

XI. Der Rahmen: Statik und Architektur einer globalen Ordnungspolitik

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts begann eine neue politische Interpretation geographischer Gegebenheiten und ihrer strategischen Konsequenzen. Der Fall der Mauer öffnete in Europa die Gelegenheit für neue politische Bündnisse und Aktionen. Für machtpolitische Erwägungen ist dabei die Geostrategie ein wichtiges außenpolitisches, diplomatisches und schließlich militärisches Instrument. Seit Ende des 19. Jahrhunderts sucht die Geopolitik geographische Gegebenheiten mit politischen Intentionen zu verknüpfen (Ratzel 1897). Geopolitisch und geostrategisch wichtig sind zum Beispiel Fragen des Zugangs zu Häfen und zum offenen Meer, die Zugänglichkeit von Gebieten und natürlichen Rohstoffen wie Öl, Kohle oder Eisenerz, die Kontrolle über Grenzen, Flughäfen, Transportrouten, Straßen und Schienenwege und schließlich selbst das Wetter. Zu allen Zeiten war die Eroberung, Beherrschung und Gestaltung von geographischen Räumen von erheblicher politischer und militärischer Bedeutung. So waren die Feldzüge Alexander des Großen durch seinen Drang bestimmt, neue Gebiete zu entdecken und zu beherrschen. Mit Blick auf die dritte Globalisierung sind die außen- und weltpolitischen Einzelheiten der Geostrategie deshalb genauso wichtig wie eh und je. Es geht also um die Frage, welche Vor- und Nachteile politischer Herrschaft sich aus einer geographischen Lage ergeben und wie sich diese geographischen Aspekte in den internationalen Beziehungen seit Anfang der 1990er Jahre entwickelt haben. Und wie sie sich im Zuge der weiteren Entwicklungen verändern werden.

Der Begriff und das Verständnis der Geopolitik in der neuesten Geschichte sind noch relativ jung. Prägten im 15. Jahrhundert regional fokussierte Denker wie Nicolo Machiavelli (Machiavelli 1532/1978) strategisches politisches Denken mit lokalem Bezug, so zeichnete sich im ausgehenden 19. und angehenden 20. Jahrhundert im Rahmen der technologischen Möglichkeiten und der

nationalstaatlichen Expansionsgelüste der damaligen Großmächte¹ ab, dass Geopolitik neben ihrer europäischen zunehmend eine globale Bedeutung bekam. Die Reichweite geopolitischer und geostrategischer Reflexionen erfuhren im Rahmen der beiden Weltkriege (1914 bis 1918 und 1939 bis 1945) und des Kolonialismus eine sehr viel komplexere Bedeutung. Im Nationalsozialismus wurde die eigentliche Rationalität der Geopolitik durch ihren dumpfen ideologischen Missbrauch diskreditiert. Die Instrumentalisierungen des Begriffs im Zeichen des deutschen Imperialismus luden das Konzept ideologisch auf, da Geopolitik im wesentlich völkisch sowie rassistisch interpretiert und vorgetragen wurde.

Im Rahmen des Kalten Krieges erfuhr der Begriff dann im Sinne der westlichen Rationalität eine Renaissance, obwohl dieses konzeptionelle Denken in seinen außen- und militärpolitischen Konsequenzen strittig oder irrig blieb. Dies zeigte sich nicht zuletzt im Indochina- und Vietnamkrieg, zuerst der Franzosen und schließlich der Amerikaner in den 1960er und den 1970er Jahren, der im Rahmen der amerikanischen ›Dominotheorie‹² als eine falsche Schlussfolgerung der amerikanisch geprägten antikommunistischen Politik in die Annalen der Geschichte eingegangen ist und den ehemaligen amerikanischen Außenminister Robert McNamara vor seinem Tod 2009 zu der demütigen Äußerung trieb, dass der von ihm mitverantwortete Vietnamkrieg der Amerikaner einer fatalen geostrategischen Fehleinschätzung unterlag (McNamara 1995). Führt man sich die Opfer dieser Auseinandersetzung vor Augen, wird das Elend dieses Irrtums deutlich: Im Indochina-Krieg starben über fünf Millionen Vietnamesen, darunter über 1,3 Millionen vietnamesischer Soldaten sowie fast 60.000 US-Soldaten und über 5.000 Soldaten ihrer Verbündeten. Mehrere Millionen Menschen wurden verletzt und verstümmelt und dem giftigen Entlaubungsmittel ›Agent Orange‹ ausgesetzt, nur damit amerikanische

1 | In Europa waren dies zur damaligen Zeit Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Russland, in Asien Japan und, zögerlich, China, und in Nordamerika die USA.

2 | Die Dominotheorie besagte nach dem ehemaligen US-amerikanischen Präsidenten Dwight D. Eisenhower, dass sich Länder, die sich geographisch in der Nähe eines kommunistischen Landes befänden, durch die populistische Kraft der kommunistischen Ideologie ebenfalls kommunistisch werden. Entsprechend würden nach und nach alle Länder einer Region wie bei einer Kette von Dominosteinen umfallen und sich damit von der westlichen Welt abwenden. Aufgrund dieser Theorie betrieben die USA bis zum Ende des Kalten Krieges das Vordringen des Kommunismus zu verhindern, besonders in Südostasien, in Lateinamerika und Afrika. Schien diese Theorie anfänglich durch das Überschwappen der kommunistischen Ideologie auf (Nord-)Korea, Laos und Vietnam sowie auf Kuba und Nicaragua bestätigt zu sein, stellten sich später erhebliche Zweifel an Gültigkeit und Reichweite ein. Die Dominotheorie wurde dem amerikanischen Realismus bzw. Neorealismus zugeordnet und verlor nach dem Zusammenbruch des Ostblock endgültig an Sinn und Bedeutung.

Bombenflugzeuge vor dem Hintergrund vietnamesischer Truppenbewegungen eine bessere Orientierung bei der Zielfindung für den Abwurf ihrer tödlichen Bombenfracht haben konnten. Der Krieg dauerte immerhin 20 Jahre³ und zeigte später den ganzen Irrsinn einer ideologisch geprägten geostrategischen Einschätzung einer Supermacht auf, die, wie Robert McNamara zugab, falsch war. Eine dramatischere und authentischere Beichte eines Spitzenpolitikers einer atomaren Weltmacht mit Blick auf das eigene Irren und Scheitern gab es bis dahin noch nie.

Geostrategisches Denken bleibt trotz der Irrungen und Wirren der Geschichte dennoch für Staaten nach wie vor essenziell. Geopolitik prägte staatliches Handeln im Rahmen der sich seit 1945 veränderten Weltordnung des Ost-West-Gegensatzes. Es fällt auf, dass die geopolitischen und geostrategischen Debatten des Kalten Krieges und, auch nach dem Fall der Berliner Mauer, sehr stark von amerikanischen Wissenschaftlern und Politikberatern dominiert worden sind. Beeinflussten in den Jahren zwischen 1950 und 1990 Denker wie der Franzose Raymond Aron (Aron 1962) oder André Glucksmann (1983) die strategische Debatte, griffen später immer mehr angelsächsische Autoren in diese Diskussion ein. Insbesondere der ehemalige amerikanische Außenminister Henry Kissinger, der Politologe und Vertraute der amerikanischen Präsidenten Carter und Clinton, Zbigniew Brzezinski oder Edward Luttwak und Samuel Huntington sowie der israelische Militärtheoretiker Martin van Creveld dominierten die Diskussionen über die Qualitäten und Ausrichtungen der Geostrategie im Ost-West-Konflikt (van Creveld 1991; Kissinger 2002; Brzezinski 2002, Luttwak 2003, Huntington 1996). Sie unterfütterten die amerikanische Realpolitik intellektuell und waren in ihren Schlussfolgerungen und Urteilen für die strategische Debatte von hoher Bedeutung. In Frankreich, Großbritannien oder Deutschland griffen nur eine Handvoll von Politikern, Journalisten und Politikberater das Thema auf (Kaiser/Schwarz 2000, Weidenfeld 1996/2005b), die über den strategischen Sachverstand und einen persönlichen Zugang in den USA sowie eine personelle Infrastruktur verfügten, welche eine Befassung mit dieser zuweilen heiklen und schwierigen Materie ermöglichte. In herausragender Weise befasste sich der ehemalige Verteidigungsminister und Bundeskanzler Helmut Schmidt mit geostrategischen Fragen der westlichen Politik, zuerst im Rahmen der alten Ordnung des Ost-West-Konflikts (Schmidt 1961, 1986 und 1987) und schließlich auch nach dem Fall des Eisernen Vorhangs (Schmidt 2004). Heute, im 21. Jahrhundert, und im Rahmen einer entfalteten Globalisierung, gehören geopolitische und geostrategische Überlegungen in jeden Handwerkskasten der juristischen, militärischen, historischen und politikwissenschaftlichen Ausbildung sowie der internationalen Diplomatie dazu.

3 | Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Vietnamkrieg>, aufgerufen am 27. April 2015.

Der virtuelle Raum des Internet bedeutet eine neue geostrategische Herausforderung für die internationale Politik

Ein wichtiger Aspekt ist dabei der virtuelle Raum des Internet. Während die klassische Geopolitik und Geostrategie auf den Zugang zu physischen Räumen, Wegen, Ressourcen oder Kontrolle von Grenzen und anderen geographisch wichtigen Aspekten der natürlichen Umwelt abzielten, eröffnete sich mit dem Netz ein neuer virtueller Kontinent. Er ergänzt die Stofflichkeit der geographischen Gegebenheiten um eine virtuelle Dimension. Das Internet realisiert neue Wege und Möglichkeiten und hilft, geographische Umstände bei der Interaktionen von Staaten durch eine nichtstoffliche Kommunikation zu umgehen. Waren in grauer Vorzeit erst Kutschen, Eisenbahnen oder Pferde die Übersender von Informationen und Meinungen und später Telegrafie, Telefon und Fax, ersetzten die modernen Informationstechnologien diese Kommunikationsinstrumente durch ein weltumspannendes informationstechnologisches Netz, das den Austausch von Informationen und Meinungen in Echtzeit am Tag und in der Nacht ermöglicht. Dies bezieht militärische Aspekte in herausragender Weise mit ein.

Je komplexer die industrielle Infrastruktur der Länder und ihrer Vernetzung wird, desto anfälliger wird diese nun aber auch für Attacken aus dem Nichts, und so relativ wird der konventionelle Krieg, der seinerseits auch nicht mehr ohne modernste Elektronik geführt werden kann. In Zukunft kommt es auf die Qualität und Sicherheit von elektronischen Verbindungswegen an, unter Wasser, auf Land, in der Luft und im All, auf den Standort von Servern, auf die Verfügbarkeit der natürlichen Ressourcen, die für die Entwicklung der notwendigen Hardware notwendig sind und jederzeitigen Zugriff auf Energie und Logistik. Wurden früher geostrategische Herausforderungen durch den zweidimensionalen Zugriff auf Raum und Zeit bewältigt, kommt es heute gleichsam auf die Beherrschung einer dritten Dimension an, die des virtuellen Raums, die den natürlichen Raum ergänzt. Das Internet schafft so eine neue geopolitische Herausforderung im 21. Jahrhundert.

1. GEOSTRATEGIE IM 21. JAHRHUNDERT

Da die Globalisierung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts im wesentlichen ökonomisch getrieben wurde, waren insbesondere die volkswirtschaftlichen und weltwirtschaftlichen Effekte von Bedeutung. Ich habe eingangs bereits die Entfesselung der Ökonomie und die Intensivierung des Welthandels beschrieben. Wir wissen heute auch, welche Bedeutung die Digitalisierung der Wirtschaft hat, und dass nur einer ökologisch ausgerichteten Wirtschaft die Zukunft gehören kann. Und ich habe analysiert, wie die internationalen Beziehungen durch die Globalisierung verändert worden sind. Insofern ergänzt

die Geoökonomie die Geopolitik und bezieht wirtschaftliche Abhängigkeiten, Notwendigkeiten und gewünschte Wirtschaftsstrukturen in die Konstruktion von modernen Geostrategien mit ein.

Die politische Geostrategie berücksichtigt heute veritable Verschiebungen im Machtgleichgewicht der Welt. In der Ära des Ost-West-Konflikts dominierten die USA und die UdSSR sowie ihre Verbündeten und Vasallen das Weltgeschehen, Länder wie Frankreich, Deutschland, Großbritannien oder Japan waren Verbündete, die wirtschaftlich nach dem Zweiten Weltkrieg erstarkt waren und sich mit den anderen Ländern Europas innerhalb der Europäischen Union formierten, sich insgesamt aber der Raison der Nachkriegsordnung innerhalb der NATO unter Führung der USA unterordneten. China, die ›kleinen Tigerländer‹ Südostasiens (Südkorea, Singapur, Taiwan und Hongkong) sowie Brasilien, Südafrika und Indien waren eher von peripherer Bedeutung. Nach 1989 hatten Russland und die ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts und des Comecon (Council for Mutual Economic Assistance, oder Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe) wirtschaftlich insgesamt keine besondere Bedeutung. Lediglich Russland besaß reichhaltig Rohstoffe und Energievorkommen. Das Land hat den Status einer Nuklearmacht und musste weiterhin militärisch und weltpolitisch beachtet werden.

Status und Rang einiger dieser Länder haben sich seit den letzten 50 Jahren stark gewandelt. Galten die USA, Europa und Japan in der späteren Nachkriegszeit als ›Nabel der Welt‹, spielten diese Länder außerhalb der euro-japanisch-amerikanischen Sphäre in der Weltpolitik und der Weltwirtschaft recht bald eine wichtige Rolle und kreierte mit dem Label ›BRICS‹-Staaten (heute getrennt in China und die BRIS-Staaten Brasilien, Indien und Südafrika) eine eigene Marke. Aus einer bipolaren Welt wurde binnen kurzer Zeit eine multipolare Welt, die mit der ihr eigenen Urgewalt eine neue Mitbestimmung, neue Rechte und schließlich eine von ihr mitbestimmte Weltordnung wollte und will. Das forderte wiederum die USA, die Staaten Europas und Japan heraus. Diese Länder standen vor dem Problem, wirtschaftlich leistungsfähig und innovativ zu bleiben; gleichzeitig forderten die Umstände zunehmend eine weltpolitische Rolle dieser Länder ein, was sie aufgrund verschiedenster Probleme schlecht oder – etwa mit Blick auf Japan – gar nicht leisten konnten oder wollten. Sowohl die Länder als auch die internationalen Organisationen wie die NATO mussten plötzliche strategische Fragen auf neue wirtschaftliche und sicherheitspolitische Probleme finden, auf die sie nicht oder schlecht vorbereitet waren. Plötzlich entstanden im Rahmen der Globalisierung unangenehme Perspektiven als klar wurde, dass die weltpolitische Eurozentrierung keinerlei Selbstverständlichkeit mehr besaß und die Amerikaner zunehmend den pazifischen Raum als wichtiger – oder als wenigstens gleichwertig zu Europa – für ihre wirtschaftlichen und strategischen Interessen erachteten. Gleichzeitig mussten die Europäer bis in die Mitte der 2010er Jahre erkennen, dass

es mit Russland keine einfache Nachbarschaft geben kann. Mit der Annexion der Krim und dem Ostukraine-Krieg zeigte sich, dass der imperiale Impetus und das Weltmachtstreben des Riesenreichs im Osten nicht erloschen war und – ganz im Gegenteil – sich eine weltpolitische Geltungssucht aufatet, die man so nicht unbedingt hätte kalkulieren müssen oder erwarten können. So erfüllte sich peu á peu das Bild, das unter anderem Helmut Schmidt bereits in der Mitte der 2000er Jahre von den ›Mächten der Zukunft‹ gezeichnet hatte (Schmidt 2004).

Europa ist geostrategisch nach wie vor nur sehr begrenzt handlungsunfähig und handlungswillig

Gleichzeitig wurde China immer stärker und auch Indien kam als wirtschaftliche Regional- und Atommacht stärker in den Fokus des Interesses. Alles dies warf gewohnte Gedankenspiele und Politikkonzepte vollkommen über den Haufen und das Jammern der euro-atlantischen Eliten konnte das Fehlen einer europäischen Geopolitik und Geostrategie im Verbund mit den USA nur über wenige Jahre verdecken. Über eine europäische Geostrategie nachzudenken bedeutete, Neuland zu betreten. Wichtig war die Frage, ob es Europa gelingen kann, genuin europäische Interessen zu formulieren und zu vertreten. Dies aber scheiterte an dem grundlegenden Problem europäischer Politik im Rahmen der Methode Monnet: die EU kann keine gemeinsamen europäischen Interessen definieren, da sie dafür kein echtes Mandat hat und starke Mitgliedsländer der Union wie Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Polen, Spanien oder Italien dies nicht wollten. Und, wie der BREXIT gezeigt hat, auch nicht wollen. Auch das Konzept der differenzierten Integration löst diese Problematik bis auf weiteres nicht. Zudem kennt die europäische Integration bis heute keine offizielle Geostrategie, obwohl der Einfluss des geographischen Raums auf die Politik schon längst hätte Einfluss nehmen müssen auf die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union.

So lange sich dies nicht ändert, hat die EU mit Blick auf geopolitische Fragen und geostrategische Herausforderungen weiterhin nur ›weiche‹ diplomatische Instrumente an der Hand. Im Schatten der amerikanischen Weltmacht war dies bis Anfang der 2000er Jahre ein durchaus komfortables Arrangement; angesichts der Machtverschiebung auf den pazifischen Raum, das schwierige Verhältnis der EU zur Türkei und die katastrophale Entwicklung in Russland stellt sich die Frage, wie lange diese geostrategische ›Hängepartie‹ noch anhalten kann. Charles Kupchan, der einer der wichtigen außenpolitischen Berater Präsident Clintons war, entwickelte schon Mitte der 2000er Jahre das Bild vom Ende der Vorherrschaft der USA und wies darauf hin, dass Amerika nicht nur eine europäische, sondern auch eine pazifische Perspektive habe und

darüber hinaus seine Vorherrschaft nicht ewig werde behaupten können (Kupchan 2003). Ähnlich wie Paul Kennedy (Kennedy 1989) und John Mearsheimer (Mearsheimer 2001) es schon früher und grundsätzlicher formuliert haben, erreiche die Pax Americana im 21. Jahrhundert Grenzen. Dieser Blick wurde dann durch den Rückzug der Vereinigten Staaten aus dem Nahen Osten Mitte der 2010er Jahre empirisch zum Beispiel verifiziert und der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer titelte einen Beitrag in der Münchner Süddeutschen Zeitung lapidar: »wenn der Hegemon geht«. (Fischer 2015). Er wies damit auf die enorme Destabilisierung hin, die der Rückzug der USA aus der Region bewirkte. Sie entstehe im entfachten Machtkampf um die Vorherrschaft des Iran oder Saudi-Arabiens über den Nahen Osten, der auch Europa aufgrund seiner energiepolitischen Abhängigkeit und seiner Sensibilität für Israel trifft. Hinzu kommt die enorme Nervosität in Pakistan und Afghanistan, da beide Länder von dieser Gemengelage stark betroffen sind (Woltersdorf 2015). Die iranischen Bestrebungen für den Erhalt nuklearer Waffen kommen hinzu, welche die Situation nochmals verkompliziert. An kaum einem anderen Beispiel lässt sich die herausragende Bedeutung der Geopolitik besser illustrieren als an diesem auch für Europa entscheidenden Standortwettbewerb, der schnell über die Türkei oder über moderne Abstandswaffen für Europa ein Problem werden könnte.

Die geopolitischen Herausforderungen werden früher oder später Europa aus seinem Dornröschenschlaf ›wachküssen‹

Ob es Europa und den Europäern nun passt oder nicht: sie müssen sich mit der neuen geopolitischen Situation abfinden und sich geostrategisch auf neue Herausforderungen einlassen. Ulrike Guérot und Andrea Witt haben schon vor geraumer Zeit auf die entscheidenden geostrategischen Herausforderungen der EU hingewiesen:

»Im größeren Kontext muss entschieden werden, welche Verantwortung die EU in internationalen Konflikten übernimmt bzw. wie sie sich in Krisenregionen wie dem Mittleren Osten engagiert. Auch hier gilt die Wechselbeziehung zwischen Raum und Handlungsabläufen. Ist die Mehrzahl der gegenwärtigen internationalen Konflikte einerseits grenzenlos, da künstlich gezogene Demarkationslinien keinen Schutz bieten? Haben sie andererseits klare räumliche Dimension? Sowohl die zu erwartenden Verteilungskämpfe um knappe Ressourcen wie Wasser als auch der internationale Terrorismus sind in ihrem Ursprung territorial ungleich verteilt. Nach (Christian, Anm. d. Autoren) Hacke führen Konflikte wie der internationale Terrorismus zu neuen Dynamiken in den Ost-West- und den Nord-Süd-Beziehungen. Als Konsequenz entstehen nicht nur neue Nord-Süd-Probleme, auch die West-Ost- sowie die West-West-Beziehungen im Rahmen des transatlantischen Verhältnisses werden belastet. Diese gefährliche Tendenz wird

verstärkt, wenn sich Europa den neuen Herausforderungen nicht entschieden stellt.« (Guérot/Witt 2004).

An dieser Situation und ihrer Analyse hat sich bis heute aus europäischer Sicht nichts Wesentliches geändert.

2. DIE GEOSTRATEGISCHE HERAUSFORDERUNG DER GLOBALISIERUNG

Nimmt man Deutschland und Europa als Ausgangspunkt einer geostrategischen Betrachtung so hat sich nunmehr gezeigt, wie sehr die Verschiebung der internationalen Machtgewichte und die Veränderungen der Weltpolitik das politische Nachdenken hier beeinflussen. Die Rationalität, Zwänge und Konturen des Kolonialismus sowie der 50jährigen Nachkriegsordnung sind verschwunden. Im Rahmen des Ost-West-Konflikts waren sowohl Fronten als auch Koalitionen klar: im Westen dominierten die USA, die NATO und die EU das bündnispolitische Geschehen, die westliche Militärstruktur die westliche Wirtschaft; spiegelbildlich herrschten im Osten die UdSSR, der Warschauer Pakt und das Wirtschaftsbündnis Comecon.

Es gab neben dem Ost-West-Konflikt den Nord-Süd-Gegensatz, der die Welt zusätzlich in entwickelte Industrieländer und Entwicklungsländer einteilte. Viele Staaten in dieser Welt entschieden sich im Rahmen des Ost-West-Konflikts für das ein oder andere Lager: so tendierten Kuba und eine Reihe anderer Staaten Mittel- und Lateinamerikas in Richtung UdSSR, andere wie Argentinien oder Chile in Richtung USA. Im pazifischen Raum gehörte die Loyalität Thailands, Japans oder Südkoreas in ungeteilter Weise den USA, Vietnam oder Laos fielen nach den kriegerischen Konflikten der 1970er Jahre in den Einflussbereich der UdSSR. China und Indien rangen um ihre politische Stabilität und ihre wirtschaftliche Entwicklung und waren in dieser Zeit nur von marginaler Bedeutung, hatten mit ihren Konflikten mit Japan oder Nepal (China) bzw. Pakistan oder Kaschmir (Indien) aber auch geopolitischen Stress. Einige Länder bemühten sich um Neutralität, gerieten aber trotzdem immer wieder in den Sog der ost-westlichen oder nord-südlichen Gemengelage dieser Zeit hinein. Mit dieser zugegebenermaßen etwas cursorischen Betrachtung wird klar, wie übersichtlich die geopolitische Lage des Ost-West-Konfliktes eigentlich war und wie konkrete geostrategische Konzepte hierbei entwickelt und viele Jahre gepflegt werden konnten.

Mit dem Anfang der dritten Globalisierung veränderte sich diese Situation. Die etablierten Fronten und Koalitionen lösten sich auf. Die wirtschaftliche Entwicklung vieler Länder wie etwa Chinas, Indiens, Brasiliens oder in jüngerer Zeit auch Südafrikas waren eine politische und sozio-ökonomische Explosion (O'Neil 2012; Follath 2013). Die gesamte Lage wurde komplizierter und verwirrender. Auch wenn die jüngste Geschichte trotz aller Brüche natür-

lich noch viele Bezüge und Verbindungen zur Vergangenheit zeigt, zeichnen sich in diesem veränderten Szenario zehn nationalstaatliche und regionalpolitische Entwicklungspfade ab, die zum Teil gravierend mit der Vergangenheit brechen:

- Die USA verlieren mehr und mehr ihre Rolle und Bedeutung als Weltpolitiker und hegemoniale Macht;
- China steigt unaufhaltsam als wirtschaftliche, militärische und zusätzlich regional dominierende Weltmacht auf;
- Indien wird eine starke Regionalmacht in Südasiens mit einem langfristig enormen wirtschaftlichen Potenzial;
- Iran und Saudi-Arabien treten in einen Machtkampf um die Vorherrschaft im Mittleren Osten ein, in dem der Irak keine und die Türkei zunehmend eine konkurrierende Rolle spielen;
- So lange im islamischen Gürtel von Indonesien im äußersten Osten bis Marokko im äußersten Westen des ›grünen‹ Gürtels das Schisma des Islam, die islamisch gewollte Einheit von Staat und Religion und der Wunsch nach der Herrschaft der Scharia bestehen, bleibt das Scheitern von Staaten im westlichen Sinne in diesem Kontext Normalität;
- Die politische Labilität, der Terror und die Bürgerkriege im islamischen Raum bedrohen die Stabilität Europas, weil er seine inneren Probleme, seine Frustrationen und Aggressionen mit Blick auf seine Unfähigkeit, sich mit Blick auf die dritte Globalisierung zu modernisieren, auch in einer Konfrontation mit der westlichen Welt entläßt;
- Die EU steht unter Druck, die eigene Einheit zu behaupten und die Legitimität der Integration durch eine höhere demokratische Qualität und Effizienz der politischen Entscheidungen zu steigern;
- Russland beharrt auf seiner Rolle als regionaler Hegemon und als Weltmacht mit einer eigenen sozio-kulturellen Identität und politischen Einflussphäre;
- Brasilien wird in Südamerika die vorherrschende Regionalmacht, Mexiko in Mittelamerika;
- In Afrika öffnet sich eine tiefe Kluft zwischen prosperierenden und gut regierten Ländern und scheiternden Staaten.

Diese Entwicklungspfade sind von geostrategischer Bedeutung. Sie haben sowohl unmittelbare als auch mittelbare Bezüge zu Fragen der Energie- und Rohstoffversorgung in der Weltwirtschaft, zu Fragen des internationalen Welthandels und der Freizügigkeit der Mobilität von Menschen, Arbeit, Information und Kapital, zu der Frage von Krieg, Duldung, Frieden oder aktiver politischer Kooperation zwischen den 193 Ländern dieser Welt, zu Fragen der Menschenrechte, zu Fragen der weltweiten Migration, des Klimaschutzes oder

zum Entstehen und Vergehen von Staaten und Fragen der Zivilisations- und Vergesellschaftungsformen. Nach Ende des Ost-West-Konflikts standen auch Fragen im Raum, wie sich bestimmte Länder entwickeln werden, mit wem sie ökonomisch kooperieren oder militärisch paktieren, und mit wem nicht, und über welche Waffen zukünftig welche Staaten verfügen werden. Geopolitisch wichtig waren im Rahmen der neuen Situation die Nicht-EU-Mitglieder der osteuropäischen Peripherie sowie Russland und die Ukraine. Hinzu kommen die politischen Entwicklungen in China und Indien und Asien sowie im Nahen und Mittleren Osten.

Russlands beharrlicher Drang, Weltmacht zu sein und zu bleiben, ist für die Europäische Union und den Westen eine große geostrategische Herausforderung

Nach dem Zerfall der UdSSR, des Warschauer Pakts und des Comecon entstand in Ost- und Südosteuropa ein machtpolitisches und wirtschaftspolitisches Machtvakuum, das in den 2000er Jahren zunächst mit dem Beitritt der osteuropäischen Staaten und den Ländern des Baltikums zur EU und zur NATO mit politischem Sauerstoff aufgefüllt wurde. Bulgarien und Rumänien wurden 2004 Mitglieder der NATO und 2007 Mitglieder der EU. Nach der Beendigung des Balkankonflikts und dem Beitritt von Slovenien 2004 und Kroatien 2013 zur EU und zur NATO wurden in Südosteuropa weitere geopolitische und geostrategische Weichen gestellt. Die EU und die NATO dehnten ihren Einflussbereich in den 2000er und 2010er Jahren damit kontinuierlich und konsequent aus. Keine eindeutige geopolitische Zuordnung besteht seitdem mit Blick auf Albanien, Bosnien-Herzegowina und Serbien und insbesondere auch auf die Ukraine, die im Rahmen ihrer politischen Unabhängigkeit seit 1991 ihre nationale Identität und ihre internationale Rolle zwischen einer westlichen Orientierung im Rahmen von NATO und EU und einer östlichen Orientierung mit Blick auf Russland schwankt. Hinzu kommen Weißrussland, Georgien sowie Moldawien, die als Staaten bzw. als Regionen politische Spannungen mit Blick auf ihre Beziehungen zu Russland erleben. Für Europa resultieren aus dieser Situation eine Reihe von gravierenden geostrategischen Problemen, die insbesondere mit der Annexion der Krim durch Russland 2014 und dem folgenden Krieg in der Ostukraine schwerwiegende Fragen mit Blick auf die Stabilität der östlichen Nachbarschaft und das Verhältnis zu Russland aufgeworfen haben. Durch die Existenz der russischen Enklave in Kaliningrad und der direkten Lage der baltischen Staaten zur Grenze mit Russland kamen in Polen, Estland, Lettland und Litauen Befürchtungen hinsichtlich einer friedlichen Nachbarschaft mit dem östlichen Nachbar auf, der schon im Tschetschenien-Konflikt gegenüber islamischen Separatisten demonstriert hatte, was er von Separationsbestrebungen in sei-

ner Einflussspähre hält. Auch wenn dieser Konflikt nicht zu vergleichen ist mit der russischen Einflussspähre in der westlichen Peripherie des Landes kamen vor dem Hintergrund einer leidvollen Geschichte mit dem russischen Staat dennoch massive Ängste in diesen Ländern auf, die über Jahrzehnte durch Bedrohung, Ausbeutung, Bevormundung und Annexion gekennzeichnet ist. Solche Bedenken wurden besonders in Polen oder den baltischen Ländern geäußert und Forderungen nach einer größeren Präsenz der NATO in diesen Staaten wurden laut.

Insofern wurden Osteuropa, Südosteuropa, die Ukraine und besonders Russland nach der Beruhigung durch die Schaffung klarer geopolitischer und geostrategischer Verhältnisse durch die Beitrittswellen zur NATO und die EU wieder zum geopolitischen Problem. Geostrategisch drückt sich dies diplomatisch, militärisch und wirtschaftspolitisch aus. Der Versuch, mit dem NATO-Russland-Rat und der Europäischen Nachbarschaftspolitik ein entspanntes und konstruktives Verhältnis des Westens zu Russland herzustellen, musste vor dem Hintergrund des Georgienkonflikts 2008 sowie mit der Annexion der Krim durch Russland und der Intervention in der Ostukraine zur Unterstützung der prorussischen Rebellen und einer Separation dieses Teils der Ukraine 2014 als gescheitert angesehen werden. Die militärische Zusammenarbeit der NATO mit Russland liegt seit 2014 auf Eis und auch das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland wurde nach dem Georgienkonflikt 2008 faktisch suspendiert. Russland hat klar gemacht, dass es ein weiteres Vordringen des Westens in seine Einflussspähre nicht dulden wird und strebt nun aus eigener Sicht folgerichtig die Bildung einer Eurasischen Union an, zu der in Zukunft Russland, Kasachstan, Weißrussland und Armenien gehören sollen.

Mit dieser Positionierung schaffte Russland eine Reihe von geostrategischen Herausforderungen für die USA, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die EU und die NATO. Diese sind vor allem verteidigungs- und energiepolitischer Natur. Russland rüstet seit Jahren massiv auf und besitzt eine der schlagkräftigsten Armeen der Welt. 2015/2016 provozierte das Land mit seiner militärischen Solidarität für den syrischen Staatschef Assad den Westen. Das Land verfügt über Nuklearwaffen und hat mit spektakulären Übungen an der Grenze und im Luftraum zur NATO 2014 demonstriert, dass es seine eigenen Interessen konsequent und – falls nötig – auch mit militärischen Mitteln vertreten will. Als Soldaten in der Ostukraine ohne Hoheitszeichen auf den Uniformen agierten, wurde klar: die Mentalitäten der Vergangenheit haben in Russland Bestand. Der ehemalige NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen sprach in diesem Zusammenhang von einem historischen Wendepunkt: »zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg hat eine europäische Nation sich gewaltsam Land angeeignet. Wir dachten, dass das, was wir auf der Krim gesehen haben und im Osten der Ukraine erleben, der Vergangen-

heit angehört. Aber es geschieht am Anfang des 21. Jahrhunderts [...]«⁴. Später, kurz vor Ende seiner Amtszeit, sprach er von einem kriegerischen Akt Russlands gegenüber der Ukraine. Diese Äußerung fand in enger Absprache mit den Mitgliedern der Allianz statt. Auch die deutsche Bundesregierung fand mit Außenminister Frank Walter Steinmeier klare Worte. Nach einer sorgfältigen Bestandsaufnahme im Sommer 2014 wurde klar, dass der russische Zugriff auf die Krim und die Ostukraine eine von langer Hand geplante Invasion gewesen ist.

Der deutsche Journalist Thomas Gutschker berichtete dies in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 7. September 2014 (Gutschker 2014). Mit Blick auf die Herrschaftselite in Russland – und eben nicht nur auf die Einzelperson von Wladimir Putin, der kein Zar ist, sondern der als vorgeschobene Person einer russischen Elite mit kameradschaftlichen Ursprüngen aus St. Petersburg agiert (Gloger 2015) – zitiert Gutschker eine Rede des russischen Generalstabschefs Walerij Gerassimow im Januar 2014, wo dieser vor der Jahresversammlung der Russischen Akademie für Militärwissenschaften über eine neue Rolle des Krieges sprach.⁵ Darin war davon die Rede, dass sich die Grenzen des Krieges und des Friedens auflösten. Kriege würden nicht mehr erklärt, sie verliefen vielmehr nach einem »ungewohnten Muster«. Er bezog sich damit auf den »Arabischen Frühling«, in Wirklichkeit aber wohl eher auf die »Orange Revolution« in der Ukraine. Das Postulat der neuen Kriegsführung sei dabei einfach: die Regeln des Krieges haben sich verändert. Politische Ziele seien nicht mehr mit konventioneller Feuerkraft zu erreichen, sondern durch den Einsatz breit gestreuter Desinformationen, durch politische und ökonomische, humanitäre und andere nichtmilitärischen Maßnahmen, die in Verbindung mit dem Protestpotenzial der Bevölkerung zum Einsatz kommen. Gerassimow plädiert dafür, dass sich die imperiale Macht Russland die Methoden von Guerillakämpfern aneignet. Es geht also um »nichtlineare Kriegsführung«.

Die NATO spricht in diesem Kontext von »hybrider Kriegsführung«. Das zeigt, wie Kriege im 21. Jahrhundert selbst von Supermächten geführt werden: still, verschlagen, clever, ohne großen materiellen Aufwand, eher mit einer in Nacht und Nebel entfalteten Feuerkraft von gepanzerten Fahrzeugen, Raketen, Drohnen und hoch modernen automatischen Waffen, und mit einer gezielt desorientierten Öffentlichkeit. Hier passt es auch ins Bild, dass die russische Luftwaffe im Oktober 2014 im Rahmen eines ungewöhnlich groß angelegten Manövers den Luftraum der NATO streifte, ohne diesen aber wirklich zu

4 | Vgl. Die Annexion der Krim ist ein Wendepunkt. Interview in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 4. Mai 2014.

5 | Die Rede wurde nach Meldung der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung (FAS) im Internet veröffentlicht, war aber nach der Berichterstattung durch die Zeitung dort nicht mehr auffindbar.

verletzen, sondern mit dem Ziel, auf die Fähigkeiten der russischen Armee hinzuweisen, jenseits der hybriden oder nichtlinearen Kriegsführung durchaus auch im konventionellen und nuklearen Bereich handlungsfähig zu sein. Als die NATO 2015 beschloss, als Reaktion auf die Zuspitzungen im Ukraine-Konflikt eine 30.000 Mann starke Einsatzgruppe in Osteuropa militärisch zu bilden, aufzurüsten und zu koordinieren und die Gründung eines Militärhauptquartiers in Polen und einer Kommandobasis in Rumänien beschloss, reagierte Russland mit der Ankündigung, seine Einheiten in Weißrussland und Kaliningrad konventionell zu verstärken und auch neue atomare Raketen in Stellung zu bringen.⁶ Das war ein Gruß aus der Vergangenheit, als der Kalte Krieg das Klima zwischen West und Ost prägte.⁷

Mit der Annexion der Krim sicherte sich das Land den strategischen Zugriff auf den Militärhafen Sewastopol, wo die russische Schwarzmeerflotte liegt und damit einen direkten Seeweg über den Bosphorus in das Mittelmeer. Dies betrifft einerseits den militärischen Zugang Russlands zum Mittelmeer, andererseits den maritimen Zugang zum internationalen Seehandel. Neben Agrargütern und Industrieprodukten hat das Erdöl einen entscheidenden Anteil am großen Transportvolumen auf diesem Weg.

Die Schwarzmeerregion ist aus europäischer Sicht energiepolitisch und logistisch wichtig – geopolitisch allerdings ein Pulverfass

Insbesondere die Anrainerstaaten am östlichen Schwarzen Meer sowie deren durch Pipelines angebundenes Hinterland gelten als Erdöllieferanten des 21. Jahrhunderts, zugleich aus europäischer und nordatlantischer Sicht auch als Region permanenter Unruhe. Die Energieversorgung Europas ist der wichtigste geostrategische Faktor in der Betrachtung der osteuropäischen und russischen Partnerschaft, auch wenn die bisher einzig funktionierende Pipeline für Erdgas von Russland über die Ostsee nach Deutschland diesen logistischen Zugang seit 2011 ergänzt. Die zusätzlichen Alternativen einer südlichen (South Stream) und einer südöstlichen Pipeline (Nabucco) kommen nicht voran oder wurden zwischenzeitlich für beendet erklärt. Im Rahmen der politisch unruhigen Nachbarschaft in der östlichen Peripherie der EU, der Schwarzmeerproblematik, der russischen Militärmacht und den Fragen zur Energiesicherheit Europas wird die geopolitische Bedeutung und die geostrategische Problematik dieses geographischen Raums für Europa klar.

Das Hauptinteressen Europas gilt den Energiereserven in der Schwarzmeerregion. Dabei steht die Kaukasusregion als Produzent und als Transitgebiet für die gewaltigen Vorkommen in Zentralasien im Mittelpunkt. Der Trans-

6 | Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 16. Juni 2015.

7 | Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 31. Oktober 2014.

fer verläuft über Aserbaidshjan, Georgien und die Türkei in Richtung Balkan nach Mittel- und Südosteuropa. Aus europäischer Sicht und der Sicht jedes einzelnen Mitgliedstaates der EU sind die politischen Konfliktlagen der Region deshalb ein Problem. Fast alle Länder sind gekennzeichnet von Demokratiedefiziten mit Repression und Rechtlosigkeit, Korruption, organisierter Kriminalität, Geldwäsche und Drogenhandel, wirtschaftlicher Rückständigkeit und ethnischen Konflikten. Alle Anrainer des Schwarzen Meeres sind multiethnische und multikonfessionelle Länder, wobei Ethnie und Religion oft miteinander kombiniert sind: Bulgarien mit einer starken türkischen Minderheit sowie Sinti und Roma, Rumänien mit ungarischen und deutschen Minoritäten und einer größeren Roma-Bevölkerungsgruppe. Moldawien mit Ukrainern, Russen und türkischen Gagausen sowie der abtrünnigen Region Transnistrien, die als Konfliktlösung eine Föderalisierung anstrebt. Die Ukraine ist gespalten in einen von Ukrainern bewohnten Westteil und einen mehrheitlich russischsprachigen Ostteil. Die Krim mit mehrheitlich russischer Bevölkerung wird auch von den während des Zweiten Weltkrieges deportierten Tataren als traditioneller Teil ihrer Heimat beansprucht. Im Nordkaukasus lebt eine bunte Vielfalt von Völkerschaften: Tscherkessen, Karatschai, Balkaren, Osseten, Tschetschenen, Inguschen, Dagestanis und Kalmyken, teils in eigenen monoethnischen Republiken, teils in bi-ethnischen wie Karatschai-Tscherkessien und Kabardino-Balkarien. Die Region ist abgesehen von den mehrheitlich russischen Gebieten überwiegend muslimisch geprägt. Der Südkaukasus ist belastet von ethnischen Konflikten, die zu Kriegen und Sezessionen bestimmter Regionen führten (Bergkarabach, Abchasien und Südossetien).

Georgien und Armenien sind überwiegend christlich, Aserbaidshjan muslimisch, aber nach türkischem Vorbild laizistisch. Der zu Russland gehörige Nordkaukasus ist immer noch weitgehend unterentwickelt und die Bevölkerung von ethnischen und religiösen Konflikten durchzogen. Die Schwarzmeerregion war immer wieder von Konflikten und Kriegen betroffen. Während des Kalten Krieges war das Schwarze Meer zwischen den beiden Blöcken aufgeteilt. Die nördliche und östliche Küste beherrschte die Sowjetunion, im Westen lagen die Warschauer Pakt-Mitglieder Rumänien und Bulgarien: im Süden erstreckte sich in voller Breite das NATO-Mitglied Türkei – insgesamt vier Staaten beherrschten die Region. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts brachen dann innerethnische und nachbarschaftliche Konflikte in der Region aus, die unter den neuen Staaten zu Kriegen und bis heute andauernden Spannungen führten. Beispiele sind Moldawien und das abtrünnige Transnistrien, mehrere Tschetschenienkriege, ethnische und religiöse Konflikte im Nordkaukasus, die Loslösung der abtrünnigen Gebiete Abchasiens und Südossetiens von Georgien oder der Krieg zwischen Armenien und Aserbeidschan um die Region Berg-Karabach. Von Mittelasien, dem Iran, Saudi-Arabien und der arabischen Welt dringen starke islamfundamentalistische Strömungen in die

Kaukasus-Region ein und breiten sich inzwischen auch ins Innere Russlands aus. Im Nordkaukasus macht sich die Aufstandsbewegung um Doku Umarov ständig durch Attentate und Scharmützel mit den Sicherheitsorganen bemerkbar.

Am 19. Juli 2012, am Vorabend des Ramadan, erregte ein Attentat auf zwei hohe Geistliche in dem sonst für seine versöhnliche Politik bekannten Tatarstan Aufsehen. Das säkulare Aserbaidschan konnte wie auch die Türkei durch ihr laizistisches System den fundamentalen Islamismus bisher eindämmen. Jedoch droht auch hier ein Eindringen islamistischer Strömungen aus dem Nahen Osten (Hoppe 2012). Und auch in Taschikistan, wo sich rund 95 Prozent der Bevölkerung zum sunnitischen Islam bekennen, ist es zu einer augenfälligen Wiederbelebung muslimischer Wert- und Ordnungsvorstellungen gekommen. Die Staatsführung unternimmt mittlerweile große Anstrengungen, um religiöse Praxis und Propaganda einzudämmen und ihnen den sozialen Nährboden zu entziehen. Betroffen davon sind illegal operierende islamistische Gruppierungen, politische Kräfte wie die »Partei der islamischen Wiedergeburt« oder religiöse Autoritäten, die ihre Lehren in der Gesellschaft verbreiten. Insofern wird in diesem Land versucht, die religiös-politischen Aktivitäten einzudämmen. Begründet wird dies mit stabilitäts- und sicherheitspolitischen Imperativen. Grund dafür ist neben der geographischen und kulturellen Nähe zu Afghanistan und der potenziellen Bedrohung durch dort operierende dschihadistische Gruppen auch die Beteiligung von Tadschiken auf Seiten des sogenannten Islamischen Staats an den Kämpfen in Syrien und dem Irak (Schmitz, 2015: 5). Die Entwicklungen der 2000er und 2010er Jahren haben dabei gezeigt: diese Fragen haben sich verschärft und sie sind auch heute noch Fragen von Krieg und Frieden in der östlichen Nachbarschaft der EU. Die Gemengelage sind insofern geopolitisch ein Problem und trotz der gewissen räumlichen Distanz geostrategisch relevant.

China, Indien und der pazifische Raum sowie der islamische Raum sind aus deutscher und europäischer Sicht ein geopolitisches und geostrategisches Problem

Zwei weitere Spotlights, Asien und der grüne Gürtel der islamischen Welt, sind von ebenso großer Bedeutung. Asien, weil es sich aufgrund des Bevölkerungswachstums und seiner wirtschaftlichen Entwicklung zu einer großen wirtschaftlichen Herausforderung entwickelt und dabei – trotz der relativ großen Entfernung – dadurch für Probleme mitverantwortlich ist, die sich etwa mit den Zielen der Nachhaltigkeit nicht vereinbaren lassen; der islamische Raum insbesondere in Nordafrika und dem Nahen und Mittleren Osten, weil er sich aufgrund von Terrorismus, Bürgerkrieg und der speziellen Situation Israels direkt an der Peripherie der EU zu einem schwerwiegenden sicherheits-

politischen Problem entwickelt, das aufgrund des Ölreichtums der Region und der humanitären Folgeproblematiken im Rahmen von Kriegsflucht und Migration politisch unangenehm für Deutschland und Europa geworden ist.

Die Ausstrahlung Chinas, Indiens und des pazifischen Raums ist geradezu atemberaubend

Der Aufstieg Asiens bestimmt heute die Lage der Weltwirtschaft ebenso wie viele geopolitische und geostrategische Fragen der Zeit. Der Raum zwischen Pakistan im Westen, Japan im Osten, China im Norden und Indonesien im Süden bezeichnet ein Koordinatensystem, das zeigt, wie beispiellos die wirtschaftliche Entwicklung dort in den letzten drei Jahrzehnten gewesen ist. Die Länder Asiens sind heute ein selbstverständlicher und ihre Menschen ein selbstbewusster Teil der Globalisierung. Dies drückt sich in wachsender Bevölkerung, besserer Bildung, einer großartigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wachsender Wettbewerbsfähigkeit und einem kräftigen Machtgewinn aus. Wenn man heute China – und hier insbesondere den ›Speckgürtel‹ im Osten und Südosten von Peking über Hangzhou und Shanghai bis hinunter nach Hongkong oder die ›Sonderwirtschaftszonen‹ im Süden des Landes bereist, erlebt man geradezu körperlich die Intensität, wie sich die Expansion und Transformation Chinas ›anfühlt‹ und man bekommt einen Eindruck, wie das Land wiederum in den nächsten zehn bis 20 Jahren aussehen wird, wenn die politische Situation Chinas stabil bleibt.

Der Schwerpunkt der Weltwirtschaft verlagert sich weiter nach Asien

Makroökonomisch hat sich bereits seit den 1970er und 1980er Jahren angeeutet, dass sich der Schwerpunkt der Weltwirtschaft zunehmend in Richtung China, Indien und den pazifischen Raum verlagern wird (Seitz 1991, Bürklin 1993; Weidenfeld/Turek 1993 und 1995; Siebert, in: Bertelsmann Stiftung [Hg.] 2007; Pilny 2007 und 2008). Die letzten 30 Jahre haben gezeigt, dass die Wachstumsraten signifikant über dem weltweiten Durchschnitt lagen. Die Innovationskraft ist dabei gewachsen. Die wirtschaftliche Integration und technologische Führungsrolle asiatischer Schlüsselländer sowie das Freihandelsabkommen ›Trans-Pacific Partnership‹ (TTP) zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika, Japan und elf weiteren asiatischen Ländern der Region werden diese ökonomisch weiter stimulieren.⁸ Asien bestreitet heute mit einer Bevölkerung von über vier Milliarden Menschen (das sind 60 Prozent der

8 | Vgl. www.faz.net/aktuell/wirtschaft/fruehaufsteher/japan-und-amerika-steuern-auf-handelseinigung-zu-13519023.html, aufgerufen am 28. April 2015.

Weltbevölkerung) und einem Bruttosozialprodukt von etwa zehn Billionen US-\$ ein Drittel des Weltsozialprodukts.

Der pazifische Raum ist schon lange nicht mehr nur die ›verlängerte Werkbank‹ des Westens, sondern investiert zunehmend in die Ausbildung der Menschen, die Modernisierung der Wirtschaft und die Entwicklung einer High-Tech-Industrie

Asien hat dabei ein großes Potenzial an zum Teil auch in den USA oder Europa ausgebildeten Menschen. Die Länder Asiens schneiden bei den Investitionen in Forschung und Technologie sehr gut ab. So wendet etwa Japan über drei Prozent seines Bruttoinlandprodukts für Forschung und Entwicklung auf und auch China strebt zunehmend in die Liga der High-Tech-Nationen der Welt. In der Dekade der 2000er Jahre wurde deutlich, wie sehr sich die Länder Mittelasiens, Südasiens und Südostasiens erst emanzipiert und dann wirtschaftlich erfolgreich entwickelt haben. Mit Blick auf China, Taiwan, Indien, Südkorea, Vietnam kann man sagen: aus Entwicklungsländern wurden erst Schwellenländer und dann Industriestaaten und moderne industrielle Produktionsstandorte und smarte Dienstleistungsgesellschaften.

Ostasien führte in den 2000er Jahren mit China, Taiwan, Japan und Südkorea diese Entwicklung in Asien mit durchschnittlich über sechs Prozent Wirtschaftswachstum jährlich an. Hinzu kommt, ähnlich wie in Europa, der Versuch, Wachstumsprozesse durch eine vertiefte wirtschaftliche Integration zu stärken. Insgesamt handelt es sich bei diesen regionalen Zusammenschlüssen um rund zwei Dutzend Freihandelsabkommen in Asien, die außer der 1992 gegründeten ASEAN Free Trade Area (AFTA) und der Kooperation zwischen Australien und Neuseeland alle nach 2000 zustande kamen. Neben den regionalen asiatischen Integrationen ist auch noch die 1989 gegründete Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) wichtig, die es sich zum Ziel gesetzt hat, im pazifischen Raum eine Freihandelszone einzurichten und in der auch die USA seit Beginn Gründungsmitglied sind.

Asien und der pazifische Raum hatten in den letzten drei Jahrzehnten im Gegensatz zu den USA oder Europa kontinuierlich überdurchschnittliche Wachstumsraten. Wenngleich insbesondere in China immer wieder bremsende Faktoren wie Engpässe in der Infrastruktur, Fragen der Einkommensverteilung und der sozialen Absicherung sowie der Ressourceneinsatz zur Verringerung von Umweltschäden aufgetreten sind, ist es dem Land wie vielen anderen Ländern der Region doch gelungen, seine Innovationskraft und wirtschaftliche Attraktivität zu stärken und dabei auch die technologische Dimension der Weltwirtschaft mit zu beeinflussen. Der Schwerpunkt der Weltwirtschaft verlagert sich weiter in Richtung China, Indien und Südostasien und diese Länder

gewinnen – auch mit Blick auf die USA – in der internationalen Politik immer mehr an Bedeutung.

China und Indien stehen für das asiatische Jahrhundert und bauen ihren Rang in der Weltpolitik auch militärisch unaufhaltsam weiter aus

Unter dem Gesichtspunkt der Verteidigungshaushalte, der verfügbaren Waffensysteme und militärischer Kapazitäten hat der amerikanische Historiker Paul Kennedy den Aufstieg der asiatischen Großmächte Chinas und Indiens schon Ende der 2000er Jahre als die epochale Veränderung der Weltpolitik bezeichnet (Kennedy, in: Bertelsmann Stiftung [Hg.] 2007: 55-70). Geostrategisch wird keine Region der Welt von dem sich vollziehenden Machtwandel unangetastet bleiben. China und Indien sind Atommächte und auch konventionell-militärisch sehr stark. Für Europa ist diese Entwicklung eine große Herausforderung, da der alte Kontinent es hier in jeder Hinsicht mit sehr selbstbewussten Ländern zu tun hat, die ihre nationalen Interessen vor dem Hintergrund einer über 100jährigen Demütigung durch den westlichen Imperialismus der Kolonialzeit heute regional und global mit Wucht in die Schale zu werfen wissen. Auch das kleine Vietnam wird den kolonialen Würgegriff und den Indochinakrieg mit Frankreich und den USA noch lange nicht vergessen. China und Indien sind dabei durchaus bereit, im gemeinsamen Interesse zu kooperieren. »Nach zwei Jahrhunderten der Weltherrschaft des Westens beginnen China und Indien sich unter die führenden Länder der zukünftigen Welt einzureihen« stellte die Peking-Rundschau nach einer Reise des chinesischen Ministerpräsidenten Wen Jiabao nach Indien 2005 fest (Pilny, 2006: 11). Zu beobachten ist, dass Asien mittlerweile zum Schauplatz einer klassischen Macht- und Gleichgewichtspolitik geworden ist, wie sie Europa seit Mitte des 20. Jahrhunderts nicht mehr kennt.

Auf diesen Aspekt komme ich bei meinen Überlegungen hinsichtlich einer globalen Ordnungspolitik später zurück.

Die militärische Aufrüstung in China und Indien ist massiv, die regional gewollte Machtprojektion gegenüber Japan bzw. Pakistan unübersehbar

Die militärischen Anstrengungen Chinas und Indiens sind technisch, finanziell und politisch konsequent und beachtlich. Alleine der große Aufwand, der dort betrieben wird, könnte schon eine gewisse Einschüchterung bewirken. Wolfgang Hirn vermutet, dass der nächste Kalte Krieg gegen den Westen bereits im vollen Gange ist (Hirn 2013). Er prophezeit Kriege zwischen China und den USA und seinen Verbündeten um Rohstoffe, Wasser, Technologien, die Meere und die Kontrolle des Internet. Auch wenn das Bild eines neuen Kalten Krieges übertrieben erscheint: die Zunahme militärischer Macht Chinas

oder Indiens äußert sich in der Verfügbarkeit von technisch hoch entwickelten Waffensystemen, dem Besitz der Atombombe sowie in den gesteigerten militärischen Ambitionen zur geostrategischen Machtprojektion. Asien stellt die militärische Macht Europas in den Schatten, sollte sich das Engagement Europas in Fragen mit Blick auf eine effektive europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht substanziell verstärken.

Dementsprechend hat Europa heute keinerlei Bedeutung für die sicherheitspolitischen Angelegenheiten Asiens. Europa spielt bei der Sicherung der zwei bedeutendsten maritimen Handelswege, der Route über den Pazifik und der wichtigen Handelsstraße zwischen Persischem Golf und Fernem Osten, keine Rolle. Vom Westen tragen einzig und allein die USA nennenswert zur Sicherheit in diesen Regionen bei. Die militärische Flotte Chinas wächst beständig an, wobei, neben Japan, die Kriegsmarinen Chinas und Indiens mit modernsten Schiffen und U-Booten kontinuierlich wachsen. China und Indien sind in der Nutzung des Weltraums hoch aktiv, weil sie das Weltall kommerziell, wissenschaftlich und militärisch stärker nutzen wollen. Wenngleich Europa ebenfalls mit dem Galileo-Programm (Navigation und Ortung) sowie der GMES-Initiative (Global Monitoring for the Environment and Security) in der Weltraumpolitik als Technologiemacht vertreten ist, ist die militärische Nutzung dieses Satellitensystem politisch kontrovers und bisher auf politischer Ebene nicht geklärt. Darüber hinaus sind die Staaten China, Indien und Südasiens auf diplomatischer Ebene hoch aktiv und werden – wie die westlichen Nationen bis hierhin auch – ihre nationalen Interessen in der UNO, der Weltbank, im IWF und anderen internationalen Institutionen wie der WTO weiterhin offensiv zum Vortrag bringen. Weiterhin gilt, dass China und Russland ständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat sind und nicht Deutschland oder die europäische Union.

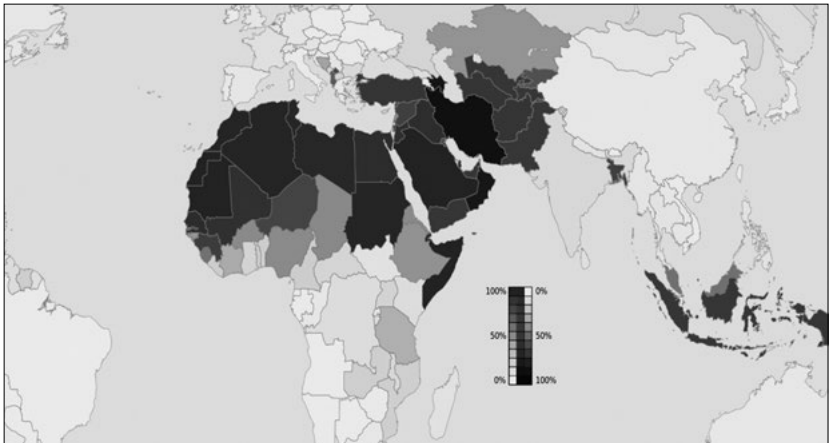
Die geostrategische Herausforderung des islamischen Raums

Die zweite große geostrategische Herausforderung für Deutschland und Europa ist der islamische Raum. Er umfasst den ›grünen Gürtel‹ der islamisch geprägten Welt, der von Europa aus gesehen südlich den alten Kontinent umschließt und im äußersten Osten von Indonesien bis zum äußersten Westen nach Algerien reicht. Die zehn Länder mit dem größten Anteil an der muslimischen Weltbevölkerung sind Indonesien (12,9 Prozent), Pakistan (11,1 Prozent), Indien (10,3 Prozent), Bangladesch (9,3 Prozent), Ägypten und Nigeria (5 Prozent) Iran und Türkei (jeweils 4,7 Prozent) sowie Algerien (2,2 Prozent) und Marokko (2 Prozent). Muslimisch geprägte Länder im südlichen und südöstlichen Europa, das nicht Teil des EU-Europas ist, sind Albanien, Bosnien Herzegowina, der Kosovo, Mazedonien und die Türkei. Der Islam ist mit über 1,5 Milliarden Anhängern nach dem Christentum (über zwei Milliarden Anhänger)

die zweitgrößte Religion der Welt und die meisten Menschen dieses Glaubens leben im ›grünen Gürtel‹ der islamischen Welt. Die Orientierung ergibt sich aus den Lehren des Korans, der als das dem Propheten Mohammed offenbarte Wort Gottes gilt. Die zweite Grundlage bilden die Berichte (Hadithe) über die Verhaltensweise (Sunna) Mohammeds, der als der Gesandte Gottes Vorbildcharakter für alle Muslime hat. Die sich aus diesen Texten ergebenden Normen werden in ihrer Gesamtheit als Scharia bezeichnet.⁹

Die islamische Welt ist mit ihren religiösen Ausprägungen vielschichtig und im Rahmen ihrer missionarischen Geschichte sowie ihren politischen Herrschaftsansprüchen geostrategisch schwierig. Die größte Einteilung des Islams ist die nach Sunniten und Schiiten. Die Trennung der beiden Gruppen erfolgte bereits kurz nach Muhammads Tod im Streit um seine Nachfolge; die Schiiten (abgeleitet von Schia, arabisch: Partei) waren gegen den von den Sunniten (abgeleitet von Sunna, arabisch: Tradition) durchgesetzten Kalifen Abu Bakr und für Muhammads Cousin und Schwiegersohn Ali.

Abbildung 18: Staaten mit einem islamischen Bevölkerungsanteil von mehr als 5 Prozent. Hell- bis mittelgrau: Sunniten, dunkelgrau: Schiiten und Ibaditen (nur Oman), schwarz



Grafik: CIA World Factbook unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Islam>

Die meisten Schiiten leben heute im Iran und Irak sowie in Aserbaidshan, Bahrain, Indien, Pakistan und dem Libanon. Die Sunniten sind mit etwa 85 Prozent die deutlich größte Gruppe innerhalb des Islams. Allerdings gibt es auch hier Unterschiede. Im 8. bis 10. Jahrhundert bildeten sich an verschiedenen Orten – Medina, Mekka, Kufa, Basra und Damaskus – lokale Gelehrten-

9 | Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Islam>, aufgerufen am 30. April 2015.

schulen heraus. Im sunnitischen Islam gelten heute vier sogenannten Rechtschulen als anerkannt: die Hanafiten, die Malikiten, die Schafiten und die Hanbaliten. Einzelne Gläubige wie auch ganze Staaten orientieren sich an einer dieser oder auch anderen Rechtslehren. Die Hanafiyya ist vor allem in Südasien, Zentralasien und in der Türkei verbreitet, die Malikiyya im westlichen Afrika, die Schafiyya in Ägypten, Syrien, Jemen, Südostasien und an den Küsten des Indischen Ozeans und die Hanbaliyya in Saudi-Arabien. Hinzu kommen die Wahabiten als Anhänger einer puristisch-traditionalistischen Richtung des sunnitischen Islam, die sich gegen Auffassungen des mehrheitlichen sunnitischen Islam auflehnen. Sie selbst bezeichnen sich nicht als Wahabiten sondern als Salafis. Viele Wahabiten leben heute in Saudi-Arabien, Katar, Indien, Pakistan und Westafrika und aufgrund ihrer Eigenheiten hat Peter Scholl-Latour diese Glaubensrichtung als obskurantistische Spielart des sunnitischen Glaubens bezeichnet. Neben den sonstigen lokalen Traditionen prägen die Rechtsschulen entscheidend die muslimische Kultur in den jeweiligen Ländern. Manche Länder wie beispielsweise Afghanistan, Algerien, Iran, Jemen, Mauretanien oder die Türkei sind zu nahezu 100 Prozent muslimisch; der Islam ist dann häufig auch die offizielle Staatsreligion.¹⁰ Besonders der Aspekt der Einheit von Religion und Staat ist aus westlicher Sicht ein Problem, da sie der westlichen Auffassung von der Trennung von Politik und Religion entgegensteht und im Rahmen von interkulturellen Konflikten oder dem Herrschaftsanspruch des Islam mannigfaltige Irritationen in den internationalen Beziehungen provoziert.

Die geostrategischen Herausforderungen des islamischen Raums ergeben sich durch drei spezifische Eigenarten: (1.) den kulturellen Gegensätzen zur westlichen Welt, die aus islamischer Sicht als eine Bedrohung der islamischen Identität wahrgenommen wird, (2.) den sozio-ökonomischen Verhältnissen und (3.) den militärischen Kapazitäten in der Region.

Die geopolitische Betrachtung des Islam und ihre geostrategischen Rückschlüsse müssen seinen unveränderten Anspruch eines universellen Weltordnungskonzepts beachten

Mit Blick auf die geostrategische Qualität des islamischen Raums ist aus historischer Perspektive betrachtet das universale Weltordnungskonzept des Islam mit seiner Vision eines einzigen, von Gott sanktionierten Herrschaftssystems, das die Welt eint und friedlich regiert, von großer Bedeutung. Henry Kissinger erinnerte jüngst in seinem monumentalen Werk ›Weltordnung‹ an diese fundamentale religiös-kulturelle und historisch schon einmal umgesetzte Prägung des Islam. Im Gegensatz zu den andersartigen intellektuellen, religiösen

10 | Vgl. ebd.

und mentalen Koordinatensystemen des Westens und des fernen Ostens, hatte sich der Islam im 7. und 8. Jahrhundert nach Christus auf einer beispiellosen Welle religiöser Begeisterung und imperialer Expansion über drei Kontinente ausgebreitet. Nachdem der Islam die arabische Welt geeint, die Reste des Römischen Reiches übernommen und das Persische Reich erobert hatte, herrschte er über den Nahen Osten, Nordafrika, weite Teile Asiens und Teile Europas. Nach dem eigenen Anspruch war der Islam dazu bestimmt, sich über das Gebiet der Ungläubigen auszudehnen, bis schließlich die ganze Welt zu einem einheitlichen, durch die Botschaft des Propheten Mohammed harmonisierten System verschmolzen werden sollte. So entstand im Jahre 1299 in der heutigen Türkei das Osmanische Reich, durch das die Vorherrschaft über die arabischen Kernlande hinaus über das Mittelmeer, den Balkan und Osteuropa weiter ausgedehnt wurde. Mit Blick auf Europa war sich der Islam damals klar, dass in Europa eine neue zwischenstaatliche Ordnung entstand. Aus islamischer Sicht stellte sie jedoch kein Modell, sondern die Quelle von Zerwürfnissen dar, die zum Zweck der westgewandten osmanischen Expansion ausgenutzt werden konnte (Kissinger 2014: 14).

Das Osmanische Reich währte von 1299 bis 1922. Dazwischen lag eine höchst wechselvolle und sehr gewalttätige Geschichte, die neben vielen einzelnen Details des inneren Verfalls des Reiches und interner Konflikte insbesondere die Auseinandersetzung zuerst mit dem byzantinischen Reich und später den aufstrebenden Mächten des Westens erlebte. Auch wirtschaftliche Entwicklungen und die Bedeutung der Technologie spielten eine zunehmende Rolle, da die Expansion der christlichen Staaten des Westens und Innovationen die Handelsströme und wirtschaftliche Entwicklungen beeinflussten. Mit der Entdeckung der Seewege um Afrika herum verloren die Osmanen ihr Monopol auf den Indienhandel. Auch im mediterranen Seehandel verloren die Osmanen zunehmend an Bedeutung, seit sie 1536 den Franzosen bedeutende Handelsprivilegien eingeräumt hatten. Ähnliche Kapitulationen wurden mit England, Venedig und den Niederlanden geschlossen, so dass die osmanische Handelsflotte bald zur Bedeutungslosigkeit verurteilt war und dem Reich eine wichtige Einnahmequelle fehlte. Neben den militärischen Niederlagen trat so der ökonomische Niedergang, der viel mit der Innovationsunfähigkeit des islamischen Reiches zu tun hatte. Er ist auch heute noch im Positiven und im Negativen ein beachtenswertes Element der geopolitischen Bedeutung des Raumes und seiner geostrategischen Bewertung. Im Rahmen der Geschichte zerfiel das osmanische Reich nach dem Ersten Weltkrieg und mit einer Reihe von Abkommen zwischen der Türkei und den westlichen Mächten, wovon bis heute das Sykes-Picot-Abkommen das wichtigste war, wurde das Reich in Interessensphären aufgeteilt. In der Balfour-Erklärung von 1917 wurde den Juden eine nationale Heimstätte in Palästina versprochen und in Aussicht gestellt. Die Siegermächte besetzten im November 1918 einen Großteil des Osmani-

schen Reiches und Israel erhob spätestens mit seiner Staatsgründung 1948 den Anspruch auf die Herrschaft über das heilige Land. Das Reich und sein universaler Weltordnungsanspruch waren am Ende (Bethel 1979).

Der Kolonialismus, die industrielle-technische Revolution, die eigensüchtige Politik der Mächtigen und das tödliche Schisma des Islam katapultierten den islamischen Raum in die internationale Bedeutungslosigkeit. Es blieben über Jahrzehnte die Verzweiflung und Wut über die Ohnmacht, eine gerechte Lösung für den Nahostkonflikt zu finden. Die arabische Welt ist bis heute der Auffassung, die europäischen Industrienationen seien am Schwelbrand der Konflikte im arabischen Raum interessiert, weil er ihren wirtschaftlichen und politischen Interessen nutzt. Peter Scholl Latour beleuchtete diese Situation. Er beschrieb die arabische Welt als eine Region, über der nach jahrzehntelanger politischer und militärischer Intervention des Westens ein Fluch zu liegen scheint – der Fluch der bösen Tat heilloser Einmischung (Scholl-Latour 2014). Hinzu kam der hilflose Zorn in der arabischen Welt über die eigene Kraftlosigkeit in dem Versuch, die Konflikte zu bewältigen und 130 Millionen Araber in einen gemeinsamen Staat zu überführen. Der arabische Nationalismus, der Mitte des 19. Jahrhunderts mit der Orabi-Bewegung einen ersten großen Anlauf nahm und in den 1950er Jahren mit den Versuchen des Ägypters Gamal Abdel Nassers revitalisiert werden sollte, scheiterte kläglich an den Eigenarten arabischer Kultur, Politik und Religion (Konzelmann 1986; Hottinger 2004).

Das Ende des Osmanischen Reiches marginalisierte den islamischen Raum geopolitisch – geostrategisch blieb er aufgrund von Energiereichtum und der Kontrolle über wichtige See- und Handelswege wichtig

Seitdem liegt der Mehltau der Marginalisierung über weite Teile des islamischen Raums, die bis heute weit in den Westen und die übrige Welt negativ ausstrahlt. Berücksichtigt man die Geschichte des Islam und des osmanischen Reiches, wird vieles an den Entwicklungen der letzten Jahre deutlich, auch wenn historische Bezüge aktuelle Situationen alleine nicht aufklären können. Seitdem Samuel Huntington mit seinem Buch ›Clash of Civilization‹ auf das mögliche Konfliktpotenzial zwischen dem Westen und dem islamischen Raum hingewiesen hat, seitdem der israelische-palästinensische Konflikt in immer wieder neue Runden geht, seit dem ersten und zweiten Golfkrieg, dem 11. September 2011, den Afghanistan- und Irakfeldzügen des Westens und dem Versuch Irans, eine waffenfähige Uranindustrie aufzubauen, mit dem Fortbestehen des gewalttätigen Schismas zwischen Sunniten und Schiiten und dem Erscheinen des sogenannten Islamischen Staates und angesichts der weiter bestehenden Abhängigkeit der industrialisierten Welt von arabischem Öl, haben der Westen und die islamische Welt ihren Frieden nicht gemacht.

Gleichzeitig sind die Entwicklungen in der islamischen Welt ihrerseits gegensätzlich und politisch wirr. Neben dem Ölreichtum im islamischen Gürtel sind einerseits erhebliche Modernisierungsanstrengungen etwa in den Vereinigten Arabischen Emiraten von Bedeutung; andererseits verharren Staaten wie Afghanistan, Libyen oder Jemen bzw. wichtige Glaubensrichtungen und Bevölkerungsteile in den traditionellen Denkmustern des Mittelalters oder im Trotz gegen die Globalisierung, die ganz und gar nicht in die Lebenswelt vieler Muslime passen will. Insofern herrschen enorme Spannungen in der Region. Zwischen arabischen Tagträumen vom verlorenen Glanz und einem radikalen Islamismus agieren versteinerte Regime, die sich einem sozialen und friedlichen Wandel verschließen und ihrerseits rücksichtslose Machtpolitik betreiben (Flottau 2004). Dies alles trieb die Region in die politische Instabilität, die zuerst mit der gescheiterten ›Arabellion‹ und später mit dem Aufstieg des sogenannten Islamischen Staates verbunden war.

Mit dem Arabischen Frühling keimten große Hoffnungen auf eine durchgreifende Modernisierung im arabischen Raum

In den 2000er und Anfang der 2010er Jahren keimte eine große Hoffnung auf die neue Generation des Nahen und Mittleren Ostens und den demokratischen Erfolg des ›Arabischen Frühlings‹ auf. Der Islamwissenschaftler und Publizist Navid Kerami hegte einige Jahre zuvor bereits große Hoffnung in die ›Revolution der Kinder‹, die er im Iran im Gange sah (Kermani 2001). Auch der Chef der Berliner Stiftung für Wissenschaft und Politik, Volker Perthes, betonte 2002 die Chancen, die sich durch innere Veränderungen in den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens ergeben könnten (Perthes 2002). Beide äußerten den vorsichtigen Optimismus, dass sich die Gesellschaften aus sozio-ökonomischen Gründen aktiv an einer Modernisierung des Landes beteiligen wollten, zur Not selbst gegen den Widerstand der etablierten Herrschaftsschicht. Volker Perthes stellte Anfang der 2000er Jahre fest, dass sich die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens in einer Umbruchphase befänden. Der erste Golf-Krieg und der Friedensprozess im Nahen Osten hätten die Beziehungen zueinander in Bewegung gebracht und die Region könne angesichts der weltwirtschaftlichen Entwicklungen nicht so tun, als ginge sie dieser Modernisierungsprozess nichts an. Der Tod langjähriger Herrscher wie König Hussein von Jordanien, König Hassan von Marokko und Präsident Asad von Syrien habe in der arabischen Welt einen Generationswechsel eingeleitet, der innerhalb eines Jahrzehnts zu einem vollständigen Austausch der politischen Führungseliten führen werde. Perthes erwartete realistischer Weise keine Entwicklung zu einer europäischen Demokratie, aber er setzte darauf, dass es pluralistischer werde, jünger, moderner, und die neuen Führungen daran interessiert seien, ihre Länder wirtschaftlich stärker zu öffnen. Fraglich bleibe

aber, ob diese Generation in der Lage sein werde, innergesellschaftliche und zwischenstaatliche Konflikte erfolgreicher zu bewältigen als vorangegangene Generationen. Die Frage von Krieg und Frieden bleibe im übrigen auch nicht nur nach außen virulent.

Der Arabische Frühling implodierte aufgrund der Beharrungskräfte etablierter Mächte und dem raschen Eindringen radikal-islamischer Gruppen in die politischen Machtvakua des arabischen Raums

Im Rahmen der folgenden Dekade brachen diese Hoffnungen im Hagel der Kugeln des Establishments und der islamistischen Gewalt zusammen, obwohl beide Analytiker mit ihrer Sensibilität für die individuellen Wünsche einer jungen Generation, ihrer sozialen Aussichtslosigkeit, ihrer individuellen Tristesse und dem Sehnen einer intellektuellen Schicht nach Emanzipation, politischer Freiheit und wirtschaftlicher Teilhabe im arabischen Raum zu erreichen, die Vorzeichen des Arabischen Frühlings richtig gedeutet hatten. Die Frage von Krieg und Frieden war in der Tat auch nach innen virulent und das Machtgefüge in der Region kam in Bewegung und endete Anfang/Mitte der 2010er Jahre in Syrien, Libyen, dem Jemen und dem Irak in blanker Anarchie. Auch und gerade durch die Anwendung brutalster Gewalt. Allerdings nicht in Richtung stabiler politischer Verhältnisse. Schlagstöcke und Maschinengewehre regierten und schnell stießen traditionelle und religiös-fundamentalistische Kräfte in die entstehenden Machtvakua, welche die unerfahrenen Aktivisten einer politischen Erneuerung selbst in keiner Weise füllen konnten. Während es in Marokko, Saudi-Arabien, Mauretanien, Oman und Sudan bei Massenprotesten und Unruhen blieb, welche allerdings teilweise zur Umbildung der Regierungen führte, die herrschenden Schichten aber insgesamt in ruhigere Bahnen kanalisieren konnten, wurden in Libyen und Ägypten sowie dem Jemen die Regierungen bei blutigen Aufständen gestürzt. Libyen erlebte Massaker und versank im Chaos, in Ägypten wurde nach den dilettantischen Versuchen der Muslimbrüder, ein auf die Scharia beruhendes Regime zu etablieren, eine autoritäre und antifundamentalistische Militärregierung installiert, der Jemen versank im Bürgerkrieg. Syrien wird durch den Zerfall der inneren autoritären Ordnung und die fast biblisch anmutende Heimsuchung des IS geprüft und an die Herstellung stabiler politischer Verhältnisse ist in keiner Weise zu denken. Damit änderte sich der Nahe Osten auf eine fundamentale Art und Weise (Perthes 2015).

Die Hoffnungen auf eine positive politische Stabilisierung oder gar politische Reformen haben sich zu großen Teilen nicht erfüllt, auch wenn es etwa in Tunesien dann 2015 eine demokratische Wahl gab, die ein gemäßigtes Regime etablierte, was zu einer großen Erleichterung in Europa führte. Allerdings bleibt die Analyse des Arabischen Frühlings hoffnungslos. Die Konflikte

der islamischen Welt haben weiterhin Bestand. Sie strahlen als geostrategische Herausforderung nicht zuletzt mit der ständig wachsenden Flüchtlingsproblematik weiterhin auf Europa aus. Dementsprechend unruhig wurde das EU- und NATO-Mitgliedsland Spanien angesichts der besorgniserregenden Ereignisse an ihrer südlichen Grenze und in den nordafrikanischen Enklaven Ceuta und Melilla, die eingebettet sind im äußersten Norden Marokkos und 2014/2015 überrannt worden sind von den hoffnungslosen Flüchtlingen Afrikas. Im Rahmen dieser Entwicklung in der südlichen und südöstlichen Peripherie Europas wird klar, wie sehr dies die geostrategischen Angelegenheiten Europas tangiert.

Zuletzt sind die militärischen Kapazitäten des islamischen Raums für Europa geostrategisch relevant. Saudi-Arabien etwa verfügt über mit modernstem Gerät ausgerüstete Streitkräfte. Das Militär gilt als gut ausgebildet und motiviert. Die Armee des Königsreichs gilt nach den Streitkräften Israels als das schlagkräftigste Militär in der Region. Die Ausgaben für militärische Rüstungsgüter, Logistik und die Einsatzbereitschaft der islamischen Staaten in der Region sind beachtlich. Mit über 60 Milliarden US-\$ im Jahr führt Saudi-Arabien die Bemühungen um einen funktionierenden Wehretat an. Das Land hat Zugang zu den modernsten Waffensystemen der Welt. Es verfügt über modernste Kampfflugzeuge amerikanischer Bauart, deutsche Kampfpanzer und Abstandswaffen. Eine militärische Betrachtung der Region wird im Rahmen der bestehenden Loyalitäten und Bündniszugehörigkeiten der einzelnen Länder aber relativiert.

Die militärisch stärkste Macht ist die Türkei, die Mitglied der NATO ist und ein jährliches Militärbudget von etwa 20 Milliarden US-\$ hat. Die Türkei unterhält innerhalb der NATO die zweitgrößte Anzahl an aktiven Soldaten nach den USA in Höhe von etwa 718.500 Mann. Die Streitkräfte sind mit 3.657 Kampfpanzern, knapp 2.000 Flugzeugen und etwa 100 Kriegsschiffen und Wasserfahrzeugen ausgerüstet. Die türkischen Streitkräfte können im Rahmen der nuklearen Teilhabestrategie der NATO mit US-Sprengköpfen nuklear bewaffnet werden. In der Türkei werden einsatzfähige Atomsprengköpfe am NATO-Stützpunkt Incirlik Air Base unter der Kontrolle der amerikanischen Luftwaffe (United States Airforce, USAF) dafür bereitgehalten.¹¹ Israel gehört als Atommacht und mit einer schlagkräftigen Armee fest zu den USA. Jordanien sucht eher westlichen Beistand, Saudi-Arabien und die USA sind Verbündete und der Irak sowie Afghanistan spielen geostrategisch und in traditionellen militärischen Kategorien gedacht keine Rolle. Der Mittlere Osten mit den Ländern Turkmenistan, Usbekistan, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan

11 | Vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Türkische_Streitkräfte, aufgerufen am 10. Mai 2015.

liegen im Einflussbereich Russlands und sind dementsprechend für Europa und Deutschland nur energiepolitisch und nicht militärisch relevant.

Der Iran bereitet in diesem Lagebild wegen der anhaltenden Bemühungen, nukleare Kampffähigkeit zu erhalten Sorgen, obwohl iranische Abstandswaffen Europa nicht erreichen können. Die konventionelle Kampfkraft des Iran ist aufgrund der kriegerischen Auseinandersetzungen mit dem Irak in den letzten 30 Jahren und des Waffenembargos des Westens trotz eines stehenden Heeres von etwa 500.000 Mann, etwa 1.600 Kampfpanzern, drei U-Booten und zwei Korvetten sowie rund 300 Kampffjets eher schwach. Der Militärhaushalt in Höhe von geschätzten zehn Milliarden US-\$ im Jahr ist bescheiden.¹² In einer konventionellen militärischen Konfrontation mit der NATO, den USA, Israel und Saudi-Arabien könnte das Land nicht bestehen.

Das als historisch eingeschätzte Abkommen mit den fünf UN-Vetomächten und Deutschland hinsichtlich der Kontrolle der iranischen militärischen Nuklearindustrie kann als Anerkennung der geostrategischen Dominanz des Westens, der Türkei und Israels gedeutet werden – vorläufig

Der Umstand der allgemeinen militärischen und militärtechnologischen Unterlegenheit Irans gegenüber den USA, Saudi-Arabien, der Türkei, Israels und der Unwille Russlands, Englands, Chinas und Deutschlands, eine nukleare Abschreckungsproblematik in der Region aufwachsen zu sehen, mag der Grund dafür gewesen sein, dass sich der Iran im Juli 2015 einem Abkommen mit Blick auf die Entwicklung eigener nuklearer militärischer Kapazitäten zu unterwerfen. Hinzu kam, dass der Westen seine empfindlichen wirtschaftlichen Sanktionen gegen das Land aufzuheben gewogen war. Angesichts der schlechten Wirtschaftslage des Landes war dies sicher ein akzeptabler ›Package Deal‹. Die Einigung hat den seit 13 Jahren schwelenden Konflikt um das Nuklearprogramm der Islamischen Republik erst einmal beigelegt und sicher gestellt, dass Iran sich keine Atomwaffen verschaffen kann. Das Abkommen sieht vor, dass Iran seine Atomindustrie für zehn bis 15 Jahre weitreichenden Einschränkungen unterwirft und strikte Kontrollen durch die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) akzeptiert. Im Gegenzug werden die bilateralen Wirtschafts- und Finanzsanktionen der USA und der EU aufgehoben, nach und nach auch die restlichen Sanktionen der UNO. Nach fünf Jahren soll das Embargo für konventionelle Waffen, drei Jahre später auch das für ballistische Raketen fallen. Sollte Iran nicht gegen seine Verpflichtungen verstoßen, werden die Sanktionen sofort wieder in Kraft gesetzt. Die westlichen Staaten hat-

12 | Die Angaben über die Struktur des iranischen Militärs und des Militärhaushaltes beruhen im Wesentlichen auf Schätzungen. Hier werden Zahlen des Londoner Institute für International Strategic Studies (IISS) referiert.

ten auf einen entsprechenden Sicherheitsmechanismus beharrt, den Russland und China nicht durch ein Veto im UN-Sicherheitsrat blockieren können.

Insofern baut das Abkommen nicht auf Vertrauen, sondern auf strikte Überwachung, wie US-Präsident Barak Obama im Anschluss sagte.¹³ Das Abkommen wurde einerseits als historischer Akt gefeiert; andererseits war insbesondere Israel mit dem ›Deal‹ nicht zufrieden und auch in der Bundesrepublik Deutschland ergab sich ein Unbehagen mit Blick auf eine langfristige Domeszierung der iranischen Nuklearpolitik. Hubert Wetzel von der liberalen Süddeutschen Zeitung in Deutschland sprach deshalb zu Recht von einer Bombe, die weiter ticke und der Welt für den Augenblick nur eine Atempause beschere (Wetzel 2015).

Hinzu kommt, dass die Rivalitäten am Persischen Golf damit nicht entschieden oder eindeutig kanalisiert worden sind. Obwohl das Atom-Abkommen ein Abrüstungsabkommen ist, wird es unterhalb der nuklearen Schwelle zu einer massiven konventionellen Aufrüstung führen. Damit werden Rüstungsgeschäfte in größerem Ausmaß aktiviert, da damit bereits bewilligte Aufrüstungsprojekte zwischen den USA und Saudi-Arabien abgewickelt werden können. Die Vereinigten Arabischen Emirate hatten zu diesem Zeitpunkt einen Kaufvertrag im Wert von 130 Millionen US-\$ über 1.100 laser-geleitete Flugkörper auf dem Tisch; weitere 900 Millionen US-\$ würde der Kauf von Artillerie-Anlagen kosten. Die Aufrüstungsspirale zwischen den Staaten der Region gehört somit zum Preis für eine ungewisse nichtnukleare Aufrüstung in der Region. Alles dies macht den Machtkampf zweier traditioneller Machtpole deutlich, die sich im Mittleren Osten um die Vorherrschaft bemühen. Auf der einen Seite Iran, das sich schon seit der Antike als wichtige Regionalmacht versteht. Es hat Zugang zu zwei Meeren und verbindet Asien mit Arabien. Ihm gegenüber steht Saudi-Arabien, ein zwar erst 100 Jahre ›junger‹ Zusammenschluss von Beduinen-Familien auf der Arabischen Halbinsel, der aber immer noch mit einem immensen Reichtum an Rohstoffen gesegnet ist. Beide sehen sich als Hegemon in der Region. Beide mischen sich in regionale Konflikte im Libanon, Syrien oder etwa im Jemen massiv ein (Steinke 2015).

3. POLITISCHE REALITÄTEN DER WELTGESELLSCHAFT – CHANCEN UND GRENZEN DER GLOBAL GOVERNANCE

Das Konzept globaler Governance oder einer internationaler Ordnungspolitik ist eine plausible Reaktion auf die Globalisierung von Menschheitsproblemen und der Entgrenzung der Staatlichkeit. Die Weltpolitik kennt hierzu bereits seit nahezu 100 Jahren intensive Versuche, die sich erst auf die Befriedung der Welt und dann später auch auf globale Umwelt- und Menschenregime, eine

13 | Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 15. Juli 2015.

gerechte Entwicklungspolitik, die Verringerung der Armut sowie eine globale Regulierung der Finanzmärkte richteten. Sie versuchten, im Rahmen der Diplomatie Mechanismen der Konfliktvermeidung und Konfliktbeilegung zu errichten. Mit dem Völkerbund hatte man nach dem Ersten Weltkrieg bereits versucht, Frieden durch eine schiedsgerichtliche Beilegung internationaler Konflikte, internationale Abrüstung und ein System der kollektiven Sicherheit dauerhaft zu errichten. Die Idee ging zurück auf den niederländischen Rechtsgelehrten Hugo Grotius, der 1625 mit seiner Schrift »Über das Recht des Krieges und des Friedens« die Grundlagen für ein Völkerrecht entwickelt hatte. Immanuel Kant forderte 1795 in seinem Buch »Zum ewigen Frieden« das Völkerrecht ein. Hierbei wurde die Idee einer friedlichen Gemeinschaft der Völker ausführlich dargestellt. Die Ideen der Aufklärung brachten dann im 19. Jahrhundert eine internationale Friedensbewegung hervor. Sie führte 1899 und 1907 zur Zusammenkunft der Haager Friedenskonferenz. Der »Haager Staatenverband« scheiterte dann vor allem am Deutschen Reich in der Frage der obligatorischen internationalen Schiedsgerichtbarkeit. Nachdem das Vorhaben ad acta gelegt worden war, wurde nach dem Zweiten Weltkrieg die Gründung der Vereinten Nationen (UNO) beschlossen und die 34 Mitglieder kamen 1946 überein, den Völkerbund aufzulösen.

Der Konflikt zwischen dem Zwang zur internationalen Kooperation und dem Beibehalten der nationalen Souveränität ist das größte Problem der globalen Governance

Schon damals wurde klar, dass sich die Nationalstaaten keine Verhaltensregeln vorschreiben lassen wollten und keine Zugriffe auf ihr nationales Selbstbestimmungsrecht und ihre Souveränität dulden würden. Insofern standen der Völkerbund und die UNO einige Zeit parallel und unverbunden gegenüber. Vermieden wurde damit der Eindruck, dass die UNO nun eine modernisierte Fortsetzung des gescheiterten Völkerbundes sei. Vielmehr strebte die UNO eine neue Organisation und ein modernes Selbstverständnis als Organisation einer globalen Ordnungspolitik an. Allerdings war allen Beteiligten zu diesem Zeitpunkt auch klar, dass es im Rahmen der internationalen Konfliktlagen irgendeine institutionalisierte Gesprächs- und Verhandlungsebene geben müsse. Zudem hatten die westlichen Siegermächte des Zweiten Weltkriegs, die USA, Frankreich, Großbritannien, Russland und später China auch schnell erkannt, dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ein ausgezeichnetes Instrument der Beeinflussung von internationalen Angelegenheiten sein kann. Seitdem wurde diese Institution von ihnen als ständige Mitglieder immer wieder im Rahmen eigener Interessen politisch instrumentalisiert. Auch die nichtständigen Mitglieder versuchten, ihre Angelegenheiten alleine oder im Konzert mit ihren Verbündeten zur Geltung zu bringen. Allerdings hat die

UNO mit ihren zahlreichen Unterorganisationen zweifelsohne ihren Beitrag zu einer globalen Ordnungspolitik beigetragen, auch wenn niemand dies als ein finales Konzept der politischen Globalisierung oder gar ansatzweise als das Wirken einer Weltregierung werten kann.

Eine wichtige Sonderorganisation der UNO ist der Internationale Währungsfonds (International Monetary Fund, IMF oder deutsch IWF). Zu seinen Aufgaben gehören die Förderung der internationalen Zusammenarbeit in der Währungspolitik, Ausweitung des Welthandels, Stabilisierung von Wechselkursen, Kreditvergabe, Überwachung der Geldpolitik und technische Hilfe. Der IWF wurde zusammen mit seiner Schwesterorganisation Weltbank infolge der Konferenz von Bretton Woods entworfen. Beide Organisationen werden deshalb als Bretton-Woods-Institution bezeichnet. Während der IWF auf den Bereich der Finanzwirtschaft spezialisiert ist, stellt die Weltbank Finanzierungsinstrumente für langfristige Entwicklungs- und Aufbauprojekte im Bereich der Realwirtschaft zur Verfügung. Der IWF stellt demgegenüber für Länder, die oft aufgrund von Zahlungsbilanzschwierigkeiten Bedarf an Fremdfinanzierung haben, Brückenfinanzierungen bereit. Die Tätigkeit des IWF ist daher eher auf den Bereich der Finanzwirtschaft als auf die Finanzierung der Realwirtschaft gerichtet. Die gemeinsame Kernaufgabe beider Institutionen ist es, die wirtschaftliche Entwicklung von weniger entwickelten Mitgliedstaaten durch finanzielle Hilfe, Beratung sowie technische Hilfe zu fördern und so zur Umsetzung der internationalen Entwicklungsziele beizutragen. Dies bezieht sich explizit auch auf das Ziel, den Anteil der Armen an der Weltbevölkerung um die Hälfte zu reduzieren zu helfen. Sie dienen auch als Katalysator für die Unterstützung durch Dritte. Die Weltbank vergibt im Jahr einen zweistelligen Milliardenbereich an Darlehen, Zuschüssen, Beteiligungen, Investitionen und Garantien an ihre Mitgliedstaaten sowie Privatinvestoren. In beiden Institutionen entscheiden die Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Gewicht über die Verteilung von Finanzmitteln.¹⁴ Beide Institutionen sind im Rahmen der Überlegungen für eine globale Ordnungspolitik wichtig. Gelegentlich stehen sie aufgrund ihrer Kontrollen im Fokus der Kritik. Der IWF zum Beispiel spielt eine zentrale Rolle bei der finanzpolitischen Stabilisierung Griechenlands 2014/2015/2016 und verfolgte wie die anderen zwei Mitglieder der Troika (EU-Kommission und Europäische Zentralbank) eine relativ strikte Austeritätspolitik gegenüber dem Land. Allerdings erfüllt er dabei nur seine Aufgabe als ordnungspolitische Instanz im Rahmen des weltweiten Währungs- und Finanzsystems.

14 | Wobei die größten Anteile bei den USA mit fast 16 Prozent liegen, gefolgt von Japan (etwa sieben Prozent), China (knapp fünf Prozent), Deutschland (vier Prozent), dem Vereinigten Königreich und Frankreich (jeweils knapp vier Prozent) und Indien (etwa drei Prozent).

Beide Institutionen verdienen im Rahmen der Arbeit der UNO mehr Aufmerksamkeit und Anerkennung, als ihnen öffentlich zuteil wird. Die UNO selbst hat für ihre Verdienste den Friedensnobelpreis erhalten. Sie hat seit ihrem Bestehen an zahlreichen Friedensmissionen mit ihren ›Blauhelmen‹ teilgenommen. Sie wirkten bei der Gründung des Staates Israel 1948 mit, die Vereinten Nationen halfen mit, die Berlinkrise 1948 bis 1949 zu entschärfen, ebenso die Kubakrise 1962, die Nahostkrise 1973 und die Beendigung des ersten Irak-Krieges. Blauhelme sicherten den Frieden in Kambodscha (1993), Guatemala (1996) oder Zypern (andauernd). Das Welternährungsprogramm der UN stellt mehr als die Hälfte der weltweit zur Verfügung gestellten Nahrungsmittel bereit. Die UNO ist eine Organisation, die eine valide Datenbasis zur Weltentwicklung anbieten kann, so unter anderem mit dem jährlich publizierten World Development Report zur Lage der Entwicklung der Menschen. Sie arbeitet eng mit den nationalen Regierungen oder Nichtregierungsorganisationen der Zivilgesellschaft zusammen. Sie sorgen dafür, dass viele Entwicklungen in der Weltpolitik nicht im Verborgenen bleiben, sondern transparent werden für Politik und die Öffentlichkeit. Die UNO hat mit der UN-Generalversammlung, dem UN-Sicherheitsrat, dem UN-Wirtschafts- und Sozialreferat, dem UN-Sekretariat und dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag eine differenzierte und arbeitsteilige Struktur. Die Nebenorgane wie das Welternährungsprogramm, die Abrüstungskonferenz oder der Hochkommissar für Flüchtlinge leisten eine wichtige Arbeit im Rahmen der Ziele der Organisation. Insofern legte sich die UNO in den letzten 50 Jahren als engmaschiges politisches Netz über den Globus, welches ein wichtiger Teil der Globalisierung ist und vielleicht zu oft und zu ungerecht kritisiert worden ist.

Die UNO ist gut organisiert, wichtig und nicht wegzudenken. Bei den unbestreitbaren Verdiensten der Organisation wurde dennoch seit ihrer Gründung bis heute deutlich, dass das Konzept einer globalen Ordnungspolitik immer wieder an ihre Grenzen stieß. Eine gute Organisation aber sagt noch nichts über ihre Akzeptanz, ihre demokratische Verfassung und ihre tatsächliche Effizienz aus. Die Kritik an ihr setzte in den vergangenen Jahrzehnten an der Vielzahl von Politikkonzepten und an einer nicht wirklich existierenden exekutiven Durchschlagskraft mit Blick auf die nationale Politik der Mitgliedsländer an. Da es auch um Fragen von Krieg und Frieden und internationalen Wohlstand oder Rang ging, gerieten die Mitgliedstaaten immer wieder aneinander. Kritiker bemängeln die Zusammensetzung und Organisation des Sicherheitsrates. Die fünf ständigen Mitglieder machten in der Vergangenheit regen Gebrauch von ihrem Vetorecht, um Verurteilungen und Sanktionen gegen sich selbst oder verbündete Staaten abzuwenden. Die Stimmverteilung in den Vereinten Nationen ist ein Problem. Kleine Staaten haben genauso eine Stimme wie die großen Mitgliedsländer. Zentrale Probleme der Vereinten Nationen sind und bleiben die kaum vorhandenen Kompetenzen. Es gelang den Verein-

ten Nationen vor allem deshalb nahezu alle Staaten der Welt unter einem Dach zu vereinen, weil die Charta an entscheidenden Stellen so flexibel interpretierbar ist, dass sie von praktisch allen kulturellen Überzeugungen und politischen Ideologien – auch wenn diese sich zum Teil gegenseitig ausschließen – in deren Sinne und zu deren Gunsten entsprechend der Situation ausgelegt werden kann. Damit das Konzept einer handlungsfähigen Weltorganisation vollständig aufgehen kann, wäre eine größere Abgabe nationalstaatlicher Kompetenzen und legislativer Befugnisse an diese Organisation notwendig. Kein Staat ist dazu aber bereit. Hinzu kommen starke Differenzen hinsichtlich der Rolle der UNO und der Herrschaftsstrukturen in ihrem Inneren sowie heftige Nord-Süd-Konflikte hinsichtlich der Aufmerksamkeit der Organisation für periphere oder benachteiligte Staaten der Globalisierung.

Ob diese institutionelle Komplexität zwischenstaatliche Zusammenarbeit wirklich nicht nur schwächt, sondern stärkt, wurde eher im Sinne der ersten These in einer Art ›Mainstream‹ verifiziert. Neuere Überlegungen und Studien zeigen allerdings auf, dass funktional überlappenden, internationalen Institutionen die Tendenz zur Herausbildung einer Arbeitsteilung inhärent ist. Diese These widerspricht der Auffassung, die von einer prinzipiellen Schwächung internationaler Institutionen und ihrer beschränkten Relevanz sprechen (Faude 2015). Deshalb ist das Konzept globaler Governance nicht nur Teil einer konzeptionellen Antwort auf die Globalisierung, sondern auch im Rahmen ihrer institutionellen Potenziale wichtig. Als politisch-institutionelle Antwort auf die Globalisierung von Staatlichkeit ist sie eine Ergänzung zu regionalen oder bilateralen Abkommen und Vereinbarungen, wenn auch das Handlungssystem der bisher vereinbarten Zusammenarbeit oder die Institutionen selbst unzureichend und ›Dauerbaustellen‹ sind.¹⁵

Auch im 21. Jahrhundert wird es keine globale Weltregierung geben. Es kommt bis auf weiteres also darauf an, die Machtverhältnisse realpolitisch auszutarieren und bei der Lösung von internationalen Problemen und Konflikten besser miteinander zu kooperieren

Insofern zeigt das Konzept globaler Governance Schwächen auf, wenn man es idealistisch und nicht realpolitisch interpretiert. Aufgrund der Erschöpfung nach dem 30-jährigen Krieg in Europa oder nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg war die Bereitschaft jeweils groß, sich einer regionalen Friedensordnung und globalen Normen und Verhaltensregeln unterzuordnen, die ein friedliches Miteinander aufgrund der Prinzipien der Achtung der nationalen

15 | Deshalb ist die Reform der UNO, die teilweise eine Neustrukturierung des Sicherheitsrates, teilweise aber auch die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen vorsieht, aus verschiedenen Gründen seit Jahren ein Dauerthema.

Souveränität bewirkten und die Gräueltaten der Vergangenheit im Rahmen stabiler Ordnungssystemen zu begraben wussten. Die Schmerzen von unglaublichen politischen Irrtümern, der Egomane und Dummheit der Mächtigen im Ersten Weltkrieg (Clark 2013), die Perfidie und unglaubliche Perversität der Nationalsozialisten, die zum Zweiten Weltkrieg führten (Kogon 1974; Haffner 1978; Fest 2003) zeigten auf, dass die Zeit der Barbarei und Nicht-Kooperation mit Blick auf die Aufklärung eigentlich hätte vorbei sein müssen.

Doch der Ost-West-Konflikt und das Wissen um die sowjetische Schreckensherrschaft unter Stalin in der UdSSR (Solschenizyn 2008), oder der Faschismus einiger entfesselten Vasallen in Südosteuropa¹⁶ ließen keine Atempausen zu. Nach einer gewissen Zeit brachen immer wieder nationale Gegensätze, politische Animositäten, territoriale oder machtpolitische Ansprüche zwischen den Deutungs- und den politischen Herrschaftssystemen auf, zuletzt im bipolaren Ost-West-Konflikt zwischen den USA und der UdSSR. Seitdem haben die einzelnen Konflikte keinen so großen Leidensdruck mehr erreicht, um wieder die Leidenschaft für eine große kollektive Anstrengung für eine besser funktionierende globale Ordnungspolitik freizusetzen. Deshalb stellt sich im 21. Jahrhundert die Frage, wie eine legitime globale Governance beschaffen sein könnte und wie diese Idee unter Beachtung der Interessen der Nationalstaaten in ein funktionierendes Konzert überführt werden kann. Es bietet sich an, die Idee einer politisch geeinten und kollektiv geführten Welt mit den Prinzipien des Westfälischen Systems zu konfrontieren, das bis heute eine allgemein anerkannte Grundlage dessen ist, was realpolitisch gesehen als Weltordnung existiert.

Das Westfälische System nach Ende des Dreißigjährigen Kriegs realisierte mit seinen Prinzipien der nationalen Unabhängigkeit, der staatlichen Souveränität, des nationalen Interesses und der Nichteinmischung ein Konstrukt, dass ein internationales Miteinander im Sinne einer ›negativen Integration‹ ermöglichte

Als Westfälischer Frieden wird die Gesamtheit der im Jahr 1648 in Münster und Osnabrück geschlossenen Friedensverträge bezeichnet, die den Dreißigjährigen Krieg in Deutschland und zugleich den achtzigjährigen Unabhängigkeitskrieg der Niederlande beendeten. Vorausgegangen war ein fünf Jahre währender Friedenskongress aller Kriegsparteien, der zugleich in beiden Städten tagte. Es war der erste internationale Kongress, auf dem nahezu alle großen europäischen Mächte vertreten waren. Der Westfälische Frieden fixierte im Wesentlichen das Ende der Kampfhandlungen und wichtige Grundentscheidungen, war also im heutigen Politikverständnis vor allem ein Waffen-

16 | So etwa das bestialische Terrorregime von Nicolae Ceausescu in Rumänien.

stillstandsvertrag. Die friedenschließenden Parteien verpflichteten sich aber dazu, die Einzelheiten für eine vertragliche Friedensordnung dann in einem separaten Friedensexekutionskongress zu verhandeln. Diese dann nochmals über ein Jahr währenden Verhandlungen fanden im darauffolgenden Jahr beginnend – zwischen April 1649 und Juli 1650 – in Nürnberg statt (Nürnberger Exekutionstag). Die Ergebnisse dieser Verhandlungen wurden in zwei Rezessen zusammengefasst: zum einen in dem sogenannten Interims-Rezess, der im September 1649 beschlossen wurde, und zum zweiten als Abschluss in dem Reichs-Friedens-Rezess vom Juli 1650. Die Rezesse enthielten verbindliche Abmachungen zu Abrüstungs- und Entschädigungsfragen, sie können als eigentlicher Friedensvertrag im heutigen Sinne gelten, da sie darauf abzielten, eine stabile neue Friedensordnung zu schaffen. Die Rezesse bestimmten für über 100 Jahre die politische Neuordnung Mitteleuropas nach Ende des Dreißigjährigen Krieges. Sie wurden als Durchführungsbestimmungen des Westfälischen Friedens und wichtige Ergänzungen und Präzisierungen als Reichsgrundgesetz behandelt und im vollen Wortlaut in den Abschied des Reichstages vom 17. Mai 1654 aufgenommen, genannt Jüngster Reichsabschied. Der Westfälische Friede wurde zum Vorbild für spätere Friedenskonferenzen, da er dem Prinzip der Gleichberechtigung der Staaten, unabhängig von ihrer tatsächlichen Macht, zur Durchsetzung verhalf. Seine Regelungen wurden zu Bestandteilen der Verfassungsordnung des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation bis zu dessen Ende 1806. Zugleich trug der Westfälische Friede zur gesamteuropäischen Stabilität bei, da sich spätere Friedensschlüsse bis zur Französischen Revolution immer wieder an ihm orientierten.

Der Westfälische Frieden war ein erzwungener, aber dennoch herausragender Kompromiss eines Interessensausgleich von allen Parteien und Konfessionen

Der Westfälische Friede war ein Kompromiss zwischen allen beteiligten Parteien, der möglich wurde, weil durch die Erschöpfung der Ressourcen und die Kriegsmüdigkeit keine Seite durch die Fortführung des Krieges etwas gewinnen konnte. Das umfangreiche Regelwerk umfasst neben einem revidierten Religionsfrieden auch weitgehende Regelungen der Verfassungsverhältnisse des Reiches, die auf einen Ausgleich zwischen Kaiser und Reichsständen bedacht sind (Westphal 2015; Reppen/Dickmann 2013). Damit wurde der Friedensvertrag neben der Goldenen Bulle zum wichtigsten Dokument der Reichsverfassung. Viele der in ihm festgelegten politischen Kompromisse wirken noch bis in die Gegenwart fort. Im Vertragswerk offen gebliebene Fragen, insbesondere zum Thema Truppenabzug, wurden in den Folgemonaten im Friedenexekutionskongress in Nürnberg geklärt. Nach heutigem Verständnis wird der Westfälische Friede als historischer Beitrag zu einer europäischen

Friedensordnung gleichberechtigter Staaten und als Beitrag zum friedlichen Miteinander der Konfessionen gewertet.

Die Verhandlungen von Münster, Osnabrück und Nürnberg stehen am Anfangspunkt einer Entwicklung, die zur Herausbildung des modernen Völkerrechts geführt hat. Die Politikwissenschaft sieht hier die Grundlagen des souveränen Nationalstaats. Er markiert den Höhepunkt religiöser Konflikte und politischer Umwälzungen in Mitteleuropa, der mit dem Dreißigjährigen Krieg einen Flächenbrand auslöste, in dem sich politische und konfessionelle Zwistigkeiten vermischten, die Konfliktparteien den ›totalen Krieg‹ gegen die Bevölkerungszentren führten und fast ein Viertel der mitteleuropäischen Bevölkerung an Kriegsfolgen, Krankheiten oder Hunger starb. Nach dem Krieg zeigte sich dann, dass der Protestantismus überlebt und sich weiter ausgebreitet hatte. Die politischen Einheiten hatten sich so lange bekämpft und schließlich doch nur ein Patt erreicht. Das Westfälische System stand dementsprechend in Mitteleuropa für ein politisches Konstrukt, das durch religiöse und politische Vielfalt gekennzeichnet war.¹⁷ So realisierte das Westfälische System eine negative Integration in der es nicht darum ging, durch eine weitgehende Integration die nationale Einheit zu beseitigen, sondern um Maßnahmen zur Beseitigung von Feindlichkeit, Hass und Argwohn im internationalen Miteinander.

Der Westfälische Frieden schuf erstmals ein komplexes System der ›Balance of Power‹

Es existierte fortan eine Vielzahl politischer Einheiten, von denen keine stark genug war, um alle anderen zu besiegen, und die zum Teil gegensätzlichen Philosophien anhängen und unterschiedliche Regelsysteme hatten. Der Westfälische Frieden war eine pragmatische Anpassung an die Realität und keine moralische Einsicht. Er beruhte auf einem System unabhängiger Staaten, die nun davon Abstand nahmen, sich in die inneren Angelegenheiten einzumischen und die jeweiligen Bestrebungen der anderen durch ein allgemeines Gleichgewicht der Kräfte zu kontrollieren suchten. Nach der Auffassung des Altmeisters der amerikanischen Diplomatie, Henry Kissinger, umriss das entstehende Westfälische System die zeitgenössische Befindlichkeit: es enthielt sich eines Urteils über das Absolute zugunsten einer pragmatischen und ökumenischen Weltsicht, und es wollte Ordnung schaffen, indem es die bestehende Vielfalt anerkannte und gleichzeitig gegenseitige Zurückhaltung zusicherte. Damit legten die Verhandlungsführer des Westfälischen Friedens das Fundament für ein System, das sich aus heutiger Sicht auch global anwenden lässt (Kis-

17 | Vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Westfälischer_Friede, aufgerufen am 16. Mai 2015.

singer 2014: 12). Dieser historische Bezug ist interessant und kann politisch zielführend sein, wengleich andere Kontinente und Länder zur damaligen Zeit durch andere Prinzipien gelenkt wurden: Russland durch ein Konzept der absolutistischen Herrschaft eines einzelnen Führers, eine einheitliche religiöse Orthodoxie und ein Programm territorialer Expansion; China mit seinem Selbstverständnis als Zentrum seines eigenen hierarchischen und universalen Ordnungskonzepts unter Führung eines Kaisers, dessen Einfluss grenzenlos ist und dessen Macht von der Mitte der Welt auf den Rest der Menschheit ausstrahlt; der islamische Raum mit seinem universalen Weltordnungskonzept mit der Vision eines einzigen, von Gott sanktionierten Herrschaftssystems, das die Welt eint und befriedet.

Demgegenüber entstand in den Vereinigten Staaten im 18. und 19. Jahrhundert später eine andere, eher Europa zugewandte Sicht der Dinge, obwohl sich die damalige ›Neue Welt‹ von Europa zunächst einmal erfolgreich abgehandelt hatte. In Amerika sollte ein Gemeinwesen entstehen, das die Welt durch einfache und gerechte Prinzipien inspirieren und ihr als Beispiel vorangehen sollte. Dabei sollten sich Frieden und Gleichgewicht auf natürliche Weise ergeben – wenn anderen Nationen dasselbe prinzipielle Recht eingeräumt wurde, über ihr Herrschaftssystem selbst zu entscheiden. Aufgabe der Außenpolitik war es deshalb nicht, die Verfolgung eines spezifischen amerikanischen Interesses zu betreiben, sondern vielmehr die Kultivierung gemeinsamer Grundsätze. Insofern waren die Amerikaner praktisch Anhänger und Verteidiger der europäischen Ordnung. Allerdings beruhte das amerikanische System nicht auf der Übernahme des europäischen Systems des Mächtegleichgewichts, sondern der Friede sollte – mit einem idealistischen Grundverständnis – durch die Verbreitung demokratischer Prinzipien geschaffen werden (ebd.: 13f.).

Das Westfälische System ist eine europäische Erfindung; für den Rest der Welt war es lange Zeit unbekannt – und später – unterschiedlich wichtig

Dieser historische Rückblick zeigt auf, wie sehr die jüngere Geschichte das Verhalten der einzelnen Staaten und Herrschaftsbereiche auch heute noch prägt. Das Verhalten Russlands wird so mit Blick auf Osteuropa, die Krim und die Ostukraine ein Stück weit plausibler, der Herrschaftsanspruch Chinas in Mittel- und Südostasien klarer und die Widerspenstigkeit des islamischen Raums gegen jede territoriale und kulturelle Expansion des Westens deutlicher. Allerdings stellt das Westfälische System heute eine reale Grundlage dessen dar, was als eine gewisse Weltordnung existiert. Die Welt ist weiterhin national organisiert und partiell regional integriert. Das Westfälische System verbreitete sich weltweit als Rahmen für eine auf Nationalstaaten beruhende internationale Ordnung, die viele unterschiedliche Zivilisationen und Regierungsformen umfasst, weil die europäischen Staaten bei ihrer weiteren Ex-

pansion diese Blaupause für eine internationale Ordnung mit sich führten. So entstand wildwüchsig ein globales Westfälisches System, das darauf abzielt, den anarchischen Charakter der Welt durch ein Netz internationaler Rechts- und Organisationsstrukturen zu bändigen. Es soll einen liberalisierten freien Handel und ein stabiles internationales Finanzsystem fördern, allgemein akzeptierte Prinzipien zur Lösung internationaler Streitfragen etablieren und, sollte es doch zu Kriegen kommen, diesen Konflikten Grenzen setzen. Das globale Staatensystem ist heute im Rahmen der Vereinten Nationen und einer Vielzahl von Unterorganisationen organisiert. Es umfasst alle Kulturen oder Religionen. Ihre Institutionen stellen einen Rahmen für die Interaktionen unterschiedlicher Gesellschaften zur Verfügung. Allerdings ist dieses System in jeder Hinsicht nicht perfekt und seine Prinzipien werden immer wieder in Frage gestellt und zum Teil mit Füßen getreten.

Im Nahen Osten zeigen Terroristen und die Gotteskrieger des Islam auf, was sie von den Grundlagen des Westfälischen Systems halten: nichts. Sie stürzen mit dem sogenannten Islamischen Staat in Syrien und in dem Irak ganze Staaten ins Chaos, um ihre Vision eines neuen Kalifats zu verwirklichen. Sie bedrohen den Libanon, Jordanien und, in letzter Konsequenz, auch Israel. Europäisch geprägte Prinzipien von Staatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Souveränität haben dort keine Geltung. Russland greift das System der nationalstaatlichen Souveränität überall dort an, wo es um seinen Einfluss fürchtet und riskiert, mit seinen Aktionen in Georgien und in der Ukraine eine ernsthafte Konfrontation mit dem Westen. Lediglich in Asien anerkennt man die Umsetzung des Konzepts der staatlichen Souveränität. Doch auch dort erinnert man sich an alternative Ordnungsvorstellungen und -konzepte und auch dort brodeln jene Rivalitäten und historische Ansprüche, die Europas Ordnung vor 100 Jahren zerstörten.

Die USA verteidigen einerseits das Westfälische System; andererseits verletzen sie es durch die Ignoranz der Nichteinmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten aufgrund des eigenen nationalen Interesses. Die USA zeigen dabei erstaunliche Ambivalenzen. Einerseits beharren sie auf der universalen Gültigkeit ihrer Werte beim Aufbau und Erhalt einer friedlichen Weltordnung; andererseits haben die Amerikaner nach drei traumatisch endenden Kriegen und nach Vietnam lernen müssen, dass es nötig ist, das Verhältnis zwischen seiner Macht und seinen Prinzipien zu definieren. Nach Kissinger stützen sich alle Machtzentren dieser Welt auf die Prinzipien der Westfälischen Ordnung, aber keines betrachtet sich als Anwalt des Systems. Alle durchlaufen interne Prozesse des Wandels und die Frage steht im Raum, ob Regionen mit derart unterschiedlichen Kulturen und geschichtlichen Erfahrungen jemals die Legitimität eines gemeinsamen Systems herstellen und verteidigen können oder wollen (ebd.: 17).

Wie sind die westfälischen Prinzipien mit einer globalen Weltordnung vereinbar?

Das Westfälische System war eine Erfindung aus der Not. Erfunden von Staaten und ihren Herrschern, die 30 Jahre einen hohen Blutzoll für ihre politischen Ziele gezahlt hatten. Es war die Errichtung eines stabilen Status Quo – für den Moment. Es wies aber keine Richtung für eine Weiterentwicklung. Mit ihm wurden die Beziehungen der verschiedenen politischen Gebiete geordnet. Und es wurde Macht verteilt. Eine Antwort auf die Frage, wie sich Legitimität in einer globalen Weltordnung begründen lässt, gibt das Westfälische System nicht. Und es lässt zunächst die Frage offen, inwieweit es im Rahmen der Unterschiede zwischen der westlichen und der nichtwestlichen Zivilisation wirksam zur Anwendung kommen kann. In der globalen Geopolitik steht die Ordnung, die von den westlichen Ländern erdacht und erschaffen wurde und die als universell proklamiert wurde, an einem Wendepunkt (Kupchan 2012). Heute gelten die westfälischen Prinzipien für andere Länder wenig und viele machen daran letztlich ihre Kritik und Geringschätzung des Westens fest. Vielmehr herrscht die Gleichzeitigkeit der Ungleichzeitigkeit. Dies meint eine Welt mit zunehmend gegensätzlichen Realitäten und nichts spricht dafür, dass dies automatisch zu einer legitimierten Weltordnung führen wird und schon gar nicht dafür, dass sich die Führungen höchst unterschiedlicher Länder in der Welt mit den gleichen rationalen Gedankenmodellen oder Wunschvorstellungen über eine gerechte Weltordnung im diplomatischen Gespräch darüber begegnen.

Das Dilemma einer globalen Ordnungspolitik

Die Notwendigkeit einer Weltordnung konkurriert mit den sehr unterschiedlichen philosophischen, religiösen und rationalen Zugängen von Gesellschaften und ihrer politischen Eliten zur Realität. Dies bewirkt in den bedeutenden Zivilisationen der Erde eine andersartige Wahrnehmung der Wirklichkeit. Und dies führt zu eigenartigen Interpretationen des Ideals ihrer eigenen Zivilisation. Mit Blick auf die Notwendigkeit einer globalen Ordnungspolitik und der Realität der westfälischen Prinzipien führt dies zu einem Dilemma: einerseits sind globale Regelwerke in der globalisierten Welt nötiger denn je, da die globalen Problemstrukturen aus den nationalen Lösungsstrukturen ausgewandert sind. Kriege und Pandemien, Klimakatastrophe und ökologische Desaster, weltweite Migration und organisierte Kriminalität, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen außerhalb der staatlichen Gewaltmonopole, alles dies erfordert eine globale Ordnungspolitik. Andererseits bietet das westfälische System jenseits der Respektierung nationaler Souveränität und des Nichteinmischungsprinzips keine Wegweisung für das globale Miteinander von verschiedenartigen Staaten, Kulturen und Regionen. Die starke Regionali-

sierung zieht darüber hinaus eine neue Ebene der internationalen Diplomatie ein. Nicht das Gegeneinander einzelner Nationen und Staaten beherrscht das Gesicht der Welt, sondern die Macht ökonomisch, politisch und militärisch integrierter Regionen oder Konflikte zwischen Einflussphären mit inkompatiblen politischen Strukturen und Regierungsformen – zum Beispiel zwischen dem Westfälischen System und dem radikalislamischen Modell. Es stellt sich die Frage, wie im Rahmen der Existenz von (1.) ›Failing States‹, (2.) der Ungleichzeitigkeit von wirtschaftlicher Globalisierung und unzureichender politischer Internationalisierung, (3.) schlechter internationaler Kooperation im multipolaren Machtssystem und (4.) vor dem Hintergrund einer ungewissen Rolle der Weltmacht USA das Westfälische System und weltpolitische Handlungsfähigkeit in einer legitimierten Form besser zueinander passen könnten – und dann vielleicht in ein reiferes, humaneres und besser legitimates internationales System der Kooperation nun einmünden könnte.

Dieses Dilemma zwischen der Nichteinmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten und dem Respekt vor den Eigenheiten anderer Nationen und der Notwendigkeit globaler Governance ist das wohl gravierendste Problem des internationalen Miteinanders in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts.

Es wurde 2015 mangels durchschlagender Erfolge ein neuer Anlauf zur Erreichung der Millenniumsziele notwendig – und eine Anstrengung, noch mehr zu wollen und zu tun

Das internationale Staatensystem und die Weltgemeinschaft haben sich 2015 für den Zeitraum von weiteren 15 Jahren dennoch viel vorgenommen. In diesem Zeitraum soll es in verdichteter Weise um noch tiefer gehende Weichenstellungen für globale Entwicklungen gehen, als es im Jahr 2001 mit den Millenniumszielen intendiert war. Die Vereinten Nationen haben auf einem Sondergipfel in New York im September 2015 eine neue globale Partnerschaft im Sinne der ursprünglichen Millenniumsziele beschlossen – eine Art Weltzukunftsvertrag, der die internationale Zusammenarbeit besser aufstellen soll. Die Mitgliedstaaten wollen damit einen Aktionsplan für die Menschheit, den Planeten und Wohlstand. Anders als bei den Millenniumszielen (Millennium Development Goals, MDGs) erhalten bei den neuen ›nachhaltigen Entwicklungszielen‹ (Sustainable Development Goals, SDGs) auch die Entwicklungsländer Vorgaben und nicht nur die entwickelten Industrieländer.

Zu den neuen ›nachhaltigen Entwicklungszielen‹ gehören:

- extreme Armut und Hunger zu bekämpfen;
- eine allgemeine globale Grundschulausbildung zu verwirklichen;
- die Gleichstellung der Geschlechter und die Stellung von Frauen zu fördern;

- die Kindersterblichkeit zu senken;
- die Gesundheit von Müttern zu verbessern;
- HIV/Malaria und andere schwere Krankheiten zu bekämpfen;
- die ökologische Nachhaltigkeit zu sichern und
- eine weltweite Entwicklungspartnerschaft zu sichern.

Damit wurden die Millenniumsziele neu aufgestellt und erweitert. Das alte Programm konnte dabei durchaus Erfolge erzielen. Das Ziel der Reduzierung von etwa einer Milliarde hungernden Menschen von 1990 gelang nicht, es sind nur 170 Millionen weniger. Der Kampf gegen Armut war etwas erfolgreicher. 2010 war der Prozentsatz mehr als halbiert, was sich wegen des Bevölkerungswachstums statistisch in absoluten Zahlen nicht zeigt. 1,9 Milliarden Menschen galten 1990 als extrem arm, 2010 waren es 1,2 Milliarden. Die Hoffnung, die Kindersterblichkeit um zwei Drittel zu verringern hat sich demgegenüber nicht erfüllt.¹⁸ Allerdings ist die Zahl von 12,6 Millionen Kindern, die 1990 starben, gesunken. Trotz dieses ambitionierten Programms bleibt – nach wie vor – das Problem der weiteren Umsetzung bestehen. Einiges wurde seit dem Jahr 2000 erreicht, vieles wird nun für den Zeitraum bis 2030 geplant. Nichts führt in diesem Zusammenhang allerdings erneut an den grundlegenden Fragen des Verhältnisses von staatlicher Souveränität und weltpolitischer Handlungsfähigkeit vorbei.

Staatliche Souveränität und weltpolitische Handlungsfähigkeit

Die globale Ebene spielt für die Menschen eine existenzielle Rolle. Im Verlauf der letzten 50 Jahre sind sich viele Staaten ihren internationalen Verpflichtungen bewusst geworden; sie haben sich, oft genug aus blankem innenpolitischen Interesse, Problemlösungen geöffnet. Wir haben bereits bei der vorherigen Betrachtung des internationalen Regimes der Vereinten Nationen gesehen, dass es noch stärker darum gehen muss, globales Handeln richtig und in akzeptabler Form zu organisieren, auch wenn die UNO eine unverzichtbare internationale Organisation ist. Wenn die Globalisierung zum Prägestempel des 21. Jahrhunderts wird, stellt sich die Frage nach der Legitimität einer globalen Ordnungspolitik, die gerechte Regeln und die Verteilung der Macht organisiert, dies in einer allgemein akzeptierten Form tut und nationale und regionale mit globalen Ordnungssystemen möglichst reibungslos verknüpft. Die Legitimität des globalen Ordnungssystems erhält damit eine entscheidende Bedeutung (Weidenfeld/Turek 2002: 183ff.).

Politische Regelungsebenen werden sich stärker differenzieren und ineinandergreifen müssen. Die Legitimität der von diesen verschiedenen Ebenen

18 | Vgl. »UN wollen Armut besiegen«, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. August 2015.

– Kommunalverwaltungen, nationalen Administrationen, internationalen Behörden – erarbeiteten Regelungen erfordert eine klare Kompetenzabgrenzung, eine effiziente Arbeitsteilungen und transparente Entscheidungsverfahren. Die Notwendigkeit der Vernetzung in einem globalen Mehrebenensystem lässt sich mit dem Begriff, der ›glokalen Kooperation‹ anschaulich beschreiben. Dies ist eine Zusammenarbeit, die lokale Bedürfnisse und Fähigkeiten mit regionalen und globalen Erfordernissen in Übereinstimmung bringt. So formuliert etwa die Agenda 21 aufgrund der Umweltprobleme globale Ziele und Strategien, mit deren Umsetzung auf lokaler Ebene begonnen werden soll. Ein Beispiel hierfür sind die Pläne für integrierte Ansätze zur Entwicklung, Bewirtschaftung und Nutzung der Wasserressourcen. Die im Rahmen der UN entwickelten und von den Nationalstaaten gebilligten Pläne formulieren in detaillierter Weise Probleme, Ziele und adressierte Maßnahmen für lokale Lösungen. Damit werden konkrete Aufgaben an unterschiedliche Entscheidungsebenen und Akteure delegiert. Die nationalen Regierungen werden zum Beispiel aufgefordert, Aktionspläne und Investitionsprogramme für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wasserressourcen zu entwickeln und umzusetzen. In dem Maße, wie die Agenda 21 als erstes Beispiel für ›glokale Kooperation‹ gelten kann, so mangelt es ihr an konkreten Durchsetzungsmechanismen. Deshalb kann sie nur bedingt als Beispiel für eine funktionierende Global Governance verwendet werden. Ihre Umsetzungsdefizite sind symptomatisch für bestehende internationale Regime, die durch das Fehlen wirksamer Sanktionen und den Mangel an Konfliktregulierungen gekennzeichnet sind. Zusätzlich entstehen Reibungsverluste und Kompetenzstreitigkeiten im Prozeß der Entscheidungsfindung und -umsetzung. Das zentrale Dilemma ›glokaler Kooperation‹ zeigt sich jedoch darin, dass die Notwendigkeit, Probleme gemeinsam anzugehen, auf drastische Unterschiede bei den Kapazitäten regionaler und lokaler Akteure trifft. Dies kann zu Überforderungen einzelner Länder bei der Umsetzung von Maßnahmen führen. Hinzu kommen Machtungleichgewichte der Akteure, die zu Abwehrreflexen lokaler oder regionaler Zentren führen können.

Für eine erfolgreiche ›glokale Kooperation‹, in der Konflikte kanalisiert und alle Akteure in einen nicht diskriminierenden und gleichberechtigten Dialog eingebunden werden, ist eine Verbesserung des institutionellen Umfelds notwendig. Dies muss das Spannungsfeld zwischen Handlungsfähigkeit und Gerechtigkeit ausbalancieren. Zusätzlich müssen internationalen Organisationen Kompetenzen und Aufgaben klar zugeordnet werden. Es kann hierbei nicht das Ziel sein, eine ausufernde Weltbürokratie zu organisieren. Global Governance muß sich auf die Sicherung des Friedens, die Gewährleistung der Menschenrechte, eine nachhaltige Bewirtschaftung globaler öffentlicher Güter, eine gemeinsame Wettbewerbsordnung und die Nichtdiskriminierung beschränken. Angesichts der Vielfalt der Kulturen, der politischen Systeme und

der gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen ist es trotz dieser Beschränkung schwierig genug, einen Querschnitt gemeinsamer und verbindlicher Regeln zu formulieren.

Positive Integration

Vernetzungen führen zu einer gesteigerten Aufgeschlossenheit für Konzepte einer weitergehenden Integration. Das Konzert internationaler Organisationen und Regime ist durch Konzepte negativer Integration geprägt, die meist nur auf eine Öffnung der Nationalökonomien zielten. Beispiele hierfür sind das Handelsregime der WTO und die vom Internationalen Währungsfonds betriebene Öffnung der Kapitalmärkte. Der Begriff der negativen Integration beschreibt die Verringerung von Reibungsflächen im internationalen Miteinander, die aus Unterschieden bei nationalen Regelungen oder protektionistischen Handelshemmnissen resultieren. Ansätze positiver Integration, also die aktive Gestaltung gemeinsamer Herausforderungen, verblieben bisher meist auf einer deklaratorischen Ebene und hatten eine geringe Verbindlichkeit und Wirkung. Beispiele hierfür sind die unzähligen Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder die Umweltabkommen unter dem Dach der UNO.

Seit den 1990er Jahren hat sich jedoch zunehmend die Einsicht durchgesetzt, dass auch die internationale Politik in verstärktem Maße gestalterische Perspektiven benötigt. Damit deuteten sich Schritte hin zu einem Paradigmenwechsel globaler Kooperation an. In diesem Zeitraum hat die Dichte internationaler Konferenzen und Abkommen erheblich zugenommen. Das Kyoto-Protokoll zur Verringerung der weltweiten CO²-Emissionen von 1997 und das Biosafety-Protokoll zur Regelung des grenzüberschreitenden Verkehrs von gentechnisch veränderten Organismen 2000 sind Beispiele für diese Entwicklung, die aber auch die Defizite einer Global Governance verdeutlichen, welche auf Völkerrecht beruht. Das Biosafety-Protokoll zum Beispiel legte Mindestregeln für den grenzüberschreitenden Handel mit gentechnologisch veränderten Organismen fest, skizziert Hilfsmaßnahmen für Entwicklungsländer für den Aufbau eines Regulierungsapparates für diese Technologie, entwickelt aber bis heute keine eindeutigen Sanktionsmechanismen und lässt Länder wie die USA, Australien, Kanada außen vor, die das Abkommen nicht unterzeichnet bzw. nicht auf nationaler Ebene im Rahmen ihrer Legislative ratifiziert haben. Dies machte deutlich, dass Völkerrecht im Hinblick auf Zukunftsaufgaben um globales Gemeinschaftsrecht ergänzt werden muss, dass aber diese Ergänzung im Sinne des Soziologen Max Weber eine internationale Politik des ›Bohrens dicker Bretter‹ zur Voraussetzung hat.

Es darf an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass Ansätze einer globalen ›Positiven Integration aus der Sicht der 2015er/2016er Jahre weniger

Chancen einer Verwirklichung haben als man nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nach 1989 gedacht hatte. Viele Bemühungen einer besseren internationalen Kooperation sind vor allem in der 2010er Jahren ins Lehre gelaufen. Selbst innerhalb der EU, die dezidiert große Anstrengungen einer positiven Integration verfolgt, gab es mit dem Scheitern einer europäisch abgestimmten Flüchtlings- und Migrationspolitik größte Probleme hinsichtlich dieses Ansatzes; schließlich kamen erhebliche Probleme bei den Verhandlungen über die Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (CETA) und den USA (TTIP) als gravierende Störungen hinzu. Probleme in den Abstimmungen hinsichtlich einer kohärenten Sicherheitspolitik innerhalb der NATO mit Blick auf die Bekämpfung des internationalen Terrors oder der Vorgehensweise gegenüber dem sogenannten Islamischen Staat belasteten auch diese ansonsten solide Bündnisstruktur. Prinzipiell allerdings ändert dies nichts an der Notwendigkeit, mit Blick auf eine funktionierende ›Global Governance‹ an weiteren Schritten einer positiven Integration zu arbeiten. Dies alles betrifft im übrigen auch das schwierige Problem eines nationalen Souveränitätsverzichts der Staaten, selbst wenn dieser zunächst nur partiell und behutsam in die Wege geleitet werden kann.

Souveränitätsverzicht

Denn die Aufweichung nationalstaatlicher Souveränität ist heute Realität. Dies wurde vor gut 15 Jahren erstmals durch den Kosovo-Einsatz der NATO oder den Arrest des chilenischen Ex-Diktators Pinochet in Großbritannien deutlich. Auch die internationale Öffentlichkeit bekam ein Gespür dafür, dass, im Gegensatz zu früher Kriegsverbrecher nicht immer ohne Strafe und Ächtung davonkommen können. Während im ersten Fall das Prinzip der Nichteinmischung aus übergeordneten Gründen außer Kraft gesetzt wurde, ignorierte im zweiten Fall die britische Gerichtsbarkeit die Immunität eines Amtsträgers aus einem anderen Land. Die militärische Operation in Afghanistan, der Zweite Irakkrieg sowie die Militäroperation der amerikanischen Navy Seals zur Ausschaltung von Osama Bin Laden in Pakistan zeigten weitere Aufweichungen oder Verletzungen der westfälischen Prinzipien auf. Später wurden auch andere politische Mandatsträger und Staatsoberhäupter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen, weil sie, wie der ehemalige jugoslawische Ministerpräsident Milosevic, schwere Menschenrechtsverletzungen befohlen und zu verantworten haben. Gleichzeitig provozierten ›Failing States‹ und die entstehenden Machtvakua die Ausbreitung anarchischer und verbrecherischer Strukturen, welche zum Beispiel den Westen zwang, gegen Piraterie vor der Küste Somalias militärisch vorzugehen. Diese Entwicklung und die Perspektive der Schaffung eines globalen Rechtsrahmens berührt das klassische Verständnis nationaler Souveränität im Sinne des Westfälischen Systems. Wir sehen, dass diese

Konzeption angesichts globaler Interdependenz immer mehr an ihre Grenzen stößt. Auch wenn der Nationalstaat als Bezugspunkt des Politischen bestehen bleiben wird, entstehen neue Begrenzungen staatlicher Autonomie, wenn globale öffentliche Güter betroffen sind.

Die Problematik des Souveränitätsbegriffs zeigt sich sehr plastisch in der Umweltpolitik: das gegenwärtige Verständnis staatlicher Souveränität entwickelt mit Blick darauf eine schwierige Dynamik. Die Zerstörung von Ökosystemen, der übermäßige Verbrauch von Ressourcen und die Verursachung von ökologischen Risiken wird politisch und rechtlich zunächst als innere Angelegenheit von Nationen behandelt, obwohl hiervon die Zukunftschancen der gesamten Menschheit betroffen sind. Das legitime Recht auf nationale Selbstbestimmung muss mit dem Recht aller auf eine lebenswerte Umwelt abgewogen und in Einklang gebracht werden. Für eine Umkehr dieses Trends sollte sich der Grundsatz durchsetzen, dass es sich bei der Erhaltung der ökologischen Lebensgrundlagen um eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse handelt und staatliche Autonomie ihre Grenzen hat. Dieser Grundsatz darf nicht nur rhetorische Grundlage für die Politik sein, wie dies seit dem ersten Umwelt Gipfel 1992 in Rio der Fall war. Gleichzeitig muss die Entwicklung entsprechender rechtlicher Sanktions- und Konfliktregulierungsmechanismen folgen, die unter bestimmten klar zu definierenden Voraussetzungen Staaten in die Verantwortung nehmen. Um in einer global integrierten Wirtschaft Nachteile für ökologisch nachhaltige Produktionsformen zu verringern, sind – analog der staatlichen Gesetzgebung – verbindliche und erzwingbare Umweltschutzaufgaben für alle Wettbewerbsteilnehmer erforderlich. Die Politik kann darüber hinaus für eine weitest mögliche Verankerung des Verursacherprinzips auf nationaler und internationaler Ebene sorgen und durch fiskalische Anreize die Entwicklung ökologisch nachhaltiger Produktionsformen unterstützen.

Reform internationaler Institutionen

Eine mächtige, handlungsfähige und demokratisch legitimierte Weltregierung wird es auf absehbare Zeit nicht geben. Es wird jedoch immer notwendiger, die bestehenden Ansätze einer globalen Ordnungspolitik zu stärken und in Übereinstimmung zu bringen. Hierzu gehört, die häufig unvermittelt nebeneinander operierenden Teile der internationalen Entscheidungssysteme zu koordinieren, also unterschiedliche Systemlogiken zu erkennen und sinnvoll zu vernetzen. Im Gegensatz zum Biosafety-Protokoll, das aus einem Umweltabkommen heraus entstand, steht zum Beispiel die WTO unter dem Paradigma des Freihandels. Weil die WTO maßgeblich von den Ländern der OECD, vor allem den USA, dominiert wird sehen die meisten Entwicklungsländer in den UN-Organisationen ein geeigneteres Forum für die Wahrung und den Schutz

ihrer Interessen. Eine solche Widersprüchlichkeit muss debattiert werden, um wenigstens das Bewusstsein aller beteiligten nochmals zu schärfen, dass es diese Widersprüche gibt und man sich Gedanken machen sollte, wie man diese überwinden kann.

Zudem werden sich die internationalen Institutionen noch stärker um mehr Transparenz und demokratische Verfahrensweisen bemühen müssen. Trotz der demokratischen Architektur der WTO werden die Entscheidungen der Organisation in Wirklichkeit von einigen wenigen Industrieländern und hier insbesondere durch die USA dominiert (Green-room-technique). Darüber hinaus ist an eine Beteiligung seriöser nichtstaatlicher Organisationen im Findungsprozess globaler Regeln zu denken, auch wenn kritische Stimmen der Entwicklungsländer eine Demokratisierung der Verfahren zunächst auf sich bezogen wissen wollen. Verbraucherverbände, Umweltschutzbewegungen wie Greenpeace oder Menschenrechtsaktivisten wie Amnesty International haben in den letzten 15 Jahren ständig an Zahl zugenommen, spielen in der öffentlichen Diskussion eine immer wichtigere Rolle und genießen vielerorts mehr Vertrauen als staatliche Verhandlungsdelegationen. Als Beispiel für eine solche Kooperation steht die Initiative des deutschen Auswärtigen Amtes, das seit Anfang der 2000er Jahre nichtstaatliche Organisationen in ihre Überlegungen zu globalen Fragen involviert. Solche Kooperationen können auch auf internationaler Ebene im Vorfeld Konflikte moderieren, die ansonsten zum Scheitern von Bemühungen führen könnten, wie 1999 erstmals das Desaster der WTO-Verhandlungen in Seattle aufgezeigt hat. Die Ministerkonferenz der Wirtschafts- und Handelsminister der WTO in Seattle in den USA sollte vom 30. November bis 2. Dezember stattfinden, konnte aber aufgrund von Auseinandersetzungen zwischen Globalisierungskritikern und Polizei nicht wie geplant durchgeführt werden.

Angesichts der beschleunigten Veränderung globaler Verhältnisse muss die Konstruktion des globalen Miteinanders auch die Notwendigkeit der eigenen Anpassung antizipieren. Notwendig sind also Institutionen, die nicht durch die Bewältigung von zurückliegenden Problemen und Konflikten blockiert werden, um vorausschauendes Handeln zu ermöglichen. Hierzu gehören zeitlich befristete Regelungen, ständige Aktualisierung von Zielen und die Evaluation ergriffener Maßnahmen. Wenn Veränderungen beschleunigt Eingang in gesellschaftliche Realität finden sollen, werden die Institutionen Mechanismen wählen müssen, die ihre eigene Wandelbarkeit ermöglichen. Dass dies außerordentlich schwierig zu bewältigen ist, haben zum Beispiel die Reformbemühungen der Vereinten Nationen in den 2000er Jahren gezeigt. Die UNO hat dies mit den Reformvorschlägen des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan Mitte der 2000er Jahre versucht. Er schlug insbesondere die Erweiterung des UN-Sicherheitsrats um mehr nichtständige Mitglieder vor sowie einen neuen Menschenrechtsrat, mehr Kompetenzen für den General-

sekretär und mehr Mittel für die Entwicklungsländer. Der Reformvorschlag scheiterte am Votum der Entwicklungsländer, die den Plan mit 108 zu 50 Stimmen ablehnten. Sie befürchteten einen Verlust ihres Einflusses, da die Macht in der Organisation angeblich zu stark zentralisiert würde. Insofern wirkte das Westfälische System für die Entwicklungsländer mittelbar hier mit, da diese Länder sich dieser Reform mit Verweis auf ihre nationalen Interessen und ihr Selbstbestimmungsrecht erfolgreich verweigern konnten.