schon zuvor stark präsent. Die politischen Beziehungen erreichten ihren bisherigen Höhepunkt im Juni 2004 mit der Entscheidung, Georgien, Armenien und Aserbaidschan in die EU-Nachbarschaftsräume einzubeziehen – in jene Zonen, in denen man sich »einen Ring verantwortungsvoll regierter Staaten um die EU herum« wünscht. Nun werden Aktionspläne für die drei Staaten erarbeitet. Dabei tritt freilich der Charakter der EU-Nachbarschaftspolitik als *non-membership strategy* deutlich hervor. Sie schließt vorläufig eine konkrete Beitrittsperspektive aus, die vor allem in Georgien erwartet wurde. Die »Rosenrevolutionäre« hißten in Tiflis neben einer neuen Nationalflagge auch die Fahne der EU. Doch aufgrund seiner politischen und sozioökonomischen Realitäten bleibt Georgien auch nach der politischen Zäsur von EU-Standards weit entfernt. In den »Ring verantwortungsvoll regierter Staaten«

muß es sich mitsamt seinen Nachbarn erst noch einordnen. Auf dem Weg dorthin wird tatkräftige europäische Unterstützung erwartet. Vor allem wird erwartet, daß Europa in seinem neuen Nachbarschaftsraum nun auch stärker als zuvor in der Konfliktbearbeitung aktiv wird. Im Gegensatz zu ihrem entwicklungspolitischen Engagement übten europäische Akteure auf diesem Gebiet bisher Zurückhaltung. Während sich die EU seit 2003 in ihr nahen und fernerer Regionen, von Bosnien bis Kongo, zunehmend als Sicherheitsakteur engagiert, hat sie bislang wenig Enthusiasmus für eine explizite Sicherheitsrolle im Kaukasus gezeigt. Im Südkaukasus mit seinen »eingefrorenen« Regionalkonflikten ist sie allenfalls dazu bereit, existierende friedenspolitische Initiativen der UN und der OSZE zu ergänzen.

Die Zurückhaltung hatte viele Gründe. So war lange Zeit unklar, wie nahe oder fern diese komplizierte Region Europa eigentlich ist. Sie ist uns jedenfalls zu nahe, als daß wir ihre Stabilitätsprobleme ignorieren könnten. Als Korridor für den Transport von Energie aus dem kaspischen Becken liegt sie Europa weit näher als den in der Region stärker engagierten USA. Allerdings war sie Europa in der Zeit der Sezessionskriege und politischen Turbulenzen nach dem Zerfall der Sowjetunion nicht so nahe, daß es die Auswirkungen der regionalen Sicherheitsprobleme unmittelbar zu spüren bekam. Anders als im Fall der Balkankriege berührte das kaukasische Flucht- und Migrationsdrama Westeuropa kaum. Das ändert sich mittlerweile. Der Anteil tschetschenischer Flüchtlinge und Migranten aus dem Südkaukasus unter den Asylbewerbern in der EU wächst jedenfalls.

Ein weiterer Grund für Zurückhaltung war die »Geopolitisierung« des Kaukasus. Die kaukasische Landbrücke wird bis heute als Schnittpunkt von Mächtekonkurrenz wahrgenommen. Traditionelle Regionalmächte (Rußland, Türkei, Iran) und regionsferne Akteure (Vereinigte Staaten) engagieren sich hier. Gegenläufige geostrategische »Achsen« wurden ausgemacht (Washington–Baku–Tiflis–Ankara versus Moskau–Jerewan–Teheran). Europa ging jedem *Great Game* aus dem Weg. Es hielt sich an die unverfänglichere historische Metapher für Entwicklungen im südlichen Eurasien – die »neue Seidenstraße« – und beschränkte sich auf von ihr geleitete Verkehrs- und Infrastrukturprojekte wie TRACECA (Transport Corridor Europe–Caucasus–Central Asia).

Da Europa jedoch eine Zone der Sicherheit und Stabilität rund um sein Territorium schaffen will, gilt es insbesondere »weiche« Bedrohungen (wie Menschen-, Waffen- und Drogenschmuggel) abzuwehren, die vor allem von Regionen mit hoher Grenzdurchlässigkeit und poröser Staatlichkeit ausgehen. Und in diesem Kontext hebt sich der Kaukasus im *wider Europe* deutlich hervor. Insofern muß die EU im Sinne der strategischen Ziele europäischer Außen- und Sicherheitspolitik ihre Zurückhaltung aufgeben.

Rußland als Partner und Widerpart

Erklärte Absicht europäischer Kaukasuspolitik ist es, in Kooperation mit Rußland, jedenfalls nicht gegen Rußland in der Region vorzugehen. Doch

gerade im Kaukasus ist Rußland ein besonders problematischer Akteur. Gegenüber dieser Region ist seine Außen- und Sicherheitspolitik von krassen Widersprüchen gekennzeichnet, so bei der Behandlung separatistischer Kräfte diesseits und jenseits der russischen Staatsgrenze im Kaukasus, und sie wirkte auf der Akteursebene oft chaotisch und undurchsichtig. Rußland ist hier nicht nur ein auswärtiger Spieler von regionaler Bedeutung, sondern historisch, geographisch, psychologisch und strategisch zutiefst in diese Region verwoben, in die es mit seinem eigenen Hoheitsgebiet hineinragt. Es trifft in diesem instabilen Raum sowohl auf sein »inneres Ausland« – seine muslimische Kolonialperipherie im Nordkaukasus – wie auf sein »nahes Ausland« in Gestalt Georgiens, bei dem es ihm sichtbar schwerfällt, die Souveränität einer unabhängig gewordenen ehemaligen Sowjetrepublik uneingeschränkt in Wort und Tat anzuerkennen, und schließlich auch noch auf sein »fernes Ausland«, vor allem auf die Weltmacht USA. Dabei wurde der Kaukasus zur Projektionsfläche für russische Verschwörungstheorien und Verdrängungsängste. Umgekehrt fühlt sich ein Land wie Georgien in noch stärkerem Maße als Objekt klassischer russischer Machtpolitik als andere Nachbarn Rußlands und entwickelt entsprechende Verschwörungstheorien.

Ein wesentlicher Widerspruch und Skandal russischer Kaukasuspolitik liegt im Umgang mit Sezessionskonflikten. Während Moskau den Konflikt mit Tschetschenien im eigenen Hoheitsgebiet mit einem extremen Ausmaß an Gewalt zu unterdrücken versucht, kooperiert es mit separatistischen Kräften im Südkaukasus und unterstützt die Sezessionsregime in Abchasien und Südossetien politisch und ökonomisch. Europäische Politik darf über diesen Widerspruch nicht hinwegsehen. In postsowjetischen Regionen mit Sezessionskonflikten (Moldau, Südkaukasus) betreibt Rußland eine Politik des »Teile und Herrsche«. Russische »Friedenspolitik« im Kaukasus brachte der georgische Präsident Saakaschwili denn auch einmal auf die Formel: »piece keeping, not peace keeping«. Da die bestehenden Mechanismen für Konfliktregelung und Mediation wie zum Beispiel die Gemeinsame Kontrollkommission im Südossetien-Konflikt stark rußlandlastig sind und die »GUS-Friedenstruppe« in einer Konfliktzone wie Abchasien rein russisch rekrutiert ist, erschallt aus Georgien immer drängender der Ruf nach Internationalisierung und »Europäisierung« von Konfliktbearbeitung im Kaukasus.

Handlungs- und Kommunikationsperspektiven

Europa schickt sich nun auch zu entwicklungs- und stabilitätspolitischen Initiativen im russisch »regierten« Nordkaukasus an. Es hat erkannt, daß Stabilisierungshilfen für ein Land wie Georgien kaum greifen können, solange der Nordkaukasus die herausragende Gewaltzone Rußlands bleibt. Der Kreml scheint erst jetzt zu begreifen, wie kritisch die Lage in dieser Region geworden ist. Offizielle Stellungnahmen wie der Bericht des russischen Nordkaukasus-Beauftragten Kosak sorgen für erste Risse in dem zementierten Selbstbetrug über die angebliche »Normalisierung« in und

um Tschetschenien. Russische Äußerungen, daß es notwendig sei, die Terrorismusbekämpfung in der Region über das rein Militärische hinaus auszuweiten, wurden von deutscher und europäischer Seite aufgegriffen, um mit Moskau über die brisanteste Krisenzone Europas zu kommunizieren. Danach wurde allerdings deutlich, auf welche engen Grenzen auswärtige entwicklungs- und stabilitätspolitische Initiativen hier stoßen.

Auch wenn die Konfliktsituation in Tschetschenien recht ausweglos und die ungelösten Regionalkonflikte im Südkaukasus zementiert erscheinen, muß Europa nach jedem noch so zarten Anzeichen von Konflikttransformation Ausschau halten und es tatkräftig unterstützen. Solche Anzeichen für veränderte Konfliktwahrnehmung und veränderbares Konfliktverhalten finden sich zum Beispiel im georgischen Diskurs über die Konflikte mit Abchasien und Südossetien, wenngleich es immer wieder Rückfälle in konfrontative Gesten und die Verhinderung realer Verhandlungssituationen auf allen Konfliktseiten gibt. Gerade das flache »geopolitische« Profil Europas im Kaukasus wird auf diesem Feld der Konfliktvermittlung zur Stärke, verdächtigt doch niemand Europa machtpolitischer Absichten oder einer *hidden agenda* in der Region.

Im Dialog über den gemeinsamen Nachbarschaftsraum Südkaukasus müssen europäische Akteure Rußland mit Nachdruck vor Augen halten, daß eine Stärkung von Staatlichkeit und Verbesserung von Regierungsführung in der Region, die politische Lösung der Regionalkonflikte, die Bekämpfung von Korruption und die Beseitigung von »schwarzen Löchern der Ordnungslosigkeit« einen Gewinn für alle Seiten darstellen. Das ist keine leichte Aufgabe, verengt sich doch nach dem diplomatischen Debatte des Kreml in der Ukraine Rußlands Wahrnehmung des postsowjetischen Raums auf ein geostrategisches Nullsummenspiel mit westlichen Kontrahenten, bei dem *win-win*-Konstellationen ausgeblendet werden.

Uwe Halbach

Metternich in Fernost

Der Ferne Osten des beginnenden 21. Jahrhunderts erinnert in vieler Hinsicht an das Europa des Wiener Kongresses, wo konservative Mächte versuchten, den Status quo gegen revolutionäre Herausforderungen zu verteidigen. Im Juni 2005 schlossen die USA und Indien eine Quasi-Allianz. Gleichzeitig initiierten Rußland, Indien und China eine von Beobachtern als »strategische Allianz« qualifizierte Kooperation. In beiden Allianzen soll es unter anderem um die Bekämpfung des Terrorismus und eine energiepolitische Zusammenarbeit gehen. Aber während Delhi sich in seinem Verteidigungsabkommen mit den USA implizit der Welt der Bush-Doktrin annähert, beharrt es innerhalb des Dreierbunds gemeinsam mit den anderen Mitgliedern auf Souveränität, territorialer Integrität, Nichtangriff und Nichteinmischung. Damit stehen sich gewissermaßen ein »neues« und ein »altes« Asien gegenüber.

Die Situation in Fernost wird dadurch zusätzlich kompliziert, daß der Weltrevolutionär Bush hier den Status quo gegen ein aufstrebendes China verteidigt, sich dabei eines – je nach Wahrnehmung – auf- oder absteigenden Japans bedient und sich auf der Koreanischen Halbinsel zusammen mit dem chinesischen Wettbewerber um Stabilisierung bemüht. Peking und Tokyo wiederum diskutieren Alternativen zur westlich geprägten internationalen Finanzordnung, und Rußland und Indien versuchen, aus solchen Widersprüchen den größtmöglichen materiellen Nutzen zu ziehen. Was bedeutet diese Gemengelage für die Region und die Welt, und wo findet sich Europa darin?

Alter und neuer Hegemon

Die USA waren bis zum Ende des Kalten Krieges ostasiatische Vormacht und sind es heute wieder. Zwischenzeitlich hatten die boomenden »Tigerökonomien« Südostasiens und Südkoreas eigene Werte reklamiert und erörtert, ob sich auf ihnen eine neue Regionalordnung gründen ließe. Das Projekt war an der Unvereinbarkeit der politischen Systeme, an gegenseitigem Mißtrauen und einer anhaltenden Abhängigkeit der ostasiatischen Staaten vom amerikanischen Markt und von der amerikanischen Sicherheitsgarantie gescheitert. Und Washington hatte ab 1989 versucht, seine günstige Ausgangsposition in Gestalt der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftszusammenarbeit (Asia-Pacific Economic Cooperation, Apec) institutionell breiter zu verankern.

2005 existiert die Apec immer noch, sind die USA weiterhin, wenngleich weniger deutlich, wichtigster Absatzmarkt für die Mehrzahl der ostasiatischen Staaten und hat die Supermacht ihre militärische Präsenz eher

noch verstärkt. Im Gefolge der sogenannten Asienkrise von 1997/98 wurden betroffene Volkswirtschaften dereguliert und liberalisiert, Indonesien demokratisierte sich, und Thailand und Südkorea setzten ihre Demokratisierungsprozesse fort. Nach dem 11. September 2001 baute Washington seine Allianzen und Sicherheitspartnerschaften mit Japan, Australien, Taiwan und Pakistan aus, errichtete Stützpunkte in Zentralasien, leitete eine militärische Rückkehr nach Südostasien und die erwähnte Annäherung an Indien ein und vergewisserte sich im Kampf gegen Terrorismus und Proliferation sogar der Mitarbeit Chinas, des latenten Konkurrenten.

Wie zu erwarten, geht diese Renaissance der regionalen Pax Americana mit neuen Widersprüchen einher, die dem ostasiatischen bzw. fernöstlichen Projekt – Ostasien besteht aus Nordost- und Südostasien, der Ferne Osten aus Ostasien, Südasien und Zentralasien – theoretisch wieder Auftrieb gegeben haben. Ähnlich wie viele europäische Staaten befürchten zahlreiche regionale Akteure eine weitere Aushöhlung des Souveränitätsprinzips. Anders als die europäischen Staaten verfügen sie vielfach weder über eine hinreichende (demokratische) Legitimation nach innen noch über institutionelle Instrumente, um den Souveränitätsgrundsatz gemeinsam nach außen zu verteidigen. Darüber hinaus machen die latent oder akut gefährdete Stabilität vieler Regionalstaaten und die Existenz umstrittener und schwer kontrollierbarer Grenzen den Fernen Osten in besonderem Maße für nichtmilitärische Risiken verwundbar. Zu den jüngeren Versuchen, gemeinsame Antworten auf diese Herausforderungen zu geben, zählen:

- ▶ die 2001 gegründete Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (Shanghai Cooperation Organisation, SCO), die sich um eine Stabilisierung postsowjetischer Regime in Zentralasien bemüht – Mitglieder sind Rußland, China, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan;
- ▶ 2002 begonnene Vorstudien für die Schaffung einer nordostasiatischen Freihandelszone, bestehend aus Japan, China und Südkorea;
- ▶ der 2003 gefällte Entschluß der Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations, Asean), bis 2020 einen Integrationsraum nach europäischem Vorbild (Asean Community) zu schaffen;
- ▶ die für Ende 2005 vorgesehene erstmalige Einberufung eines regelmäßigen Ostasiatischen Gipfeltreffens (East Asian Summit, EAS), aus dem langfristig eine Ostasiatische Gemeinschaft (East Asian Community, EAC) hervorgehen soll.

Die gespaltene Region

Die erwähnten Projekte wurden schon kurz nach ihrer Initiierung von innen massiv in Frage gestellt. In der SCO kam es 2005 in einem Fall (Kirgistan) nach Massenprotesten zu einem Regimewechsel, der in einem anderen Fall (Usbekistan) nur mittels Gewaltanwendung verhindert werden konnte. Wenn das Interesse der regionalen Mittelmächte an einer Mitgliedschaft unverändert groß blieb, dann entweder, um Demokratisie-

zung zu verhindern oder um die regionale Balance zwischen Rußland und China zu bewahren. Innerhalb der Asean scheiterte 2004 ein indonesischer Vorschlag für eine gemeinsame Menschenrechtspolitik und gemeinsames Peacekeeping. In Nordostasien gerieten die Freihandelssondierungen in eine Sackgasse und bauten sich nationalistische Wellen auf, die 2004 und 2005 zunächst in antichinesischen Demonstrationen in Südkorea und dann in antijapanischen Kundgebungen in Südkorea und China eskalierten. Bereits vor dem ersten Ostasiatischen Gipfel kam es zu Kontroversen über eine Einbindung der USA und anderer.

So sehr die regionalen Akteure das Interesse an einer Verteidigung ihrer Souveränität nach außen eint, so sehr verhindert dasselbe Interesse eine Integration nach innen. Gemeinsames Handeln beschränkt sich bisher auf einzelne (vornehmlich wirtschaftliche) Gebiete oder ein weitgehend folgenloses Abgeben von Grundsatzserklärungen. Gleichzeitig wird ein regionales Zusammenwachsen durch taktische Manöver der regionalen Großmächte China, Japan und Indien behindert, die sowohl einander als auch die kleineren Akteure mit zum Teil unvereinbaren Kooperationsangeboten umwerben. Insofern hat das »alte Asien« dem »neuen« keine schlüssigen programmatischen Entwürfe entgegensetzen. Dieser Knoten ließe sich unter derzeitigen Bedingungen nur lösen, wenn der innerregionale Machtkampf hierarchisch (im Sinne einer Pax Sinica, Indica oder Japonica) entschieden würde.

Dieser Machtkampf ist im »neuen Asien« grundsätzlich entschieden, allerdings deuten anhaltende Probleme innerhalb der Apec, des transpazifischen Sicherheitsmechanismus Asean Regional Forum (ARF) und der Sechsparteiengespräche zum nordkoreanischen Atomprogramm ihrerseits auf eine wachsende interne Fragmentierung hin. Dieses Phänomen läßt sich vor allem durch den Umstand erklären, daß einzelne Mitglieder sowohl dem »alten« als auch dem »neuen« Asien angehören, vom chinesischen Markt ebenso wie von der amerikanischen Sicherheitsgarantie profitieren und ihre Souveränität dabei auch untereinander weitestmöglich bewahren wollen.

Ist der Widerspruch auflösbar?

Wie gesehen begünstigen die operativen Defizite der »Ostasiaten« fürs erste die »Transpazifiker«. Angesichts der anhaltenden Fragmentierung beider Lager, aber auch angesichts deren grundsätzlicher funktionaler Kompatibilität (Ostasien als vornehmlich wirtschaftspolitischer, der Pazifik als in erster Linie sicherheitspolitischer Rahmen) wären Nullsummenspiele für alle Beteiligten kontraproduktiv. Berücksichtigt man darüber hinaus, daß die »chinesische Herausforderung« für die USA eher theoretischer als realer Natur ist (China wird in zwanzig Jahren auch unter günstigsten Bedingungen nur über die Hälfte der amerikanischen Wirtschaftskraft und deutlich weniger militärische Potenz verfügen; China verkörpert weltweit den ersten Fall eines großen Landes, dessen Bevölkerung bereits altert, bevor die Schwelle zur Industrialisierung überschritten ist),

ist das Problem eher auf der Ebene der Perzeptionen als auf jener der faktischen Kräfteverhältnisse angesiedelt.

Regionale Institutionen und Interregionalismus können solche Widersprüche auflösen, womit Europa ins Spiel käme. Der ostasiatische Gedanke hat erste operative Formen im Rahmen der 1996 initiierten Asia-Europe Meetings (Asem) angenommen. Die geringe Relevanz dieses Mechanismus erklärt sich allerdings aus dem Umstand, daß Asem die innerasiatische Fragmentierung ignoriert und bewußt darauf verzichtet, seinerseits einen transpazifischen »link« herzustellen. Damit bleibt Europa in Fernost ein marginaler Akteur und vernachlässigt sein Potential als Vermittler.

Vermittlung hieße die Beförderung der politischen Integration Ostasiens bzw. besser noch des Fernen Ostens im Sinne einer tripolaren Welt, die Wechselwirkungen zwischen inneren und äußeren Dynamiken anerkennt, Demokratie und Menschenrechte in erster Linie auf dem Wege der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit fördert und sich zur Verhinderung von »free riding« international auf Normen und Mechanismen der Intervention verständigt. Das hieße konkret mehr und stärker konditionierte Hilfen für Indonesien und Abstandnahme von ohnehin unrealistischen Vorstellungen von einer Vermittlung in der Nordkoreafrage; das hieße auch Rückgriff auf die UN-Menschenrechtskommission im Falle von Rückschlägen in bilateralen Menschenrechtsdialogen mit China oder Rußland. Europa wird die Wahrung des zwischenstaatlichen Status quo in Fernost weiterhin den USA überlassen müssen. Das Eskalationspotential zwischenstaatlicher Konflikte dürfte jedenfalls in dem Maße abnehmen, in dem sich politische Systeme demokratisieren. Dabei mag man auch darauf setzen, daß staatszentrische und nationalistische Annäherungen an das Sicherheitsdilemma im Zeitalter der Globalisierung zusehends zum Scheitern verurteilt sind, eine Erkenntnis, die unter den regionalen Mittelmächten mehr und mehr um sich greift.

Insofern sind die Aussichten für den Fernen Osten günstiger als die für das Europa des Wiener Kongresses. Metternichs Ordnung war 1823 durch den imperialen Anspruch der aufsteigenden USA in Frage gestellt worden und 1854 im Krimkrieg an der Unzufriedenheit Großbritanniens und Frankreichs mit dem konservativen Staatensystem gescheitert. Es bedurfte danach zweier Katastrophen, bis der alte Kontinent seine Lektion gelernt hatte.

Kay Möller

Der Aufstieg Chinas und Indiens. Ordnungspolitik zwischen Multipolarität und Multilateralismus

China und Indien haben sich in den letzten Jahren zu Wachstumslokomotiven der Weltwirtschaft entwickelt. Laut Prognosen dürften beide Staaten bis 2020 zu den dynamischsten Volkswirtschaften zählen. Die EU strebt mit den beiden bevölkerungsreichsten Staaten eine strategische Partnerschaft an und trägt damit deren wachsender internationaler Bedeutung Rechnung. Eine solche Partnerschaft kann sich angesichts beschleunigter Globalisierung nicht nur auf den wirtschaftlichen Bereich beschränken, sondern muß sich auch internationalen Ordnungsvorstellungen und Fragen von *global governance* zuwenden.

Deutsche/europäische Politik gegenüber China und Indien: Zwischenbilanz

Die Fokussierung auf Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, die deutsche und europäische Politik gegenüber China in den letzten Jahrzehnten prägte, hat durch den WTO-Beitritt Chinas im Jahr 2001 nochmals eine massive Bekräftigung erfahren. Mit Blick auf Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in China konstatiert man zwar auf europäischer Seite Defizite, knüpft aber an marktwirtschaftliche Reformen und die zunehmende internationale Verflechtung des Landes die Erwartung, daß sich auch in China allmählich Rechtsstaatlichkeit und Demokratie durchsetzen werden (»Wandel durch Handel«). Es ist aber keineswegs sicher, daß sich diese Hoffnung erfüllen wird.

Indien wurde erst nach seiner Liberalisierung 1991 ein wirtschaftlich und technologisch attraktiver Partner für Deutschland. Anders als mit China teilt Deutschland mit Indien eine Reihe von Interessen und Werten, die beide Länder politisch für eine dauerhafte Zusammenarbeit prädestinieren. Dazu gehören Marktwirtschaft und Demokratie und ein gleichgerichtetes Verständnis individueller Menschenrechte. Mit ihrer gemeinsamen Initiative im Rahmen der G 4 für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat haben beide Staaten ihren Anspruch auf eine größere Rolle im internationalen System des 21. Jahrhunderts geltend gemacht.

Indes sollte nicht übersehen werden, daß es grundsätzliche Unterschiede im außenpolitischen Grundverständnis Chinas und Indiens einerseits sowie Deutschlands bzw. der EU andererseits gibt, welche die internationale Zusammenarbeit mit beiden Staaten beeinflussen. Deutsche und europäische Außenpolitik streben im Sinne eines effektiven Multilateralismus eine Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen an. Demgegenüber haben China und Indien aufgrund ihrer historischen Erfahrungen und der internationalen Konstellationen in Asien ein klas-

sisches Großmachtverständnis entwickelt. Ihre Leitvorstellung ist eine multipolare internationale Ordnung, in der multilaterales Vorgehen an die eigenen nationalen Interessen gebunden bleibt.

Beide Staaten befürworten deshalb Maßnahmen der Vereinten Nationen wie zum Beispiel Blauhelm- und Polizeieinsätze, lehnen jedoch eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten strikt ab. Als solche gilt die Taiwanfrage für China. Peking insistiert auf die Wiedervereinigung der als abtrünnig betrachteten Insel mit Festlandschina und versucht deren internationalen Bewegungsspielraum mit allen Mitteln zu begrenzen. Indien hat sich immer wieder gegen eine Internationalisierung der Kaschmirfrage gewandt. China und Indien unterstützen die globalen Handels- und Finanzinstitutionen wie die WTO, die für ihre Integration in den Weltmarkt unabdingbar sind, lehnen allerdings Einrichtungen wie den Internationalen Strafgerichtshof ab, da sie in ihre nationale Souveränität eingreifen. Ausfluß dieses klassisch anmutenden Großmachtverständnisses ist im Falle Indiens der Aufbau eigener Machtressourcen (siehe das indische Nuklear- und Weltraumprogramm) und die Weigerung, dem Atomwaffensperrvertrag (NVV) beizutreten. China hat bereits einen ersten bemannten Raumflug erfolgreich absolviert und ist im Begriff, sein Nukleararsenal zu erweitern und zu modernisieren.

Indien und China haben zudem trotz einer weiterhin ungelösten Grenzfrage den Handelsaustausch ausgeweitet und ihre politischen Beziehungen in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Auch im regionalen Kontext haben sich neue Berührungspunkte ergeben. Beide Staaten sind im Asean Regional Forum vertreten. Durch Indiens neuen Beobachterstatus in der Shanghai Cooperation Organisation werden sich auch im zentralasiatischen Raum die Kontakte zwischen beiden Ländern vertiefen. Schließlich zeigt das erste trilaterale Gipfeltreffen der Außenminister Rußlands, Chinas und Indiens Anfang Juli 2005, daß klassische zwischenstaatliche Diplomatie nach wie vor ein wichtiger Bestandteil der internationalen Beziehungen in Asien ist.

Im globalen Rahmen hat China als ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat ein gewichtiges Wort mitzureden, wenn es um die Reform der Weltorganisation und die Initiative der G 4 geht. Während China einem ständigen Sitz, wenn auch ohne Vetorecht, Indiens und Brasiliens zumindest wohlwollend gegenübersteht, lehnt es einen solchen für Japan aufgrund des spannungsreichen bilateralen Verhältnisses ab. Da China mehr Demokratie in der internationalen Politik und vor allem eine stärkere Repräsentation der Entwicklungsländer fordert, kann es den Wunsch Indiens nach mehr internationalem Mitspracherecht kaum zurückweisen. Auf Deutschlands Anspruch dagegen hat Peking mit Zurückhaltung, aber nicht negativ reagiert. Chinas Hauptaugenmerk bei der Reform des Sicherheitsrates ist aber wohl darauf gerichtet, daß das Gewicht seiner eigenen Stimme nicht verringert wird. Dies erklärt auch die »Blockadeallianz«, die Peking im August 2005 mit Washington eingegangen ist.

Deutschland genießt als Kooperationspartner in China und Indien ein sehr positives Image. Die EU wird in beiden Ländern als Wirtschaftsmacht

ernst genommen, als politisches Schwergewicht hat sie sich aber noch keinen Ruf erworben. Jede Uneinigkeit unter den Mitgliedsländern – beispielsweise im Hinblick auf die Forderung nach Einhaltung von Menschenrechten oder in ihren Positionen gegenüber den indischen Nukleartests – wird von den Führungen in Peking und New Delhi genau registriert. Dies gilt im übrigen auch für Differenzen im transatlantischen Verhältnis. China und Indien sind an einer »strategischen Partnerschaft« mit Europa interessiert. Im Sinne ihrer außenpolitischen Vorstellungen impliziert dies allerdings, daß sie sich ein starkes Europa wünschen, das in einer multipolaren Welt ein Gegengewicht zu den USA darstellt, sein politisches Gewicht aber nicht einsetzt, um Druck auf beide Länder auszuüben.

Die Rolle der USA in der Region und das transatlantische Verhältnis

Bei der Gestaltung der deutschen und europäischen Beziehungen zu China und Indien ist zu berücksichtigen, welche Interessen die USA in der Region verfolgen. Europäische Pläne zur Aufhebung des Waffenembargos gegen China haben auf der anderen Seite des Atlantiks für Verstimmungen gesorgt. Umgekehrt ist in Washington wenig Neigung zu erkennen, sich mit den europäischen (oder anderen) Partnern abzustimmen, wenn es um die eigene Position in der Region geht, wie die einseitig in Aussicht gestellten Zugeständnisse an Indien demonstrieren, die für die Kooperation bei der zivilen Nutzung der Kernenergie gelten.

Die USA verfolgen in der Gesamtregion eine Politik der Stärkung ihrer bilateralen Beziehungen und Allianzen. Der mögliche Aufstieg Chinas zum *peer competitor* der USA bzw. zum Herausforderer ihrer bislang unangefochtenen Machtposition ist – nach einer Unterbrechung durch den Kampf gegen den internationalen Terrorismus und den Krieg im Irak – seit 2004 erneut zentrales Thema in der amerikanischen Außenpolitik geworden. Aus amerikanischer Perspektive ist nicht nur die Stärkung des Bündnisses mit Japan, sondern auch die Intensivierung der Beziehungen zu Indien – beispielsweise durch das neue Verteidigungsabkommen vom Juli 2005 – ein wichtiger Baustein im Gefüge der Maßnahmen zur künftigen Eindämmung Chinas. Mit der Vereinbarung zur zivilen Nutzung der Kernenergie haben die USA Indien de facto als Nuklearmacht anerkannt, ohne sich darüber mit anderen Mitgliedern des NVV abzustimmen. Dies wirft grundsätzliche Fragen nach der Zukunft des NVV auf, mit denen sich auch Deutschland und Europa auseinandersetzen müssen. Die Forderung eines Beitritts Indiens zum NVV, der nur unter Verzicht New Delhis auf Nukleare Waffen möglich wäre, hat mit dem amerikanischen Vorstoß einen deutlichen Rückschlag erlitten.

Der Blick auf Asien zeigt, daß China, Indien und die USA vergleichbare außenpolitische Strategien verfolgen, in denen Multilateralismus und regionale Kooperation wie in der Asia-Pacific Economic Cooperation (Apec) von den jeweils nationalen Interessen bestimmt bleiben. Dieser Ansatz zieht deutschen und europäischen Vorstellungen eines effektiven Multi-

lateralismus deutliche Grenzen. Die Dynamik regionaler Kooperationsprojekte wird auf absehbare Zeit von den nationalen Interessen der Mitgliedstaaten und denen extra-regionaler Akteure wie den USA abhängig bleiben. Deutsche und europäische Politik wird diese Projekte zwar auch in Zukunft unterstützen, doch bleiben den Gestaltungsmöglichkeiten europäischer Politik enge Grenzen gesetzt, solange sie sich nur auf Handels- und Wirtschaftsfragen konzentriert.

Strategische Partnerschaften mit Indien und China?

Deutsche und europäische Interessen in Asien sind trotz wohlklingender und wohlmeinender Politikpapiere auch heute noch in erster Linie wirtschaftlich dominiert. Jedoch besteht ein klares europäisches Interesse an Stabilität und Frieden in der Region sowie an Demokratie und Menschenrechten. Dies sollte die Grundlage für eine umfassendere Politik sein, die über Handel und Investitionen hinausgeht. In jedem Fall kann es Deutschland und Europa nicht gleichgültig sein, wie China und Indien sich international verhalten, das heißt ob sie in Fragen der internationalen Ordnung Teil der Lösung oder Teil des Problems sind und in Zukunft sein werden. Globale Herausforderungen – beispielsweise bei der Bekämpfung des Terrorismus oder im Umweltbereich – sind ohne die aktive Unterstützung und Kooperation Chinas und Indiens nicht zu bewältigen. Angesichts der gemeinsamen Interessen sollten sich hier Anknüpfungspunkte für eine konkrete Zusammenarbeit finden lassen.

Versteht man unter »strategisch« nicht nur eine langfristige, sondern auch eine auf gemeinsamen Werten aufbauende Partnerschaft, so erfüllt Indien als Demokratie bereits jetzt die Voraussetzungen, China bislang wohl kaum. Die Volksrepublik befindet sich in einem politischen Transformationsprozeß, dessen Ausgang und Ergebnis nicht feststehen. Die politische Führung Chinas strebt erklärtermaßen keine Demokratie nach westlichem Vorbild an. Ihre obersten Ziele sind politische Stabilität und ökonomische Entwicklung, und diesen gegenüber erscheint die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten nachrangig. Doch welche Alternative gibt es für Deutschland und Europa zu einer Politik des umfassenden Engagements in China? Permanenter Druck, Isolierung, Sanktionen und eine Politik des *containment* lassen jedenfalls kaum eine positive Wirkung auf die innere Entwicklung und/oder das internationale Agieren Chinas erwarten.

Das anhaltende Wirtschaftswachstum hat den Rohstoff- und Energiebedarf sowohl Chinas als auch Indiens ansteigen lassen, den beide Staaten selbst nicht decken können. Die Sicherstellung der eigenen Energieversorgung verfolgt Peking derzeit losgelöst vom weiteren internationalen Kontext, was in einigen Fällen – am offenkundigsten im Sudan und Iran – in Widerspruch zu Anliegen der internationalen Gemeinschaft geraten kann. In eingeschränktem Maße – Energieinteressen in Iran – gilt dies auch für Indien. Mehr als Indien möchte China jedoch von der Weltgemeinschaft als verantwortungsvoller internationaler Akteur wahr-

genommen werden und ist zunehmend bereit – wenn auch zum Teil zögerlich wie im Falle der Regelung des nordkoreanischen Atomproblems –, eine aktive Rolle zu übernehmen und selbst initiativ zu werden. Der Dialog über regionale und globale Fragen muß daher Bestandteil einer strategischen Partnerschaft sein, wollen die Partner auf regionale Konflikt-herde wie Nordkorea, Nepal oder Birma/Myanmar mit einer gemeinsamen Strategie einwirken oder sich zumindest nicht gegenseitig blockieren. Dies fordert den Europäern auch eine klare Festlegung ihrer künftigen Ziele in Asien ab.

Deutschland und die EU müssen sich darüber im klaren sein, daß Indien und China auch zukünftig einen selektiven Multilateralismus favorisieren, der auf nationaler Souveränität beharrt und seine Grenzen in den jeweiligen nationalen Interessen findet. Nur aus einer starken und einigen europäischen Position heraus kann Deutschland überhaupt darauf hoffen, auch politisches Gewicht in Asien geltend machen und glaubhaft für eine regelbasierte regionale und internationale Ordnung eintreten zu können. Bisher ist die EU nicht in der Lage, die Vielzahl von Akteuren und Einzelinteressen ihrer Mitglieder in Asien zu bündeln. Aber selbst wenn ihr dies gelingt, wird die Rolle Europas in der Region begrenzt bleiben. Denn sowohl China als auch Indien halten sich ihre außenpolitischen Handlungsspielräume im Verhältnis gegenüber den USA offen, die in der Region der wichtigste externe Akteur sind und ebenfalls – zumindest unter der derzeitigen Bush-Regierung – auf einen Multilateralismus à la carte setzen. Ein verstärkter transatlantischer Meinungsaustausch über Fragen der Politik in Asien erscheint gerade angesichts dieser Tatsache sinnvoll und notwendig. Auch wenn ein solcher Austausch nicht zu mehr Koordination der amerikanischen und der europäischen Asienpolitik führt, so kann er zumindest gegenseitige Fehleinschätzungen der Absichten und Interessen vermeiden helfen.

Gudrun Wacker / Christian Wagner

Neue Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Außenpolitik

Die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands steht vor einem Komplexitätsproblem: Angesichts der Vervielfältigung staatlicher Akteure (durch erweiterte außenpolitische Zuständigkeiten von Fachministerien anderer Länder) und der Ausdifferenzierung zusätzlicher Handlungsagenten (Interessenverbände, NGOs etc.) läßt sich kaum noch ein umfassendes Handlungskonzept erstellen. Entlastung und gleichzeitig die Erzielung maximalen Nutzens aus den einsetzbaren Ressourcen sind gefragt. In besonderem Maße gilt dies im Hinblick auf die kleinen und mittelgroßen Staaten, die oftmals nur im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zum Partner deutscher Außenpolitik werden. Die in der Entwicklungszusammenarbeit praktizierte Politik der Schwerpunktsetzung und die – bezogen auf ihre Resultate durchaus diskussionswürdige – Europäisierung und Multilateralisierung der Entwicklungspolitik erschweren das Erreichen politischer Ziele zusätzlich. Doch neben der bilateralen existiert auch eine multilaterale Ebene. Und für sie gilt: Internationale Politik nach dem Muster der G 7/8 gerät schnell an ihre Grenzen, wenn sie in der Staatengemeinschaft nicht breiter abgestützt wird. Somit steht das bi- wie auch das multilaterale Handeln Deutschlands vor der Notwendigkeit, neue Formen des internationalen Auftretens auszuprägen, wenn es erfolgreich sein soll. Die neuen Führungsmächte des Südens bieten sich als Partner an, die geeignet sind, einen Ausweg aus der Komplexitätsfalle zu finden. Allerdings müssen deren Handlungsmöglichkeiten realistisch eingeschätzt und muß das politische Instrumentarium neu justiert werden.

Als Partner deutscher Außen- und Sicherheitspolitik kommen im Süden solche Staaten in Frage, die nicht nur unter dem Gesichtspunkt ihrer wachsenden globalen ökonomischen Bedeutung (etwa als Zukunftsmärkte und Ressourcenquelle), sondern auch angesichts der Führungsrolle von Bedeutung sind, die sie für ihre Region übernehmen können und wollen. Das Augenmerk richtet sich verstärkt auf die sogenannten Ankerländer, deren Bedeutung für Weltmarkt und Weltpolitik wächst und die auch als regionale Ordnungsfaktoren mit Leitbildcharakter an Gewicht gewinnen. Den Ankerländern werden neben Ägypten, Iran und Saudi-Arabien auch China, Indonesien, Thailand und Malaysia zugerechnet, zudem Argentinien, Brasilien und Mexiko oder Indien und Pakistan bzw. Südafrika und Nigeria. Die Heterogenität dieser Länder, die teils als Führungsmacht aus eigenem nationalem Anspruch, teils als Regionalmacht mit anerkannter regionaler Leitfunktion eingeordnet werden, ist unmittelbar wahrnehmbar. Insofern wird es einer genauen Prüfung jedes Landes bedürfen, um sein Potential bestimmen zu können. Wie auch immer die Ländergruppe als geeigneter Partner für deutsche Außen- und Sicherheitspolitik unter

geopolitischen, ökonomischen und demographischen Gesichtspunkten zusammengesetzt sein mag, in jedem Fall wird erkennbar, daß diese Akteure eine neue Rolle im weltpolitischen Maßstab beanspruchen oder daß ihnen eine solche Rolle zugeschrieben wird.

Welche Beiträge können die Führungsmächte des Südens leisten?

Die Erwartungen, die an die neuen Regionalmächte des Südens gerichtet werden, sind auf zwei Ebenen angesiedelt, der Ebene der Weltpolitik und der Ebene der regionalen Politik.

Die Ebene der Weltpolitik: Süd-Süd-Kooperation oder Süd-Süd-Konkurrenz?

Auf dieser Ebene wird von den neuen Führungsmächten insbesondere ein systematischer Beitrag zur Weltordnungspolitik und zur internationalen Strukturpolitik erwartet, genauer: ein Beitrag zur Stärkung des multilateralen Handlungsrahmens und der internationalen Regime (Klima, Proliferation etc.). Da eine kritische Spannung zwischen diesen Ansprüchen und der Wirklichkeit nicht auszuschließen ist, gilt es, einen geeigneten Kooperationsrahmen für die Bearbeitung der daraus resultierenden Konflikte zu schaffen. In Weltordnungsfragen definieren die neuen Regionalmächte ihre eigene Rolle weithin nach nationalen Prioritäten: Sie können heute nicht mehr als einheitliches Sprachrohr des Südens auftreten, dazu ist ihre innere Heterogenität zu groß. Zwar ist der gemeinsame Handlungswille der neuen Akteure im Rahmen des Doha-Runde der WTO erkennbar geworden, in der sie gegenüber den USA und der EU eine abgestimmte Position zu artikulieren versuchten. Deutlich wurde aber auch, daß ihre Position nicht dem alten Muster der Süd-Süd-Kooperation der achtziger Jahre in der Auseinandersetzung um eine Neue Weltwirtschaftsordnung verhaftet ist. Das kooperative Handeln bezieht sich meist nur auf einzelne Politikfelder, eine umfassende Koalition kann sich – wie auch in Fragen der UN-Reform – nicht ausbilden. Weithin tritt nicht nur in wichtigen Handelsfragen eine Süd-Süd-Konkurrenz zwischen den maßgeblichen Staaten zutage, die im internationalen Konkurrenzkampf um Märkte und Investitionen ihre nationalen Standortvorteile zu maximieren versuchen. Insofern muß deutsche Außen- und Sicherheitspolitik heute sehr viel stärker die einzelnen Regierungen politikfeldbezogen ansprechen. Überkommene Handlungsmuster übergreifender Süd-Koalitionen – obwohl auch weiterhin vorhanden – sind angesichts ihrer nur sehr begrenzten Tragfähigkeit demgegenüber zweitrangig.

Die Ebene der regionalen Verantwortung: Regionalmächte oder Führungsmächte?

Im Rahmen der Gestaltung regionaler Integrationsprozesse wird von den neuen Führungsmächten insbesondere die Übernahme von Kosten erwartet. Wenn sie als Regionalmächte wirken wollen, müssen Führungsmächte auch bereit sein, zugunsten der Vertiefung eines regionalen Pro-

zesses (zum Beispiel Brasilien im Rahmen des Mercosur) eigene Interessen hintanzustellen und durch eigene entwicklungspolitische Anstrengungen grenzüberschreitende Prozesse zum Beispiel der Infrastrukturentwicklung voranzutreiben. Dies fördert die Akzeptanz ihrer Führungsqualität, die ansonsten sehr schnell in Konkurrenz- und Statuskonflikte münden kann. Gleiches gilt für die Rolle der neuen Regionalmächte bei der Vermittlung in Konflikten und für die Beteiligung an Friedenseinsätzen. Da eine effektive multilaterale Organisation zur Konfliktbearbeitung nicht existiert, kommt es den regionalen Führungsmächten (in Afrika zum Beispiel Nigeria und Südafrika) zu, dieses Vakuum zu füllen, nicht zuletzt auch durch Stärkung der regionalen Instanzen. Beiträge zum Aufbau regionaler Sicherheitsstrukturen und die Bereitstellung von Kräften zur Stabilisierung in politischen Krisen und zur Bewältigung von Umweltkatastrophen sollten die Regionalmächte ebenfalls leisten, obwohl sie oftmals weder in der Lage noch auch willens sind, solche Aufgaben zu übernehmen. Das erfordert allerdings auch, daß sich externe Mächte mit Ordnungsprojekten zurückhalten, die den regionalen Führungsmächten ihren Status streitig machen und damit ihr möglicherweise ohnedies prekäres Handlungspotential unterminieren könnten. Hier gilt es, das Eigeninteresse deutschen und internationalen Handelns mit den Initiativen aus der Region zu verbinden und regionale Handlungskompetenz zu fördern. Es geht hier nicht um die Begründung einer gewissen »regionalpolitischen Repräsentanz«. Vielmehr sollte das Kriterium der Kompetenz zur Lösung von Konflikten und zur effektiven Übernahme von Verpflichtungen als Maßgabe deutschen außenpolitischen Handelns gelten.

Wie können die Beiträge der Führungsmächte des Südens durch die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik potenziert werden?

Unverzichtbar ist eine strategische Identifizierung der im Sinne der außenpolitischen Interessen Deutschlands maßgeblichen Staaten mit regionaler und/oder weltpolitischer Handlungskompetenz. Es gilt zu unterscheiden, welche Länder politikfeldbezogene und welche politikfeldübergreifende Beiträge zur internationalen Politik leisten und inwieweit sie eine regionalpolitische Leitrolle für sich reklamieren können. Die Erwartungen, mit denen die jeweiligen Länder konfrontiert werden, weichen oftmals deutlich von ihrer eigenen Leistungsbereitschaft und -fähigkeit ab. Diese gilt es kritisch abzuschätzen und in realistischen Optionen zu verdichten, um konkrete Handlungsoptionen für die Außenpolitik Deutschlands zu entwickeln. Gleichzeitig ist das Instrumentarium auszubauen, mit dem sich das Potential dieser Länder nutzen läßt:

Nachhaltiger politischer Dialog: Ziel der Einbeziehung dieser Länder in einen neuen globalen Dialog sollte die Ausbildung einer internationalen Wertegemeinschaft sein, die sich durch gemeinsame Positionen zu *good governance*, Menschenrechten und Friedenssicherung auszeichnet. Dabei gilt es, dem Dialog durch Beteiligung nicht nur der Regierungen, sondern auch der zentralen zivilgesellschaftlichen Akteure die gesellschaftliche

Tiefe zu sichern. Wenn ein solcher Dialog mehr als nur symbolische Qualität besitzen soll, wird er stark konfliktgeladen sein, kann aber gleichzeitig neue Anschlußmöglichkeiten für politisches Handeln jenseits multilateraler Konferenzen eröffnen. Dies setzt voraus, daß der Dialog nicht nur sporadisch im Kontext offizieller Anlässe geführt wird, sondern einer systematischen Agenda folgt, die auch kontroverse Punkte enthält. Das Einfordern von Unterstützung bei Abstimmungen in den UN oder bei multilateralen Verhandlungen kann erst auf der Grundlage eines solchen Ansatzes Erfolg haben. Das Auswärtige Amt muß für solche Dialoge finanziell ausgestattet werden, dabei ist das breite Instrumentarium von Dialogforen einzusetzen. Unverzichtbar ist die Identifizierung der strategischen Dialogpartner – auch in der Zivilgesellschaft –, soll nicht nur ein bloßer Abklatsch wenig ergiebiger Regierungskonsultationen zustande kommen.

Höherwertige Entwicklungszusammenarbeit und Dreieckskooperation: Für die Kooperation mit den neuen Regionalmächten muß ein qualitativ höherwertigeres Angebot an Entwicklungszusammenarbeit unterbreitet werden, das auch ihre eigenen Fähigkeiten als Geber von Unterstützungsleistungen stärkt. Hierzu gehört insbesondere die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit und neue Angebote zur privatwirtschaftlich-staatlichen Zusammenarbeit im Dienstleistungsbereich. Durch Dreiecksprojekte zwischen Deutschland und den neuen Führungsmächten zugunsten dritter Staaten kann eine neue Qualität der Geberkoordination erreicht werden, die eigene technische und Geberkapazitäten der Länder stärkt. Großes Potential besteht hierfür vor allem in grenzüberschreitenden Projekten, die aufgrund ihres Programmcharakters auch zur Integration im regionalen Maßstab beitragen.

Das bilaterale Profil deutscher Außenpolitik kann durch eine dezidierte Zusammenarbeit mit den neuen Führungsmächten an weltpolitischer Gestaltungsfähigkeit gewinnen, wenn es gelingt, deren Potential für die deutsche Außenpolitik nutzbar zu machen. Dies gilt zum einen für die multilaterale Koordination als Absicherung bisher im beschränkten G-7/8-Kontext durchgeführter Entscheidungen wie auch zum anderen für die Sicherung größerer regionaler Verantwortung und Ordnungsleistung.

Günther Maihold

Von Afrika und anderen Grauzonen deutscher Politik

Die traditionellen Prioritäten deutscher Außenpolitik lauten: europäische Integration, enge transatlantische Beziehungen, Stabilisierung der europäischen Nachbarschaft. Neu hinzugekommen sind in den vergangenen Jahren: Deeskalation im sogenannten Krisenbogen – von Marokko bis Afghanistan – sowie die Nutzung wirtschaftlicher Chancen in Ost- und Südasiens. Selbst wenn diese klassische Prioritätensetzung deutscher Außenpolitik den neuen Herausforderungen und dem Anspruch Deutschlands angepaßt wird, international auf gleicher Ebene wie Frankreich und Großbritannien zu agieren, bleibt eines unausweichlich: Es wird immer Länder und Regionen geben, die nicht von prioritärer Bedeutung sind, denen geringere politische Aufmerksamkeit und weniger Ressourcen zuteil werden als anderen. Die Frage ist also nicht, wie beides – Aufmerksamkeit und Ressourcen – für diese Länder massiv erhöht, sondern wie das Vorhandene besser genutzt werden kann.

Im Zeitalter der Globalisierung kann man im Hinblick auf die von deutscher Außenpolitik stiefmütterlich behandelten Regionen kaum noch von weißen Flecken auf der Landkarte sprechen. Auch der häufig verwendete Begriff der schwarzen Löcher ist irreführend – nicht nur weil er in der Astronomie Gravitationszentren bezeichnet, die diese Länder definitiv nicht sind, sondern auch weil er die Assoziation von Undurchdringlichkeit und Unauflösbarkeit weckt, die in diesem Fall fehlerhaft ist. Deshalb wird hier der Begriff Grauzonen gewählt.

Die nach geographischer Ausdehnung und Bevölkerungszahl größte Grauzone stellen weite Teile Afrikas südlich der Sahara dar. Sieht man von den beiden afrikanischen Bewerbern um einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat ab – Südafrika und Nigeria –, ist keines der sub-saharischen Länder für Deutschland von strategischer oder wirtschaftlicher Bedeutung. Gemessen an Außenhandel, Abhängigkeit von Rohstoffimporten und Volumen deutscher Investitionen können diese Länder weitgehend vernachlässigt werden. Von keinem von ihnen geht eine unmittelbare sicherheitspolitische Bedrohung für Deutschland aus, keines ist ein bedeutsamer Akteur in der internationalen Politik. Die Relevanz der afrikanischen Grauzonen-Länder für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik beschränkt sich im wesentlichen auf fünf Aspekte:

- ▶ auf das Potential, Flüchtlinge zu generieren, die ihr Heil in Europa suchen;
- ▶ auf die Unsicherheit, ob sich die Effekte sozialer Verelendung und exzessiver Gewaltanwendung in afrikanischen Krisengebieten auf die Herkunftsregion eingrenzen lassen oder letztendlich auch nach Europa ausstrahlen;

- ▶ auf die schiere Zahl der Länder, die sie zu einem gewichtigen Stimmenblock in internationalen Organisationen macht;
- ▶ auf den schwer zu kalkulierenden Handlungsdruck, den Medienberichte über Hungerkatastrophen und Bürgerkriege auslösen können;
- ▶ und auf das Drängen der ehemaligen Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich, die Kosten ihres Engagements in Afrika zu europäisieren.

Jeder dieser fünf Aspekte mag zwar geeignet sein, situativ und zeitlich begrenzt besonderes deutsches Engagement in oder gegenüber den Staaten der Region zu veranlassen – in Form von Diskussionen über Aufanglager in Nordafrika, der Identifizierung von Staatszerfall als neuem Sicherheitsrisiko, des Werbens um afrikanische Staaten bei der Sicherheitsratsreform, der Nothilfe und der Beteiligung Deutschland an der britisch-französischen »Battlegroup«-Initiative. Insgesamt reichen sie jedoch nicht dazu aus, eine halbwegs schlüssige Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber diesen Staaten zu konzipieren und auch umzusetzen.

Anders in der Entwicklungspolitik: Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat sich in den vergangenen Jahren verstärkt darum bemüht, seiner Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas ein konzeptionelles Gerüst zu geben und dabei deutliche regionale und sektorale Schwerpunkte zu setzen. Allerdings beheben diese Anstrengungen eines in der Kabinetthierarchie als nachrangig betrachteten Ministeriums nicht das Manko einer fragmentarischen und widersprüchlichen Afrikapolitik. Im Gegenteil: sie verstärken es – wenn etwa Listen über Schwerpunktpartner- und Ankerländer der Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Ministerien nicht abgestimmt werden oder wenn sich das BMZ gegen die Verwendung von Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds für die Unterstützung afrikanischer Peacekeeping-Einsätze stellt.

Afrika südlich der Sahara ist nicht die einzige Grauzone, an der Deutschland kaum wirtschaftliche und strategische Interessen hat. Selbiges gilt für weite Teile Lateinamerikas (mit Ausnahme Brasiliens und Mexikos), Zentralasiens und Südostasiens. Die Faktoren, die diese Grauzonen dennoch für deutsche Außen- und Sicherheitspolitik relevant werden lassen können, ähneln zum Teil jenen fünf, die oben für Afrika skizziert wurden. In Lateinamerika sind es vor allem die Sorge vor einer Wiederbelebung des Autoritarismus und Caudillismus, die die fragilen Demokratien der Region gefährden könnten, sowie das Drängen Spaniens auf ein stärkeres Engagement in der Region. Die Sicht auf Zentralasien wird von den Phänomenen des Staatszerfalls und repressiver Herrschaft sowie der Sorge um Energiesicherheit dominiert, und die Wahrnehmung Südostasiens oszilliert zwischen der Zuversicht, die Tigerstaaten der Region könnten zu wichtigen Handelspartnern Deutschlands werden, und der Befürchtung, die multiethnischen, zum Teil islamisch geprägten Gesellschaften könnten von Terrorismus, Sezessions- und Religionskonflikten aufgerieben werden. Aber auch im Falle dieser Regionen gilt der Befund: die Herausforderungen und Gestaltungschancen werden nicht als unmit-

telbar bzw. attraktiv genug empfunden, um ein Engagement in oder gegenüber ihnen zu einer Priorität deutscher Außen- und Sicherheitspolitik zu machen.

Für die nächsten fünf bis zehn Jahre ist kaum zu erwarten, daß eine der als Grauzonen deklarierten Regionen in der Rangfolge der Prioritätensetzung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik einen oberen Platz einnimmt – sei es, weil sie sich mittels eines kräftigen und anhaltenden ökonomischen Aufschwungs zu einem gewichtigen Wirtschaftspartner entwickelt oder weil sie zu einer unmittelbaren sicherheitspolitischen Bedrohung wird. Insofern müssen Überlegungen, wie eine deutsche Politik gegenüber diesen Regionen schlüssiger konzipiert und effektiver umgesetzt werden könnte, im wesentlichen von der bestehenden Ressourcenbasis und dem begrenzten Interesse von Spitzenpolitikern ausgehen. In diesem Rahmen lassen sich drei Ansatzpunkte für Reformen identifizieren: im Kabinett abgestimmte Regionalkonzepte, eine über die bestehenden Ansätze hinausgehende Entwicklungspolitik und die politische Ernennung von Regionalbeauftragten.

In den für die Außen- und Sicherheitspolitik besonders relevanten Ministerien sind verschiedene Regionalkonzepte entwickelt worden. Das Auswärtige Amt (AA) hat mittlerweile fünf Regionalkonzepte für die Subregionen Afrikas südlich der Sahara, drei für jene Asiens und Leitlinien für die Kooperation mit Lateinamerika und die Karibik auf seiner Website eingestellt. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) hat vor einiger Zeit Leitlinien für sein Engagement in Afrika vorgelegt. Die Regionalkonzepte und Leitlinien des Auswärtigen Amtes und die des BMVg sind jedoch so allgemein gehalten, daß sie kaum inhaltliche und regionale Schwerpunkte erkennen lassen. Dies leisten zwar die drei Regionalkonzepte des BMZ, die für die oben behandelten Grauzonen relevant sind. Sie sind jedoch allein auf die Zielsetzungen der Entwicklungspolitik zugeschnitten und nicht formell mit dem für Außenpolitik verantwortlichen Ministerium abgestimmt. Dies gilt auch für den jüngsten Vorstoß des BMZ, Kooperationsmodelle für die sogenannten Anker- und Schwellenländer zu definieren.

Gefordert wären statt dessen Regionalkonzepte, die unter Federführung des Auswärtigen Amtes gemeinsam von den genannten drei Ministerien – unter Hinzuziehung weiterer Ressorts wie dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium des Innern – erarbeitet werden. Sie müßten eine von allen Ministerien geteilte Analyse der Ausgangsbedingungen, eine klare Zielsetzung und deutlich benannte sektorale und länderbezogene Schwerpunktsetzungen beinhalten sowie schließlich vom Kabinett verabschiedet werden.

Auf der Basis solcher Regionalkonzepte müßte dann wiederum eine Neuausrichtung der Entwicklungspolitik erfolgen – dem weitaus wichtigsten Instrument der Gestaltung der Politik gegenüber den Ländern der Grauzone. Sie muß von den konzeptionellen und instrumentellen Restriktionen der bisherigen technischen und finanziellen Zusammenarbeit

befreit werden. Erste Schritte gibt es bereits: Dazu gehören die Bemühungen des BMZ, die Entwicklungszusammenarbeit weniger an isolierten Projekten und stärker an Sektorprogrammen auszurichten; der hohe Stellenwert, der zumindest in Grundsatzdokumenten der Konfliktprävention und der Förderung guter Regierungsführung eingeräumt werden; und die bereits genannten neuen Kooperationsansätze mit Anker- und Schwellenländern. Ein Gutteil dieser neuen Ansätze scheitert allerdings noch immer an festgefahrenen Strukturen und den Eigeninteressen jener Institutionen, die einer traditionellen Entwicklungspolitik verhaftet sind. Zu überlegen wäre deshalb, anstelle der bisher dominierenden Segmentierung der Entwicklungshilfe in die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit eine Aufteilung der Mittel nach Regionen vorzunehmen oder die beiden bestehenden Budgetlinien um eine dritte zu ergänzen, die der Politischen und Kulturellen Zusammenarbeit. Letztere wäre wohl eher beim AA als beim BMZ anzusiedeln. Sollte die von der Bundesregierung angekündigte deutliche Steigerung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit bis 2015 Realität werden, würde aus der Schaffung einer weiteren Budgetlinie kein unmittelbarer Verteilungskonflikt entstehen.

Schließlich wäre zu überlegen, wie die Belange der Grauzonen stärker in den deutschen politischen Raum rückgebunden und wie dem deutschen Engagement in diesen Regionen ein öffentlichkeitswirksames Gesicht gegeben werden könnte. Die Regionalbeauftragten des Auswärtigen Amtes, auf der Ebene von Unterabteilungsleitern angesiedelt, können beiden Aufgaben kaum gerecht werden. Hier ist ein Modell bedenkenswert, das für die Behandlung afrikanischer Belange im Rahmen der G-8-Konsultationen im Jahr 2002 geschaffen wurde. Der Bundeskanzler berief eine Politikerin als seine Beauftragte für die Kooperation der G 8 mit Afrika. Dies hatte drei spürbare Effekte: die Beauftragte hatte direkten Zugang zum Bundeskanzler und zu anderen Spitzenpolitikern; sie nutzte ihr politisches Gewicht, um das Thema Afrika in die deutsche Öffentlichkeit zu tragen; und sie füllte mit ihrer Präsenz in Afrika eine Lücke in der spärlichen Abfolge von Besuchen des Bundeskanzlers und des Außenministers in der Region. Eine Institutionalisierung dieses Arrangements und seine Ausweitung auf Lateinamerika und Asien könnten dazu beitragen, daß die Grauzonen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik zumindest eine Aufhellung erfahren.

Stefan Mair

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
Apec	Asia-Pacific Economic Cooperation
ARF	Asean Regional Forum
Asean	Association of Southeast Asian Nations,
Asem	Asia-Europe Meetings
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F&E	Forschung und Entwicklung
G 4	Gruppe der Vier (Brasilien, Deutschland, Indien, Japan)
G 7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industrieländer)
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industrieländer + Rußland)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAEO	International Atomic Energy Organization
Mercosur	Mercado Común del Sur
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NVV	(Nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PA	Palästinensische Autorität
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
WEU	Westeuropäische Union
WMD	Weapons of Mass Destruction
WTO	World Trade Organization