UNIVERSITÄT AUGSBURG
Universitätsbibliothek

OPEN ACCESS
OPUS AUGSBURG

Weltpolitik am Scheideweg: der 11. September 2001 und seine Folgen

Brigitte Hamm, Jochen Hippler, Dirk Messner, Christoph Weller

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Hamm, Brigitte, Jochen Hippler, Dirk Messner, and Christoph Weller. 2002. "Weltpolitik am Scheideweg: der 11. September 2001 und seine Folgen." Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF).

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:
Deutsches Urheberrecht
Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:
https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/

STIFTUNG ENTWICKLUNG UND FRIEDEN
DEVELOPMENT AND PEACE FOUNDATION

**Brigitte Hamm, Jochen Hippler,
Dirk Messner, Christoph Weller**

Weltpolitik am Scheideweg

Der 11. September 2001 und seine Folgen

Policy Paper 19

Die Terroranschläge des 11. September 2001 leiteten Strukturveränderungen in der Weltpolitik ein, die über die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus weit hinausreichen. Die Weichen für die Weltordnung des 21. Jahrhunderts werden neu gestellt. Noch ist die Richtung des Wandels nicht festgelegt und deshalb gestaltbar: Aus Autokratien und Diktaturen sind über Nacht Alliierte im Kampf gegen den globalen Terror geworden. Wie wird sich diese heterogene Allianz weiterentwickeln? China und Russland sind näher an den Westen herangerückt – um den Preis einer „flexibleren Menschenrechtspolitik". Zugleich allerdings wachsen die Hinweise auf eine schärfere Gangart gegenüber manchen „Schurkenstaaten" wie Irak, Iran, Nordkorea, Sudan und Somalia (einem Prototyp des Staatenzerfalls).

Die zentralen Fragen lauten: Wie könnte – jenseits der militärischen Antworten auf den Terror – eine politische Strategie zur Bekämpfung der Ursachen globaler Gewalt aussehen? Wird die Einsicht, die Bundeskanzler Gerhard Schröder oder auch der US-Außenminister Powell auf dem New Yorker Weltwirtschaftsforum äußerten, dass globale Sicherheit nicht ohne globale Gerechtigkeit zu haben sei, die Politik des Westens verändern?

Welches Macht- und Kooperationsgefüge wird sich weltweit durchsetzen? Gewinnt in den USA die Einsicht Oberhand, dass globale und innere Sicherheit dauerhaft nur durch einen kooperativen Multilateralismus gewährleistet werden können? Ist die EU willens und fähig, eine solche Neuorientierung zu fördern? Oder wird der Trend zum Unilateralismus, den die Supermacht USA seit einigen Jahren bevorzugt, durch einen „Multilateralismus à la carte" abgelöst, den Richard von Weizsäcker beobachtet? Nicht auszuschließen ist, dass die Supermacht USA am Ende noch übermächtiger dasteht als zuvor, wie der einflussreiche Politikberater Zbigniew Brzezinski behauptet. Er erteilt in der *Washington Post* allen „Illusionen von einem Trend zu mehr globaler Kooperation" eine Absage und plädiert für eine Strategie der „American Preponderance".

Hier wird die Gegenthese formuliert: Als Antwort auf den 11. September müssen die Weichen der Weltpolitik in Richtung einer kooperativen Weltinnenpolitik gestellt werden. Europa muss Willens und fähig sein, diesen Richtungswechsel zu fördern. Und andere Weltregionen müssen stärker an der Gestaltung von Weltwirtschaft und -politik beteiligt werden.

I Die Weltpolitik im Spiegel des 11. September

Der 11. September symbolisiert nicht nur den Kampf des Terrornetzwerkes Al-Qaida gegen die USA, sondern reflektiert zugleich Veränderungen und Tiefenstrukturen in der Weltpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Westlich-Islamische Konfliktlinien

Die Terroranschläge sind ohne die vielschichtigen Beziehungen zwischen dem Westen und der „islamischen Welt" nicht zu verstehen. Zunächst wird die Region des Nahen und Mittleren Ostens durch eine Reihe akuter oder potenzieller Konfliktherde mit hohem Gewaltpotenzial destabilisiert. Zugleich ist das Verhältnis dieser Region und der gesamten islamisch geprägten Welt zum Westen kompliziert. Die wichtigsten Gründe dafür sind:

- Das Machtungleichgewicht zwischen beiden Seiten ist militärisch, wirtschaftlich, politisch und kulturell sehr ausgeprägt. Einem übermächtigen Westen stehen schwache und oft instabile Gesellschaften im Nahen und Mittleren Osten gegenüber. Die koloniale Vergangenheit hinterließ nicht nur künstliche Grenzen, sondern auch tiefe Narben in der kollektiven Erinnerung.

- Die westliche Sichtweise auf die Region als einerseits wichtige Quelle der Energieversorgung (Erdöl, Erdgas), andererseits potenzielle Unruhe- oder Gefahrenregion (Migration, Fundamentalismus, Instabilität, Bedrohung Israels) verstärkt bei arabischen Führungsgruppen und Intellektuellen Minderwertigkeitskomplexe und das Gefühl, dem Westen ein Feindbild zu liefern und von ihm nicht als Partner akzeptiert zu werden.

- Die internen Verhältnisse in islamisch geprägten Ländern sind häufig durch das Zusammentreffen chronischer Wirtschaftskrisen, höchst ungleicher Einkommensverteilung und diktatorischer oder repressiver Regime gekennzeichnet. Die politischen Eliten der Region werden von ihren Bevölkerungen oft als kulturell oder politisch „pro-westlich" betrachtet, so dass auch deren soziale Versäumnisse, Menschenrechtsverletzungen oder gescheiterte Modernisierungsprojekte „dem Westen" zugerechnet werden.

- In den ungelösten Regionalkonflikten und Gewaltkrisen, vor allem in Palästina, aber auch in Kaschmir, Kurdistan, Algerien oder Irak werden dem Westen oft Parteinahme (für Israel oder die Türkei), die Unterstützung korrupter lokaler Eliten (Türkei, Algerien) oder militärische Einmischung (Irak, jetzt auch Afghanistan) vorgeworfen. Auch moderate Repräsentanten der islamischen Welt heben insbesondere die einseitige Parteinahme der USA für Israel als Grund für anti-amerikanische Ressentiments hervor.

- Okzident und Orient entwickelten auch deshalb über Jahrhunderte ein schwieriges Verhältnis zueinander, weil sie die Probleme, die sie miteinander haben, vor allem kulturalistisch deuten. Viele Muslime stellen ihre schlechten Erfahrungen mit dem Westen oder ihre Zukunftsängste in den Rahmen eines religiösen Diskurses. Auch eine Hassliebe vieler Muslime gegenüber dem Westen, bei der Bewunderung und Feindschaft vermengt sind, erschwert den Umgang miteinander. Eigene Probleme werden so oft dem Westen angelastet. Auf der anderen Seite überbewertet der Westen die religiöse Dimension des transnationalen Terrorismus, weil er den politischen Hass kaum anders zu verstehen vermag. Auf beiden Seiten dominieren Zerrbilder des Gegenüber. Reale Konflikte werden in diesem Kontext ideologisch-religiös überhöht, überlagert und damit nur noch schwerer rational diskutierbar oder gar politischen Lösungen zugänglich. Der Westen bekämpft nicht selten ein von ihm selbst erfundenes Phantom „des Islam" und vermischt reale Gefahren mit einem diffusen „Feindbild Islam". Der „Kampf der Kulturen" ist ein simplifizierendes, aber eingängiges Bild, gerade nach dem 11. September. Es erlaubt einfache Schuldzuweisungen und nährt alte Klischees des Kampfes von Barbaren gegen die „zivilisierte Welt". Die kulturelle Arroganz, die eine Überlegenheit des Westens beansprucht, verletzt und provoziert größere Widerstände als Gefühle der politischen und militärischen Überlegenheit.

„Der Westen ist dazu bestimmt, die Völker zu verwestlichen und für sich zu erobern. Dies ist ihm schon mit der kommunistischen und mit einem Teil der islamischen Welt gelungen. Aber es gibt einen anderen Teil dieser Welt, der vor 1400 Jahren stehen geblieben ist."

(Silvio Berlusconi im September 2001)

Das Verhältnis zwischen Europa und den USA zur muslimischen Welt wird also durch ein kompliziertes Bündel realer Konflikte, von Interessensunterschieden, Machtdifferenzen und deren oft ideologisch-religiöser Verarbeitung erschwert. Der Terrorismus Al-Qaidas und Usama bin Ladins gewinnt in diesem Kontext aus der Verzweifelung über die Stagnation, Korruption und Repression der eigenen Gesellschaften sowie über die symbolmächtigen Regionalkonflikte in Palästina und im Irak seine politische Wirkungskraft. Das Leiden der irakischen Zivilbevölkerung im Gefolge des Embargos lässt sich nicht mit den westlichen Bekenntnissen zu den universellen Menschenrechten vereinbaren.

Der Terrorismus entspringt vor allem den sozialen, politischen und wirtschaftlichen Realitäten der Region, nicht einer theologischen Quelle. Die Religion wird benutzt, um die eigenen Politikentwürfe konsensstiftend und allgemeingültig zu formulieren und die eigenen Verbrechen von „höchster Stelle" (Gott) exkulpieren zu lassen. Der Islam ist in diesem Kontext ein Kommunikationscode, der die Konflikte auf eine bestimmte Art formuliert, aber nicht die *Ursache* der Gewalt. Er ist nicht mehr für den Terror verantwortlich als das Christentum für den Terror in Nordirland.

Auch wenn viele der Terroristen selbst zur Mittelschicht gehören oder sogar reich sind, können ihr Umfeld und ein politischer Resonanzraum nur durch soziale Entfremdung, Hoffnungslosigkeit, Not und die Wahrnehmung westlicher Gleichgültigkeit und Arroganz gedeihen. Ohne ein solches Umfeld wären sie zwar individuell gefährlich, aber kein wirkliches politisches Problem. Nur durch ihre Einbettung in ein Bündel innen- und außenpolitischer Konflikte und den Kontext globaler Vernetzungen werden die Terroristen politisch wirkungsmächtig. Der transnationale Terrorismus nutzt sowohl die globalen Kommunikationssysteme als auch die Schattenseite der Globalisierung: weltweite Geldwäsche und Waffenmärkte.

Der 11. September und die Nord–Süd–Beziehungen

Der 11. September taugt nicht als Symbol einer explosiven Zuspitzung des Nord-Süd-Konfliktes, eines „Aufstandes der Verdammten dieser Erde" (nach dem berühmten Buchtitel von Frantz Fanon), wie Günther Gaus meinte. Die Botschaften der Protagonisten des Terrornetzwerkes zielen nicht auf die Mobilisierung von Solidarität in den Armutsvierteln Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. Die Rhetorik bin Ladens und der islamistischen „heiligen Krieger" kreist um Konflikte zwischen der arabisch-islamischen und der westlichen Welt. Dennoch spiegeln sich in den Reaktionen auf den 11. September, die uns aus den Ländern des Südens erreichten, die fragilen Tiefenstrukturen der Nord-Süd-Beziehungen. So reagierte z.B. die lateinamerikanische Öffentlichkeit auf die Terroranschläge unisono mit Entsetzen, Trauer und Mitgefühl. Die Regierungen der Region erklärten nach und nach ihre Solidarität mit den USA. Doch in die ehrliche Trauer und die diplomatischen Schulterschlüsse mit dem großen Nachbarn im Norden mischten sich zugleich Stimmen, die in den Industrieländern nicht überhört werden sollten, wenn zukünftig eine auf Kooperation abzielende Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik eine Chance haben soll:

- Oft schwingt eine „klammheimliche Freude" über den „gelungenen" Anschlag auf die US-amerikanische „Arroganz der Supermacht" in der Debatte über den 11. September mit. Für Aufregung sorgte eine entsprechende Stellungnahme, die ausgerechnet von der Vorsitzenden der „Mütter der Plaza de Mayo" in einer argentinischen Zeitung veröffentlicht wurde.
- Schon hörbarer sind Stimmen, die mit Verweis auf die Rolle der USA in der Weltpolitik der vergangenen Jahrzehnte fragen, ob sich denn irgendjemand wundere, dass „so etwas irgendwann passieren musste". Die indische Schriftstellerin Arandhati Roy deutete den 11. September in einem FAZ-Essay als Quittung für das „lange Sündenregister der USA". Die in der US-Öffentlichkeit aufgeworfene Frage „Why do they hate us?" wurde in vielen Kommentaren in Medien des Südens so oder ähnlich beantwortet.
- Im lateinamerikanischen Gedächtnis sind viele traumatische Erinnerungen verhaftet, die mit der US-amerika-

nischen Außenpolitik verwoben sind. Immer wieder wurden Brücken zwischen dem 11. September 1973, dem Putsch von Augusto Pinochet gegen die gewählte Regierung Allende, und dem 11. September 2001 geschlagen. Der bekannte chilenische Menschenrechtler Ariel Dorfman skizzierte in einem viel zitierten Artikel die Parallelen: Verunsicherung, Angst und Panik angesichts des Terrors gegen die Zivilbevölkerung in New York im Jahr 2001 und Santiago im Jahr 1973; die Mütter der „desaparecidos" in Chile und Lateinamerika sowie die Bilder der New Yorker, die in den Trümmern Manhattans mit Fotos ihrer Verwandten in Händen nach Überlebenden suchten. Aus diesen gemeinsamen Erfahrungen leitete Dorfman wechselseitiges Mitgefühl und die Hoffnung ab, dass zukünftig gemeinsame Anstrengungen in Nord und Süd zur Bekämpfung jeglicher Form des Terrors in der Weltpolitik möglich werden könnten.

Der Norden sollte die Wahrnehmung der Terroranschläge in den Ländern des Süden nicht ignorieren

„Für viele Menschen in der Welt war 2001 nicht anders als 2000 oder 1999, denn sie leben weiterhin in Flüchtlingslagern, unter repressiver Herrschaft, mit Hunger oder mit Aids."
(Kofi Annan in seiner Neujahrsansprache zum Jahreswechsel 2002)

„Von den Regierungen (der VR China, Japans, Malaysias und Vietnams) wurden die Anschläge in offiziellen Verlautbarungen deutlich verurteilt. Ein genauerer Blick in die … Länder und auf die eher „inoffizielle" Beurteilung der Ereignisse durch die Bevölkerung fördert jedoch auch Stimmen zu Tage, die mit einer gewissen Schadenfreude feststellen, dass nun Amerika einmal Opfer geworden und dies angesichts seiner hegemonialen Außenpolitik auch nicht verwunderlich sei, ja Amerika dies geradezu „verdient habe".
(Karin Adelsberger, Claudia Derichs, Thomas Heberer, Patrick Raszelenberg: „Der 11. September und die Folgen in Asien", *Arbeitspapier Nr. 42*, Institut für Ostasienwissenschaften / Duisburg, S. 1)

Die Reaktionen in anderen Regionen jenseits der OECD-Welt waren also ähnlich. Sie signalisieren Misstrauen sowie Verärgerung über die Selbstgerechtigkeit und -bezogenheit „des Westens". Sie zeigen auch, dass die Grundlagen einer weltumspannenden Kooperationskultur erst noch geschaffen werden müssen.

Globale Interdependenzen in der Sicherheitspolitik

Der 11. September verdeutlichte, dass innere und äußere Sicherheit heute eng miteinander verwoben sind. Die Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts muss neu buchstabiert werden. Drei Trends sind wesentlich:

Erstens machte der 11. September den Menschen in den Industrieländern schlagartig deutlich, dass über die innere Sicherheit von New York, London oder Amsterdam an jedem beliebigen Ort der Welt entschieden werden kann: im Hindukusch, der Hauptstadt Saudi Arabiens oder in Hamburg-Harburg. Viele Menschen in den Entwicklungsländern kennen dieses Gefühl der Abhängigkeit der eigenen Sicherheit von Entscheidungen in anderen Kontinenten – in den Staaten des Nordens – schon seit langer Zeit.

Zweitens wurden zwischenstaatliche Kriege in den letzten Jahren zu Ausnahmen, während gewaltsame Kämpfe um Ressourcen und Herrschaft innerhalb zerfallender Staaten deutlich zunahmen. Allein 2001 wurden 34 solcher innerstaatlichen Gewaltkonflikte gezählt. Sie werden durch weltweite Verflechtung erleichtert (z.B. Rüstungshandel, Geldwäsche), destabilisieren oft ganze Regionen (wie den Balkan, die Region der Großen Seen in Zentralafrika) und können – wie der Fall Afghanistan zeigt – zu Brutstätten des transnationalen Terrorismus werden. „Failed States" werden zu einem zentralen Thema der Weltpolitik unter Bedingungen der Globalisierung.

Drittens wird die Sicherheit der Menschen nicht primär durch ausländische Staaten bedroht, sondern vor allem durch soziale und wirtschaftliche Ungleichheitsstrukturen und Problemkonstellationen in Weltwirtschaft und -gesellschaft, ökologische Verwerfungen sowie durch entgrenzte Bedrohungen wie den transnationalen Terrorismus. Gegen diese globalen Konflikt- und Gewaltursachen helfen weder atomare Abschreckung, noch Raketenabwehrschirme, sondern nur eine Orientierung der Weltpolitik in Richtung einer kooperativen und an Fairness orientierten Weltinnenpolitik.

Der transnationale Terrorismus ist zwar nicht einfach ein Phänomen der Globalisierung, denn es hat ihn schon früher gegeben. Seine moderne Erscheinungsform allerdings ist direkt auf die Globalisierungsprozesse bezogen, was sich aus der Wahl seiner Mittel (Flugzeuge; high-tech Vorbereitung; biologische und chemische, potenziell auch atomare Waffen, die von Terroristen nur in globalen Netzwerken beschafft oder gebaut werden können), seiner internen Organisationsstruktur (global operierende und miteinander vernetzte Zellen), aus seinen Zielen (World Trade Center) und seiner Operationsweise (Anschläge auf verschiedenen Kontinenten) ergibt. Auch die politischen Wirkungsbedingungen, sein aktuelles und potenzielles sozio-politisches Umfeld sowie Rekrutierungsmöglichkeiten stehen in enger Verknüpfung mit der Globalisierung. Die Marginalisierung von Teilen der Mittelschichten infolge gescheiterter Privatisierungspolitik und der Vernachlässigung der Sozialpolitik eröffneten dem Terrorismus in Teilen der islamisch geprägten Welt ein weites Rekrutierungsfeld. Globale Prozesse kultureller Entfremdung tragen ebenfalls dazu bei, indem sie die Sinnstiftung und Legitimation terroristischer Praktiken fördern.

Die Gefährdung der technisierten und globalisierten Welt durch Terroranschläge lässt sich nicht völlig beseitigen. Die Möglichkeit, mit relativ geringen Mitteln viele Menschen und Knotenpunkte der globalen Infrastruktur zu bedrohen und verheerende Schäden anzurichten, wird durch die wachsende Bedeutung großtechnischer Anlagen und globale Vernetzung tendenziell eher noch wachsen. Staaten und vor allem eine zusammenwirkende Staatengemeinschaft können jedoch die Strukturen, aus denen die Motive und Anreize zu solchen Gewaltakten erwachsen, verändern und vermindern – ähnlich wie dies im vergangenen Jahrhundert im Kampf gegen die Motive für zwischenstaatliche Kriege geschah. Doch welche Probleme der Weltpolitik müssen angegangen werden, wenn es um globale Konfliktprävention und den Aufbau weltweiter Kooperationskulturen geht?

II Sechs Kernprobleme der Weltpolitik

Die Analyse der Weltpolitik im Spiegel des 11. September verweist auf sechs globale Strukturprobleme, ohne die der aktuelle transnationale Terrorismus und seine Wirkungen, die Tiefenstrukturen weltweiter Gewaltkonstellationen sowie die Chancen und Fallstricke im Prozess der Neuorientierung der Globalpolitik in Richtung einer Weltinnenpolitik nicht verstanden werden können.

Machtungleichgewichte

Die extrem ungleichen Machtverhältnisse in der Weltwirtschaft und -politik erwecken bei vielen Akteuren jenseits der OECD-Welt den Eindruck, in den etablierten Institutionen der Welt kaum wirksame Chancen zu haben, um ihre Interessen zu fördern oder auch nur zu artikulieren. Die Perzeption oder Realität eines hilflosen Ausgeliefertseins gegenüber dem globalen System (Weltmarkt, „einzige Supermacht“, internationale Finanzinstitutionen, „kulturelle Überfremdung") führt zu einem Pendeln zwischen Resignation und Gewalt. Die global handlungsmächtigen Institutionen werden oft als oligarchische Machtkartelle wahrgenommen. Gefühle der politischen Demütigung und Deklassierung sind die Folge. Gewaltprävention setzt mittelfristig voraus, die Machtverhältnisse in den globalen Institutionen so zu verändern, dass alle relevanten Akteure eine Hoffnung haben können, sich und ihre Interessen erfolgreich einzubringen. Ökonomische Integration bei politischer Unterworfenheit heizt die Gefahr von Gewaltausbrüchen an.

Soziale Polarisierung und Ausgrenzung

Ähnliches gilt für die Erfahrungen sozialer Polarisierung und Marginalisierung. Diese nehmen innerhalb vieler ohnehin instabiler Gesellschaften, aber auch im globalen Maßstab zu. Der Gini-Index (als Maß sozialer Ungleichheit) für die Weltgesellschaft hat sich in den vergangenen 15 Jahren rasant verschlechtert. Eine Trendumkehr ist nicht absehbar. Ein Fünftel der Weltbevölkerung hat keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, Basisgesundheitsdiensten und Grundbildung. Wenn von diesen Formen sozialer Desintegration auch keine direkten Wege zum Terrorismus führen, schaffen sie doch ein Klima der Frustrationen und Hoffungslosigkeit, also ein günstiges Umfeld, in dem er gedeihen und seine Wirkung entfalten kann. Globale endemische Armut und schreiende Ungleichheit wirken wie der Klimawandel: langfristig, zunächst unbemerkt, schleichend, diffus, sich wechselseitig verstärkend. Über globale Interdependenzketten und Bumerangeffekte kann das globale Armuts- und Ungleichheitssyndrom zu einem Sprengsatz für die Weltgesellschaft werden.

Globale Sprachlosigkeit

Die Schadenfreude vieler Menschen in den Entwicklungsländern (innerhalb und außerhalb der islamisch geprägten Welt) resultiert nicht allein aus den konkreten Erfahrungen ungleicher Machtverteilung und sozialer Polarisierung, sondern auch aus einer unterentwickelten Kommunikationskultur. Jürgen Habermas sprach bei der Verleihung des Friedenspreises des deutschen Buchhandels in der Frankfurter Paulskirche zutreffend von „globaler Sprachlosigkeit“. Zwar sind die technischen Mittel internationaler Kommunikation hoch entwickelt, aber der „Erfolg“ von Dialogen wird oft ausschließlich an der Übernahme westlicher Standards, Sitten und Gebräuche gemessen. Kultureller Hochmut oder gar Arroganz vieler Akteure im „Westen“ gegenüber anderen Kulturen gießt Öl ins Feuer kulturalistischer Konfrontation und fördert gerade bei vielen Muslimen die Tendenz, sich selbst abzugrenzen und eine Partnerschaft mit dem Westen für ausgeschlossen zu halten. Die Tatsache, dass in Deutschland und anderen Industrieländern – parallel zur Globalisierungsdebatte – die Investitionen in die auswärtige Kulturpolitik und damit in die Förderung einer globalen Kooperationskultur seit Jahren rückläufig sind, dokumentiert politische Fehlentscheidungen.

> „Es ist wichtig, mit intelligenten Methoden Terroristen herauszufiltern. Aber ebenso wichtig ist es, zu erkennen, dass die fehlende Bereitschaft, Lasten zu teilen, dass mangelnde Großzügigkeit und Solidarität die Terroristen von morgen heranzieht.“
>
> (Ruud Lubbers, Chef des UN-Flüchtlingshilfswerks ; *www.zeit.de;* 22.10.2001)

Anachronistische Sicherheitspolitik

Die Globalisierung hat die Grenzen für Waren, Kommunikation, Finanzströme, aber auch für Waffen, Drogen und Terrornetzwerke durchlässiger gemacht. Aber die Staatengemeinschaft ist bis heute nur unzureichend in der Lage, den damit einhergehenden Problemen und Bedrohungen angemessen zu begegnen. In der anbrechenden Epoche des Globalismus denken und handeln viele Staaten noch in den Kategorien der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts. Gerade im Sicherheitsbereich ist das Beharren auf nationaler Souveränität und auf nationalen Egoismen besonders stark ausgeprägt. So werden etwa manche bei den Vereinten Nationen vorhandene Instrumente zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung internationaler Sicherheit nicht genutzt. Stattdessen wurden die Vereinten Nationen zunehmend marginalisiert, es dominieren sicherheitspolitische Alleingänge der USA oder es werden durch nationale Einzelinteressen geprägte ad-hoc Allianzen geschmiedet. In diesem Umfeld wurden auch kontraproduktive Forderungen nach einer „Enttabuisierung des Militärischen“ laut.

Durch die immer intensivere Verflechtung der Bedingungen von Sicherheit und Unsicherheit und die Globalisierung der Risiken und Bedrohungen wird im 21. Jahrhundert „Sicherheit“ nur als globale Sicherheit gewährleistet werden können. Eine Sichtweise der Sicherheit als Kontrolle oder Dominanz anderer durch militärische Mittel ist

überholt und wird zunehmend unrealistisch. Es kommt darauf an, Mechanismen einer „erweiterten Sicherheit" für Alle zu stärken oder neu aufzubauen.

Vernachlässigte Regionalkonflikte

Regionalkonflikte gewinnen aufgrund globaler Interdependenzen wachsendes Gewicht für die internationale Politik. Die Staatengemeinschaft hat aber bis heute keine angemessenen Strategien entwickelt, um nicht nur aktuelle Gewalteskalationen zu stoppen, sondern auch zu ökonomischen und machtpolitischen Strukturveränderungen beizutragen, die langfristig weitere Konflikteskalationen verhindern. Stattdessen wird aufgrund kurzfristiger Eigeninteressen mächtiger Staaten – sei es die Stützung befreundeter Regierungen oder die Steigerung der eigenen Popularität – in vielen Fällen zugunsten einzelner Konfliktparteien in Regionalkonflikten interveniert. Das kann zwar zu einer kurzfristigen Befriedung führen, aber zugleich den Keim für die nächste Gewalteskalation legen.

Die afghanischen Mudjahedin/Taliban sind nur das aktuellste Beispiel einer langen Liste dieser verfehlten westlichen Politik, gesellschaftliche Gruppen und Konflikte in anderen Staaten zur Verfolgung eigener Interessen und Ziele zu instrumentalisieren und diese Regionen, sobald die strategischen Interessen entfallen sind, sich selbst zu überlassen. Die Kurzsichtigkeit dieser Politik schlägt in regelmäßigen Abständen zurück und führt zu einer Abfolge von Gewaltkonflikten und damit verbundenen Sicherheitsbedrohungen für die gesamte Welt, auch in Form eines transnationalen Terrorismus.

Verantwortungslose Eliten in Entwicklungsländern

Viele Probleme in Entwicklungsländern sind hausgemacht. Das Syndrom „gescheiterte Entwicklung – soziale Polarisierung – politische Frustration – gesellschaftliche Desintegration – Staatenzerfall – Bürgerkrieg – grenzüberschreitende Konflikte und Terrorismus" darf nicht allein als Folge der Globalisierung, vermachteter weltpolitischer Strukturen und Versäumnisse der OECD-Welt interpretiert werden. Auch die Eliten der Entwicklungsländer tragen große Verantwortung für die sozio-ökonomische und politische Entwicklung ihrer Länder: die Weichen in Richtung Armutsbekämpfung und breitenwirksamer ökonomischer Entwicklung, Aufbau von sozialen Grunddiensten, Menschenrechtsschutz und Partizipation werden vor Ort gestellt. Globale Kooperation kann ohne tragfähige sozio-ökonomische Entwicklung und Demokratisierung in den nationalen Gesellschaften nicht gelingen.

Zwischenbilanz

Wer wollte es bezweifeln: In einer solch zerklüfteten Welt ist der Humus, auf dem globale Kooperation und fairer Interessenausgleich gedeihen können, dünn. Und: in den Randbezirken der Weltgesellschaft (die auch in den Armenvierteln von New York und Paris liegen) ist der Nährboden für Radikalismus jedweder Art günstig. Die Ausgangsbedingungen für eine globale Kooperationsoffensive und den Aufbau tragfähiger Friedensstrukturen in der Weltgesellschaft müssen erst noch geschaffen werden. Ob ein Zivilisationssprung in Richtung kooperative Weltinnenpolitik gelingt, hängt nicht zuletzt davon ab, ob der Westen die Kraft aufbringt, auch die Versäumnisse seiner eigenen Weltpolitik auf einen kritischen Prüfstand zu stellen.

Ohne globale Gerechtigkeit gibt es keine globale Sicherheit

„Erforderlich sind … Schritte, die den marginalisierten und tendenziell gewaltbereiten „Globalisierungsverlierern" und den Opfern des massiven Staatsversagens insbesondere in der islamischen Welt wirtschaftliche, soziale und politische Zukunftsperspektiven zu eröffnen vermögen. Politische Konfliktbewältigung, nachhaltige Entwicklung und soziale Gerechtigkeit müssen dazu als Zielsetzung ernst genommen und entschlossen angegangen werden. Dies erfordert aktive, engagierte Staatlichkeit und einen weltpolitischen „new deal", zu dem auch radikal vorangetriebene Formen internationaler Zusammenarbeit und Integration gehören müssten."

(Hans W. Maull, Internationaler Terrorismus – Die deutsche Außenpolitik auf dem Prüfstand; in: *Internationale Politik*, 12/01, S. 6)

„(Ein) Pfeiler einer Politik, die auf die Austrocknung des fruchtbaren Bodens für den Terrorismus zielt, ist nicht weniger als die Entwicklung einer Weltsozialpolitik. Zum einen müssen die reichen Länder den Menschen in den benachteiligten Regionen der Welt, die besondere Schwierigkeiten haben, mit den Folgen der Globalisierung fertig zu werden, den Eindruck vermitteln, dass sie ehrliche Anstrengungen unternehmen, deren Lage zu bessern. Die Ideologie, dass eine unflankierte Liberalisierung zwangsläufig die Wohlfahrtssteigerung nach sich zieht, hat sich ebenso wenig bewährt wie der Staatssozialismus. Sie schenkt den besonderen Bedingungen vor Ort, auch den kulturellen, bei weitem zu wenig Augenmerk. Seit den Berichten der Brandt- und Brundtland-Kommissionen liegen eine Reihe von guten, aber nicht verwirklichten Vorschlägen auf dem Tisch. Die Diskussion über die Globalisierung hat weitere Konzepte hervorgebracht, über die nunmehr nicht nur die Experten und Entwicklungsstrategen, sondern auch die Spitzenpolitiker und die Führungskräfte der internationalen Unternehmen und Finanz- und Wirtschaftsorganisationen nachzudenken haben, um sie in Handlungsprogramme umzusetzen. Ohne den Einsatz von Ressourcen wird das nicht möglich sein. Insofern erschreckt es, wenn wir in diesen Tagen von der Politik zwar viel über Mehrausgaben für die Bundeswehr und die innere Sicherheit hören, aber immer noch nicht durchgesickert zu sein scheint, dass eben auch die Entwicklungspolitik der Krisenprävention und der Eindämmung des Terrorismus dient."

(Harald Müller, Den Schock verarbeiten; in: *HSFK Standpunkte – Beiträge zum demokratischen Frieden*, Nr. 4/2001, 13 f.)

III Weltpolitik am Scheideweg

Die seit dem 11. September 2001 weltweit erhöhte Aufmerksamkeit für die internationale Politik eröffnet neue Chancen für eine global orientierte Außenpolitik, schafft aber auch die Gefahr, dass sich globale Konfliktkonstellationen verschärfen. Die politischen Entscheidungen und Initiativen der kommenden Monate werden nachhaltigen Einfluss darauf haben, auf welchen Pfad sich die Weltpolitik in der nächsten Zeit begibt. Können die Chancen der weltweit gesteigerten Aufmerksamkeit für globale Interdependenzen, Menschheitsaufgaben und Weltprobleme genutzt werden? Um die Handlungsmöglichkeiten – insbesondere Europas und der USA – zu verdeutlichen, werden drei Szenarien skizziert, die mögliche Entwicklungskorridore in der Weltpolitik holzschnittartig beschreiben. Um Missverständnissen vorzubeugen: Szenarien beschreiben nicht aktuelle Realitäten, sondern Optionen und mögliche zukünftige Entwicklungstrends.

Szenario 1: USA als globale Supermacht – Unilateralismus in einer interdependenten Welt

Die militärische Strategie gegen den transnationalen Terrorismus scheint vorläufig erfolgreich gewesen zu sein. Die politisch-militärische Allianz unter Führung der USA wirkt als nachhaltiges Drohpotenzial für die gesamte Region des Nahen und Mittleren Ostens. Der Widerstand gegen die westliche Dominanz wird gewaltsam unterdrückt und verschwindet für einige Zeit von der Bildfläche. Auch die Regierungen Russlands und Chinas erkennen widerwillig die Führungsrolle der USA an und erhalten dafür weitgehende Handlungsfreiheit im Innern. Die Einhaltung von Menschenrechten und die Förderung der Demokratie verschwinden von der Tagesordnung der internationalen Politik, die wieder vornehmlich von machtpolitischen Kalkülen bestimmt wird. Auch die europäischen Staaten konkurrieren um die größte Nähe zur Supermacht und finden zu keiner gemeinsamen Außenpolitik, mit der sich die Spannungen in der Welt reduzieren ließen.

Die USA formen die Welt nach ihren Vorstellungen. Die gemeinsame Bearbeitung von Weltproblemen bleibt auf der Strecke. Wie zu Zeiten des Kalten Krieges ist das Weltbild geprägt von der Einteilung in gute und böse Staaten. Der Multilateralismus ist für die USA nur ein Instrument der Machtausübung. Sie suchen die globale Kooperation nur dann und dort wo sie unmittelbar ihren Interessen dient (vgl. Policy Paper 12). Während die „einsame Supermacht" internationale Organisationen und Übereinkommen für die Kontrolle dritter Staaten nutzt, beansprucht sie für sich selbst die absolute Achtung nationaler Souveränität. Die hegemonial verordnete Ruhe bleibt jedoch fragil und bringt in vielen Ländern innerstaatliche Repression, politische Instabilität und zunehmend auch Bürgerkriege mit sich, die den Hegemon überfordern. Auch innerhalb der NATO, der OECD und der EU nehmen die Spannungen und Konflikte zu, denn eine de facto zunehmend multipolare Welt lässt sich auf Dauer nicht unilateral beherrschen.

Szenario 2: Ein multipolares OECD-Machtkartell entsteht

Der Krieg in Afghanistan geht in eine Sicherheitsoperation zur Stützung der dort eingesetzten Regierung über. Die Anti-Terror-Allianz zerfällt und hinterlässt keine neuen Strukturen weltweiter Zusammenarbeit. Die Welt kehrt wieder zu den Problemstellungen zurück, mit denen sie vor dem 11. September beschäftigt war. Die mächtigen Staaten des Nordens, insbesondere die europäischen, aber auch China und Russland, fordern nun von den USA verstärkte Kooperationsbereitschaft für globale Problembearbeitungen im Ausgleich für die von ihnen erbrachte Solidarität im Kampf gegen den Terror. Zugleich erkennen die USA, dass aufgrund globaler Interdependenzen der Preis einer unilateralen Politik auf Dauer zu hoch ist. Es kommt zur Herausbildung einer multipolaren Machtkonstellation. In diesem Machtgefüge erkennen die europäischen Staaten, dass sie nur gemeinsam und im Rahmen der Europäischen Union eine gewichtige Rolle spielen können und finden deshalb zunehmend zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Im Zuge eines neuen internationalen Kooperationsklimas tritt die EU auch für eine Reform der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen ein.

Doch die anhaltende Übermacht des Nordens in den internationalen Beziehungen vernachlässigt das Konfliktpotenzial zwischen armer und reicher Welt sowie jene Weltprobleme, die ohne die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern unlösbar bleiben. Regionale Konflikte, Hungerkatastrophen, kulturelle Gegensätze, transnationale Gewaltaktionen, globale Umweltprobleme etc. bleiben ungelöst und stellen eine ständige Gefährdung für die Macht des Nordens dar. Die globale Lage bleibt fragil und die Angst vor einer Wiederholung des 11. September prägt das Leben in den Wirtschaftszentren des Nordens.

Szenario 3: Die Chancen der Krise werden genutzt – Suchprozesse in Richtung Weltinnenpolitik

Die Ereignisse des 11. September und die Erfahrungen mit der Anti-Terror-Allianz leiten – auch in den USA – einen globalen Lernprozess ein, der auf langfristige und tragfähige Lösungen für die Herausforderungen einer globalisierten Welt zielt. Aus der Erfahrung, den Gefährdungen der globalisierten Welt mit nationalen Maßnahmen nicht begegnen zu können, entsteht ein neuer Schub globaler Zusammenarbeit. Multilaterale Anstrengungen gelten nicht nur dem politischen und wirtschaftlichen Aufbau Afghanistans, sondern auch der Initiierung nachhaltiger Friedensprozesse in anderen Konfliktregionen,

im Nahen und Mittleren Osten wie in Nordirland, im Kaukasus wie in Kaschmir.

Neben Regionalkonflikten kommen aber auch strukturelle Probleme der Weltwirtschaftsordnung, transnationale Sicherheitsbedrohungen (Waffenhandel, Drogen, Geldwäsche, Terrorismus etc.), die Ursachen sozialer Polarisierung und transkulturelle Austauschprozesse auf die globale Agenda. Die Staatenvertreter in den internationalen Organisationen erkennen, dass die globale Zusammenarbeit für eine effektive Problembearbeitung auch der Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure bedarf. Entsprechende Reformen zwischenstaatlicher Organisationen führen zur Demokratisierung der internationalen Politik und einer Stärkung der UNO. Die sich daraus entwickelnde Global Governance-Architektur ermöglicht die stetige Verrechtlichung der inter- und transnationalen Beziehungen. Damit verschwinden weder Interessengegensätze noch die damit einhergehenden Konflikte in der internationalen Politik. Ihre Zahl nimmt eher zu, denn „Nähe“ schafft auch Konfliktpotenziale. Aber eine kooperative Weltinnenpolitik liefert zugleich die Grundlagen einer zivilen und gewaltfreien Bearbeitung von Konflikten und Interessendivergenzen. Nicht nur dem transnationalen Terrorismus, sondern allen Akteuren der Weltpolitik, die auf Gewalt zur Durchsetzung ihrer Interessen setzen, wird damit der gesellschaftliche Rückhalt und die Rechtfertigung entzogen, so dass die mit dem 11. September sichtbar gewordenen Gefahren langfristig entschärft werden können.

Recht muss auch bei internationaler Terrorismusbekämpfung gewahrt bleiben

„Hat denn der „Krieg gegen den Terror“ wirklich so „gut angefangen“, wie Präsident Bush in seiner Rede zur Lage der Nation vor einigen Tagen erklärt hat?

Was würden unsere fabelhaften Sicherheitspolitiker von einem Polizeichef halten, welcher auf der Suche nach einem furchtbaren Terroristen, der sich nach einem verheerenden Anschlag auf ein bewohntes Hochhaus bei befreundeten Drogenhändlern in Kreuzberg versteckt hielte, Kreuzberg bombardieren ließe und dabei Hunderte unschuldiger Zivilpersonen, darunter zahlreiche Kinder, töten würde, den Terroristen entkommen ließe und trotzdem der Öffentlichkeit stolz verkünden würde, das Ganze sei ein großer Erfolg, denn immerhin seien die Drogendealer bei der Bombardierung weitgehend ausgeschaltet worden?

Wir alle wissen, was mit diesem Polizeichef geschehen würde. Er würde sofort beurlaubt und vor Gericht gestellt – und zwar nicht wegen fahrlässiger Tötung, sondern wegen Totschlags, vielleicht sogar wegen Mordes. […] Warum ist das, was in der Innenpolitik eine Katastrophe, ein Verbrechen ist, in der Außenpolitik eine Heldentat? Warum darf man, sobald man die Grenzen seines eigenen Landes überschreitet, Dinge tun, die zu Hause kriminell sind? Sind 5000 unschuldig getötete afghanische Zivilpersonen weniger wert als 3000 unschuldig getötete Amerikaner? Heißt es in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung neuerdings statt „All men are created equal“, nur noch „All Americans are created equal"?“ […]

„Geradezu genussvoll nutzen […] alle Gewaltherrscher der Welt inzwischen die Antiterror-Rhetorik des Westens, um ihre politischen Gegner als vogelfreie Terroristen zu denunzieren und noch brutaler zu bekämpfen. Wann weisen wir endlich mit dem selben Nachdruck, mit dem wir für eine konsequente Bekämpfung des internationalen Terrorismus eintreten, die vielen Diktatoren und Schreckensherrscher dieser Welt in die Schranken? Noch einmal: Die Taliban haben kein Mitleid verdient. Aber rechtfertigt das, gefangene Taliban wie Tiere in Käfigen zu halten und der Weltöffentlichkeit vorzuführen? Zeigt sich die Stärke eines Rechtsstaates nicht gerade darin, wie er seine schlimmsten Feinde behandelt? Dass er ihnen nie ihre Würde nimmt? Dass er bei der Bekämpfung des Unrechts nie den Boden des Rechts verlässt? Dass er, wie es Papst Johannes Paul II. nach dem 11. September ausgedrückt hat, nie der Versuchung des Hasses nachgibt‘?“

(Jürgen Todenhöfer, entwicklungspolitischer Sprecher der CDU/CSU im Bundestag 1972–1990,
Der Flop – Über den Umgang mit der Wahrheit im Antiterrorkrieg;
Süddeutsche Zeitung, 11.02.02, S. 14.)

IV Empfehlungen an die deutsche und europäische Politik: Weichen für eine Weltinnenpolitik stellen

Die politischen Reaktionen auf den 11. September bewegten sich weitgehend in hergebrachten Bahnen: Altbekannte Freund-Feind-Schemata traten hervor, die primitive Logik militärischer Stärke ebenso wie die Hilflosigkeit des Gesinnungspazifismus, sowohl bedingungslose Treueschwüre in Richtung USA wie kruder Antiamerikanismus wurden laut. So verläuft auch die Weltpolitik in weitgehend alten Handlungsmustern. Gleichzeitig lassen sich aber hier und da zukunftsfähige Dynamiken erkennen, die sich gegen die in den beiden ersten Szenarien skizzierten Entwicklungen richten: eine Aufwertung der UNO; die Suche Europas nach einer eigenen Rolle in der Weltpolitik; ein Keim von Multilateralismus in der Anti-Terror-Allianz; die erhöhte Aufmerksamkeit der politischen Klassen und der Öffentlichkeit für die weltpolitischen Verflechtungen und die intensivierten Diskussionen über Weltinnenpolitik und Global Governance. Die hierin liegenden Chancen gilt es in der augenblicklich noch offenen weltpolitischen Situation zu nutzen und die Trends in Richtung einer kooperativen Weltordnung zu verstärken.

1 Strategische Orientierungen für eine Politik gegenüber der islamisch geprägten Welt

Die westliche Politik gegenüber der islamisch geprägten Welt muß auf drei Ebenen funktionieren: der Wahrnehmung eigener Interessen (etwa der Sicherung der Energieversorgung), der Unterstützung einer friedlichen, kooperativen und demokratischen Politik in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sowie der Herstellung einer Kultur der Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den beiden Regionen. Bisher wird der erste Punkt meist auf Kosten der beiden anderen verfolgt: nicht zu Unrecht gewinnen viele Muslime im Nahen und Mittleren Osten den Eindruck, dass der Westen seine Eigeninteressen über die Nutzung lokaler Machteliten mit geringer Rücksicht auf die betroffen Länder und ihre Bevölkerungen durchsetzt. Dies mag kurzfristig erfolgreich und praktikabel sein, untergräbt auf Dauer aber gerade die Eliten, auf die man sich stützt, trägt damit zu einer akuten oder latenten Instabilität bei.

Die europäische Politik sollte stärker darauf zielen, zu einem ausgewogeneren Gleichgewicht zwischen der Interessenswahrnehmung, der Schaffung einer regionalen Kooperationskultur und der Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerungsmehrheiten in der islamischen Welt zu gelangen. Dazu ist von westlicher Seite ein weiterer Abbau des Feindbildes nötig, das durch die Anschläge des 11. September wieder verfestigt wurde. Nur so kann die schädliche Arroganz gegenüber der islamisch geprägten Welt überwunden und einer partnerschaftlichen Kooperation Platz machen, bei der die Interessen der dortigen Gesellschaften ein stärkeres Gewicht bekommen, als die wirtschaftliche und politische Kumpanei mit lokalen Diktaturen und korrupten Machteliten.

Empfehlung:

- Die Politik des Westens gegenüber der islamischen Welt muss drei Dimensionen miteinander verknüpfen und in ein Gleichgewicht bringen: erstens die Wahrnehmung eigener Interessen (z.B. Sicherung der Energieversorgung, Stärkung von demokratischen und friedlichen Regierungen), zweitens sichtbare und auf fairen Interessenausgleich basierende Beiträge zur Lösung des Konfliktes zwischen Israel und den Palästinenser sowie drittens die Herstellung einer Kultur der Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der islamischen Welt, die den Abbau kulturalistischer Feindbilder und eine menschenrechtsorientierte Politik – auch gegenüber „befreundeten Regierungen“, wie z.B. dem Regime Saudi Arabiens – voraussetzt.

Regionalkonflikte

Ein Schlüssel zum präventiven Umgang mit politischer Gewalt und Terrorismus liegt in verstärkten Lösungsanstrengungen für Regionalkonflikte mit besonderem Terrorismusbezug. Dies ist aus zwei Gründen erforderlich: zum Austrocknen des Rekrutierungspotenzials für Terroristen und zur Entschärfung des symbolischen Mobilisierungspotenzials bestimmter Schlüsselkonflikte. Von Konfliktprävention und -bearbeitung wurde in der Vergangenheit oft gesprochen, aber es wurde wenig präventiv gehandelt. Nach dem Abzug der Sowjetunion aus Afghanistan wurden das Land und sein chronischer Gewaltkonflikt über ein Jahrzehnt ignoriert. Nur so konnte sich Afghanistan zu einem Zentrum regionaler Instabilität und des Gewaltexports entwickeln. Der Kaschmirkonflikt wird seit langem von der westlichen Außenpolitik vernachlässigt, um die Beziehungen zu Indien nicht zu gefährden. Der Palästinakonflikt wurde nur halbherzig behandelt, um Israel keine Schwierigkeiten zu bereiten. Auch die russischen Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien und andere Konfliktpunkte in Gebieten der ehemaligen Sowjetunion werden von westlichen Regierungen mit großer Zurückhaltung behandelt, um Moskau nicht zu irritieren.

In solchen Fällen wäre politischer Druck angebracht, um beispielsweise von Indien die Respektierung der Menschenrechte in Kaschmir und einen Dialog mit den Kaschmiris, von Israel das Ende der völkerrechtswidrigen Besetzung der Westbank und die Räumung der ebenfalls illegalen Siedlungen zu verlangen – und beides auch durchzusetzen. Insbesondere im letzteren Falle stellt sich die Frage, ob ein Durchbrechen der Gewaltspirale beider Seiten nicht nur durch die Oktroyierung einer gerechten und nachhaltigen Friedensregelung von außen (durch die USA und die EU im Rahmen der UNO) möglich ist, die auch gegen Widerstände von Israelis und Palästinensern durchgesetzt werden müsste.

Hier besteht ein offensichtlicher Widerspruch zwischen konstruktiver Konfliktbearbeitung und der taktischen Rücksichtnahme auf befreundete Regierungen. Wenn aktive Gewalt- und Terrorismusprävention tatsächlich zur außenpolitischen Priorität werden soll, setzt dies die tatsächliche Lösung – und nicht nur das diplomatische Management – der Schlüsselkonflikte voraus. Ein erster Schritt wären internationale Beobachter, ein zweiter die unparteiliche Durchsetzung allgemeingültiger Rechtsprinzipien nach den gleichen Maßstäben und nicht nach politischen Opportunitäten. Solche Maßnahmen würden in der islamische Welt ein glaubwürdiges Symbol liefern und zeigen, dass der Westen die UNO und das Völkerrecht nicht nur zur Wahrung der eigenen Interessen oder seiner Verbündeten einzusetzen bereit ist, sondern auch zum Schutz von Muslimen. Außerdem müsste der Westen das Verhältnis zur befreundeten Regierung in Saudi Arabien überprüfen, die seit Jahren islamistische Bewegungen in diversen Ländern unterstützt und international vernetzt.

Entwicklungspolitische Kooperation mit Afghanistan

Für eine friedensorientierte Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan sind folgende Risiken bei der Umsetzung von Maßnahmen zu berücksichtigen:

- Afghanistan ist weiterhin eine„Konfliktgesellschaft“, d.h. das Land ist gekennzeichnet von gewaltsamer Konfliktaustragung und hoher gesellschaftlicher Fragmentierung.
- Externe Hilfe ist in einer solchen Situation immer Bestandteil dieses gewaltsamen Konfliktkontextes, insbesondere bei einem massiven Transfer von Ressourcen, wie er für Afghanistan geplant ist.
- Nicht alle Kapazitäten sind„Friedenskapazitäten"; für verschiedene Akteure erscheint die Weiterführung des Krieges „lohnender“ als eine zukünftige Friedenssituation. Insofern ist die Verstetigung bzw. die Zunahme von„Gewaltmärkten“ mit „Warlords“ als„Schmuggelbaronen“ und„Sicherheitsdiensten“ als Profiteuren nicht auszuschließen.
- Die zeitweise Teilnahme am zukünftigen„Entwicklungsmarkt“ bedeutet nicht automatisch das Ende der alten noch dominanten Strukturen, sie birgt statt dessen ein hohes Risiko, sich darüber neue Pfründe zu sichern."

(Quelle: Gruppe Friedensentwicklung FriEnt (BMZ, EED, FES, GTZ, Konsortium ZDF, KZE/Misereor, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung/INEF), Ansatzpunkte und Risiken der Aufbauarbeit in Afghanistan, Bonn am 18.12.01)

Die westliche Politik zur Lösung von Regionalkonflikten muss einen langen Atem haben sowie auf vorsichtige und kluge Einmischung ausgerichtet sein. Nicht alle Konflikte sind an jedem Punkt des Konfliktverlaufs immer lösbar. Häufig wäre bereits viel gewonnen, die eigene Politik zuerst einmal langfristig in eine Richtung umzuorientieren, die Konflikte nicht noch eskaliert oder weiter verkompliziert. Verstärkte Zurückhaltung bei Rüstungsexporten, wirksame Mechanismen zur Kontrolle von Geldwäsche, stabilisierende Maßnahmen für lokale Märkte und eine sorgfältige Überprüfung sozialschädlicher Strukturanpassungsprogramme wären Beispiele.

Empfehlungen:

- Ein Schlüssel zum präventiven Umgang mit Gewalt und Terrorismus in der Weltpolitik liegt im präventiven Umgang mit Regionalkonflikten, die einen besonderen Terrorismusbezug aufweisen. Dies gilt seit langer Zeit z. B. für den Kaschmir-, den Tschetschenien- und den Palästinakonflikt.
- Ohne massive Anstrengungen zur Lösung dieser Konflikte lassen sich Rekrutierungspotenziale für Terroristen nicht austrocknen. Diese Konflikte sind zudem von großer symbolischer Bedeutung für das Verhältnis des Westens zur islamischen Welt.
- Über Konfliktprävention wird seit langem gesprochen – jedoch wenig bewegt. Nicht selten stehen taktische Rücksichtnahmen gegenüber befreundeten Regierungen erfolgversprechenden Ansätzen konstruktiver Konfliktbearbeitung im Wege. Dies gilt besonders eklatant im Palästinakonflikt. Die Folge: unterlassene oder einseitige Interventionen können konfliktverschärfend wirken.
- Die Investitionen Deutschlands und der EU in interkulturelle Dialoge sind seit Jahren rückläufig. Diese angesichts der Globalisierung groteske Fehlentwicklung muss rasch korrigiert werden.

Dialoge der Gesellschaften

Interkulturelle Dialoge können einen wichtigen Beitrag zur präventiven Gewaltbekämpfung im Nord-Süd-Kontext (hier: zwischen dem Westen und dem islamischen Kulturkreis) leisten. Es wäre allerdings dringend ratsam, solche Dialoge nicht nur zu proklamieren, sondern selbst ernsthaft zu führen. Bedenklich ist, dass Programme des interkulturellen Dialoges in den letzten Jahren eher ausgedünnt statt verstärkt wurden.

Interkulturelle Dialoge müssen aus dem Ghetto der interreligiösen Gespräche befreit und in gleicher Augenhöhe zur Diskussion konkreter Konfliktpunkte stattfinden. Eine Diskurskultur der Belehrung des Gegenübers und kultureller Hochmut führt zu weiterer Verhärtung. Der Dialog kann als kurzfristige Maßnahme medienwirksamer Auftritte allein keinen Erfolg haben. Er sollte sich vielmehr am deutsch-französischen, deutsch-israelischen und deutsch-polnischen Versöhnungsprozess orientieren, indem er als Dialog der Gesellschaften angelegt wird. Gelegentliche Konferenzen prominenter Persönlichkeiten sind sinnvoll, greifen aber viel zu kurz. Nötig sind konkrete, dauerhafte Kooperationsprojekte, Austauschprogramme auf allen gesellschaftlichen Ebenen, intensive Diskussionsprozesse über die eigenen Versäumnisse auf beiden Seiten. Letztlich besteht aber die Voraussetzung jedes erfolgreichen Dialoges darin, ihn in wechselseitigem Respekt und zwischen Gleichen zu führen – eine

Bedingung, die im westlich-islamischen Dialog noch lange nicht erfüllt ist.

„Menschen, die ihr Leben in Furcht vor anderen Kulturen verbringen und für diese kein Verständnis haben, neigen eher zu Taten des Hasses, der Gewalt und der Vernichtung gegen einen vermeintlichen „Feind". Jene, die sich mit den Kulturen der anderen auseinander setzen und im Austausch über kulturelle Grenzen hinweg etwas über sie lernen, werden eher dazu neigen, Vielfalt als Stärke anzusehen."

(Kofi Annan, in: *Brücken in die Zukunft. Ein Manifest für den Dialog der Kulturen,* Frankfurt 2001, herausgegeben von der Stiftung Entwicklung und Frieden)

2 Entwicklungspolitik als strategische Dimension zukunftsfähiger Außen- und Weltinnenpolitik

Internationale Beziehungen und kooperative Weltinnenpolitik erfordern in Zukunft die Überwindung der klassischen Trennung der Politikfelder Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Außenwirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik.

Kooperative Weltinnenpolitik ist ohne oder gegen die Länder jenseits von G-8 und G-20 unmöglich. Die Außen- und Entwicklungspolitik können die globalen Probleme, auch das der politischen Gewalt, nicht alleine lösen, sondern haben nur gemeinsam eine Chance auf dauerhafte Wirksamkeit. In diesem Rahmen muss auch die Entwicklungspolitik zu einem zentralen Baustein der Gestaltung der Außenbeziehungen und von Global Governance weiterentwickelt werden. Sie verfügt über strategische Ressourcen und Pioniererfahrungen: ihre globalen Netzwerke, weltweiten Kooperationserfahrungen, ihre vergleichsweise dichten Beziehungen zu Ländern, die bisher in der Weltpolitik nicht interessierten, grenzüberschreitend gewachsene Vertrauensbeziehungen und die in der entwicklungspolitischen „Gemeinde" verankerten globalen und interkulturellen Sichtweisen und Handlungskompetenzen sind von großer Bedeutung, wenn Weltinnenpolitik gelingen soll. Außen- und Entwicklungspolitik können in Bezug auf den Umgang mit internationaler Gewalt und Terrorismus nur im Tandem erfolgreich sein.

Von der klassischen Entwicklungspolitik zur globalen Strukturpolitik: ein Quantensprung ist notwendig

Entwicklungspolitik kann Beiträge zum Wiederaufbau Afghanistans leisten. Sie muss wie die Außenpolitik insgesamt ihre Strategie gegenüber den islamischen Ländern überdenken. Es gilt neue Konzepte zu entwickeln, um den Staatenzerfall zu verhindern. Die Entwicklungspolitik kann keine kurzfristigen Lösungen zur Bekämpfung des globalen Terrorismus anbieten. Doch die Bundesregierung verfügt mit ihrem Konzept von „Entwicklungspolitik als globaler Strukturpolitik" über ein zukunftsweisendes Leitbild, das in längerer Perspektive Antworten auf einige Kernprobleme der Weltpolitik geben kann, ohne deren Überwindung die Austrocknung von Gewaltmilieus in der Weltgesellschaft und eine kooperative Weltpolitik chancenlos sind. Damit die konzeptionelle Neuorientierung politisch wirksam werden kann, müssen sämtliche außenpolitisch relevanten Agenturen der Regierung (AA, BMZ, BMVg, BMF) zu einer integrierten Politik der Beeinflussung der globalen Strukturen zusammenfinden.

In diesem Rahmen muss die Entwicklungspolitik als integraler Teil der Außenbeziehungen politisch aufgewertet werden und über hinreichend Mittel verfügen. Globale Strukturpolitik zielt auf die Beeinflussung von fünf Dimensionen ab:

- Unterentwicklung, Gesellschafts- und Staatenzerfall gefährden den Frieden. Globale Strukturpolitik muss daher weiterhin darauf abzielen, endogene Entwicklungspotenziale von Ländern durch strukturbildende Anstöße zu stärken. Armutsbekämpfung, der Aufbau weltmarktfähiger und ökologisch verträglicher Wirtschaftsstrukturen sowie die Stärkung leistungsfähiger demokratischer Institutionen und tragfähiger Rechtssysteme sind zentrale Bausteine nachhaltiger Entwicklung und aktiver Konfliktprävention. In diesem Feld verfügt die Entwicklungspolitik über vielfältige Erfahrungen. Ihre Wirkungen können potenziert werden, wenn sie mit der Außen-, aber auch der Umwelt- und Technologiepolitik klug verzahnt würde. Zudem muss die Entwicklungspolitik eindeutige Anreizsysteme schaffen, um korrupte oder wenig entwicklungsorientierte Eliten an ihre Eigenverantwortung zu erinnern. Regierungen, die Armutsbekämpfung, Bildung, Reformen in Richtung Demokratie und internationale Verpflichtungen ernst nehmen, sollten wirkungsvoll unterstützt werden.

- Globale Strukturpolitik muss zur Mitgestaltung der globalen Rahmenbedingungen (z.B. WTO, internationales Finanzsystem, globale Umweltordnung) beitragen, weil die Entwicklungschancen im Süden zunehmend von globalen Dynamiken abhängen. Der Schlüssel zum Erfolg besteht in der Zusammenarbeit der Fachministerien und dem Kanzleramt. Dabei müssen entwicklungspolitische Erwägungen und Politikansätze auch Konfliktfähigkeit gegenüber anderen Ressorts und kurzfristigen Wirtschaftsinteressen gewinnen. Entwicklungspolitik muß in diesem Rahmen ganz neue Kompetenzen jenseits des klassischen Projektmanagements entwickeln. Bisher sind die personellen Kapazitäten im BMZ, die darauf ausgerichtet sind, sich systematisch mit Fragen der Weltwirtschaftsordnung, der globalen Umweltpolitik oder auch den Reformen von Weltbank und IWF zu beschäftigen, völlig unterentwickelt.

- Globale Strukturpolitik muss dazu beitragen, die Übermacht der OECD-Welt in den internationalen Verhandlungssystemen in ein ausgeglicheneres Verhältnis zu überführen und damit für mehr Chancengleichheit und Fairness zu sorgen. Im Prozess der Herausbildung

neuer globaler Regelwerke der Weltinnenpolitik des 21. Jahrhunderts müssen die Stimmen aus Entwicklungsländern wirkungsvoll vertreten werden können. Es geht um die Erweiterung ihrer Handlungsspielräume in internationalen Foren, aber auch um die Unterstützung von Ansätzen regionaler Kooperation im Süden, mit dem Ziel der Bündelung von Verhandlungsmacht.

- Globale Strukturpolitik soll nicht nur Probleme in Entwicklungsländern lösen helfen, sondern auch Beiträge zur Bewältigung von Weltproblemen (z.B. globale Armut, Klimawandel, Migration, AIDS, globaler Terrorismus) leisten, die die internationale Sicherheit und Stabilität gefährden. Ansätze hierzu gibt es: den von der Bundesregierung verabschiedeten Aktionsplan 2015 mit dem Ziel der Halbierung der absoluten Armut; neue Instrumente zur präventiven Konfliktbearbeitung, die Entschuldungsinitiative. Angesichts sinkender Mittel existiert jedoch auch der Trend, sich zu überfordern und zu verzetteln. Auf Dauer kann die Entwicklungspolitik nicht immer komplexere Aufgaben mit immer weniger Mitteln übernehmen. Hier ist Ehrlichkeit gefragt: Strategien zur Bewältigung der Welt- und Entwicklungsprobleme sind nicht zum Nulltarif zu haben. Gelingt ein solcher Politikwechsel nicht, bleiben die Möglichkeiten der Entwicklungspolitik und präventiven Außenpolitik begrenzt. Sie sollten sich dann auf zentrale Arbeitsschwerpunkte konzentrieren, statt ihre Aufgaben – wie in der Vergangenheit – permanent auszudehnen.

- Kontexte, in denen Industrie- und Entwicklungsländer *gemeinsam* an der Lösung *gemeinsamer* Probleme arbeiten, müssen erweitert werden: Aus der Nord-Süd-Entwicklungspolitik würde sich dann eine globale Zusammenarbeit entwickeln. Hierfür gibt es bisher nur wenige Beispiele. Sie müssten multipliziert werden, auch um die Kooperationsblockaden in der Weltpolitik abzutragen. Konvergierende Sichtweisen, gemeinsame Normen und Interessen, Reziprozität und Vertrauen fallen nicht vom Himmel. Sie entstehen vielmehr am ehesten durch die gemeinsame Bearbeitung von Konflikten, Problemen und Herausforderungen. An Arbeitsfeldern mangelt es nicht: globale Regelwerke und Institutionen müssen geschaffen und weiterentwickelt werden; Ignoranz und globale Sprachlosigkeit können nur durch gemeinsame Projekte in Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft und Politik aufgebrochen werden.

Globale Strukturpolitik muss zur wichtigen Säule einer an langfristigen Eigeninteressen orientieren deutschen Außenpolitik werden. Darüber hinaus gilt es, die Entwicklungspolitik im europäischen Maßstab zu vernetzen, um globale Gestaltungskraft zu gewinnen. Sie darf nicht die Summe der nationalen Anstrengungen bleiben, sondern muss in bezug auf Länder und Arbeitsschwerpunkte sowie jeweiligen Spezialisierungsvorteilen auf komplementärer Arbeitsteilung aufbauen. Die europäische Entwicklungspolitik muss im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einen deutlich höheren Stellenwert bekommen.

Empfehlungen:

- Die Entwicklungspolitik kann keine kurzfristigen Beiträge zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus anbieten. Aber ohne Verdichtung der Kooperationsbeziehungen der OECD-Länder mit allen Weltregionen können eine „gerechte Globalisierung“ (Gerhard Schröder) und eine kooperative Weltinnenpolitik nicht entstehen. Zentrale Weltprobleme des 21. Jahrhunderts blieben dann unlösbar.
- Die deutsche Entwicklungspolitik muss verstärkt mit der Außen- und Sicherheitspolitik, der Finanz- und Außenwirtschaftspolitik sowie der Umweltpolitik verzahnt werden. Entwicklungspolitik als scheinbar interessenfreie Nischenpolitik hat keine Zukunft.
- Das Konzept der deutschen Bundesregierung zur „Entwicklungspolitik als globaler Strukturpolitik“ ist zukunftsweisend. Beiträge zur Stärkung der Entwicklungspotenziale von Ländern, die Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen, Anstöße zur Verringerung der Übermacht der OECD-Länder in den internationalen Verhandlungssystemen und Initiativen zur Bewältigung von Weltproblemen müssen verknüpft werden. Doch ohne zusätzliche Mittel, den Aufbau neuer Kompetenzen jenseits der klassischen Projektarbeit, eine engere Kooperation mit Wissenschaft und Wirtschaft sowie dem Zusammenspiel der Ressorts bleibt das Konzept wirkungslos.

3 Weltinnenrecht als Grundlage von Weltinnenpolitik

Die Anschläge des 11. September, der transnationale Terrorismus und das Phänomen der Privatisierung von Gewalt verweisen auf die Grenzen nationalen Rechts (in einer entgrenzten Welt) und des klassischen Völkerrechts (als Vertragssystem zwischen Staaten). Kooperative Weltinnenpolitik ist auf die Herausbildung eines Weltinnenrechts angewiesen, das zunehmend auch Individuen mit Rechten ausstattet. Auch die Geschichte der Nationalstaaten lehrt, dass Recht ein zentrales Instrument zur Zivilisierung von Macht und die Grundlage von Demokratie ist. Ansatzpunkte, wie die bestehenden Formen des Menschenrechtsschutzes auf regionaler Ebene (Europa, Amerika) und andere Ansatzpunkte globaler Verrechtlichung (wie die UN-Tribunale zu Jugoslawien und Ruanda, der Streitschlichtungsmechanismen der WTO, Konventionen im Umwelt- oder auch Abrüstungsbereich, Umwelt- und Sozialstandards für Multinationale Unternehmen) müssen sukzessive zu einer globalen Rechtsordnung weiterentwickelt werden. Globale Sicherheitspolitik kann nur durch globale Verrechtlichung Legitimation gewinnen:

- Zentraler Baustein des zukünftigen Weltinnenrechts wird der ständige Internationale Strafgerichtshof (International Criminal Court, ICC) sein, dessen Statut 1998 in Rom beschlossen wurde. Der ICC wird für vier besonders schwere Kernverbrechen, nämlich Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen des Angriffskrieges zuständig sein. Er ist auch eine wichtige rechtsstaatliche Antwort auf transnationalen Terror und entgrenzte privatisierte Gewalt. Es ist unverständlich, dass die Bush-Regierung ihre Vorbehalte gegen den ICC (der bei Henry Kissinger Assoziationen an „Inquisition und Hexenjagd" ausgelöst hat) nach dem 11. September nicht aufgibt, sondern noch weiter verschärft, indem sie eine Gesetzesinitiative des Senators Jesse Helms unterstützt. Dieser will nicht nur US-amerikanischen Behörden verbieten, mit dem Strafgerichtshof zu kooperieren, sondern zudem Staaten, die dem ICC beitreten, mit Sanktionen drohen. Noch fehlen 10 Ratifikationen (Stand 30. Januar 2002), damit der Vertrag von Rom in Kraft treten und das Gericht in Den Haag seine Arbeit aufnehmen kann. Deutschland und die EU sollten weiterhin weltweit für den ICC werben, damit mehr als die vorgeschriebenen 60 Ratifizierungen erfolgen und eine breite Legitimation für den ICC entsteht.

- Da die Errichtung des ICC noch einige Zeit beanspruchen wird, könnte ein UN-ad hoc Gericht für transnationalen Terrorismus erwogen werden, um die Terroristen der Al-Qaida zur Verantwortung zu ziehen. Eine solche Lösung ist der Absicht von Präsident Bush vorzuziehen, die Terroristen vor US-amerikanische Militärtribunale zu stellen und damit rechtsstaatliche Prinzipien auszuhebeln. Die völkerrechtlich und menschenrechtlich bedenkliche Behandlung der Gefangenen des Afghanistankrieges in Guantánamo bildet nur die Spitze des Eisberges. Bei ihnen handelt es sich entweder um Kriegsgefangene, die entsprechend behandelt werden müssten – oder um Kriminelle, die zumindest Anspruch auf einen Verteidiger hätten. Den Gefangenen als sogenannten „illegalen Kämpfern" jeglichen Rechtsschutz vorzuenthalten und sie entwürdigend zu behandeln, entspricht weder den Prinzipien der westlichen Zivilisation – um deren Verteidigung es doch gehen soll – noch dem Völkerrecht. Nur wenn die Verfolgung und Verurteilung der Terroristen auf einwandfrei rechtsstaatlicher Grundlagen geschieht, kann sie langfristig erfolgreich sein und weltweit ein Bewusstsein für Recht und Gerechtigkeit verankern. Dazu zählt auch die Beachtung des in völkerrechtlichen Verträgen verankerten Kriegsrechtes (ius in bello).

- Der 11. September, die Milzbrandanschläge und die Drohungen Al-Qaidas mit Massenvernichtungswaffen haben die Bedeutung globaler Konventionen zur Kontrolle und zum Abbau von chemischen, biologischen und atomaren Waffen erneut unterstrichen. Die EU sollte Initiativen in diese Richtung nachhaltig unterstützen und voranbringen. Es ist ein Trauerspiel, dass die USA im Dezember 2001 ein Zusatzprotokoll zur Biowaffen-Konvention, das die internationale Kontrolle der B-Waffenproduktion sichern sollte, trotz großer Kompromissbereitschaft der EU und anderer Verhandlungspartner, zu Fall gebracht haben und im gleichen Monat den ABM-Vertrag aufkündigte. Es steht nicht gut um die Entwicklung des Weltinnenrechts, wenn sich die westliche Führungsmacht verweigert.

- Einen weiteren Beitrag auf dem Weg zu einem tragfähigen Weltinnenrecht sollte die Schaffung eines Weltinterventionsgerichts bilden. Dieses sollte im Rahmen der Vereinten Nationen die Gewaltenteilung zwischen Judikative und Exekutive herstellen. Der UN-Sicherheitsrat ist de facto zugleich „Weltinterventionsgericht" und „Weltpolizei", gehorcht jedoch vor allem der machtpolitischen Logik seiner Mitglieder. Dem Sicherheitsrat sollte daher ein unabhängiges Weltinterventionsgericht zur Seite gestellt werden, das zu einer Art Verfassungsgerichtshof der UNO werden könnte, um die Entscheidungen des Sicherheitsrates und anderer UNO-Instanzen auf ihre Übereinstimmungen mit dem Völkerrecht zu überprüfen. Jenseits politischer Kalküle und Machtkonstellationen sollte ein solches Gericht zunächst prüfen, ob Rechtsbrüche in den fraglichen Ländern vorliegen, die einen Gewalteinsatz und militärische Interventionen durch die UNO rechtfertigen. Ein solches Tandem von politischer und juristischer Sicherheitspolitik im Rahmen der UN würde die Gefahr von Willkür und „Interventionen à la carte" begrenzen.

Nationale Rechtsstaatlichkeit schützen

Globale Verrechtlichung baut auf nationaler Rechtsstaatlichkeit auf. Es beunruhigt daher, dass nach dem 11. September in vielen westlichen Ländern eine Renaissance des Sicherheitsstaates, die Beschneidung von Bürger- und Freiheitsrechten sowie die Verschärfung von Ausländerrechten zu beobachten sind. Angesehene US-amerikanische Medien diskutierten nach den Terroranschlägen die Anwendung von Folter oder die Abschiebung von verdächtigen Personen in befreundete Folterstaaten, um sie dort zum Reden zu bringen. Mehr als 1000 verdächtige Ausländer, vor allem arabischer Herkunft, wurden nach dem 11. September in den USA inhaftiert, ohne dass gegen sie Anklage erhoben wurde. Auch in Großbritannien sollen Ausländer, wenn sie terroristischer Verbindungen verdächtig werden, beliebig lange festgehalten werden können, wenn der Innenminister diese Verfügung alle sechs Monate bestätigt. Ein solches Vorgehen steht in krassem Widerspruch zu rechtsstaatlichen Prinzipien und zur Europäischen Menschenrechtskonvention. In Deutschland ist die Bereitschaft ebenfalls groß, im Namen der Terrorbekämpfung Freiheitsrechte einzuschränken. Erinnerungswürdig ist die Mahnung von Benjamin Franklin, einem der Gründerväter der Vereinigten Staaten, dass wer die Freiheit aufgibt, um Sicherheit zu gewinnen, am Ende beides verlieren wird.

Empfehlungen:

- Zentraler Baustein des Weltinnenrechts wird der Internationale Strafgerichtshof (ICC) sein. Deutschland und die EU sollten weiterhin weltweit für die Ratifizierung des Vertrages von Rom zur Einrichtung des ICC werben, damit eine breite Legitimation für den Weltstrafgerichtshof entsteht.
- Die Schaffung eines Weltinterventionsgerichts würde die Gewaltenteilung zwischen Judikative und Exekutive in den Vereinten Nationen herstellen. Das Gericht sollte jenseits politischer Machtkalküle prüfen, ob in fraglichen Ländern Rechtsbrüche vorliegen, die militärische Interventionen rechtfertigen.

4 Kooperative Gestaltungsmacht Europa statt „luxuriöses Protektorat"

Welche Rolle soll und kann die EU in der Weltinnenpolitik des 21. Jahrhunderts spielen? Die Ereignisse des 11. September haben zunächst die Schwächen der noch jungen EU-Außenpolitik offengelegt: Vielstimmigkeit, verschlungene Entscheidungswege, fehlende Gestaltungskraft und eine „Renaissance der Hauptstädte" bestimmten das Bild. Vor allem London, Berlin und Paris kämpften darum, ihr jeweiliges Gewicht in der Weltordnung des 21. Jahrhunderts zu erhöhen und zu bevorzugten Partnern der USA zu werden. Sie schwächten damit das Projekt einer gemeinsamen EU-Außenpolitik.

Brzezinski hat diese Kakophonie innerhalb der EU in der Washington Post süffisant kommentiert: „In the American-European relationship a fundamentally important ingredient continues to be missing: Europe.There is no Europe as such that is joining America in its long-term campaign; … what most European states can actually offer falls far short of the earlier rhetoric from some of them regarding Europe's allegedly increasing, autonomous global security role'."

In den Wochen nach dem 11. September standen die Zeichen in der Weltpolitik in Richtung eines multilateral gestützten US-Unilateralismus. Die EU sollte diesem Trend gegensteuern. Dazu muss sie ihr weltpolitisches Gewicht gemeinsam und offensiver zur Geltung bringen. Die Alternative dazu wäre eine EU, die sich in der Weltpolitik, wie Egon Bahr formulierte, als subalterner Partner in einem „luxuriösen Protektorat" mit „großzügiger Mitbestimmung" unter US-amerikanischer Hegemonie einrichtete.

Europäische Beiträge zur Weltinnenpolitik

Die EU sollte der Versuchung widerstehen, eine (kleine) globale Hegemonialmacht werden und etwa militärisch mit den USA gleichziehen zu wollen. Weltinnenpolitik wird zwar nicht ohne an globales Recht gebundene militärische Kapazitäten auskommen. Doch die originären Beiträge der EU zu einem Prozess der Zivilisierung der Weltpolitik sowie die notwendigen Innovationen, die einen Übergang von der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts zu einer Weltinnenpolitik des 21. Jahrhunderts ermöglichen, liegen jenseits des Militärischen:

- Die große historische Leistung der EU bestand darin, nach zwei verheerenden Kriegen die Beziehungen ihrer Mitgliedsländer auf eine stabile und friedliche Grundlage zu stellen. In einer instabilen Welt ist die EU ein wichtiges Stabilitätszentrum. Durch die angestrebte Erweiterung nach Osten" sowie den Balkan-Stabilitätspakt leistet die EU einen wichtigen Beitrag zur Ausdehnung dieser Stabilitätszone und demokratischen Friedensregion. Stabilität in Europa bedeutet auch mehr Stabilität in einer global vernetzten Welt. Dieses in der Welt bisher einmalige Vorhaben der Verdichtung von Kooperation bis hin zur Vergemeinschaftung ganzer Politikfelder über viele territoriale Grenzen hinweg und deren *international wirksame Stabilitätsgewinne* kann in anderen Weltregionen Vorbildfunktion übernehmen. Die EU sollte vor allem ihre Schlüsselkompetenzen einer verdichteten Kooperationskultur in die Weltinnenpolitik einbringen, statt rückwärtsgewandt Sicherheit zunehmend wieder in militärischen Kategorien wahrzunehmen und eine „Enttabuisierung des Militärischen in der Außenpolitik" zu betreiben.
- Die Krisenanfälligkeit einer ungezügelten globalen Marktwirtschaft und deren soziale Polarisierungsdynamik gefährden die internationale Stabilität. Die EU kann und sollte zum *Projekt eines sozialen Kapitalismus ausgebaut werden*. Dies gelingt nur, wenn Marktwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit, soziale Entwicklung, Gerechtigkeit und Chancengleichheit noch stärker als bisher zusammengedacht werden. Soziale Demokratie muss die Kräfte des Marktes nutzen und dessen destruktive Kräfte bändigen. Dieses Leitbild darf gerade unter den Bedingungen sich beschleunigender Globalisierung nicht aufgegeben werden. Vielmehr muss es globalisierungstauglich „neu erfunden" und in die Reformprozesse in Weltbank, IWF und WTO eingebracht werden. Die Stärkung der UN, die globale Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, die Unterstützung multilateraler und ziviler Lösungen in der Weltpolitik sowie die Förderung von Kooperation und Integration in den Weltregionen können nur gelingen, wenn die EU sie ins Zentrum ihrer Politik rückt. Gelingt es der EU, ein *kooperatives und soziales Globalisierungsprojekt* sowie Ansätze einer auf Fairness zielenden Weltinnenpolitik zu entwickeln, kann sie zu einem interessanten Partner in der Weltpolitik werden und die Richtung des globalen Wandels mitgestalten.
- Das entscheidende Kapital der EU in der neuen Weltpolitik besteht in den Erfahrungen aus vier Dekaden dichter Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten. Was jahrzehntelang von vielen Beobachtern als (hoher) Preis und (ineffektiver) Ballast im Dienste der friedensschaffenden Funktionen der EU gegolten hat, könnte

sich als Prototyp eines Ordnungsmusters erweisen, das nun auch auf globaler Ebene entwickelt werden müsste, um den Globalisierungsfolgen Herr zu werden. *Die EU sollte das Fernziel einer tragfähigen und kooperativen Global Governance-Architektur als europäische Innenpolitik vorwegnehmen.*

„Die Zeit des Unilateralismus ist vorbei. Das ahnt die Welt – und darüber auch in einem Bündnis zu streiten, muss der Inhalt einer verlässlichen Solidarität mit den Vereinigten Staaten sein – wenn diese denn mehr sein soll als eine bloße Formel."

(Antje Vollmer, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages)

- Die *Weiterentwicklung der transatlantischen Beziehungen* ist für eine erfolgreiche Gestaltungsfunktion der EU von zentraler Bedeutung. Ohne oder gegen die USA ist die Herausbildung einer kooperativen Global Governance-Architektur ein aussichtsloses Projekt. Die Beziehungen zwischen den USA und der EU bedürfen jedoch dringend einer gründlichen Erneuerung:

  Erstens sind angesichts der Herausforderungen der Weltinnenpolitik neue gemeinsame Initiativen in unterschiedlichsten Politikfeldern notwendig. Doch die Atlantische Gemeinschaft verfügt jenseits der NATO über keine Institutionen und über keine gemeinsame Vision, um die ökonomischen, sozialen, ökologischen und friedenspolitischen Probleme des 21. Jahrhunderts mit Nachdruck zu bearbeiten.

Auf der Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik (Februar 2002) beklagte auch der außenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Karl Lamers: „Seit der Feststellung des Bündnisfalles hat die NATO nicht mehr stattgefunden."

  Zweitens geht es um ein verändertes Verhältnis zwischen den USA und der EU. Aus den europäischen Juniorpartnern der Vergangenheit muss sich sukzessive ein „Partner EU" entwickeln, der sich nicht mit der Rolle des „luxuriösen Protektorates" abfindet. In diesem Prozess sind Anpassungen auf beiden Seiten notwendig. Die USA werden ihre unbekümmerte Dominanz abbauen müssen, während die EU ihre globale Handlungsfähigkeit erhöhen muss. In diesem Prozess darf die Kritik an unilateralen Irrwegen der USA nicht allein den amerikanischen Intellektuellen oder dem „Economist" überlassen bleiben. Eine ehrliche Kritik am US-amerikanischen Unilateralismus und an der fehlenden Kooperationsbereitschaft der US-Administration in wichtigen Feldern der Weltpolitik sollte ebenso zur Routine der transatlantischen Beziehungen gehören, wie Kritik US-amerikanischer Politiker und Intellektueller an den Schwächen europäischer Außenpolitik. Unter Partnern darf gegenseitige Kritik nicht unter den Verdacht irgendwelcher „Anti-Haltungen" gestellt werden.

Der Zuschnitt des Koordinatensystems der neuen Weltpolitik hängt von den Entscheidungen der handlungsmächtigen Akteure in den kommenden Monaten und Jahren ab. Die deutsche und die EU-Außenpolitik könnten einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Weichen in Richtung einer kooperativen Weltinnenpolitik zu stellen. Die Alternative dazu würde in einer durch dauerhafte Instabilitäten, Unsicherheit und Konfrontation gekennzeichneten Weltgesellschaft liegen.

Empfehlungen:

- Die EU muss globale Gestaltungsmacht werden, weil sie nur so Beiträge zu einer kooperativen Weltinnenpolitik leisten kann. Die Klage über den Unilateralismus der USA ist solange müßig, wie Europa über keine eigenständigen Fähigkeiten zur Mitgestaltung der Weltwirtschaft und -politik des 21. Jahrhunderts verfügt.
- Die EU muss in ihren Grenzen das Konzept eines sozialen Kapitalismus modernisieren und den Bedingungen der Globalisierung anpassen. Zugleich sollte sie Initiativen entfalten, um Schritte in Richtung einer sozialen und auf Chancengleichheit basierenden Weltwirtschaft zu verstärken. Globale Stabilität und Sicherheit sowie Wohlstandsicherung im Norden sind nur im Kontext einer gerechten Globalisierung möglich.
- Die transatlantischen Beziehungen befinden sich in einer Krise. Sie muss genutzt werden, um die Weichenstellungen in Richtung kooperative Weltinnenpolitik voranzutreiben. Dies setzt vor allem wechselseitige Kritikfähigkeit im transatlantischen Dialog voraus. Die EU muss lernen, konkrete Beiträge zur Mitgestaltung der Welt des 21. Jahrhunderts zu entwickeln, globale Verantwortung im Verbund mit anderen Weltregionen zu übernehmen und dafür entsprechende finanzielle Ressourcen zu mobilisieren. Nur so wird sie zu einem gleichwertigen Partner der USA und anderer Mitspieler in der Weltinnenpolitik des 21. Jahrhunderts.

Autoren:

Dr. Brigitte Hamm, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Dr. Jochen Hippler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Dr. Dirk Messner, Wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Dr. Christoph Weller, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Mitunterzeichner:

Prof. Dr. Jörg Calließ, Studienleiter an der Evangelischen Akademie Loccum, Honorar-Professor am Historischen Seminar der Technischen Universität Braunschweig

Roland Kästner, Oberst i. G.

Prof. Paul Kennedy, Professor für Geschichte und Direktor für Internationale Sicherheitsstudien am Institute for International Security Studies, Yale University

Dr. Irmgard Schwaetzer, MdB, Bundesministerin a.D., Mitglied im Kuratorium der Stiftung Entwicklung und Frieden

Die **Stiftung Entwicklung und Frieden** wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt unter Mitwirkung von Ministerpräsident Johannes Rau, jetzt Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland, gegründet. Die überparteiliche und gemeinnützige Stiftung plädiert für eine politische Neuordnung in einer Welt, die zunehmend durch die Globalisierung geprägt ist. Die Arbeit der Stiftung beruht auf drei Prinzipien: globale Verantwortung, überparteilicher und interkultureller Dialog sowie interdisziplinäres Verstehen von Interdependenzen. Für diese Orientierung bürgen die führenden Persönlichkeiten der Stiftung: Ministerpräsident Wolfgang Clement ist Vorsitzender des Kuratoriums. Stellvertretende Vorsitzende sind Ministerpräsident Prof. Dr. Kurt H. Biedenkopf, Regierender Bürgermeister a.D. Eberhard Diepgen und Ministerpräsident Dr. Manfred Stolpe. Dem Vorstand gehören als Vorsitzender Staatssekretär a.D. Volker Kähne und seine Stellvertreter Staatssekretär a.D. Dr. Klaus Dieter Leister und Prof. Dr. Franz Nuscheler an. Vorsitzender des Beirates ist Prof. Dr. Dieter Senghaas. Geschäftsführer der Stiftung ist Dr. Burkhard Könitzer.

In der Reihe **Policy Paper** nehmen namhafte Experten Stellung zu drängenden Fragen der Weltentwicklung. Auch damit will die Stiftung Entwicklung und Frieden sich intensiv an der politischen Diskussion über globale Themen beteiligen und politische Handlungsempfehlungen geben.

Herausgeber:
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Gotenstr. 152
53175 Bonn

Tel. (0228) 9 59 25-0
Fax (0228) 9 59 25-99
eMail: sef@sef-bonn.org

Website:
http://sef-bonn.org

Redaktion: Judith Vorrath

ISSN 1437-2800

© Stiftung Entwicklung und Frieden, März 2002

Ausgewählte Hefte aus der Reihe Policy Paper
(Soweit nicht anders angegeben, sind die Policy Papers in deutscher und englischer Sprache erschienen. Preis pro Heft: € 2,50):

18 *Sicherheit für Europa durch Kooperation – Gegenentwurf zur Interventionspolitik. Von Hans Arnold, Juni 2001*

17 *Kleinwaffen – eine Herausforderung für den Weltfrieden. Von Peter Lock, Mai 2001*

16 *Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen. Von Franz Nuscheler, Januar 2001*

15 *Conflict Transformation. How International Assistance Can Contribute. By Mary B. Anderson, Angelika Spelten, December 2000 (nur in englischer Sprache).*

Der Inhalt gibt nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.