

SERIES

Edition Weltordnung – Religion – Gewalt

Editor-in-Chief: Wolfgang Palaver

Editorial Board:

Andreas Exenberger, Wilhelm Guggenberger, Johann Holzner, Brigitte Mazohl,
Dietmar Regensburger, Alan Scott, Roman Siebenrock, Kristina Stöckl,
Claudia von Werlhof

Band 6

innsbruck university press



Herwig Büchele

Institut für Systematische Theologie, Universität Innsbruck

Anton Pelinka

Department of Political Science, Central European University Budapest
bis 2006 Institut für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck

© *innsbruck* university press, 2011

Universität Innsbruck, Vizerektorat für Forschung

1. Auflage

Alle Rechte vorbehalten.

Umschlaggestaltung: Gregor Sailer

Redaktion (einschl. Satz und Lektorat): Joseph Wang, Dietmar Regensburger,
Maria Hahnen, Andreas Exenberger

Herstellung: Finidr, s.r.o.

www.uibk.ac.at/iup

ISBN 978-3-902719-79-9

Herwig Büchele, Anton Pelinka (Hg.)

Friedensmacht Europa: Dynamische Kraft für Global Governance?

Inhaltsverzeichnis

- 7 Vorwort der Herausgeber
Hervig Büchele, Anton Pelinka
- 11 Die Finalität der Europäischen Union: Generalprobe für Global Governance
Anton Pelinka
- 39 Friedensmacht Europa: Notwendige Vorerwägungen zu einem gut gemeinten Projekt
Heinrich Schneider
- 93 Österreich in der Europäischen Union
Wolfgang Wolte
- 117 Weltordnungspolitik in einer zerklüfteten Welt
Dieter Senghaas
- 147 Die währungspolitische Integration als Friedensprojekt – Eine Neuformulierung der geldpolitischen Strategie
Helmut Pech

177 Die Governance der Globalen Wirtschafts- und Sozialentwicklung
Kurt Bayer

211 Weltweite Allianz von Demokratien
Hermig Bächele

241 „Global Governance“ ist machbar: Global Marshall Plan für eine
weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft als Modell
Josef Riegler

263 Namensregister

267 Über die Autoren

Friedensmacht Europa: Dynamische Kraft für Global Governance?

Vorwort der Herausgeber

Die gesellschaftliche Entwicklung des 21. Jahrhunderts ist durch zwei gegenläufige Tendenzen gekennzeichnet, die das in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erreichte Gleichgewicht der westlichen Industriegesellschaft erheblich stört. Einer sich verdichtenden kulturellen und wirtschaftlichen Globalisierung steht eine abnehmende Politikfähigkeit der Akteure gegenüber, die – dem Prinzip des Westfälischen Friedens entsprechend – Jahrhunderte hindurch die Welt bestimmten: die mit einem territorialen Souveränitätsanspruch ausgestatteten Staaten. War die vor allem (west-)europäische Welt nach der Katastrophe der beiden Weltkriege und des Holocaust durch eine demokratisch definierte Balance zwischen individueller Freiheit und sozialer Solidarität gekennzeichnet, so geht diese nun zunehmend verloren. Die Politik verliert allmählich, aber erkennbar ihre Fähigkeit, Solidarität herzustellen. Die Ursache dafür ist, dass die Politik in ihre staatlichen Grenzen gesperrt ist, während die Ökonomie diese staatlichen Grenzen zunehmend zu ignorieren in der Lage ist.

Diese Beobachtung ist die Motivation, die hinter diesem Buch steht, das Personen der Wissenschaft und des öffentlichen Lebens verbindet: nicht zu einer politischen Allianz im Sinne eines gemeinsamen Programms, sondern als Ausdruck einer gemeinsamen Betroffenheit, die zu einer Suche nach einem Ausweg aus dieser Situation führt. Und auf dieser Suche kommt der politische Akteur in das Blickfeld, der das wohl wichtigste Novum der Zeit nach 1945 ist – die Europäische Union. Entstanden als Korrektiv zum, ja als Über-

windung des überbordenden Nationalismus, dessen Träger die europäischen Nationalstaaten waren, hat die EU Erfolge aufzuweisen, die sie als mögliche Säule einer neuen, einer transnationalen und damit einer potentiell globalen Balance ausweist: Sie hat in ihrem Innenverhältnis Frieden garantiert; den zwischenstaatlichen Frieden, dessen Stabilität in dem von der EU zu verantwortenden, zunächst auf Westeuropa beschränkten Bereich eine historisch bis dahin unbekannte Qualität erreicht hat; und den sozialen Frieden, ausgedrückt im Modell des (freilich nationalstaatlich errichteten) demokratischen Sozial- und Wohlfahrtsstaates.

Die Frage, von der die Autoren dieses Buches bewegt sind, ist die nach der Möglichkeit der Weiterentwicklung Europas – zu einer globalen Friedensmacht. Diese Funktion ist mit dem Begriff „global governance“ ausgedrückt. Damit ist eine politische (und wirtschaftliche) Integration der Welt gemeint – nicht zu einem denkmöglichen, aber die gegebenen Bedingungen hoffnungslos überfordernden „Weltstaat“ („global government“), sondern zu einem Netzwerk politischer Koordination und Kooperation der vorhandenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure. „Governance“ als sich durchaus bewusst unvollendet verstehende Form der Politik braucht ein politisches System, dem aber die traditionellen Ansprüche staatlicher Souveränität teilweise oder sogar weitgehend fehlen. „Governance“ legt sich quer zu den Mustern traditioneller Staatlichkeit und ist deshalb auch weniger Weiter- und mehr Gegenentwicklung.

Die Europäische Union ist eine Vorstufe zu dieser Form globaler Politikgestaltung, und dies in doppelter Hinsicht: einmal, weil sie Einfluss auf die globale Politikgestaltung hat, einen Einfluss, den sie weiter auszubauen vermag. Die EU ist aber auch Vorstufe zu einer globalen Politikgestaltung in dem Sinn, dass sie – durch die Relativierung staatlicher Souveränität – auf kontinentaler Ebene das erprobt, was auf globaler Ebene noch zu erproben ist: die formelle und reale Überwindung nationalstaatlicher Souveränitätsphantasien. Die EU schafft die Nationalstaaten nicht ab, sie bindet diese aber in ein Netzwerk von „governance“ ein, das Elemente einer neuen, eben transnationalen Staatlichkeit aufweist, ohne eindeutig selbst Staatlichkeit zu besitzen.

Die Kritik an der EU wird zumeist an einem einzigen Begriff festgemacht: Demokratiedefizit. Was bewusst-unbewusst übersehen wird, ist, dass es die Mitgliedsstaaten sind, die für dieses Defizit verantwortlich sind. Und vielfach sind diejenigen, die der EU dieses

Demokratiedefizit vorwerfen, auch diejenigen, die es zu verewigen suchen.

Die mit diesem Prozess der Integration bereits gemachten und in Zukunft noch möglichen Erfahrungen müssen als wesentlicher Beitrag zur Erkenntnisgewinnung über die Möglichkeiten und Grenzen von „global governance“ gesehen werden. Und dieser Erkenntnisgewinn wird in diesem Buch zusammengefasst – von Wirtschafts- und Politikwissenschaftlern und von Praktikern der Politik. Das Buch ist keine Handlungsanleitung, es ist auch nicht getragen von einem in sich völlig schlüssigen, alle Beiträge gemeinsam verpflichtenden Verständnis von Europas Rolle in einer möglichen neuen Ordnung der Weltpolitik. Das Buch ist vielmehr ein Steinbruch von Analysen und Ideen, die freilich eines gemeinsam haben: aus der Betroffenheit über die abnehmende Politikfähigkeit der Staaten eine grundsätzlich offene Haltung gegenüber transnationalen Gestaltungsmustern und damit auch und vor allem zur Europäischen Union.

Das Buch soll auch als ein Versuch auf mehreren methodischen Ebenen verstanden werden: appellative Zugänge, getragen von der Sorge um den inneren und den äußeren Frieden, stehen neben betont nüchternen Analysen, die zunächst das verständlich machen wollen, was ist. Natürlich ist beides erforderlich: der Blick auf die Wirklichkeit – und die Perspektive des Möglichen. Darüber zu schreiben, was sein soll, setzt das Wissen darüber voraus, was sein kann. Und um ein Bild davon zu bekommen, braucht es die Einsicht in die Realität von heute.

Am Beginn stehen kritische Bestandsaufnahmen von Anton Pelingka und Heinrich Schneider, die sich mit der Entwicklungsdynamik der Union auseinandersetzen – auch und vor allem mit den weltweiten Implikationen. Helmut Pech und Kurt Bayer befassen sich mit den währungspolitischen wie auch mit den generell wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekten einer globalen Verdichtung und Vernetzung staatlicher Politik. Wolfgang Wolte, der als diplomatische Zentralfigur österreichischer Europapolitik den Weg Österreichs in die EU begleitet und mitbestimmt hat, liefert eine auch auf persönlichen Erfahrungen bauende Innensicht. Dieter Senghaas, der als einer der Ersten sich mit dem Konzept „Friedensmacht Europa“ auseinandergesetzt hat, analysiert die Potentiale einer Weltordnungspolitik. Herwig Büchele liefert mit dem Diskurs über eine „weltweite Allianz von Demokratien“ einen besonderen Hinweis auf eine Globalisierungs-

perspektive der EU. Josef Riegler geht auf die Möglichkeiten einer weltweiten „Ökosozialen Marktwirtschaft“ ein.

Durch die Auswahl der Themen wird die Bandbreite des Gesamthemas verdeutlicht: Es geht um mehrere, miteinander verbundene Dimensionen – vornehmlich um die politischen und die wirtschaftlichen. Es geht um das Miteinander von zunächst einander nicht direkt verbundenen „Weltanschauungen“, die freilich sich durchwegs zu einem der Aufklärung verpflichtenden Humanismus verbinden lassen, auch wenn dieser auf teilweise unterschiedliche Motive rückführbar ist. Es geht um Europa, aber nicht um Europa als Selbstzweck – sondern um Europa als einen entscheidenden Beitrag zum Weltfrieden. Die europäische Friedensfunktion steht nicht am Ende der beobachtenden wie der möglichen Entwicklungen, sie ist Mittel zu einem global zu deutenden Ziel.

Die Autoren sind in ihrem Verhältnis zueinander in mehrfacher Hinsicht durch etwas ausgezeichnet, was wohl am besten als Pluralismus zu bezeichnen ist: Sie haben nicht ein und dasselbe Bild von der Europäischen Union; auch und erst recht nicht von der Welt, die durch „global governance“ eine neue Qualität erhalten sollte. Sie sind nicht unbedingt einer Meinung, wie der Mix von Staat und privat aussehen kann, der morgen und übermorgen das Verhältnis von Politik und Wirtschaft bestimmen soll. Sie sind allerdings motiviert von einer gemeinsamen, alle verbindenden Einsicht in die Notwendigkeit, aus der Ratlosigkeit traditioneller Politik auszubrechen. Und sie sind auch geleitet von einer Grundsympathie für das Projekt der Europäischen Integration.

Die Autoren haben das Buch als Beitrag zum Europa- und zum Globalisierungsdiskurs geschrieben. Die Fortführung dieses Diskurses ist das Anliegen aller, die sich zum Projekt dieses Buches zusammengefunden haben.

Herwig Büchele, Anton Pelinka

Die Finalität der Europäischen Union: Generalprobe für Global Governance

Anton Pelinka

Der Beitrag versucht, aus der Geschichte der europäischen Integration eine innere Entwicklungslogik abzuleiten und daraus Aussagen über die territoriale und strukturell-funktionale Finalität der Europäischen Union zu ermöglichen. Der Begriff Finalität wird freilich nicht als ein denkmöglicher, beschreibbarer Punkt Omega verstanden, der die Integration zu einem Abschluss bringt; sondern als ein gewisser Sättigungsgrad, in dem die Union sowohl mit Bezug auf ihre räumliche Dimension (Erweiterung) als auch auf ihre konstitutionelle Dimension (Vertiefung) ein Äquilibrium als politisches, soziales und ökonomisches System gefunden hat.

1. Die EU – eine europäische Erstmaligkeit

Der 1945 einsetzende europäische Einigungsprozess wird immer wieder in historische Zusammenhänge gestellt, die das Bild der Europäischen Union – wie sie gestern war, wie sie heute ist, wie sie morgen sein kann – wesentlich verzerrt. Die EU ist – jedenfalls für Europa – ein völlig neues Gebilde, das den Kontinent nicht auf der Grundlage einer nationalen Hegemonie und nicht auf der Basis von militärischen Erfolgen einigen will. Das Zustandekommen der Union ist durch mehrere „Erstmaligkeiten“ charakterisiert:

- Der europäische Einigungsprozess ist ein „bottom up“ Vorgang. Er wurde nicht diktiert, und er war und ist nicht das Produkt der Entscheidung einer politischen Zentrale – wie etwa die

Entstehung Indiens 1947, als eine bereits existierende Zentralregierung die Umwandlung des Einheitsstaates in einen Bundesstaat einleitete. Die transnationalen Entscheidungsorgane der EU sind das Ergebnis von Vereinbarungen zwischen Staaten, die sich mit der Union eine neue, eben konföderale und föderale Elemente umfassende Ebene schufen, die – teilweise – Aspekte einer neuen Staatlichkeit aufweist, ohne dass die Staatlichkeit der Mitglieder aufgegeben wäre. In diesem Sinne gleicht der Integrationsprozess dem Entstehen der nordamerikanischen Union, aber auch der Schweizer Eidgenossenschaft. Diese Eigenschaft unterstreicht ja auch das konsensuelle Element der Einigung: Die Union wurde nicht „eingesetzt“, sie wurde nicht verordnet; sie wurde (und wird) verhandelt.

- Die gelegentlich bemühten, manchmal positiv und manchmal negativ konnotierten Beispiele aus der Geschichte, die als europäische Einigungsversuche interpretiert wurden¹ – vom Römischen Reich über Karl den Großen, Napoleon und Hitler bis zum sowjetischen Empire, waren durch den Gegensatz zwischen einem klar benennbaren, räumlichen und nationalen Zentrum und einer davon abhängigen Peripherie gekennzeichnet. Rom oder Paris, Berlin oder Moskau standen für eine diktierte Einigung, die das Interesse einer Hegemonialmacht reflektierte. Der europäische Integrationsprozess ist von einer solchen Hegemonialmacht frei – ihm fehlt ein national klar definierbares Zentrum. Gerade auch in diesem Sinne ist die EU nicht die Wiederaufnahme von in der Geschichte auffindbaren Entwicklungslinien; die EU ist die Neuerfindung Europas.
- Die europäische Einigung baut auf einem Konsens, der Werte umfasst, die niemanden ausschließen. Negativ kommt dies in den Diskriminierungsverboten zum Ausdruck. Positiv ist der Wertekonsens artikuliert in einem aus der Aufklärung kommenden, humanistischen Kanon universeller Menschenrechte. Europa ist zwar historisch auch das Produkt von griechisch-römischer und jüdisch-christlicher Zivilisation, aber nach den etwa in den Kriterien von Kopenhagen, 1993, ausgedrückten Grundsätzen ist dieses Europa ebenso wenig an eine bestimmte religiöse Tradition gebunden wie an eine bestimmte nationale oder gar „rassi-

¹ Coudenhove-Kalergi (1934).

sche“ Identität. Daran ändert auch nichts, dass – trotz der universellen Offenheit der europäischen Wertebasis – die EU im Sinne der Römischen Verträge den Beitritt nur für europäische Staaten offenhält,² wobei die Frage, wen die Qualifikation „europäisch“ ein- und ausschließt, eine der beiden dringlichsten Fragen der unmittelbaren Zukunft ist – die der territorialen Finalität.

- Die Europäische Union ist nicht die Wiederkehr eines alten, nebulos verklärten Abendlandes, wie im Überschwang der Erweiterung von 2004 oft erklärt wurde.³ Das Projekt der Einigung Europas ist vielmehr ein Projekt der Überwindung alles dessen, wofür Europa in allen früheren Phasen seiner Geschichte gestanden ist: die Überwindung der durch militärische und andere Gewalt ermöglichten Diktate religiöser (Rom, durch die Jahrhunderte), nationaler (Paris, um 1810; Berlin, um 1940) oder ideologischer Zentren (Moskau, um 1950); und vor allem auch die Überwindung der europäischen Nationalismen, die im 20. Jahrhundert zweimal den Kontinent – und mit ihm die Welt – an den Rand der Existenz geführt hatten. Sosehr der europäische Integrationsprozess bis 1989 auch in seiner antisowjetischen, antikommunistischen Funktion im Kalten Krieg gesehen werden musste – das Konzept der Integration, schon 1945 vorhanden, war nicht primär antikommunistisch inspiriert; es war und ist zuallererst antinationalistisch.
- Die Union ist – seitdem die Römischen Verträge den Grundstein zu den Europäischen Gemeinschaften gelegt haben – eine Institution „sui generis“.⁴ Sie passt nicht in die traditionelle Begrifflichkeit der Lehre von den Internationalen Beziehungen – und ebenso wenig in die traditionelle Typologie der Lehre von den politischen Systemen. Sie ist mehr als eine Internationale Organisation, weil sie den Mitgliedsstaaten Stücke nationaler Souveränität entzieht – etwa in allen Angelegenheiten des Binnenmarktes. Die Union ist aber weniger als ein Bundesstaat – weil sie in vielen Politikfeldern, insbesondere im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, die nationale Souveränität grundsätzlich unangetastet lässt. Allein schon dieser Zwischenstatus

² Oudenaren (2005), 345-363.

³ Geremek (2004).

⁴ Neisser (2008).

gibt der EU einen besonderen, eben erstmaligen Charakter: Noch nie zuvor haben existierende europäische Staaten sich in einer ähnlich verdichteten Form zu einer grundsätzlich ganz Europa umfassenden Gemeinschaft zusammengeschlossen.

2. Partielle Analogien

Die Europäische Union ist ein Novum für und in Europa. Noch nie hat es auch nur in Ansätzen einen solchen Versuch gegeben – noch dazu einen, der bereits so weit gediehen ist wie die EU nach der Unterzeichnung, Ratifizierung und Implementierung des Vertrages von Lissabon. Die Union will ganz Europa auf der Grundlage der (liberalen, also „westlich“ verstandenen) Demokratie, des Rechtsstaates und der Marktwirtschaft einigen – und das noch dazu mit der deklarierten Absicht, dieses vereinte Europa als politische Union zu entwickeln.

Dennoch kann die EU auf Analogien zurückgreifen, auf Erfahrungen mit und in Bundesstaaten, die – ähnlich wie die Union – aus einer Vielfalt eine Einheit („E Pluribus Unum“) herzustellen beabsichtigen, ohne dabei die Eigenständigkeit der Gliedstaaten aufzuheben. Von den vielen Beispielen werden hier drei hervorgehoben, weil sie – wie die EU – nicht von einer ethnisch-nationalen Bipolarität ausgehen (wie das bei Kanada und Belgien der Fall ist), föderale Elemente nicht primär Ausdruck einer Zentrum-Peripherie-Beziehung sind (so in der Russischen Föderation, im Vereinigten Königreich und in Spanien) oder die Bundesstaatlichkeit nicht vor allem ein von ethnischen, nationalen oder religiösen Konfliktlinien weitgehend losgelöster verfassungspolitischer Grundsatz ist (so im Fall der Bundesrepublik Deutschland).

In Europa offeriert die Schweiz Parallelen: Die Eidgenossenschaft ist das Produkt des sich allmählich vertiefenden Zusammenschlusses von Staaten, den Kantonen; und bis ins 19. Jahrhundert hinein war weder der territoriale Umfang der Schweiz noch der strukturell-funktionale Charakter des Bundes „final“. Dass der Schweizer Bundesstaat sich formell nach wie vor „Confederatio Helvetica“ nennt (und eben nicht, wie es der traditionellen Regimelehre entsprechen würde, „Federatio Helvetica“), zeigt, dass auch in der heu-

tigen Schweiz Besonderheiten sichtbar sind, die sich aus der Entwicklungsgeschichte dieses Bundesstaates herleiten.⁵

Die Schweiz weist einige der Merkmale auf, die auch die EU charakterisieren: Die Eidgenossenschaft kam durch Vereinbarungen zwischen bereits existierenden Staaten zustande. Keiner dieser Staaten – also keiner der Kantone – dominierte den Integrationsprozess oder die Politik der Schweiz. Die Schweiz widerspricht auch den für die Nationalstaaten der europäischen Neuzeit üblichen Standards: Sie ist nicht von einer Sprachgruppe (oder Ethnie) dominiert, die eventuell anderen einen Minderheitenstatus zugesteht. Die vier Sprachen der Schweiz sind auf Bundesebene einander gleichgestellt, auch wenn auf Kantonsebene – zumeist – eine Sprache offiziell und faktisch dominiert. Die Schweiz hat damit auch die üblichen Begriffe von Mehrheit und Minderheit obsolet gemacht – bezogen auf Sprachgruppen, aber auch (durch die spezifische Form der Konsensorientierung) bezogen auf Parlament und Parteien.⁶

Die Entstehung der Schweiz muss auch vor dem Hintergrund der internen Friedensfunktion der Eidgenossenschaft gesehen werden: Eine der (vielleicht die Wichtigste unter den) Kernaufgaben der Eidgenossenschaft war die Stabilisierung des Friedens zwischen den Kantonen, die sich insbesondere auch durch die von Reformation und Gegenreformation ausgelösten Brüche bis ins 19. Jahrhundert hinein immer wieder in gewaltsame Konflikte untereinander verstrickt sahen. Die Katastrophen der europäischen Kriege – zuletzt die des Zweiten Weltkriegs – waren eine ähnliche Motivation für den Beginn des europäischen Integrationsprozesses.

Diese Parallelen können freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass es wesentliche Unterschiede zwischen der Schweiz und der EU gibt: die europäische Integration ist ein den gesamten Kontinent umfassender Vorgang; und der Union fehlt ein demokratisches Instrument, das für die Schweiz wesentlich ist: die ausgeprägte plebiszitäre Komponente. Dennoch bleiben die Parallelen: die sprachliche (und konfessionelle) Vielfalt – und eine Form der repräsentativen Demokratie, die auf Kompromissuche und nicht auf Mehrheitsbildung aufbaut. Mit Lijphart gesprochen: Die Schweiz und die EU sind als Konkordanz- und nicht als Konkurrenzdemokratien einzustufen.⁷

⁵ Linder (2009).

⁶ Lijphart (1999), 35-41.

⁷ Lijphart (1999), 42-47.

Die USA waren – jedenfalls in ihren Anfängen – durch eine größere Homogenität charakterisiert als die EU. Trotz aller sprachlicher Vielfalt, die sich in der Gegenwart vor allem in der Präsenz des Spanischen als de facto zweite Sprache des öffentlichen Raums in bestimmten Regionen äußert, ist die Geschichte der USA eine Geschichte der Anglophonie. Allerdings hatte von Anfang an eine explosive Vielfalt existiert, die den europäischen Nationalstaaten fremd war: die Existenz der politisch nicht berechtigten indigenen Völker; die Bedeutung der als Folgen des Sklavenhandels in den USA zwangsweise angesiedelten Afrikanerinnen und Afrikaner; und die gesellschaftliche, auch kulturelle Vielfalt, die durch die Wellen der Einwanderung aus Europa, Asien und Lateinamerika die USA bestimmt hat und weiter bestimmt.

Aus dieser Vielfalt heraus entwickelte sich eine Union – in Form der Zusammenschlüsse und des Beitritts von bereits existierenden Staaten zur Union. In vielen Bereichen brauchte es ein Jahrhundert und mehr, bis eine Finalität des nordamerikanischen Integrationsprozesses erreicht war. Der Bürgerkrieg 1861-65 und die Bürgerrechtsgesetze der 1960er-Jahre zeigten die eruptive Dynamik eines immer weiter voranschreitenden Prozesses, der auch seine territoriale Finalität, wie sie sich heute darstellt, erst um die Mitte des 20. Jahrhunderts erreicht hat.

Die USA bieten jedenfalls für die Europäische Union eine Fülle von Erfahrungsmaterial, das den Vergleich (nicht: die Gleichsetzung) nahelegt.⁸ Der von Winston Churchill in die Debatte geworfene Begriff der „Vereinigten Staaten von Europa“ unterstreicht die Parallelen, die sich auch in der langen Entwicklung der USA von einem System „sui generis“ zu einem Modell für bundesstaatliche Ordnung zeigten. Auch wenn das Erreichen eines analogen Ziels für die EU natürlich offenbleiben muss: Das Gleichgewicht in den USA zwischen staatlicher Autonomie und Suprastaatlichkeit der Union signalisiert eine von mehreren Möglichkeiten der Finalität der EU.

Indien hat mehr Vielfalt als die USA zu integrieren. Die große Zahl der Sprachen entspricht etwa der europäischen multilinguistischen Situation. Die religiösen Spannungen – vor allem, aber nicht nur die zwischen Hindus und Muslimen – waren und sind die entscheidende identitätsstiftende Rahmenbedingung indischer Demo-

⁸ Ansell/Di Palma (2004).

kratie: Durch die Integration der Religionen unter dem Prinzip des Säkularismus und Laizismus unterstreicht in Indien die Distanz zu dem zweiten Staat, der aus Britisch Indien hervorgegangen ist – zu Pakistan, das sich als islamischer Staat versteht.

Anders als die EU – auch anders als die Schweiz und die USA – war die Bundesstaatlichkeit Indiens der Gründung des föderalen Gesamtstaates, bzw. der Union nicht die historische Rahmenbedingung für Indiens Existenz: Indiens Föderalismus entstand „top down“; zuerst gab es, 1947, die Indische Union; und dann gliederte sich – vor allem unter Berücksichtigung der Sprachgrenzen – diese Union in Teilstaaten. Indien gab einer staatlich nicht strukturierten Vielfalt ihre politische Form – in Gestalt der Gliedstaaten.⁹

Indiens Umgang mit Widersprüchen – ausgedrückt in religiösen Spannungen, die oft zu Gewaltexplosionen führen; auch ausgedrückt im Nebeneinander von Sprachfamilien und Sprachen, aber auch im Kastensystem – zeigt, dass soziale Bruchlinien einer bundesstaatlichen Ordnung nicht im Wege stehen. Im Gegenteil: Ohne die Union, ohne die politische Bündelung des Subkontinents in einer Föderation, ohne den ständig neu zu bestehenden Balanceakt zwischen Vielfalt und Einheit wäre dieses Indien gar nicht vorstellbar.

Diese Beispiele zeigen, dass die Entwicklungsdynamik der EU zwar – bezogen auf Europa als Ganzes – eine neue Qualität herstellt; dass aber die Finalität der EU sehr wohl sich in wesentlichen Elementen auf die Erfahrungen bei der Entstehung und Stabilisierung anderer föderaler Systeme stützen kann. Die Finalität der EU muss jedenfalls nicht auf die Neuerfindung des Rades setzen. Sie kann sich ebenso auf den föderalen Aufbau der USA beziehen wie auf die Integration von Multikulturalität, insbesondere Vielsprachigkeit in Indien. Und die Konsensorientierung der Schweizer Demokratie bietet ebenfalls Anregungen für den Aufbau eines Bundesstaates, der allein schon wegen der Mitbestimmungsrechte der Mitgliedsstaaten auf ein Gleichgewicht zwischen der Union und den einzelnen Staaten setzen muss; auf eine Demokratie also, in der das Mehrheitsprinzip durch die vertikale Gewaltenteilung zwischen Union und Staaten wesentlich eingeschränkt ist.

⁹ Pelinka (2005), 113-118.

3. Intergouvernementalismus – das negative Szenario

Der Intergouvernementalismus ist eine der beiden wichtigsten „Theorieschulen“, die ein tieferes und prinzipielles Verständnis der europäischen Integration zu vermitteln versuchen.¹⁰ Das zentrale Argument dieses Ansatzes ist, dass die Mitgliedsstaaten – vertreten durch die nationalen Regierungen im Rat – nach wie vor die „Herren der Verträge“ und damit jeder Veränderung der de facto-Verfassung der EU sind. Über die Finalität entscheiden letztlich die (derzeit 27) Mitgliedsstaaten, und zwar einstimmig. Dies bedeutet, dass es auf die Interessenlage jedes Einzelnen der Mitgliedsstaaten ankommt, in welche Richtung sich die EU entwickelt. Jede Vorstellung von der Finalität der EU ist nur dann umsetzbar, wenn sie von allen Mitgliedsstaaten mitgetragen wird – von deren Regierungen, von deren Parlamenten, und zumindest in einem Fall, Irland, dessen Verfassung für jede Vertragsänderung ein Referendum vorsieht, durch eine Mehrheit der Wählenden. Das hat zur Konsequenz, dass die Wächter der Interessen, die von jeder Weiterentwicklung der EU massiv betroffen sind, die Entscheidungsgewalt über jede Weiterentwicklung besitzen.

Denn die Verteilung der Kompetenzen und damit der Macht zwischen den Mitgliedsstaaten und der EU ist grundsätzlich ein Nullsummenspiel. Jede weitere Vertiefung der EU gibt der Union – ihrem Parlament, ihrer Kommission, aber auch dem Rat (im Falle von Mehrheitsentscheidungen) ein Mehr an Kompetenz, das auf Kosten der Mitgliedsstaaten und insbesondere auch ihrer nationalen Regierungen geht. Mit anderen Worten: Dem Denkansatz des Intergouvernementalismus folgend sind die a priori ausgemachten Verlierer jeder weiteren Vertiefung der EU auch diejenigen, die einer solchen Vertiefung zustimmen müssen. Die nationalen Regierungen müssen ihrer eigenen – schrittweisen – Entmachtung zustimmen. Da dies – so der Kern des intergouvernementalen Arguments – nicht wirklich erwartet werden kann, muss jede Konzeption von der Finalität in Rechnung stellen, dass es keinen europäischen Bundesstaat geben kann. Die EU ist grundsätzlich in ihrem Zwischenstatus – zwischen Konföderation und Föderation – einzementiert.

Andrew Moravcsik hat eine bestimmte Sekundärfolge dieser Interpretation ausgeführt: Wenn die EU trotz gewisser föderaler Elemente auf Dauer sich mit ihrem Status „sui generis“ begnügen muss,

¹⁰ Oudenaren (2005), 23-24; Pollak/Slominski (2006), 59-63.

dann ist der Diskurs um das immer wieder bemühte „Demokratie-defizit“ der Union obsolet. Wenn die Union ein Bund von grundsätzlich weiterhin souveränen Staaten ist und bleibt, dann richtet sich jede Kritik am – angeblich – mangelnden demokratischen Charakter dieses Bundes ausschließlich an die Mitgliedsstaaten. Die Demokratiequalität der EU ist nichts als die Summe der Demokratiequalität ihrer Mitglieder.¹¹

Befreit von der Auflage, ein spezifisches Demokratiemodell für ihre letztlich eben nicht wirklich supranationalen Institutionen zu entwickeln; befreit auch von der Erwartung, es müsse ein spezifisches, den herrschenden Demokratiestandards entsprechendes politisches System der EU geben, liefert der Intergouvernementalismus damit freilich auch eine pessimistische Aussage über einen möglichen Qualitätssprung der europäischen Integration: Der EU ist, so das Argument, durch das letztendlich garantierte Monopol jedes einzelnen Mitgliedsstaates, über jeden weiteren Entwicklungsschritt der Union zu bestimmen – über jede Erweiterung, über jede Vertiefung – ihre Finalität verbaut. Folgt man dieser Argumentationslinie, dann ist es hoffnungslos, von der EU zu erwarten, dass sie eine Finalität jenseits ihrer Zwischenlage erreicht – jenseits ihrer Ambivalenz zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Denn dann müssen die föderalen Elemente bescheidene Ausnahmen von der unberechenbaren Regel des Weiterbestehens nationalstaatlicher Souveränität bleiben.

Dass der intergouvernementale Ansatz zwar vieles, wohl aber nicht alles erklären kann, ergibt sich aus dem Status quo der EU: Wie war es möglich, dass die Regierungen und Parlamente und oft auch die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler Stücke nationaler Souveränität bereits aufgegeben haben? Wie konnte es geschehen, dass nationale Regierungen etwa durch die Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht und durch die Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon sich selbst einschränken und, wenn auch nur in kleinen Schritten, nationale Souveränität und damit auch eigene Macht abgeben konnten? Wie konnten die Staaten der Währungsunion eine teilweise Vergemeinschaftung ihrer Währungskompetenzen zulassen, wie die Staaten des Schengen-Vertrages die Beschränkung der von ihnen und nur ihnen ausgeübten territorialen Kontrolle? Und, vor allem: Wie war es möglich, dass die Freiheiten des Binnenmarktes –

¹¹ Moravcsik (1998), 1-58.

die ja ein partielles Ende von Nationalstaatlichkeit darstellen – von den Nationalstaaten selbst beschlossen wurden? Der Intergouvernementalismus verlangt nach einer Ergänzung.

4. Neofunktionalismus – das positive Szenario

Diese Ergänzung liefert der Neofunktionalismus.¹² Der Neofunktionalismus erklärt die bisherige Integration mit der Monnet-Methode: Die mit dem Namen Jean Monnet identifizierte Ingangsetzung einer Logik, die Akteure dazu bringt, etwas als unvermeidliche Konsequenz zu akzeptieren, was ursprünglich nicht intendiert war – der „spill over“-Effekt. Der Gemeinsame Markt führte, ohne dass dies in Rom, 1957, als Absicht so festgehalten worden wäre, zum Binnenmarkt; dieser wiederum hatte als in sich logische Konsequenz die Währungsunion angelegt. Die Währungsunion macht aber deutlich, wie die Verschuldungsprobleme von Mitgliedern der Währungsunion 2010 zeigen, dass als nächster Schritt eine weitere Vergemeinschaftung der Budgetpolitik und der Wirtschaftspolitik generell erforderlich wäre, soll nicht das Auseinanderklaffen der nationalen Politik (etwa der von Griechenland und der von Österreich) zu einer eminenten Gefährdung der finanziellen und wirtschaftlichen Stabilität aller Mitglieder der Währungsunion und wohl auch der Union insgesamt führen.

Das beinhaltet etwa auch eine schrittweise Abstimmung und ansatzweise Vereinheitlichung der Steuerpolitik. Wenn von der EU als Sozialunion die Rede ist – wie das immer wieder geschieht, dann braucht eine solche Union verbindliche Regeln zur Ressourcengewinnung für gemeinsam festgelegte Sozialstandards, die für die gesamte Union gelten. Der Schritt in eine bestimmte Richtung zieht weitere Schritte nach sich, will man das bisher Erreichte nicht gefährden. Um die Wirtschafts- und Währungsunion nicht in den Abgrund stürzen zu lassen, braucht es immer wieder neue Qualitäten der Integration, die – für sich allein genommen – politisch nicht durchsetzbar wären.

Das zeigt sich auch und gerade im politisch-institutionellen Teil. Das Europäische Parlament, ausgestattet mit dem Recht, der Nominierung des Präsidenten der Kommission und schließlich der Kom-

¹² Oudenaren (2005), 24; Pollak/Slominski (2006), 55-59.

mission insgesamt zuzustimmen, muss geradezu dieses Recht demonstrativ einsetzen, um seine Position, ja seine Existenz zu rechtfertigen. Deshalb muss das Parlament – geschehen 2004 und 2009/10, am Beispiel der von Italien und Bulgarien nominierten Kommissionsmitglieder – die Existenz der Kommission in Frage stellen, um zu zeigen, dass es ein zentrales, handlungsfähiges und handlungsbereites Organ im Netzwerk der Institutionen der EU ist.

Die Mitgliedsstaaten, von der Kritik an der (angeblichen oder tatsächlichen) mangelnden Demokratiequalität der EU bestimmt, stärkten durch die Fortschreibung der de facto-Verfassung das Parlament als das einzig direkt demokratisch legitimierte Organ der EU. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten gaben aber damit etwas aus der Hand – ihr Machtmonopol bei der Bestellung der EU-Kommission. Sie schufen, um der lauten Kritik am „Demokratiedefizit“ zu begegnen, ein starkes Parlament. Und jetzt zeigt dieses Parlament tatsächlich Stärke – auf Kosten der nationalen Regierungen und des Rates. Die Vertiefung der EU findet auch statt, obwohl sie den unmittelbaren Interessen der „gate keeper“ jeder Weiterentwicklung – den Interessen der Mitgliedsstaaten und der nationalen Regierungen – zu widersprechen scheint.

Dieser Denkansatz macht es plausibel, von einem Fortschreiten des Integrationsprozesses auszugehen. Die Finalität der EU mag zwar nicht in Sicht sein. Aber eine Finalität als Resultat eines weiterlaufenden Erweiterungs- und vor allem Vertiefungsprozesses kann mit dem bloßen Hinweis auf die Interessenlage der ihre Souveränität verteidigenden Mitgliedsstaaten nicht einfach ausgeschlossen werden. Der Integrationsprozess ist mehr als der Konsens nationaler Regierungen, die im Zweifel immer nur von innenpolitischen Motiven geleitet erscheinen. Der Integrationsprozess hat eine Eigendynamik.

Das schließt freilich nicht eine Umkehrbarkeit dieses Prozesses aus. Denn dass nationale Regierungen einer Reduktion nationaler Souveränität und damit der eigenen Machtfülle zustimmen, setzt ja voraus, dass sie die jeweilige Alternative zum nächsten anstehenden Integrationsschritt für noch weniger wünschbar halten als den mit dem konkreten Integrationsschritt verbundenen punktuellen Machtverlust. Die neofunktionale Logik, die von einer Eigendynamik der Integration ausgeht, hört dann zu funktionieren auf, wenn nationale Regierungen nicht mehr bereit sein sollten, den Preis für einen Integrationsschritt – ein Stück Souveränitätsverlust – zu bezahlen. Maastricht und Lissabon waren ja auch nur deshalb möglich, weil die

Meinung sich auf der Ebene der nationalen Regierungen durchsetzte, die Alternative zur Vertiefung wäre der Anfang vom Ende der Union. Und diesen Preis waren offenbar auch die größten EU-Skeptiker letztlich nicht zu zahlen bereit. Wenn aber die nationalen Akteure bereit sein sollten, die Auflösung des im Integrationsprozess bisher Erreichten in Kauf zu nehmen, dann wäre die Finalität nicht die Vertiefung in Richtung Bundesstaat – dann wäre sie das Ende der EU. Eine solche Entwicklung ist nicht auszuschließen.

5. Die (mögliche) finale Struktur: ein europäischer Bundesstaat

Warum kann die EU nicht so strukturiert bleiben, wie sie ist – als ein System „sui generis“, mit bestimmten föderalen Elementen, aber eben kein Bundesstaat? Warum sollte die Union der 27 (vielleicht noch erweitert um die Staaten des West-Balkan) nicht mit der de-facto-Verfassung des Vertrages von Lissabon weiter bestehen, ohne dass irgendein Anspruch auf Finalität wesentliche Änderungen einfordern muss?

Natürlich kann die EU weiter so existieren wie sie ist. Und selbstverständlich kann die EU, kann Europa darauf verzichten, von einem teilintegrierten Block europäischer Nationalstaaten zu einer politischen Union zu werden, die nach außen einheitlich zu agieren vermag – und die auch nach innen hin schrittweise mehr Einheit ermöglicht. Aber es gibt Gründe, warum der Status quo nicht als ein dauerhaft stabiles Stadium angesehen werden kann, warum er ein Zwischenstadium ist:

- Die Tendenz zur Renationalisierung. Jedem Krisensymptom wird tendenziell nicht mit einer gesamteuropäischen Antwort, sondern zunächst mit nationalen Antworten begegnet. Die Finanz- und Wirtschaftskrise, die 2008 begann, erlebte G20-Gipfel, an denen ein Teil der Mitgliedsstaaten der EU teilnahm – und nicht die EU als solche. Wie bei den G8-Gipfeln „darf“ der Präsident der EU-Kommission mit im Bild sein, aber die politischen Trends auf solchen Gipfeln bestimmen nationale Staats- und Regierungschefs. Das ist, angesichts der Währungsunion und des Binnenmarktes, ein Widerspruch in sich. Das Maß an Integration, das die EU erreicht hat, müsste europäische Antworten möglich machen. Aber französische Präsidenten, deutsche Kanzlerinnen und britische Premierminister denken offenbar nicht daran, das bereits erreichte Maß an Europäisierung in

Handeln umzusetzen: Sie bestimmen – geleitet von nationalen Interessen – als nationale Akteure die gesamte EU.

- Die widersprüchliche Vielfalt der EU heute. Die Erweiterungen von 2004 und 2007 haben die Widersprüche und Differenzen in der EU vertieft. Der Abstand zwischen Arm und Reich (gemessen am nationalen Pro-Kopf-Einkommen) ist signifikant größer als vor 2004. Die nationalen Narrative, Ausdruck der Nationalismen, vor allem, aber nicht nur in den postkommunistischen Staaten (Beispiele: Ungarn – Slowakei, Ungarn – Rumänien, Polen – Litauen), sind gegenläufig und nicht von der Erfahrung etwa der Annäherung der französischen und deutschen nationalen Narrative geprägt. Für die postkommunistischen Staaten ist die EU vor allem Ausdruck der Loslösung vom Moskauer Diktat. Sobald die EU als verpflichtende, supranationale Gemeinschaft agiert, steht ihr das Wort von Vaclav Klaus entgegen – das vom Weiterleben der Breschnew-Doktrin in Brüssel.

Diese Bedingungen lassen den Status quo nicht als robustes Gleichgewicht, sondern als labiles Zwischenstadium erscheinen. Eine britische Regierung, die – im Sinne Margret Thatchers agierend („I want my money back!“) – bereit ist, die Entscheidungen innerhalb der EU zu blockieren; eine nicht nur britische Neigung, die auch durch die Stärkung des Mehrheitsprinzips im Rat durch den Vertrag von Lissabon wohl nichts von ihrem destruktiven Potential eingebüßt hat; eine polnische Regierung, die – um innenpolitisch zu punkten – in Versuchung ist, europäische Politik als von deutschen Interessen gesteuert zu denunzieren; eine öffentliche Meinung in Ungarn, die den Vertrag von Schengen nicht als Aufhebung von Grenzen verstehen will, sondern das Ziel von Grenzrevisionen im Auge zu behalten: Diese und zahlreiche andere Relikte und auch Zeichen einer Renaissance der Nationalismen demonstrieren, dass die EU nicht an ein Ende ihrer Entwicklung gekommen ist, dass Stabilität auf Dauer ermöglicht.

Jede Krise – von der drohenden Zahlungsunfähigkeit eines Mitglieds der Währungsunion, die diese in Frage stellen könnte, bis zu zwischenstaatlichen (Ungarn – Slowakei) und innerstaatlichen Konflikten mit internationalen Dimensionen (Nordirland) – ist potentiell in der Lage, die latent populäre Parole des Auszugs, ja der Zerstörung der Union wirksam zu machen. Die EU, wie sie heute ist, ist auf dem relativ dünnen Eis des Konsenses der politischen Eliten der gemäßigten Rechten und der gemäßigten Linken errichtet. Für eine

Sicherung des bisher Erreichten – und natürlich erst recht für die Weiterentwicklung der Integration – braucht es eine vertiefte Grundlage: eben die Finalität. Der Status quo kann diese Grundlage auf Dauer nicht sein.

Die Entwicklung der Union war – wie schon in den Römischen Verträgen festgelegt – durch zwei Dynamiken bestimmt: durch die Erweiterung, die in Form einer Einladung zum Beitritt programmiert war, eine Einladung, gerichtet an europäische Staaten; und durch die Vertiefung, deren Konturen durch das Fernziel einer politischen Union bestimmt sind. Die als maximales Ziel angesprochene, potentielle Finalität ist eine Union, die ganz Europa umfasst und die den Charakter eines Bundesstaates aufweist.

Diesem Fernziel des Integrationsprozesses ist die Union in ihrer mehr als ein halbes Jahrhundert umfassenden Entwicklungsgeschichte nähergekommen, ohne es zu erreichen; wobei es weiterhin offen ist, ob dieses Fernziel überhaupt erreichbar ist, und wie ein europäischer Bundesstaat aussehen könnte.

5.1 Das Ende der Erweiterung?

Die territoriale Finalität zeichnet sich nach den Erweiterungen von 2004 und 2007 ab. Die EU hat durch die Aufnahme von 10 und dann nochmals 2 neuen Mitgliedsstaaten ihren westeuropäischen Charakter nunmehr eindeutig gegen einen gesamteuropäischen eingetauscht.¹³ Die vorhandene Erweiterungsperspektive, die den Staaten des West-Balkans ausdrücklich eingeräumt wurde, unterstreicht indirekt, dass sich diese Perspektive einem Ende zuneigt. Neben den aus Sicht der EU wohl grundsätzlich unproblematischen potentiellen Mitgliedern im Westen (Island, Norwegen, Schweiz) und den zwar nicht mit einer konkreten Beitrittsperspektive ausgestatteten Nachbarstaaten der europäischen Sowjetunion – Ukraine, Moldawien, Weißrussland, deren grundsätzliche Qualifikation als europäische Staaten und damit als potentielle Mitglieder wohl unbestritten ist, macht der denkmögliche Beitritt zweier Staaten das Ende der Erweiterung und damit die territoriale Finalität der EU deutlich: der Beitritt der Türkei, deren Kandidatenstatus die Finalität konkret, und ein denkmöglicher Beitritt Russland, dessen Nicht-Kandidatenstatus die Finalität abstrakt anzeigt.

¹³ Aslund/Dabrowski (2007).

In beiden Fällen mischen sich ausgesprochene und unausgesprochene Problemfelder: Geographie und Geschichte, Kultur und Religion, aber auch und wesentlich die Integrationsfähigkeit der EU und der beiden potentiellen Mitgliedsstaaten. Außer Streit gestellt werden kann, dass jedenfalls die Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien die Voraussetzung für den Beitritt auch und vor allem des realen Kandidaten Türkei und des fiktiven Kandidaten Russland ist. Die 1993 vom Europäischen Rat mit Bezug auf den Beitritt vor allem der postkommunistischen Staaten formulierten Kriterien: ein politischer Pluralismus, also liberale Demokratie; der Verfassungs- und Rechtsstaat, insbesondere auch die Unabhängigkeit der Rechtsprechung; eine stabile Marktwirtschaft.

Der Status eines Kandidaten, den die EU der Türkei 1999 verlieh, impliziert an sich einen Aspekt: dass die Türkei ein europäischer Staat ist. Denn alle Argumente, die gegen diese Qualifikation vorgebracht werden können (Geographie, Geopolitik, Kultur, Religion), waren 1999 schon gegeben und bekannt. Aus der inneren Logik des Erweiterungsprozesses, wie er das Wachsen der EU bis dahin bestimmt hat, sollte es in den Beitrittsverhandlungen nicht mehr um die grundsätzliche Beitrittsmöglichkeit gehen, sondern darum, ob die Türkei die Kopenhagen Kriterien konkret erfüllt und welche Reformen sie umsetzen muss, um Mitglied zu werden.¹⁴

Doch dies wird durch eine populistische Öffnung des Diskurses massiv erschwert. Die Innenpolitik in vielen Staaten – vor allem in Frankreich, Deutschland, Österreich – hat sich des Themas angenommen. Dies hat dazu geführt, dass der Beitrittskandidat Türkei sich plötzlich mit anderen Spielregeln konfrontiert sieht als dies für bisherige Kandidaten gegolten hat und auch der Türkei 1999 bekannt war. Mitten im Verhandlungsprozess über den Beitritt sind die Bedingungen andere geworden. Und das Besondere daran ist, dass die letztlich wohl entscheidenden dieser Bedingungen sich dem politischen Einfluss der Türkei entziehen – wie etwa die Vorstellung, dass nach der Unterzeichnung eines Beitrittsvertrages nicht nur in der Türkei, sondern auch in einigen Mitgliedsstaaten der EU Referenden den Vertrag ratifizieren müssten; Bedingungen, die für keinen anderen der bisher Begetretenen galten.

¹⁴ Oudenaren (2005), 63-64.

Damit ist nicht nur die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei in den Bereich des völlig Unberechenbaren, des politisch nicht wirklich Steuerbaren abgeschoben. Damit ist auch ein starkes Signal für die territoriale Finalität der EU verbunden: Die Türkei wird deshalb anders behandelt, weil die EU an ihre territorialen Grenzen stößt. Diese mögen die Westgrenze der Türkei sein – oder auch deren Ostgrenze. Aber die Türkei markiert eine finale Grenze der EU. Jenseits der Türkei wird es jedenfalls keinen Staat geben, der sich auf die generelle Einladung der Römischen Verträge zu beziehen vermag, der EU beizutreten. Die Türkei ist an der finalen Grenze der EU.

Das gilt, mit anderen Vorzeichen, erst recht für die Russische Föderation. Der größte und wichtigste Nachfolgestaat der UdSSR ist – wie die Türkei – geographisch gleichzeitig europäisch und (mit dem Großteil des Territoriums) asiatisch. Die Dimensionen Russlands sprengen freilich auch und gerade geopolitisch die Vorstellungen dessen, wofür Europa als Begriff steht: die Grenzen zu Nordkorea und China zeigen diese Dimensionen an. Russlands Kultur wird freilich – anders als die der Türkei – in ihrer europäischen Qualität nicht zu bestreiten sein. Die EU würde sich schwer tun, wollte sie konsistent bleiben, ein Beitrittsansuchen einer russischen Regierung von vornherein abzulehnen. Daher ist die Selbststilisierung der Russischen Föderation als eine globale Macht, die nicht daran denkt, sich in das die Souveränität einengende Regelwerk der EU zu begeben, auch eine Garantie dafür, dass die EU nicht in die Verlegenheit kommt, die Russische Föderation als Beitrittskandidaten anzuerkennen.

Die territoriale Finalität der EU zeichnet sich ab: Sie wird weitgehend durch die geographische Definition dessen bestimmt, was Europa ausmacht. Ein gewisser Spielraum besteht, ob diese Grenzen westlich von Istanbul oder östlich von Ankara gesehen werden. Und da die längste geographische Landgrenze Europas – der Ural – mitten durch das Territorium Russlands verläuft, könnte der denkmögliche Fall eines Beitrittskandidaten Russland nochmals entscheidende Fragen aufwerfen. Die aber werden durch das eindeutige Desinteresse russischer Politik vermieden.

5.2 Das Ende der Vertiefung?

Die strukturell-funktionale Finalität ist das Ergebnis der Fortentwicklung der de-facto Verfassung der Union – von den Verträgen, die, zuletzt in Form des Vertrages von Lissabon, die Aufgaben einer

Verfassung erfüllen. Diese Verträge schreiben fest, wie der Entscheidungsprozess abläuft und wie die Aufgaben in diesem Prozess auf die einzelnen Organe der Union verteilt sind. Auch wenn diese Entwicklung – von Rom bis Lissabon – nur langsam, sehr langsam fortgeschritten ist: Sie folgt einer klaren Linie. Die EU hat im Laufe der Jahrzehnte immer mehr Charakteristika eines Bundesstaates angenommen, freilich ohne ein solcher zu werden. Aber die Eindeutigkeit dieser Entwicklung lässt die Aussage zu, dass – falls es jemals eine Finalität geben soll – diese in der Festigung und Stabilisierung in Form einer Föderation bestehen wird.

Die verschiedenen real existierenden Konzepte von Bundesstaatlichkeit machen deutlich, dass unter den Rahmenbedingungen der EU diese – wenn sie sich jemals von ihrem Status „sui generis“, ihrer Zwischenlage zwischen Staatenbund und Bundesstaat, zu einer eindeutig bundesstaatlichen Qualität entwickelt – nicht sehr viel anders strukturiert sein wird als Bundesstaaten mit analogen Voraussetzungen. Diese Voraussetzungen sind:

- Eine Bottom-up-Dynamik, die auf der Existenz vorhandener, sich integrierender Staaten aufbaut (wie die USA, wie die Schweiz);
- eine komplexe multikulturelle (sprachliche, religiöse, nationale, ethnische) Vielfalt (wie Indien);
- ein internes Gleichgewicht, das sicherstellt, dass die Union nicht unter der Hegemonie eines national definierten Zentrums steht.

Das Institutionengefüge der EU war von Anfang an so ausgelegt, dass es die Möglichkeit eines Bundesstaates ausdrückt: eine Exekutive in Form der Kommission, ausgestattet mit einem legislativen Initiativmonopol; eine duale Legislative, in der einerseits die nach wie vor, wenn auch eingeschränkt souveränen Staaten bestimmen (der Rat), andererseits aber ein (seit 1979) direkt gewähltes Parlament; und eine Judikative in Gestalt eines Europäischen Gerichtshofs, dessen Rechtsprechung über der nationalen Judikative steht.

Diese Verfasstheit der Union trägt das Potential in sich, sich zu einem Bundesstaat weiterzuentwickeln. Dies bedeutet, die transnationale Komponente zu stärken, also die Kompetenzen weiter von den Staaten zur Union zu verschieben. Dazu zählen insbesondere:

- Eine weitgehende Neustrukturierung des Rates – und zwar sowohl des Europäischen Rates wie des Ministerrates.¹⁵ Dieser muss als europäisches Legislativorgan erkennbar sein – und nicht mehr nur oder primär als ein Instrument, in dem nationale Regierungen untereinander über Kompromisse verhandeln und dabei darauf bedacht sind, möglichst nichts von ihrer Souveränität (weiter) aufzugeben. Der Rat ist, als Vertreter der staatlichen Interessen, in dieser Funktion dem US-Senat ähnlich. Allerdings ist er durch zwei wesentliche Eigenschaften daran gehindert, zu einem EU-Senat zu werden: Die nach wie vor vorhandenen Einstimmigkeitsregeln vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik stehen einer klar definierten Legislativfunktion im Wege; und der Charakter, eine Versammlung von Regierungsvertretern zu sein, schränkt die Transparenz des Entscheidungsprozesses ebenso ein wie die demokratische Qualität, die ausschließlich eine ist, die auf nationaler und nicht auf europäischer Legitimation aufbaut. Ein zu einem EU-Senat transformierter Rat, dessen Mitglieder direkt gewählt werden und der weiterhin vor allem die Interessen der Einzelstaaten ausdrückt, kann dann auch – wie der US-Senat – die Staaten unabhängig von ihrer Einwohnerzahl repräsentieren (z.B. fünf SenatorInnen für jeden Staat) und so der Sorge der kleinen Staaten entgegenkommen, ihr politisches Gewicht würde in einem Bundesstaat bis zur Nicht-Wahrnehmbarkeit reduziert werden. Dieser Schritt setzt freilich voraus, dass der Rat – also die Versammlung nationaler Regierungen – selbst diese seine Rolle neu bestimmen muss, da ja eine solche Verschiebung der Funktion und Struktur des Rates nur vom Rat selbst bestimmt werden kann. Ob der Rat einen solchen Schritt in Richtung Finalität vorzunehmen bereit ist, ist aus der Sicht des Inter-Gouvernementalismus eigentlich nicht vorstellbar, weil dies von vielen nationalen Regierungen als Reduktion ihrer ja national und nicht europäisch gedachten Macht bedeutet. In diesem Sinne hat sich – im Falle einer der Finalität entsprechenden neuen Struktur – jede „Präsidenschaft“ im Rat eindeutig überholt, und zwar sowohl die halbjährlich rotierende, von der Regierung eines Mitgliedsstaates wahrgenommene, als auch die durch den Vertrag von Lissabon

¹⁵ Pollak (2007), 204-211.

hinzukommende Präsidentschaft einer von den nationalen Regierungen bestimmten Person.

- Eine Weiterentwicklung des Parlaments. Das Europäische Parlament ist grundsätzlich bereits ein Parlament wie es den Parlamenten nationalstaatlicher Demokratien entspricht. Da die Kommission vom Parlament bestätigt werden muss – was 2004 und 2009/10 auch wirkungsvoll die Zusammensetzung der Kommission bestimmte; und da das Parlament (mit qualifizierter Mehrheit) der Kommission das Misstrauen aussprechen kann – was 1999 zum Rücktritt der Kommission führte – weist das Europäische Parlament bereits die entscheidende Funktion eines Parlaments in einem parlamentarischen System auf: Die Exekutive (die Kommission) kann nicht gegen den deklarierten Willen des Parlaments existieren. Die Parlamentsmehrheit hat begonnen, ernsthaft Einfluss auf die Zusammensetzung der Kommission und damit der Quasi-Regierung der EU zu nehmen.¹⁶ Was dem Europäischen Parlament jedoch fehlt, das sind transnationale Fraktionen, die mehr als ein loser Zusammenschluss nationaler Parteien sind. Zwar werden die Weichenstellungen für Entscheidungen – etwa über die Zustimmung zur Kommission – durch zwischenparteiliche Vereinbarungen zwischen der Europäischen Volkspartei (EVP) und der Partei der Europäischen Sozialisten (PES), unter häufiger Einbeziehung der Liberalen und gelegentlicher Einbeziehung der Grünen vorgenommen. Aber die Entscheidungen der einzelnen Abgeordneten sind häufig, ja wohl zumeist von nationalen und nicht von europäischen Kalkülen bestimmt. Sie sind primär auf die Innenpolitik ihrer Staaten konzentriert, auf das Auf und Ab der Stimmungen. Da sie ihre parlamentarische Existenz der Nominierung durch ihre nationalen Parteien verdanken – und nicht der Nominierung ihrer europäischen Partei, der ihre nationale Partei angehört – ist ihr handlungsleitendes Interesse in erster Linie national bestimmt.
- Die Weiterentwicklung des Parlaments ist vor allem von der Weiterentwicklung des europäischen Parteiensystems abhängig. Das europäische Parteiensystem besteht aus losen Zusammenschlüssen nationaler Parteien. Die europäischen Parteien der

¹⁶ Hix et al. (2007), 182-199.

Konservativen (und Christlich-Demokraten), der Sozialisten (und Sozialdemokraten), der Liberalen und der Grünen sind derzeit nichts als lockere Dachverbände, denen einige der Merkmale von Parteien fehlen: die individuelle Mitgliedschaft, weil die Mitgliedschaft auf Parteien beschränkt ist; die eigenständige Finanzierung, jenseits der Abhängigkeit von den nationalen Parteien; und vor allem die Rekrutierungsfunktion für das Europäische Parlament und die Kommission, weil es nationale Parteien und nationale Regierungen sind, die diese Aufgaben wahrnehmen. Die europäischen Parteien werden daher auch nur im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Fraktionen im Europäischen Parlament wahrgenommen.¹⁷ Und in wichtigen Fragen – wie etwa der Mitgliedschaft der Türkei oder die „Vergemeinschaftung“ der Außen- und Sicherheitspolitik – gibt es keine erkennbaren Positionen der europäischen Parteien, sehr wohl aber erkennbare Positionen der einzelnen Mitgliedsstaaten. Statt einer sozialdemokratischen oder konservativen gesamteuropäischen Politik gibt es eine französische oder deutsche oder britische. Dies zu überwinden kann nur teilweise durch strukturelle Weichenstellungen erreicht werden – etwa durch eine letztinstanzliche Kandidatennominierung für Parlament und Kommission durch europäische Parteien statt nationaler Parteien oder nationaler Regierungen; etwa durch die Herstellung einer eigenständigen Finanzierungsbasis für die europäischen Parteien, die sie von den nationalen Parteien unabhängiger macht. Ein solcher Schritt in Richtung Finalität setzt voraus, dass die Wählerinnen und Wähler in Polen und Portugal sich als Teil eines europäischen „demos“ fühlen – unbeschadet ihrer nationalen Identität.

- Die strukturelle und funktionale Finalität der EU wird zu einer wesentlichen Veränderung der Kommission führen. Eine Exekutive, die aus 27 gleichberechtigten Personen besteht, und die nach jeder Erweiterung noch weiter anwächst; eine Exekutive, die allein schon durch ihre Größe kunstvoll arrangierte Kompetenzabgrenzungen zwischen den einzelnen Ressorts und damit auch Kompetenzwirrwarr schaffen muss: Eine solche Kommission erfüllt nicht die Voraussetzungen einer handlungsfähigen

¹⁷ Kreppel (2002), 177-211; Hix et al. (2007), 32-53.

Exekutive in einer repräsentativen Demokratie.¹⁸ Die strukturelle und funktionale Finalität der EU bedeutet letztlich auch eine Neustrukturierung der Kommission. Dabei kann sich die EU an einem präsidentiellen oder an einem parlamentarischen Modell orientieren. Vieles spricht dafür, dass die Kommission optimal als parlamentarische Exekutive zu gestalten ist – auch wenn ein Präzidentialismus grundsätzlich möglich ist. Dieser würde allerdings nach heutigem Verständnis eine Direktwahl eines (einer) Präsidenten (Präsidentin) voraussetzen – was denkbar ist, aber mangels einer die Staaten übergreifenden, vertieften europäischen Identität in absehbarer Zeit nur schwer vorstellbar ist: Wie ist die Motivation italienischer Wählerinnen und Wähler, wenn sie zwischen einer litauischen, konservativen Präsidentschaftskandidatin und einem sozialdemokratischen Niederländer entscheiden sollen? Machbar hingegen erscheint eine Straffung und Weiterentwicklung der gegenwärtigen Kommissionsstruktur – ein vom Europäischen Parlament gewähltes Gremium von jedenfalls weniger als 27 Personen, in dem eine dafür parlamentarisch bestimmte Person als „head of government“ die Rolle des „primus inter pares“ übernimmt. Angesichts der auch in Zukunft wahrscheinlichen Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament würde dies dauerhaft eine umfassende, große Koalition bedeuten – durchaus ähnlich dem Bundesrat der Schweiz. Das Neue der Finalität wäre, dass sich die Kommission von ihrer widersprüchlichen Doppelabhängigkeit von nominierenden nationalen Regierungen einerseits und vom Europäischen Parlament andererseits emanzipiert hätte – zugunsten eines Vorranges der Bindung an das direkt gewählte Europäische Parlament.¹⁹

- Die funktionale Finalität wird auch eine (weitere) Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik umfassen müssen. Eine Union, die stärker als bisher ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik vereinheitlicht, wird sich dem Sog nicht entziehen können, in einer multilateralen Weltordnung eine berechenbare Rolle als einer der großen Akteure zu übernehmen – neben den

¹⁸ Pollak/Slominski (2006), 82-86.

¹⁹ Magonette (2005), 106-126.

USA, Russland, China, Indien, Japan.²⁰ Dem stehen zwar die nationalstaatlichen Interessen vor allem Frankreichs und Großbritanniens entgegen; und auch die nicht wirklich geklärte Beziehung zwischen NATO und EU ist (noch?) ein Hindernis. Aber ein ökonomischer Riese mit sozialen Vorbildfunktionen – wie eine finale EU wohl unvermeidlich sein wird – kann auf Dauer in der Außenpolitik nicht auf die Kakophonie von 27 (und mehr) nicht integrierten Akteuren reduziert sein. Die EU wird in eine weltpolitische Rolle hineingezogen werden, und dafür ist eine (weitere) Integration der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erforderlich. Da die große Mehrheit der EU-Staaten der NATO angehört, kann eine vertiefte gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wohl nicht in Konkurrenz zur, sondern nur in Absprache mit der NATO entwickelt werden: die EU als östlicher Partner der transatlantischen Allianz. Ein solcher Partner darf sich freilich nicht – in der Sprache von Donald Rumsfeld – in ein „altes“ und ein „neues“ Europa auseinander dividieren lassen. Ein solcher Partner muss in der Lage sein, seine Sicherheitsinteressen mit einer Stimme auszudrücken.

Eine europäische Bundesstaatlichkeit ist der logische Endpunkt des Integrationsprozesses. Seit den Römischen Verträgen hat sich die EU in diese Richtung bewegt. Sie hat föderale Elemente entwickelt. Sie ist aber nach wie vor weit entfernt davon, ein europäischer Bundesstaat zu sein. Ob sie das Ziel dieses Prozesses – die Finalität – erreicht, hängt auch davon ab, wie sich die gegenläufigen Interessen formieren. Denn die Verwirklichung der Finalität hat eine breite Allianz gegen sich.

6. Gegenläufige Interessen

Der europäische Integrationsprozess hat von Anfang an Interessen gegen sich gehabt. Die Geschichte der Vertiefung ist eine Geschichte der Konflikte – zwischen denen, die den Integrationsprozess vorantreiben wollten und denen, die sich dagegen stellten.

²⁰ Smith (2004), 209-263.

Die Allianz der Gegner der Integration ist eine Allianz der Widersprüche. Das einigende Band ist die Gegnerschaft zur EU und ihrer Weiterentwicklung. Diese Gegnerschaft hält die Allianz extremer Widersprüche zusammen: Die einen lehnen die EU ab, weil sie „dem Kapitalismus“ dient; die anderen, weil sie die „nationale Identität“ zerstört. Die einen, die Euroskeptiker, könnten die EU akzeptieren, wenn sie sich zurückentwickelt – zu einer Freihandelszone, die jede Perspektive einer politischen Union aufgibt; und diese könnten sich unter Umständen auch mit dem Status quo anfreunden, wenn nur die Finalität eines europäischen Bundesstaates nicht mehr als Möglichkeit im Raum steht. Die anderen sehen hingegen die EU grundsätzlich als Bedrohung, die keine Kompromisse zulässt – als eine Bedrohung der Vision einer vom Kapitalismus befreiten Gesellschaft und/oder voller, uneingeschränkter nationalstaatlicher Souveränität.²¹

Die Widersprüchlichkeit dieser Interessen macht es möglich – wie in den negativen Referenden zum Verfassungsvertrag 2005 deutlich erkennbar²² – dass sich Stimmungen gegen die EU mobilisieren lassen, die einander rational eigentlich ausschließen: wie nationalistische, latent rechtsradikale Motive und utopisch-sozialistische. Eine Analyse dieser unterschiedlichen Motive macht deutlich, welche Faktoren diese Interessenvielfalt bestimmen:²³

- Politische Verortung im Links-Rechts-Spektrum: Die EU war von Anfang an ein Konzept der politischen Mitte. Christliche Demokraten (Schuman, Adenauer, De Gasperi u.a.) und Sozialdemokraten (Spaak, Mansholt u.a.) standen für die ersten Integrationschritte schon in den 1950er-Jahren. Dies setzt sich bis heute fort. Die EU wird im Parlament, aber auch im Rat und in der Kommission von einer informellen Großen Koalition der Parteien der gemäßigten Rechten und der gemäßigten Linken bestimmt. Je weiter entfernt sich eine Partei oder eine Bewegung von diesem Zentrum verorten lässt, desto wahrscheinlicher ist, dass sie Interessen vertritt, die sich gegen jede Entwicklung in Richtung Finalität stemmen.

²¹ Harmsen/Spiering (2004).

²² Sbragia (2006).

²³ Pelinka (2007).

- **Generation und Bildung:** Das Projekt der europäischen Integration und die Konzeption der Finalität stoßen eher auf Sympathien bei jüngeren und besser gebildeten Menschen in Europa. Unter den Jüngeren sind es überproportional die „Modernisierungsgewinner“, die vor allem durch höhere Bildungsabschlüsse charakterisiert sind, die der europäischen Integration und ihrer Finalität positiv gegenüberstehen. Und es sind insgesamt eher ältere Menschen, die sich schwerer von einer ausschließlich nationalstaatlich dominierten Identität zu lösen verstehen.
- **Vertiefungsgewinner und -verlierer:** In Staaten, die bei einer weiteren Vertiefung durch die damit verbundenen Umverteilungen mehr zum EU-Budget beitragen müssten („Nettozahler“), ist der Widerstand gegen ein finales, bundesstaatliches Europa größer als in ärmeren Staaten, die – weil von vermehrter Umverteilung innerhalb der Union profitierend – sich als Gewinner einer vertieften, letztlich finalen Union sehen können. Dass der Verfassungsvertrag am Ratifizierungsverfahren in zwei reicheren EU-Ländern scheiterte (Frankreich, Niederlande), ist ein Indikator für diesen Zusammenhang.
- **Befürworter und Gegner einer globalen Rolle der EU:** Wer eine globale Rolle der EU in der Weltpolitik ablehnt, muss die Finalität negativ sehen. Diese Position ist nicht nur außerhalb der EU erkennbar (USA, Russland, China), sondern auch innerhalb der Union. Der Diskurs über die Reform des UN-Sicherheitsrates hat gezeigt, dass die ständigen Mitglieder Großbritannien und Frankreich wie auch das potentielle Mitglied Deutschland kein wirkliches Interesse an einer die Nationalstaaten überstrahlenden weltpolitischen Funktion der EU haben.

Die EU hat trotz dieser Widerstände, trotz dieser gegenläufigen Interessen ihren gegenwärtigen Status erreicht. Sie hat aber wegen dieser Interessen bisher nicht mehr an Vertiefung erreicht. Die Reibungen zwischen diesen die Finalität ablehnenden und den die Finalität fordernden Interessen wird auch die Zukunft der EU bestimmen.

7. Die Basis der EU – Universalismus, nicht Europäismus

Die EU ist als Labor von „Global Governance“ zu sehen.²⁴ Die EU ist aber nicht „global“ – weil sie zwar im Innenverhältnis Grenzen sukzessive abbaut, im Außenverhältnis aber auf Grenzen beharrt. Diejenigen, die nicht in der EU sind, stehen der EU grundsätzlich nicht anders gegenüber als einem traditionellen Nationalstaat. Sie sind von der Mitwirkung im Entscheidungsprozess ausgeschlossen und haben keinen Anspruch auf einen Zugang zum Binnenmarkt. In diesem Sinne trifft die kritische Anmerkung zu, dass die EU kein Gegengewicht zur ökonomischen Globalisierung sein kann – weil die EU eben auf Europa beschränkt ist.

Dennoch kann und muss die EU als Beitrag zur Entwicklung von „Global Governance“ angesehen werden:

- Die EU baut zwar auf europäischen Interessen auf und versteht sich auch als europäische Gemeinschaft. Ihre Werte, auf die sich die EU beruft und die Prinzipien, von denen die de-facto-Verfassung der Union bestimmt ist, sind nicht spezifisch europäisch; sie sind universell. Die EU beruft sich auf die universellen Menschenrechte; und ihr Entscheidungsprozess – sowohl in seinem gegenwärtigen Zustand als auch im Zustand der Finalität – ist grundsätzlich global wiederholbar und übertragbar, wie ja auch die Bezüge zu den USA und Indien zeigen.
- Die EU ist das erste zu beobachtende Beispiel im Zeitalter der Globalisierung, dass bestehende traditionelle Nationalstaaten sich zu mehr als einem Staatenbund zusammenschließen; dass sie eine partiell föderalen Charakter aufweisende, potentiell bundesstaatliche Union bilden. Die Erfahrungen, die innerhalb der EU dabei im Spannungsfeld zwischen national und supranational gemacht werden, sind Erfahrungen, die einer Entwicklung von „Global Governance“ zur Verfügung stehen.

Die EU ist europäisch – und sie ist gleichzeitig universalistisch. Ihre Entwicklung ist von mehr als nur europäischem Interesse. Die Möglichkeit einer finalen Struktur der Union ist eine Chance, die weltweit beobachtet, studiert, analysiert werden kann. Nach dem teilweisen Fehlschlag der auch als globale politische Instrumente gedachten Internationalen Organisationen (Völkerbund, Vereinte Nationen) macht

²⁴ Telò (2009), insbes. 1-40.

die EU vor, dass „Global Governance“ letztlich die Überwindung nationalstaatlicher Souveränität bedeutet. Sie führt vor, welche Widerstände zu überwinden sind – wie sie und wie sie nicht überwunden werden können.

Dieser Laborcharakter der EU bedeutet aber auch, dass die EU im Fluss ist. Sie hat ihre Finalität nicht erreicht. Diese mag sichtbar sein. Sie mag vorstellbar sein. Aber der Findungsprozess ist noch im Gange.

Dem ersten Präsidenten der Europäischen Kommission, Walter Hallstein, wird das Wort zugeschrieben, die europäische Integration gleiche einer Radfahrerin: sie könne langsamer oder schneller fahren; nur stillstehen, das könne sie nicht. Denn Stillstand bedeute, dass die Radfahrerin abzusteigen hätte – das wäre mit dem Ende der Integration gleichzusetzen.

In diesem Sinne kann die Integration nur entweder langsam, vielleicht auch sehr langsam; oder eben auch schneller voranschreiten – in Richtung Finalität. Die Alternative zur Bewegung wäre aber niemals der Status quo. Die Alternative wäre das Ende der EU.

Literatur

- Ansell, Christopher K./Di Palma, Giuseppe, Hg. (2004): *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge.
- Aslund, Anders/Dabrowski, Marek (2007): *Europe After Enlargement*. Cambridge.
- Coudenhove-Kalergi, Richard (1934): *Europa erwacht*. Zürich.
- Geremek, Bronislaw (2004): „De l'élargissement à la réunification. Qu'allons-nous apporter à l'Europe?“, in: Rupnik, Jacques, Hg.: *Les Européens face à l'élargissement. Perceptions, acteurs, enjeux*. Paris, 317-323.
- Harmsen, Robert/Spiering, Menno, Hg. (2004): *Euro-scepticism. Party Politics, National Identity, and European Integration*. Amsterdam.
- Hix, Simon/Noury, Abdul G./Roland, Gérard (2007): *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge.
- Kreppel, Amie (2002): *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in International Development*. Cambridge.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven.
- Linder, Wolf (2009): „Das politische System der Schweiz“, in: Ismayr, Wolfgang, Hg.: *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4. Aufl. Wiesbaden, 567-606.
- Magnette, Paul (2005): *What is the European Union? Nature and Prospects*. London.

- Moravcsik, Andrew, Hg. (1998): *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenge of Deepening, Diversity, and Democracy*. New York.
- Neisser, Heinrich (2008): *Die europäische Integration. Idee und Wirklichkeit*. Innsbruck.
- Oudenaren, John van (2005): *Uniting Europe. An Introduction to the European Union*. 2. Aufl. Lanham.
- Pelinka, Anton (2005): *Demokratie in Indien. Subhas Chandra Bose und das Werden der politischen Kultur*. Innsbruck.
- Pelinka, Anton (2007): „Bestimmungsfaktoren des Euroskeptizismus“, in: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz, Hg.: *Europäisch Denken und Leben*. Festschrift für Heinrich Neisser. Innsbruck, 233-248.
- Pollak, Johannes (2007): *Repräsentation ohne Demokratie. Kollidierende Systeme der Repräsentation in der Europäischen Union*. Wien.
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2006): *Das politische System der EU*. Wien.
- Sbragia, Alberta et al. (2006): “Symposium: The EU Constitution: RIP?“, in: *Political Science and Politics* 39(2), 237-272.
- Smith, Michael E. (2004): *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge.
- Telò, Mario, Hg. (2009): *The European Union and Global Governance*. London.

Friedensmacht Europa: Notwendige Vorerwägungen zu einem gut gemeinten Projekt

Heinrich Schneider

1. Einleitung

Europa möge sich dazu aufraffen, in der Welt von heute, und besonders in der von morgen, die Rolle einer „Friedensmacht“ zu übernehmen – das ist doch wohl die Botschaft, die dieser Sammelband seinen Leserinnen und Lesern nahebringen soll, und nicht nur ihnen, sondern möglichst vielen am Zeitgeschehen interessierten Europäerinnen und Europäern; ganz besonders allen Trägern politischer Verantwortung in Europa.

Wer sich für diese Botschaft einsetzt, muss eines bedenken: Die Sinnhaftigkeit des Projekts – seine konzeptionelle Schlüssigkeit ebenso wie seine Realisierungschance – beruht auf Voraussetzungen, die zum Teil als selbstverständlich erscheinen mögen, es aber zum anderen Teil kaum sind. Man sollte das klären. Das erste Erfordernis besteht darin, die Probleme auszusprechen.

Dies soll zunächst in schlagwortartiger Zuspitzung geschehen, gleichsam im Vorblick auf eine eingehendere Erörterung.

- Europa hat die Chance, zu einer Macht zu werden, die auf das Weltgeschehen, und vor allem auf seine Friedlichkeit, und auf die Voraussetzungen dafür, effektiv Einfluss nehmen kann. Diese Chance muss Europa wahrnehmen. Dazu muss es zu einer weltpolitisch relevanten Macht werden, fähig und willens zur Mitgestaltung der Weltordnung (des komplexen Beziehungsgefüges von Staaten, Gesellschaften, Volkswirtschaften, Kulturen bzw. Zivilisationseinheiten, sowie internationalen Organisationen), auch gegen das Widerstreben anderer. (Macht definierte

seinerzeit Max Weber als jede Chance, in einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht; die hierbei angesprochene „soziale Beziehung“ kann auch eine überaus komplexe Beziehungskonstellation sein, zum Beispiel das globale gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische und kulturelle Kräftefeld).

- Diese Herausbildung einer europäischen Macht wird kaum bei einem Nullpunkt oder in einer Phantasiewelt ansetzen können. Sie wird auf dem bereits bestehenden politischen Handlungsverbund europäischer Staaten aufbauen müssen: auf der Europäischen Union. Die naive Meinung, erst müsste einmal anstelle der real existierenden EU ein ganz anderes Europa organisiert werden, ist weltfremd. Das heißt: Die Europäische Union muss, wie das im üblichen Jargon heißt, zum „kollektiven Akteur“ werden, der „Weltordnungspolitik“ betreiben kann, d. h. entschlossen und stark genug ist, am Ringen um die staatenübergreifende „Verfassung“ der Weltgesellschaft mitgestaltend teilzunehmen.
- Die Europäische Union soll von ihrem politischen und wirtschaftlichen Gewicht nicht so wie andere größere Mächte Gebrauch machen, sondern auf eine spezifische Weise im Dienst des Friedens. Dieses Postulat setzt voraus, dass die heutige Welt ein solches Engagement nötig hat, weil sie eine Welt des Unfriedens ist, zumindest des unzulänglich gesicherten und praktizierten Friedens. Das dürfte unbestritten sein, auch wenn es unterschiedliche Meinungen darüber gibt, wie dieses Engagement aussehen soll, und was es erreichen kann.

So weit, so gut. Genauer bedacht bedürfen diese Aussagen, im modischen Jargon gesprochen, der „Hinterfragung“. Dazu soll der hier zu präsentierende Beitrag einige Erwägungen bieten.

Zunächst ist Klarheit darüber vonnöten, was mit den Schlüsselbegriffen gemeint ist:

Im politischen Meinungskampf, erst recht in der Wahlwerbung, ist es zwar üblich, auf Begriffsklärungen absichtlich zu verzichten. Im vernünftigen Diskurs, vor allem in der Wissenschaft, ist das anders. Schon im Proseminar lernt man: Über das Zutreffen einer Behauptung kann man nur diskutieren, wenn die verwendeten „Termini“

„normiert“ sind, wenn also die Gefahr besteht, dass sie unterschiedlich verstanden und verwendet werden.

Der Versuch, das zu verhindern, ist nicht umständliche Begriffs-klauberei, sondern unerlässliche Voraussetzung dafür, dass die Auseinandersetzung nicht im Ungefähren verbleibt, und dass sie über wohlgemeinte Wunschvorstellungen hinaus zu plausiblen Handlungsperspektiven führt.

Sodann gilt es zu bedenken: Es muss nicht erst heute mit der Einführung von Elementen einer Friedensordnung begonnen werden. Längst gibt es Rechtsvorschriften, Institutionen und politische Mechanismen, die der Erhaltung oder der Wiederherstellung des Friedens dienen sollen (vor allem die Organisation der Vereinten Nationen), aber sie werden ihrer Aufgabe nicht gerecht. Die Beiträge dieses Bandes beruhen auf der Überzeugung: man müsste sie zur Erfüllung dieser Aufgabe besser instand setzen, oder womöglich durch andere, „bessere“, effizienter und effektiver operierende Organisationen ergänzen oder gar ersetzen.

Auf welchem Weg das geschehen könnte, das kann man nur dann seriös erörtern, wenn man sich ein Bild vom derzeit bestehenden, zur Friedenssicherung entwickelten System macht.

Noch eine weitere „Ist-Stand“-Analyse ist unerlässlich: nämlich die der Europäischen Union mit ihren Möglichkeiten und Unzulänglichkeiten, was die Wahrnehmung einer Friedensmacht-Rolle betrifft.

Vielleicht kann dieser Beitrag zur Klärung der Bedingungen beitragen, die die Politik in Richtung auf eine „Friedensmacht Europa“ beachten muss.

2. Schlüsselwörter und ihre Bedeutung

(I) Zum Schlüsselwort „Europa“ wurde eine Prämisse bereits angesprochen: Nicht ein zunächst einmal nur gedachtes Europa soll die Friedensmacht sein (oder werden), sondern die real existierende Union.

Vermutlich wird sie dazu nicht so bleiben können, wie sie heute ist, wenn sie erst zur Friedensmacht werden soll; wäre sie das schon, dann würde sich die Projektierung erübrigen.

So wird man von der Union verlangen müssen, dass sie sich ändern muss – richtiger gesagt: dass sie von denen, die an der integrationspolitischen Gestaltungsmacht teilhaben, mit neuen Aufgaben und Fähigkeiten ausgestattet wird. Unter welchen Umständen das für

möglich gehalten und erwartet werden mag, lässt sich erst absehen, wenn die Diskrepanz zwischen dem Ist- und dem unerlässlichen Soll-Zustand klar vor Augen steht.

(II) Auch zum Schlüsselwort „Macht“ sind Anmerkungen angebracht. Es kann dazu verleiten, dass man die internationale Politik anhand eines recht altmodischen Verständnisschemas zu begreifen sucht: als ein „Spiel der Mächte“, nämlich der Staaten. Das Völkerrecht spricht ihnen „souveräne Gleichheit“ zu; aber ihre faktische Ungleichheit ist ein banales Faktum; sie schlägt sich in Versuchen einer Rangordnung nieder, bestehend etwa aus „Weltmächten“ (unter ihnen womöglich „Supermächte“, gar eine mit Abstand alle anderen zurücklassende „Hypermacht“), „Großmächten“, mittleren und kleineren Mächten sowie „Kleinststaaten“. Über die Zuordnung von Staaten in eine der Kategorien und insbesondere über die Kriterien dafür wurde ausgiebig diskutiert, mag es sich um die Auflistung und Bewertung von Machtfaktoren handeln oder um andere Merkmale; „klassisch“ war vor nun schon bald zwei Jahrhunderten die These Talleyrands, „Großmächte“ seien jene, die in Bezug auf alle Angelegenheiten der internationalen Ordnung Interessen geltend machen konnten und durften; alle Übrigen hatten ihre Interessen auf jene Fragen zu beschränken, die sie selbst unmittelbar berührten.¹

Legt man diese Unterscheidung zugrunde, dann geht das Projekt, in dessen Dienst der vorliegende Band steht, der Intention nach auf eine „Großmacht“-Position Europas aus.

Allerdings sind die Voraussetzungen für eine solche Betrachtungsweise inzwischen fragwürdig geworden, in mehreren Hinsichten:

- Erstens lässt sich das weltpolitische Kräftefeld nicht mehr nur als ein Miteinander und Gegeneinander von Staaten betrachten; andere Akteure sind längst nicht mehr irrelevant; gegenüber den direkten zwischenstaatlichen Beziehungen spielen internationale Organisationen und ihre Amtsträger eigenständige Rollen; außerdem hat sich eine Vielfalt von transnationalen Interaktionen und Bewegungen entwickelt, die nicht mehr ohne Weiteres von den Staaten kontrolliert werden und deren Dynamik zuweilen die Staaten selber unter Druck setzt; an ihnen u. a. sind Parteien

¹ Charles Maurice Herzog von Talleyrand, Instructions du Roi Louis XVIII à son Ambassade au Congrès de Vienne, Septembre 1814.

und Verbände (sowie ihre grenzüberschreitenden Zusammenschlüsse), multinational agierende Unternehmungen und Stiftungen, aber auch religiös geprägte Organisationen und Bewegungen anderer Art beteiligt. Schon bald nach dem Ende des antagonistischen Gegenübers der Blöcke hat Ernst Otto Czempiel gemeint, Beobachter und Analytiker der Weltpolitik dürften nicht mehr nur auf die „Staatenwelt“! schauen, sondern auch auf die „Gesellschaftswelt“ (wie sie sich z. B. in den „NGOs“ zur Geltung bringt) und auf die „Wirtschaftswelt“; überdies sei auch eine das Gesamtsystem prägende Regionalisierung ein Merkmal der politischen Welt von heute.² Der Gedanke drängt sich auf, dass es überdies auch noch eine transnationale „Unterwelt“ gibt, bestehend insbesondere aus grenzüberschreitend zusammenarbeitenden mafiosen Organisationen sowie Terroristengruppierungen, die an bestimmten Stellen der Erde in besonderer Weise an die Oberfläche drängen, etwa in den „failed states“, und dort, wo sie andere Akteure unter Druck oder die Öffentlichkeit in Schrecken versetzen.

- Zweitens haben sich zwischen den verschiedenen Machtzentren (nicht nur denen, die als Staaten gelten), insbesondere aber auch zwischen ihnen und ihrem jeweiligen Umfeld zunehmend so vielfältige und intensive Beziehungsgeflechte entwickelt, dass sich das auf das Handlungsfeld eines jeden Akteurs und auf die Gesamtstruktur des Systems erheblich auswirkt; man spricht von „komplexer Interdependenz“;³ alles hängt mit allem zusammen – freilich mehr oder weniger eng oder locker, direkt oder vermittelt.⁴

² Ernst Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch*, erstmals München 1991.- Die Europäische Integration hatte längst begonnen, als in Lehrbüchern die „europäische Gesellschaft“ und erst recht die „internationale Gesellschaft“ als die Gesamtheit der Staaten dargestellt wurde; alle anderen Kräfte (von Kirchen bis zu wirtschaftlichen Akteuren wie Rüstungskonzernen und ideologischen Bewegungen oder auch Massenmedien) wurden schlicht als „Statisten auf der internationalen Bühne“ bezeichnet; Internationale Organisationen (wie die UNO) seien Instrumente „verschleierte[r] Machtpolitik“, gesteuert durch die Staaten, vor allem die Weltmächte, gemäß deren eigener Interessen, so Georg Schwarzenberger, *Machtpolitik*, Tübingen 1955, S. 16ff., 81ff.-, 394f., 398.

³ Klassische Darstellungen: Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass. (USA) 1972; Dieselben, *Power and Interdependence*, Glenview, Ill. (USA), ²1989.

⁴ Ein Beispiel für viele: Als 1950 in Südoasien der Korea-Krieg ausbrach, wurde bei uns das Zeitungspapier teurer, keineswegs zufällig.

Das alles hat Folgen für die hier erörterten Fragen: Zum einen ist es nicht mehr ohne Weiteres möglich, strikt zwischen politischen Interessen größerer und geringerer Reichweite zu unterscheiden, und das relativiert tendenziell Talleyrands Kriterium des Großmacht-Status. Zum Zweiten ist, wie es scheint, der Staatscharakter eines Akteurs nicht mehr die unerlässliche Voraussetzung für die Fähigkeit, auf die Weltpolitik effektiv einzuwirken.⁵

Allerdings ist die Charakterisierung der EU als „Friedensmacht“ wohl nicht erst dann vertretbar, wenn sie im vollen Sinn eine Weltmachtposition einnimmt, so dass die Reichweite ihrer Friedenspolitik sozusagen keine geographischen Grenzen hat; Europäische Friedenspolitik kann doch z. B. auch auf bestimmte Regionen hin ausgerichtet werden (insbesondere auf die eigene Nachbarschaft, etwa auf den Balkanraum).

(III) Das Schlüsselwort „Friedensmacht“ wird positive Anmutungen auslösen; dies kann bewirken, dass man Verständnisprobleme gar nicht wahrnimmt, in der Meinung: so eine gute Sache verstehe sich doch von selbst. Aber diese Annahme wäre vorschnell.

Was ist gemeint?

Als Erstes wird wohl die Gegenüberstellung von Frieden und Krieg in den Sinn kommen: Europa soll sich dem Frieden verschreiben, nicht dem Krieg.

Im klassischen Staatensystem und in seiner Theorie war die Gegenüberstellung eindeutig: „Pax est absentia belli“, formulierte Hugo Grotius. Juristen taten sich, wenn sie in der entsprechenden Systemlogik dachten, leicht: Krieg ist der Zustand, indem nicht das Friedens-, sondern das Kriegsvölkerrecht gilt, und dafür maßgeblich waren Kriegserklärungen und Friedensschlüsse.

Aber das ist Vergangenheit. Es gibt kriegerische Auseinandersetzungen, ohne dass Krieg erklärt worden wäre, und sie werden beendet, ohne dass Friedensverträge abgeschlossen werden. Im wichtigsten völkerrechtlichen Dokument unserer Zeit, in der UNO-Charta, kommt der Ausdruck „Krieg“ nur noch in der Präambel vor (in der Proklamation, dass die „Geißel des Krieges“ überwunden werden

⁵ In der Diskussion, die die Herausgabe dieses Bandes vorbereiten sollte, wurde darüber disputiert, ob die Europäische Union zum Bundesstaat werden müsse, um zur effektiven Einwirkung auf die Weltordnung fähig zu werden.

soll), und ebenso wenig in den moderneren, seit 1949 abgeschlossenen „Haager Konventionen“.

Nun mag man das für eine Juristensache halten, und demgegenüber auf den „Common Sense“ setzen: auf die These: Die Europäische Union soll eine Macht sein, die nicht auf den Krieg setzt, sondern auf den Frieden. Man könnte sogar meinen, das verstehe sich von selbst, die Einigung von Europa sei doch von Anfang an ein „Friedensprojekt“ gewesen.⁶ Dabei steht vor allem die „innere“ Befriedung Europas vor Augen: „Europäische Bruderkriege“ sollten ein für allemal unmöglich gemacht werden. Tatsächlich haben die Vordenker weit darüber hinaus gedacht.⁷

Erstens war ihnen bewusst, dass beide Weltkriege als inner-europäische Kriege begonnen hatten, und dass daher der innereuropäische Friede dem Weltfrieden dienen würde.

Zweitens sah man Europa gleichsam als „die kleine Welt, in der die große ihre Probe hält“: Das geeinte Europa sollte sozusagen ein Vorbild für die Neuorganisation der Welt abgeben.

Drittens sollte das geeinte Europa sein – durch den Zusammenschluss gestärktes – Gewicht in der Welt zugunsten des globalen Friedens einsetzen und in diesem Sinn über seine eigenen Grenzen hinaus als „Friedensmacht“ und als Faktor der weltweiten Stabilität agieren.

Dieser Gedanke war in zwei verschiedenen Versionen im Spiel. Die eine besagte: eine Weltfriedensordnung würde besser funktionie-

⁶ Das ist nicht falsch. Tatsächlich gab es aber auch andere ebenso gewichtige Ideen – etwa die von der Europäischen Union als Wohlstandsmehrungs- und als Demokratiesicherungsmacht mit einer eigenen Verfassung. ... Vgl. die monumentale Quellenedition von Walter Lippens, *Documents on the History of European Integration*, Bd. 1-4, Berlin / New York 1985-1990; auch: Walter Lippens, *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung*, Bonn 1986.

Zur späteren Diskussion vgl. Dieter Senghaas, *Friedensprojekt Europa*, Frankfurt a. M. 1992.

⁷ Eines von vielen Zeugnissen ist das für die Einigungsbewegung grundlegende „Hertensteiner Programm“ von 1946 (zit. nach Walter Lippens aaO. 1986, S. 217f.), von dessen 12 Punkten hier nur drei zitiert werden sollen:

„1. Eine auf föderativer Grundlage errichtete europäische Gemeinschaft ist ein notwendiger und wesentlicher Bestandteil jeder wirklichen Weltunion. ...

9. Die Europäische Union richtet sich gegen niemand und verzichtet auf jede Machtpolitik, lehnt es aber auch ab, Werkzeug irgendeiner fremden Macht zu sein...“

12. Durch den Beweis, dass es seine Schicksalsfragen im Geist des Föderalismus selbst lösen kann, soll Europa seinen Beitrag zum Wiederaufbau und zu einem Weltbund der Völker leisten.“

ren, müsste sie sich nicht auf die Vielzahl höchst unterschiedlicher und ungleich mächtiger Staaten stützen, sondern auf eine weniger heterogene Pluralität regionaler Staatengruppierungen (dieser Gedanke hatte auch im Kapitel VIII der UNO-Charta über regionale Abmachungen und Einrichtungen seinen Niederschlag gefunden).

Die andere Version wurde aktuell, als der Ost-West-Konflikt die Weltlage zunehmend bestimmte: Man meinte, Europa könnte dem Frieden am besten durch die Übernahme einer neutralen und vermittelnden Rolle dienen; eine Zeitlang war das Wort von der „Dritten Kraft“ populär.⁸

Die Parole „Friedensmacht Europa“ wurde in den Nachkriegsjahren nicht populär – vor allem weil die Machthaber im Ostblock ihr System als das „Weltfriedenslager“ bezeichneten.⁹

Der Westen nahm für sich die Bezeichnung „Freie Welt“ (sic) in Anspruch, hier betrachtete man daraufhin Friedensparolen eher misstrauisch; gängig wurden allenfalls Formeln wie „Friede in Freiheit“ oder „Frieden und Freiheit“.

Zudem steht die europäische Politik im Bann des Antagonismus zwischen Ost und West. Die Chancen einer Popularisierung der Parole „Friedensmacht Europa“ waren damals eher gering.

⁸ Dabei sahen die Verfechter solcher Ideen sehr wohl, dass die Einigung nur von den nicht dem kommunistischen Herrschaftsbereich eingegliederten Staaten Europas eingeleitet werden konnte, und sie waren Anhänger der rechtsstaatlichen Demokratie. Die „Dritte Kraft“ sollte nicht auch einen „Dritten Weg“ zwischen Demokratie und Sowjetdiktatur einschlagen, und auch nicht zwischen Kapitalismus und Sowjetsozialismus, zumal man damals im Blick auf die USA noch das Weiterwirken der Ideen des „New Deal“ wahrnahm, nicht aber das, was heute „Turbokapitalismus“ genannt wird.

⁹ Später wurde in Moskau die Formel üblich: Europa müsse zu einem „Kontinent der friedlichen Koexistenz“ werden. Was gemeint war, erschließt sich erst bei der Erinnerung an die damals maßgebliche marxistisch-leninistische Ideologie: Ihr zufolge war „friedliche Koexistenz zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung“ nur zu erwarten, wenn das reale Kräfteverhältnis die ihrer Natur nach imperialistischen und damit zu einer Politik der Friedlosigkeit prädestinierten hochkapitalistischen Staaten daran hindert, die aggressive, friedensfeindliche Politik zu betreiben, die sie ihrem Wesen nach eigentlich betreiben müssen. „Friedliche Koexistenz“ setzt folglich die machtpolitische Überlegenheit der friedliebenden (anti-imperialistischen) Lager voraus. Die Parole proklamierte also die Veränderung des Kräfteverhältnisses zugunsten des „Friedenslagers“.

3. Ein geläufiger Ausdruck: „Zivilmacht Europa“ – dieselbe Sache oder eine Alternative?

Angesichts dessen ist es bemerkenswert, dass in den frühen Siebzigerjahren eine andere Formel Interesse fand und Diskussionen auslöste: die von der „Zivilmacht Europa“. Aufschlussreich war es, dass diese Diskussionen im Zeichen einer Kontroverse standen. Die kontrastierenden Positionen wurden in zwei Taschenbüchern zur Diskussion gestellt.

Das eine verkündete unter dem Titel „Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner“ sinngemäß die folgenden Botschaften:¹⁰

- Es ist an der Zeit, dass die Europäische Gemeinschaft sich über ihre Stellung und Rolle in der Welt klar wird. Zur Supermacht könnte sie selbst dann nicht werden, wenn sie das wollte – dazu müsste sie ein Nukleararsenal aufbauen, das denen der Supermächte ebenbürtig wäre). Auch ihre Transformation in einen die bisherigen Nationen einschmelzenden Super-Nationalstaat ist angesichts der Vielfalt lebenskräftiger nationaler Identitäten keine realistische Aussicht.
- Nahelegen sollte man ihr ein Selbstverständnis als „Zivilmacht“, deren Berufung es ist, ihr eigenes Ordnungsmodell über ihre Grenzen hinaus gewaltlos geltend zu machen: die Einbindung der Macht in ein Rechtssystem. Europas Aufgabe wäre es, Machteinsätze und Konflikte zu domestizieren. Für die Option spreche, dass die wirtschaftliche Macht, verglichen mit der militärischen, künftig wichtiger werden wird, zumal Ressourcenverteilungskonflikte zunehmen werden. Eine Politik, die auf die Projektion des eigenen Leitbildes nach außen und auf eine entsprechende Einflussnahme auf das nähere und weitere Umfeld ausgeht, könne sich die zunehmende Interdependenz der Staaten, der Regionen und der Wirtschaftsräume zunutze machen.
- Entweder wird die EG ein Kraftzentrum zur weltweiten Verbreitung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien und Normen werden, oder sie wird selbst mehr oder weniger das

¹⁰ Max Kohnstamm / Wolfgang Haager (Hrsg.), *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?*, Frankfurt a. M. 1973. Die referierten Thesen finden sich insbesondere in der Einleitung und im Schlusswort der Herausgeber sowie in dem Beitrag von François Duchêne, *Die Rolle Europas im Weltsystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz*, S. 11-35. – Die Originalausgabe erschien im selben Jahr in London unter dem Titel: *Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the EC.*

Opfer der Machtpolitik stärkerer und weniger zivilisierter Mächte werden. Das Substrat des integrierten Europas ist eine Zivilgesellschaft, die den eigenen Grundwerten verpflichtet ist, nicht so sehr denen „des bewaffneten Feldlagers“ und der Machtkonkurrenz.¹¹

Die Gegenposition präsentierte Johan Galtung im Zeichen der Parole „Eine Supermacht im Aufbau“¹², mit ganz anderen Hauptthesen:

- Die EG sei „ein Versuch das Rad der Geschichte zurückzudrehen“, was nur kurzfristig gelingen werde. Sie sei der Zusammenschluss zerfallener Kolonialreiche – daraus solle ein einziges großes Neokolonialreich entstehen, vor allem durch die Akkumulation „struktureller Macht“, die sich als Imperialismus geltend macht, vermittels Ausbeutung, Spaltung (fragmentation) und Durchdringung (penetration). Das werde zur „pax bruxellana“ führen, dominiert von einer europäischen Supermacht, die (den zwei anderen Supermächten ebenbürtig) den Charakter eines „Superstaats“ annehmen und von einer „Superarroganz“ geprägt werden würde.
- Galtungs Horrorvision stellte die EG als das Gegenteil einer Zivilmacht dar, nach außen wie nach innen: Sie werde sich nach außen mit einer militärischen Dimension ausstatten, einer Art Euro-NATO, nicht abhängig von den USA, eine neue EVG (auch weil Willy Brandts Ostpolitik zum Scheitern verurteilt sei). Im Inneren würden transnationale Rebellionsbewegungen auftreten, mit Protestmärschen von Studenten, Bauern und Landarbeitern nach Brüssel, und darauf werde Brüssel mit dem Aufbau eine zentralen sicherheitspolizeilichen Organisation reagieren, was den Ausbau der EG zum „Superstaat“ beschleunigt.

Seit jenem Debattenbeginn ist mehr als ein Menschenalter vergangen – aber Galtungs Thesen wurden, in abgewandelter Form, erneut

¹¹ In der deutschen Ausgabe wird hier der Ausdruck „Machtgleichgewicht“ verwendet, gemeint ist aber nicht ein stabilisierendes „equilibrium“, sondern eine „balance“, also ein „Kräfteverhältnis“, um das gerungen wird.

¹² Johan Galtung, *A Superpower in the Making / Kapitalistische Großmacht Europa – oder: Die Gemeinschaft der Konzerne*, Reinbek bei Hamburg 1973. Auch dieses Buch erschien gleichzeitig in London. An beide Publikationen wird hier u. a. deshalb erinnert, weil sie zeigt, wie viele seither ins Spiel gebrachte Gedanken bereits damals präsentiert worden waren.

vorgebracht, und die Diskussion über die „Zivilmacht Europa“ hat in den letzten Jahren an Intensität zugelegt. Die Diskussion über das Konzept „Friedensmacht Europa“ wird ebenfalls nicht erst mit dem vorliegenden Band eröffnet.¹³

Laufen beide Konzepte – „Friedensmacht“ und „Zivilmacht Europa“ – auf dieselbe Sache hinaus? Oder doch nicht? Die Antwort auf die Frage ist nicht leicht, weil Begriffe ihren Sinn immer nur in einem Verwendungskontext zugeschrieben bekommen. Aber sie wäre wichtig, weil man, falls sie bejaht wird, ohne weiteres an die sehr umfangreiche „Zivilmacht“-Debatte anknüpfen kann. Man sollte die Sache nicht im Ungefähren belassen. Ein Bedeutungsunterschied drängt sich unverzüglich auf:

- Der Ausdruck „Zivilmacht“ deutet auf eine bestimmte Art des Agierens: Eine „Zivilmacht“ bedient sich vor allem „ziviler“, d. h. nicht militärischer Instrumente, um ihre Interessen zur Geltung zu bringen und um ihre Ziele zu erreichen. Das muss nicht heißen, eine „Zivilmacht“ würde per definitionem auf militärische Mittel gänzlich verzichten, also auf eigene Streitkräfte, oder im Fall einer Staatenverbindung auf die Unterhaltung und Nutzung von Streitkräften ihrer Mitgliedsstaaten, oder auf die Indienstellung von privaten „Militärfirmen. Dem üblichen Sprachgebrauch entspricht eher die Unterstellung, dass sie sich bei der Nutzung militärischer Mittel eine relativ starke Zurückhaltung auferlegt.¹⁴

¹³ Siehe z. B. Hans-Georg Ehrhardt, Leitbild Friedensmacht? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Herausforderung der Konfliktbearbeitung, in: Ders. (Hrsg.), Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Baden-Baden 2002, S. 243ff.; Ders., Die EU und das Leitbild „Friedensmacht“, in: Thomas Jäger u.a. (Hrsg.), Transatlantische Beziehungen, Wiesbaden 2005, S. 87ff.; Ders., Friedensmacht in Aktion? Der Militäreinsatz in der DR Kongo zwischen Symbolik, Realpolitik und kosmopolitischem Engagement, in: Hans-Georg Ehrhardt/Sabine Jaber/Bernhard Riuke Jörg Waldmann (Hrsg.), Die Europäische Union im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2007, S. 148ff.; Bernhard Rinke, Die beiden großen deutschen Volksparteien und das „Friedensprojekt Europa“: Weltmacht, Zivilmacht, Friedensmacht? Baden-Baden 2006.

¹⁴ Vgl. z. B. Hanns W. Maull, Zivilmacht Bundesrepublik? Das neue Deutschland in der internationalen Politik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 1993, S. 934ff.; „Militärische Instrumente und militärische Gewaltanwendung zur Selbstverteidigung, aber auch als Mittel zur Durchsetzung gemeinschaftlicher Prinzipien und Interessen, gehören durchaus zur Zivilmacht, aber [eine] Zivilmacht sucht keine automatischen militärischen Handlungsoptionen, ja sie vermeidet sie sogar bewusst.“
Dem Entschluss der Europäischen Union, sich entschieden der Bereitstellung militärischer Kräfte anzunehmen, lag eine unerquickliche Erfahrung zugrunde: Die Bemühungen

- Der Ausdruck „Friedensmacht“ zielt hingegen eher auf das Ziel, das eine solche Macht anstrebt: auf eine möglichst weitgehende Überwindung des Unfriedens, d. h. auf die Etablierung und Stabilisierung einer effektiven Friedensordnung – vorzugsweise weltweit, aber vielleicht auch erst einmal in bestimmten Weltregionen, für deren Auswahl es wieder unterschiedliche Kriterien geben mag:
 - Vielleicht nimmt sich die „Friedensmacht“ mit Vorrang solcher Regionen an, in denen sie selbst besonders günstige Chancen der Einflussnahme hat,
 - oder sie engagiert sich vornehmlich dort, wo Konflikte ihre eigenen Interessen besonders stark gefährden;
 - oder sie konzentriert sich auf Regionen, in denen der Unfriede besonders viele Menschen in besonders große Gefahr für Leib und Leben bringt.

Das von einer „Friedensmacht“ angestrebte Ziel kann also regional („geopolitisch“) eingegrenzt oder reduziert sein.

Aber auch strukturelle Beschränkungen (oder Konzentrationen) sind möglich, dergestalt, dass nicht alle Formen der Friedlosigkeit bekämpft werden, sondern (zunächst) nur bestimmte, als besonders gefährlich oder abscheulich geltende (man mag etwa an den Einsatz von Massenvernichtungsmitteln denken), oder Genozidunternehmungen.

Allen Friedlosigkeiten in der heutigen Welt zugleich und mit dem erfolversprechenden Mitteleinsatz zu begegnen – das könnte niemand.

Ebenso wie im Fall einer Zivilmacht ist auch für eine Friedensmacht der Rückgriff auf militärische Kräfte oder überhaupt Instrumente der Gewaltanwendung keineswegs ausgeschlossen. Gehen Friedensgefährdungen z. B. von terroristischen Akteuren aus, dann ist eine „gewaltlose“ Bewältigung schwer vorstellbar.

der EG, auf eine friedliche Lösung der Zerfallskrise in Jugoslawien ausschließlich mit nicht militärischen Mitteln (insbesondere mit der Inaussichtstellung positiver Sanktionen) hinzuwirken, scheiterten, weil die Union außerstande war, für den Fall eines kriegerischen Konfliktaustrags negative Sanktionen in Aussicht zu stellen. („Zuckerbrot“ wirkte nicht, weil es im Hintergrund keine Peitsche gab).

4. Die gesicherte Weltfriedensordnung: Ziel und Auflösung der begrifflichen Differenz

Verschreibt sich eine Macht nicht solchen vorläufigen oder „zweitbesten“ Projekten, sondern einer radikalen, konsequent geradewegs aufs Ganze gehenden friedenspolitischen Zielsetzung, dann liegt das Schlagwort „Pazifismus“ nahe: es gilt heutzutage eher als Etikett für irrealer, utopischer Vorstellungen.¹⁵

Aber da sind Missverständnisse im Schwang.¹⁶

In den politischen Wortschatz hat den Begriff Richard de Radonvillers 1845 eingeführt, als Bezeichnung für ein „System der Pazifizierung“, der Durchsetzung und Aufrechterhaltung des Friedens. „Frieden schaffen“ (wer das tut, den preist die Bergpredigt selig!) ist eine politische Gestaltungsaufgabe.¹⁷ In die deutsche Sprache hat Alfred Hermann Fried den Begriff „Pazifismus“ eingeführt;¹⁸ was er meinte, ergibt sich aus seiner These, die „unregulierte Gewalt“ müsse aufhören, den Gang der Dinge zu bestimmen, „an ihre Stelle muss regulierte Gewalt treten, regulierte Gewalt ist aber nichts anderes als Recht.“ Erst „die Einsetzung einer internationalen Ordnung, die sich auf ein wohlverstandenes Gemeinsamkeitsinteresse“ stützt, werde „die Gewalt als Regulativ der internationalen Beziehungen ausschalten“, nämlich die von einzelnen Staaten „souverän“ praktizierte. Der Erz-Pazifist war, modisch gesprochen, ein „Realo“, nicht ein „Fundist“. Was er propagierte, war die Überwindung des Rechts souveräner Staaten, nach Gutdünken Kriege zu führen, zugunsten eines überstaatlichen Gewaltmonopols.

¹⁵ Ein Beispiel: Die staatlich geförderte, gleichwohl auf ihre Unabhängigkeit Wert legende österreichische Zeitung „Der Soldat“ berichtete über die Bombardierung von Tanklastwagen in Nord-Afghanistan (am 3. September 2009) und über monatelange Auseinandersetzungen darüber unter dem Motto „Das Ereignis entblößt die Scheinheiligkeit einer pazifistischen Gesellschaft“ (Ausg. v. 13. 01. 2010, S. 2).

¹⁶ Die folgenden Hinweise und Zitate nach Karl Holl, „Pazifismus“, in: Otto Brunner / Werner Conze / Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 767ff., sowie Kurt Röttgers, „Pazifismus“, in: Joachim Ritter/Karlfried Gründer, *Histor. Wörterbuch der Philosophie* Bd. 7, Basel 1989, Sp. 218ff.

¹⁷ Im eben erwähnten Beitrag von Kurt Röttgers werden als die ideengeschichtlich bedeutendsten Vertreter des „Pazifismus“ Figuren wie Herzog von Sully, Abbé de Saint-Pierre oder Immanuel Kant angeführt – Autoren von Projekten einer überstaatlichen Friedensordnung, nicht etwa Verfechter der Abschaffung aller Waffen.

¹⁸ Der aus Österreich stammende spätere Friedensnobelpreisträger wollte damit die Zielsetzung der von ihm gegründeten „Deutschen Friedensgesellschaft“ von jener der „platonischen Friedensfreunde“ oder der „sentimentalen Moralisten“ distanzieren (zu denen er übrigens auch Berta von Suttner rechnete).

Dies hieße, dass der Einsatz von Waffengewalt gegen Menschen sozusagen nur noch im Rahmen von Polizeiaktionen legitim wäre, vielleicht mit der Ausnahme der Notwehr (wenn nämlich die Polizei nicht zur Stelle ist, aber rechtswidrige Gewalt ausgeübt oder angedroht wird).

Eine solche Konstellation hätte tiefgreifende Implikationen und Folgen.

- Erstens stehen dann einander nicht, wie im herkömmlichen Staatenkrieg, ebenbürtige Kriegsparteien gegenüber, die vom „ius ad bellum“ Gebrauch machen, das sich aus ihrer Souveränität ergibt, sondern sozusagen „Räuber und Gendarmen“, Rechtsbrecher und Rechtswahrer. Dies setzt logischerweise Klarheit darüber voraus, wer Räuberhauptmann und wer Befehlshaber der rechtsvollziehenden Exekutive ist. Dafür muss es Kriterien geben, und auch eine Instanz, die anhand dieser Kriterien verbindlich darüber urteilt, wer die eine und wer die andere Position einnimmt. Mit anderen Worten: Die Weltfriedensordnung bedarf einer staatenübergreifenden rechtsverbindlichen Verfassung, deren Organe mit der Loyalität der politischen Akteure rechnen können, was wiederum erfordert, dass die Verfassung selbst als legitim anerkannt wird. Nicht ohne Grund haben derartige Ideen immer wieder den Gedanken an einen „Weltstaat“ hervorgerufen.
- Zweitens gelten generell für Polizeieinsätze andere Grundsätze und Normen der Gewaltanwendung als für kriegerische Konflikte. Im Krieg betrachten die Parteien einander als „Feinde“. Angehörige der „feindlichen Macht“ dürfen bekämpft, ja getötet werden, ohne dass ihnen irgendeine persönliche Schuld vorgehalten oder gar nachgewiesen werden muss.¹⁹ „Feldherren“ im Kriege können „ihre Leute“ opfern, wenn sie meinen, dass das schlussendlich dem Sieg dient (die Massenschlächtereien der beiden Weltkriege machen das anschaulich). „Nichtkombattanten“ sollen zwar nach Möglichkeit geschont werden, „Kollateralschäden“ gelten indessen als unvermeidlich. Polizeieinsätze unter-

¹⁹ Emer de Vattel's Aussage in seinem „Droit de Gens“ von 1758 ist dafür ein klassisches Zeugnis: Die Staatsangehörigen (bzw. Untertanen) der gegnerischen Kriegspartei sind „Feinde“ – „denn von dem Moment an, in dem eine Nation gegen eine andere die Waffen ergreift, erklärt sie sich zum Feind aller Personen, die diese ausmachen“, und ist daher befugt, „sie als solche zu behandeln“.

liegen hingegen in demokratischen Rechtsstaaten ganz anderen Restriktionen. Gewaltanwendung gegen „unbeteiligte Dritte“ ist strikt untersagt, „Kollateralschäden“ dürfen nicht in Kauf genommen werden. Übermäßige Anwendung von Polizeigewalt unterliegt ganz anderen, empfindlicheren Strafvorschriften als „Kriegsverbrechen“.²⁰

Ob die von einer überstaatlichen Instanz eingeleiteten und gesteuerten „Polizeiaktionen“ wirklich diesen landläufigen Normen für Polizeieinsätze unterstellt werden können, wenn die Rechtsverletzungen von einem Staat begangen werden, der über einen ausgebauten und durchorganisierten Militärapparat verfügt und auf die Loyalität wesentlicher Teile seiner Bürgerschaft setzen kann, ist vorerst eine offene, aber durchaus bedenkliche Frage.

Die auf den ersten Blick so eindeutig erstrebenswerte Weltfriedensordnung hätte ihre eigenen Probleme.

Käme sie in zulänglicher Form zustande, also auf Einschluss von Institutionen und Mechanismen zu ihrer effektiven Durchsetzung und von Instrumenten und Mitteln, die zur Sicherung dieser Effektivität nötig sind, dann wäre die Frage nach der Diskrepanz zwischen den Konzepten der „Friedensmacht“ und der „Zivilmacht“ erledigt: Die Mitglieder der Staatengesellschaft würden ohne Weiteres zu „Zivilmächten“, weil ihnen die Befugnis zur eigenmächtigen militärischen Gewaltanwendung gegenüber ihresgleichen entzogen wäre.

Sie hätten es andererseits nicht mehr nötig, „Friedensmächte“ in dem Sinn zu sein, dass sie ihre Macht zur Einführung der weltweiten Friedensordnung einsetzen – das wäre ja erreicht.

Dennoch hätte es nach wie vor Sinn, dass sie sich als „Friedensmächte“ verstehen, nämlich derart, dass sie alle erforderlichen Kräfte für die Aufrechterhaltung dieser Friedensordnung aufbieten und eventuell für ihre Fortentwicklung und Stärkung einsetzen. Vor Anfechtungen und Krisen ist ja kein politisches Gebilde gefeit, und keines wäre in dieser unvollkommenen Welt schlechterdings perfekt ...

²⁰ Nach rechtsstaatlichen Grundsätzen und Normen darf sogar ein offenkundiger Verbrecher nur dann durch einen „finalen Schuss“ unschädlich gemacht werden, wenn anders das Opfer nicht gerettet werden kann.

5 Die widerspruchsvolle und brüchige Weltfriedensordnung von heute

Handelt es sich, was die zuletzt prädestinierten Sätze betrifft, um bloße Wunschvorstellungen, die dem realen internationalen Machtssystem als Kontrastmodell diametral gegenüberstehen?

Das kann nur meinen, wer die geltende internationale Rechtsordnung nicht kennt oder nicht kennen will.

Tatsächlich ist mit der Gründung der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) das neuzeitliche System des (im Sinn Alfred Hermann Frieds) „unregulierten“ Nebeneinanders souveräner Staaten durch eine Ordnung abgelöst worden, von der sich viele die Durchsetzung wesentlicher Grundsätze des Realo-Pazifismus versprachen.²¹ Über die bereits 1928 mit dem Briand-Kellogg-Pakt erreichte Ächtung des Krieges hinaus enthält die UNO-Charta ein absolutes Verbot der Gewaltandrohung oder -anwendung in den internationalen Beziehungen (Art. 2 Abs. 4). Die Staaten werden zur friedlichen Regelung von Konflikten verpflichtet, so dass der Friede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden (Art. 2 Abs. 3). Für die friedliche Konfliktregelung stellt die Charta Verfahrensmuster bereit. Zur Durchsetzung der Friedenspflicht gegenüber widerstrebenden Staaten und zur Ahndung von Verstößen sieht sie vorbeugende und repressive Maßnahmen vor – von Empfehlungen über Embargoregelungen und über den Abbruch diplomatischer Beziehungen durch die Mitgliedsstaaten bis zur Anwendung militärischer Gewalt, die dann aber nicht Kriegsführung im klassischen völkerrechtlichen Sinn bedeuten soll. Die Verantwortung für die Einhaltung dieser Bestimmungen obliegt dem Sicherheitsrat. Seine Befugnisse gehen überaus weit, wie noch erläutert werden wird.

Das alles funktionierte nicht so, wie es die Präambel und der Zielartikel der Charta in Aussicht stellten. Der billige Hinweis, auch die Einführung von Strafgesetzen und eines Justizapparats schaffe Kriminalität nicht aus der Welt, wird kaum befriedigen.

Wo liegen die ärgsten Mängel?

In vergangenen Jahrzehnten war es gängige Meinung, der Kalte Krieg sei schuld: Er mahnte den Sicherheitsrat, weil alle Konflikte in

²¹ Die folgenden Hinweise behandeln nicht das Gesamtsystem der Friedenssicherung und -förderung der UNO unter Einschluss der wirtschaftlichen, kulturellen und Entwicklungspolitischen Dimension.

das Kraftfeld des Ost-West-Gegensatzes gerieten, so dass mindestens eines der ständigen Sicherheitsratsmitglieder sein Veto-Recht einsetzte, wenn das Einschreiten gegen eine Friedensbedrohung oder einen Friedensbruch erforderlich gewesen wäre.

Man sollte sich vor Augen führen, wie das System funktionieren würde, gäbe es solche Lähmungen nicht:

- Die Mitgliedsstaaten übertragen dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung von Frieden und Sicherheit; sie verpflichten sich, seine Beschlüsse zu akzeptieren und durchzuführen, wie immer sie lauten, und einander dabei Beistand zu leisten.
- Die Verantwortung des Sicherheitsrates bezieht sich auch auf Bedrohungen und Gefährdungen, die lediglich eine Weltregion betreffen. Der Rat selbst weitete seine Kompetenz weiter aus, indem er sich angewöhnte, auch im Fall von Konflikten im Inneren eines Staates einzuschreiten,²² mit der Begründung, dass entsprechende innere Wirren die Sicherheit der betreffenden Region gefährden würden.
- Wann die Voraussetzungen für ein Einschreiten gegeben sind und welche Maßnahmen unternommen werden sollen, entscheidet der Sicherheitsrat im Rahmen der Charta nach eigenem Ermessen; Rechtsmittel dagegen sind nicht vorgesehen.

Der Sicherheitsrat verfügt mithin über eine Machtfülle, für die es in der rechtsstaatlich-demokratischen Zivilisation kein auch nur einigermaßen vergleichbares Beispiel gibt.²³ Das wird freilich in der Regel verdrängt, weil auf Grund des Vetorechts der ständigen Mitglieder kaum jemand mit dem Gebrauch dieser Machtfülle rechnet.

Hätte sich nicht alsbald nach der Gründung der UNO der Antagonismus der beiden Blöcke herausgebildet, dann wäre entweder die UNO-Friedenssicherung durch anders motivierte Vetos blockiert worden, oder aber es hätte sich eine extrem weit- und tiefgehende

²² Und dies, wiewohl die Charta in Art. 2 Abs. 7 die Intervention der UNO in innere Angelegenheiten eines Staates ausschließt – was aber wiederum der „Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII“ (also der vom Sicherheitsrat bei Bedrohungen oder Verletzungen des Friedens zu verhängenden Sanktionen bis zum militärischen Kampfeinsatz) nicht entgegensteht.

²³ Man kann geradezu von einer kollektiv ausgeübten Despotie sprechen; vgl. Oliver Dörr, Gewalt und Gewaltverbot im modernen Völkerrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 2004, Ausg. B 43. S. 14ff., hier S. 20.

tendenziell weltstaatsverdächtige Herrschaftsgewalt des Sicherheitsrats etabliert.

Einige zusätzliche Anmerkungen sind unerlässlich.

Zum Ersten:

Wenn der Sicherheitsrat Maßnahmen beschließt, entscheidet er auch darüber, ob alle oder nur einige Mitglieder sie durchzuführen haben. Die Charta verpflichtete alle Mitgliedsstaaten, mit der UNO Verträge abzuschließen, die eine rasche Bereitstellung von Streitkräften an die Vereinten Nationen sicherstellen. Für die Durchführung von Militäreinsätzen wurde überdies die Einsetzung eines Generalstabsausschusses vorgesehen (bestehend aus den Generalstabschefs der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sowie Vertretern jener Staaten, deren Mitarbeit für die Arbeit des Ausschusses wichtig ist). Es kam indessen weder zum Abschluss dieser „Sonderabkommen“ noch zur Konstituierung des Generalstabsausschusses – die Ursache dafür war das Zerwürfnis zwischen den Führungsmächten der Kriegsallianz (die ja selbst bereits „Vereinte Nationen“ hieß) in der ersten Nachkriegszeit. Dadurch wurde die UNO zunehmend von der Bereitschaft potenter Mitgliedsstaaten abhängig, sich im Ernstfall militärisch zu engagieren.

Das alles erschwerte die Praktizierung des von den Vätern der Charta entworfenen Friedenssicherungssystems erheblich.

Zwar kam es zu Bemühungen der Organisation um die „friedliche Streitregelung“ (gemäß den Bestimmungen des Kapitels VI der Charta). Hingegen unterblieb immer wieder die Anwendung der Bestimmungen des Kapitels VII über „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“, weil ständige Sicherheitsratsmitglieder das mit ihrem Veto blockierten.

Einen Fortschritt brachte die „Erfindung“ der Institution des „Peace Keeping“ durch den damaligen Generalsekretär Dag Hammarskjöld. Zahlreiche „Friedenserhaltungs“-Aktionen in Spannungsbereichen, insbesondere nach der u. U. vorläufigen Beendigung militärischer Feindseligkeiten, waren erfolgreich – nicht von ungefähr bekamen die UNO-„Blauhelme“ kollektiv den Friedensnobelpreis. Später bürgerte sich die Wendung vom „Kapitel sechseinhalb“ der Charta ein, weil die Missionen sozusagen im Zwischenfeld zwischen friedlicher Streitbeilegung und gewaltsamer Friedenserzwingung operierten.

Solche Einsätze sind eine Dienstleistung der Staatengemeinschaft am Frieden. Allerdings gehört auch das Kapitel VII, wie die

ganze Charta, traditionell zum „Friedensvölkerrecht“, dem man das „Kriegsvölkerrecht“ gegenüberzustellen pflegte. Unter der Autorität der UNO auf Grund von Beschlüssen des Sicherheitsrates stattfindende militärische Kampfeinsätze sind nicht Waffengänge wie zwischen den Parteien des klassischen „Duellkriegs“, sondern eher internationale Polizeiaktionen, für die allerdings auf Grund der kriegsähnlichen Operationsbedingungen die früher erwähnten rechtlichen Restriktionen des normalen Polizeieinsatzes nicht angewendet werden.²⁴

Dass sich in Verbindung damit eine eigenartige Doppelbödigkeit herausgebildet hat, wird noch zur Sprache kommen.

Zum Zweiten:

Die Verfasser der UNO-Charta erwarteten von Anfang an nicht, das von ihnen konstruierte System könnte die feierlich proklamierten Ziele gewährleisten. So schafften sie den Krieg nicht ganz ab, sondern verbannten ihn sozusagen in eine Nische. Bewaffnete Aggressionen, besonders schlimme Verstöße gegen das Gewaltverbot, können nicht definitiv ausgeschlossen werden (so wie ein Strafrechtssystem innerstaatlich Untaten nicht ausschließt, trotz der Hoffnung, es würde viele potentielle Untäter abschrecken).

So wird am Ende des Kapitels VII, im Artikel 52 festgelegt: Im Falle eines bewaffneten Angriffs beeinträchtigt die Charta „keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die ... erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“.

Streitkräfte-Einsätze zur Verteidigung gegen Angriffe haben also den Charakter einer temporären Soforthilfe – bis zum Eintreffen der Funkstreife darf ein Überfallopfer sich mit Gewalt gegen den Räuber

²⁴ Wenn es also zu militärischen Aktionen im Kontext von „peace enforcement“ kommt, stelle die Unterstützung solcher Maßnahmen durch Österreich, ja gemäß der geänderten Fassung von Art. 23f der Bundesverfassung sogar die aktive Beteiligung an solchen, nicht eine Verletzung der österreichischen Neutralitätspflichten dar, denn diese bezögen sich nur auf klassische „Duellkriege“, nicht aber auf Auseinandersetzungen, die man mit solchen zwischen den Brandstiftern und der Feuerwehr vergleichen könne – so argumentierte ein österreichischer Spitzenpolitiker, als die Frage nach der Gewährung von Überflugrechten für Militärtransporte zur Durchführung der Operationen „Desert Shield“ bzw. „Desert Storm“ gegen den irakischen Aggressor Kuwait aktuell war. Das Rechtsinstitut der „Neutralität“ setzt ja voraus, dass Staaten sich nach Belieben entscheiden können, ob sie der einen oder der anderen Kriegspartei zur Seite treten – oder keiner von beiden. Dies ist nur sinnvoll, wenn es sich eben nicht um das Gegenüber von „Brandstiftern“ und „Feuerwehren“ handelt.

wehren, und seine Hausgenossen dürfen ihm dabei helfen. Tatsächlich kam aber die Funkstreife zumeist gar nicht zum Einsatz, da die eigentlich vorgesehenen Maßnahmen an der Uneinigkeit im Sicherheitsrat scheiterten, zumeist an mindestens einem Veto.

Deshalb wurden Militärbündnisse als Organisationen kollektiver Selbstverteidigung immer wichtiger, und vor allem das nukleare Patt bewirkte Abschreckung, nicht die Aussicht auf eine „Bestrafung“ durch eine vom Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII eingeleitete Aktion. Kriege wurden wieder üblich, nämlich Verteidigungskriege gegen Aggressoren, und zwar nicht nur als vorläufige Überbrückungsaktionen bis zum Wirksamwerden der eigentlich vorgesehenen repressiven Polizeimaßnahmen, denn diese fanden nicht statt, zumal die Konfliktparteien meist einander die Schuld zuschoben (sich als Angegriffene und den Gegner als Angreifer bezeichneten).

Allerdings fand die Wiederkehr des Krieges auch eine rechtliche Deutung, die den Zerfall des Friedenssicherungssystems der Vereinten Nationen in Abrede stellte: Die Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 muss, wenn man dieses System konsequent ernst nimmt, als eine Art treuhänderisch unternommene Ersatzvornahme der eigentlich der UNO obliegenden gewaltsamen Pazifizierungsaktion verstanden werden; die dem Aggressor mit militärischen Mitteln entgegentretenden Verteidiger agieren nicht nur im eigenen Interesse (indem sie einen klassischen Verteidigungskrieg führen), sondern im Interesse der Staatengemeinschaft – sie übernehmen, solange (bzw. weil) die eigentlich berufene Polizeimacht nicht in Erscheinung tritt, die Funktion von „Hilfspolizisten“ zwar selbsternannt (oder richtiger: durch den Gang der Dinge genötigt), gleichwohl aber durch das prinzipiell dem UNO-System inhärente Gebot gemeinsamer (polizei-ähnlicher) Aggressionsabwehr legitimiert.²⁵

Zum Dritten:

Die zuletzt referierten Überlegungen zeigen, dass das UNO-System unterschiedliche Auslegungen erlaubt, und dass sich darin Mehrdeutigkeiten und Grauzonen ausfindig machen und nutzen lassen. Das kann anhand zahlreicher Beispiele belegt werden, von denen hier nur wenige angesprochen werden.

Im Anschluss an den nordkoreanischen Angriff auf Südkorea im Juni 1950 erklärte der Sicherheitsrat dies zum Friedensbruch und

²⁵ Siehe z. B. Thomas Michael Menk, *Gewalt für den Frieden*, Berlin 1992, S. 72f.

empfahl den Mitgliedsstaaten, Südkorea bei der Abwehr zu unterstützen; d. h. die militärischen Gegenmaßnahmen wurden als kollektive Verteidigungsaktion dargestellt, aber von der UNO-Generalversammlung legitimiert, wiewohl für die UNO selbst der Status einer Kriegspartei nicht in Frage kommt.²⁶

Jahrzehnte später kam es zu einer ähnlichen Aktion, beim sogenannten Zweiten Golfkrieg, als Saddam Hussein den irakischen Überfall auf Kuwait unternahm. Die daraufhin vom Sicherheitsrat angenommene Resolution 678 (1990) vom 29. November 1990 nahm ausdrücklich Bezug auf das Kapitel VII der Charta; das deuteten viele Politiker und Journalisten dahingehend, dass eine UNO-Aktion zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit beschlossen worden sei. Tatsächlich ermächtigte die Resolution aber die mit der kuwaitischen Exilregierung verbündeten Mitgliedsstaaten zur Anwendung aller erforderlichen Mittel, um den status quo ante und damit Frieden und Sicherheit in der Region wiederherzustellen. So fand die „Operation Desert Storm“ nicht unter Aufsicht oder gar Leitung der UNO statt; dem Sicherheitsrat wurde lediglich über die von den verbündeten Streitkräften durchgeführten Operationen berichtet; sie standen unter dem Kommando von General Norman, dieser wiederum unterstand ausschließlich dem Präsidenten der USA, nicht irgendeiner UNO-Instanz.²⁷ Die erwähnte Sicherheitsratsresolution erlaubte auf Grund ihrer geschickten Formulierung zwei Auslegungen: der einen zufolge wurde die Koalition der Verbündeten Kuwaits sozusagen „ersatzweise“ zu einer auf den Vereinten Nationen autorisierten Stellvertreteraktion ermächtigt (weil die UNO selbst weder

²⁶ Die Sowjetunion boykottierte den Sicherheitsrat, um dagegen zu protestieren, dass der Sitz Chinas nach wie vor durch die „Nationalregierung“ (Taiwan) wahrgenommen wurde. Als Moskau merkte, dass der Boykott sich gegen die eigenen Interessen auswirkte (weil der Sicherheitsrat ungeachtet des Boykotts Beschlüsse fasste), gab man ihn auf und verhinderte weitere Beschlüsse durch ein Veto. Daraufhin proklamierte die UNO-Vollversammlung am 3. 11. 1950 mit der Resolution „Uniting for Peace“ ihre Befugnis, Friedensbrüche auf die eigene Tagesordnung zu setzen, wenn der Sicherheitsrat seiner Verantwortung gemäß Kapitel VII nicht nachkommt, wenn sich Vetomächte gegen die an sich zutreffenden Maßnahmen querlegen. Diese Selbstermächtigung des Sicherheitsrates, den Mitgliedsstaaten geeignete Maßnahmen zu empfehlen (einschließlich des Einsatzes von Streitkräften), widersprach zwar dem Art. 12 der UNO-Charta. Dennoch empfahl der Sicherheitsrat eine Gegenoffensive gegen den nordkoreanischen Aggressor, die dann unter dem Kommando von General MacArthur stattfand, auch unter UNO-Flaggen.

²⁷ Zur ständigen Berichterstattung an die UNO sind aber auch die Exekutoren einer individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gemäß Art. 51 der Charta verpflichtet.

über eigene operative Leitungseinrichtungen noch über ihr direkt unterstellte Truppen verfügte); der anderen zufolge bekräftigte sie lediglich das Recht Kuwaits und seiner Verbündeten zur kollektiven Selbstverteidigung – und die Bezugnahme auf Kapitel VII der Charta war dadurch gerechtfertigt, dass auch der Art. 51 in eben diesem Kapitel steht.

Die UNO hat also selbst eine Grauzone zwischen den Institutionen der internationalen Polizeiaktion einerseits (die ihrem eigenen Monopol legitimen Einsatzes militärischer Kräfte entspricht), und dem (Verteidigungs-) Krieg (der auf dieses Gewaltmonopol zugunsten der erwähnten „Nische“ verzichtet) etabliert.

Mit anderen Worten: Es hat sich eine Grauzone zwischen „Krieg“ und „Nichtkrieg“ aufgetan.

Sie ist nicht die Einzige, die sich im Friedenssicherungssystem der UNO wahrnehmen lässt. Die Institution des „Peace Keeping“ wurde derart erweitert, dass sich ein gleitender Übergang von der Friedenserhaltung (die mindestens eine Waffenruhe voraussetzt und das Schweigen der Waffen sicherstellen soll) zur „Friedens erzwingung“ (peace enforcement) aufgetan hat. Es geht dann nicht mehr darum, dem Ausbruch von Feindseligkeiten entgegenzuwirken, vielmehr sollen Feindseligkeiten, die noch im Gang sind, eingedämmt und ruhiggestellt werden, auch unter Anwendung militärischer Gewalt. Das schließt die Abkehr von den bisherigen Einsatzregeln für „Blauhelme“ ein – dazu gehören das Gebot strikt unparteiischen Verhaltens und die Zustimmung aller in der Konfliktzone liegenden Staaten.

Eine weitere konzeptionelle Grauzone soll hier nur namhaft gemacht werden, ohne dass sie im Einzelnen expliziert und vermessen werden kann: die zwischen der Konzeption der „kollektiven Selbstverteidigung“ und der „kollektiven Sicherheit“ besteht. „Kollektive Selbstverteidigung“ ist der Grundgedanke von Allianzen: wird ein Mitglied von irgendwem (in der Regel von einem Außenstehenden) angegriffen, dann leisten ihm die Bündnispartner gemeinsam und solidarisch Beistand.²⁸ Ein vertraglich begründetes „System kollektiver

²⁸ Was die Beistandspflicht umfasst, das kann unterschiedlich geregelt sein. Der Nordatlantikvertrag verpflichtet die Mitgliedsstaaten, entgegen früher weit verbreiteten Meinungen, nicht unbedingt zum militärischen Beistand, die „Westeuropäische Union von 1954“ ging diesbezüglich weiter. Um die relative Schwäche der Beistandsverpflichtung des Nordatlantikvertrags auszugleichen, erfand man in den frühen Fünfzigerjahren die Integration der

Sicherheit“ hingegen verpflichtet die Vertragsparteien, gegen jeden Friedensbrecher gemeinsam unter Einsatz ihrer Machtmittel vorzugehen – ein potentieller Aggressor sollte wissen, dass er es stets mit der vereinten, den eigenen Kräften überlegenen Macht aller Übrigen zu tun bekommen würde, was ihn von der Aggression abschrecken sollte.

Ein solches Kalkül beruht auf Voraussetzungen, von denen hier nur einige genannt werden:

- Auch das stärkste Mitglied des Systems muss sich der Koalition der Übrigen klar unterlegen fühlen und diese mithin als abschreckungsfähig wahrnehmen. In einem unipolaren System (mit einer einzigen „Hypermacht“) funktioniert das Rezept nicht, falls diese Hypermacht sich ihm nicht eindeutig unterordnet. In einem bipolaren Mächtesystem, wie es sich in der Zeit des Ost-West-Konflikts herausgebildet hatte, ist ebenfalls kein Verlass; auf ein System kollektiver Sicherheit, erst recht dann, wenn der Antagonismus mit einer Konstellation wechselseitiger Abschreckung verknüpft ist, und wenn die beiden Supermächte im Weg von Allianzen eine Anzahl weiterer potenter Staaten an sich binden.
- Welches Kräfteverhältnis auch bestehen mag, allemal ist es eine Funktionsvoraussetzung solcher Systeme, dass die Loyalität zu ihren „Spielregeln“ Vorrang vor der Bindung an jeweilige einzelstaatliche („nationale“) Interessen hat, aber auch vor allen Bündnisloyalitäten.

Vergegenwärtigt man sich, dass das Friedenssicherungssystem der UNO im Grunde auf dem Modell der „kollektiven Sicherheit“ beruht (wenn auch modifiziert, z. B. durch die Privilegierung der Vetomächte und durch die ungemein weitgehende Ermächtigung des Sicherheitsrates), dann wird klar, dass es eine ganze Reihe von Umständen gab, die die Funktion dieses Systems in Frage stellen mussten, und dass einige von ihnen bis heute weiterwirken; so u.a.

Streitkräfte schon in Friedenszeiten, so dass im Ernstfall die faktische Verklammerung die Amerikaner daran hindern sollte, sich aus den Militäreinsätzen herauszuhalten. Es war daher auch kein Ausfluss eines nordamerikanischen Hegemoniestrebens (gar: eines „Imperialismus“ der USA), dass die wichtigsten Kommandopositionen mit US-amerikanischen Generälen und Admiralen besetzt wurden – vielmehr entsprach das den Interessen der Westeuropäer, die dadurch ein „decoupling“ der USA im „Ernstfall“ unmöglich machen wollten.

- die erwartbare Systemloyalität einer Großmacht, die die Interessen des „eigenen Lagers“ für wichtiger hält als das Normensystem der UNO (was für die Sowjetunion im Lichte ihrer Ideologie der Fall war);
- die nicht immer eindeutig und verlässlich erwartbare Systemloyalität einer Großmacht, die die Normativität von Völkerrechtsvorschriften im Lichte eigener ideologisch eingefärbter Interpretationsprinzipien betrachtet (wobei diese Einfärbung in der Regel als gerechtfertigt betrachtet wird, so dass andere Interpretationen Befremden auslösen);²⁹
- die auch an andere potente Mächte immer wieder herantretende Versuchung, das Gebot der Systemloyalität anderen Interessen nachzuordnen;³⁰
- die Existenz relativ stark ausgebauter Allianzen, deren Mitglieder ebenfalls versucht sind, ihr spezielles Kollektivinteresse höher zu schätzen als die aus der Mitgliedschaft zum kollektiven Sicherheitssystem folgenden Pflichten.³¹

Zwar legt die UNO-Charta in Art. 103 fest, dass die aus ihr resultierenden Verpflichtungen Vorrang vor allen Verpflichtungen aufgrund anderer internationaler Übereinkünfte haben. Faktisch war das Vetorecht der „ständigen Mitglieder“ gewissermaßen ein Sicherheitsventil, das den Kollisionsfall – und damit den offenen Systembruch, womöglich das Scheitern der Organisation hintanhaltend sollte und so

²⁹ Dazu noch immer aufschlussreich und lesenswert: Knud Krakau, *Missionsbewusstsein und Völkerrechtsdoktrin in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Frankfurt a. M. und Berlin 1967; vgl. auch Michael Byers/Georg Nolte (Hrsg.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge 2003.

³⁰ Dabei sollte man nicht nur an kollektiv-egoistisch verstandene nationale Interessen denken, sondern auch an hochachtbare moralische Beweggründe. Der im Text alsbald zitierte Artikel 103 der Charta betrifft z. B. auch die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords (der übrigens recht extensiv definiert wird) als ein „Verbrechen nach internationalem Recht“. Auch die „humanitäre Intervention“ ist ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat als Verstoß gegen das Gewaltverbot ein Rechtsbruch – so z. B. die Bombardierung Belgrads durch die NATO zur Abwehr des in der Sicht der NATO auf Genozid hinwirkenden serbischen Verhaltens gegenüber den Kosovaren; das Argument lautete: die Rettung von Menschenleben hat Vorrang gegenüber der Loyalität gegenüber der Charta.

³¹ Dabei modifiziert der Einfluss einer Hegemonialmacht in einer solchen Allianz die Präferenzordnung der beteiligten Staaten – und damit die Verpflichtungskraft der Regeln des kollektiven Sicherheitssystems – zusätzlich, d. h. er stellt die Funktion des Systems erst recht in Frage.

auch wirksam wurde – auf Kosten der eigentlichen Hauptaufgabe des Systems, nämlich der Verhinderung und ggf. der „Bestrafung“ von Friedensbrüchen.

Die Konstellation erweist sich als nochmals problematischer, wenn die UNO zwar „pflichtgemäß“ friedenssichernde (womöglich friedens erzwingende) Maßnahmen ins Werk setzen möchte, aber nicht selbst über die zur effektiven Umsetzung erforderlichen Ressourcen (bewaffnete Kräfte eingeschlossen) verfügt, sondern auf die Machtinstrumente anderer politisch und v. a. militärisch potenter Organisationen angewiesen ist. Wenn Bündnissysteme wie die NATO sozusagen als Agenten der UNO operieren, dann stellt sich die Frage, in wessen Händen in einer solchen Konstellation wirklich das Gesetz des Handelns liegt.

Mit anderen Worten: Die Unzulänglichkeit des UNO-Systems kommt nicht von ungefähr.

Wohlgemeinte Vorschläge zur Reform der Vereinten Nationen gibt es in Fülle; gerade jene, von denen man annehmen mag, dass sie die grundlegenden Mängel beheben könnten, haben indessen nur begrenzte Realisierungschancen.³²

Dennoch muss man dieses brüchige System vor Augen haben, wenn man darüber nachdenken will, wie die EU im Dienste des weltweiten Friedens agieren könnte und sollte.

6. Die Selbstproklamation der EU zur Friedensmacht

Die verbreitete Meinung, die europäische Integration sei zunächst von wirtschaftlichen Interessen bestimmt gewesen (die Gründerstaaten hätten für ihre Volkswirtschaften von der Schaffung eines gemeinsamen Marktes Vorteile erwartet), ist unkorrekt. Die grundlegende Initiative stand unter politischem Vorzeichen.³³ Allerdings

³² Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Die Reform der UNO: Möglichkeiten und Mißverständnisse*, München 1994, sowie: Johannes Varwick, *Die Reform der Vereinten Nationen – Weltorganisation unter Anpassungsdruck*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 2004 Nr. 43, S. 37ff.

³³ Dem „Schuman-Plan“ vom 9. Mai 1950 ging ein Geheimmemorandum Monnets für seine Chefs Georges Bidault und Robert Schuman voraus, das erst 20 Jahre später publiziert wurde und wie folgt argumentierte: Mitten im Kalten Krieg würde das geteilte Deutschland zu einem gefährlichen Geschwür, die Wiedervereinigungshoffnung der Deutschen sei trügerisch, die von den USA geplante Wiederbewaffnung Deutschlands höchst bedenklich: Sie könnte in Moskau als Provokation empfunden werden und den Dritten Weltkrieg

gab es noch geraume Zeit hindurch keine gemeinsame Außenpolitik. Trotz mannigfacher in entsprechende Richtung gehender Ansätze³⁴ war von einer EG-Außenpolitik, im Dienste gemeinsamer Interessen oder gar im Sinne einer weltweit mitgestaltenden Friedenspolitik, noch lange Zeit keine Rede. Erst nach dem Ende der „Ära de Gaulle“ liefen entsprechende Bemühungen wieder an. Die EG-Gipfelkonferenz Anfang Dezember 1969, die auch Weichenstellungen in Richtung auf eine Erweiterung und auf eine Wirtschafts- und Währungsunion vornahm, bekundete die Absicht, „einem vereinten Europa den Weg zu bahnen, das seine Verantwortung in der Welt von morgen übernehmen und den Beitrag leisten kann, der seiner Tradition und Aufgabe entspricht.“³⁵ Dies führte zur „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ), die aber nicht auf die Formierung

auslösen – nur eine sofortige dramatische Aktion könne den Gang der Dinge ändern und den Deutschen eine neue Zukunftsperspektive geben.

Adenauer spielte mit (entscheidende Formulierungen des Schuman-Plans gingen auf ihn zurück). So kam es zur Gründung der Montanunion (EGKS), deren Steuerungssystem zugleich einen Brückenkopf auf supranationaler Ebene, d. h. den ersten Schritt zu einer Föderation darstellen würde. Von der Verflechtung zunächst der Grundstoffindustrien erwarteten sich die Schöpfer eine Amalgamierung handfester Interessen, die eine „solidarité de fait“ ins Werk setzen sollte, als Basis für die Herausbildung des Bewusstseins einer Schicksalsgemeinschaft und in der Folge einer kollektiven Identität.

Bevor sich das entwickeln konnte, brachten die USA die Wiederbewaffnung Westdeutschlands doch auf die Tagesordnung, in Paris kam der Gedanke auf, auch dieses Vorhaben zu einer Komponente der Integration zu machen – die „Europäische Verteidigungsgemeinschaft“ wurde konzipiert.

Vor allem der italienische Regierungschef Alcide de Gasperi meinte: Eine Europa-Armee könne nicht von einer quasi-technokratischen Instanz (nach dem Muster der Montanbehörde) gesteuert werden; der Primat der Politik erfordere ihre Unterstellung unter politische (daher auch demokratischer Legitimation bedürftiger) Organe. Das führte zur Einsetzung eines parlamentarisch besetzten Verfassungskonvents (unter dem bescheidenen Namen „Ad-hoc-Versammlung“), der einen Verfassungsentwurf für eine „Europäische Gemeinschaft“ mit „Polity“-Charakter erarbeitete.

Erst als diese Anläufe scheiterten, verloren die Gründerstaaten den Mut zur offenen Ausrichtung ihrer Politik auf eine solche „Polity“ und machten die Wirtschaftsintegration zur Hauptsache, tatsächlich aber nach wie vor als Strategie zur Realisierung einer „immer engeren Union der europäischen Völker“.

³⁴ Die ersten rechtlich unverbindlichen Abreden über außenpolitische Konstellationen der EG-Staaten gab es 1959 und 1960; auch das Europäische Parlament sprach sich bald für eine „politische Zusammenarbeit“ aus. Der in den frühen Sechzigerjahren zwischen dem gaullistischen Frankreich und den anderen Mitgliedsstaaten ausbrechende Konflikt über den Charakter einer „Politischen Union“ (über das Verhältnis von gemeinschaftlicher und intergouvernementalen Europapolitik) führte zu einer Absetzung entsprechender Vorhaben von der Tagesordnung.

³⁵ Communiqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EWG-Mitgliedsstaaten am 1. und 2. Dezember 1969, § 3.

eines „kollektiven Akteurs“ abzielte.³⁶ Strikt wurde auf Verlangen Frankreichs auf die Abschottung zwischen der EPZ und den Gemeinschaften geachtet. Schrittweise wurde der Kommunikationsprozess intensiviert, nicht nur zwischen den Außenministerien, sondern auch zwischen den Botschaften der Mitgliedsstaaten in Drittländern, die Verklammerung mit der EG wurde enttabuisiert: Immer häufiger kam es zu öffentlichen Erklärungen, in denen die Mitgliedsstaaten gemeinsame Auffassungen zu internationalen Problemen wissen ließen (Forderungen und Warnungen eingeschlossen).³⁷ Man merkte in den Hauptstädten, dass „der Nutzen die Kosten weit übersteigt“³⁸ – den Nutzen für die Mitgliedsstaaten. Die Kosten wurden dadurch gering gehalten, dass kein Mitgliedsstaat im Zug der Konsultationen irgendwie unter Druck gesetzt wurde (es gab keine Rechtspflichten), dass Themen von der Bearbeitung ausgeschlossen waren, die von Mitgliedsstaaten als sensibel oder gar als existenziell wichtig angesehen wurden (das galt sowohl für Verteidigungsfragen wie für die Haltung gegenüber den USA, und erst recht für außenpolitische Probleme zwischen den Mitgliedsstaaten selbst, wie den Nordirland-Konflikt oder das zwischen Großbritannien und Spanien bestehende Gibraltar-Problem). Außerdem waren gemeinsame Erklärungen stets so formu-

³⁶ Die Außenminister erarbeiteten auftragsgemäß Vorschläge zur Konkretisierung. Im sogenannten „Luxemburger Bericht“ vom 27. Oktober 1970 umschrieben sie die Ziele wie folgt:

„- durch regelmäßige Unterrichtung und Konsultationen eine bessere gegenseitige Verständigung über die großen Probleme der internationalen Politik zu gewährleisten;
- die Harmonisierung der Standpunkte, die Abstimmung der Haltung, und, wo dies möglich und wünschenswert erscheint, ein gemeinsames Vorgehen zu begünstigen und dadurch die Solidarität zu festigen.“

³⁷ In den Jahren bis zur Einbeziehung der EPZ in das Gemeinschaftssystem (durch die „Einheitliche Europäische Akte“ von 1986) wurden fast 300 solcher Erklärungen abgegeben, drei Viertel von ihnen befassten sich mit Problemen oder Staaten der „Dritten Welt“ (24% betreffen den Nahen und Mittleren Osten, 18% Afrika, 14% Asien, 13% Lateinamerika). Als besonders produktiv bewertete man die Stellungnahmen in Richtung auf die KSZE (weil es sich bei dieser auch um eine im Wesentlichen „resolutionäre“, mit der Einigung auf Texte befasste Einrichtung handelte, die noch kaum „operative“ Perspektiven aufwies, war das Verfahren hierfür besonders geeignet. Da in der Frühzeit der KSZE die USA dort sehr zurückhaltend agierten, gerieten die EPZ-Staaten in die Position des Hauptvertreters des Westens. Ohne die dortigen positiven Erfahrungen wäre es kaum zur gemeinschaftsrechtlichen Institutionalisierung der EPZ gekommen (die dann zur GASP promoviert wurde).

³⁸ François de la Serre, Das Ausmaß nationaler Anpassung an die EPZ, in: Alfred Pijpers/Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Die Europäische politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren, Bonn 1989, S. 237ff., hier S. 253.

liert, dass sie den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit unterschiedlichen konkreten Agierens offen hielten. Mehrheitsentscheidungen waren unvorstellbar.

Die Zeit brachte Veränderungen. Die „Einheitliche Europäische Akte“ (1986) – seit 1957 die weitestgehende Vertragsreform – führte für die EPZ rechtsverbindliche Regelungen ein; diese blieb freilich nach wie vor intergouvernemental bestimmt, wurde aber mit der Gemeinschaft verklammert und erhielt über den status quo deutlich hinausgehende Ziele; erstmals taucht der Ausdruck „europäische Außenpolitik“ auf. Was deren konkrete Substanz betrifft, fehlten jedoch verbindliche Festlegungen, die über das Versprechen von „Bemühungen“ hinausgingen:³⁹ Immerhin sprach die Präambel von Zielen, die über die Bündelung einzelstaatlicher Interessen hinausgehen und Anliegen einer Friedensmacht entsprechen.⁴⁰

Der Unionsgründungsvertrag von Maastricht brachte dann die formelle Einführung einer „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP), allerdings nicht auf der Basis von gemeinschaftsrechtlichen Regelungen, sondern in Gestalt der sogenannten „Zweiten Säule“ der Union, unter Beibehaltung der intergouvernementalen Grundstruktur. Das Gegenstandsfeld wurde auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik ausgeweitet (die EEA hatte die militärischen Dimensionen noch ausgeblendet); neue Instrumente, wie die Festlegung „gemeinsamer Positionen“ und „gemeinsamer Aktionen“ wurden konstruiert; auf der Basis entsprechender Beschlüsse wurden für Durchführungsentscheidungen sogar Mehrheitsentscheidungen vorgesehen (Gebrauch wurde davon dann kaum gemacht).

³⁹ Die Staaten „... bemühen sich, gemeinsam eine europäische Außenpolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen“; (Art. 30 Abs. 1 der Einheitlichen Europäischen Akte); bei der Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte und der Beschlussfassung über gemeinsame Maßnahmen verzichten sie „im Rahmen des Möglichen“ darauf, die Herausbildung eines Konsenses und das eventuell entsprechende gemeinsame Handeln zu behindern (Art. 30 Abs. 1 lit. c).

⁴⁰ Sie betont die „...Verantwortung Europas, sich darum zu bemühen, immer mehr mit einer Stimme zu sprechen und geschlossen und solidarisch zu handeln, um seine gemeinsamen Interessen und seine Unabhängigkeit wirkungsvoller zu verteidigen, sowie ganz besonders für die Grundsätze der Demokratie und die Wahrung des Rechts und der Menschenrechte, denen sie [die Vertragsparteien] sich verpflichtet fühlen, einzutreten, um gemäß der Verpflichtung, die sie im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen eingegangen sind, gemeinsam ihren eigenen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu leisten...“

Nach weiteren Vertragsreformen durch die Verträge von Amsterdam (1997) und Nizza (2001) sowie den gescheiterten Anlauf zum Verfassungsvertrag brachte schließlich der Vertrag von Lissabon die heute geltenden Regelungen.

Sie verdienen hier eine etwas detailliertere Betrachtung.

Rahmen und Basis bilden die Prinzipien- und Zielbestimmungen für das „auswärtige Handeln der Union“, das im Lissabonner Vertragswerk den „internen Politiken und Maßnahmen der Union“ gegenübergestellt wird.⁴¹

Unter dieses „auswärtige Handeln“ fällt nicht nur die GASP, sondern auch:

- die Gemeinsame Handelspolitik,
- die Zusammenarbeit mit Drittländern und die humanitäre Hilfe, näherhin:
 - die Entwicklungszusammenarbeit,
 - die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern,
 - die humanitäre Hilfe,
 - restriktive Maßnahmen (etwa die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu Drittländern).
- der Abschluss internationaler Übereinkünfte (Assoziierungsabkommen eingeschlossen),
- die (diplomatischen oder äquivalenten) Beziehungen zu Drittländern und internationalen Organisationen. Bemerkenswerterweise findet sich in dem Vertragsteil über das auswärtige Handeln auch die sog. „Solidaritätsklausel“, die ein gemeinsames Handeln der Union und der Mitgliedsstaaten vorsieht, um
 - terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedsstaaten abzuwenden,
 - die demokratischen Institutionen und die Bevölkerung vor Terroranschlägen zu schützen,
 - im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedsstaat, wenn er darum ersucht, innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen,

⁴¹ Siehe den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 26ff. bzw. Art. 205ff.

- im Falle von Katastrophen, die auf die Natur oder auf ‚menschliches Handeln‘ zurückgehen, den betroffenen Mitgliedsstaat, wenn er das will, zu unterstützen.⁴²

Im Unterschied zu derartigen Unterstützungsaktionen gehören verschiedene hier angeführte, zum „auswärtigen Handeln“ gehörende Aufgaben und Aktionsmöglichkeiten längst zum Tätigkeitsspektrum der Union. Für sie gelten allerdings sehr verschieden ausgestaltete Zuständigkeitsregelungen. Die bereits in Maastricht eingeführte GASP bildet einen besonders gewichtigen Schwerpunkt.

Im Eröffnungsartikel 21 zu dem Teil des Vertrags, der dem „auswärtigen Handeln“ der Union gewidmet ist, heißt es in Abs. 1:

„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren, und denen sie auch weltweit zur stärkeren Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsätze der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts...

Sie ... setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein.“

Noch vor der Festlegung von Anlässen und Zielen außenpolitischer Aktionen wird also das auswärtige Handeln als Fortführung der integritationsspezifischen „innereuropäischen“ Ordnungspolitik „nach außen“ ins Auge gefasst – die EU will sich auch in den interregionalen und globalen Aktivitäten in den Dienst jener Prinzipien stellen, die ihren „inneren“ Politiken Sinn und Legitimität geben. Das ist neu und ungewöhnlich. Wie kommt die Union dazu?

Tatsächlich wollen auch Staaten, die sich an internationalen, supranationalen ordnungspolitischen Initiativen beteiligen, in aller Regel die eigenen Leitideen und Strukturprinzipien auf die neue „höhere“ Ebene heben; freilich oft, ohne dass das ausgiebig reflektiert wird.⁴³

⁴² Streng genommen müssen solche Aktionen nicht in jedem Fall als „auswärtiges Handeln“ gelten.

⁴³ Die Analyse der Europapolitik selbst hat das immer wieder gezeigt; etwa im Blick auf die „Europäisierung“ französischer oder deutscher Leitbildelemente; kritische deutsche Ver-

Nahe liegt auch die Erinnerung an die These vom „demokratischen Frieden“ – dass nämlich rechtsstaatliche Demokratien erfahrungsgemäß selten Kriege gegeneinander führen.⁴⁴

Eine weitere These besagt: Demokratische Rechtsstaaten sind nicht nur zum Frieden, sondern auch zur produktiven Zusammenarbeit untereinander tendenziell eher geneigt als anders verfasste politische Herrschaftsverbände. Stimmt das, dann macht die Ausbreitung und Festigung von demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungswirklichkeiten (nicht nur die formelle Proklamation!) das zwischenstaatliche Miteinander sozusagen gedeihlicher und handhabbarer. Dies würde den Mitgliedern der EU die effektive Geltendmachung ihrer Interessen erleichtern – auch jener nationalen und gemeinsamen Interessen, die über die angesprochenen ordnungspolitischen Anliegen hinausgehen.

In dieser Perspektive würde sich die im zitierten Text proklamierte Generalausrichtung der EU-Außenpolitik nicht nur als eine idealistisch imprägnierte Dienstleistung an einem Europa übergreifenden universalen Gemeinwohl darstellen, sondern auch als eine Strategie, die Chancen effektiver politischer Vertretung europäischer Eigeninteressen verbessern soll.

Skeptiker werden argwöhnen, das sei eher Wunschdenken als realistische Kalkulation. Immerhin ist in der Fachliteratur der referierte Gedankengang ernsthafter Erörterung gewürdigt worden; zur Kennzeichnung wurde der Terminus „Normative Power“ eingeführt: Die Union übe Macht (oder vielleicht doch richtiger: Einfluss) in einer ideellen Dimension als Repräsentantin der normativen Kraft des Rechts im internationalen Machtspiel aus, auch durch eine gewisse Vorbildwirkung für andere Staatengruppierungen.⁴⁵ Auffälligerweise setzt die Diskussion darüber erst nach der Vorlage des Verfassungsvertrags-Entwurfs ein, der bereits den zitierten Text enthielt.⁴⁶ Das erweckt den Eindruck, die betreffenden Autoren würden eher darauf

fassungsrechtslehrer haben zuweilen sogar vor einem „Grundgesetz-Imperialismus“ gewarnt.

⁴⁴ Die Argumentation geht auf Kants Ausführungen über die Friedlichkeit der Beziehungen zwischen Republiken zurück, die wiederum an Rousseau anknüpft.

⁴⁵ Siehe z. B. Ian Manners, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies Jg. 2002, Vol. 40, Heft 2, S. 235ff.; der Beitrag löste eine jahrelange Fachdiskussion aus.

⁴⁶ Der oben zitierte Art. 21 Absatz 1 des EU-Vertrags von Lissabon entspricht dem Artikel III.292, Abs. 1 des Verfassungsvertragsentwurfs.

ausgehen, den Proklamationen der Vertragsautoren etwas Positives abzugewinnen.⁴⁷

Der nachfolgenden Absatz 2 des zitierten Vertragsartikels legt Perspektiven für die operative Umsetzung der proklamierten Generalausrichtung vor:

„Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um

- a) ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren,
- b) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern,
- c) nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen sowie der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und der Ziele der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, die die Außengrenzen betreffen, den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken,
- d) die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern, mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen,
- e) die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft zu fördern, u.a. auch durch den schrittweisen Abbau aller Handelshemmnisse,
- f) zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen,
- g) den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, zu helfen, und
- h) eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.“

Hier fällt – neben der Bindung der Union selbst und ihrer Organe an das rechtsverbindliche System der UNO (die Mitgliedsstaaten sind

⁴⁷ In der akademischen Diskussion der Europapolitik ist die Bezeichnung solcher nachträglicher Raisonnements über vorangegangene Konstruktionen von Politikern als „Integrationstheorien“ seit langem üblich. So war die zeitweise überaus einflussreiche sogenannte „Neofunktionalistische Integrationstheorie“ keine Theorie im üblichen sozialwissenschaftlichen Sinn, sondern die rationalisierende Rekonstruktion der Strategie der Schöpfer der Gemeinschaft.

als UNO-Mitglieder ohnehin zur Charta-Loyalität verpflichtet) eine Mehrgleisigkeit der vorgesehenen Aktionen auf:

- Erstens soll – zufolge des Unterabsatzes „a“ – das „auswärtige Handeln“ der Union ihren eigenen Bestandsinteressen und ihrer Identitätssicherung dienen – so wie das für jede staatliche Außenpolitik selbstverständlich ist.
- Zweitens werden im Anschluss an diesen einen Unterabsatz in nicht weniger als acht weiteren Unterabsätzen (von „b“ bis „h“) Ziele des „auswärtigen Handelns“ der EU aufgelistet, deren Verfolgung zwar letztlich auch im Eigeninteresse der Union liegt (weil die gedeihliche Entwicklung der Welt ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse entspricht), die aber vor allem als Erfordernisse des weltweiten Gemeinwohls gemeint sind.

Die Union will ihr eigenes auswärtiges Handeln ganz nachdrücklich als ein Insgesamt von Dienstleistungen an diesem Gemeinwohl begreifen und darstellen.

Die Erhaltung, Festigung, erforderlichenfalls Wiederherstellung des Friedens und die Förderung vielfältiger Voraussetzungen dafür, dass er erhalten und stabilisiert werden kann (bis hin zur Beseitigung der Armut), sind grundlegende Erfordernisse dafür.

Mit anderen Worten: Die Europäische Union definiert und präsentiert sich gerade in diesen Vertragsbestimmungen so eindeutig als eine Friedensmacht, dass es schwierig sein dürfte, vergleichbare Selbstdefinitionen und Selbstdarstellungen anderer Mächte zu finden.

Dies heißt freilich nicht, dass alle von Europa ausgehenden außenpolitischen Aktivitäten diesen Geboten entsprechen müssten. Neben der „Außenpolitik“ der Union gibt es weiterhin die eigenständigen Außenpolitiken der Mitgliedsstaaten. Ob jeder einzelstaatliche außenpolitische Schritt sich in das auswärtige Handeln der EU (vor allem ihrer GASP) spannungslos einfügen muss, ist ebenso wenig eine klar positiv beantwortbare Frage wie die, ob die Staaten wirklich bereit sind, sich einem solchen Gebot zu fügen.⁴⁸

Die Mitgliedsstaaten dürfen die gemeinsame Politik nicht behindern, wie Art. 24 Abs. 3 des Vertrags festlegt:

⁴⁸ Die gegensätzlichen Haltungen der Mitgliedsstaaten zu Präsident Bushs Irak-Krieg geben zu denken.

„Die Mitgliedsstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten das Handeln der Union in diesem Bereich.

Die Mitgliedsstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte.“

Dies soll auch nicht nur eine bloße Formel bleiben: Es folgt eine Bestimmung, die die Umsetzung sicherstellen soll:

„Der Rat und der Hohe Vertreter tragen für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge.“

Dennoch haben sich die Mitgliedsstaaten ihre je eigene Außenpolitik auch für die Zukunft vorbehalten, und das macht – abgesehen von symbolischen Gesichtspunkten – nur Sinn, wenn ihnen sozusagen eine „egoistischere“ Außenpolitik gestattet bleibt als der Union.

Die Friedensmacht-Zielsetzungen der Union schließen nicht aus, dass sie im Rahmen ihres auswärtigen Handelns auch militärische Instrumente einsetzt.

Schon im Maastricht-Vertrag war die Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die u. U. zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, als eine Komponente der GASP ausdrücklich vorgesehen worden. Im Vertrag von Lissabon findet sich ein eigener Abschnitt über die „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, die als ein „integraler Bestandteil“ der GASP bezeichnet wird und auch die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union“ umfasst, die zu einer „Gemeinsamen Verteidigung“ führt, „sobald der Europäische Rat das einstimmig beschlossen hat.“⁴⁹

Konkret ist die GASP dazu bestimmt, der Union „eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit“ zu sichern.

⁴⁹ Dieser Beschluss wird mit einer Empfehlung an die Mitgliedsstaaten verbunden, die entsprechenden rechtlichen Schritte zu setzen (bis hin zu Verfassungsänderungen, falls diese notwendig sind; siehe Art. 42ff. des Vertrags. Ausdrücklich wird festgehalten, dass die GASP nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedsstaaten berührt (so insbesondere die Konsequenzen aus deren Neutralitätsstatus); auch die NATO-Mitgliedschaftsverpflichtung der entsprechenden Mitgliedsstaaten muss geachtet werden.

Dazu sollen „Fähigkeiten, die von den Mitgliedsstaaten bereitgestellt werden“, verhelfen. Diese sollen im Rahmen von „Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen“ eingesetzt werden. Solche Einsätze sollen im Dienst folgender Vorhaben stehen:

„Gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen,
humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze,
Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung,
Aufgaben der Konfliktverhütung und Erhaltung des Friedens,
sowie
Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung, einschließlich
friedensschaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisie-
rung der Lage nach Konflikten.“⁵⁰

Diese Aufzählung wird durch den nachfolgenden Satz ergänzt:

„Mit allen diesen Maßnahmen und Operationen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, u.a. auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.“

Das ist ein recht umfangreiches „Menü“. In welchen Situationen von der einen oder anderen dieser Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird, lässt sich nicht ohne weiteres aus den weiter oben referierten anspruchsvoll und weltverantwortungsbewusst klingenden Zielvorgaben für das auswärtige Handeln der Union ableiten.

Etwas mehr Klarheit dazu bringt die vom Europäischen Rat am 12. Dezember 2003 gebilligte „Europäische Sicherheitsstrategie“, unter der Überschrift „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“.⁵¹ Sie ging auf einen Entwurf des damaligen „Hohen Vertreters“, Xavier Solana, zurück.

Auch dieser Text ist sozusagen „zweigleisig“ angelegt:

- Die Europäische Union nimmt die Qualität eines „globalen Akteurs“ in Anspruch, möchte dabei aber als Zivilmacht agieren

⁵⁰ Art. 43 des EU-Vertrags in der Fassung von Lissabon.

⁵¹ Dokument 10881/03 des Europäischen Rates, 12. Dezember 2003. Damals lag ein Entwurf für den Zielkatalog der GASP schon vor, nämlich als Bestandteil des Entwurfs für den Verfassungsvertrag. Vgl. aus der umfangreichen Literatur zur „Sicherheitsstrategie“ knapp aber instruktiv: Fraser Cameron, Europas neue Sicherheitsstrategie, in: Internationale Politik Jg. 2004, Heft 1, S. 39ff.

und sich den Maximen „Dialog“, „Kooperation“, „Multilateralismus“, „Konfliktprävention“ sowie „Rule of Law“ und „Verrechtlichung“ verschreiben. „Als Zusammenschluss von 25 Staaten mit über 450 Millionen Einwohnern muss Europa bereit sein, Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mitzutragen.“

- Das Dokument zählt jedoch auch eine Reihe von „Hauptbedrohungen“ auf, nämlich:
 - den Terrorismus,
 - die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, womöglich gar die Inbesitznahme durch Terroristen,
 - regionale Konflikte (in deren Verlauf auch zunächst kaum beteiligte Staaten massive Schäden zugefügt bekommen können),
 - das Scheitern von Staaten (u. U. mit der Folge, dass Terroristenorganisationen sie nutzen können) und die Organisierte Kriminalität.

Die Abwehr dieser Bedrohungen kann auch ein Handeln der Union jenseits ihrer eigenen Grenzen erfordern, das militärische und andere Aktionen umfasst.

Gewaltanwendung kann als ultima ratio unumgänglich sein.

Über die Abwehr dieser Bedrohungen und erforderlichen Maßnahmen hinaus betont der Text

- zum einen die Notwendigkeit der Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft der EU (einschließlich der Balkan- und der Kaukasusregion sowie des Nahen Ostens), und
- zum anderen die Notwendigkeit der Entwicklung einer normativ gestärkten Weltordnung mit effektiv funktionierenden Institutionen, gemäß dem Prinzip des Multilateralismus.⁵²

⁵² „Die Charta der Vereinten Nationen bildet den grundlegenden Rahmen für die internationalen Beziehungen...“ - „... Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln ist für Europa ein vorrangiges Ziel.“

Damit ist auch eine Distanzierung von der 2002 publizierten „Nationalen Sicherheitsstrategie“ der USA ausgesprochen (siehe die auszugsweise Übersetzung ins Deutsche in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2002, S. 1505ff.). Diese „NSS 2002“ bejahen den „Multilateralismus“ und die Verrechtlichung der internationalen Politik nur insoweit, wie diese Strategien im Dienst der eigenen Interessen der USA instrumentalisierbar sind, außerdem behalten sich die USA, dem Dokument zufolge, unilaterale Aktionen

Unmissverständlich wird erklärt: Es sei das Ziel der Union und ihrer Mitgliedsstaaten,

„... eine stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung zu schaffen ...

der beste Schutz für unsere Sicherheit ist eine Welt verantwortungsvoll geführter demokratischer Staaten,

die bestgeeigneten Mittel zur Stärkung der Weltordnung sind

die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung,

die Unterstützung von sozialen und politischen Reformen,

die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch,

die Einführung von Rechtsstaatlichkeit

und der Schutz der Menschenrechte.“

Die Bereitstellung militärischer Kapazitäten und die Bereitschaft, sie gegebenenfalls auch einzusetzen, ist von Kritikern als ein Schritt zur „Militarisierung“ der Union bezeichnet worden. Man kann demgegenüber argumentieren, dass ohne solche Vorkehrungen und ihre Nutzung erfahrungsgemäß Konflikteindämmung nicht funktioniert, weswegen die entsprechende Positionierung der Europäischen Union ihren Charakter als Friedensmacht nicht aufhebt.⁵³

Fünf Jahre nach der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ hat die EU einen Bericht über deren Umsetzung vorgelegt.⁵⁴ Mit Befriedigung wird erklärt, die EU bleibe „ein Anker der Stabilität“, und sie habe

ebenso vor wie die präemptive Anwendung militärischer Gewalt als „antizipatorische Selbstverteidigung“ – schon dann, wenn „potenzielle Gegner“ auf eine militärische Gleichstellung mit den USA ausgehen. Vgl. dazu Hanns W. Maull, Die „Zivilmacht Europa“ bleibt Projekt, in: „Blätter für deutsche und internationale Politik“ ebd. S. 1467ff.

⁵³ Siehe in diesem Sinn stellvertretend Hans-Georg Ehrhardt, Leitbild Friedensmacht? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Herausforderung der Konfliktbearbeitung, in: Ders. (Hrsg.), Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Baden-Baden 2002, S. 243ff., hier S. 255f.: „Die Konflikte haben heute einen anderen Charakter als zu Zeiten des Ost-West-Konflikts; sie sind komplexer und diffus, wirken eher indirekt und schleichend, haben aber letztlich doch einen zersetzenden Einfluß auf die internationale Ordnung. Die Antwort darauf muß... ein neues Kooperationsverhältnis sowohl zwischen Militär, Polizei und zivilen Akteuren umfassen, als auch zwischen den internationalen Organisationen. Die Entwicklung entsprechender Fähigkeiten und ihre Einbindung in eine umfassende Strategie der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung durch die EU entspringt also der realpolitischen Notwendigkeit, dass Sicherheit und Stabilität im Zeitalter der Globalisierung nur so gewährleistet werden können. Je besser sich die EU-Staaten darauf einstellen, desto größer wird die Chance, dass sich die EU als Friedensmacht etabliert.“

⁵⁴ Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel (Dokument S407/98 vom 11. Dezember 2008).

zur Mehrung der Sicherheit in der Welt beigetragen. Dafür wird eine Reihe von Belegen namhaft gemacht, von den die Demokratie und den Wohlstand fördernden Auswirkungen der Erweiterung über die Entwicklung interregionaler Partnerschaften bis zur Entsendung von mehr als 20 Missionen in Krisengebieten (von der Friedenskonsolidierung in Aceh bis zum Schutz von Flüchtlingen im Tschad). Gleichwohl sei sie neuen Herausforderungen ausgesetzt, und sie müsse „noch kohärenter und aktiver agieren“ und die eigenen „Fähigkeiten noch mehr verstärken. Man könnte die Botschaft, vereinfachend, in die Worte fassen: „Wir waren und sind schon recht gut, aber wir müssen noch besser werden.“

7. Die EU als kollektiver Akteur? Die Diskrepanz zwischen Proklamationen und Realitäten

Ist die Europäische Union wirklich eine so potente und zu kohärentem Einsatz eines massiven Potenzials fähige Friedensmacht, wie man sich das wünschen möchte, und wie es auch die Initiatoren des zu diesem Band führenden Projekts für notwendig halten?⁵⁵

Soll darüber diskutiert werden, ob und wie die Europäische Union, für Europa handelnd, als Friedensmacht in Erscheinung treten kann, dann ist ein nicht bei Proklamationen des Wünschenswerten hängen bleibender Blick auf ihre tatsächlichen Möglichkeiten, auf die derzeit so unzulängliche Weltfriedensordnung mitgestaltend einzuwirken, unumgänglich; und auch ein Blick darauf, welche Probleme sie hat, diese Möglichkeiten effektiv und effizient wahrzunehmen.

Dazu reicht es kaum aus, sich zu vergegenwärtigen, was die Union sich im Sinn ihrer vertraglich fixierten Prinzipien und Zielsetzungen vorgenommen hat.

Aber auch ein doch recht selbstzufrieden klingender, das Wirken in schöneren Farben darstellender Rechenschaftsbericht über die bisherige Umsetzung der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ wird den Erfordernissen schwerlich voll gerecht.

⁵⁵ Am Anfang der Diskussionen darüber stand die These eines der Initiatoren, die Europäische Union müsste die Rolle eines „Föderators“ übernehmen, der die in der Welt bestehenden Demokratien zu einer sich in den Dienst des Weltfriedens stellenden Aktionsgemeinschaft zu übernehmen hätte, und dazu müsste sie sich zunächst selbst zu einem Bundesstaat umformen, um die gebündelte Macht optimal zur Geltung zu bringen.

Ein Dutzend Jahre nach dem Abschluss der Verträge von Rom, vor vier Jahrzehnten, erschien ein recht lehrreiches Buch über die Europäische Gemeinschaft unter dem Titel „Europe’s Would-Be Polity“. Der Titel betonte sinnfällig die Diskrepanz zwischen dem, was die Gründerväter als notwendiges Ziel ins Auge gefasst hatten, und dem, was die „Kunst des Möglichen“ bis dahin erreicht hatte, ohne dass die Autoren die realen Errungenschaften irgendwie kleinzureden versucht hätten.⁵⁶

Vergleicht man die im vorigen Abschnitt referierten, eher hochgemut klingenden Prinzipien und Ziele mit den tatsächlich gegebenen und wahrgenommenen Möglichkeiten des Handelns, dann kann man versucht sein, in Analogie zu dem Buchtitel von 1970 die Union, so wie sie heute verfasst ist, als eine „Möchtegern-Friedensmacht“ zu charakterisieren.

Das klingt so despektierlich, dass es eingehender begründet und belegt werden muss.

Verglichen mit der eher auf die Ausarbeitung und Billigung von Texten ausgerichteten „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ) war die durch das Maastrichter Vertragswerk begründete „GASP“ bereits ein erheblicher Fortschritt.

Schon ihre Bezeichnung ist indessen missverständlich. Das Etikett „Gemeinsame Politik“ steht in der EU-Terminologie für ganz unterschiedliche Dinge.

Zu der einen Art gehören beispielsweise die Binnenmarktpolitik, die Gemeinsame Agrarpolitik und die Gemeinsame (Außen-)Handelspolitik. Dabei handelt es sich um „vergemeinschaftete“ Aufgaben, zu deren Bewältigung die zuständigen Unionsorgane eigenständige Hoheitsbefugnisse übertragen bekamen. An der Willensbildung über die Ausübung dieser Befugnisse sind zwar in aller Regel Vertreter der Mitgliedsstaaten (v. a. ihrer Regierungen) beteiligt, aber in diesen Bereichen weist die „Gemeinsame Politik“ supranationale Elemente auf; auch dadurch, dass an der Formulierung und an der Durchführung Organe teilnehmen, die nur dem Gesamtinteresse der Union verpflichtet und von Weisungen mitgliedersstaatlicher Instanzen freigestellt sind – die Europäische Kommission, das Europäische Parlament), erst recht der Europäische Gerichtshof.

⁵⁶ Leon N. Lindberg / Stuart A. Scheingold, *Europe’s Would-Be Polity*, Englewood Cliffs, N.J. (USA) 1970.

Die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ entspricht hingegen dem anderen Typus sogenannter „gemeinsamer Politiken“. Sie liegt wesentlich in den Händen der Regierungen, die in Ausübung ihrer „souveränen“ Willensfreiheit zusammenarbeiten, wenngleich sie dabei an gewisse Vertragsbestimmungen gebunden sind. Dabei gehört jedoch keines der supranationalen Organe (Kommission, Parlament, Gerichtshof) zu den an der Formulierung und Durchführung der Politik wirklich mitbestimmend beteiligten Mitspielern.⁵⁷

Die „GASP“ ist infolge ihrer intergouvernementalen Struktur weit mehr als andere sogenannte „Gemeinsame Politiken“ auf das jeweilige, manchmal sehr prekäre Einvernehmen der Regierungen angewiesen und sie absorbiert, wie erwähnt, keineswegs die eigenständigen Außenpolitiken der Mitgliedsstaaten.⁵⁸ Erst recht gilt das für die „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP), die einen „integralen Bestandteil“ der GASP bildet.⁵⁹ Gerade im Blick auf die friedenspolitische Rolle der EU verdient sie Augenmerk:

Die GSVP soll der Erfüllung zweier Hauptaufgaben dienen:

- Erstens der „schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ der Union, die u.U. auch zu einer „gemeinsamen Verteidigung“ führt.
- Zweitens der Sicherung einer „auf zivile und militärische Mittel gestützte[n] Operationsfähigkeit“ der EU, wozu die Mitglieds-

⁵⁷ Es gibt übrigens – gewissermaßen zwischen diesen beiden Strukturmustern – auch noch sogenannte „Gemeinsame Politiken“, in deren Rahmen unterschiedliche Verfahren praktiziert werden, für manche Entscheidungsbereiche gelten „gemeinschaftliche“ (wie in der Agrar- oder Handelspolitik), für andere eher intergouvernementale (wie in der GASP). Das gilt z. B. für die Umweltpolitik.

⁵⁸ Das wurde bei der Reform von Lissabon bekräftigt: Für das Amt des „Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ wurde nicht (wie es der Verfassungsentwurf vorsah) die Bezeichnung „Außenminister“ eingeführt. Insbesondere enthält die „Schlussakte“ zum Lissabon-Vertrag zwei ausdrückliche Erklärungen, denen zufolge die Neuregelungen weder die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten für die Formulierung und Durchführung ihrer Außenpolitik noch ihre nationale Vertretung in Drittländern und internationalen Organisationen berühren. Außerdem wird betont, dass die neuen Formulierungen über die GASP der Kommission keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen übertragen und dass sie auch die Rolle des Europäischen Parlaments nicht erweitern (Erklärungen Nr. 13 und 14).

⁵⁹ Art. 42ff. des EU-Vertrags in der Fassung von Lissabon.

staaten der Union entsprechende „zivile und militärische Fähigkeiten zur Verfügung“ stellen.⁶⁰

Zwar erweckt die Aufgabenstellung der GASP, einschließlich jener der GSVP, den Eindruck einer außerordentlich weitgehenden Befähigung der Union zu ihrem auswärtigen Handeln.

Aber man darf sich dadurch nicht täuschen lassen: Schon anlässlich der formellen Einführung der GASP durch das Vertragswerk von Maastricht wurde auf das Missverhältnis zwischen der Weckung hoher Erwartungen (einerseits), den bescheidenen Chancen, diesen Erwartungen zu entsprechen (andererseits), hingewiesen. In der Fachdiskussion war man sich einig: Je näher ein Aufgabenfeld oder ein Politikbereich den traditionellen Sanktuarien der nationalen Souveränität liegt, desto mehr zögern die Mitgliedsstaaten, ihn einem im prägnanten Sinn integrierten Regime zu unterwerfen, ihn also zu supranationalisieren. Die pointierteste Aussage dazu lautet: „Nur eine Bundesstaatsgründung würde zu einer eigenständigen Außen- und Sicherheitspolitik führen können.“⁶¹ Davon ist die EU heute weiter denn je entfernt.

Wie gesagt: Die „GASP“ ist nicht etwa in dem Grad „vergemeinschaftet“ wie die Agrar-, die Binnenmarkt- oder die Außenhandelspolitik, von der Vergleichbarkeit mit der Außenpolitik eines Staates zu schweigen. So ist auch nach der Reform von Lissabon die seit langem diskutierte Frage nicht eindeutig beantwortbar: „Ist die EU nur ein erweiterter Handlungsrahmen für die jeweilige Außenpolitik ihrer 27 Mitglieder, oder gibt es, bzw. entwickelt sich, eine eigenständige außenpolitische Handlungsfähigkeit jenseits der Mitgliedsstaaten?“⁶²

Üblicherweise werden für diese Alternative zwei Begriffe einander gegenübergestellt:

Die der „internationalen Arena“ und die des „kollektiven Akteurs“. Die Qualität eines Letzteren hat vor allem ein funktions-

⁶⁰ Der Katalog jener Vorhaben, um deretwillen diese „Fähigkeiten“ im Rahmen von „Missionen“ der Union außerhalb ihres Territoriums eingesetzt werden sollen, wurde bereits im vorigen Abschnitt wiedergegeben; siehe S. 73f.

⁶¹ So, stellvertretend: Dieter Freiburghaus, *Wohin des Wegs, Europa?*, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 257.

⁶² Die Formulierung nach: Annegret Bendiek/Heinz Kramer, *Die EU als globaler Akteur*, Berlin, April 2009, S. 16 (SWP-Studie S 12/2009 der Stiftung Wissenschaft und Politik).

fähiger Staat mit allen Befugnissen, Instrumenten und Ressourcen für ein kohärentes Handeln „nach außen“.

Einem weniger stark integrierten Gebilde, also ein Staatenverbund wie die EU, kann man diese Qualität nach Maßgabe folgender Erfordernisse zusprechen:⁶³

- eine Orientierung der Mitglieder an denselben Werten und Prinzipien,
- die Fähigkeit, gemeinsam politische Prioritäten zu setzen und eine konsistente Politik zu formulieren, der das kollektive Handeln entspricht (das bedeutet auch: gemeinsame Interessen zu formulieren),
- die als legitim anerkannte Befugnis der Organe zu solchen Entscheidungen (das sollte dann auch die Akzeptanz der gemeinsamen Politik durch die Bürgerinnen und Bürger bewirken),
- die Verfügbarkeit der zur Umsetzung der Entscheidungen erforderlichen Ressourcen und Instrumente, sowie die Fähigkeit und den Willen, diese zu nutzen (was die Bereitschaft einschließt, die entsprechenden Lasten zu tragen und über ihre Verteilung verbindlich zu entscheiden),
- die Fähigkeit, effektiv und kohärent mit anderen im internationalen System präsenten und wirkenden Akteuren zu interagieren (einschließlich z. B. der aktiven Präsenz in internationalen Organisationen und deren Organen durch direkte oder indirekte Repräsentanten, also etwa durch Vertreter eines Mitgliedsstaats, die die Positionen der Gesamtheit geltend machen),
- die Anerkennung des eigenen Akteurcharakters durch andere Akteure (so dass potente Mitglieder des internationalen Systems nicht versuchen, sich nur mit einzelnen Mitgliedern des Verbundes auseinanderzusetzen und zu einigen, bzw. dass derartige Versuche erfolglos bleiben).

Im Sinn einer vereinfachenden Pauschalformel könnte man sagen: Die Kollektivakteurs-Qualität hängt davon ab,

⁶³ Dies ist eine Modifizierung des Merkmalskatalogs von Mathias Jopp/Peter Schlotter, Die Europäische Union – ein kollektiver außenpolitischer Akteur?, in: Dieselben (Hrsg.), Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden 2008, S. 9ff., hier S. 11f.

- inwieweit erstens die Beteiligten (d. h. sowohl die Mitgliedsstaaten wie auch die Unionsorgane) willens und imstande sind, eine kollektive Identität zustande kommen zu lassen oder gar deren Herausbildung aktiv zu betreiben,
- und zweitens davon, inwieweit auf dieser Basis Vorkehrungen zum effektiven gemeinsamen Handeln bereitgestellt und genutzt werden.

Die Effektivität setzt wiederum Kohärenz voraus. Diese ist dann prekär,

- wenn das „auswärtige Handeln“ in den Händen unterschiedlicher Organe und Amtsträger liegt und sich nach unterschiedlichen Vertragsbestimmungen richtet,
- und wenn nicht nur zwischen solchen Unionsamtsträgern, sondern auch zwischen diesen und (verschiedenen) Mitgliedsstaaten ein Agieren mit verteilten Rollen praktiziert wird.

In der Fachdiskussion hat man versucht, eine Art Stufenleiter vom Kommunikations- und Interaktionsregime (mit „Arena“-Charakter) bis zum „perfekt“ agierenden kollektiven Akteur zu konstruieren.⁶⁴ Es können unterschiedliche Kriterien kumulativ herangezogen werden, wie

- der Grad des Einvernehmens über die Prinzipien und „Werte“,
- der Grad des Einvernehmens über die Einschätzung der internationalen Situation (einschließlich der Bewertung von aktuellen Gefahren und Chancen sowie der mutmaßlich wirksamen Entwicklungstrends),
- der Grad der normativen Bindekraft der Institutionen (also der Loyalitätsbereitschaft),
- insbesondere aber die Frage, inwieweit die formulierte Politik (die nicht immer mit der öffentlich proklamierten Version übereinstimmen muss) Kohärenz aufweist.

Die in der Fachdiskussion gängigen Befunde unterscheiden sich erheblich.

Die Außenpolitik der EU „gilt als wenig handlungsfähig, langsam in ihren Reaktionen, inhaltlich beschränkt auf das, was sich als

⁶⁴ Grundlegend zum Ansatz: Fritz W. Scharpf, *Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen 2000.

kleinster gemeinsamer Nenner aus den Interessen der Mitgliedsstaaten ergibt.“⁶⁵ Gelegentlich wurde die GASP geradewegs als das Gegenteil dessen bezeichnet, was sie sein sollte.⁶⁶

Andere Autoren urteilen freundlicher: Die Außenpolitik der EU sei längst nicht nur ein „diplomatisches Netzwerk mit akzidenteller und wenig ausgeprägter Kohärenz“, sie sei vielmehr auf dem Weg zur Qualität eines kollektiven Akteurs ein gutes Stück vorangekommen, und weitere Fortschritte seien zu erwarten.⁶⁷

Dafür werden unterschiedliche Erklärungen geboten, u. a.

- die ausdrückliche Beauftragung bestehender Organe mit Angelegenheiten der Außenpolitik (so z. B. im Vertrag von Lissabon, die Betrauung des Europäischen Rates mit der Bestimmung der strategischen Interessen sowie der Ziele und der allgemeinen Leitlinien der GASP) einschließlich der entsprechenden Beschlussfassung;
- die Einrichtung neuer Organe und Gremien (wie der „Hohe Vertreter“ für die GASP, das Politische und Sicherheitspolitische Komitee);
- die Zusammenführung der verschiedenen Bereiche des „auswärtigen Handelns“ (insbesondere durch die „Doppelhut“-Regelung für den „Hohen Vertreter“, der nun auch Vizepräsident der Kommission ist, und durch die Verpflichtung des Hohen Vertreters und des Rates für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union „zu sorgen“;
- die im Lauf der Zeit zu verzeichnende Akkumulierung von Beschlüssen, aus der sich ein gemeinsamer Bestand an einvernehmlich definierten Positionen und Interessen ergebe („acquis politique“). Dieses relativ feste Gefüge ist allerdings einer gewissen Versteinerungstendenz ausgesetzt; das bewirkt eine spezifische Schwerfälligkeit; Revisionen sind mühsam; vor dem Aufschneiden von Paketen, die in der Vergangenheit einvernehmliche Beschlüsse ermöglichten, scheut man in der EU seit jeher zurück;
- die aus der jahrelangen intensiven, zunehmenden Kommunikation und Interaktion von Verantwortungsträgern ergebende

⁶⁵ Mathias Jopp/Peter Schlotter 2008 (s. Anm. 63), S. 15.

⁶⁶ Philip H. Gordon, Europe's Uncommon Foreign Policy, in: International Security Jg. 22 (1997), Heft 3, S. 74ff.

⁶⁷ Mathias Jopp/Peter Schlotter 2008 (s. Anm. 63), S. 381.

Annäherung von Sichtweisen und Einstellungen, die in die Formulierung außenpolitischer Interessen eingehen – sozusagen eine tertiäre Sozialisation, die zur allmählichen Formierung einer außen- und sicherheitspolitischen Identität beiträgt.

Dass es über die Zulänglichkeit oder Unzulänglichkeit der erreichten Gemeinsamkeit des Denkens und Handelns unterschiedliche Urteile gibt, kann schon im Hinblick darauf nicht wundernehmen, dass schon bald nach dem Beginn der Integration die Zielvorstellungen über einen Bundesstaat ad acta gelegt worden sind, woraufhin stets ein deutlicher Dissens über die anzuzielende Finalität des Integrationsprozesses bestand. Deshalb waren seither alle vertraglichen Übereinkünfte so gestaltet, dass Weiterentwicklungen in unterschiedliche Richtungen möglich blieben, aber auch so, dass sie in der jeweils geltenden Fassung unterschiedlich ausgelegt werden konnten. Das führte immer wieder zu „Verfassungskrisen“. Zu deren Behebung wurde oft der Europäische Gerichtshof angerufen – mit bemerkenswerten Folgen: Erstens rang sich der Gerichtshof immer wieder zu klaren, häufig sehr integrationsgeneigten Urteilen durch. Zweitens wurden die Judikate von den Mitgliedsstaaten in aller Regel widerspruchlos akzeptiert. Das führte zu einer erheblichen Stärkung des Integrationsystems.⁶⁸

Anders als die supranational imprägnierten „Gemeinsamen Politiken“ unterliegen die GASP und die GSVP nicht dem Kontrollregime des Europäischen Gerichtshofs. Ein für die Entwicklung der meisten „internen Politiken“ der Union bislang überaus effektiver Dissensbewältigungsfaktor bleibt daher im Rahmen der GASP und der GSVP aus dem Spiel. Diese beiden „gemeinsamen Politiken“ bleiben Sache in den Händen der mitgliedsstaatlichen Regierungen. Mangelndes Einvernehmen kann nicht dem Gerichtshof unterbreitet werden.⁶⁹

⁶⁸ Da der Lissabon-Vertrag eine ganze Reihe von Unausgewogenheiten und Ambiguitäten aufweist, muss mit weiteren „Verfassungskrisen“ gerechnet werden, aber nicht mehr mit dem Erfolg der bislang so eleganten Bewältigungsstrategie der Transformation zu Rechtsauslegungsproblemen.

⁶⁹ Als sich vor Jahrzehnten die Mitgliedsstaaten nicht über die Ausgestaltung der Gemeinschaft im EWG-Vertrag aufgetragenen „Gemeinsamen Verkehrspolitik“ einigen konnten, führte das zu einer Untätigkeitsklage (der Gerichtshof zog sich allerdings ‚mit dem Hinweis auf das politische Ermessen‘ aus der Affäre).

Daran ändert auch die letzte Reform der Union wenig. Die Neuregelungen rationalisieren die intergouvernementale Zusammenarbeit; ob sie die Regierungen einem neuen Druck in Richtung auf Vergemeinschaftung und Identitätsbildung aussetzen, ist zweifelhaft.

Eine neue Analyse konstatiert sogar das Ende der Idee einer einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.⁷⁰ Dies wird mit folgenden Hinweisen begründet:

- Die bereits seit geraumer Zeit bestehende Tendenz „strategische Partnerschaften“ und „interregionale Dialoge“ einzuleiten, ist von bestimmten Interessen einzelner Mitgliedsstaaten (oder Staatenkoalitionen innerhalb der Union) getragen, sie ist ein Indiz (nicht das einzige!) dafür, die GASP als Instrument der strategischen Interessen einzelner Staaten zu nutzen.
- Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag eine klare Warntafel gegen eine weitere Europäisierung der GASP aufgestellt.⁷¹
- Die hier bereits erwähnten Erklärungen Nr. 13 und 14 zum Lissabonner Vertragswerk bekräftigen das Nein zur Vergemeinschaftung.
- Der Gedanke, der durch das „Geleitzugprinzip“ (das langsamste Schiff bestimmt die Geschwindigkeit) bewirkten Abbremsung des Ausbaus durch die Formierung eines handlungswilligeren und handlungsfähigeren engeren Verbundes entgegenzuwirken, hat im Kontext der „inneren“ Politiken der Union nur geringe Chancen, weil der Unionsvertrag auch in der Lissabon-Fassung für die sogenannte „verstärkte Zusammenarbeit“ hohe Hürden aufrichtet. Anders ist das allerdings im Bereich der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Der Vertrag sieht eine „Ständige strukturierte Zusammenarbeit“ derjenigen Mitgliedsstaaten im Rahmen der Union vor, „die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und

⁷⁰ Annegret Bendiek, Neuer Europäischer Realismus: Abschied von der Idee einer einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik, SWP-Aktuell Nr. 10/2010, (hrsg. von der Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin, 10. Februar 2010.

⁷¹ Die Europäische Union ist ein „Verbund souveräner Staaten mit ausgeprägten Zügen exekutiver und gouvernementaler Zusammenarbeit“ (Ziff. 262 des Urteils des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009. Veränderungen dieser Struktur in Richtung einer „staatsanalogen Entwicklung“ gerieten „in Widerspruch zu verfassungsrechtlichen Grundlagen“ (ebd. Ziff. 376).

die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weitere Verpflichtungen“ eingehen.⁷² Eben dies bedeutet im Effekt die Einrichtung einer „Oberliga“, bestehend aus Mitgliedsstaaten, die sich in besonderer Weise als Militärmächte qualifizieren.⁷³

- Die Bestellung von Herman van Rompuy zum Präsidenten des Europäischen Rates und von Baroness Catherine Ashton zur Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik seien unverkennbare Zeichen dafür, dass die für diese Entscheidungen maßgeblichen großen Mitgliedsstaaten nicht den Willen haben, die Union zu stärken.⁷⁴

Das heißt: Die Aussichten dafür sind begrenzt, dass die Europäische Union die bisher beobachtbaren deutlichen Mängel ihres weltpolitischen Agierens überwinden wird.⁷⁵

Das ist nicht etwa eine aus dem Ungefähren kommende Aussage; zu ihrer Begründung bietet sich eine ganze Reihe von Hypothesen an:

- Generell ist der Wille der Mitgliedsstaaten – der „Herren der Verträge“ – zur Vertiefung der Integration schon seit längerer Zeit stark geschwunden. Die „immer engere Union der europäischen Völker“ wird zusehends weniger als die Herausbildung eines politischen Gemeinwesens betrachtet (für das gar nicht unbedingt ein staatsähnlicher Charakter in Aussicht zu nehmen wäre, geschweige denn ein bundesstaatlicher), sondern immer

⁷² Art. 42 Abs. 6 des EU-Vertrags in der Lissabon-Fassung vgl. auch ebd. Art. 46 über die Etablierung dieser Institution, sowie die Bestimmungen des Art. 44 über die Übertragung von Missionen der EU an Gruppen von Mitgliedsstaaten, also über die Bevollmächtigung von „Koalitionen der Willigen“ durch Unionsorgane.

⁷³ Was das für eine Selbstpositionierung der EU als „Friedensmacht“ bedeutet, würde eine eingehendere Erörterung verdienen.

⁷⁴ Inzwischen gibt es Unmutsäußerungen darüber, dass Baroness Ashton bereits kurz nach der Amtsübernahme auf die Mitwirkung an Aktivitäten zur Einpassung der GSVP in die GASP verzichtet hat; es wird ihr unterstellt, dass sie auf die Wahrnehmung ihr nach dem Vertrag zustehenden Befugnisse verzichtet; siehe Martin Winter, Mangelndes Machtbewusstsein: Europas neue Außenministerin Catherine Ashton sorgt gleich zu Beginn ihrer Amtszeit für Verwunderung, weil sie ohne Not Kompetenzen abgibt, in: Süddeutsche Zeitung (München), Ausg. v. 25. 02. 2010, S. 7. – Das Unbehagen über die Amtsführung von Frau Ashton beruht auch darauf, dass ihr Vorgänger, Javier Solana, obschon seine Position – mangels „Doppelhut“ – deutlich schwächer ausgestaltet war, seine Handlungschancen sehr extensiv ausgelegt und benutzt und damit nicht nur das persönliche Renommée gestärkt, sondern auch inhaltlich sehr erfolgreich agiert hat.

⁷⁵ Zu diesen Mängeln vgl. Annegret Bendiek/Heinz Kramer, (Hrsg.), Globale Außenpolitik der Europäischen Union, Baden-Baden 2009; auch: dieselben 2009a (s. Anm. 62).

mehr als ein Instrumentarium zur leichteren und konfliktvermeidenden Verfolgung nationaler Anliegen. Es wäre zu einfach, das auf eine Wiederkehr von Nationalismen zurückzuführen; vielmehr ist die dem Anschein nach stattfindende „Re-Nationalisierung“ des politischen Denkens und Wollens die Folge struktureller Gegebenheiten.⁷⁶

- Die Unwilligkeit zahlreicher Mitgliedsstaaten zu einer Vergemeinschaftung der Außenpolitik, und damit zur vollen Zusammenlegung der entsprechenden Potenzen, wie das zum Ausbau der Europäischen Union zu einer „Großmacht“ mit der Chance zur optimal-effektiven Mitgestaltung der weltpolitischen Verhältnisse nötig wäre, ist nicht nur ein Reflex eben dieses generellen europapolitischen Einstellungswandels, sondern beruht zusätzlich auf besonderen, gerade die Außenpolitik betreffenden Beweggründen. Dabei spielt u. a. der schon erwähnte Umstand eine Rolle, dass gerade die eigenständige außenpolitische Handlungsfähigkeit seit eh und je als ein Kernmerkmal der nationalen Souveränität gilt – ein Verzicht darauf müsste höchst massive Hemmungen überwinden.
- Solange der Qualitätswandel der EU zu einem voll integrierten, sich primär in den Dienst eines europäischen Gemeinwohls stellenden, also gemeinsam definierten „europäischen“ Interessen verpflichteten „kollektiven Akteurs“ nicht stattgefunden hat, ist die Festlegung einer gemeinsamen Politik nur in dieser Weise vorstellbar, dass eine „Vermittlung“ der „nationalen Interessen“ versucht wird, wie sie von den mitgliedsstaatlichen Verantwortungsträgern definiert werden. Dies muss nicht besagen, das außenpolitische Handeln würde nur vom „kleinsten gemeinsamen Nenner“ bestimmt; eine Annäherung der jeweiligen Interessenperzeptionen ist nicht ausgeschlossen. Aber zunächst muss man von nicht unerheblichen Interessensdiskrepanzen ausgehen, deren Zusammenführung und Vermittlung zu einem in sich inkohärenten Handlungsprogramm, vielleicht auch zu Kompromissen (insbesondere zu Formelkompromissen, die tatsächliche

⁷⁶ Hierzu Heinrich Schneider, Die Gretchenfrage an die Mitgliedsstaaten: Sag, wie hast Du's mit der Integration. Working Paper 02/2010 des Instituts für europäische Integrationsforschung der Österr. Akademie der Wissenschaften, Wien, Februar 2010, abrufbar unter: <http://www.eif.oew.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-02.pdf> (Zugriff am 13.10.2010).

Diskrepanzen überdecken), aber nicht ohne Weiteres zu schlüssigen, produktiven Synthesen führen muss.

Nur einige von vielen Diskrepanzen sollen hier namhaft gemacht werden:

- Die interessensbestimmende Rolle geopolitischer Faktoren, v.a. solche, die auf Grund räumlicher Nähe das Interessensprofil bestimmen: beispielsweise das vorrangige Interesse mitteleuropäischer Staaten an den Beziehungen mit dem Osten, das vorrangige Interesse südeuropäischer Staaten an den Beziehungen mit den Mittelmeeranrainern;
- Die unterschiedlichen Einstellungen zur transatlantischen Bindung: einerseits das starke Interesse mancher Mitgliedsstaaten an einer fortbestehenden engen Verklammerung mit den USA, andererseits das starke Interesse mancher Mitgliedsstaaten an einer Unabhängigkeit Europas von amerikanischer Hegemonie oder Bevormundung;
- Interessensdiskrepanzen auf Grund unterschiedlicher Deutungen der Konfliktkonstellation im Nahen Osten (u. a. infolge diskrepanter Einschätzung der angemessenen Einstellungen zu Israel bzw. zu den Palästinensern);
- unterschiedliche Auffassungen betreffend die Umfangsfinalität der EU (wie sie sich in gegensätzlichen Haltungen gegenüber bestimmten Erweiterungsprojekten niederschlagen, etwa in Bezug auf die Türkei oder die Ukraine);
- unterschiedliche Positionen in Bezug auf die vom europäischen Staatenverbund einzunehmende Haltung in Bezug auf den Einsatz militärischer Gewalt: Inwieweit soll sich die EU als „Friedensmacht“ (und sollten sich ihre Mitgliedsstaaten) vom Einsatz militärischer Gewalt soweit wie möglich zurückhalten, inwieweit ist diese Zurückhaltung unangebracht und kontraproduktiv?
- Unterschiedliche Einschätzungen dieser je eigenen Beziehung zu bestimmten Drittstaaten auf Grund weiterwirkender früherer Bindungen oder zurückliegender Erfahrungen (augenfällige Beispiele boten bzw. bieten etwa die diskrepanten Einstellungen, die EU-Mitgliedsstaaten im Zug der Jugoslawien-Krise in den Neunzigerjahren z. B. einerseits Serbien, andererseits Kroatien entgegenbrachten; oder auch nur die gegensätzlichen Einstel-

lungen verschiedener Mitgliedsstaaten gegenüber Russland – soll es als bedrohliche Macht oder als Partner betrachtet werden?

Solche und andere Hindernisse für eine übereinstimmende Interessenformulierung stehen auch im Hintergrund, wenn es zu einem offenen, für die Union eigentlich ziemlich blamablen Dissens kommt – wie in der Frage der Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo.

In Verbindung mit dem Zentralthema des vorliegenden Bandes und dieses Beitrags ist aber vor allem an sehr unterschiedliche Grundeinstellungen verschiedener Mitgliedsstaaten zur Ausrichtung der GASP und der GSVP auf die Friedensmachtrolle Europas zu erinnern: Frankreich und Großbritannien haben als Siegermächte der Weltkriege, als Inhaber des Vetorechts im UNO-Sicherheitsrat und als Inhaber nuklearer Waffensysteme gegenüber dem Einsatz von Streitkräften im Dienste machtpolitischer Ziele allem Anschein nach weit geringere Hemmungen als z. B. Deutschland oder auch die skandinavischen Staaten.⁷⁷

Schon dies bedeutet, dass die Mitgliedsstaaten das breite Spektrum der Ziele, Aufgaben und Instrumente der GASP und der GSVP in sehr unterschiedliche Perspektiven wahrnehmen.

Nimmt man das alles zusammen, dann ergibt sich ein ernüchterndes Fazit:

- Erstens sind die Mitgliedsstaaten nicht bereit, auf die Weiterführung einer nationalen Außenpolitik zu verzichten. Bereits dies engt die Möglichkeiten einer gemeinschaftlichen Politik ein; die erwähnten Erklärungen in der Schlussakte zum Vertragswerk von Lissabon sind nicht nur Floskeln, sondern haben eine durchaus substanzielle Bedeutung.
- Zweitens wollen die Mitgliedsstaaten auch, was die GASP und die GSVP betrifft, das Heft in der Hand behalten.

Die Konsequenz liegt auf der Hand: Die Chancen, dass die Europäische Union in der Wahrnehmung der von ihr in Anspruch genommenen weltpolitischen Rolle zu einem kollektiven Akteur im vollen Sinn weiterentwickelt wird, die das kumulierte Gewicht ihrer Mitgliedsstaaten geltend macht (oder sogar noch ein darüber hinaus-

⁷⁷ Dazu kommt auch die traditionelle britische Bereitschaft, Einstellungen der USA zu teilen oder ihnen zumindest Verständnis entgegenzubringen.

gehendes, gemäß der Formel „Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile“), sind sehr begrenzt.

8. Ausblick

Das sich aus den Darlegungen vor allem des vorangehenden Abschnitts ergebende und nicht besonders erbauliche Fazit sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU dank jahrzehntelanger Bemühungen um die Herausbildung einer koordinierten Außenpolitik deutliche Fortschritte erzielt und auf eine ganze Reihe von internationalen Konflikten und anderen friedensrelevanten Vorgängen hilfreich und friedensförderlich Einfluss ausgeübt hat. Die gestaltende Mitwirkung an einer Weltordnungspolitik blieb jedoch hinter dem, was sich viele an einer friedlichen Zukunft interessierte Zeitgenossen erwarten möchten (vielleicht sogar erwartet haben), deutlich zurück.⁷⁸

Die mangelnde Neigung der Mitgliedsstaaten zur stärkeren Integrationsvertiefung und -verdichtung beruht nicht auf bloßer Unlust oder auf einer ohne viel Mühe überwindbaren Befangenheit in überholten Vorstellungen, wie das überzeugte Europäer gern unterstellen.

Die wohlfeile Aussage, es gelte doch nur, endlich einen entsprechenden „politischen Willen“ aufzubringen, beruht auf einer Unterschätzung der von solchen Entschlüssen abhaltenden Kräfte.⁷⁹

Traditionell waren es tiefgehende Krisen, die den europäischen Einigungsvorhaben Chancen gaben. Die Integration als bisher fortgeschrittenstes Projekt wäre ohne die Erfahrungen des letzten Weltkriegs kaum auf den Weg gebracht worden.

Entsprechendes gilt auch für die UNO.

„Lernen tut weh“ – Innovationen gehen auf Nötigungen zurück, kaum auf die bloße Überzeugungskraft kreativer Ideen.

Am Ende bleiben zum Nachdenken nötige Fragen:

Soll man Europa so schmerzhaft Erfahrungen wünschen, dass es sich daraufhin die für die Mitgestaltung der Weltordnung hinrei-

⁷⁸ Die empirischen Befunde über die Möglichkeiten, eine Vorbildwirkung auf andere Akteure und Interaktionskomplexe auszuüben, so wie es die „Normative Power“-These nahelegt, sind eher enttäuschend; siehe Annegret Bendiek/Heinz Kramer 2009b (s. Anm. 75), hier S. 18f.

⁷⁹ Man sollte sich z. B. daran erinnern, dass gerade in dem traditionell zugunsten der Integrationsvertiefung engagierten Land wie der Bundesrepublik das Verfassungsgericht der Weiterführung dieses Engagements einen massiven Riegel vorgeschoben hat; vgl. Anm. 71.

chende Qualität eines integrierten „Kollektiven Akteurs“ zueigen macht?

Soll man der Menschheit so tiefgehende Katastrophen wünschen, dass sie jenen „Bewusstseinswandel“ anstoßen könnten, den vor nunmehr einem halben Jahrhundert Carl Friedrich von Weizsäcker als unumgängliche Bedingung für das Zustandekommen einer zulänglichen Weltfriedensordnung bezeichnet hat? Soll man auch nur so weitgehende Bedrohungsängste wecken, dass dies zu einer entsprechenden Einstellungsänderung der Menschheit führt?

Haben zivilgesellschaftliche Kräfte die Chance, die Mächtigen unter Druck zu setzen, mit der Folge, dass diese sich zu einem „neuen Denken“ durchringen?

Dennoch sollte es nicht bei bloßen Fragen bleiben. Wahrscheinlich wird es gut sein, das Bewusstsein wach zu halten, dass die Menschheit eine friedlichere, gerechtere und der Solidarität größere Chancen gebende Weltordnung nötig hat, und dass Europa sich besonders dafür einsetzen sollte.

Die Einsicht in die Hemmnisse und Schwierigkeiten darf gleichwohl nicht verdrängt werden. Lähmen darf diese Einsicht freilich nicht.

„Il ne faut pas espérer pour entreprendre, il ne faut pas réussir pour persévérer.“

Man braucht nicht die Hoffnung, um ans Werk zu gehen, und nicht den Erfolg, um daran zu bleiben.

Literatur

Bendiek, Annegret (2010): „Neuer Europäischer Realismus: Abschied von der Idee einer einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik“, in: *SWP-Aktuell* Nr. 10, 10. Februar.

Bendiek, Annegret/Kramer, Heinz (2009a): *Die EU als globaler Akteur*. Berlin.

Bendiek, Annegret/Kramer, Heinz, Hg. (2009b): *Globale Außenpolitik der Europäischen Union*. Baden-Baden.

Byers, Michael/Nolte, Georg, Hg. (2003): *United States Hegemony and the Foundations of International Law*. Cambridge.

Cameron, Fraser (2004): „Europas neue Sicherheitsstrategie“, in: *Internationale Politik* Nr. 1, 39-59.

Czempiel, Ernst-Otto (1991): *Weltpolitik im Umbruch*. München.

Czempiel, Ernst-Otto (1994): *Die Reform der UNO: Möglichkeiten und Mißverständnisse*. München.

- De la Serre, François (1989): „Das Ausmaß nationaler Anpassung an die EPZ“, in: Pijpers, Alfred/Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang, Hg.: *Die Europäische politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren*. Bonn, 237-256.
- Dörr, Oliver (2004): „Gewalt und Gewaltverbot im modernen Völkerrecht“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 43, 14-20.
- Duchêne, François (1973): „Die Rolle Europas im Weltsystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz“, in: Max Kohnstamm/Wolfgang Hager (Hg.), *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?* Frankfurt a. M. 1973, 11-35.
- Ehrhardt, Hans-Georg (2002): „Leitbild Friedensmacht? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Herausforderung der Konfliktbearbeitung“, in: Ehrhardt, Hans-Georg, Hg.: *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Baden-Baden, 243-257.
- Ehrhardt, Hans-Georg (2005): „Die EU und das Leitbild ‚Friedensmacht‘“, in: Jäger, Thomas et al., Hg.: *Transatlantische Beziehungen*. Wiesbaden, 87-99.
- Ehrhardt, Hans-Georg (2007): „Friedensmacht in Aktion? Der Militäreinsatz in der DR Kongo zwischen Symbolik, Realpolitik und kosmopolitischem Engagement“, in: Ehrhardt, Hans-Georg/Jaberg, Sabine/Riuke, Bernhard/Waldmann, Jörg, Hg.: *Die Europäische Union im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden, 148-161.
- Freiburghaus, Dieter (2000): *Wohin des Wegs, Europa?* Bern/Stuttgart/Wien.
- Galtung, Johan (1973): *A Superpower in the Making / Kapitalistischer Großmacht Europa – oder: Die Gemeinschaft der Konzerne*. Hamburg: Reinbek.
- Gordon, Philip H. (1997): „Europe’s Uncommon Foreign Policy“, in: *International Security* 22(3), 74-100.
- Holl, Karl (1978): „Pazifismus“, in: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart, Hg.: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4. Stuttgart, 767-787.
- Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (2008): „Die Europäische Union – ein kollektiver außenpolitischer Akteur?“, in: Jopp, Mathias/Schlotter, Peter, Hg.: *Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur*. Baden-Baden, 9-32.
- Keohane, Robert O./Nye Joseph S. (?1989): *Power and Interdependence*. Glenview, Ill.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. (1972): *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Mass..
- Kohnstamm, Max/Haager, Wolfgang, Hg. 1973: *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?* Frankfurt a. M..
- Krakau, Knud (1967): *Missionsbewusstsein und Völkerrechtsdoktrin in den Vereinigten Staaten von Amerika*. Frankfurt a. M./Berlin.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (1970): *Europe’s Would-Be Polity*. Englewood Cliffs, NJ.

- Lipgens, Walter (1985-1990): *Documents on the History of European Integration*, Bd. 1-4. Berlin/New York.
- Lipgens, Walter (1986): *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung*. Bonn.
- Manners, Ian (2002): "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", in: *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258.
- Mauß Hanns W. (1993): „Zivilmacht Bundesrepublik? Das neue Deutschland in der internationalen Politik“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 38(8), 934-948.
- Maurice, Charles (1814): *Herzog von Talleyrand "Instructions du Roi Louis XVIII à son Ambassade au Congrès de Vienne"*. Septembre 1814.
- Menk, Thomas Michael (1992): *Gewalt für den Frieden*. Berlin.
- Rinke, Bernhard (2006): *Die beiden großen deutschen Volksparteien und das „Friedensprojekt Europa“: Weltmacht, Zivilmacht, Friedensmacht?* Baden-Baden.
- Röttgers, Kurt (1989): „Pazifismus“, in: Ritter, Joachim/Gründer, Karlfried: *Histor. Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 7. Basel, Sp. 218-229.
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen.
- Schneider, Heinrich (2010): *Die Gretchenfrage an die Mitgliedsstaaten: Sag, wie hast Du's mit der Integration*. Working Paper 02/2010 des Instituts für europäische Integrationsforschung der Österr. Akademie der Wissenschaften, Wien, Februar 2010, online unter: <http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-02.pdf> (Zugriff am: 13.10.2010).
- Schwarzenberger, Georg (1955): *Machtpolitik*. Tübingen.
- Senghaas, Dieter (1992): *Friedensprojekt Europa*. Frankfurt a. M.
- Varwick, Johannes (2004): „Die Reform der Vereinten Nationen – Weltorganisation unter Anpassungsdruck“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 43, 37-45.

Österreich in der Europäischen Union

Wolfgang Wolte

1. Einleitung

Ein Österreicher, der im Jahr 1931 geboren wurde, 1955 in das Außenministerium (damals noch eine Sektion des Bundeskanzleramtes) eintritt und bis einschließlich 1996 die Freude und die Ehre hat, im Dienste seines Landes tätig zu sein, kann, wenn ihm hierzu Gelegenheit geboten wird, im Rückblick auf Jahrzehnte bewussten Miterlebens des internationalen Geschehens am ehesten in einer Art impressionistischen Panoramas Erinnerungen, Eindrücke, Beobachtungen, Überlegungen abrufen und wiedergeben.

In erster Linie kommt es da wohl nicht auf eine sorgfältige Organisation des Materials an, sondern auf eine sehr persönlich gestaltete Übersicht über das Erfahrene, begleitet von der Absicht, die Brücke von Vergangenen zur Gegenwart und zur Zukunft zu schlagen.

Dabei kann es gewiss auch zu Überschneidungen und Wiederholungen kommen: Manche Einsichten sind ja auch so wichtig, dass sie einer mehrfachen Erwähnung durchaus würdig sind.

Wenn man Zeitzuge des Zweiten Weltkrieges und der späteren Entschlossenheit zum Frieden ist, fällt es schwer, in der Europa-Frage ganz objektiv zu sein: Man will vor allem das Positive und Ermutigende, weniger die Enttäuschungen und Fehler sehen. Im Vordergrund soll das großartige Erreichte stehen und das Vertrauen in eine gute Fortführung des Werkes.

Ein optimistischer Europäer erlebt jedes menschliche Versagen in Sachen Europa, jedes Vergehen gegen den Geist des Einigungswerkes, als beinahe persönliche Enttäuschung.

Und doch: Sollte wider jede Hoffnung und Vernunft unerwartet der monumentale Bau zu bröckeln beginnen, sollte er selbst zerbrechen, er hätte seine historische Mission in einer bestimmten Phase der Geschichte erfüllt.

Nichts von dem sollte verloren gehen, was für Österreichs Entwicklung seit 1945 maßgebend war und gleichzeitig nach wie vor Gültigkeit hat, sowohl für Österreich selbst wie auch für die Zukunft Europas. Und hier stößt man bei aufmerksamer Lektüre auf erstaunliche Kontinuität.

2. Europa auf dem Weg in eine neue Zukunft

Über Jahrhunderte war die Geschichte Europas bestimmt von der Sehnsucht nach Frieden und der Wirklichkeit blutiger Kriege. Verschiedene Versuche, den Friedenstraum zu erfüllen und (politisch, philosophisch, religiös, geistig) zu fördern, schlugen fehl.

Im 20. Jahrhundert gewinnt die **Friedensbewegung** mit den österreichischen Nobelpreisträgern Bertha von Suttner und Alfred Fried an Dynamik. Richard Coudenhove-Kalergi kann mit seinen Überlegungen zu Paneuropa weltweite Aufmerksamkeit erzielen.

Und dann kam 1945.

Die Zeit der Worte und Bekenntnisse, so wichtig und inspirierend sie gewesen sein mögen, war vorbei.

Mit seiner berühmt gewordenen Rede vor der Akademischen Jugend in Zürich im Jahr 1946 gelingt es Winston Churchill, eine neue Tonart der **Versöhnung und Vernunft** einzuschlagen:

„Der Schuldige muss bestraft werden. Deutschland muss der Macht beraubt werden, sich wieder zu bewaffnen und einen neuen Angriffskrieg zu entfesseln. Aber wenn all das getan worden ist, so wie es getan werden wird, so wie man es bereits jetzt tut, dann muss die Vergeltung ein Ende haben. Dann muss das stattfinden, was Gladstone vor vielen Jahren ‚einen segensreichen Akt des Vergessens‘ genannt hat. Wir alle müssen den Schrecknissen der Vergangenheit den Rücken kehren. Wir müssen in die Zukunft schauen. Wir können es uns nicht leisten, den Hass und die Rachegefühle, welche den Kränkungen der Vergangenheit entsprangen, durch die kommenden Jahre mitzuschleppen.

Wenn Europa vor endlosem Elend und schließlich vor seinem Untergang bewahrt werden soll, dann muss es in der europäischen Völkerfamilie diesen Akt des Vertrauens und diesen Akt des Ver-

gessens gegenüber den Verbrechen und Wahnsinnstaten der Vergangenheit geben.“

Es geht Churchill offensichtlich darum, sicherzustellen, dass das Vergangene nicht das Bemühen um eine gemeinsame Zukunft behindern darf. In diesem Sinne fordert er einen Akt des Vertrauens, ohne den menschliches Zusammenleben letzten Endes nicht möglich ist.

1950 veröffentlicht der französische Außenminister **Robert Schuman** die nach ihm benannte Erklärung, mit der eine neue Basis für die Zukunft des Kontinents gelegt werden soll. Der 9. Mai wird als Europatag der europäischen Einigung begangen. Vertrauen im weitesten Sinne wird auch hier vorausgesetzt.

Nicht „über die Kultur“ – wie es Jean Monnet, einem der Gründungsväter der Einigung, fälschlich in den Mund gelegt wurde – sollte das Einigungswerk angegangen werden, sondern über die Schaffung harter wirtschaftlicher Tatsachen.

1957 wird in Rom der Vertrag über die **Europäische Wirtschaftsgemeinschaft** unterzeichnet, dessen Präambel hier zitiert sei:

„[...] in dem festen Willen, die Grundlage für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen,

entschlossen, durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen,

in dem Vorsatz, die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben,

in der Erkenntnis, dass zur Beseitigung der bestehenden Hindernisse ein einverständliches Vorgehen erforderlich ist, um eine beständige Wirtschaftsausweitung, einen ausgewogenen Handelsverkehr und einen redlichen Wettbewerb zu gewährleisten,

in dem Bestreben, ihre Volkswirtschaft zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern,

in dem Wunsch, durch eine gemeinsame Handelspolitik zur fortschreitenden Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beizutragen,

in der Absicht, die Verbundenheit Europas mit den überseeischen Ländern zu bekräftigen, und in dem Wunsch, entsprechend den

Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen den Wohlstand der überseeischen Länder zu fördern,

entschlossen, durch diesen Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen, und mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleichen hohen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen,

haben [die Staats- und Regierungschefs, Anm. WW.] beschlossen, eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu gründen...“

Im Lichte dieser Bestimmungen kann man nur mit Genugtuung feststellen, in welchem bewundernswertem Ausmaß hier die Basis auch für die weitere Entwicklung gelegt wurde, wie die Saat der Gedanken und Ideen aufgegangen, wie die Gemeinschaft an späteren an sie gestellten Anforderungen gewachsen ist.

Denn die Arbeit an Europa ist nie zum Stillstand gekommen. Freilich hat es Epochen langsamen, tastenden Vorgehens gegeben und Jahrzehnte begeisternder Euphorie. Mit dem Namen **Jacques Delors** als Präsident der Europäischen Kommission in Brüssel (1985-1995) ist eine Phase des Aufbruchs und des festen Glaubens an ein sich Schritt für Schritt zusammenfügendes, geeintes Europa untrennbar verbunden.

Das **Weißbuch 1975 über die Vollendung des Binnenmarktes** bis 1992 gibt Zeugnis von einer Stimmung, die fast als missionarisch bezeichnet werden kann und auch die berufliche Einstellung der europäischen Beamten in Brüssel, Luxemburg und Straßburg durchdringt.

Die Verwirklichung der „Vier Freiheiten“ als Meilensteine des Marktes ohne innere Grenzen ist das von allen Entscheidungsträgern verfolgte Ziel, um die Völker Europas untrennbar miteinander zu verbinden, ja sie friedlich aneinander zu ketten.

Österreich erkennt die Chancen und die Möglichkeiten des Binnenmarktes, aber auch die Risiken, die mit einem Fernbleiben von diesem in bestem Sinne revolutionären kontinentalen Unternehmen verbunden wären. In den Jahren 1987 und 1988 reift der Entschluss der Bundesregierung – beruhend auf übereinstimmenden Erkenntnissen verschiedener Arbeits- und Studiengruppen – die Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu suchen. Nur eine Vollmitgliedschaft kann – auch hier nach übereinstimmender Auffassung der beiden Regierungsparteien SPÖ und

ÖVP wie auch der vier Sozialpartnerorganisationen und der Vereinigung österreichischer Industrieller – dem nationalen Gesamtinteresse Österreichs entsprechen. Doch die Aussicht auf einen bevorstehenden **österreichischen Beitrittsantrag** trifft sowohl in Brüssel wie auch im Europäischen Parlament und in den meisten Hauptstädten der Gemeinschaft der damals zwölf Mitgliedsstaaten auf ein sehr verhaltenes Echo.

Von der Kommission und der bestimmenden Persönlichkeit Jacques Delors' wird seitens der Gemeinschaft die Devise ausgegeben, zunächst die **Vertiefung** und erst in einem späteren Stadium die **Erweiterung** anzustreben. Vertiefung bedeutet damals wie heute ein möglichst zielstrebiges, rasches, kompetent vorbereitetes Entscheidungsverfahren und klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen den einzelnen Institutionen. Der Ruf nach Vertiefung kann freilich auch auf den Wunsch zurückzuführen gewesen sein, zunächst „unter sich“ zu bleiben und sich in Richtung einer möglichst engen, zahlenmäßig begrenzten, wirtschaftlichen und politischen Gemeinschaft zu bewegen.

In dieser Situation musste der Vorstoß eines europäischen Staates von der Qualität und dem Format Österreichs in Richtung Mitgliedschaft als störend – weil letzten Endes unabweisbar – empfunden werden.

Im Dezember 1988 eröffnet Jacques Delors in einem demonstrativ äußerst knapp bemessenen Gespräch mit einer österreichischen Delegation in Brüssel, dass er Österreich „**eine Alternative zur Mitgliedschaft**“ anbieten werde. Im Februar 1989 schlägt Delors vor dem Europäischen Parlament die Schaffung eines „Europäischen Wirtschaftsraumes“ (EWR) vor.

Die EFTA Staaten – Island, Norwegen, Schweden, Finnland, Schweiz, Liechtenstein, Österreich – können sich der Forderung nach Aufnahme von Verhandlungen über eine European Economic Area nicht verschließen. Man hätte im damaligen politischen Klima eine Ablehnung des Gedankens nicht verstanden.

Doch die Verhandlungen erweisen sich als schwierig und von wenig Begeisterung getragen, zumal beide Seiten sehr bald erkennen müssen, dass es kaum möglich ist, einerseits alle Staaten an Entscheidungen von gemeinsamem Interesse mitwirken zu lassen, aber gleichzeitig einem Teil der EFTA-Staaten das zu verwehren, was eine Vollmitgliedschaft mit sich brächte.

Österreich beteiligt sich an den EWR-Verhandlungen, bereitet aber gleichzeitig den **Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft** vor. Am 17. Juli 1989 übergibt Vizekanzler und Außenminister Dr. Alois Mock in Brüssel dem französischen Außenminister Robert Dumas als EG-Vorsitzenden im zweiten Halbjahr 1989 den mit 14. Juli (Geste an Frankreich) 1989 datierten Antrag:

„Herr Präsident !

Im Namen der Republik Österreich habe ich die Ehre, unter Bezugnahme auf Artikel 237 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft den Antrag auf Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu stellen.

Österreich geht bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, die auf dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 beruht, sowie davon aus, dass es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften aufgrund des Beitrittsvertrages in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Statuts als immerwährend neutraler Staat erfließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, den Ausdruck meiner vorzüglichen Hochachtung.“

Die zurückhaltende Reaktion Jacques Delors' – die übrigens auch in den näheren Umständen des Übergabezeremoniells zum Ausdruck kam – war nicht unverständlich. Denn wenn Österreich den Beitrittsweg einschlägt, so musste Delors annehmen, werden Schweden, Finnland, Norwegen in absehbarer Zeit folgen. Genauso geschieht es, und selbst die Schweiz beantragt im Mai 1992 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

Es bleibt das Verdienst Österreichs, das Tor zur nächsten Phase der Erweiterung der Gemeinschaft aufgestoßen zu haben.

Die Stellungnahme der Kommission lässt zwei Jahre auf sich warten: Sie wird dem damaligen Botschafter Dr. Wolfgang Wolte am 31. Juli 1991 in Brüssel übergeben. Und da zeigt sich, gleichsam als Belohnung für die geduldigen österreichischen Bemühungen, dass der „Avis“ zum österreichischen Beitrittsantrag in fast herzlich zu

bezeichnendem Ton gehalten ist. Einige markante Passagen seien in Erinnerung gerufen: Sie haben an ihrer Aussagekraft nichts eingebüßt.

„Während der Vorarbeiten zu ihrer Stellungnahme blieb die Kommission über die Mission Österreichs bei der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel und die Delegation der EG-Kommission für Österreich in Wien in enger Fühlung zu den österreichischen Behörden. Auf diese Weise konnten die Dienststellen der Kommission eine reichhaltige Dokumentation über die Verhältnisse in Österreich zusammentragen, die im übrigen dank der langjährigen engen Beziehungen zur Gemeinschaft bereits gut bekannt sind.“

„Schon vor 1955, dem Jahr, in dem Österreich seine Souveränität wiedererlangte, hatte sich dieses Land die Idee der europäischen Zusammenarbeit zu Eigen gemacht: Österreich beschloss, am Marshall-Plan teilzunehmen, und wurde so Gründungsmitglied der OEEC. 1956 trat Österreich dem Europarat bei.“

„Als 1961 einige EFTA-Länder einen ersten Anlauf nahmen, um der Gemeinschaft beizutreten, bemühten sich die neutralen Staaten der EFTA ebenfalls um „enge Beziehungen“ mit der Gemeinschaft, allerdings in Form einer Assoziation. Nur Österreich hielt an diesem Kurs fest und erneuerte 1963 seinen Antrag.“

„In der Entscheidung, sich endgültig der europäischen Integration zuzuwenden, kommt Österreichs Wille zum Ausdruck, sein Schicksal mit einer Gemeinschaft zu verbinden, die heute wirtschaftlich immer stärker integriert ist und einen Wandel ihrer politischen Strukturen erfährt. Diese Hinwendung erfolgte zu einem Zeitpunkt, da der völlige Zusammenbruch der Systeme in Mittel- und Osteuropa noch nicht in vollem Umfang vorhersehbar war. Heute erscheint Österreichs Beitrittsantrag in einem völlig veränderten Kontext, in Europa ebenso wie in der ganzen Welt.“

„Im Kreis der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft wäre Österreich eine Wirtschaftsmacht mittlerer Größe und würde zu den stabilsten und wirtschaftlich stärksten zählen. Angesichts der hohen Konvergenz zwischen der österreichischen Wirtschaft und der Wirtschaft der Gemeinschaft wird dieses Land in jeder Hinsicht an den großen Gemeinschaftsprojekten teilnehmen können, an der Verwirklichung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion ebenso wie an der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhangs. [...] Die österreichische Wirtschaft floriert und expandiert.“

„Darüber hinaus gelang es in den letzten Jahren dank eines breiten sozialen Konsens und eines kooperativen Konzepts in der Lohnpolitik, das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität mit sehr erfreulichen Wachstums- und Beschäftigungszahlen in Einklang zu bringen.“

„Diese sehr ausgewogene Dosierung der makroökonomischen Politik hat weitgehend zu den guten Ergebnissen der österreichischen Wirtschaft beigetragen.“

„Die Haushaltspolitik trug in den letzten vier Jahren beträchtlich dazu bei, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und die Glaubwürdigkeit der angestrebten Veränderungen zu erhalten.“

„Somit kann man im Bereich des Handels die Integration Österreichs in die Gemeinschaft als längst vollzogen ansehen.“

3. Schlussfolgerungen:

„Politisch wie wirtschaftlich unterscheidet sich der Beitrittsantrag Österreichs sehr deutlich von den bisher behandelten Beitrittsersuchen. Aus wirtschaftlicher Sicht ist der Fall einmalig, da es bisher noch keinen Beitrittswerber gegeben hat, der aufgrund zahlreicher Abkommen auf eine vollständige Liberalisierung seines Handels mit der Gemeinschaft im Bereich der gewerblichen Waren hätte verweisen können und der sich von vornherein dazu verpflichtet hätte, einen erheblichen Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes zu übernehmen; ebenso einmalig ist der Umstand, dass die wirtschaftliche Integration Österreichs in die Gemeinschaft bereits sehr fortgeschritten ist. Überdies kann Österreich auf eine lange Tradition der Währungsstabilität und auf eine privilegierte Bindung des Schillings an die D-Mark und damit die übrigen EWS-Währungen verweisen.“

Der Beitritt dürfte keinen grundlegenden wirtschaftspolitischen Kurswechsel in Österreich erfordern. Von dem gemeinschaftlichen Besitzstand, den Österreich zu übernehmen haben wird, sobald der Beitritt vollzogen ist, wird es – wie angedeutet – aufgrund des erwarteten EWR-Abkommens einen Großteil bereits vorher übernommen haben. Der Rest wird kaum mehr erfordern als technische Anpassungen – ausgenommen die Bereiche Landwirtschaft und Transitverkehr. In der Landwirtschaft werden wesentliche Änderungen erforderlich sein. Die von den österreichischen Behörden in der Angelegenheit des Transitverkehrs eingenommene Haltung wirft eine wichtige Grundsatzfrage auf, über die in

den Beitrittsverhandlungen ausführlich zu reden sein wird. Für diese wenigen Probleme dürften jedoch in den Beitrittsverhandlungen Lösungen gefunden werden können.

Der Beitritt Österreichs wäre für die Gemeinschaft global ein Gewinn, denn damit würde sich der Kreis jener Länder erweitern, die über genügende Leistungskraft in den Bereichen Wirtschaft, Währung und Haushalt verfügen, um die Wirtschafts- und Währungsunion rasch voranzubringen. Der Gemeinschaft werden ferner die Erfahrungen eines Landes zum Vorteil gereichen, das wie Österreich aufgrund seiner geographischen Lage, seiner Vergangenheit und der ererbten und neu hinzugewonnenen Verbindungen genau im Mittelpunkt des Geschehens liegt, aus dem das neue Europa entsteht.

Vom wirtschaftlichen Standpunkt ist die Kommission daher der Auffassung, dass die Gemeinschaft den Beitrittsantrag Österreichs annehmen sollte.

Unter politischen Gesichtspunkten ist das Beitrittsersuchen Österreichs, wie im Vorwort zu dieser Stellungnahme dargelegt wurde, im allgemeinen Kontext der künftigen Entwicklung der Gemeinschaft und Europas insgesamt zu beurteilen.

In dieser Hinsicht wird die immerwährende Neutralität Österreichs für die Gemeinschaft wie für Österreich Probleme aufwerfen. Zum einem stellt sich die Frage der Vereinbarkeit der immerwährenden Neutralität mit den Vertragsbestimmungen in ihrer derzeitigen Form. Zum anderen müsste sich die Gemeinschaft angesichts des Verlaufs der Verhandlungen der Regierungskonferenz über die Politische Union darum bemühen, von österreichischer Seite die klare Zusicherung zu erhalten, dass die österreichische Regierung rechtlich in der Lage ist, mit der künftig gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einhergehenden Verpflichtungen zu übernehmen.

Vorbehaltlich der späteren Ergebnisse der Verhandlung über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Regierungskonferenz über die Politische Union dürften diese Probleme jedoch in den Beitrittsverhandlungen nicht unüberwindlich sein.“

Die Beitrittsverhandlungen beginnen am 1. Februar 1993 und enden in den frühen Morgenstunden des 1. März 1994. Die Begeisterung, die damals in Österreich über den erfolgreichen Schritt des Landes in die europäische Völkerfamilie, wie sie sich in der Gemeinschaft

organisiert und definiert, war überwältigend. Nicht nur in Österreich, sondern auch in den anderen Ländern Europas und darüber hinaus, war man sich der Bedeutung dieser Entscheidung in vollem Maße bewusst.

Etwas überspitzt könnte man im Nachhinein, mit einem begleitenden Lächeln sagen, dass der Weg in die Gemeinschaft aufregender, anregender und spannungsgeladener ist als die spätere Mitgliedschaft. Denn in der Phase der Vorbereitung gibt es nur das prioritäre, ausschließliche Ziel, in die große europäische Völkergemeinschaft aufgenommen zu werden, andere Faktoren bleiben gegenüber diesem Hauptanliegen im Hintergrund.

Über den Beitrittsvertrag, nachdem er im Nationalrat und im Bundesrat breite Zustimmung gefunden hat, findet am 12. Juni 1994 eine Volksabstimmung statt. Mit einem Ergebnis von über 66% der abgegebenen Stimmen begrüßt der österreichische Wähler den geschichtlichen Schritt in die Zukunft.

Eine umfassende Informationskampagne der österreichischen Bundesregierung und der Sozialpartner, unterstützt von einem großen Teil der österreichischen Medien, unterstreicht die Bedeutung der Europäischen Union als überzeugenden Ausdruck des Friedenswillens, verbunden mit einer umfassenden Darlegung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und wissenschaftlich-technologischen Vorteile, die die Mitgliedschaft mit sich bringen würde.

Zu diesem positiven Ergebnis hatte zweifellos u.a. auch eine Aussendung der Österreichischen Bischofskonferenz (Amtsblatt Nr. 11, vom 28. April 1994) beigetragen, aus der folgende Sätze zitiert seien, zumal sie sich zu der konkreten Frage in einer weit ausholenden Weise äußern:

„Mit der Abstimmung über einen Beitritt unseres Landes zur Europäischen Union ist dem österreichischen Volk eine Entscheidung von besonderer Tragweite aufgegeben.

Wir halten es für eine demokratische Selbstverständlichkeit, dass alle Bürgerinnen und Bürger, denen das Wohl Österreichs am Herzen liegt, sich an einer solchen Volksabstimmung beteiligen und sich vorher sorgsam über die Gründe für oder gegen einen Beitritt informieren.

Es steht uns Bischöfen nicht zu, den Katholiken ein JA oder NEIN zur EU zu empfehlen.

Wir verweisen aber darauf, dass nach den zwei mörderischen Weltkriegen Staatsmänner aus christlicher Verantwortung das Konzept einer europäischen Integration entworfen und gefördert haben, weil ihnen ein dauerhafter Friede in Europa nur durch wachsende wirtschaftliche, kulturelle und politische Integration möglich schien. Diese Sicht ist in der heutigen Situation Europas unvermindert aktuell.“

Zum EU-Beitritt für alle europäischen Staaten hat sich die Evangelische Kirche am 26. Oktober 1998 wie folgt geäußert:

„Jeder in unserem Europa ist etwas Besonderes: Mit seiner Sprache, seiner Geschichte und Kultur, seinem Glauben.‘ [...] In der Resolution ‚Unser Europa‘ wird festgestellt, dass die Erweiterung der Europäischen Union eine lange gemeinsame Geschichte lebendig mache, aber auch auf die Verantwortung hinweise, die Christen und Kirche für die Weltgemeinschaft und die Schöpfung haben. Entscheidend sei, ‚dass die Menschenrechte, insbesondere die Glaubens- und Gewissensfreiheit und der Schutz der Minderheiten, in allen Ländern unseres Europas rechtlich und faktisch verwirklicht werde‘. Zu den Forderungen der Resolution gehören die Beendigung aller Verfolgung aus religiösen und ethischen Gründen sowie die Umsetzung des Menschenrechtes auf Asyl: ‚Laßt uns die aufnehmen, die geflohen sind, um ihr Leben und das ihrer Kinder zu retten.‘ Der Beitritt zur Europäischen Union müsse allen Staaten Europas ermöglicht werden.

In der Resolution wird eingeräumt, dass die Grenzen in Europa und die Gräben zwischen den Völkern auch in der Spaltung der Kirche ihre Ursachen haben. Christen sei deshalb die Versöhnung zwischen den Kirchen und der Dialog mit den nichtchristlichen Religionen aufgetragen. Die Resolution schließt mit den Worten: ‚Europa ist uns Auftrag und Hoffnung. Mit allen, die guten Willens sind, wollen wir es gestalten und offenhalten als unser gemeinsames Haus.‘“

An dieser Stelle sei auch ein Wahlauftrag der Islamischen Glaubensgemeinschaft in Österreich zur EU-Wahl am 7. Juni 2009 im Hinblick auf die breite, positive Stellungnahme zum Thema Europa zitiert:

„Mehr als 200.000 Muslime in Österreich sind Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Von dieser großen Gruppe innerhalb der muslimischen Gemeinschaft geht in besonderem Maße das Anliegen aus, endlich auch in der breiten Außenwahrnehmung als lebendiger Teil Österreichs verstanden zu werden und damit alte Gast-

arbeiterklischees zu überwinden. Unter dem Motto ‚Integration durch Partizipation‘ soll die Vereinbarkeit einer Identität als Muslim und Österreicher / Europäer sichtbar werden.

Daher sollte es selbstverständlich sein, bei der am Sonntag, dem 7. Juni stattfindenden Europawahl als muslimische Österreicherin und muslimischer Österreicher vom Wahlrecht Gebrauch zu machen. Denn die Möglichkeit der Teilnahme an demokratischen Prozessen bildet eine hohe Verantwortung, ja eine Verpflichtung. Schließlich entscheidet jede einzelne Stimme darüber mit, welche Mandatäre die Vertretung österreichischer und europäischer Interessen im Europäischen Parlament innehaben werden. Wer garantiert sehen möchte, dass sich das europäische Friedenprojekt konstruktiv weiterentwickelt und nicht durch Ängste schürende Populisten gehemmt wird, dem ist die Dringlichkeit, die eigene Stimme abzugeben, klar. Es gibt eine Möglichkeit, Islamfeindlichkeit, Hetze und das gegeneinander Ausspielen von Bevölkerungsgruppen zurückzuweisen: Wählen gehen!“

Von anderen Religionsgemeinschaften waren öffentliche Stellungnahmen zum Thema Europa nicht feststellbar.

Übrigens ist es absolut unrichtig zu behaupten, die Gegner einer EU-Mitgliedschaft seien in der auf allen Ebenen geführten öffentlichen Debatte nicht genügend zu Wort gekommen. Ausschlaggebend war zweifellos die Überzeugung der Befürworter des Beitritts, dass eine Mitgliedschaft dem nationalen Gesamtinteresse des Landes entspricht. Richtig ist freilich auch, dass gewisse Problemkreise, die sich im Jahr 1994 erst für die fernere Zukunft abzuzeichnen begannen – in erster Linie handelte es sich um die gemeinsame europäische Währung – nicht im Zentrum der Auseinandersetzung standen. Dagegen ist zum Beispiel die damals regelmäßig gestellte Frage nach der – als bedrohlich angesehenen – Möglichkeit des Erwerbes von Zweitwohnungen durch EU-Ausländer seither von der Tagesordnung verschwunden.

Eine der kraftvollsten Organisationen, die es sich zur Aufgabe gesetzt hat, mit Informationen und Kommentaren zu aktuellen Themen in die Öffentlichkeit hinein zu wirken, ist die **Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE)**.

Die Gesellschaft wurde im Jahr 1991 auf Initiative des damaligen Europa-Staatssekretärs Dr. Peter Jankowitsch gegründet. Zielbestimmung der ÖGfE ist die Förderung und Unterstützung einer nachhaltigen EU-Informationspolitik. Als parteipolitisch unabhängige

Plattform auf sozialpartnerschaftlicher Basis und hauptfinanziert von der Oesterreichischen Nationalbank hat die ÖGfE die wesentlichen Schritte des Integrationsprozesses begleitet, wobei der EU-Beitritt Österreichs, die Einführung des Euro sowie die Erweiterung um unsere mittel- und osteuropäischen Nachbarn einen besonderen Schwerpunkt darstellten.

Ihre ersten Ansprechpartner sind Schulen (16- bis 18-jährige Schülerinnen und Schüler) und Seniorenheime. Hinzu treten monatliche Veranstaltungen im Rahmen des Programms des Europa Clubs Wien, die von der Unicredit Bank Austria, dem Informationsbüro des Europäischen Parlaments für Österreich, der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich, der Industriellenvereinigung Wien, der Arbeiterkammer Wien, dem Österreichischen Raiffeisenverband und der Wirtschaftskammer Österreich mitgesponsert werden.

Die Zukunft ist für Österreich als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft – und damit in der seit 1. November 1993 bestehenden EU – vorgezeichnet. Das gemeinsame Vorgehen in einer lebenswichtigen nationalen Frage gehört zu den erfolgreichsten und ermutigendsten Kapiteln der österreichischen Außen- und Innenpolitik.

Man war sich der anhaltenden Zustimmung der Bevölkerung zur EU-Mitgliedschaft angesichts der Annahme des Vertrages durch Parlament und Bevölkerung so sicher, dass man es in der Folge unterließ, die österreichische Öffentlichkeit regelmäßig und mit glaubwürdigen Argumenten über Beschlüsse auf europäischer Ebene (Richtlinien, Verordnungen, Empfehlungen) und über deren mögliche Auswirkungen auf Österreich zu informieren. Missverständnisse schlichen sich ein, informationspolitische Ungeschicklichkeiten seitens der EU, besonders der Kommission, verdunkelten das Bild.

Diese Situation nutzte eine sich immer stärker formierende Front der EU-Gegnerschaft. Eine Kampagne gegen die EU gewann zusehends an Boden, konnte sich auch auf ähnlich gelagerte Kritik in anderen europäischen Ländern berufen und nahm im Laufe der Zeit an Schärfe, begleitet von nachweislich falschen Behauptungen, zu. Die Kritik wurde auch von einem Teil der politischen Opposition aus rein innerpolitischen Gründen unterstützt. Ein Element der Schadenfreude an gelegentlichen Brüsseler Fehlritten war nicht zu übersehen.

Die Entscheidungsträger in der EU haben gegenüber diesem Vorgehen nicht mit der erforderlichen Klarheit argumentativ zurück-

geschlagen. Im Gegenteil fanden es auch österreichische Politiker zuweilen für ihre persönlichen Interessen nützlich, in den Chor der Kritiker einzustimmen und Schlagworte, etwa von mangelnder Transparenz in den Entscheidungsprozessen, einem angeblich unhaltbar gewordenen Demokratiedefizit und einer allgemeinen „Bürgerferne der EU“ und ähnliche Vorwürfe, zu verbreiten und Umkehr zu fordern.

Man hat, mit anderen Worten, das Feld den Gegnern fast kampflos überlassen und bei unangenehmen Entscheidungen das Heil darin zu suchen getrachtet, die Verantwortung „Brüssel“ zuzuschreiben.

Verhältnismäßig spät ist man „EU-Märchen“, die sich im Laufe der Zeit in der öffentlichen Meinung eingenistet hatten (Gurkenkrümmung, Höhe der Traktorsitze usw.) überzeugend entgegengetreten. Am besten gelang dies der Wirtschaftskammer Österreich mit ihrer Broschüre „Legenden und Mythen rund um die Europäische Union – und was wirklich dahinter steckt“ (Jänner 2010).

Seriöse Überlegungen, die auf Reformen abzielten, wurden auf EU-Ebene durchaus ernst genommen. Eines der Resultate einer ehrlichen Auseinandersetzung und eines europaweiten öffentlichen Dialogs war der **Vertrag von Lissabon**. Das Dokument stellt zunächst das dar, was man am ehesten als eine **Europäische Verfassung** bezeichnen könnte. Es handelt sich um einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Strömungen über die anzustrebende Integrationsdichte, wie sie sich auf praktisch allen Gebieten der Arbeit an Europa zeigen. Das gilt auch für die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union**, die einen gewaltigen Fortschritt in der europäischen Konstruktion und einen konkreten Beweis für gelebte Bürgernähe darstellt.

Wie in der Vergangenheit wird es in erster Linie vom **politischen Willen** der Entscheidungsträger abhängen, ob sie sich, auf der Basis der ihnen nunmehr gebotenen vertraglichen Möglichkeiten, zu brauchbaren Kompromisslösungen durchringen können. Dabei sollte man sich in Erinnerung rufen, dass auch in Perioden vorgebllicher „Lähmung“ das gemeinsame Ringen in den Entscheidungsgremien, dem Europäischen Rat, in den Ministerräten in seinen verschiedenen Konstellationen und Arbeits- und Expertengruppen weitergegangen ist.

In diesen Diskussionsprozessen wurden und werden brauchbare Resultate erzielt, die sich freilich in den Schlagzeilen der Medien

kaum wiederfinden. So wird man auch auf den Ruf nach „neuem Schwung“, nach „neuen Perspektiven“ für Europa in realistischer Weise reagieren müssen. Denn die europäische Tagesordnung steht weitgehend fest. Es gilt, die täglich zum Teil mühsame Kleinarbeit ebenso fortzusetzen wie die Fähigkeit auszubauen, auf unvorhergesehene Krisensituationen die richtigen Antworten zu geben. Vor allem sollte man im Rückblick auf die Zeit seit 1945 im Auge behalten und anerkennen, welche **Visionen** für unseren Kontinent seither in Erfüllung gegangen sind.

Von historischer Bedeutung sind jene Ereignisse, die bereits 20 Jahre zurückliegen und die heute zur europäischen Selbstverständlichkeit gehören, die jedoch nur im festen Gefüge des Integrationswerkes möglich wurden:

- Der Fall der Berliner Mauer
- Der Abbau des Eisernen Vorhangs
- Die friedliche Wiedervereinigung Deutschlands
- Der Zusammenbruch des sowjetischen Kontroll- und Herrschaftssystems
- Die Einbeziehung der frei gewordenen Völker im mittel- und osteuropäischen Raum, von den baltischen Staaten bis in den Mittelmeerraum, in die europäische Völkergemeinschaft.

Auch hat auf europäischer Ebene ein grundlegendes soziales Denken an Boden gewonnen.

So wie innerhalb der Mitgliedsstaaten sozial schwächere Menschen nicht unbetreut liegen gelassen werden, so wird Regionen innerhalb Europas, die der Hilfe bedürfen, Unterstützung zuteil. Der Erfolg dieser „Struktur- und Kohäsionsmaßnahmen“ steht heute außer Frage.

Allerdings müssen die Kontrollen über die Ausgaben dramatisch verschärft und Missbrauch viel entschlossener bekämpft werden. Betrug und Korruption sind keine Kavaliersdelikte, gleichgültig in welchem Land sie vorkommen!

Das **europäische Sozialmodell** gehört zu den international beachtetsten Leistungen der Gemeinschaft. Seine beispielgebende Bedeutung für jeden einzelnen Menschen kann nicht genügend hervorgehoben werden.

All dies hat dazu geführt, dass die Völker Europas in einer Weise miteinander auf vielen Gebieten so verbunden sind, dass auch psychologisch ein neues **Gefühl der Gemeinsamkeit** entstanden ist.

Hiezu haben der Binnenmarkt und die gemeinsame europäische Währung, die seit 1999 bzw. 2002 besteht, entscheidend beigetragen.

Das Gefühl des Zusammengehörens sollte auch emotional und künstlerisch Ausdruck finden. Obgleich die Europahymne in keinem EU-Dokument vertraglich verankert ist, wird sie doch, wann immer angebracht, mit großer Anteilnahme gespielt. Es war naheliegend, dass der Versuch unternommen wurde, der Beethoven-Melodie einen Text zu unterlegen, in dem die wesentlichen Elemente des europäischen Friedenswerkes enthalten sind.

Besonders gut gelungen ist dies dem österreichischen Altphilologen Dr. Peter Roland (Wien) mit einer Version in lateinischer Sprache, einer Sprache, die – man sollte sich öfter daran erinnern – zum stolzen Erbe unseres Kontinents gehört.

**Est Europa nunc unita
et unita maneat;
una in diversitate
pacem mundi augeat.**

Semper regant in Europa
fides et iustitia
et libertas populorum
in maiore patria.

Cives, floreat Europa,
opus magnum vocat vos.
Stellae signa sunt in caelo
aureae, quae iungant nos.

*Europa ist nun vereint
und vereint möge es bleiben;
seine Einheit in der Vielfalt
möge zum Weltfrieden beitragen.*

*Immer mögen in Europa herrschen
Glaube und Gerechtigkeit
und die Freiheit seiner Völker
in einem größeren Vaterland.*

*Bürger, Europa möge blühen,
eine große Aufgabe ruft euch.
Goldene Sterne am Himmel sind
die Symbole, die uns verbinden mögen.*

4. EU-Momentaufnahmen: Kritikpunkte und ihre Korrekturen

Immer wieder wird von **EU-Diktatur**, vom drohenden Ende des Nationalstaates Österreich, vom unausweichlichen Weg in einen **Bundesstaat und/oder Superstaat Europa** geredet. Jene, die sich für die Europäische Union einschließlich des Vertrages von Lissabon einsetzen, werden als „Verräter an Österreich“ abgekanzelt, gegen führende Persönlichkeiten des Landes wird in beleidigender Form vorgegangen. Angehörige einer Generation, die Diktaturen im vergangenen Jahrhundert miterlebt haben, können diese Qualifikation nur mit Empörung zurückweisen. Wer diesen Begriff auf die Europäische Union anwendet, sollte sich der Ungeheuerlichkeit eines solchen Vergleiches bewusst sein. Auch der etwas abgenutzte Vorwurf, die Europäische Union sei nicht Europa, ist vielfach zu hören. Wer aber die Europäische Union in Frage stellt, sollte sich gleichzeitig darüber im Klaren sein, dass sich unser Kontinent in der Europäischen Union überzeugend organisiert hat und dass es in der politischen und wirtschaftlichen Wirklichkeit keine Alternativen zu dieser großen und umfassenden Gemeinschaft gibt, ebenso wenig wie zur österreichischen Mitgliedschaft in ihr. Denn man kann es drehen und wenden wie man will: die historische friedenschaffende Aufgabe hat die Europäische Union jedenfalls erfüllt. Am europäischen Integrationsgeschehen gibt es gewiss manches kritisch anzumerken, aber die EU ist in ihren Beratungs- und Entscheidungsmechanismen bemüht, entsprechende Antworten zu finden und Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.

So wird die Europäische Union sich auch weiterhin, wie bisher, mit immer neuen politischen, wirtschaftlichen, sozialen, globalen Herausforderungen auseinanderzusetzen haben, wird ihre Arbeitsmethoden laufend überprüfen und sich ändernden Situationen anpassen müssen.

Niemand in Europa will einen Superstaat. Selbst ein so unterschiedener Befürworter des europäischen Zusammenschlusses wie Helmut Kohl hat dem Gedanken eines Bundesstaates eine Absage erteilt.

Der Vertrag von Lissabon stellt, wie jedes die Zuständigkeiten der Institutionen ordnende Vertragsdokument in der Vergangenheit, einen Kompromiss dar. Der künftige Weg wird weiterhin gekennzeichnet sein vom Bemühen um ein möglichst starkes, entscheidungsfreudiges, die Probleme der Gegenwart und der Zukunft anpackendes Europa und der ungleich kleineren Gruppe von Regierungen,

die mit möglichst wenig Unionskompetenzen das Auslangen finden wollen.

Rein juristisch handelt es sich bei der **EU-Verfassung** nicht um einen Vertrag und auch um keine Verfassung im Sinne der Österreichischen Bundesverfassung. De facto hat jedoch die Europäische Union in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza sehr wohl umfassende Bestimmungen, die allen Erfordernissen einer Verfassung Rechnung tragen.

Auch Europa weiß, dass der Einsatz militärischer Mittel sich in Extremfällen als unvermeidlich erweisen kann. Aber eben nur als allerletztes Mittel, wenn alle anderen Wege sich als nicht zielführend herausgestellt haben! Die **Bekämpfung des Terrorismus** durch ausschließlich militärische Mittel hat sich bereits bisher als nur begrenzt erfolgreich erwiesen.

Europa führt den Kampf gegen den Terrorismus mit ebenso großer Intensität wie die USA. Das Zusammenwirken nationaler und europäischer Sicherheitsbehörden ist jedenfalls effizienter als dies von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Europa und die USA sind Jahrzehnte hindurch in der Konfrontation mit dem Sowjetkommunismus zusammengestanden. Die unvergessenen Worte Präsident Kennedys „Ich bin ein Berliner“ haben die Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten in noch heute bewegender Form zum Ausdruck gebracht. Eine vertrauensvolle, ebenbürtige **transatlantische Partnerschaft** zwischen Europa und den USA (wieder) auf- und auszubauen, sollte eines der vornehmsten gemeinsamen Ziele bleiben.

Seit über vier Jahrzehnten wird der **Türkei** vom Europäischen Rat, sohin dem obersten Beratungs- und Entscheidungsorgan der Union, in einstimmigen Beschlüssen attestiert, dass das Land für eine Mitgliedschaft in Betracht komme, sofern die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Die Einleitung von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei – „mit offenem Ausgang“ – wurde einstimmig beschlossen. Die Verhandlungen selbst werden mit größter Sorgfalt, Umsicht und detaillierter Sachkenntnis geführt, und zwar von beiden Seiten! Denn alle Entscheidungsträger sind sich der Sensibilität dieses so vielschichtigen Fragenkomplexes in vollem Maße bewusst. Man weiß, dass ein allfälliger Beitrittsvertrag (oder auch ein anderes Arrangement für ein tragbares Naheverhältnis zur Türkei) von und in allen Mitgliedslän-

den akzeptiert werden muss, damit der vereinbarte Vertrag in Kraft treten kann.

In dieser Sicht der Dinge wäre eine Beendigung der Verhandlungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein überflüssiger Schritt, ein eklatanter Bruch einhellig getroffener Vereinbarungen und insgesamt ein schwerer politischer Fehler. Das Verhältnis zur Türkei verdient auf jeden Fall eine genaue Prüfung im Interesse Europas. Wenn wir uns vor Augen halten, was den Regierungen und Völkern unseres Kontinents seit 1945 an historischen Leistungen gelungen ist, werden wir auch die Herausforderung Türkei zu meistern wissen.

Oft genug wird die Tatsache releviert, dass Brüssel in Stellungnahmen **zu internationalen Problemfällen** manchmal über die „Äußerungen (tiefer) Besorgnis“ nicht hinauskommt. Allerdings sei daran erinnert, dass auch die USA, mit einem unvergleichlich größeren Machtpotential, bei der Beurteilung gefährlicher Entwicklungen, etwa im Nahen Osten, in Formulierungen wie „nicht hilfreich für den Frieden“, „Aufforderung an beide Seiten, sich größter Zurückhaltung zu befleißigen“ und ähnlich beschwichtigenden, aber offensichtlich nicht sehr wirkungsvollen Sätzen Zuflucht nehmen.

Gewiss gibt es genügend Entwicklungen, die kritikwürdig sind. An diesen wird übrigens auch in den europäischen Institutionen gearbeitet, etwa in der ganz konkreten Durchforstung von Richtlinien, die entweder nicht notwendig oder überholt sind. Und dass die Sanktionen eine groteske Dummheit darstellten, hat sich in allen Staatskanzleien herumgesprochen.

Man kann sich zu Recht nicht mehr vorstellen, dass die EU in ihre 27 Einzelteile zerfallen könnte. Die gegenseitige Abhängigkeit ist zu groß und zu stark geworden. Gleichzeitig sehen wir, dass wir uns in einer globalisierten Welt nur gemeinsam behaupten können.

Dies alles bedeutet nicht, dass nicht verschiedene Aspekte in den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union verbesserungswürdig und verbesserungsfähig sind.

Aber das große Ziel der europäischen Einigung – einer der hervorragendsten und stolzesten historischen Erfolge des Versöhnungs- und Befriedigungsprozesses, den unser Kontinent seit 1945 erlebt – sollte über all dieser, zum Teil durchaus berechtigten Kritik, nicht aus dem Auge verloren werden.

5. Rückblick und Ausblick

Ein chinesisches Sprichwort sagt:

Vergangenes vergeht nicht wie Rauch

Im Falle Europas ist das Vergangene fester Bestandteil des Aufbauperkes. Die vorangegangenen Seiten zeigen, oft skizzenhaft, wie das Werk Stufe um Stufe erbaut wurde und jedem Baustein Bedeutung in einer bestimmten Phase zukommt.

Der Vertrag von Lissabon – ein Meisterwerk des Kompromisses – muss nun mit Leben erfüllt werden. Die neu zusammengesetzte Kommission wird – so ist zu hoffen – die Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft erkennen und entsprechend handeln. Immer wieder wird es von der Bereitschaft und Entschlossenheit zu Kompromisslösungen abhängen, ob das Ergebnis gemeinsamer Bemühungen positiv und weiterführend ist. Dies sind auch die Elemente der oft geforderten „Visionen“ und „Perspektiven“.

Der Themen-Tisch ist jedenfalls reich gedeckt:

- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
- Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten
- Regulierung der Finanzmärkte
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
- Regelung der Asyl- und Einwanderungspolitik
- Aufbau eines europäischen diplomatischen Dienstes
- Parallel verlaufen die Arbeiten an den großen globalen Herausforderungen, wie Erderwärmung, Klimawandel, Schutz der Umwelt, Energieeffizienz, Sicherung der Energiequellen, Gesundheit und Konsumentenschutz, Förderung von Bildung, Forschung, wissenschaftlichem Austausch
- Fortsetzung und Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien
- Am Horizont zeichnen sich die Beitrittsverhandlungen mit Island ab
- Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sollten mit Sorgfalt und Umsicht fortgesetzt werden
- Der Konsolidierung der Europäischen Union wird derzeit Priorität eingeräumt. Das kann freilich nicht bedeuten, dass die Bemühungen um Erfüllung der „Europäischen Perspektive“, die

den Balkanländern durch den einstimmigen Beschluss von Saloniki (2003) zugesprochen wurde, in Frage gestellt werden.

- Dem Vorbereitungsprozess in Serbien, Montenegro, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Albanien sollte unverändert besonderes Augenmerk zugewendet werden.

Die Institutionen funktionieren, oft genug mühselig und mit knirschenden Rädern. Sie wurden geschaffen, um unvermeidliche Interessenkonflikte und Meinungsverschiedenheiten zu kanalisieren, aber auch durch Erkenntnisse aus meist sehr intensiven Beratungen für künftige Entscheidungen als richtungweisend zu wirken. Regelungen auf europäischer Ebene sollten in Hinkunft unter verstärkter Berücksichtigung des Prinzips der **Subsidiarität** erfolgen – und vor allem dort getroffen werden, wo ein deutlicher „europäischer Mehrwert“ zu erwarten ist.

Und wie in den vergangenen Dekaden werden nicht die Zauderer, Zögerer und Zweifler erfolgreich sein, sondern die Zuversichtlichen und Zupackenden, die Begeisterten und Begeisternden.

Wenn man sich Europa in dieser großen Schau, in Vergangenheit und Gegenwart, vergegenwärtigt, ist es kaum überraschend, dass das Geschehen auf unserem Kontinent von der außereuropäischen Welt mit Bewunderung, mit Erstaunen und einem gerüttelten Maß an „wohlwollendem Neid“ vermerkt wird. Diese Entwicklung überstrahlt alles, was man nach wie vor an berechtigter Kritik gegenüber der Europäischen Union äußern könnte. Einem Satz des früheren Generalsekretärs der Vereinten Nationen, **Kofi Annan**, im Wiener Rathaus vor einigen Jahren sei hier Raum gegeben. Kofi Annan sagte sinngemäß: „Man muss sich oft fragen, mit welchen verhältnismäßig geringfügigen Problemen sich Europa herumschlägt. Wisst ihr Europäer denn nicht, mit welchem Interesse, mit Bewunderung, ja mit Neid eure Arbeit von der ganzen Welt verfolgt wird. Seid doch stolz auf alles, was ihr gemeinsam erreicht habt!“

Warum ist die EU, ist Europa, dann kein „**global player**“ – wie immer wieder behauptet wird?

Die Gründe, die hierfür ins Treffen geführt werden, sind bekannt. Sie werden, zum Teil mit verhaltener Befriedigung, von politischen Kommentatoren, besonders außerhalb Europas, vorgetragen. Gleichzeitig wird dargelegt, was die EU tun müsste, um der Rolle als globaler Partner zu entsprechen.

Die Antwort liegt auf der Hand:

Um seine Rolle auszubauen und noch überzeugender zu wirken, sollte Europa vertrauensvoll auf seine eigenen Werte und auf bewährte Arbeitsmethoden setzen.

Im militärischen Bereich wird Europa nicht darum herkommen, seine Kapazitäten zusammenzuführen und zu entwickeln, damit es Mindestanforderungen bei gemeinsamen Einsätzen im Dienste des Friedens und der Krisenbewältigung erfüllen kann. Angesichts der negativen Einstellung der europäischen Bevölkerung gegenüber Rüstungsausgaben wird der Aufwand für militärische Güter und Dienstleistungen sich jedenfalls in einem verhältnismäßig bescheidenen budgetären Rahmen bewegen.

Wenn Europa jedoch seine Kräfte, sein Potential in so vielen Bereichen zusammenfügt, wird es eine Potenz und Strahlkraft darstellen, die in der Begegnung mit anderen Staaten und Kontinenten sehr wohl ins Gewicht fallen wird.

Auch in Hinkunft wird es auf Freude an Bildung, Innovation, Mut zur Erneuerung, auf Bekenntnis zu Spitzenleistungen ankommen. Lebenslanges Lernen und eine Art „Besessenheit zum Wissen“ werden sich als unerlässlich herausstellen, um in einer globalisierten Welt gefestigt bestehen zu können.

Europa kann nur mit seiner Einmaligkeit und Einzigartigkeit erfolgreich sein, um die ihm zukommende internationale Beachtung zu finden und Einfluss auszuüben.

Als kleiner Nachtrag sei hier von Botschafter i. R. Dr. Wolfgang Wolte ein poetischer Versuch angefügt, mit dem auch diese Arbeit beendet sei:

In Versen sei es hier gesagt:

So sehr man sich beschwert und klagt,
dass fehlerhaft sich Brüssel zeigt:
Wir müssen an die Zukunft glauben,
und lassen uns das Werk nicht rauben,
das wir seit Jahren aufgebaut:

Den Frieden zwischen Völkern, Staaten,
Versöhnen, Planen und Beraten,
wenn Zwiste noch so schwierig scheinen.

In Freiheit wieder stolz vereinen,
was Menschen jahrelang getrennt.
Das, Freunde, ist Europa neu!

Kritik soll sein, tut manchmal Not.
Doch gibt es auch das Kerngebot:
Das Gute offen, froh bekennen,
 und Positives mutig nennen.
So ruf ich euch mit Freude zu:
Trotz allem – glaubt an die EU!

Weltordnungspolitik in einer zerklüfteten Welt

Dieter Senghaas

In einer „kurzen Geschichte des 21. Jahrhunderts“ vertritt Thomas L. Friedman die These: *Die Welt ist flach* – so der Titel des 2005 erschienenen, inzwischen in viele Sprachen übersetzten Buches.¹ Nun bestätigen einige Erscheinungen in der sich globalisierenden Welt in gewisser Hinsicht diese Perspektive – so die Rolle und Funktion des Internet, globale Wertschöpfungsketten via *outsourcing*, *offshoring*, *insourcing*, auch die digitale Organisation von Arbeitsabläufen sowie andere sich weltweit organisierende Prozesse. Dennoch ist diese Perspektive, vor allem wenn sie wie in diesem Fall übertrieben formuliert wird, zu weltflächig, als dass sie die real existierende Welt zureichend zu beschreiben oder gar analytisch aufzuschlüsseln vermag. Denn diese heute existierende Welt wird durch dramatische Zerklüftungen und weltweit abgeschichtete Problemlagen gekennzeichnet.

1. Zerklüftete Welt

1.1 Die OECD-Welt – immer noch das Gravitationszentrum

Die derzeit immer noch markanteste Zerklüftung der Welt zeigt sich in der *Makrostruktur der Weltwirtschaft*. Sie ist das Ergebnis ganz unterschiedlich gelagerter Entwicklungsprozesse auf Weltebene, insbeson-

¹ Friedmann (2006).

dere seit den 1960er-Jahren, d.h. in der Folge von Entwicklungen vor dem Ende des Ost-West-Konfliktes (1989-92). Der seit den 1990er-Jahren beobachtbare Globalisierungsschub hat die Zerklüftungen, die im Folgenden zu analysieren sind, in begrenzten Segmenten der Weltwirtschaft etwas abgebaut, im Allgemeinen jedoch akzentuiert. Was ist die Lage der Welt in dieser Hinsicht?

Unter den für diese Fragestellung relevanten Tatbeständen ist als erster die unvergleichliche *Cluster- oder Agglomerationsbildung unter den hochindustrialisierten Ländern der Welt* zu nennen. Hier ist seit den 1960er-Jahren zwischen den OECD-Gesellschaften ein weltwirtschaftliches Gravitationszentrum von weltpolitischem Gewicht entstanden, das in quantitativer *und* qualitativer Hinsicht während der Industrialisierungsgeschichte dieser Länder zwischen der Mitte des 19. und des 20. Jahrhunderts niemals vergleichbar existierte. Rein quantitativ betrachtet erwirtschaften in diesem Segment der Welt ca. 15% der Weltbevölkerung etwa drei Viertel des Welt-Bruttosozialprodukts (nach Kaufkraftparität berechnet immerhin ca. 55%). Diese Größenordnung ist eindrucksvoll, aber entscheidend ist ein qualitativer Sachverhalt ohne historischen Vorlauf: Alle beteiligten OECD-Länder verfügen heute in der Folge eines qualitativen Entwicklungsschubes seit spätestens den 1960er-Jahren über „reife kapitalistische Ökonomien“, die – von wenigen marginalen Branchen abgesehen – sich aus hochproduktiven Wirtschaftszweigen im primären, sekundären und tertiären Sektor aufbauen. Dieser Sachverhalt, der sich in durchgängig hoher Kapital- und Arbeitsproduktivität ausdrückt, ermöglicht allen – ob Groß oder Klein, also Bundesrepublik Deutschland oder Finnland – sich einem außenwirtschaftlichen Regime, das durch Freihandel bestimmt ist, auszusetzen, ohne dabei Gefahr zu laufen, das Opfer eines *allseitigen* Verdrängungswettbewerbs zu werden (*substitutive* Arbeitsteilung). Letzteres, d.h. ein umfassender, in der Tendenz desaströser Verdrängungswettbewerb kommt immer dann branchenspezifisch oder gesamtwirtschaftlich zustande, wenn Ökonomien akzentuiert unterschiedlicher Produktivität, zwischen denen eine *komplementäre* (im Unterschied zu einer substitutiven) Arbeitsteilung vorherrscht, vermittels Außenhandel aufeinanderstoßen. Im Grenzfall handelt es sich dabei um eine Austauschstruktur kolonialen Typs (Fertigüter vs. agrarische/mineralische Rohstoffe). Bei

substitutiver Arbeitsteilung kann demgegenüber jeder alles auf einem vergleichbaren hohen Produktivitätsniveau.²

Dieser Sachverhalt war und ist in den vergangenen drei Jahrzehnten besonders ausgeprägt in den ursprünglichen sechs hochindustrialisierten Kernländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), später dann zwischen den 12 bzw. 15 Mitgliedern der EWG sowie mit Einschränkung in den transatlantischen Beziehungen zwischen Nordamerika und dem fortgeschritten entwickelten Teil Europas. Vergleichbares gilt im Hinblick auf die Beziehungen dieser Länder mit Ozeanien (Neuseeland und Australien), ebenfalls wenigstens tendenziell hinsichtlich der Beziehungen zu Japan (wenngleich mit einigen erheblichen Abstrichen im japanisch-amerikanischen Austausch). Es ist deshalb nicht überraschend, dass ca. 70% des Außenhandels der OECD-Länder in dieser Kernkonfiguration der Weltwirtschaft selbst zirkuliert. An keiner anderen Stelle in der derzeitigen Weltwirtschaft, gerade auch nicht in den diversen Regionalverbänden (MERCOSUR, ASEAN u.a.) liegen bisher vergleichbare Profile, Grundlage für eine symmetrische Austauschstruktur, vor. Hier existiert zwischen den betroffenen Ländern und schon gar zwischen diesen und der OECD-Welt immer noch eine komplementäre, folglich asymmetrisch gelagerte Arbeitsteilung, über die ungleich strukturierte und unterschiedlich produktive Ökonomien miteinander verknüpft sind.

Der die OECD-Welt kennzeichnende ökonomische Sachverhalt erscheint, so dargestellt, krude ökonomistisch betrachtet. Er hat aber erhebliche politische und darüber hinausgehende Implikationen: Besteht ein politischer Wille zu weitgehender transnationaler oder gar supranationaler politischer Integration (wie er unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa vorhanden war), so ermöglicht und erleichtert der Reifeprozess kapitalistischer Ökonomien im vorgenannten Sinne eine Ausweitung und Vertiefung eben solcher Integration, ganz anders als in jenen vielfach in der Welt beobachtbaren politischen Integrationsprozessen, die oft weitgehend nur eine Integrationsfassade entstehen lassen, also überstaatliche Institutionen, die zwar existieren, aber letztendlich von keiner oder nur geringer operativen Bedeutung sind. Von diesen gibt es in anderen Regionen der Welt, in denen die Mehrheit der Weltbevölkerung (85%) lebt, etliche.

² Senghaas (2004), Kap. 8.

Die Lehren für eine Debatte über Weltordnungspolitik, selbst wenn sich diese nur auf *regionale* Kontexte beziehen sollte, liegen auf der Hand: Um zu einem nachhaltigen Ordnungsgefüge jenseits des Einzelstaates zu gelangen, bedarf es als Voraussetzung zunächst einmal der soliden Einzelstaatlichkeit, die sich allerdings nicht in eine Souveränitätsversessenheit einkapselt, sondern integrationsgeneigt zu dem wird, was als „kooperationsoffener Verfassungsstaat“ bezeichnet wurde.³ Erforderlich ist jedoch vor allem eine im vorgenannten Sinne integrationsfähige Ökonomie, die andere integrationsgeneigte Ökonomien potentiell in allen Sektoren einem Wettbewerb aussetzen imstande ist, so wie sie selbst von anderer Seite einem solchen Wettbewerb ausgesetzt wird, ohne dass die Beteiligten darüber peripherisiert oder marginalisiert werden. Der gesellschaftliche Kitt eines sich unter solchen Bedingungen entwickelnden überstaatlichen Ordnungsgebildes resultiert dann überdies aus vielfältigen Prozessen, die aus den jeweiligen Gesellschaften sich grenzüberschreitend inszenieren. Der entscheidende Rahmen für all dies sind schließlich sich entwickelnde robuste Institutionen der Konfliktregelung, die das entstehen lassen, was Kenneth Boulding einmal als „stabilen Frieden“ bezeichnet hat: eine Zone internationaler Beziehungen, innerhalb derer trotz anhaltender und immer wieder neu auftretender, mehr oder weniger akzentuierter Interessenkonflikte allein schon die Vorstellung, mit militärischer Gewalt zu drohen bzw. diese gegebenenfalls einzusetzen, um eigene Interessen durchzusetzen, *prinzipiell* überwunden und beseitigt ist.⁴

Nicht ohne Grund und keineswegs als Ausdruck von Eurozentrismus wurden im Hinblick auf die Europäische Union fast alle wünschbaren wesentlichen Ingredienzien eines solchen friedenspolitisch nachhaltigen ordnungspolitischen Regelwerkes, das die Ordnung des Einzelstaates übergreift, vielfach diagnostiziert: quasi-verfassungsanaloge Verträge (wenn auch noch nicht *eine* Verfassung), darin begründete überstaatliche Institutionen, die wenigstens in der Tendenz modernen rechtsstaatlichen Prinzipien entsprechen; eine über die demokratische Verfasstheit der Mitglieder der EU vermittelte indirekte Legitimation der in diversen Institutionen operierenden Akteure sowie ein sich entwickelnder Parlamentarismus via das Europäische

³ Hobe (1998).

⁴ Boulding (1978).

Parlament (wobei in beider Hinsicht noch abbaubare Defizite vielfach moniert werden); Implementationsvorgänge samt ihrer rechtlichen Überprüfbarkeit und Einklagbarkeit; institutionell vorgesehene (aber auch kontrovers diskutierte, jedoch faktisch vorhandene insgeheim) Beteiligungsmöglichkeiten von interessierten wirtschaftlichen und sozialen Gruppen (also zivilgesellschaftliche Beteiligung), und nicht zuletzt: eine sich langsam ausweitende politische Öffentlichkeit, die jedoch dem Ideal einer kritischen Öffentlichkeit, welche Willensbildung und Entscheidungsprozesse einwirksam begleitet, noch nicht entspricht (und möglicherweise, anders als im nationalen und kommunalen Rahmen, auch niemals wird völlig entsprechen können).⁵

Vielen geht dieses integrationspolitische Arrangement noch nicht weit genug; während Skeptiker und Kritiker die ökonomische Schlagsseite des Integrationsvorgangs (eine ökonomistisch verengte Binnenmarktlogik!) monieren bzw. in einer unterstellten eigendynamischen Kompetenzanmaßung der europäischen Institutionen (insbesondere des Europäischen Gerichtshofes) eine Unterminierung der politisch-existenziellen Prämissen der beteiligten demokratischen Verfassungsstaaten sehen.

1.2. Staaten im Zerfall

Auseinandersetzungen dieser Art sind notwendig; sie betreffen aber nur einen Ausschnitt einer ansonsten ganz anders strukturierten Welt. Während man in unseren Gefilden, insbesondere in der Wissenschaft, die Transformation des Staates in Richtung auf den Typ eines kooperationsoffenen Staates diskutiert (manche sprechen vom „zerfasernden Staat“),⁶ bricht in anderen Teilen der Welt eine meist in der Zeit des Kolonialismus, Imperialismus und Neokolonialismus aufgesetzte und fremdbestimmte Staatlichkeit zusammen – ein Vorgang, der derzeit ca. 10% der Weltbevölkerung, insbesondere in Schwarzafrika, im Kaukasus und in Zentralasien, betrifft.⁷ Hier ist an dem der OECD-Welt gegenüberliegenden Ende des Spektrums von heute weltweit vorfindbarer Staatlichkeit erneut eine „hobbesianische Problemlage“ entstanden: *der Zusammenbruch „dünner Staatlichkeit“*; d.h.

⁵ Schneider (1986); dieses Gesamtarrangement könnte man, klassischer politischer Theorie und Heinrich Schneider folgend, als „konsoziativ“ bezeichnen; siehe dazu auch Schneider (1995).

⁶ Zürn/Leibfried (2006).

⁷ Schneekener (2007).

einer Staatlichkeit ohne soliden breitenwirksamen ökonomischen und gesellschaftlichen Unterbau, meist mit der Folge einer Renaissance von Kriegsherren, die um die Verwertung von Naturressourcen kämpfen. Das Problem solcher zerfallsgefährdeten quasi-staatlichen Gebilde besteht darin, dass es diese Naturressourcen (Diamanten, Holz, Erze, Öl etc.) in solchen Ländern allermeist in großer Fülle gibt, was sich vor Ort unter den obwaltenden politischen Bedingungen als Fluch auswirkt („*the curse of plenty*“): Die in aller Regel nicht geringen, aus Quasi-Monokulturen resultierenden Deviseneinnahmen werden nicht oder nur zu einem geringen Teil für produktive Investitionen verwendet, sondern als Renteneinkommen klientelistisch verteilt. Daraus entsteht ein Kampf um die Rente und im Laufe der Zeit, da Renten allermeist ungleich verteilt werden, fast zwangsläufig eine Militarisierung der rivalisierenden, sich mehr und mehr ethnopolitisch definierenden Clan-Gruppierungen, an ihrer Spitze die Kriegsherren.

In diesem Zusammenhang stellen sich einer Weltordnungspolitik, sollte sie überhaupt ernsthaft verfolgt werden, ganz elementare Aufgaben: eine Einflussnahme bzw. Intervention von außen, die geeignet sein könnte, den schrittweisen Aufbau solider Staatlichkeit und von Infrastruktur zu fördern. Das dürfte langfristig erfolglos bleiben ohne Anstrengungen für den Aufbau einer *breitenwirksam* werdenden Ökonomie, wofür bei diesem Typ von Ländern die im Außenhandel erwirtschaftbaren Mittel (Renten) in einer ersten Entwicklungsphase für produktive Investitionen prinzipiell zur Verfügung stünden. Von ebenfalls elementarer Relevanz ist in diesen Ländern die Überwindung eines immer noch massenhaft existierenden Analphabetismus, darauf aufbauend die breite Mobilisierung von Humankapital. Insgesamt handelt es sich hier also um Herausforderungen, die nicht weniger dramatisch sind als jene auf der normativen und politisch-operativen Ebene, die seit einigen Jahren unter dem Stichwort „*responsibility to protect*“ (Schutzverantwortung) diskutiert werden.

1.3 Eine kontrastierende Erfahrung

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass in einem anderen Teil der Welt, in den ostasiatischen Schwellenländern (Südkorea, Taiwan, Singapur) die genau gegenteilige Entwicklung zu derjenigen in *failing* oder *failed states* eingetreten ist: die Herausbildung einer soliden Staatlichkeit, tendenziell in Richtung auf einen pluralistisch verfassten demokratischen Verfassungsstaat; die Entwicklung einer breiten-

wirksamen Binnenökonomie und von international wettbewerbsfähigen Außenwirtschaften trotz eines Mangels an international günstig vermarktbar natürlichen Ressourcen, jedoch auf der Grundlage der Herausbildung eines hochqualifizierten Humankapitals in der Folge einer bemerkenswerten, kulturell motivierten Bildungsbeflissenheit. Diese Länder (ca. 1% der Weltbevölkerung) folgten nicht einem neoklassisch bzw. neoliberal ausgerichteten Entwicklungsdogma, also nicht einer freihändlerischen Programmatik pur und simpel, sondern neolistianischen Prämissen. M.a.W., sie nutzten Absatzchancen auf dem Weltmarkt mit zunächst arbeitsintensiven einfachen Konsumgütern und später mit Produkten immer höherer Wertschöpfung, während sie gleichzeitig ihre Binnenmärkte gegen den Verdrängungswettbewerb der Güter schon weit höher entwickelter Ökonomien westlichen Typs schützten, um allmählich im Maße des wirtschaftlichen Erfolges vor Ort auch diese Schutzmaßnahmen schrittweise zurückzuführen.

Auch dieses Entwicklungsszenario enthält für eine Weltordnungspolitik unzweideutige Lehren, zumal sich mit ihm die Modalitäten des einstigen Entwicklungserfolgs kleinerer OECD-Länder (wie Skandinavien und Ozeanien) erneut bewährten: *selektive* Integration in den Weltmarkt, *selektive* Dissoziation des Binnenmarktes auf Zeit, à la longue eine umsichtig und schrittweise inszenierte freihändlerische Orientierung.⁸

1.4 Staaten gigantischer Größe von weltwirtschaftlicher Struktur

Fasst man die Anteile an der Weltbevölkerung der klassischen OECD-Welt und der ostasiatischen Schwellenländer zusammen, so gelangt man zu einer Größenordnung von etwa 16%. Addiert man diesen Anteil und denjenigen der *failing states* (10%), so verbleiben ca. 74% der Weltbevölkerung als „Restgröße“, wobei sich diese Größe eindrucksvoll zweiteilen lässt: 37% der Weltbevölkerung leben derzeit allein in zwei Staaten, nämlich China und Indien; weitere 37% in etwas mehr als 120 anderen Staaten. Nun sind *China und Indien* selbst Gebilde weltwirtschaftlichen Ausmaßes, denn sie sind intern, genauso wie die derzeitige Weltwirtschaft insgesamt, in Zentren, Subzentren, Semiperipherien, Peripherien und Subperipherien gegliedert, was angesichts der territorialen Ausdehnung und einer seit langem beob-

⁸ Senghaas (2008).

achtbaren ungleichen *internen* Entwicklungsdynamik nicht überraschen kann. Auch nicht überraschend ist, dass in Staaten dieser Größenordnung vielfach eine mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der zentralen Organe und Behörden gegenüber den „Provinzfürsten“ und ihren Regionen diagnostiziert wird – also ein zunächst innerstaatliches Problem, das natürlich erhebliche internationale Implikationen hat: Wie ist unter solchen Voraussetzungen vorstellbar, dass weltordnungspolitisch motivierte internationale Abkommen in welchem Bereich auch immer (Umwelt etc.), obgleich gegebenenfalls förmlich ratifiziert durch das Zentrum (z.B. Peking), jeweils vor Ort tatsächlich implementiert werden?

1.5 Die Welt begrenzter Staatlichkeit

In dieser Hinsicht zeigt sich ein Problem, das neuerdings mit Blick auf die zitierten 120+-Staaten (mit einem Anteil von 37% an der Weltbevölkerung) mit dem Konzept „*begrenzte Staatlichkeit*“ eingehend diskutiert wird: Diese Staaten, die sich weder durch eine nachhaltig konsolidierte Staatlichkeit (wie im Falle der OECD-Welt) noch durch die Symptome von *failing* oder *failed states* auszeichnen, sondern sich in einem Mittelfeld bewegen, werden weder eindeutig durch eine Progression in die erstere Richtung noch durch eine Regression in Richtung auf Staatszerfall charakterisiert, obgleich beide Entwicklungstrends möglich und im Einzelfall durchaus nicht auszuschließen sind.⁹ Eine Progression ist evtl. am ehesten noch bei einigen Golfstaaten zu erwarten, insofern diese ihren derzeitigen Ölreichtum für einen gezielten Modernisierungsschub ihrer Ökonomien nutzen, um mit einer diversifizierten, überdies einer auf Dienstleistungen ausgerichteten Wirtschaftsstruktur für eine Phase nach Erschöpfung der Ölressource gerüstet zu sein.

In aller Regel sind die Gesellschaften begrenzter Staatlichkeit vermittels *komplementärer* Arbeitsteilung in die Weltwirtschaft eingegliedert. Und hier wiederholt sich, was einst in den 1960er-Jahren die lateinamerikanische *dependencia*-Diskussion korrekt diagnostizierte: eine zunehmende *innere* Zerklüftung dieser Gesellschaften in der Folge einer sich akzentuierenden asymmetrischen, weil komplementären Integration in den Weltmarkt. Diese Konsequenz stellt sich unter den Voraussetzungen ein, dass, anders als im Falle der ostasiatischen

⁹ Risse/Lehmkuhl (2007).

Schwellenländer, ein gezieltes umsichtiges Gegensteuern zur Abwehr drohender Verwerfungen nicht oder nicht erfolgreich angestrebt wird. Je nach Politisierungsgrad der jeweiligen Gesellschaft sind dann angesichts sich aufbauender gesellschaftlicher Konfliktpotentiale die staatlichen Institutionen überfordert, leidlich sozialen Frieden zu gewährleisten, was, wie in vielen dieser Länder, zu chronischen politischen Krisen führt (wie z.B. seit wenigen Jahren beispielhaft in Thailand beobachtbar).

Typisch für die Lage der meisten dieser Länder ist die bleibende Orientierung ihrer Außenbeziehungen auf die Zentren der Weltwirtschaft, d.h. die OECD-Welt (neuerdings zeigen sich allerdings Reorientierungen insbesondere im ostasiatischen und ASEAN-Bereich in Richtung einer Ausrichtung auf China); Folge dieser weiterhin existierenden Zentrum-Peripherie-Struktur ist ein anhaltender Mangel an wechselseitiger Vernetzung, wie sie einst auf politischer Ebene in der Programmatik und Strategie des *non-alignment*, der Gruppe der 77 und in anderen vergleichbaren Bemühungen („Neue internationale Wirtschaftsordnung: NIWO“) angestrebt wurde (*collective self-reliance*). Aber diese sinnvolle Zielsetzung erschöpfte sich vielfach in bloßer Rhetorik.

1.6 Die Gesamtstruktur und ihre Dynamiken

Als Fazit lässt sich somit feststellen: Die Makrostruktur der Welt wird durch eine extreme Hierarchisierung und Abschichtung gekennzeichnet. Es besteht eine Kluft zwischen einem Gravitationszentrum, das sich durch eine dichte *symmetrische* Vernetzung auszeichnet, und dem Rest der Welt. Dieses Gravitationszentrum ist bis heute, wengleich umstritten, immer noch weltpolitisch tonangebend. Von *asymmetrischer* Interdependenz mit der Folge mehr oder wenig ausgeprägter struktureller Abhängigkeit wird dagegen die Ausrichtung der übrigen Welt und somit des größten Teils der Weltbevölkerung auf das OECD-Gravitationszentrum gekennzeichnet. Diesem in sich relativ hoch koordinierten Gravitationszentrum steht bisher kein vergleichbar koordiniertes kollektives oder auch nur regionales Machtzentrum entgegen. Zwar wird die Herausbildung der sogenannten BRIC-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China) vielfach diskutiert, also eine unterstellt emergente Mächtekonstellation als potentiell Gegengewicht zur Prädominanz der USA und der OECD-Welt insgesamt sowie der von dieser Gruppierung maßgeblich beeinflussten, wenn nicht gar gesteuerten internationalen Organisationen.

Gemessen an den derzeit immer noch obwaltenden weltpolitischen Realitäten ist hier eher der Wunsch der Vater des Gedankens als eine nüchterne wirklichkeitsgetreue Analyse. Denn diesen inzwischen vielzitierten Staaten fehlt weiterhin die Grundlage für eine leidlich verlässliche Synchronisation einer bisher je unterschiedlich ausgerichteten Interessenpolitik. Auch hat die jüngste Erweiterung des G7/8 zu einem G20-Club von selbsternannten Führungsmächten an der machtpolitischen Struktur der Welt noch nicht wirklich etwas geändert.

In dieser Gesamtstruktur der Welt zeigen sich auf der Makroebene wie auch in den einzelnen Gesellschaften sowohl Prozesse relativer *Aufwärtsmobilität* als auch der *Abwärtsmobilität*. Dramatische Ausmaße sind dort zu beobachten, wo bei gleichzeitiger Aufwärts- und Abwärtsmobilität die *absolute* Zerklüftung wächst (wie beispielsweise zwischen der OECD-Welt bzw. dem aufwärtsmobilen Ostasien einerseits und dem abwärtsmobilen Schwarzafrika andererseits). Aber auch im Falle von einzelnen aufwärtsmobilen Gesellschaften zeigen sich jeweils intern Zerklüftungen eines relativen oder absoluten Ausmaßes, meist räumlich bzw. schichtspezifisch differenziert.¹⁰ Selbst die OECD-Welt ist, wengleich immer noch in mäßigem Ausmaß, inneren Zerklüftungstrends ausgesetzt – dies insbesondere in der Folge eines erfolgreichen Verdrängungswettbewerbs von Seiten aufwärtsmobiler DrittWeltstaaten in Produktbereichen unterhalb der Spitzenbranchen. So kommt es auch in diesen Gesellschaften, wie immer schon ausgeprägt in sogenannten DrittWeltländern, zur Herausbildung eines „marginalen Pols“ von Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt weder als Produzenten noch als Konsumenten zählen. Was in der weitsichtigen lateinamerikanischen *dependencia*-Diskussion in dieser Hinsicht einst in den 1960er- und 1970er-Jahren für Lateinamerika diagnostiziert wurde, nämlich strukturelle Heterogenität samt ausgeprägter Marginalität, ist inzwischen zu einem, wengleich deutlich abgeschichteten weltweiten Sachverhalt geworden.¹¹ Er betrifft die Welt außerhalb der OECD-Staaten meist dramatisch; in der OECD-Welt selbst dokumentiert er sich in einer sich erweiternden nicht nur konjunkturellen, sondern *strukturellen* Arbeitslosigkeit.

¹⁰ Scholz (2002).

¹¹ Quijano (1974).

Auf einen weiteren Sachverhalt, der für Weltordnungspolitik von erheblicher Bedeutung ist, ist noch aufmerksam zu machen: In dieser heutigen Welt gibt es, von wenigen Subregionen abgesehen, keine wirklich traditionellen Gesellschaften mehr. Der Prozess sozialer Mobilisierung ist auch außerhalb der OECD-Welt weit fortgeschritten. Dieser Prozess wird gekennzeichnet durch eine dramatische Entbäuerlichung (wobei die im landwirtschaftlichen Sektor einst erwerbstätige Bevölkerung von ca. 85-90% in Richtung auf ca. 2-6% abnimmt), weiterhin durch Verstädterung, Alphabetisierung, die Herausbildung neuer Sozialschichten, die Forderung nach politischer Teilhabe und in der Folge von alledem durch eine sich akzentuierende Pluralität von Interessen und Identitäten und deren Politisierung. Die große politische Herausforderung besteht dann darin, drohende militante innergesellschaftliche Konflikte vermittels institutionalisierter Formen einer konstruktiven Konfliktbearbeitung gewaltfrei abzufedern, gegebenenfalls zu lösen. Im Übrigen sind sozial mobilisierte und politisierte Gesellschaften von außen weit weniger steuer- oder gar kontrollierbar als Gesellschaften traditionellen Typs, was erhebliche Folgewirkungen für die Weltordnungspolitik hat.

2. Kontroverse Weltordnungspolitik

Welche Implikationen hat diese hier aufgezeigte Makrostruktur der Welt für Weltordnungspolitik und Weltordnungsprogrammatiken?¹²

2.1 *Imperium/Hegemonie*

Eine hierarchisierte und abgeschichtete Struktur, gekennzeichnet durch ein Agglomerationscluster an der Spitze und eine weitläufige Fragmentierung der Akteure darunter, provoziert ganz natürlicherweise *imperiale bzw. hegemoniale Weltordnungsprogrammatiken*. Anders als in ferner Vergangenheit gleichen diese jedoch heute immer mehr abwegigen Machtphantasien als operativ-realistischen Konzepten. Dies hindert jedoch nicht daran, dass eine Politik dieser Orientierung (wie z.B. im Falle der USA unter dem Vorzeichen von „Unipolarität“) in politische Praxis zu übersetzen versucht wurde. Ihr Scheitern ist

¹² Rittberger (2003), In diesem Beitrag werden drei Weltordnungsmodelle diskutiert: Weltstaat, Hegemonie, Horizontale Politikkoordination. Siehe auch Jachtenfuchs/Knodt (2002). Zur Gesamtproblematik siehe auch Koller (2006).

jedoch unabweisbar. Der wesentliche Grund besteht darin, dass heute im Unterschied zu früheren Jahrhunderten die soziale Mobilisierung einzelner Gesellschaften und ihre daraus resultierende Politisierung *weltweit* (und gerade auch in der Zone der Fragmentierung) so weit fortgeschritten sind, dass einer früher denkbaren und auf Zeit verlässlichen imperialen oder hegemonialen Politik dieser Art in der Tendenz allenthalben der soziale und politische Boden entzogen wird. Zwar gibt es immer noch die für eine imperiale und hegemoniale Politik unerlässlichen Brückenköpfe vor Ort (derzeit z.B. vom Typ des Mubarak-Regimes in Ägypten für die Politik der USA bzw. des Westens). Aber solche Brückenköpfe, die sich besonders exponieren, werden intern immer mehr zum Ziel politischen Widerstands. Sie können sich dann oft nur über die Inszenierung einer fremdfinanzierten klientelistischen Politik in Kombination mit verstärkter Repression auf Zeit am Leben erhalten, was die jeweilige politische Krisenproblematik verschärft.

2.2 Multipolares Mächtekonzept

Eine weitere, sich realpolitisch verstehende Vorstellung über Weltordnung sieht in einer *Mächtekonstellation*, aufbauend auf jeweils regionalen Vormächten, eine tentative Lösung des Weltordnungsproblems. In solchen Konzepten werden die USA, EU-Europa und die sogenannten BRIC-Staaten (evtl. ergänzt um Südafrika) als in der Weltpolitik privilegierte Ordnungshüter gehandelt. Aber diese regionalen Vormächte sehen sich der gleichen Problematik gegenüber wie potentielle Aspiranten weltimperialer Politik: einer von außen nicht mehr kostengünstig inszenierbaren Beherrschbarkeit von fremden Staaten und Völkern, die sich heute weltweit in aller Regel in politischen, gesellschaftlichen und oft auch in kulturellen Umbruchsituationen befinden.

Hinzu kommt, dass zumindest in der neuzeitlichen Geschichte die Herausbildung neuer Mächtekonstellationen eine sogenannte „*power transition*-Problematik“ provoziert hat, d.h. eine Konfliktkonstellation zwischen einer ehemals führenden, nunmehr potentiell absteigenden Macht und einer aufsteigenden, an Machtpotential gewinnenden neuen Macht¹³ – eine Konstellation, die heute insbesondere zwischen den USA und China im Entstehen ist und in beiden

¹³ Gilpin (1981).

Ländern (seit vielen Jahren insbesondere in den USA) intensiv diskutiert wird. Ob eine solche Hegemoniekrisenproblematik sich tatsächlich in eine weltpolitisch virulente Konfliktkonstellation übersetzt oder aber das weltpolitisch relevante Ergebnis einer solchen Machtverlagerung in eine diesen Prozess abfedernde Konzertierung beider oder mehrerer Mächte mündet (*Mächtekonzert*), ist eine ex ante schwer zu beantwortende Frage.

2.3 Die Ordnung der Vereinten Nationen

Eine dritte Weltordnungsprogrammatur konzentriert sich auf das *System der Vereinten Nationen*. Korrekterweise müsste diese Programmatur an erster Stelle genannt werden, denn die Vereinten Nationen sind heute unbestreitbar der *völkerrechtlich* verbindliche Ordnungsrahmen für die heutige Welt. Dieses System ist weit eher auf der Höhe der Zeit, als es die vorgenannten Programmaturen je noch sein könnten, denn es ist universal ausgerichtet, gleichzeitig in vielfältige regionale (ECE, ECLA u.a.) und funktionale Subsysteme (UNCTAD u.a.) untergliedert. Als weltweiter Ordnungsrahmen bauen die Vereinten Nationen auf alten, neuen und sich neu herausbildenden Ordnungsprinzipien auf: auf Souveränität und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (alt), auf einem prinzipiellen Gewaltverbot samt den sich daraus ableitenden Modalitäten kollektiver Sicherheit (neu gegenüber dem klassischen Völkerrecht). In Auseinandersetzung mit 1945 noch nicht antizipierten Problemlagen kam und kommt es auch zu einer erweiterten Interpretation ursprünglich eng gefasster Begriffe und operativer Konzepte, so insbesondere im Hinblick auf das, was diesseits kriegerischer Aggression als „Bedrohung des Friedens“ (Art. 39 der Charta) verstanden wird bzw. verstanden werden soll. Letztere sich neu herausbildende Reinterpretationen schränken (wenn auch nicht verlässlich) die Souveränitätsansprüche der Mitglieder der Vereinten Nationen ein.

Wäre das Handeln der Vereinten Nationen und entsprechende Entscheidungen in dieser Hinsicht anhaltend konsistent und folglich Erwartungsverlässlichkeit gewährleistet, wäre der Übergang von einem Völkerrecht herkömmlichen Typs zu einem auf dieser Ebene operativ werdenden weltordnungspolitisch motivierten Weltrecht erwartbar. Einem solchen denkbaren und wünschbaren Übergang steht jedoch ein Sachverhalt eklatant entgegen: die problematische Rolle des Sicherheitsrates – eines Gremiums, in dem sich eine althergebrachte Mächtekonstellation wiederfindet, deren Mitglieder de facto und gemäß der

Konstruktion des Sicherheitsrates auch letztendlich de jure *nationale* Interessenpolitik à la carte betreiben können, sofern sie dies nur wollen. Da die Entscheidungen dieses Gremiums überdies, sofern gemäß Kap. VII der VN-Charta erfolgt, rechtsverbindlichen Charakter haben (was immer dies im Einzelnen bedeuten mag), ein parlamentarischer Vorlauf oder eine entsprechende, institutionell verbindliche Begleitdiskussion auf breiter Basis innerhalb der VN, im Übrigen auch eine rechtliche Kontrolle der Beschlüsse des Sicherheitsrates nicht vorgesehen sind (und überdies Institutionen wie der Internationale Gerichtshof eine solche rechtliche Überprüfung nicht zu seinen Obliegenheiten zählt), handelt es sich beim Sicherheitsrat um ein Organ der Vereinten Nationen von gewissermaßen neoabsolutistischem Zuschnitt.¹⁴

Einer Kritik dieses Sachverhalts wird oft entgegengehalten, dass dieses Profil des zentralen Organs der Vereinten Nationen, gewissermaßen seines Zentralkomitees, in der Charta bewusst so konzipiert worden sei, weil es ohne eine solche Rollenzuweisung einst gar nicht zur Gründung der Vereinten Nationen gekommen wäre und weil ohne solche Machtvollkommenheit, insbesondere der Vetomächte des Sicherheitsrates, aber auch des Gremiums insgesamt, die Vereinten Nationen noch weniger handlungsfähig wären, als dies heute der Fall ist. Ob diese Einschätzung korrekt ist oder ob nicht umgekehrt ein Sicherheitsrat, der in eine rechtsstaatsanaloge institutionelle Konfiguration eingebunden wäre, diesem Organ selbst und darüber hinaus den Vereinten Nationen insgesamt Anerkennung und Legitimität verschaffen würde, einschließlich einer höheren Bereitschaft, erforderliche Ressourcen bereitzustellen, sollte ernsthaft diskutiert werden. Auf jeden Fall ist die dargelegte Problematik – die Abwesenheit von *due process*- und *rule of law*-Prinzipien – weit gewichtiger als die Auseinandersetzungen über eine potentielle Erweiterung des Sicherheitsrates um weitere ständige und nichtständige Mitglieder (mit oder ohne Veto-Befugnisse). Denn der neoabsolutistische Charakter dieses obersten Gremiums würde durch eine Erweiterung kaum abgedehnt und vor allem nicht prinzipiell verändert, möglicherweise sogar akzentuiert werden.

¹⁴ Senghaas (2004), 55ff.

2.4 Globale Regelwerke

Eine vierte Weltordnungsprogrammatische verbindet sich heute mit dem Begriff „*global governance*“, so insbesondere in politikwissenschaftlichen Auseinandersetzungen über internationale Beziehungen. Dieses Konzept ist in dieser Diskussion inhaltlich relativ breit ausgelegt: Es bezieht sich auf eine Weltordnungspolitik, die ihren Niederschlag in der institutionellen Ausgestaltung globaler, insbesondere politikfeldspezifischer Problembereiche findet, somit in einem breiten Spektrum internationaler Regelwerke oder Regime, die ganz unterschiedliche Ausprägungen haben – einerseits normativ, institutionell und prozedural relativ dichte Profile bei leidlich hoher Effektivität, aber durchaus immer noch fragwürdiger Legitimität, andererseits (am anderen Ende des Spektrums) erst anzustrebende *global governance*-Vorhaben, die im strikten Sinne des Konzepts noch nicht existieren, sondern in Deklarationen und Programmatiken über eine wünschenswerte politikfeldspezifische Weltordnungsstruktur avisiert werden. Ersteres Profil dokumentiert sich beispielsweise in der Welthandelsorganisation (WTO), Letzteres in den derzeitigen ersten Bemühungen auf diplomatischer Ebene, angesichts der Vielzahl von internationalen, einzelstaatlichen und privaten Akteuren Entwicklungskooperation vermittels eines internationalen Regelwerkes zu koordinieren, wenn nicht gar zu konzertieren.¹⁵

In aller Regel global ausgerichtet können sich politikfeldspezifische Regelwerke bzw. *global governance*-Arrangements den durch die Makrostruktur der Welt bedingten Zerklüftungen nicht entziehen, obgleich manche dieser institutionellen bzw. quasi-institutionellen Arrangements natürlich zum Ziel haben, eben diesen Zerklüftungen entgegenzuwirken:

Am deutlichsten dokumentiert sich die derzeitige krude Machtverteilung in der Welt im *Nonproliferationsregime*. Angelegt, die Proliferation von Nuklearwaffen zu verhindern, und ausgerichtet auf die nukleare Abrüstung der Nuklearmächte, führt dieses Regime angesichts seiner erodierenden Legitimität in der Folge der Nichtabrüstung der Nuklearmächte eher zu Proliferation als zu einer Welt ohne Nuklearwaffen. Denn die *nukleare Rüstungsdynamik* ist trotz quantitativer Begrenzungen mit der Folge eines Abbaus von alten Potentialen

¹⁵ Breitmeier et al. (2009), mit Fallstudien über zehn sehr unterschiedlich gelagerte globale Regelwerke.

nicht wirklich überwunden. Dieser Sachverhalt wird durch anhaltende qualitative Rüstungsanstrengungen belegt, auch durch die Größenordnung der noch existierenden Zerstörungspotentiale: Allein das amerikanische Nuklearpotential beläuft sich derzeit auf eine Größenordnung von 2000 TNT; das entspricht einem Äquivalent von 140.000 Hiroshima-Bomben. Das russische Potential unterscheidet sich davon nicht dramatisch, wobei bekanntlich in dieser Größenordnung aufgrund des Ausmaßes der Zerstörungspotentiale („*overkill capacities*“¹⁶) quantitative Unterschiede ohnehin nicht relevant sind.¹⁶ Allein schon dieser rüstungsbedingte Überhang aus der Zeit des Ost-West-Konflikts und qualitatives Weiterrüsten kennzeichnen eine keineswegs nebensächliche Zerklüftung der Welt: zwischen den Nuklearmächten, den Proliferationsaspiranten sowie denjenigen, die zwar die Fähigkeit zur Nuklearrüstung besitzen, aber eine solche nicht anstreben, und den meisten Ländern in der Welt, die weder die entsprechenden Fähigkeiten besitzen noch den Willen zu dieser Art von Rüstung.

Ganz anders stellt sich das *Welthandelsregime* dar, das sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges durch eine sukzessiv zunehmende Dichte auszeichnet. Letzteres gilt sowohl im Hinblick auf die Zielsetzungen (die Erschließung immer weiterer Bereiche für Freihandel) als auch hinsichtlich der institutionellen Verfasstheit des Regelwerkes, neuerdings der Welthandelsorganisation (WTO) samt dem darin institutionalisierten Mechanismus der Streitbeilegung: eines Konfliktregelungsmechanismus, der anders als in der Vorgängerorganisation (GATT) nicht mehr auf politisch motivierten und diplomatisch ausgehandelten *bargaining*-Prozessen aufbaut, sondern auf eine Streitbeilegung vermittelt quasi-rechtsförmiger Prozesse ausgerichtet ist. Aber auch dieses Regelwerk, das einer soliden sektoralen Teilordnung auf Weltebene am nächsten kommt, ist nicht ohne Probleme: In diesem internationalen Regime wird nämlich unterstellt, dass Freihandel per se wohlfahrtsfördernd, insbesondere auch entwicklungsfördernd ist, und dass Freihandel folglich dazu beitragen wird, die sozioökonomischen Disparitäten innerhalb von Gesellschaften abzubauen und insbesondere diejenigen zwischen entwickelten und unterentwickelten Gesellschaften zu überwinden. Eine nichtkonditionierte und folglich dogmatische Fixierung auf Freihandel um des Freihandels willen

¹⁶ Senghaas (2007).

verstellt jedoch den Blick auf jene Bedingungen, die auf internationaler und auf lokaler Ebene vorhanden sein müssen, damit Freihandel potentiell jene Wirkungen zeitigt, die ihm in diesem Regelwerk abstrakt als immer schon gegeben bzw. erreichbar unterstellt werden.

Die europäische und außereuropäische Entwicklungsgeschichte lehrt jedoch: Im Falle einer asymmetrischen Eingliederung in den Weltmarkt, die in der Regel bei Ländern nachholender Entwicklung vorliegt, besteht bei unkonditioniertem Freihandel immer die Gefahr einer Akzentuierung von exklavenhaft strukturierten Monostrukturen in Landwirtschaft und Bergbau bei gleichzeitiger Marginalisierung, ggf. Vernichtung beginnender industrieller Aktivitäten in der Folge des überlegenen Verdrängungswettbewerbs vonseiten hochproduktiver externer Anbieter von Waren und auch von Dienstleistungen. In diesem Zusammenhang ist das oben zitierte erfolgreiche neolistisch ausgerichtete ostasiatische Szenario im Unterschied zu den Erfahrungen in den meisten Entwicklungsländern von programmatischer und operativ-entwicklungspolitischer Relevanz: nicht Freihandel per se, sondern selektive Integration in den Weltmarkt bei gleichzeitig selektiver Dissoziation zum Schutz eines erst noch zu entwickelnden Binnenmarktes, zumindest so lange, bis ein breitgefächerter Verdrängungswettbewerb nicht mehr droht und sich somit tendenziell eine Symmetrie zwischen vorgerückten und nachrückenden Handelspartnern entwickelt hat.

Darüber hinaus wäre es auch nützlich, die weit ausdifferenzierten *Konventionen über Arbeits- und Sozialstandards*, wie sie insbesondere in ILO-Übereinkommen niedergelegt sind, in eine direkte Verbindung zum WTO-Regelwerk zu bringen, zumindest die in Kernübereinkommen anerkannten Normen: Abschaffung von Kinderarbeit, von Zwangsarbeit und Diskriminierung sowie Förderung von Vereinigungsfreiheit und kollektiven Tarifverträgen. Damit würde die heute unfruchtbare Zweigleisigkeit zwischen beiden Regelwerken überwunden. In ihr dokumentiert sich die derzeit immer noch vorherrschende neoliberale Ausrichtung des Welthandelsregimes und die relative politische Machtlosigkeit bzw. Marginalisierung weltarbeitsrechtlicher Vorhaben vermittels von ILO-Aktivitäten. Eine Neuadjustierung und Verkoppelung beider Regelwerke könnten insbesondere dazu beitragen, dem durch die Globalisierung in Teilbereichen der Arbeitsmärkte beobachtbaren „*race to the bottom*“ hinsichtlich Löhne, Arbeits- sowie Umweltbedingungen entgegenzuwirken.

Überdies ist erforderlich, wie die jüngste internationale Finanzmarktkrise allenthalben klargemacht hat, dass die bisher erstaunlich unterregulierten und einer Kontrolle weithin entzogenen internationalen Finanztransaktionen einer umsichtigen Regulierung durch öffentliche Instanzen zu unterwerfen sind; weiterhin: dass Abkommen (wie Basel I und II), die einige Modalitäten der Selbstregulierung von Banken vorsehen (wie die Festsetzung von Eigenkapitalquoten bei der Vergabe von Krediten), von diesen nicht „legalerweise“ durch die Gründung von Zweckgesellschaften (*conduits*) samt ihren „innovativen“ Kreditgeschäften einfach unterlaufen werden etc. Eine verstärkte Regulierung in diesem Sektor muss dazu beitragen, vermittels einem oder mehrerer Regelwerke die Transparenz und die Rechenschaftspflicht der den internationalen Finanzmarkt bestimmenden Akteure und Institutionen herzustellen und somit welt- und nationalwirtschaftlichen Verwerfungen in der Folge defizitärer, unterlaufener und bis vor kurzem politisch gezielt nicht gewollter Regulierung entgegenzuwirken.

Dass Regulierungen in dieser Hinsicht bisher kaum zustande kamen, wird durch die realexistierenden Machtverhältnisse in der Welt samt der bisher daraus resultierenden Prädominanz neoliberaler Programmatik dokumentiert. Dies ist dennoch erstaunlich, wenn man bedenkt, dass sich der derzeitige durch die WTO sowie durch regionale und bilaterale Arrangements vielfältig regulierte internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen *pro Jahr* auf etwa 12.000 Mrd. Dollar (2006) beläuft, während zwischen den Finanzzentren der Welt *pro Börsentag* Transaktionen in der Größenordnung von ca. 3.000 Mrd. Dollar ohne auch nur annähernd vergleichbare Regulierung getätigt werden – das sind bei ca. 250 Börsentagen Transaktionen von etwa 750.000 Mrd. Dollar pro Jahr, was etwas mehr als dem 60fachen des jährlichen Welthandels mit Gütern und Dienstleistungen entspricht. Es kann folglich nicht verwundern, dass weiterhin unregulierte Finanztransaktionen dieser Größenordnung, angetrieben von kurzfristiger, auch spekulativer Gewinnerorientierung der Investmentinstitute und ihrer Mitarbeiter (gewinnorientierte Bonuszahlungen, keine Haftung im Falle von Verlusten!), zu einem wachstumsträchtigen Wirtschaftszweig auf Zeit wurde: zu einem selbstreferentiellen – „autopoietischen“ Subsystem, das sich von der Realwirtschaft „innovativ“ entkoppelte, sich zu einer eigendynamisch erweiternden Blase aufblähte, um schließlich zur Überraschung der vom überwältigenden Wachstumserfolg geblendeten „Innovatoren“

zu platzen – ein geradezu paradigmatischer Vorgang selbstzerstörerischer Dynamik. Vor vielen Jahrzehnten schon hat John Maynard Keynes (selbst Zeit seines Lebens Spekulant!) eine solche, von der Realwirtschaft entkoppelte Entwicklung treffend charakterisiert: „Spekulant mögen so lange keinen Schaden anrichten, wie sie Blasen auf dem steten Strom des Geschäftslebens gleichen, aber die Angelegenheit wird ernst, wenn das Geschäftsleben sich zur Blase auf einem Strudel der Spekulation entwickelt. Wenn die Kapitalbildung eines Landes zum Nebenprodukt der Geschäfte eines Casinos wird, droht die Sache schiefzugehen“.¹⁷

Die politisch bisher gewollt unterregulierte internationale Finanzwelt kontrastiert deutlich mit einer Vielzahl von globalen, regionalen, subregionalen und auch bilateralen Regelwerken bzw. Verträgen im *Umweltbereich*: dies im Spektrum zwischen beispielsweise der Rio-Klimarahmenkonvention von 1992 einerseits und diversen meist regionalen und subregionalen Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung von Flüssen und des Meeres andererseits. Beim Zustandekommen und der Implementation vieler dieser auf den Schutz der Umwelt gerichteten Übereinkommen spielen Nichtregierungsorganisationen eine wichtige Rolle.

Offensichtlich ist eine Pluralität von Netzwerkbildungen samt einer Pluralität der darin involvierten Akteure (einschließlich finanzstarker Stiftungen) das besondere Kennzeichen der *global health governance*, und dies trotz der Existenz der Weltgesundheitsorganisation (WHO), wobei sich in diesem Fall die Diskrepanz zwischen WHO und privaten Akteuren in der Verfügung über materielle Ressourcen nachdrücklich zugunsten von Netzwerkaktivitäten auswirkt und überdies eine Art von Vermarktlichung dieses Politikfeldes zu beobachten ist.

Dieses Beispiel verweist überdies, konzeptuell betrachtet, auf den Übergang zu Formen der „regulierten Selbstregulierung“, also auf *global governance* als ein Zusammenwirken von Staat (im Hintergrund) und privater Selbstorganisation, wie es am Beispiel der *internet governance* im Rahmen der Internet Corporation for the Assigned Numbers and Names (ICANN) zu beobachten ist.

Schließlich legen im Bereich des *privaten Weltrechts* (Lex Mercatoria, Lex Sportiva, Lex Informatica) Unternehmen, Vereinigungen und

¹⁷ zitiert nach FAZ, 11.04.2009, 20.

Organisationen autonom bzw. selbstverwaltend international verbindliche Verhaltensnormen fest und sorgen für ihre Implementation.

Alle diese Arrangements – im weiten Spektrum zwischen dem Typ von Nonproliferationsabkommen bis hin zu privaten weltrechtlichen Vertragsordnungen – kommen zustande, weil in den einzelnen Politik- bzw. Problemfeldern ein Koordinations- und Problemlösungsbedarf besteht, der über die Fähigkeiten und Kompetenzen von Einzelstaaten und Einzelakteuren hinausgeht und folglich von diesen je einzeln nicht bewältigt werden kann. Ob jedoch internationale Regelwerke je einzeln und in der Summe weltordnungspolitisch sinnvoll und folglich unbedenklich zu rechtfertigen sind, diese Frage ist nicht durch den Verweis auf ihre pure Existenz zu beantworten. Regelwerke haben sich durch ihre Leistungen zu bewähren, beispielsweise durch ihren nachweisbaren Beitrag zur Verminderung der diversen Zerklüftungen in der Welt und folglich durch ihre konstruktive Einwirkung auf die Herausbildung einer Weltgemeinschaft. Wo gegenteilige Effekte aus der Existenz von einzelnen Regelwerken resultieren, ist Kritik erforderlich.

2.5 Regelwerke als Ergebnis weltweiter Diskurse

Welche Bedeutung in diesem Zusammenhang öffentliche Diskurse haben, also kontroverse Erörterungen von Politikern, Interessenvertretern und Wissenschaftlern (Letztere im Kontext von *epistemic communities*) war in den vergangenen Jahren und wird im kommenden Jahrzehnt am Beispiel der weltordnungspolitischen Neuausrichtung auf eine „*responsibility to protect*“, d.h. auf eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft in Fällen extremer Missachtung international weitgehend akzeptierter Verhaltensstandards und daraus resultierender Notlagen von Bevölkerungen, zu beobachten sein.¹⁸ Dies ist ein vor wenigen Jahren politisch-programmatisch inszenierter Vorgang mit weltweit beachtlicher Resonanz, der sich derzeit allerdings noch nicht in eine handfeste institutionell abgesicherte Regimebildung übersetzt hat, von einer Implementation in konkreten Fällen, die sich an verbindlichen Regeln orientiert, ganz zu schweigen. Ein solches wünschenswertes Regelwerk würde allerdings eine allseits akzeptierte Kasuistik legitimer Interventionen, derzufolge in gleichen Fällen im Rahmen eines rechtsstaatsanalogen Prozedere

¹⁸ Wolter (2007).

gleich verfahren würde, voraussetzen, d.h. in der Konsequenz: einen grundlegend reformierten Sicherheitsrat. Von der Existenz eines solchen Regimes ist die Weltgemeinschaft noch weit entfernt; möglicherweise wird sie es nie erreichen, aber allein schon der öffentliche Diskurs ist von politischer Bedeutung.

3. Konflikt um „Weltrecht“

Die heute und in naher Zukunft beobachtbaren politischen und wissenschaftlichen Kontroversen über die Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft lassen somit zeitnah beobachten, wie internationale Regime bzw. *global governance*-Arrangements unterschiedlichen Typs zustande kommen. In aller Regel sind sie das Ergebnis einer langwierigen Konfliktgeschichte, in der die Verfechter weit-sichtiger neuer Programmatiken auf den Widerstand von Status quo-Anhängern stoßen, wobei sich die Vertreter beider Positionen früher eher aus staatlichen Institutionen rekrutierten, während heute die zivilgesellschaftliche Komponente national und international organisierter Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaftsverbände in solchen Kontroversen eine erhebliche Rolle spielt. Dieser Sachverhalt wird besonders augenfällig durch die Geschichte der Auseinandersetzungen um Inhalt und Reichweite von Menschenrechten dokumentiert: ausgehend von der grundsätzlichen Frage, welchen rechtsverbindlichen Stellenwert Menschenrechte in der überkommenen internationalen Rechtsordnung haben und welcher Stellenwert der zweiten, dritten und n-ten Generation von Menschenrechten zukommen soll: Ist die bisher üblicherweise dogmatisch unterstellte Mediatisierung des Individuums durch den über Souveränität definierten Staat tendenziell überwunden? Ist das *Einzelindividuum*, ganz anders als in der Vergangenheit, heute wirklich schon oder wenigstens in der Tendenz zu einem Rechtssubjekt *sui generis* im Völkerrecht geworden – einem Völkerrecht, das dann in dieser Hinsicht eher als *Weltrecht* zu bezeichnen wäre? Ist also das Völkerrecht herkömmlicher Provenienz auf dem Wege, weltrechtlichen Prinzipien, wie den eben genannten, Raum zu geben?¹⁹

Fragen dieser Art lassen sich nicht eindeutig beantworten. Denn die Kontroversen über die politisch wünschbaren und juristisch für

¹⁹ Emmerich-Fritzsche (2007).

angemessen gehaltenen Antworten werden auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte anhalten, denn die diesbezüglichen Rechtsverhältnisse in der real existierenden Welt zeichnen sich durch eine interpretationsbedürftige Komplexität und viele Grauzonen aus.²⁰ Dass es und wie es in einem solchen Kontext zur Institution des Internationalen Strafgerichtshofs gekommen ist, somit zur *individuellen* strafrechtlichen Verantwortlichkeit Einzelner im Völkerrecht, war und ist ein bemerkenswerter, wenngleich nicht durchweg repräsentativer Vorgang.²¹ Wobei in diesem Zusammenhang die verfahrensmäßige Ausrichtung am Prinzip der Subsidiarität durchaus fragwürdig ist (Staaten ermöglicht dieses Prinzip hinhaltende Taktik und/oder fassadenhafte Verfahren), von der Nichtakzeptanz des Strafgerichtshofes durch maßgebliche Staaten wie den USA ganz zu schweigen. Immerhin räumen die dem Rom-Statut beitretenden Vertragsstaaten dem Gerichtshof eine Gerichtsbarkeit hinsichtlich sogenannter Kernverbrechen ein (*core crimes*: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und völkerrechtlich relevante Aggressionsakte). Bei aller Berücksichtigung der zitierten Einschränkungen ist somit in diesem Falle durchaus ein tendenzieller Paradigmenwechsel zu beobachten: vom Völkerrecht zum Weltrecht (mit Abstrichen).

Vorgängig und darüber hinausgehend, folglich weitreichender war und ist die Herausbildung von zwingendem Recht (*ius cogens*) sowie der Verpflichtungen *erga omnes*, d.h. von Prinzipien, die zwar Staaten zum Adressaten haben (Souveränität, Gewaltverbot, Selbstbestimmungsrecht), aber vor allem auch auf den Schutz von Individuen und bedrohten gesellschaftlichen Gruppen ausgerichtet sind (Verbot von Genozid, Sklaverei, Rassendiskriminierung, Folter, Verbrechen gegen die Menschlichkeit u.a.).

Entwicklungen dieser Art – gleichgültig, ob man sie terminologisch als Prozesse der Herausbildung von Weltinnenrecht, Weltrecht oder Menschheitsrecht bezeichnet, und ungeachtet der Tatsache, ob sie auf höchstmöglicher Ebene (z.B. *ius cogens*) oder in sektoralem Zusammenhang allmählich eine rechtsoperative Bedeutung gewinnen – werden durch entgegenkommende, auch durch widerstrebende, gegebenenfalls widerborstige Tendenzen gekennzeichnet. Dies allein schon macht eine Lagebeurteilung schwierig.²² Aber besonders er-

²⁰ Schorlemer (2006).

²¹ Deitelhoff (2006).

²² Kreide/Niederberger (2008).

schwert wird sie durch die eingangs geschilderte Makrostruktur der Welt. Denn auch weltrechtliche bzw. quasi-weltrechtliche Entwicklungen setzen, nicht anders als herkömmliches Völkerrecht – sei es in der Variante des Koordinationsrechtes, sei es des Kooperationsrechtes – eine solide, letztendlich demokratisch verfasste Staatlichkeit, die den Grundprinzipien einer *rule of law* genügt, voraus. Genau diese anspruchsvolle Voraussetzung fehlt jedoch vielerorts und also nicht nur in den *failing states*. Nennen wir den Sachverhalt die *16:37:37:10-Problematik!* Überdies stimmt nachdenklich, dass auch demokratische Verfassungsstaaten (wie z.B. die USA) sich nicht immer (und oft genug überhaupt nicht) als kongenialer Resonanzboden für die Akzeptanz und die Implementierung von Weltrecht begreifen. Diese Sachverhalte sind auch der Grund dafür, dass weit ausgreifende, überdies die realen Zerklüftungen in der Welt meist ignorierende, also *weltflüchtig* ausgelegte Weltordnungskonzeptionen wie die Programmatik einer kosmopolitischen Demokratie, einer Weltcivitas, einer Republik der Republiken auf Weltebene u.a. heute wie auch in den kommenden Jahrzehnten weithin leider nur von abstrakter Relevanz bleiben werden, was keinen prinzipiellen Einwand gegen einen diesbezüglichen, meist durchaus inspirierenden philosophischen Diskurs begründet, sondern angesichts der auf absehbare Zeit real existierenden Weltlage – einer Weltlage, die sich durch Heterogenität und nicht durch Homogenität auszeichnet – nur eine nüchterne Skepsis anmahnt.

4. Kumulation des globalen Problemdrucks

Die genannten Diskurse – nicht anders als all jene, die über den derzeitigen Status quo weltordnungspolitisch weniger weitreichend hinausdenken – werden jedoch in dem Maße sowohl an programmatischer als auch an praktisch-operativer Relevanz gewinnen, je unabweisbarer die Handlungszwänge werden, die aus den bekannten, gegebenenfalls sich in den kommenden Jahrzehnten akzentuierenden *weltweiten* Problemlagen resultieren.²³ Zu nennen sind:

- die globale Umweltproblematik (Klimawandel, Zerstörung der Ozonschicht, Verlust der biologischen Vielfalt, Verlust fruchtbarer Böden, Zerstörung tropischer Regenwälder, globale Was-

²³ Ferdowski (2007).

serkrise, insbesondere das Zusammenwirken reichums- und armutsbedingter ökologischer Verwerfungen);

- eine Rohstoff- und Energieverknappung mit entsprechenden Preisentwicklungen;
- die Proliferation von Massenvernichtungsmitteln;
- Regelungsdefizite oder Nichtexistenz globaler Regelwerke mit dramatischen weltweiten Folgewirkungen (wie seit 2007 und danach im Bereich internationaler Finanzmärkte und der Realwirtschaft dramatisch beobachtbar);
- globale Epidemien mit unvergleichlich schneller Ausbreitungsgeschwindigkeit;
- chronische Entwicklungskrisen samt der Gefahr von Staatszerfall und gegebenenfalls der Entstehung von potentiell terroristischen fundamentalistischen Bewegungen lokaler, regionaler oder gar weltweiter Reichweite;
- Migrationsschübe als Folge eines ganz unterschiedlich gelagerten demographischen Wandels in unterschiedlichen Teilen der Welt, insbesondere jedoch in der Folge sozio-ökonomischer und politischer Verwerfungen in den Armutsregionen der Welt mit hohen Bevölkerungswachsraten.

Jede einzelne dieser Problemlagen und schon gar ihre Summe führen auf den unterschiedlichen Ebenen der Welt potentiell zu einer Überlastung der Erkenntnis-, Willensbildungs- und Entscheidungssysteme und nicht unwahrscheinlich daraus resultierend zu Abwehrmechanismen (wie Verdrängung, Verneinung) und folglich zu einem die Problemlagen verschlimmernden pathologischen Lernen.²⁴

Umso wichtiger ist, dass die Wissenschaft durch Beiträge zu innovativem Lernen einem solchen Trend entgegenwirkt, d.h. durch nüchterne Lagebeurteilungen (wie z.B. von Seiten des Internationalen Klimarates), besonders auch durch konstruktive Denk- und Handlungsperspektiven mittel- und langfristiger Reichweite. Solchen Impulsen wird bei der Herausbildung von „Weltöffentlichkeit“ eine wichtige katalytische Rolle zukommen, wodurch angesichts der real existierenden Problemlagen auf der Welt durchaus die Chance besteht, die Neigung zu einer Selbstreferentialität der einzeldisziplinären, schon gar der zu Autismusanfälligkeit neigenden tagespolitischen

²⁴ Senghaas (2004), Kap. 3.

Diskurse zu überwinden. Darin liegt auch eine Chance, den Zerklüftungen in der Welt zunächst zumindest intellektuell-analytisch und hoffentlich auch praktisch-politisch entgegenzuwirken – eine Jahrhundertaufgabe!

Einige Imperative in dieser Hinsicht seien hier abschließend aufgelistet:

1. Fehlinvestitionen beenden!

Dieser Imperativ betrifft in erster Linie die Militärausgaben, die die Grundlage für eine anhaltende Rüstungsdynamik sind. Derzeit belaufen sich diese Ausgaben auf ca. 1200 Mrd. Dollar (wobei ca. 45% allein von den USA aufgebracht werden). Rüstungen dieser Größenordnung befördern eine „Versicherheitlichung“ der außenpolitischen und weltpolitischen Lagebeurteilungen einzelner Länder, auch Machtphantasien, die besonders konterproduktiv sind angesichts des abnehmenden Grenznutzens militärischer Mittel im Kontext einer sich als realpolitisch verstehenden Außen-, Sicherheits- und Außenwirtschaftspolitik. Die *Entmilitarisierung politischer Programmatik* ist deshalb nicht weniger wichtig als der Abbau der aus diesem Denken resultierenden Fehlinvestitionen.

2. Neues weltpolitisches Denken aktivieren!

Wenn die Lage der Welt so ist, dass der Einsatz kruder Machtmittel in aller Regel inzwischen sichtbar nur zu einer Verschlimmbesserung der Lage vor Ort führt, ist neues Denken erforderlich. In der Vorgeschichte des Endes des Ost-West-Konfliktes war das Konzept „*gemeinsame Sicherheit*“ nicht nur von rhetorischer, sondern auch von politisch-operativer Bedeutung. Mit ihm wurde darauf aufmerksam gemacht, dass bei allen seinerzeit tiefgründigen ideologischen und machtpolitischen Interessenunterschieden Bemühungen um kooperative gemeinsame Sicherheit unabweisbar sind, um der potentiellen Eskalation einzelner Konflikte wirksam entgegenzuwirken sowie die Konfliktlage insgesamt abzufedern, um zu politischen Arrangements, ggf. zu Konfliktlösungen zu finden, bei denen alle Beteiligten einen größeren Nutzen haben als in der Folge je einzeln inszenierter machtegoistischer Konfliktstrategien. Eine solche Grundorientierung ist auch in der Weltpolitik von heute erforderlich, insbesondere hinsichtlich des politischen Managements von drohenden Ressourcenkonflikten (Energie/Rohstoffe) angesichts knapper werdender Ressourcen bei gleichzeitig zunehmendem „Ressourcenhunger“. Eine

Reorientierung ist in diesem Politikfeld besonders wichtig, weil die Industrieländer als die bisher nachfrageintensiven Ressourcennutzer (und Ressourcenverschwender!) angesichts des Ressourcenhungers aufstrebender Schwellenländer (wie insbesondere Chinas) in Drittregionen, die auf absehbare Zeit noch über reichliche Energie- und Rohstoffressourcen verfügen (z.B. Subsahara-Afrika), potentiell miteinander und mit Schwellenländern in Konflikt geraten. Besonders in diesem Politikfeld muss sich, weltpolitisch betrachtet, das Konzept „gemeinsame Sicherheit“ erneut bewähren.

3. Überfällige Investitionen in eine tragfähige Zukunft tätigen!

Eine nicht nachhaltige, d.h. eine verschwenderische Nutzung von Ressourcen untergräbt jegliche Aussicht auf eine gedeihliche Entwicklung der Menschheit in diesem jetzt begonnenen Jahrhundert. Deshalb sind koordinierte öffentliche und private Investitionen in eine *dritte industrielle Revolution* längst überfällig. Diese sind auf eine dramatische Effizienzsteigerung der Ressourcennutzung auszurichten, vor allem aber auch auf die Förderung alternativer Energiequellen sowie die Wiederverwendung von Rohstoffen.

4. Globalisierung begrenzen, Regionalisierung stärken!

Eine Umsteuerung für nachhaltiges Wirtschaften wird nicht möglich sein, wenn auf der Grundlage der gegebenen Makrostruktur der Welt der bisherige Trend in Richtung Globalisierung sich fortsetzt. Denn unter den obwaltenden Bedingungen gängiger Globalisierung würden die Zerklüftungen in der Welt zunehmen. Erforderlich ist demgegenüber jedoch eine Akzentuierung von *regional organisierter self-reliance* als Grundlage für einen pfleglichen Umgang mit der Umwelt und zur Vermeidung jener Energieverschwendung, die eine international ausgerichtete Logistik eines weltweit organisierten Warenumschslogs notwendigerweise immer impliziert. Bekanntlich ist die Freihandelsdoktrin, die eine weltweite Investitionsprospektierung und folglich eine entsprechend weltweite Logistik für sinnvoll hält, völlig insensibel gegenüber den Energie- und Umweltimplikationen weltweit organisierter Warenumschslogsprozesse. Diese Problematik fällt aus dem analytischen Raster dieser Doktrin; sie wird fatalerweise im Hinblick auf ihre Implikationen für die zukünftige Lebensfähigkeit der Menschheit überhaupt nicht thematisiert.

5. Grundlage für eine breitenwirksame Entwicklung schaffen!

Die Bedingungen einer erfolgreichen *breitenwirksamen nachholenden Entwicklung* sind nicht unbekannt. Priorität hat eine vorgängige und die Industrialisierung begleitende Produktivkraftentfaltung im landwirtschaftlichen Sektor, weiterhin die Erschließung von Massenmärkten, die sich zunächst durch einfache Güter auszeichnen, wobei in beiderlei Hinsicht eine mäßige Ungleichheit in der Verteilung von Grund und Boden und bei den Einkommen einen positiven entwicklungsstrategischen Stellenwert besitzt, um Binnenmärkte zu erschließen. Die Mobilisierung von Kompetenzen durch ein vielgliedriges Erziehungssystem ist wichtig, um ggf. fehlende natürliche Ressourcen zu kompensieren und die Grundlage für Innovation und für die Fähigkeit zu legen, fremde Technologien an eigene Bedürfnisse anzupassen. Ein solcher Entwicklungsweg bedarf der außenwirtschaftlichen Absicherung, um ihn binnenwirtschaftlich zu fördern und gegen nachteilige externe Einflüsse abzuschirmen, wobei zu viel Schutz innovationshemmend wirkt und zu wenig Schutz Eigenanstrengungen entmutigt. Im Übrigen bedarf eine sich auf dieser Grundlage entwickelnde, sozial mobil werdende Gesellschaft der erweiterten Chancen für politische Beteiligung. Der Imperativ einer nachhaltigen Entwicklung steht einem solchen Entwicklungsszenario nicht entgegen.

6. Internationale Transfers umsichtig konditionieren!

Ohne finanzielle und materielle Transfers, insbesondere Transfers von ressourcenschonenden Technologien, aus den heute hochindustrialisierten Ländern in Länder, in denen eine breitenwirksame Entwicklung noch überfällig ist, ist die Zerklüftung in der Welt nicht überwindbar. Diese *Transfers* sollten jedoch nur *konditioniert erfolgen*, wobei die Konditionen sich aus den Erfordernissen einer nachhaltigen und einer breitenwirksamen Entwicklung ergeben. Unkonditionierte Transfers und schon gar solche, die aus einer egoistischen einzelstaatlichen oder industriellen Interessenpolitik resultieren, führen meist zu völlig konterproduktiven Ergebnissen, d.h. zur Akzentuierung der eigentlich zu überwindenden Strukturprobleme. Auch in diesem Politikfeld sind neues auf gemeinsam zu erarbeitende Verhaltensprioritäten ausgerichtetes Denken und eine entsprechende operative Politik erforderlich.

7. Mit gutem Beispiel vorangehen!

Eine Orientierung an einer gemeinsamen Zukunftsgestaltung wird sich nicht nur auf der Grundlage von gemeinsamen Diskussionsforen und ähnlichen Veranstaltungen einstellen, auch nicht nur vermittels diplomatisch ausgehandelter Zielsetzungen, sondern vor allem in der Folge einer wegweisenden beispielhaften Praxis maßgeblicher politischer Akteure, d.h. von Akteuren, die *mit gutem Beispiel vorangeben* und folglich dokumentieren, dass eine Reorientierung auf eine weltweit nachhaltige Entwicklung möglich und auch wahrscheinlich ist und diesbezügliche Initiativen allenthalben gerade auch im Kleinen und vor Ort inszeniert werden sollten.

Literatur

- Breitmeier, Helmut/Roth, Michèle/Senghaas, Dieter, Hg. (2009): *Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch?* Baden-Baden: Nomos.
- Boulding, Kenneth (1978): *Stable Peace*. Austin: University of Texas Press.
- Deitelhoff, Nicole (2006): *Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Emmerich-Fritzsche, Angelika (2007): *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Ferdowski, Mir A., Hg. (2007): *Weltprobleme*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Ferdowski, Mir A., Hg. (2009): *Internationale Politik als Überlebensstrategie*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Friedman, Thomas L. (2006): *Die Welt ist flach*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Gilpin, Robert (1981): *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge UP.
- Habermas, Jürgen (2005): „Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft“, in: Habermas, Jürgen: *Zwischen Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 324-365.
- Hobe, Stephan (1998): „Der kooperationsoffene Verfassungsstaat“, in: *Der Staat* 37(37), 521-546.
- Jachtenfuchs, Markus/Knodt, Michèle, Hg. (2002): *Regieren in internationalen Institutionen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Koller, Peter, Hg. (2006): *Die globale Frage. Empirische Befunde und ethische Herausforderungen*. Wien.
- Kreide, Regina/Niederberger, Andreas, Hg. (2008): *Transnationale Verrechtlichung*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Quijano, Aníbal (1974): „Marginaler Pol der Wirtschaft und marginalisierte Arbeitskraft“, in Senghaas, Dieter, Hg.: *Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 298-341.

- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula, Hg. (2007): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Rittberger, Volker (2003): „Weltregieren: Was kann es leisten? Was muß es leisten?“, in: Küng, Hans/Senghaas, Dieter, Hg.: *Friedenspolitik*. München: Hanser, 177-208.
- Schneckener, Ulrich (2007): „Staatszerfall und Fragile Staatlichkeit“, in: Ferdowski, Mir A., Hg.: *Weltprobleme*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 357-391.
- Schneider, Heinrich (1986): *Rückblicke für die Zukunft. Konzeptuelle Weichenstellungen für die Europäische Einigung*. Bonn: Europa Union Verlag.
- Schneider, Heinrich (1995): „Konsoziativer Frieden als regulatives Leitbild“, in: Senghaas, Dieter, Hg.: *Den Frieden denken. Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 124-141.
- Scholz, Fred: (2002): „Die Theorie der ‚fragmentierenden Entwicklung‘“, in: *Geographische Rundschau* 54(10), 6-11.
- Schorlemer, Sabine von (2006): „Imperative eines künftigen Friedensvölkerrechts“, in: Senghaas, Dieter, Hg.: *Konstruktiver Pazifismus im 21. Jahrhundert*. Wien: LIT, 33-66.
- Senghaas, Dieter (2004): *Zum irdischen Frieden. Erkenntnisse und Vermutungen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Senghaas, Dieter (2007): „Abschreckung nach der Abschreckung“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 52(7), 825-835.
- Senghaas, Dieter (2008): „Wege aus der Armut. Was uns Friedrich List und die Entwicklungsgeschichte lehren“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 53(12), 79-95.
- Wolter, Detlev (2007): *A United Nations for the 21st Century. From Reaction to Prevention*. Baden-Baden: Nomos.
- Zürn, Michael/Leibfried, Stephan, Hg. (2006): *Transformationen des Staates?* Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Die währungspolitische Integration als Friedensprojekt – Eine Neuformulierung der geldpolitischen Strategie

Helmut Pech

1. Währungspolitik als konstruktiver Beitrag einer sozialetischen Kultur

Die Währungspolitik ist ein Produkt der Zivilisation und ihrem Wesen nach wertneutral bzw. „funktional“. Die Aufgaben der Geldversorgung und der Erhaltung des Geldwertes (sowohl des „Außenwertes“ und damit des Wechselkurses als auch des „Binnenwertes“ und damit der Kaufkraft) sind unabhängig vom „Systemstatus“. Krisenfälle etwa, begonnen von Liquiditätskrisen bis zur Kriegsfinanzierung sind lediglich ein eigenes Kapitel der ökonomischen Forschung und der praktischen Währungs- und Finanzpolitik. Allerdings können die Ziele und Methoden der Währungspolitik in einem bestimmten Umfeld als konstruktiver Beitrag zu einer sozialetischen Kultur verstanden werden. Damit ist eine Neuformulierung der geldpolitischen Strategie verbunden, die gleichzeitig zu einer Vertiefung der europäischen Integration führen kann. Das soll in diesem Beitrag diskutiert werden.

Eine systematische Beschäftigung mit dem Begriff „Währungspolitik“ im Sinn des heutigen Verständnisses ist erst im Laufe der Weltwirtschaftskrise, also seit Ende der Zwanzigerjahre des vergangenen Jahrhunderts entstanden, unabhängig davon, dass die Fragen vom Wesen und Wert des Geldes in der ökonomischen Theorie schon immer eine Rolle gespielt haben und dass Notenbanken schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts – also noch in der Periode des Goldstandard-Regimes – mit dem Instrument der Diskontpolitik nicht nur konstatierend, sondern in zunehmendem Maße vorbeugend agierten, nämlich mit dem Ziel, Edelmetallbewegungen zu steu-

ern bzw. letztlich die Währungsreserven zu schützen. Aber „Währungspolitik“ existierte nicht als Teilinhalt der Wirtschaftspolitik, sondern als „eklektisches Nebeneinander von erwerbswirtschaftlicher Orientierung der Notenbanken und einigen nationalwirtschaftlichen Erwägungen“.¹

In diesem Beitrag werden die Begriffe Währungspolitik und Geldpolitik gleichbedeutend verwendet, ebenso wie Zentralbank und Notenbank. Außerdem wird die aktuelle ordnungspolitische Rolle der Institution „Zentralbank“ nicht in Frage gestellt. Die vor allem von Friedrich Hayek vorgeschlagene Idee, auf staatliche Geldmonopole zu verzichten und stattdessen Geld und Zinssätze in einem Bankensystem, das – weil zu 100% reservepflichtig – über keine Geld- und Kreditschöpfungsfunktion mehr verfügt, wieder zu einem reinen Marktphänomen zu machen (Geld wäre dann also wieder ein privates Gut, das von vielen Bank-Akteuren angeboten wird, wobei sich jeweils der „Beste“ als Marktführer durchsetzen müsste) ist im Prinzip ein interessanter intellektueller Aspekt, nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem „friedenspolitischen“ Thema (müsste doch – theoretisch – in einem durchgängig „kompetitiven“ System der jeweiligen Marktführer früher oder später von innovativen Konkurrenten eingeholt, überholt und daher abgelöst werden). Aber diese Vision ist vor dem Hintergrund der heutzutage existierenden Finanzmärkte (allein schon wegen praktisch unlösbarer Umstellungsprobleme) ebenso unrealistisch wie die Forderung nach einer vollständigen Abrüstung. Vor allem aber würde sie dem wirtschaftlichen System ein Korsett auferlegen, das seine potenziellen Möglichkeiten hemmt.

An dieser Stelle ist ein Zitat von Walter Bagehot angebracht, nämlich aus „Lombard Street“² aus dem Jahr 1873, einer großartigen Analyse des Londoner Geldmarktes. Sie ist heutzutage fast vergessen, weil die von Bagehot angewendete synthetische und banktechnisch orientierte Denkweise im späteren Verlauf einer kasuistischen und analytischen Konzeption Platz machen musste, die geradezu systematisch zu einem Theorie-Politik-Dilemma geführt hat, auf das noch einzugehen sein wird. Bagehot, der Herausgeber der einflussreichen Zeitschrift „The Economist“ war, beschreibt zunächst die verständliche Neigung bestimmter Gruppen („of large wealth“) an den vor-

¹ Veit (1961), 16.

² Bagehot (1962).

herrschenden Umständen nichts zu ändern und setzt fort: „But a new man, who has his way to make in the world, knows that such changes are his opportunities, he is always on the look-out for them ... The rough and vulgar structure of English commerce is the secret of its life; for it contains the propensity to variation, which ... is the principle of progress“.³

Diese Sicht eines „kybernetisch“ organisierten (also lernfähigen) Finanzsystems, das Spielräume für temporäre „Irrtümer“ hat, ist nach wie vor die einzige vernünftige Lösung für eine Konstellation, die gekennzeichnet ist durch einen hohen Standard der Kommunikationstechnologie, Markt-Liberalisierung und durch eine Effizienz sowie Komplexität der Finanzmärkte, die prinzipiell Finanzierung und Risikomanagement im Interesse realwirtschaftlicher Endziele optimieren sollen. Dass die Fähigkeit des Systems zur „Rückkopplung“ in der Praxis der vergangenen Jahre und schließlich im Zuge der Finanzkrise 2008/10, die alles andere war als ein „temporärer Irrtum“, vorübergehend untergegangen ist, ändert nichts am Grundsätzlichen. Die Tatsache, dass Regierungen, Aufsichtssysteme und Zentralbanken fundamentale Zusammenhänge und Aufgaben nicht erkannt haben, ist eine veritable Schande, denn niemand kann sich ausreden, es hätte keine einschlägigen Warnungen gegeben. Gemeint sind vor allem die analytische und empirisch-statistische Bewältigung der Fristentransformation des kurz- und langfristigen Kapitalverkehrs und der daraus entstandenen Risiko-Pyramiden; die Expansion von Finanzinnovationen ohne Rücksicht auf transparente, das wirtschaftliche Ergebnis – Gewinn oder Verlust – anzeigende Marktpreis-Informationen („mark-to-market“, also die laufende Bewertung zu aktuellen Marktpreisen); die Herstellung transparenter Vorschriften für die Rechnungslegung; die aus verschiedenen Rechtssystemen resultierenden Risiken für Immobilien-Finanzierungen. Aber alle Warnungen waren sozusagen „unzünftig“ und im Widerspruch zum so genannten „mainstream“.

Gleiches gilt für die theoretischen Grundlagen. Auch hier herrscht der „mainstream“ einer kasuistischen Ökonomie, die einfach nicht zulassen will, dass konkrete wirtschaftspolitische Aufgaben konkrete historische Verläufe und beobachtbare institutionelle Entscheidungsstrukturen als Ausgangspunkt und Hintergrund benö-

³ Bagehot (1962), 5.

tigen und nicht den Ansatz einer „konsistenten Theorie“. Das alles sind insofern systematische Fehler (nicht aber „Systemfehler“), als sie erstens auf einem Unverständnis für elementare banktechnische Zusammenhänge beruhen, die als altmodisch und nicht mehr zeitgemäß angesehen werden (vielleicht auch als zu simpel, um damit Furore zu machen) und zweitens auf portfeuilletheoretischen, auch mit Nobelpreisen geadelten Modellen, denen zwar eine gewisse formale Ästhetik nicht abzusprechen ist, die sich aber als reine Schönwetterinstrumente erwiesen haben.

In diesem Beitrag soll dargelegt werden, unter welchen Bedingungen eine prinzipiell wertneutrale Währungspolitik die überfällige und notwendige Dynamik der europäischen Integration in Gang bringen und damit auch friedenspolitische Spuren hinterlassen kann. Ein solcher Ansatz ist in der bisherigen Geld- und Währungsgeschichte nicht möglich gewesen, weil das Zusammenspiel von Funktion und Form, von Aufgaben und maßgebenden Ordnungsprinzipien (Normen) kein Thema für die analytisch operierende Geldtheorie und für das Selbstverständnis der Zentralbanken war.

2. Integration und Ordnungsprinzipien

Historisch gesehen waren Notenbanken zunächst erwerbswirtschaftlich orientierte Kommerzbanken mit dem staatlich verliehenen Recht der Banknotenemission. Im Laufe des 19. Jahrhunderts wandelte sich diese Normenwelt auf Grund von Weisungen und Vorschriften, die auf gesetzlichen Ermächtigungen beruhten, in ein behördliches System, das von einem bürokratischen Ordnungsprinzip gekennzeichnet war. Das für Geldgeschichte und Geldtheorie gleichermaßen wichtige englische Notenbankgesetz von 1844 (Peels Bank Act) verkörperte zwar die geldtheoretische Idee der auf einer strikten Golddeckung von Banknoten bestehenden Currency-Theorie, aber eine „Ausnahme“ in Richtung der auch von Bagehot vertretenen Banking-Theorie fand sich dennoch, nämlich in Form eines bestimmten Kontingents von Papiergeld („fiduciary issue“), das lediglich durch eine Verpflichtung der Regierung gedeckt war. Das Banking-Prinzip aber setzte sich – nicht nur in England – nach und nach durch und damit ein System mit „propensity to variation“. Auf dieser Grundlage konnten Zentralbanken makroökonomisch relevante Institutionen werden – bis hin zu aktiven Instrumenten der Wirtschaftspolitik.

Die Normenwelt, auf die wir uns heute berufen können (oder besser: müssen) ist ableitbar aus einem Zivilisationsniveau, das auf

einem Netzdialog als Grundlage der Kommunikation beruht und aus den sich daraus ergebenden Informationsansprüchen der Öffentlichkeit (Bürgernähe). Es kann gezeigt werden, dass auf dem Gebiet der die hoheitlichen Organisationen bestimmenden Kräfte ein Strukturbruch eingetreten ist. Auszugehen ist von Autarkieverlusten der staatlichen Souveränität, die sich begründen lassen mit der Ausbreitung und Verdichtung der Kooperation (und der sich daraus ergebenden Verpflichtungen) in internationalen Organisationen staatlicher und privater Natur.

Hand in Hand damit gehen massiv zunehmende Selbstbestimmungsansprüche von Bürgerkommunitäten. Es wäre ein fundamentaler Fehler der traditionellen Institutionen, weiter in Kategorien des „klassischen Konzepts der Technokratie“ zu denken, die von der Hypothese ausgehen, dass bei allen gesellschaftlich relevanten Entscheidungen die „Fachkompetenz“ von Experten bestimmend sein soll.

Dieser Ansatz ermöglicht auch eine neue und zugleich logisch zwingende Begründung für den Prozess der europäischen Integration. Eine Begründung, die wesentlich überzeugender ist als die bisherige, weitgehend aus ökonomischen Motiven abgeleitete. Ihr Kern beruht in der Feststellung, dass eine erfolgreiche Integration, die unumgänglich in den Bereichen Außen- und Verteidigungspolitik sowie auf dem Gebiet der Finanztransfers unionsweite und damit zentrale Lösungen erfordert, nur dann durchsetzbar ist, wenn zunächst auf kommunaler und regionaler Ebene alle „Selbstbestimmungspotenziale“ ausgenützt sind. Das setzt allerdings eine grundsätzliche Reform des föderalen Systems voraus, das auf eine Schwächung von Zentralregierungen, auf kommunale und regionale Zusammenschlüsse (in manchen Fällen auch Entflechtungen) mit eigener Steuerhoheit hinausläuft.

Das oben beschriebene Muster der aktuellen Normenwelt hat notwendigerweise Auswirkungen auch auf die Institution „Zentralbank“. So werden ihre Funktionen als „Dienstleister“ betont, die „im öffentlichen Interesse“ agieren, und die Anliegen der „Kunden bzw. Partner“ stehen im Mittelpunkt der Öffentlichkeitsarbeit. Eine Sicht der Dinge, die in einem rein bürokratischen System undenkbar gewesen wäre. Aber im Grunde ist das alles noch recht oberflächlich. Eine friedenspolitische Bedeutung lässt sich daraus nicht ableiten. Sie ist nur als Folge eines Paradigmenwechsels erklärbar, der eine be-

stimmte strategische Position voraussetzt. Um dort hin zu gelangen, sind einige „Umwege“ erforderlich.

Jede „Institution“, angefangen von den staatlichen Einrichtungen bis zu den Wirtschaftsunternehmen und den verschiedenen Formen der Vergesellschaftung, hat das Bedürfnis nach moralischer Rechtfertigung. Der Steinbruchunternehmer, der sich gegen Klagen starker Staubbelastung und externer Kosten als Folge von Schwertransporten zur Wehr setzt, führt nicht nur ins Treffen, er halte sich an gesetzliche Vorgaben; er verweist auch auf Arbeitsplätze, die er sichert und auf Familien, die davon abhängig sind, auf seine Rolle als Sponsor von Sportvereinen und dergleichen, letztlich auch auf den Rohstoff als großes „Geschenk der Natur“. Mit einem Wort, er formuliert eine Rechtfertigung, man könnte auch sagen eine Ideologie, also eine die „Wahrheit“ im eigenen Interesse zurechtrückende These. Es ist verständlich, dass die sozialetischen Motive der Wirtschaft vor allem auf Motiven beruhen, die mit dem Selbsterhaltungstrieb und mit der menschlichen Bedürfnisbefriedigung zu tun haben. Der Rechts- und Verfassungsstaat liefert dazu die juristischen Rahmenbedingungen auf dem Boden des marktwirtschaftlichen Prinzips.

Der Siegeszug dieser Philosophie beruht auf den Optimierungseigenschaften der vollständigen Konkurrenz. Die ethische Legitimierung geht auf schottische Moralphilosophen zurück. Vor allem Adam Smith („An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations“, 1776) ist hier zu nennen, obwohl er „auf der reichen, zum Teil durch ihn aus dem Bewusstsein der Ökonomen verdrängten Vorliteratur“⁴ aufbaut. Aber diese Schrift ist ohne Zweifel das erste erfolgreiche ökonomische Standardwerk. Die Idee, dass die „unsichtbare Hand“ des Marktes den übergeordneten gesellschaftlichen Interessen dann am besten dient, wenn das individuelle Streben nach Gewinnmaximierung keinen Beschränkungen unterliegt, ist der Kern der „endogenen“, also systemimmanenten Ethik der Marktwirtschaft. Wie so oft in der Geistesgeschichte ist auch diese Hypothese eine Gegenposition, in diesem Fall zur merkantilistischen und damit staatswirtschaftlich motivierten Politik des 18. Jahrhunderts. Und die Vorstellung einer gleich verteilten Marktmacht als Voraussetzung für das segensreiche Wirken der „unsichtbaren Hand“ ist mit dem Entstehen von Großunternehmen – inzwischen auch auf

⁴ Streissler (1981), 31.

dem Sektor der Dienstleistungen – ad absurdum geführt worden. Interventionen des Rechtssystems – wie Fusionskontrolle und Wettbewerbsrecht – sollen versuchen, das Prinzip der „spontanen Harmonie der Interessen“ den modernen sozialökonomischen Bedingungen anzupassen.

Aus moralphilosophischer Sicht kann das marktwirtschaftliche System nur begründet werden, wenn es Prinzipien der Machtbegrenzung als fundamentale Bausteine enthält. Die Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften müssen also Mittel und Wege finden, das anzustrebende Prinzip des Pluralismus und damit den „Reichtum an Möglichkeiten“ lebensfähig zu erhalten. Das heißt, über die Welt der interessenbezogenen Ideologien hinaus Freiräume für Toleranz zu schaffen und sie auch rechtlich abzusichern. Das Ziel ist die „pluralistische Koexistenz“.

An dieser Stelle kommt der Begriff „Integration“ ins Spiel. Integrationsbewegungen sind zu verstehen als plausible und notwendige Antworten auf die technologische Entwicklung und auf die von ihr ausgelösten Liberalisierungs- bzw. zu einem gewissen Grad auch Deregulierungszwänge. Sie bestehen aus ökonomischen Impulsen (Streben nach erhöhter wirtschaftlicher Interdependenz) und aus „institutionell-politischen“ Lösungen, wozu auch Verteilungsaspekte gehören, und zwar auf Grundlage fiskalischer Transfersysteme. Die ökonomischen Impulse der Integration sind dem marktwirtschaftlichen Prinzip systemimmanent. Sie lassen sich aus der Idee des einheitlichen Marktpreises in einer arbeitsteiligen Struktur ableiten. In der Praxis finden Integrationsprozesse stets in einem Spannungsfeld statt, geht es doch letztlich um die Abgabe von Souveränität zu Gunsten einer Gemeinschaft. Und sie sind im Wesentlichen Vorgänge, die in irgendeiner Form Macht begrenzen; insofern können sie auch Mittel der Friedenspolitik sein.

In diesem Zusammenhang ist auch kurz auf die Frage einzugehen, wie das Verhältnis von Integration und Globalisierung zu beurteilen ist. Wenn Integration als Vorgang verstanden wird, der zwei konstituierende Merkmale hat: nämlich die erwähnte Eigendynamik marktwirtschaftlicher Prozesse unter der Bedingung des technischen Fortschritts und die institutionell-politische Seite – das bereits oben erwähnte Setzen von Rahmenbedingungen wie das Wettbewerbs- und Fusionsrecht aber auch das Regelsystem für Regulierungskompetenzen. Wenn Integration also vor diesem Hintergrund verstanden wird, dann sollte das Phänomen „Globalisierung“ die Integrations-

dynamik beschleunigen und verstärken, also letztlich dazu beitragen, dem gesellschaftspolitischen Ziel der pluralistischen Koexistenz näher zu kommen. Die währungspolitische Integration liefert einen starken Impuls für das Ziel der pluralistischen Koexistenz und damit einer Konstellation, in der die Kräfte des „Partikularismus“ durch eine Hierarchie des Entscheidens und Verantwortens nach dem Muster der Subsidiarität ersetzt werden. Die Integrationskraft der Währung ist wesentlich ausgeprägter als jene anderer Formen und Instrumente der Wirtschaftspolitik. In Krisenfällen wird das besonders deutlich.

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass die technologischen und ökonomischen Zwänge der „Zivilisation“ und damit jener sozialen Techniken, in denen das „Instinktive“ durch das „Rationale“ beherrscht wird, auf unterschiedliche Kulturen treffen, somit auf bestimmte Vorstellungen über „Werte“. Das konfuzianische Weltbild Südostasiens und jenes der islamischen Kultur sind geprägt vom Vorrang der Gesellschaft gegenüber dem Individuum. Das ist – aus europäischer Sicht – gleichbedeutend mit einem Manko an Demokratie und individueller Verantwortung sowie individueller Freiheit. Das nordamerikanische Modell beruht auf einer selbstsicheren Ideologie, wonach jeder seines Glückes Schmied ist. Daraus resultiert – wieder vom europäischen Standpunkt aus – eine unterentwickelte soziale Komponente, die erst in jüngster Zeit aufgebrochen wird. Das europäische Modell lässt sich als ein Mittelweg darstellen, der sich aus der abendländischen Geschichte und Philosophie sowie aus den religiösen Überzeugungen ableiten lässt. Es erkennt den Wettbewerb als Ordnungsprinzip an, postuliert aber Regelsysteme bezüglich der Wettbewerbsfreiheit, und es sucht den sozialen Ausgleich in Form der praktischen Sozialpolitik.

Die europäische Geschichte kennt viele Ansätze zu einem „kontinentalen“ Denken und Handeln. Sie lassen sich viele Jahrhunderte zurückverfolgen. Als besonders interessantes Beispiel sei der Plan zum „Ewigen Frieden“ des Abbé de St. Pierre angeführt, „dem Almosenier der Elisabeth Charlotte, vulgo Liselotte von der Pfalz“.⁵ Europa sollte demnach eine Republik bilden, und zwar „durch eine gemeinsame Bundesspitze mit Schiedsgerichtsbarkeit und grundsätzlicher Gewaltlosigkeit untereinander, nur mit Polizei- und Exekutions-

⁵ Rill (1992), 147.

gewalt gegen Bundesbrüchige“.⁶ Rill schließt seine Überlegungen zu diesem 1712/13 veröffentlichten Programm, das allein schon an der vorherrschenden Idee des „Gottesgnadentums“ der Herrschenden gescheitert ist, mit der Bemerkung: „Der Abbé de St. Pierre ist nur gut zweieinhalb Jahrhunderte zu früh aufgetreten“.

Doch zurück zur Thematik „Integration/Globalisierung“. Oft wird behauptet, die Dynamik der Globalisierung zerstöre regionale Bezüge. Das ist m. E. nicht richtig. Das „Regionale“ lässt sich in einer regionalisierten Welt sowohl kulturell erhalten, ja sogar verstärkt entwickeln, als auch ökonomisch begründen. Zur ökonomischen Begründung gehört vor allem die Tatsache, dass im Zuge der Globalisierung auf regionaler Ebene neue Bedürfnisse und Berufsbilder entstehen, so auf vielen Gebieten des Dienstleistungssektors. Auch gilt selbst für Unternehmen, die im globalen Markt agieren, dass Produkte und Standards differenzierbar sind, d.h. nicht allein der Preis entscheidet über den Absatzerfolg. Auf die „Standards“ und damit auf die Frage der Regulierungskompetenz soll hier näher eingegangen werden. Denn auf diesem Gebiet stößt man auf ein für den europäischen Integrationsprozess typisches Muster. Es ist dadurch gekennzeichnet, dass auch „zweitbeste“ Lösungen (besser: Notlösungen), die in Wahrheit notwendige Integrationschritte auf die lange Bank schieben, eine implizite Integrationsdynamik entfalten können. Der aktuelle Stand reicht ja bei weitem nicht aus, das Projekt „Europäische Integration“ als endgültig gelungen zu betrachten. In diesem Beitrag soll deshalb gezeigt werden, dass die währungspolitische Seite ein Katalysator des Integrationsprozesses sein könnte.

Das Beispiel „Regulierungskompetenz“ ist deshalb so interessant, weil es auf den ersten Blick als gelöstes Problem gesehen werden könnte. „Denn die Einführung des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung gilt als entscheidend für die großen Fortschritte, die in den letzten 30 Jahren bei der Verwirklichung des Binnenmarktes in der EU erzielt worden sind“.⁷ Im Folgenden wird auf die Studie von Kerber/Van den Bergh Bezug genommen, allerdings ohne Rücksicht auf die dort diskutierten rechtstheoretischen und praktischen Details. Ohne eine solche Rechtsgrundlage, die auf die Beseitigung von Handels- und Mobilitätshemmnissen abzielt, wäre die Einfüh-

⁶ Rill (1992), 149.

⁷ Kerber/Van den Bergh (2009), 147.

rung des Binnenmarktes in der Tat nicht möglich gewesen. Im WTO-Regelsystem dominiert nach wie vor das Recht jedes Staates, Regulierungen für Produkte und Dienstleistungen zu erlassen (Bestimmungslandprinzip), die im Fall der Nicht-Einhaltung einem Importverbot gleichkommen. Dass die EU-Regeln, die auf einer institutionell-juristischen Grundlage beruhen (Europäischer Gerichtshof, Binnenmarktprogramm der Kommission) selbst nicht WTO-konform sein könnten, weil sie eine gegen das Prinzip der Meistbegünstigung verstoßende Diskriminierung sind, klingt recht plausibel. Denn die EU-Regeln der wechselseitigen Anerkennung von Regulierungen sind nun einmal ein geschlossenes System, das Drittstaaten ausschließt.

Eingeführt wurde das System der wechselseitigen Anerkennung in der EU im Jahr 1979 durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) mit dem Übergang vom Bestimmungs- zum Herkunftslandprinzip. Es ist inzwischen auf andere Grundfreiheiten ausgedehnt worden. Nationale Regulierungen des Importlandes können somit „als Handelshemmnisse qualifiziert ... und als Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit für unanwendbar erklärt werden“.⁸ Damit geht die nationale Regulierungsautonomie verloren, die nicht nur mit dem Blick auf simple national-egoistische Haltungen im Interesse einer Gewinnmaximierung durch Außenhandel zu sehen ist. Es geht auch um regionale Präferenzen, die in einem Wirtschaftsraum legitim sein sollten. Eine volle Harmonisierung ist daher sicher nicht die „erste“ Lösung, wohl aber eine „optimale Struktur von Regulierungskompetenzen“, die bestimmte Mindeststandards in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Verbraucherschutz und Umwelt einschließt.

Zu einer solchen politischen Verhandlungslösung ist es aber in der EU nicht gekommen. „Insofern kann die Strategie der Einführung des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung durch den EuGH als eine direkte Antwort auf das Versagen der politischen Verhandlungslösung zur Durchsetzung der vier Grundfreiheiten verstanden werden, das eine Situation politischer Blockade aufbrechen soll. Aus dieser Perspektive liegt der entscheidende Punkt nicht darin, dass die wechselseitige Anerkennung die richtige Lösung zum Abbau von Handelshemmnissen ist, sondern ... einen dynamischen Prozess auslöst, der (hoffentlich) zu einer besseren Allokation von Regulie-

⁸ Kerber/Van den Bergh (2009), 153.

rungskompetenzen ... führt“.⁹ Auf diesem Gedanken bzw. auf dieser Hoffnung ist auch dieser Beitrag aufgebaut.

Die „Hoffnung“ ist übrigens auch bedroht durch das mögliche Auslösen eines Regulierungswettbewerbs („Race-to-the-bottom-Prozess“), sind doch die an nationale Regeln gebundenen heimischen Unternehmen durch das Herkunftslandprinzip dann benachteiligt, wenn die ausländischen Regulierungen weniger strenge Standards aufweisen („umgekehrte Diskriminierung“). Es kann somit nicht behauptet werden, das derzeitige europäische System der gegenseitigen Anerkennung von Regulierungen sei ein Vorbild für die globale Ebene. Aber es ist bemerkenswert, dass eine lebhaft, auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung beruhende und über den engen Horizont der Handelspolitik hinausgreifende Diskussion in Zusammenhang mit dem „Global-Governance-Thema“ entstanden ist.¹⁰

3. Währungspolitische Integration und Geldtheorie – eine kritische Position

Nach dem hier vertretenen Ansatz ist auch die währungspolitische Integration noch „auf dem Weg“. Sie ist nicht abgeschlossen, weil ihre politisch-institutionellen Fundamente gleichsam provisorisch sind. Bislang konzentriert sich das System der Europäischen Zentralbanken (ESZB) hinsichtlich der Erklärung und Interpretation ihrer Entscheidungen ausschließlich auf den monetären und realwirtschaftlichen Datenkranz. Es vernachlässigt die für jede konsistente Währungspolitik notwendige politische Problemlösungsfähigkeit. Gerade aus österreichischer Sicht fällt das besonders auf, denn die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) hatte während der gesamten Periode der „wechselkursorientierten“ Währungspolitik, auf die weiter unten noch zurückgekommen wird, die optimale politische Problemlösung nicht nur vorausgesetzt, sondern auch „eingemahnt“ und immer wieder durchgesetzt, etwa in den Fällen konzertierter Aktionen von Finanzministerium, Sozialpartnern und Zentralbank.

In der Währungsunion stellt sich dieser Komplex zwar formal gesehen anders dar, inhaltlich aber geht es um dasselbe Problem. Die weitgehende Absenz der Europäischen Zentralbank (EZB) bzw. des ESZB hinsichtlich der Frage einer optimalen Struktur der politischen

⁹ Kerber/Van den Bergh (2009), 160.

¹⁰ Kerber/Van den Bergh (2009), 164.

Problemlösung lässt sich zwar auf die Statuten des Unionsvertrages und damit auf die „Arbeitsteilung“ der Unionsinstanzen zurückführen. Aber vor dem Hintergrund des Good-Governance-Prinzips als Bestimmungsfaktor der politischen, ökonomischen und sozialen System-sicherheit sollte man sich nicht auf eine unfertige und daher fragile Konstruktion zurücklehnen. Es ist bemerkenswert, dass nationale Zentralbanken (vor allem die Deutsche Bundesbank, aber auch die OeNB) vor dem Eintritt in die Währungsunion dieses Thema immer wieder aufgegriffen haben. Viele Beispiele könnten hier zitiert werden. So Prof. Otmar Issing, Chefökonom der Deutschen Bundesbank in einem Referat vor dem Ausschuss für Geldtheorie und Geldpolitik des Vereins für Socialpolitik: „Die Diskrepanz zwischen den detaillierten Bestimmungen zur Währungspolitik einerseits und den eher rudimentären Ansätzen zur Politischen Union andererseits wirft jedoch eine ganze Reihe von grundsätzlichen Fragen auf. Das in diesem Sinn zwiespältige Ergebnis von Maastricht wird weithin so interpretiert, dass die Vereinbarungen über die Politische Union in den nächsten Jahren wesentlich ergänzt werden müssen... Die Entscheidung über die Währungsunion ist grundsätzlich gefallen, ein vergleichbares Abkommen über die Gestalt der Politischen Union steht noch aus“.¹¹ Oder in den Monatsberichten der Bundesbank (Oktober 1990): „Letzten Endes ist eine Währungsunion ... eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft, die nach allen Erfahrungen für ihren dauerhaften Bestand eine weitgehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt“.

Obwohl diese Zentralbanken von Grund auf die „ökonomistische“ Position vertreten haben (Krönungstheorie: Währungsunion nur als „Krönung“ eines wirtschaftlich und politisch homogenen Raumes), erkannten sie schließlich die gemeinsame Währung als vorrangig politisch motiviertes Projekt an und damit die „monetaristische“ Position – Währungsunion als Motor der politischen Vereinigung. Ein frommer Wunsch, wie sich inzwischen gezeigt hat. Dass die österreichische Geschichte ein vorbildhaftes Projekt einer spezifischen Form der politischen Union geliefert hat – nämlich den „Ausgleich von 1867“ mit dem Ergebnis einer gemeinsamen österreichisch-ungarischen Außen-, Verteidigungs- und Finanzpolitik – sei bei dieser Gelegenheit erwähnt. Die Schwäche dieses Systems lag sicher nicht

¹¹ Issing (1992).

in der Konstruktion selbst, sondern in der Konservierung absolutistischer Elemente und vor allem im Unvermögen, die Nationalitätenfrage zu lösen. So war Albert Schäffle, Professor für Nationalökonomie an der Universität Wien, erfolglos in dem Bemühen, den „ungarischen“ Ausgleich mit einem „böhmisch-mährischen“ zu ergänzen.

Bedauerlich, dass sich im Unionsvertrag kein Artikel findet, etwa mit solcher Formulierung: „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedsstaaten. Im Interesse ihrer politischen Handlungsfähigkeit nach außen und ihrer sozialökonomischen Stabilität nach innen werden die Mitgliedsstaaten bemüht sein, die Union mit Mitteln auszustatten, die diesen Zielen und damit den friedenssichernden Aufgaben der Union gerecht werden. Diese Mittel betreffen die Außen- und Sicherheitspolitik sowie den Fiskaltransfer“. Bezüglich der Außen- und Sicherheitspolitik wäre die Konsequenz eine der Währungsunion entsprechende institutionelle Struktur. Der Fiskaltransfer benötigt zwar auch eine entsprechende institutionelle Lösung, die aber weit weg wäre von einem „Europäischen Finanzministerium“.

Analytische Probleme, die in diesem Zusammenhang behandelt werden müssten, betreffen die Reform des föderalen Systems (ohne die eine Vertiefung der politischen Union demokratiepolitisch nicht durchsetzbar ist); Umfang, Finanzierung und Verwendung des Fiskaltransfers; Analysen der strukturellen Faktoren und Abschätzung des resultierenden Transferbedarfs.

Es ist bisher festgestellt worden, dass die währungspolitische Integration auf einem unfertigen und in keiner Weise befriedigenden Fundament ruht. Bevor wir uns mit der Frage beschäftigen, wie im Besonderen das EZB die Dynamik des Integrationsprozesses im eigenen Interesse wesentlich beeinflussen könnte, muss kurz auf die Geschichte der Geldtheorie eingegangen werden.

An den Beginn ist die so genannte „klassische Quantitätstheorie“ zu stellen (in der Formulierung von Irving Fisher, 1911) und ein Modell des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, in dem Preise, Löhne sowie Zinsen flexibel sind und so rasch reagieren, dass die Märkte stets „geräumt“ werden und einen Zustand der Vollbeschäftigung erreichen. Die realwirtschaftlichen Faktoren (Produktion, Beschäftigung) sind unabhängig von der Geldmenge. Diese bestimmt gemäß der „Quantitätstheorie“ lediglich die absoluten Preise. So kommt die Quantitätstheorie zum Ergebnis: Zwischen Geldmenge und Preisniveau besteht eine strenge Proportionalität.

In Auseinandersetzung mit diesem Modell hat John M. Keynes („The General Theory of Employment, Interest and Money“, 1936) dem „klassischen Sonderfall“ eine „allgemeine“ Theorie gegenüber gestellt, die in der Folge zu einer reichhaltigen Exegese geführt hat („Keynes und die Keynesianer“). Entscheidend war jedenfalls die Annahme nur zögernder Preisreaktionen und vergleichsweise rascher Mengenanpassungen sowie einer zinselastischen Geldnachfrage. Daraus ergibt sich die Möglichkeit eines anhaltenden Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung (das nur durch fiskalische Interventionen beseitigt werden könnte), einschließlich einer Konstellation, in der Geldpolitik völlig wirkungslos ist („Liquiditätsfalle“). In einer solchen Welt (unvollkommenen Wettbewerbes, nicht voll informierter Wirtschaftssubjekte, langfristiger Verträge, anfallender Transaktionskosten) kann es die Markträumung bei Vollbeschäftigung nicht geben. Sie ist eben ein seltener Sonderfall. Der Zusammenhang von Geldmenge und Preisen trat damit in den Hintergrund, die Forderung nach staatlichen Interventionen wurde populär.

Dass die Keynes-Exegese daraus den Schluss gezogen hat, die Geldpolitik sei wirkungslos („money does not matter“) ist in der Tat eine seltsame Geschichte: „So wenig man von einem britischen Admiral erwarten würde, dass er eine Abhandlung über die Nutzlosigkeit der Seemacht schreibt, so wenig würde man von dem Kronerben der großen Tradition britischen monetären Denkens erwarten, dass er eine Abhandlung über die Nutzlosigkeit der Geldpolitik verfaßt... Er wandte sich lediglich dagegen, dass man sich bei der Verfolgung bestimmter Ziele unter bestimmten Bedingungen auf die Geldpolitik verläßt“.¹² Hinsichtlich der Geldpolitik zielte Keynes auf die Steuerung der langfristigen Zinssätze ab und in der Folge auf die Kausalität „Investitionen, Beschäftigung, Geldeinkommen“. Im Übrigen weichen seine Empfehlungen für das grundsätzliche Verhalten der Zentralbank von jenen der „Monetaristen“ (siehe unten) in keiner Weise ab, nämlich dass „die Währungsbehörde selbst langfristig denken und handeln muss und ihre Kräfte nicht damit verschwendet, jeder kurzfristige vorübergehenden Änderung der Konjunktur und der Beschäftigung zu begegnen“.¹³

¹² Leijonhufvud (1973), 296.

¹³ Leijonhufvud (1973), 305.

Die „monetaristische Gegenrevolution“ beruhte auf einer neuen Auslegung der Quantitätstheorie, die seit der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre von Milton Friedman (Chicago) publik gemacht wurde. Die Geldnachfrage wird im Gegensatz zu Keynes als stabile Funktion einiger Variablen gesehen, und es wird behauptet, dass eine aktive Geldpolitik kurzfristig realwirtschaftliche Effekte haben kann; langfristig aber gibt es nur den (quantitätstheoretischen) Zusammenhang von Geldmenge und Preisniveau. Weiters gilt eine stabile Beziehung von Geldmenge und nominalen volkswirtschaftlichen Einkommen. Die Zentralbank sollte die Geldpolitik nur auf Größen abstellen, die sie auch kontrollieren kann. Das gelte weder für den Preisindex noch für Zinssätze, wohl aber für die „monetäre Basis“ (Zentralbankgeld), die sich unmittelbar aus der Zentralbankbilanz ableiten lässt. Ein monetärer Impuls hätte dann einen kontrollierbaren Einfluss auf die volkswirtschaftlich relevante „Geldmenge“, die zusätzlich zum Zentralbankgeld (mindestens) die Sichteinlagen enthält. Sie sind ein Ergebnis der Kreditschöpfungsfähigkeit des Bankensystems. „Mindestens“ deshalb, weil sich im Laufe der Zeit breiter definierte Geldmengenbegriffe durchgesetzt haben, die mehr und mehr verzinste Elemente (Geldsubstitute) enthalten. Gemäß dem monetaristischen Ansatz kann Preisstabilität vor dem Hintergrund der oben erwähnten Beziehung zwischen Geldmenge und nominalem Sozialprodukt langfristig gesehen durch Kontrolle des Geldangebots der Zentralbank erreicht werden. Wegen variabler Wirkungsverzögerungen und mangelnder Transparenz des tatsächlichen Transmissionsprozesses (also der Kausalitäten zwischen Geldmenge und Sozialprodukt) ist aber eine „monetäre Konjunkturpolitik“ nicht sinnvoll. Es kann nur empfohlen werden, die Geldmenge so zu steuern, dass sie nicht rascher wächst als das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial.

In den 1970er-Jahren erregte schließlich die Idee vom Einfluss „rationaler Erwartungen“ einige Aufmerksamkeit. Vorausgesetzt wurden vollständig informierte Wirtschaftssubjekte. Geldpolitik sei demnach in jedem Fall wirkungslos, sofern sie systematisch betrieben wird. Nur unerwartete Veränderungen des Geldangebots könnten (kurzfristig) reale Effekte erzielen.

Die Erfinder dieser seltsamen Konstruktion hatten offenbar Erfahrungen mit Wetterprognosen: Nur wenn sich die Wetterküche nicht an die nach allen Regeln der Kunst (die von vollständigen Informationen ausgeht) erstellten Voraussagen hält, werden die „Konsumenten“ erfolgreich getäuscht.

Eine allgemein verständliche Zusammenfassung dieser geldtheoretischen Entwicklungen findet sich in einer Darstellung von Otmar Issing aus dem Jahr 1992.¹⁴

Die Auseinandersetzung zwischen keynesianischen und monetaristischen Positionen bot damals eine hoch interessante, intellektuelle Plattform, die allerdings nicht lange Bestand hatte. Erich Streissler fand für diese Entwicklung in einem Vortrag (1988) recht robuste Worte: „Die Theoretiker des Geldes im letzten Jahrzehnt treten uns als Termiten entgegen, die mit ihren kräftigen Kiefern alles Vorgefundene klein kauen ... bis alles wie Mehl zerfällt. Die moderne Geldtheorie zerbröselt in schwer durchschaubare Kasuistik.“ Daran hat sich bis heute nicht viel geändert. Man kann beim besten Willen nicht behaupten, „New Keynesian Economics“ bzw. „New Neoclassical Synthesis“ hätten brauchbare theoretische Grundlagen für die Geldpolitik geschaffen.

Das monetaristische Konzept setzte sich auf dem Markt für geldpolitische Meinungsbildung allein schon deshalb durch, weil es ungemein praktisch war (Preisstabilität als Ergebnis einer Kausalität, die direkt in der Zentralbankbilanz beginnt). Außerdem war es ungewöhnlich populär. Beiträge von Milton Friedman hatten 1976 sogar den Weg in ein Fischer-Taschenbuch gefunden: Die optimale Geldmenge und andere Essays – Wissenswertes über Geld. Aus diesem Klima heraus entstand die weitgehend akzeptierte Vorstellung der politisch unabhängigen und ausschließlich dem Ziel der Preisstabilität verpflichteten Zentralbank. Fahnenträger dieser Philosophie waren in Europa die Deutsche Bundesbank und die Schweizerische Nationalbank. Die oben angeführte Darstellung von O. Issing zeigt sehr schön, dass es nicht so sehr das doktrinaire Anhängen an eine „bestimmte Theorierichtung“ war, das die Bundesbank zu diesem Paradigmenwechsel veranlasste, sondern die Eleganz eines Ansatzes, der – aus der eigenen Bilanz kommend – ein publikumswirksames „mittelfristiges Steuerungskonzept“ ermöglichte.¹⁵

Die per 1. Juni 1998 gegründete EZB steht auf dem Boden dieser gedanklichen Konstruktion. Sie ist „politisch unabhängig“ und gemäß Art. 105 des Unionsvertrages verpflichtet, „als vorrangiges Ziel die Preisstabilität zu gewährleisten“. Unter dem Einfluss der

¹⁴ Issing (1992).

¹⁵ Issing (1992).

Deutschen Bundesbank, die seit 1974 Geldmengenziele verkündet hatte (die sie laufend revidieren musste, um die Zielverfehlungen in Grenzen zu halten), übernahm die EZB den monetaristischen Ansatz in Form von „Referenzwerten“ für die Ausweitung einer breiten Geldmengengröße (M3) und definierte den Begriff Preisstabilität mit „Anstieg des Harmonisierten Preisindex im Währungsgebiet um 2%“. Nach dem damaligen Wissensstand und wegen der nach wie vor hohen Popularität des monetaristischen Ansatzes konnte das durchaus als „glaubwürdig“ gelten und – zusammen mit den angekündigten monetären und realwirtschaftlichen Analysen – die Erwartungen stabilisieren. Aber inzwischen spielt die M3-Referenzgröße in der praktischen Geldpolitik der EZB keine offizielle Rolle mehr, und die Preisstabilität ist definiert mit „... unter, aber nahe 2%, mittelfristig“. Dadurch ist die „Programmatische“ der europäischen Geldpolitik undurchsichtig geworden.

Die von O. Issing als Chefökonom der EZB in die Euro-Geldpolitik eingeführte „Referenzgröße“ für die breit definierte „Geldmenge M3“ war eine Folge der Überzeugung, dass die enge Beziehung von „Geldmenge und Preisen“ eine robuste, wenn auch nur langfristig wirksame ökonomische Grundwahrheit ist. Die Geldmenge sei ein „natürlicher“ Anker einer glaubwürdigen, transparenten Geldpolitik.¹⁶ Aber die praktische Schwierigkeit, das inflationäre Potenzial von M3 zu beurteilen, zeigt ein Blick in die Monatsberichte der EZB. Im Dezember-Bericht 2009 findet sich etwa die Feststellung, dass „von der Geldmengenentwicklung ein geringer Inflationsdruck ausgeht“.¹⁷ Aber diese Aussage muss relativiert werden, weil der „anhaltend steile Verlauf der Zinsstrukturkurve Anreize dafür“ schafft, „Aktiva von M3 hin zu weniger liquiden und potenziell risikoreicheren Anlagen umzuschichten“.¹⁸ Mit einem Wort: Es ist potenzielle Liquidität aufgebaut worden, der festgestellte „Rückgang der monetären Grunddynamik“ wird durch die Analyse von M3 „überzeichnet“.¹⁹

Nun wird in diesem Beitrag gezeigt, dass die heutigen Bedingungen ein neues Selbstverständnis der Zentralbank nahe legen und dass sich daraus Konsequenzen für die währungspolitische Strategie

¹⁶ Issing (1992), 10.

¹⁷ Issing (1992), 33.

¹⁸ Issing (1992), 23.

¹⁹ Issing (1992), 33.

ergeben müssten. Es kommen dann auch Aspekte der Friedenspolitik ins Spiel, die bisher nicht beachtet worden sind.

Zunächst kommt man aber nicht um die Feststellung herum, dass die besprochenen geldtheoretischen Ideen, so überzeugend sie auch scheinen mögen, in einem ausgesprochenen Vakuum argumentieren, „was die Institutionen, Motivationen und Techniken betrifft“.²⁰ Es ist nur eine Zuspitzung, trifft aber den Kern der Sache, wenn Engels hinzufügt: „Die Technik der Geldentstehung und Geldvernichtung wird in der geldtheoretischen Literatur von Anbeginn vernachlässigt ... Bei Hume wird das Geld ... durch Zauberschlag vermehrt, bei Irving Fisher bringt es der Weihnachtsmann und Friedman wirft es vom Hubschrauber ab“. Es ist absolut richtig, dass die Institutionen und Instrumente der Geldpolitik von keiner Geldtheorie gerechtfertigt wurden. Die Frage, welcher Geldmengenbegriff „relevant“ ist, bleibt bis heute ungeklärt. Mit der raschen Entwicklung von verzinsten Geldsubstituten auf dem kurzfristigen Sektor der Finanzanlagen ist die „Relevanz“ einer Geldmengendefinition zu einem Glücksspiel geworden. Außerdem ist schon ein „monetärer Impuls“ der Zentralbank letztlich nicht unbedingt identisch mit einer Zunahme der Zentralbankgeldmenge. Die Kreditunternehmen können einen primären Zufluss von Zentralbankgeld (etwa durch Rückzahlen ihrer Zentralbankverschuldung oder durch den Aufbau kurzfristiger Forderungspositionen in ausländischer Währung) zum Aufbau ihrer potenziellen Liquiditätsreserven verwenden. Die Hypothese, dass ein exogener, von der Notenbank ausgelöster Geldimpuls bestimmte kausale Effekte auslöst, wird schließlich von der Vermutung abgelöst, die Geldmenge sei längst ein „endogenes“ Element des Wirtschaftssystems geworden, d. h. die Wirtschaft kann sich – nicht zuletzt wegen der zahlreichen Geldmarkt-Finanzinnovationen – die von ihr nachgefragten Geldmittel selbst schaffen.

Eine monetäre Stabilitätspolitik, die vorwiegend über zinspolitische Reaktionen konstruiert wird (was einem „keynesianischen“ Ansatz gleichkäme) leidet gleichfalls unter ähnlichen Problemen. Denn auch hier stellt sich die Frage nach dem „relevanten“ Zinssatz. Ob ein Zinssatz restriktiv oder expansiv wirkt, hängt von den Erwartungen ab. Erwartungen werden in organisierten Märkten von Terminpreisen und Zinsstrukturen reflektiert. Eine Zinsstruktur-Politik ge-

²⁰ Engels (1979), 23.

hört aber bisher nicht zum Instrumentarium der Geldpolitik. Abgesehen davon sind Zinseffekte auf Investitionen und Preise keineswegs unstrittig. Es gibt zahlreiche Studien, die eine positive Korrelation von Geldzins und Güterpreisen zeigen. Und die realwirtschaftlichen Effekte der Zinspolitik müssen heutzutage schon deshalb relativiert werden, weil Investitionen in hohem Maß von Absatzerwartungen und der Fähigkeit zur Produktdifferenzierung abhängen und weniger von der Höhe des Geldzinssatzes. In diesem Zusammenhang werden auch bestimmte moderne Schätzverfahren (wie die „Taylor-Regel“ zur Abbildung der Zinspolitik) mehr als problematisch, wozu noch recht abenteuerliche statistische Methoden kommen, so die Ermittlung eines Potenzialwachstums.

4. Politikkoordination mit verbindlichen Absprachen

In diesem Beitrag wird eine Neupositionierung währungspolitischer Grundsätze mit dem Ziel einer Katalysator-Funktion für die europäische Integration vorgeschlagen. Aus diesem Grund mussten zunächst die geldtheoretischen Grundlagen skizziert und kritisiert werden. Ein weiterer Baustein lässt sich aus der österreichischen Währungspolitik von 1971 (Zusammenbruch des auf eine kontrollierte Stabilität konvertibler Währungen abzielenden Bretton-Woods-Systems) bis zur Euro-Einführung (Anfang 1999) ableiten. Sie wird im Folgenden nur in groben Zügen und ohne Rücksicht auf den zeitlichen Ablauf dargestellt. Entscheidend ist die Einbindung der Währungspolitik in ein koordiniertes wirtschaftspolitisches Konzept, das letztlich auf ein System hinausläuft, in dem Problemlösungen durch die Methode des „gemeinsamen Erkenntnisfortschritts“ erfolgen, also in einem kommunikativen Verfahren, in dem sich alle Beteiligten der Vorläufigkeit ihrer Meinungen bewusst sein müssen (Diskurs). Im Gegensatz dazu steht der „Überzeugungstransfer“, in dem es stets Sieger und Verlierer gibt. Ein auf „Sieger und Besiegte“ aufgebautes System der Problemlösung ist seinem Wesen nach aggressiv und schon nach Sokrates „der Ursprung aller Dummheit, allen Wahns und aller Intoleranz“. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Methoden der Kommunikationstechnik findet sich bei Rupert Lay.²¹

²¹ Lay (1986).

In der OeNB wurde der Siegeszug der Geldmengenpolitik von Anfang an mit Skepsis beurteilt.²² Die Thesen der Monetaristen beruhten auf der stillschweigenden Annahme, die Zentralbank sei eine homogene Entscheidungseinheit und verfüge über eine konsistente Präferenzfunktion. Aber das entsprach etwa in Österreich keineswegs den Tatsachen. So sah die damalige Notenbankverfassung vor, dass die Währungspolitik auf die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung Bedacht zu nehmen habe. Und die Mitglieder des entscheidenden Organs (Generalrat) waren auf Grund gesetzlicher Vorschriften (Art. 22 des Notenbankgesetzes) Vertreter der Industrie, des Handels, der Landwirtschaft, der Angestellten- und Arbeiterschaft sowie der Banken und Sparkassen. Das heißt, die Mitglieder des für die Geldpolitik verantwortlichen Gremiums waren primär nicht Organe der „Währungsbehörde“, sondern Vertreter der gesellschaftlichen Interessengruppen. Die Verfassung der Notenbank beruhte also auf der Idee, dass die Währungspolitik alle diese Gruppen betrifft und daher auch von ihnen entschieden werden soll.

Prinzipiell bestanden zwei realistische Optionen. Entweder analog zur Deutschen Bundesbank ein Geldmengenziel zu erarbeiten und den Schilling-Wechselkurs frei schwanken zu lassen; oder den Wechselkurs gegenüber einem für die Außenwirtschaft wichtigen Land (mit stabilitätsorientierter Wirtschaftspolitik) möglichst konstant zu halten. Die Wahl der zweiten Option (Wechselkursziel) konnte mit der Theorie optimaler Währungszonen gerechtfertigt werden, die für kleine, offene Volkswirtschaften mit hoher außenwirtschaftlicher Verflechtung und Konzentration auf wenige Partnerländer die Optimalität fester Wechselkurse nachweist.

Im österreichischen Fall waren damals diese Bedingungen mit dem Bezug auf die Währung der Bundesrepublik Deutschland erfüllt, die sich in Europa als „Stabilitätsanker“ etabliert hatte. Banktechnisch gesehen musste der Geldmarkt-Zinssatz an jenen der Ankerwährung (DM) angepasst werden. Im Fall kurzfristiger Devisenbewegungen im Schilling-DM-Bereich, die wegen des praktisch auszuschließenden Wechselkursrisikos schon bei sehr kleinen Zinsdifferenzen auftreten konnten, war es notwendig, den „Zinsmechanismus“ voll spielen zu lassen, d.h. im Fall von Devisenabflüssen die Erhöhung des Schilling-Geldmarktsatzes zu tolerieren, bis sich solche Transak-

²² Pech (1971), 337ff.

tionen nicht mehr lohnten, bis also der Swapsatz (die Abweichung des Terminkurses vom Kassakurs) der Zinsdifferenz entsprach.

Längerfristig gesehen war die internationale Glaubwürdigkeit aber nur zu erhalten, wenn die fundamentalen wirtschaftlichen Daten (Konvergenzkriterien) den Erwartungen entsprachen. Daher musste die Budgetpolitik, die außenwirtschaftliche Komponente (Leistungsbilanz), die Einkommenspolitik, die Funktionsfähigkeit des Bankensystems und des Kapitalmarktes ständig überprüft und auf dieses Ziel hin gestaltet werden. Das war nur in einem konsensorientierten kommunikativen Verfahren möglich, an dem die Zentralbank unmittelbar beteiligt war. Dieses Modell wurde dann auch von einigen anderen Staaten, wie den Niederlanden, Belgien und – als die Rolle der DM als europäische Ankerwährung unbestritten war – auch von Frankreich angewendet. Allerdings war es offenbar nicht leicht, sich voll und ganz von der herrschenden Theorie zu lösen. So beharrte die niederländische Zentralbank noch viele Jahre hindurch auf einer partiellen autonomen Geldschöpfungskompetenz über den Kreditkanal des Bankensystems, obwohl die Geldmenge im Fall eines Wechselkursziels der Notenbank notwendigerweise „modellendogen“ ist. Sie „passiert“ einfach und ist von der Notenbank nicht steuerbar.

Die beschriebene österreichische Konzeption war somit ein System der Politikkoordination mit verbindlichen Absprachen. Sowohl internationale Organisationen wie OECD und IWF als auch österreichische Ökonomen benötigten mehr oder weniger Jahre, bis sie eine vom damaligen ökonomischen „mainstream“ derart abweichende Logik anerkannten. Letztlich mussten alle Bedenken schwinden, als sich die europäische währungspolitische Integration abzeichnete und abzusehen war, dass der Schilling ohne geringste Anpassungsprobleme in den Euro übergeführt werden konnte.

5. Alternativen für die europäische Geldpolitik

Nun kann der Schluss gezogen werden, dass im heutigen Umfeld (Autarkieverlust der Zentralregierungen, Netzdialog, Pluralisierung, Selbstbestimmungsansprüche von Bürgerkommunitäten) ein System der „Politikkoordination mit verbindlichen Absprachen“ die optimale Lösungsvariante für gesellschaftliche Entscheidungsprozesse ist. Welche Folgerungen können daraus für die Geldpolitik, für das Selbstverständnis der Zentralbanken und für den Prozess der europäischen Integration abgeleitet werden? Die folgenden Überlegungen beschäftigen sich mit diesem Thema.

Realpolitisch gesehen ist in der EU die Akzeptanz von Anpassungslasten weitgehend eine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten. Inhaltliche Souveränitätsrechte wie die Steuerpolitik bzw. generell die politischen Systeme (Entscheidungsfindung und Sanktionierung) sind eindeutig national organisiert. Daraus ergibt sich im Euro-Raum eine konfliktträchtige Konstellation, nämlich ein Übergewicht der Währungsseite „bei Weiterbestehen nationaler Strukturen, Präferenzen, Denkmuster und Verantwortungen in vielen Bereichen“.²³ Diese Schiefelage kann auch so interpretiert werden, dass die monetäre Integration bisher das einzige fundamentale Gestaltungselement im Komplex der Unionsbemühungen ist, das im vollen Umfang funktioniert. Immerhin öffnet schon der Nizza-Vertrag die Tür zu einer „verstärkten Zusammenarbeit“. Sie betrifft „die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder die Umsetzung eines gemeinsamen Standpunktes. Sie kann nicht Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen betreffen“ (Art. 27b). Dieses Instrument ist als „letztes Mittel“ gedacht, nämlich „wenn der Rat zu dem Schluss gelangt, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele unter Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können“ (Art. 43a). Das ist ein sehr bemerkenswerter Fortschritt, zumindest in juristischer Hinsicht, der sich auch im Lissabonn-Vertrag findet.

Dass Harmonisierung und Zentralisierung nicht die einzigen Ziele der Integration sein sollten, ist oben schon (im Zusammenhang mit dem Thema „wechselseitige Anerkennung von Regulierungen“) deutlich geworden. In einem System mit Politikkoordination auf Grund verbindlicher Absprachen wäre, um ein willkürliches, weit weniger spektakuläres Beispiel als den „Fall Griechenland“ zu nennen, der enorme volkswirtschaftliche Schaden der spanischen Immobilien-Spekulation zu verhindern gewesen – ganz ohne Harmonisierung oder Zentralisierung. Ein solches System muss darauf Rücksicht nehmen, inwieweit bestimmte Faktoren Teil einer „kompetitiven“ Organisation sind. Auf dem viel diskutierten Gebiet der Sozialpolitik lässt sich das gut zeigen.

Die meisten Sozialsysteme sind in „guten Zeiten“ ausgebaut worden, also in Perioden, in denen die Wachstumsdynamik stark genug war, um die öffentlichen Haushalte nicht zusätzlich zu belasten.

²³ Theurl (1992), 300.

Aber in Phasen geringeren Wirtschaftswachstums hat sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben auf Kosten der öffentlichen Hand geöffnet. Gleichzeitig hat sich die Einkommens- und Vermögenssituation breiter Kreise verbessert. Immer mehr wurde daher „Solidarität“ in Anspruch genommen, und immer weniger wurde sie „hingegen“.

In diesem Prozess dürfte das Bewusstsein auf der Strecke geblieben sein, dass die soziale Sicherung kein originär öffentliches Gut ist. Sie ist ein Gut, das im Sinn der Subsidiarität Eigeninitiative und Eigenverantwortung voraussetzt, das weiters die lokalen Institutionen einschließlich der Kommunen betrifft und das durch staatliche Rahmenbedingungen und Leistungen abgesichert werden soll. Daraus lässt sich schließen, dass die Leistungsfähigkeit eines Sozialsystems letztlich Teil der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, einer Region ist. Ein bestimmtes Niveau an sozialpolitischen Leistungen kann mehr oder weniger „effizient“ erbracht werden. In der EU müsste es daher (auch) auf ein ineffizientes Sozialsystem einen Anpassungsdruck geben, d. h. Reformen des sozialen Systems müssten – vor allem wohl durch die einkommensabhängige Gestaltung und durch Kostenbewusstsein – die so genannte „Treffsicherheit“ erhöhen.

Seit dem Nizza-Vertrag wird diese Sicht anerkannt, denn in Art. 137 ist festgehalten, dass die Gemeinschaft die Tätigkeit der Mitgliedsstaaten auf dem sozialpolitischen Gebiet „unterstützt und ergänzt“. Aber unbestritten ist das Befugnis der Mitgliedsstaaten, „die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen“. In bestimmten Bereichen kann der Rat „unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedsstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind“. Bemerkenswert ist noch, dass der Rat „nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Ausschuss für Sozialschutz mit beratender Aufgabe“ einsetzen kann, „um die Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Schutzes zwischen den Mitgliedsstaaten und mit der Kommission zu fördern“ (Art. 144). Wenn man das positiv und optimistisch beurteilt (und nicht als weitere Expansion der Bürokratie), könnte daraus eine institutionelle Grundlage für eine Politikkoordination mit verbindlichen Absprachen auf sozialpolitischem Gebiet werden.

Es kann nun die Frage gestellt werden, ob es Optionen für eine währungspolitische Strategie gibt, die den aktuellen Entwicklungen auf den Finanzmärkten gerecht wird (sie legen es nahe, auf traditio-

nelle Zwischenziele der Geldpolitik zu verzichten) und die gleichzeitig einen integrationspolitischen Impuls auslösen können (womit die Geldpolitik – nach dem oben beschriebenen österreichischen Muster – Teilinhalt eines wirtschaftspolitischen Konzepts sein müsste).

Der Begriff „währungspolitische Strategie“ kann übrigens auf keine lange Tradition zurückblicken. In der Literatur konnte er sich schwer etablieren, denn der Begriffsinhalt vermittelt Elemente zur Durchsetzung eines Machtpotenzials, die in Widerspruch zur Idee eines wissenschaftlich fundierten Kausalzusammenhangs stehen und daher auch zur Vorstellung, ein konsistentes theoretisches Gebilde ließe sich lückenlos in die Praxis übertragen.²⁴

Gemäß dem gegenwärtigen Verständnis steht das ESZB zwar in einem Prozess des Austausches von Informationen, aber im Prinzip begreift es sich als autonome, der Preisstabilität verpflichtete Institution. Dieses Denkmuster ist – wie gezeigt wurde – geprägt durch die klassisch-liberale Idee einer „Dichotomie“ von realer und monetärer Sphäre und daraus hervorgegangenen Hypothesen. Und es ist auch geprägt von historisch begründbaren, im heutigen europäischen Kontext aber überholten Ängsten vor einer „Seignorage-Finanzierung“ des Staates (= Finanzierung „durch die Notenpresse“) als Alternative zur Steuer- und Kreditfinanzierung. Diese Technik hat in der Tat eine lange und bewegte Geschichte, und zwar auch in jenen Perioden, in denen Geld (in Form von Münzen) noch einen Warenwert hatte. Die bewusst herbeigeführte Differenz zwischen dem Nominalwert und dem inneren Wert war ein beliebtes Mittel, die öffentlichen Einnahmen zu erhöhen („Privileg des Quentchens“).

Berücksichtigt man die neue Normenwelt, mit der wir es nunmehr zu tun haben, und ihre Anforderungen an die Problemlösung, dann ist das bisherige Denkmuster des ESZB nicht mehr als optimal zu bezeichnen. Es geht vielmehr um eine koordinierte „Verstetigungsstrategie“, in der die Geldpolitik mit ihrem Endziel „Preisstabilität“ in den Prozess der Meinungs- und Entscheidungsfindung eingebunden ist. Zwar gibt es in der Währungsunion keinen „Anker“, von dem ein gleichsam automatischer Anpassungsdruck auf das gesamte System ausgeht, wie das während der österreichischen „Hartwährungspolitik“ der Fall war. Aber er würde durch die starke argumen-

²⁴ Pech (2002), 111.

tative Position der EZB ersetzt werden, die außerdem auf ein konkurrenzloses Netzwerk von ökonomischer Intelligenz bauen kann.

Weiters ist zu bedenken, dass die aus längst verstaubten ökonomischen Theorien stammenden geldpolitischen Alternativen abgedankt haben. Sie sind einfach nicht mehr „glaubwürdig“ zu vermitteln. Das hat nichts mit den Instrumenten der Zentralbank zu tun, die sie unmittelbar zur Einflussnahme auf den Geldmarkt einsetzen kann. Hier könnte aber diskutiert werden, ob eine aktive Habenzinspolitik und der Versuch, Terminmärkte zu steuern (Swap-satzpolitik) sinnvoll und wirksam wären.

Zwei Optionen lassen sich für geldpolitische Strategien finden, die den oben genannten Bedingungen gerecht werden. Die erste kann man allerdings schnell abhaken, nämlich das nominelle Brutto-Sozialprodukt (BSP, somit das Produkt aus realem BSP und einem Preisindex) als Endziel der Geldpolitik. Es läuft darauf hinaus, dass beispielsweise die Wachstumsrate der Zentralbankgeldmenge erhöht werden müsste, wenn das nominelle BSP der Vorperiode unter dem gewählten Trendwert liegt. Man könnte das nominelle BSP auch als Zwischenziel der Geldpolitik betrachten, sozusagen „auf dem Weg“ zum Endziel „Preisstabilität“. Darüber gab es seinerzeit eine wenig erbauliche theoretische Diskussion.²⁵ Aber das sind Gedankenspiele ohne praktische Bedeutung, denn ein BSP-Ziel bietet keinen griffigen, d.h. dem Publikum vermittelbaren „Haltepunkt“ für die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik.

Anders ist die zweite Option zu beurteilen, die gleichfalls mit einer gesamtwirtschaftlichen, die Geldpolitik einschließenden Konzeption der Wirtschaftspolitik vereinbar ist. Auch beim „Inflation targeting“ (IT; ein deutscher Terminus hat sich in der Literatur nicht durchgesetzt) versucht die Zentralbank, das Endziel „Preisstabilität“ zu erreichen, ohne traditionelle Zwischenziele wie Geldmengen, Zinssätze oder Wechselkurse,²⁶ und zwar vor dem Hintergrund angekündigter, auf Grund von veröffentlichten Prognosen ermittelter Zielwerte für einen Preisindex (auch in Form eines „Korridors“). Je größer ein Währungsraum ist, desto weniger können solche Prognosen von „importierten“ Preisschwankungen gestört werden. Dennoch wurde dieses Konzept in der Praxis erstmals in Neuseeland

²⁵ Bofinger et al. (1996), 349ff.

²⁶ Bofinger et al. (1996), 365.

verwendet (1989), gefolgt von Kanada, Großbritannien, Schweden, Finnland und Spanien. Als eine Art Zwischenziel-Variable könnten dabei die Inflationserwartungen herangezogen werden. Die Möglichkeiten, auf sie in systematischer Form Einfluss zu nehmen, sind in einem System mit koordinierter Wirtschaftspolitik keineswegs allein auf die Zentralbank konzentriert. Einen Beitrag dazu müssten alle relevanten Entscheidungsträger und Interessengruppen leisten.

Die EZB kommt mit ihrer angekündigten Definition von Preisstabilität (nachdem sie es praktisch aufgegeben hat, der „Geldmenge“ einen besonderen Stellenwert einzuräumen) einem IT-Konzept schon recht nahe. Aber es besteht doch ein grundsätzlicher Unterschied, denn dieses Konzept setzt keine „Definition“ von Preisstabilität voraus, sondern eine prinzipiell variable, begründete Analyse der Preisentwicklung. Otmar Issing ist nicht zuzustimmen, wenn er behauptet, „that inflation targeting completely ignores the relationship ... between the growth of the money supply and inflation. The models commonly used for inflation targeting are essentially models of the real economy ...“.²⁷ Das ist m. E. kein notwendiges Element einer IT-Strategie. Zu deren Grundelementen gehören vielmehr „policy actions based on a forward-looking assessment of inflation pressures, taking into account a wide array of information“.²⁸ Es steht nirgends geschrieben, dass zu diesen Informationen keine monetären Variablen gehören.

Es wurde schon darauf verwiesen, dass die aktuelle „Normenwelt“ ein neues Selbstverständnis (auch) für Zentralbanken erfordert (Kundenorientierung). Das IT-Konzept erfordert eine besonders intensive Öffentlichkeitsarbeit und entspricht diesen Anforderungen. Die Kundenorientierung der Zentralbanken ist nicht als freiwillige Leistung zu sehen, als noble und freundliche Geste im Interesse einer seichten Public-Relations-Initiative. Sie sollte vielmehr (nicht zuletzt von den Zentralbanken selbst) als notwendige und unvermeidbare Reaktion auf die veränderten Umweltbedingungen verstanden werden. Folgt man den hier angestellten Überlegungen, dass wir es nunmehr mit einer fundamentalen Veränderung zu tun haben, wie in modernen Gesellschaften Meinungen gebildet, transportiert und ausgetauscht werden und dass daraus bestimmte Folgen für die politische Problem-

²⁷ Issing (2009), 8.

²⁸ Roger (2009), 8.

lösung abzuleiten sind, dann ergeben sich ganz bestimmte Themen für die langfristige Funktionsfähigkeit der Geldpolitik.

So stellt sich das Problem „Geldpolitik und staatliche Souveränität“ ganz besonders für das europäische Zentralbanksystem. Die Geldhoheit gehört spätestens seit der Staatsrechtslehre von Jean Bodin (*Les six livres de la republique*, Paris 1583) zum Katalog der staatlichen Souveränitätsrechte. Die Zentralbank kann sich nur „wohl fühlen“ in einem „wohl definierten“ Umfeld staatlicher Souveränität. Ohne ein solches Umfeld ist ihre Existenz, also ihr auf den Währungsraum ausgerichtetes Streben nach monetärer Stabilität, gleichsam nur auf Abruf gesichert. Die Frage des hoheitlichen Rahmens ist aber im Euro-Währungsraum völlig unbefriedigend. Das ESZB ist mit ordnungspolitischen Problemen konfrontiert, die aus verschiedenen wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten und den sich daraus ergebenden Schwächen der Koordination des Integrationsprozesses resultieren. Eine öffentliche Meinung des Zentralbanksystems (im Besonderen zur Frage der Föderalismusreform) ist m. E. unerlässlich. Ein IT-Konzept, das die Zentralbank in den Rahmen einer „Politikkoordination mit verbindlichen Absprachen“ einbindet, wäre eine natürliche Plattform dafür.

Aus den Informations- und Selbstbestimmungsansprüchen moderner Gesellschaften lässt sich ein weiteres Thema ermitteln, das für die kundenorientierte Zentralbank von Interesse sein müsste, nämlich die Frage der Wissensvermittlung. In den einschlägigen Leitbildern gibt es dafür zwar deutliche Hinweise, aber ein systematisches und abgestimmtes Vorgehen ist im ESZB nicht in Sicht. Zwar lassen sich auch andere Anbieter vorstellen, aber sie vertreten meist unmittelbar oder mittelbar (über Sponsoren) bestimmte Gruppeninteressen. Auch ist in diesem Zusammenhang auf die Rolle der Zentralbank als „Institution der Panikkontrolle“ zu verweisen. Eine langfristig orientierte, glaubwürdige Geldpolitik ist in einem Umfeld mit möglichst hohem Schwellenwert für „kollektives Fehlverhalten“ (das bis hin zur Panik reichen kann und – wie die Theorie des kollektiven Verhaltens zeigt – auf einer beobachtbaren strukturellen Anfälligkeit beruht) besser umsetzbar. Die Kritik an der „Ökonomisierung des Alltags“ hat in vieler Hinsicht ihre Berechtigung. Aber wie immer man es auch dreht und wendet, ein Zusammenhang von ökonomischem Bildungsniveau und gesamtwirtschaftlicher Produktivität ist unbestreitbar.

Die Motivation für Initiativen auf dem Gebiet der ökonomischen Bildung ergibt sich aus dem in Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften immer wieder beklagten Nachholbedarf vor dem Hintergrund der Konzeption des „wissensbasierten Wachstums“. In Europa hat die „Lissabon-Strategie“ (März 2000) bzw. nunmehr die „Strategie 2020“ diese Ideen programmatisch formuliert. Es geht hier nicht um die berufliche Ausbildung, sondern um „Basiswissen“ (früher wohl „Allgemeinbildung“). Angebote von Basiswissen sind keine Teilmenge der staatlichen Bildungspolitik. Sie ergänzen, aber sie ersetzen nicht. Zentralbanken können daher keine Probleme mit dem Thema „Notenbankfinanzierung der öffentlichen Hand“ bekommen.

6. Zusammenfassung und Ergebnis

Die Allgemeinen Bestimmungen des EU-Vertrages berufen sich auf Werte wie Toleranz, Gerechtigkeit, Frieden, Solidarität und Freiheit. Gleichzeitig definieren sie die ökonomischen Ziele „ausgewogenes Wirtschaftswachstum und Preisstabilität“ in einer „sozialen Marktwirtschaft“. In einer solchen Ganzheit kann auch die wertneutrale Geldpolitik als Beitrag zu einer „kollektiv-ethischen“ Kultur verstanden werden.

Das Geldwesen hat im Rahmen jeder Integration ein starkes Gewicht. Stabile Währungen und leistungsfähige wirtschaftspolitische Institutionen reduzieren Systemrisiken nachhaltig und haben somit eine wichtige „friedenspolitische“ Bedeutung. Abgesehen von ökonomischen Zielen kann Integration im Kern als Machtbegrenzung bzw. Machtverteilung auf Grundlage des Prinzips der Subsidiarität verstanden werden. Auf Dauer erfolgreich ist ein solches Modell aber nur dann, wenn es gelingt, die Problemlösung auf dem Boden einer kommunikativen Funktion zu entwickeln, die als „Methode des gemeinsamen Erkenntnisfortschritts“ (Diskurs) bezeichnet werden kann.

Es ist gezeigt worden, dass die europäische Integration noch markante Defizite aufweist, wobei vor allem die „Schiefelage“ von monetären und nicht-monetären Souveränitätsrechten zu nennen ist. Dementsprechend ist die institutionelle Struktur zu beurteilen – mit einer Zentralbank und der ihr zugeordneten Aufgabe („Preisstabilität“) –, die einem System mit völlig ungenügender wirtschaftspolitischer Koordination gegenübersteht.

Die aus den wichtigsten ökonomischen Denkansätzen entstandenen geldtheoretischen Modelle sind den technologischen und fi-

nanztechnischen Entwicklungen in liberalisierten Märkten nicht mehr gewachsen. Das ist unmittelbar ersichtlich, denn das Denken und Argumentieren in monetären „Zwischenzielen“ und somit in Kausalitäten, die von bestimmten Instrumenten bis zum Endziel „Preisstabilität“ führen, gehört bereits der Vergangenheit an.

Die dringend gebotene, weitere Dynamik des Integrationsprozesses kann von der Zentralbank, dem einzigen „fertigen“ Teilmittel der Union, unter bestimmten Voraussetzungen ausgelöst werden. Erstens müsste die Geldpolitik als Bestandteil eines Systems der „Politikkoordination mit verbindlichen Absprachen“ (wie immer das auch institutionell organisiert ist, jedenfalls aber mit Sanktionsmöglichkeiten) gesehen werden. Der Euroraum bietet sich in diesem Zusammenhang an, vor allem seit der Nizza-Vertrag die Alternative einer „verstärkten Zusammenarbeit“ eröffnet hat (wenn auch der ursprüngliche „Hartwährungsblock“ ein chancenreicherer Ansatz wäre). In einem solchen System hätte es längst wirtschaftspolitische Interventionen bzw. auch Sanktionen gegeben, wenn Länder unter dem Schutz der gemeinsamen Währung und deren Zinsniveau enorme interne Leistungsbilanzdefizite und daher Netto-Verschuldungen aufbauen. Es hätte keinen Grund für spekulative Attacken gegen den Euro gegeben. Zweitens dürfte das „Inflation targeting“ eine passende geldpolitische Strategie sein, weil sie – nach dem Muster der österreichischen Währungspolitik seit den 1970er-Jahren – als integrierender Teil eines Systems der Politikkoordination mit verbindlichen Absprachen darstellbar ist. Und drittens sind vor dem Hintergrund der wachsenden Selbstbestimmungsansprüche in einer „Netzdialog-Welt“ systematische Initiativen auf dem Gebiet der Wissensvermittlung zu empfehlen.

Je mehr es der Geldpolitik gelingt, den europäischen Integrationsprozess zu intensivieren, desto größer ist ihr Beitrag zum Abbau latenter Spannungen und Konflikte und damit auch zur Vision einer „Friedensmacht Europa“. Auch wenn das europäische Modell als Ganzes kein „Exportprodukt“ sein kann, und auch wenn die EU auf verschiedenen Gebieten ein meist ökonomisch begründetes Eigeninteresse zeigt, das alles andere ist als ein Beitrag zum Abbau potenzieller und tatsächlicher Spannungen: Das Modell „Europa“ enthält doch fundamentale Prinzipien und Bausteine, die von ethischen Werten über demokratische Entscheidungsprozesse bis zu den Zielen einer soliden Gesellschaftsordnung reichen.

Literatur

- Bagehot, Walter (1962): *Lombard Street*. London.
- Bofinger, Peter/Reischle, Julian/Schächter, Andrea (1996): *Geldpolitik. Ziele, Institutionen, Strategien und Instrumente*. München.
- Engels, Wolfram (1979): *Notenbanktechnik. Instrumente und Verfahren der monetären Stabilitätspolitik*. Frankfurt a. M./New York.
- Issing, Otmar (1992): „Theoretische und empirische Grundlagen der Geldmengenpolitik der Deutschen Bundesbank“, in: Deutsche Bundesbank, Hg.: *Auszüge aus Presseartikeln*, 11. September.
- Issing, Otmar (2009): *In search of monetary stability: the evolution of monetary policy*. BIS Working Papers No 273.
- Kerber, Wolfgang/Van den Bergh, Roger (2009): „Wechselseitige Anerkennung von Regulierungen – Ist die EU ein Vorbild für das globale Handelsregime?“, in: *Internationalisierung der Wirtschaftspolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 321. Berlin.
- Lay, Rupert (1986): *Die Macht der Wörter*. München.
- Leijonhufvud, Axel (1973): *Über Keynes und den Keynesianismus*. Köln.
- Pech, Helmut (1971): „Die moderne Geldtheorie im Lichte der Geldpolitik“, in: *Geldwertstabilität und Wirtschaftswachstum*. Wien/New York.
- Pech, Helmut (2002): „Zur Entstehung währungspolitischer Strategien“, in: *Vom Schilling zum Euro*. Wien.
- Rill, Bernd (1992): *Karl VI. Habsburg als barocke Großmacht*. Graz/Wien/Köln.
- Roger, Scott (2009): *Inflation Targeting at 20: Achievements and Challenges*. IMF Working Paper 09/236.
- Streissler, Erich (1981): „Adam Smith – Der Adam oder nur Wachstum?“, in: *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 115/I. Berlin.
- Theurl, Theresia (1992): *Eine gemeinsame Währung für Europa – 12 Lehren aus der Geschichte*. Innsbruck.
- Veit, Otto (1961): *Grundriss der Währungspolitik*. Frankfurt a. M.

Die Governance der Globalen Wirtschafts- und Sozialentwicklung

Kurt Bayer

1. Executive Summary

Die Globalisierung der Weltwirtschaft und der sie treibende „neoliberale“ Konsens hat die Fähigkeit der Nationalstaaten, weitgehend autonom den Rahmen für ihre je nationale Wirtschaftsordnung zu setzen, in den letzten Jahren stark eingeschränkt. Diese nationalstaatlichen Einschränkungen sind jedoch nicht Hand in Hand mit einer Zunahme adäquater globaler Regelungsinstitutionen gegangen. Dies zeigt nicht erst die derzeit noch nicht überwundene tiefe Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, auch viele Vorkommnisse in den vorangehenden Boomjahren haben dies deutlich vor Augen geführt. Dabei besteht jedoch nunmehr weitgehend Konsens über die Notwendigkeit eines globalen umfassenden Regulierungsrahmens, um die hohen Volatilitäten der „Märkte“ zu verringern, die weltweite massenhafte Verelendung zu bekämpfen und die drohende Umweltkatastrophe, nicht zuletzt durch den Klimawandel verursacht, überwinden zu können. Märkte, sich selbst überlassen – wie es die herrschende westliche Ideologie der letzten 40 Jahre mit zunehmender Vehemenz gefordert hat – tendieren zu Exzessen, zu „Blasen“ und Rezessionen, zur Umweltkatastrophe, zur zunehmenden Ungleichheit zwischen und innerhalb der Staaten mit dem daraus entstehenden gesellschaftlichen Konfliktpotenzial.

Will man einen effektiven globalen Rahmen errichten, um die globalen Probleme zu lösen, muss „die ganze Welt“ eingebunden werden, unabhängig von ihrem Wirtschaftssystem, unabhängig vom Grad ihrer demokratischen Ausrichtung und etwa der Befolgung der

Menschenrechte. Eine Eingrenzung des Rahmens auf die „marktwirtschaftlichen Demokratien“ wäre für das Stabilisierungsziel fatal und letztlich wirkungslos. Regeln werden nur effektiv und durchsetzbar, wenn sie die Diversität der Stakeholder berücksichtigen. Oktroiierte Regeln werden umgangen und nicht befolgt – und dieser Misserfolg wirkt auf die Ersteller negativ zurück.

Auch wenn der Papst kürzlich in seiner Enzyklika eine „wahre weltweite politische Autorität“ forderte, ist eine solche weder vorhanden noch realistisch in absehbarer Zeit zu erwarten. Spätestens die Diskussion um den Lissabonvertrag in Europa, oder die Verhandlungen um die Doha-Runde der Welthandelsorganisation und die Klimaverhandlungen zeigen das tiefe Misstrauen der Staaten und ihrer Bevölkerungen in eine zentrale übergeordnete Autorität, bzw. in ungleiche Macht- und Verhandlungsverhältnisse.

Folglich schlägt dieser Aufsatz ein kooperatives Institutionengefüge vor, das nicht nur (indirekt) alle Staaten der Welt, sondern auch alle Stakeholder (Zivilgesellschaft, Interessengruppierungen) in die Diskussions- und Entscheidungsprozesse einbezieht. Damit sollen Inklusivität, Partizipation und damit Akzeptanz (Ownership) erzielt werden – und gleichzeitig „alles Wissen dieser Welt“ zur Lösung globaler Probleme in der sozio-ökonomischen Sphäre aktiviert werden, also z.B. auch „unkonventionelles“ Wissen der nicht-westlichen Gesellschaften.

Es ist die Hypothese dieses Aufsatzes, dass erst der geeignete Prozess adäquate und akzeptierte Institutionen schafft, welche Voraussetzung für die Schaffung allgemein akzeptierter und damit durchsetzbarer Regeln sind. Folgerichtig befasse ich mich hier nicht mit den Inhalten einer künftigen Governance, sondern nur mit den dazu erforderlichen Institutionen. Die Regelungsinhalte selbst sollen dann in den repräsentativen Institutionen entwickelt werden.

Die Zeit drängt, da die durch Globalisierung entfesselten, aber auch die durch sie verursachten Probleme immer drängender werden. Dies zeigt auch die herrschende Krise. Daher müssen auch Effizienz, die Schlankheit und das Tempo der Prozesse und Institutionen Kriterien für deren Design werden. Viele der heute im ökonomischen, sozialen und ökologischen Bereich tätigen Institutionen sind schwerfällig, entscheidungsschwach und/oder politisch nicht durchsetzungsfähig. Dennoch sollen auch diese, soweit funktionell, in die neuen Strukturen eingebunden werden, soweit sie Knowhow und Implementierungskapazität haben.

2. Globale Wirtschaftsentwicklung und Doppelkrise

In den Jahren 2008, 2009 und 2010 erlebt die Weltwirtschaft die schwersten Einbrüche seit 70 Jahren. Erstmals seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges schrumpft das Welt-Globalprodukt (in realen Werten gemessen). Die vom Finanzsektor seit Mitte 2007 ausgehende Krise hat auch die Realwirtschaften erfasst. Weltweit schrumpfte der Außenhandel 2009 um ca. 10%, in einzelnen Ländern Europas und Asiens gingen die Exporte um mehr als 25% zurück, die Arbeitslosigkeit stieg massiv an. Die Weltbank und andere Entwicklungsorganisationen zeigen auf, dass die Entwicklungserfolge der letzten zwei Jahrzehnte, gemessen an der Zahl jener Personen, die der extremsten Armut entrissen werden konnten (ca. 300 Millionen), wahrscheinlich 2010 bereits wieder vollständig rückgängig gemacht sein werden, als Folge der Nahrungsmittel- und Erdölpreiskrise 2008 und der Finanzmarkt- und Realwirtschaftskrise in den Folgejahren. Die Zahl der Hungernden hat bereits wieder die Ein-Milliardengrenze überschritten.¹

Die derzeitige Krise ist von den Finanzzentren der entwickelten Länder ausgegangen: Es besteht weitgehend Konsens, dass dafür zuallererst die überschießend marktfreundliche Staatsphilosophie der Deregulierung, welche konservativ und fortschrittlich regierte Länder gleichermaßen erfasst hatte, verantwortlich ist. Dies hat es den Finanzakteuren ermöglicht, fast schrankenlos „Produktinnovationen“ zu produzieren, welche deren Provisionen und Boni obszön erhöht und die Risiken der irrwitzigsten Konstruktionen weltweit verbreitet haben. Die Politik des leichten Geldes der US-Notenbank, sowie die Höhe und Fortdauer massiver globaler Ungleichgewichte (hier ein US-Leistungsbilanzdefizit von anhaltend 5 bis 6% des BIP – dort die Anhäufung riesiger Devisenreserven durch China und andere asiatische Länder, die dann wieder meist in Dollar investiert wurden) haben es ermöglicht, Schicht um Schicht über so einfache Finanzprodukte wie einen Wohnungskredit zu legen, diese zu bündeln, zu zerteilen und (mit Gewinn) weiterzuverkaufen – und damit das ursprüngliche Risiko zu transferieren. Vor der Krise wurden pro Tag ca. 16.000 Mrd \$ (auf Jahresbasis ungefähr das Siebzigfache des jährlichen Globalprodukts) „veranlagt“, d.h. zwischen Händlern weiterverkauft – natürlich auf Provisionsbasis. Dies schaffte für diese einen

¹ Siehe Weltbank (2009a), 23ff.

Anreiz, möglichst große Finanzvolumina zu tätigen, da sie damit ihre Einkommen erhöhen konnten.

In den zwei Dekaden vor der Krise sind aber nicht nur die Finanzströme, sondern auch Handelsströme, Direktinvestitionen und Arbeitsmigration stärker gewachsen als die Produktion. Physische Grenzen und Distanzen wurden durch neue Transport- und Kommunikationslogistik überwunden, regionale Wirtschaftsintegration (nicht nur in Europa) wurde massiv vorangetrieben – und sogar Arbeitsmärkte wurden weitgehend global: nicht nur als Resultat der Massenemigration verarmter Drittweltbürger, sondern auch als Resultat politischer Entwicklungen (Auflösung der Sowjetunion, Fall der Mauer, afrikanische und asiatische Kriege) und gezielter Anwerbestrategien einzelner Länder (z.B. USA, Kanada, Israel, Australien).

Diese sogenannte Globalisierung der Weltwirtschaft ist nicht automatisch (wie das biblische „Manna from Heaven“²) eingetreten, sondern das Resultat bewusster ökonomischer und politischer Aktivität. Der Anteil großer multinationaler Unternehmen am Weltprodukt steigt signifikant; grenzüberschreitende Beschaffung von Vorprodukten hat zur Errichtung weltweiter und regionaler Wertschöpfungsketten geführt; der Wegfall von Restriktionen für Finanzströme hat die weltweite Suche nach den höchsten Renditen für Investoren ermöglicht. Die internationale Arbeitsteilung ist gestiegen, viele früher eher autonom wirtschaftende Länder und Regionen sind in diese einbezogen worden – oft mit zeitweise gutem wirtschaftlichem Erfolg. Einige aufstrebende Volkswirtschaften – früher an der „Peripherie“ und letztlich weltwirtschaftlich „unwichtig“ – sind in die Oberliga der weltgrößten Wirtschaften aufgestiegen. China ist seit Anfang 2010 die zweitgrößte Volkswirtschaft und der größte Exporteur der Welt. Eine Studie schätzt, dass spätestens 2040 China die USA als größte Wirtschaft überholt, dass Indien Deutschland 2025 eingeholt haben wird (Goldman-Sachs, *Annual Report* 2003). Brasilien, Indonesien, Malaysia, Südafrika, Argentinien, Russland sind bis zur Krise sehr stark gewachsen und beanspruchen nunmehr größere Mitsprache in der globalen Wirtschaftspolitik und den sie treibenden Institutionen.

Schon vor der Krise haben Kritiker darauf aufmerksam gemacht, dass Globalisierung neben Wohlstandsgewinnen auch viele Probleme

² Patinkin (1956).

erzeugt, bzw. andere hinter sich gelassen hat. Stiglitz kritisiert etwa, dass Globalisierung keine Verbesserung für viele Arme der Welt gebracht hat, dass sie die Situation für die Umwelt massiv verschlechtert hat und – das ist fast prophetisch angesichts der derzeitigen Krise – sie nichts für die Stabilität der Weltwirtschaft tut.³ Dies hat er nochmals in der „Stiglitz“-Kommission im Auftrag der UNO kritisiert.⁴

Auf welche Weise die Steuerung des globalen Wirtschaftssystems mit seinen Auswirkungen auf Wohlfahrt und Umwelt angesichts der nunmehr massiv sichtbar gewordenen Mängel bei der Governance des Wirtschafts- und Sozialsystems verbessert werden kann, ist Thema dieses Aufsatzes. Diese Mängel lassen sich anhand von fünf Problembereichen identifizieren.

Problem 1: Märkte, auch globale Märkte, benötigen klare und stabile Regeln und Institutionen, um ihrer Effizienzfunktion nachkommen zu können.

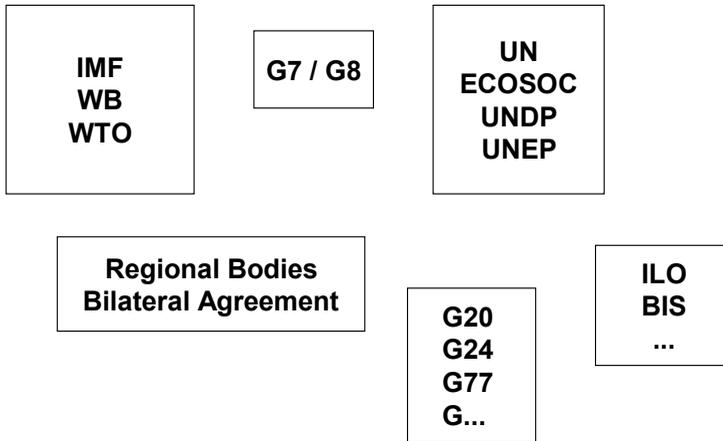
Solche Regeln müssen von allen, die sie einhalten sollen, mitgestaltet werden, um von ihnen akzeptiert zu werden („ownership“). Das derzeit herrschende Sammelsurium an regionalen, globalen und internationalen Institutionen (siehe dazu schematisch Abbildung 1) bildet jedenfalls, wie spätestens die Krise 2008/10 zeigt, keinen adäquaten Rahmen.

Die Krise hat gezeigt, dass die globalisierte Weltwirtschaft alle Länder der Welt erfasst, mit oder ohne „Schuld“ an der Verursachung. Spätestens diese Krise zeigt auch, dass kein adäquates Regel- und Institutionenwerk besteht. Die Versuche der so genannten „G“-Formationen, seien es G-7/G-8 (die größten Industrieländer) oder G-20 (G-7 plus 13 Schwellenländer aus allen Erdteilen), die Krisenbekämpfung zu organisieren, sind Ad-hoc-Bemühungen zur weltweiten Koordinierung, die bisher jedoch bestenfalls Teilerfolge erzielt haben. Diese Bemühungen beziehen sich auf die Stabilisierung des Finanzsektors und einige Aufsichtsmechanismen der Finanzmärkte, doch bleiben bislang auch diese unvollkommen. Andere Bereiche, etwa die unzureichende Bereitstellung der Öffentlichen Güter – Klimaschutz oder Armutsbekämpfung und Verteilungsgerechtigkeit

³ Stiglitz (2002), 214.

⁴ Stiglitz Commission (2009), 74ff.

Abbildung 1: Stilisierte Darstellung der derzeitigen Global Governance Institutionen



– sind bisher kaum über verbale Ankündigungen und die langwierigen, bisher erfolglosen Verhandlungen beim Klimaschutz hinausgekommen. Mit Habermas⁵ bin ich der Meinung, dass viele dieser Probleme mithilfe umfassender und adäquater Regeln und Institutionen gelöst werden könnten. Dazu zählen auch jene Problembereiche, die erst durch die Globalisierung entstanden sind.

Problem 2: Das hohe Wachstum der Weltwirtschaft im letzten Jahrzehnt (bis zur Krise) geht Hand in Hand mit weiter bestehender Armut in vielen Ländern und sich weiter verschärfender Einkommensungleichheit auf der ganzen Welt. Dies bedroht den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Ländern und damit die globale Sicherheit.

Zwischen 2004 und 2008 ist die Weltwirtschaft um durchschnittlich 5% pro Jahr gewachsen, Entwicklungsländer gemeinsam um etwa 7% pro Jahr. Einige Länder, vor allem in Asien, haben jahrelang Wachstumsraten von mehr als 10% generiert, während viele afrikanische und andere Länder stagnierten. Dies hat vor allem in Indien und

⁵ Habermas (1998), 167.

China eine Reduktion der Personen in extremer Armut (weniger als 1,25\$ pro Tag) ermöglicht, insgesamt um etwa 300 Millionen Personen. Dennoch bleibt auch in diesen rasch wachsenden Ländern die Zahl der extrem Armen hoch, in vielen anderen nimmt sie weiter zu. Seit Ausbruch der Krise sind nach Weltbankangaben etwa wieder 250 Millionen Personen unter die Armutsgrenze gefallen. Die internationale Diskussion darüber, ob Globalisierung für das Auseinandergehen der Einkommensschere verantwortlich ist, wurde u.a. von Bayer⁶ behandelt. Er zeigt auf, dass Globalisierung Hand in Hand mit einer Verschlechterung der globalen Einkommensverteilung geht, vor allem innerhalb der meisten Länder, aber (wenn man das stark wachsende China ausklammert) auch zwischen den Ländern der Welt. Ob für diese sich verschlechternde Einkommensverteilung die Globalisierung oder der übertriebene Glaube an Marktlösungen oder beide gemeinsam verantwortlich sind, kann hier nicht beantwortet werden. Faktum ist jedoch, dass Armutsemigration zunimmt, dass verstärkt innerstaatliche oder zwischenstaatliche Kriege um Ressourcen (verstärkt auch um Wasser) geführt werden, einige Länder, bzw. Gruppen sich schwer bewaffnen und damit die Stabilität der Weltgesellschaft gefährden. Auch Papst Benedikt XVI. fordert in der Enzyklika „Caritas in Veritate“⁷ mehr Berücksichtigung der sozialen Komponenten des Wirtschaftens und warnt vor sozialen Katastrophen als Folge des „kapitalistischen Wirtschaftens“.

Problem 3: Globalisierte Finanzströme erhöhen die Verwundbarkeit einkommensschwacher Länder und gefährden damit die Stabilität des Weltfinanzsystems

Die zum Teil durch die internationalen Finanzinstitutionen (den „Washington Consensus“) erzwungene Öffnung der Finanzmärkte vieler Länder hat zu einer Zunahme der Instabilität der Weltfinanzströme geführt, welche vor allem für weniger entwickelte Länder zu einem großen Problem wurde. Während sich die Finanzströme in die armen Länder zwischen 2002 und 2007 von etwa 200 Mrd \$ auf 900 Mrd \$ fast verfünffacht haben, sind sie 2008 auf etwa 590 Mrd \$ zurückgegangen, und nach neueren Schätzungen 2009 auf etwa 180 Mrd \$, d.h. auf ein Drittel und damit auf das Niveau anfangs des

⁶ Bayer (2008), 43ff.

⁷ Benedikt XVI. (2009).

Millenniums zurückgefallen.⁸ Gegenläufig haben sich die Risikobewertungen von Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländer entwickelt: War bis 2007 fast keine Investition zu risikoreich, ist seither die Risikoaversion der Investoren Hand in Hand mit der Verschlechterung der Bewertungen durch die Rating-Agenturen massiv angestiegen. Ein großer Teil des boomenden Wachstums bis 2007/08 war auf diese externen Finanzströme, welche zum ganz überwiegenden Teil von privaten Geldgebern (Banken und Investoren) stammten, zurückzuführen. Seit 2008 sind diese Ströme praktisch versiegt, die Finanzierung der ärmeren Länder, vor allem jener, welche über keine international gefragten Rohstoffe verfügen, ist ganz massiv reduziert worden.

Während vielen Beobachtern klar ist, dass Risikobewertungen vielfach über- und unterschätzen, stellen diese „irrationalen“ Bewertungen eine massive Bedrohung für das Wirtschaften in den ärmeren Ländern dar. Planungssicherheit geht verloren, wichtige Projekte werden begonnen und können nicht weitergeführt werden, die Verschuldensraten von Unternehmen und Haushalten steigen, vor allem wenn sie in Fremdwährung gehalten werden, kurzum die Krise trifft diese Länder voll. Das Problem besteht jedoch nicht nur, wenn die Finanzströme versiegen, sondern auch wenn sie überreichlich fließen, weil sie den Empfängerländern suggerieren, dass dies nachhaltige Ströme seien, aber auch weil sie zu Projekten verleiten, welche aus Gründen der Hebung des Lebensstandards der Bevölkerungen nicht unbedingt Priorität genießen (sollten). Nachdem Kapitalverkehrskontrollen im Zuge der marktwirtschaftlich ausgerichteten Globalisierung weitgehend verpönt waren – und vom Internationalen Währungsfonds jahrelang geächtet (und für Länder mit IMF-Programmen verboten) wurden – haben die Krisenfolgen zu einem zumindest ansatzweisen Umdenken geführt. Seither gilt die sofortige Öffnung der Finanzmärkte nicht mehr als Dogma. Heute ist es etwa auch „zulässig“, einzelne Kapitalmärkte erst später zu öffnen, aber auch, vor allem bei „incoming“ Finanzströmen Schranken und Bewilligungspflichten einzubauen, wie dies etwa Chile jahrelang betrieben hat.

Einige große Länder, wie China und Indien, welche in den letzten Jahren sehr stark gewachsen sind, haben ihre Finanzmärkte nicht geöffnet, sind daher auch weniger von der Krise betroffen und haben

⁸ Weltbank (2009a), 29.

– quasi als Versicherung gegenüber dem Ausbleiben von Finanzierungen – riesige Devisenreserven aufgebaut (siehe dazu Problem 4).

Problem 4: Große andauernde Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen sind nicht dauerhaft tragfähig und bedrohen die globale Stabilität

Leistungsbilanzdefizite spiegeln die Investitions-Ersparnis-Bilanzen der einzelnen Länder wider. Langfristig müssen sie (mehr oder weniger) ausgeglichen werden, da weder permanente Überschüsse noch Defizite aufgrund ihrer Auswirkungen auf Wechselkurse und Lebensbedingungen tragfähig sind. Das langjährige Doppeldefizit der USA und entsprechende Überschüsse in einigen großen asiatischen und europäischen Ländern haben sich (auch) in der laufenden Krise fast als Bruchlandung entladen. Die herrschende wirtschaftspolitische Ausrichtung hat jedoch Überschüsse als wünschenswert, Defizite als zu korrigierend eingestuft und jeweils nur Defizitländer aufgefordert, diese (hauptsächlich durch Verlangsamung des Wirtschaftswachstums und damit der Importnachfrage) einzudämmen. Ohne Überschüsse einiger Länder kann es jedoch keine Defizite anderer geben, da sich die Finanzströme auf Weltniveau ausgleichen müssen – und daher auch, wie von J. M. Keynes in der Bretton Woods Konferenz 1944 erfolglos gefordert – beide „Sünder“ Anpassungsmaßnahmen treffen müssen.

Heute ist es weitestgehend unbestritten, dass die Defizite der USA und die Überschüsse Chinas, welche wieder in den USA investiert wurden, mitschuldig an der Entstehung der Krise waren. Es gibt derzeit jedoch keine globale Institution, welche effektiv einen Gesamtausgleich fordern und durchsetzen kann. Schwache Versuche des IMF in den letzten Jahren vor der Krise, diese globalen Ungleichgewichte institutionell anzusprechen, sind von einigen der betroffenen Ländern hintertrieben worden, da sie z.B. von China als einseitiger Versuch der USA gewertet wurden, den Wechselkurs des Renminbin hinaufzutreiben und damit den Importüberschuss der USA gegenüber China zu verringern.

Problem 5: Ungenügende globale Governance bedingt eine ungenügende Versorgung der Welt mit „Globalen Öffentlichen Gütern“.

Zu diesen gehören das Weltklima/Umwelt, Abwesenheit/Eindämmung von ansteckenden Krankheiten (Epidemien), Sicherheit

(Abwesenheit von Kriegen und Terror), Befreiung von weltweitem Drogenhandel, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, sowie anderer weltweit agierender Kriminalität. Diese „Güter“ werden vom Markt nicht oder nur unzureichend bereitgestellt. Da sie als öffentliche Güter meist nicht ausschließlich angeboten werden können („free rider problem“), also Nichtzahler an den Leistungen partizipieren können, hat der einzelne Anbieter zu wenig Anreiz, genügend davon bereitzustellen.⁹

Von diesem Mangel an öffentlichen globalen Gütern wird die ganze Welt (oder große Teile) betroffen, besonders aber wieder jene Regionen, die aufgrund klimatischer, geografischer Bedingungen, aufgrund von besonderer Armut, aber auch aufgrund der Unfähigkeit/des Unwillens vieler Regierungen besonders benachteiligt sind. Damit kommt zur Armut/Einkommensungleichheit noch erschwerter Zugang zu Wasser, mehr Überschwemmungen, Erdbeben, Kriminalität und Seuchen hinzu – eine die Welt destabilisierende Kumulierung von existenzbedrohenden Problemen. Einige dieser Effekte werden in den Übersichten von UNO und Weltbank in den Human Development Indicators sichtbar. Auch die jährlichen World Development Reports der Weltbank haben einige dieser Effekte sehr wirkungsvoll aufgezeigt.¹⁰

Während ungenügende Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern auch vor der aktuellen Phase der Globalisierung vorherrschte, haben die Zunahme von internationalem Handel, von internationaler Reisetätigkeit, Migration und Direktinvestitionen auch die Möglichkeiten der Verbreitung von Umweltschäden, Krankheiten, internationalem Verbrechen beschleunigt. Die Liberalisierung der Finanzmärkte hat auch die Möglichkeit zur Geldwäsche, zur Steuerflucht, zum Verstecken von Geld begünstigt.

Während eine große Anzahl von UN-Institutionen mit einzelnen Aspekten der Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern befasst ist, gibt es keinen systematischen Ansatz und – daher – eine manifeste Unterversorgung.¹¹ Nur globale und akzeptierte Institutionen können diese Probleme beheben.

⁹ Siehe dazu z.B. Kaul (2008), 285ff.

¹⁰ Z.B. Weltbank (2009b).

¹¹ Griffin (2003), 14; Kaul (2008), 290.

3. In welchen Bereichen brauchen wir Global Governance?

Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass keine supranationale Staatsautorität mit Durchsetzungsgewalt existiert. Die Etablierung einer solchen Autorität ist auch nicht in absehbarer Zeit zu erwarten. Daher müssen flexiblere, kooperativere und innovativere Strukturen dort entwickelt werden, wo Regelungsbedarf besteht. Der Mangel an bestehender Zentralautorität bedingt, dass solche Regeln und die sie implementierenden Institutionen durch freiwillige Vereinbarungen zwischen den sozio-ökonomischen Akteuren, d.h. Nationalstaaten, globalen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), inter-gouvernementalen (regionalen) Gruppierungen, sozialen Gruppen (z.B. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen) errichtet werden müssen – statt durch formale, rechtlich bindende, multilaterale Staatsverträge. Letztere wären auch durch ihre prozeduralen Regeln nur äußerst langwierig durchzusetzen.

Der These folgend, dass nur adäquate Strukturen (mit passender Repräsentation) für eine wirtschaftspolitische Global Governance in der Lage sind, die Zielbereiche allgemein akzeptiert zu formulieren, für welche Regelungen gefunden werden müssen, ist zuerst das Modell einer gewünschten Institutionenstruktur zu entwickeln, welche sich in weiterer Folge diesen Aufgaben widmet.

Daher muss mein Vorschlag für solchen Regelungsbedarf subjektiv bleiben. Um dennoch der Leserin eine Vorstellung der notwendigen Bandbreite zu geben, schlage ich aufgrund der obigen Mängelanalyse folgende Bereiche vor, die meines Erachtens prioritär einer Globalen Governance unterworfen werden müssen, um im ökosozialen und ökonomischen Bereich globale Wohlfahrtssteigerungen tragfähig zu gewährleisten.

3.1 Makroökonomische Stabilisierung

Wie unter Problembereich 4 diskutiert, benötigen der Ausgleich der globalen Leistungsbilanz-Ungleichgewichte, die Stabilisierung der Wechselkurse, aber auch die Regulierung der globalisierten Finanzmärkte gemeinsame Regeln und Institutionen, um die Krisen der letzten Jahrzehnte, den Aufbau massiver Ungleichgewichte und die stark schwankenden Wechselkurse zu verhindern, oder zu bekämpfen. Neben dem Internationalen Währungsfonds, der Teile dieser Kompetenzen hat, diese jedoch bis zur jetzigen Krise in sehr einseitiger Weise („Washington Consensus“) wahrgenommen hat, gibt es noch eine Reihe von miteinander unkoordinierten Institutionen, welche

Teilkompetenzen haben. Darunter ist die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel wichtig. Aufgrund deren Vorarbeiten sind Banken (durch die „Basel 2 Vereinbarungen“) verhalten worden, je nach Risiko mehr Eigenkapital vorzuhalten. Während diese Vereinbarungen in der EU seit zwei Jahren umgesetzt werden und die USA sich 2009 ebenfalls zur Umsetzung bereit erklärt haben, hat die derzeitige Krise zur Kritik geführt, dass diese Bestimmungen „prozyklisch“ wirken, d.h. die Krise verstärkt haben. Das 1999 bei der Bank etablierte (nunmehr) Financial Stability Board wurde von der G-20 Gruppierung im Herbst 2008 mit der Erarbeitung neuer Finanzregulierungsmechanismen beauftragt. Da bislang in diesen letzteren Institutionen jedoch weder Schwellenländer noch Entwicklungsländer Mitglieder waren, wurden die G-20 Mitglieder 2009 aufgenommen. Dennoch ist ihre Mitgliedschaft nicht allgemein repräsentativ.¹²

Nicht zuletzt die Krisen der letzten 15 Jahre (Ostasien, Russland, Lateinamerika und nunmehr weltweit) zeigen, dass die unregulierte Globalisierung, gemeinsam mit der Deregulierung im Finanzbereich zwar kurzfristig hohes Wachstum, aber auch das Wirtschaftssystem selbst an den Rand des Zusammenbruchs bringen kann. Die derzeitige Wirtschaftskrise ist nicht einfach eine kurzfristige Konjunkturschwankung, sondern löst gravierende Brüche in der Sozial- und Wirtschaftsentwicklung aus, welche Millionen von Menschen in die Arbeitslosigkeit, Armut, Hunger und soziale Verelendung stürzen mit langfristigen, negativen Folgen für die Gesellschaft. Dies künftig zu verhindern, bedarf es spezialisierter Regelungsmechanismen.

3.2 Schließen der Armuts- und Wohlfahrtslücke

Die Stabilität der Weltgesellschaft wird auch durch die größer werdende Schere im Einkommen zwischen vielen Entwicklungsländern und den reichen Ländern gefährdet. Zwar besteht eine Vielzahl von offiziellen und privaten Entwicklungsinstitutionen, wie Weltbank und regionale Entwicklungsbanken, vertikale Fonds, viele UNO-Organisationen, globale und nationale NGOs, die zweifellos seit Ende des Zweiten Weltkrieges vielfach sehr wichtige und teilweise auch erfolgreiche Arbeit geleistet haben (siehe hierzu auch die neuerlich aufgeflamten Kontroversen über die Sinnhaftigkeit von „Entwicklungshilfe“ generell), doch zeigen viele internationale Studien die weiter

¹² Zur Kritik daran siehe u.a. Kaul/Griffith-Jones (2003), Bayer (2007).

bestehenden und teilweise größer werdenden Lücken an.¹³ Die Entwicklungsbanken geben pro Jahr in etwa gemeinsam 100 Mrd \$ für Programme und Projekte aus, etwa dieselbe Summe macht bilaterale Entwicklungszusammenarbeit aus. Insgesamt sind das weniger als 1,5% des Investitionsvolumens der Entwicklungsländer, quantitativ gesehen also geringe Summen. Dennoch sind es die Art und Qualität der Programme und Produkte, welche gemeinsam mit den Auflagen im Bereich der Wirtschaftspolitik, der sozialen und Umweltauswirkungen die Besonderheit dieser Aktivitäten ausmachen.

Eine ausgedehnte Diskussion gibt es über die Governance dieser Institutionen, vor allem jene der weltweit agierenden Weltbank, besonders über die weder dem Entwicklungsziel noch der stark steigenden Bedeutung der Schwellenländer im letzten Jahrzehnt entsprechende Repräsentanz und damit Einfluss der Entwicklungs- und Schwellenländer. Konkret geht es dabei um Stimmrechtsanteile, die Zahl der Sitze im Verwaltungsrat und die generelle auch inhaltliche Stärkung der Vertretungen dieser Länder.¹⁴ Dies hat mehr als symbolische Bedeutung, da mit stärkerer Präsenz in den Institutionen auch mehr Einfluss auf deren inhaltliche Ausrichtung einhergeht. Die vielfach der neoliberalen Orthodoxie verhaftete Sichtweise des Entwicklungsprozesses, welche – stark vereinfacht – den Entwicklungsländern die Muster der Industrieländer als nachzuvollziehend oktroyiert hat, wird von den Entwicklungsländern nicht erst seit der derzeitigen „Krise des Kapitalismus“¹⁵ als unwirksam und schädlich kritisiert.

Wie auch bei den „reinen“ Wirtschaftsinstitutionen besteht auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit eine fast unübersehbare Vielzahl von miteinander nicht koordinierten Institutionen, welche nicht nur vielfach unabhängig voneinander arbeiten, sondern durch ihre große Zahl auch den zu helfenden Ländern oftmals einen gewaltigen, kaum zu bewältigenden „development mission overload“ bescheren, der sich in einer Vielzahl von Besuchsmissionen, unterschiedlichen Abrechnungserfordernissen, gegenläufigem Rat und unterschiedlichen Auflagen äußert – ein sehr gefährlicher Cocktail.

Die zunehmende Armutsschere bringt für viele Beteiligte Zweifel an globalen Lösungen – vor allem wenn sie von den reichen Ländern dominiert werden. Sie verstärkt den Migrationsdruck, steigert welt-

¹³ Siehe Bayer (2008) und dort zitierte Literatur.

¹⁴ Stiglitz Commission (2009), 70.

¹⁵ Benedikt XVI (2009); Küblböck (2008), 23-24.

weite Epidemiegefahren, bringt neue Sicherheitsgefahren für die ganze Welt (Terrorismus, Piraterie, Drogen- und Waffengeschäfte, Zulauf zu extremistischen Bewegungen, etc.).

3.3 Faire Handels- und Investitionsverhältnisse

Teil der geplanten Wirtschaftsarchitektur nach dem Zweiten Weltkrieg war, neben der erfolgreichen Errichtung von Internationalem Währungsfonds und der Weltbank, die Errichtung einer Internationalen Handelsorganisation. Dies schlug zuerst fehl, wurde dann (teilweise) durch die Gründung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) wettgemacht, welches durch einige „Runden“ laufend weiterentwickelt wurde. 1995 wurde GATT von der Welthandelsorganisation (WTO) abgelöst, welche als Fortschritt – und im Gegensatz zu den anderen bestehenden globalen Wirtschaftsinstitutionen – einen Konfliktbereinigungsmechanismus aufweist. WTO exekutiert zwar nicht selbst Schiedssprüche, gibt aber den Parteien Rechtstitel zu deren Durchsetzung.

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges sind die Handelsströme deutlich rascher gewachsen als die Wirtschaftsleistung. Handel hat die internationale Arbeitsteilung vorangetrieben und auch vielen Ländern, welche vorher kaum Handel getrieben hatten, gewisse Wohlstandszuwächse ermöglicht. Wie jedoch die bisher nur sehr schleppend vorangehende Doha-Handelsrunde zeigt, wird der Konsens zu den behaupteten Wohltaten des Freihandels immer brüchiger. Viele kleine und Entwicklungsländer beklagen, dass die WTO-Regeln so gestaltet sind, dass sie den großen und entwickelten Ländern Vorteile durch Marktöffnung verschaffen, den schwächeren jedoch aufgrund ihrer schwachen Ausgangsposition eher Nachteile bringen, da heimische Produktionen durch billigere Importe verdrängt werden. Ebenso werden im Investitionsbereich zwar nicht grundlegend mögliche Vorteile durch Direktinvestitionen geleugnet, doch wird die ungleiche Verhandlungsposition zwischen großen multinationalen Unternehmen und – im Extremfall – kleinen unterentwickelten Ländern beklagt,¹⁶ welche zu sehr einseitiger Verteilung der Vorteile der Investition führt. Der Anteil der Direktinvestitionen am Welt-BIP ist von 0,5%

¹⁶ Kovacic (2003); WTO (2002), 6.

im Jahr 1982 auf 1,9% 2007 gestiegen, und als Anteil an den Investitionen von 2,5% auf fast 8%.¹⁷

Beide Problembereiche gehen auf die Nicht-Berücksichtigung der sehr ungleichen Ausgangsbedingungen zwischen Ländern und Vertragspartnern zurück, welche von den Proponenten des Freihandels weitgehend ignoriert wird. Ohne „level playing field“ ist es jedoch sehr wahrscheinlich, dass die von der Theorie begründeten Vorteile von Freihandel gar nicht oder sehr einseitig anfallen.

Vielfach wird von NGOs, aber auch Entwicklungsländern die Einbeziehung von sozialen und Umweltkriterien in die Freihandelsdebatte gefordert. Vor allem „westliche“ NGOs möchten gerne in die Diskussion die Durchsetzung von sozialen und ökologischen Mindeststandards einbringen. Zwar sind für diese Bereiche andere globale Institutionen zuständig, der Handels-„Kanal“ wird jedoch als stärkster Hebel gegen die Ausbeutung der Kinder und ArbeiterInnen in den Entwicklungsländern und der globalen Umwelt gesehen.

Hier stehen allerdings Entwicklungs- und Lebensstandardziele weitgehend im Zielkonflikt. Meines Erachtens würde es die Entwicklungsländer zur permanenten Unterentwicklung verdammen, wenn man von ihnen hier und jetzt Sozial- und Umweltstandards erwartete, wie sie in den reichen Ländern erst in den letzten 20 bis 30 Jahren (bei ungleich höherem Entwicklungsstand) erreicht wurden.

Eine global akzeptable Regelung müsste jedenfalls im Handels- und Investitionsbereich die Interessen der Entwicklungsländer ebenso berücksichtigen wie jene der Schwellenländer und jene der Industrieländer, um von allen akzeptierte Lösungen erreichen zu können. Im Investitionsbereich wird eine neue Welt-Wettbewerbsbehörde benötigt, welche ungleiche Ausgangsbedingungen berücksichtigt und Missbrauch von Marktmacht verhindert.

3.4 Ausreichende und gleichmäßige Versorgung mit Öffentlichen Globalgütern

Wie oben angesprochen, sind die negativen Effekte der ungenügenden Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern weithin sichtbar. Eine Reihe von Organisationen – darunter v.a. globale Fonds – widmen sich diesen Problemen, allerdings primär als „Defensivmaßnahmen“ und nicht als systematisch geplante Aktivitäten, welche – aufbauend auf weltweitem Konsens – Aktionspläne erstellen und durchführen

¹⁷ Weltbank (2008).

und die notwendige Finanzierung organisieren. Darüber hinaus fehlen auch systematische Bestandsaufnahmen und Analysen des (unbefriedigten) Bedarfs. Auf der Finanzierungsseite ist vor allem die Art der Finanzierung der UNO unbefriedigend, da sie nicht mittelfristig sichergestellt ist – und auch innerhalb des UNO-Verteilungsprozesses sich nicht unbedingt an den größten Lücken und ihren Auswirkungen auf die Weltgesellschaft orientiert.

Weltweite Steuern und Abgaben, etwa auf Finanzströme („Tobin Tax“) oder Emissionen, oder auch partikuläre Finanzierungen, wie etwa die Vorschläge, einen geringen Prozentsatz der derzeitigen Pakete zur Stabilisierung des Finanzsektors bereitzustellen (eine temporäre Lösung), sind zu beschleunigen, um eine mittelfristige sichere Finanzierung zu ermöglichen.

Zu berücksichtigen ist hier, dass die Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern – nicht nur von der Finanzierung her – in vielfacher und komplizierter Weise mit den makroökonomischen Stabilisierungszielen verbunden ist, daher im Rahmen einer optimalen Governance-Struktur mit diesen abzustimmen ist. Theoretisch ist der Economic and Social Council (ECOSOC) der UNO für diese Koordinierungsaufgabe befugt, seine tatsächliche Schwäche jedoch hat ihn bisher eher zum Mahner und Berater als zum globalen Akteur werden lassen.

Einige der relevanten Themen sind auch kürzlich von den diversen G-7/8 und G-20 Formationen als Themen aufgenommen worden (z.B. Klimawandel beim G-8-Treffen in L'Aquila im Juli 2009), doch bleiben deren Resolutionen – so wichtig sie für die Bewusstseinsbildung sein mögen – sehr oft im Deklamatorischen stecken. Letztlich sind sie politisch bindend nur für die Teilnehmerstaaten dieser Formationen, ermangeln daher mangels Repräsentativität der Legitimität in den Augen der Weltöffentlichkeit. Und auch die Teilnehmerstaaten selbst bleiben in der Durchführung ihrer Beschlüsse oftmals weit hinter ihren Ankündigungen zurück.

3.5 Globale und Nationale Institutionen und deren Legitimität

Nationale Souveränität über ökonomische und soziale Entscheidungen ist durch Globalisierung in vielen Bereichen erodiert worden. Dennoch zeigt ein Überblick über die in den einzelnen Staaten laufenden Diskussionen, wie z.B. anlässlich der Wahl zum EU-Parlament im Juni 2009, dass auf absehbare Zeit Nationalstaaten zentraler Ort der Rechenschaftspflicht über diese Bereiche sein werden. Auf Ebene

der Eliten gibt es zwar weitgehenden Konsens, dass die Lücken zwischen nationalstaatlicher Ohnmacht und globaler Verantwortung zu füllen sind, auf politisch-praktischer Ebene muss jedoch eine für die Bevölkerungen akzeptable Arbeitsteilung zwischen globalen, regionalen, nationalen und sub-nationalen Governanceinstitutionen gefunden werden („Subsidiaritätsprinzip“). Derzeit ist die Bereitschaft der Bürger, Souveränitätsrechte formell „nach oben“ abzugeben, sehr eingeschränkt, obwohl die faktische Entscheidungsmacht in vielen Fällen nicht mehr bei nationalstaatlichen Institutionen liegt. Nationale PolitikerInnen „haften“ daher politisch ungerechtfertigter Weise für Entscheidungen, die anderweitig getroffen werden. Sie sind allerdings an dieser Situation nicht unschuldig, da sie – nicht nur in Wahlkämpfen – die Illusion ihrer Entscheidungsbefugnis aufrechterhalten.

Globale Institutionen können daher derzeit nur auf „informeller“ Basis eingerichtet werden. Dennoch, um wirksam werden zu können, benötigen sie Legitimität in den Augen der Weltöffentlichkeit und nehmen damit auch Rechenschaftspflichten wahr. Legitimität ist eng verbunden mit adäquater Repräsentanz dieser „Weltöffentlichkeit“ in den Institutionen, bzw. im Prozess der Regelerstellung und -durchsetzung.

Es ist klar, dass z.B. der Präsident der Weltbank oder der UN-Generalsekretär nicht von allen 6 Milliarden Erdenbürgern direkt gewählt werden kann, auch können Entscheidungen nicht unter direkter Mitwirkung aller 6 Milliarden Menschen getroffen werden. Daher müssen – wie auch auf nationalstaatlicher Ebene – Delegationen in Kraft treten.

Es scheint auch wichtig, die Vertretung in den neu zu schaffenden Entscheidungsinstitutionen nicht nur auf Regierungsvertreter zu beschränken, sondern daneben auch Vertreter der Zivilgesellschaft und bestimmter sozialer Gruppen mit einzubeziehen. Deren Auswahl ist noch schwieriger als jene der Regierungsvertreter, da Erstere zumindest in einem generell akzeptierten (nationalen) Verfahren (aus)gewählt wurden, Letztere nur selbst arrogierte Legitimation haben. Hier wäre wahrscheinlich sinnvoll – wie dies bereits bei den zweimal jährlich stattfindenden Gouverneurstreffen der Weltbank stattfindet –, den NGOs die Auswahl der Teilnehmer in einem Selbst-Auswahlprozess innerhalb der NGO zu überlassen, da keine Weltautorität existiert, welche legitimerweise die Auswahl vornehmen könnte.

4. Vorschlag für eine effektivere, repräsentativere und inklusive globale Governancestruktur

„Die Probleme von heute können nicht mit den Institutionen von gestern gelöst werden“.¹⁸ Moderne und effektive Institutionen müssen „repräsentativ, einschließender, damit effektiver“¹⁹ sein. Sie müssen letztlich in der Lage sein, Regeln zu entwerfen und umzusetzen, welche aus globalen sozio-ökonomischen Problemen und Umweltproblemen entstehen. Um weltweit akzeptiert und dadurch legitimiert zu sein, aber auch um wirksam Probleme im Interesse von reichen, Schwellen- und Entwicklungsländern lösen zu können, müssen solche Strukturen umfassender sein als der bestehende Institutionenwust – sowohl was die Repräsentativität anbelangt, als auch den effektiven Einfluss, den sie ausüben können. Besonders Müller hat den Aspekt der Inklusivität und der Berücksichtigung der Sichtweisen aller Beteiligten betont – als Voraussetzung für die Befolgung der vereinbarten Regeln („ownership“).²⁰

Es scheint mir offensichtlich, dass – gegeben die derzeitige Verfassung und den Zustand der Welt – bestehende „elegante“ Modelle, die entweder versuchen, das nationalstaatliche Regelungssystem auf die globale Ebene zu transferieren, oder auf multilateralen völkerrechtlichen Verträgen Institutionen und Regelwerke aufbauen, diese Aufgabe nicht erfüllen können. Der empirische Beweis hierfür ist letztlich die Ineffektivität der bestehenden globalen Reglungsmechanismen. Die politische Theorie hat kürzlich das Konzept von der „klobigen (clumsy)“ Institution entwickelt, definiert als Arrangements, die versuchen, die Stimmen aller Beteiligten („Stakeholder-Ansatz“) zu berücksichtigen, die das Prinzip der Umstrittenheit („contestation“) als Resultat pluraler und nicht einheitlicher Antworten akzeptieren, und die auf hochqualitative Kommunikation als Instrument setzen, um verschiedene Standpunkte und Interessen als „legitim“ zu akzeptieren.²¹

Da es für das Funktionieren einer globalen sozio-ökonomischen Regierungsführung (Governance) wichtig ist, möglichst umfassend zu sein, sind – unabhängig von ihrem Demokratisierungsgrad und dem von ihnen praktizierten Wirtschaftssystem – alle Staaten der

¹⁸ Linn-Bradford (2006), 1.

¹⁹ Linn-Bradford (2006), 1.

²⁰ Müller (2009), 7-8.

²¹ Siehe Verweij/Thompson (2006), 19; Müller (2009), 10.

Welt und alle sozialen Gruppen idealerweise in die Institutionen und Regelsetzungsprozesse zu integrieren. Damit unterscheidet sich dieser Ansatz von anderen in diesem Buch, welche die globale Governance nur mit einem Kern demokratischer Staaten beginnen wollen. Dies würde jedoch zur faktischen und symbolischen Ausschließung „der anderen“ führen – und letztlich auf einer westlich verengten Sichtweise der Welt als dominantes Modell beruhen. Dies würde die Effektivität globaler Regeln angesichts der globalen Probleme ineffektiv machen. Für die Ausübung ökonomischer Macht und deren Zügelung – das erklärte Ziel der Governance – ist daher *faute de mieux* eine Beschränkung auf demokratische oder z.B. nur marktwirtschaftlich organisierte oder nur bestimmte Entwicklungsstadien aufweisende Staaten nicht möglich und sinnvoll. Operational ist davon auszugehen, dass die durch die neue globale Governance zu schaffenden Regeln nicht versuchen dürfen zu „über-harmonisieren“ oder gar einheitliche Regeln für alle zu entwerfen, sondern die riesige Vielfalt der Welt abbilden müssen.²²

Der vorliegende Vorschlag befasst sich mit Institutionen, die wenn sie ausreichend repräsentativ und umfassend sind und sich die „geeigneten“ Geschäftsordnungen geben, dadurch in die Lage versetzt werden, „optimale“ Regelwerke zu schaffen.

Neben Repräsentativität, Legitimität und Inklusivität müssen auch Transparenz und Rechenschaftspflichten geregelt werden. Zweifellos sind effiziente Verfahren wünschenswert, aber zur Umsetzung – ohne zur Verfügung stehende Zwangsgewalt (eine „Weltbehörde“) – ist die Akzeptanz durch möglichst alle Staaten und soziale Gruppen absolut unerlässlich. Dies erfordert sehr offene und transparente Entscheidungsverfahren und klar geregelte Rechenschaftspflichten – eine für globale Institutionen nicht leicht zu lösende Aufgabe. Dennoch zeigt uns gerade das Beispiel der weitgehenden Bürgerablehnung des Lissabon-Vertrages die Schädlichkeit intransparenter Expertenverfahren auf.

Das bestehende Institutionengefüge in vielen ökonomischen, sozialen und ökologischen Bereichen ist gekennzeichnet durch Fragmentierung, durch Überlappungen und Lücken (siehe die stilisierte Abbildung 1), durch Dominanz der Interessen der großen und entwickelten Länder (zulasten kleiner und vor allem wenig entwickelter

²² Helleiner (2000), 6.

Länder), durch unzureichende Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern, durch Mangel an Mitwirkungsmöglichkeiten kleiner und wenig entwickelter Länder, durch den Mangel an einer koordinierenden Institution, welche die Interaktionen ökonomischer, sozialer und ökologischer Bereiche miteinander in Beziehung setzt, eventuelle Tradeoffs benennt und in solchen Fällen Prioritätensetzungen vornimmt.

Besonders seit dem Einsetzen der Krise sind bereits eine Vielzahl von Vorschlägen zu einer Neuordnung der Globalen Governance gemacht worden. Sie reichen, um nur einige zu nennen, von der Ausweitung der G-7 Formation auf die G-20 über die „neue Diplomatie“, welche nationale Beamte und Budgetmittel für Zwecke der internationalen Kooperation bereitstellt, die Schaffung eines Weltparlaments, eines Wirtschaftssicherheitsrates der UNO, über die Anreicherung der G-7/8 durch Vertreter großer regionaler Wirtschaftsverbände, eine Reform der UNO (Stiglitz-Kommission), bis zu den vielen UNO-initiierten Kommissionen (von der Brandt-Kommission zur Weltkommission über die soziale Dimension der Globalisierung) zum Helsinki Prozess (2003) und den Vorschlag einer neuen „Bretton Woods Konferenz“. Auch die anderen bestehenden Institutionen – wie z.B. der Internationale Währungsfonds – sind dabei, ihre eigene Rolle neu zu bestimmen. Bei diesen Versuchen geht es jedoch – wie sinnvoll sie auch sind – primär darum, die jeweils eigene Institution in den Mittelpunkt des zu schaffenden neuen Institutionengefüges zu stellen. Nur selten wird eine Gesamtreform angepeilt. Ausnahme hierbei ist der Vorschlag der Stiglitz-Kommission (2009), welche ähnlich wie hier argumentiert, allerdings mehr Gewicht auf die inhaltliche Ausgestaltung einer Globalen Governance legt als auf die institutionelle.

An dieser Stelle wird ein zweistufiges Institutionengefüge vorgeschlagen, welches aus einer übergreifenden politischen Steuerungsebene und thematischen Netzwerken besteht. Diese werden spezialisiert für die zu regelnden Materien eingerichtet. Diese Zweiteilung hat den Sinn, die letztentscheidenden RegierungschefInnen, welche die strategisch-politische Führung übernehmen, nicht mit detaillierten Sachproblemen zu befassen, welche den spezialisierten Netzwerken überlassen bleiben.

4.1 Die „Stakeholder“ in der globalen wirtschaftspolitischen Governance

Das vorgeschlagene Institutionensystem baut einerseits auf der Einbindung aller Staaten der Welt (natürlich indirekt durch Delegation, Rotation oder Mandatserteilung, um die Beratungs- und Entscheidungsstrukturen effektiv zu erhalten) auf, sowie andererseits auf der Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen (NGO) und interessenspolitischen Institutionen.

Zur Rolle der einzelnen Stakeholder sei angemerkt, dass zwar eingangs betont wurde, dass die nationalstaatliche Souveränität über die wirtschaftspolitische Regelsetzung durch die Globalisierung beschränkt wurde, aber die Nationalstaaten dennoch *die* wesentliche Rolle in einer Global Governance zu spielen haben. Einerseits, weil die derzeitigen politischen Realitäten eine vollkommene Aufgabe der nationalstaatlichen Souveränität – auch in wirtschaftspolitischen Fragen – nicht zulassen („defensives Argument“), andererseits weil in der Legitimierung der Vertretungsbefugnisse von Regierungsvertretern und von NGOs, sowie v.a. in der Implementierung der zu vereinbarenden Regeln, nationalstaatliche Mechanismen weiterhin die entscheidende Rolle spielen werden („aktives Argument“). Dies sieht auch Müller ähnlich, der die Implementierungskapazität der Nationalstaaten hervorhebt.²³

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen in Form von lokalen oder globalen NGOs haben in den letzten Jahren in der internationalen Diskussion eine immer wichtigere Rolle gespielt. Dabei sei einerseits an die „vertikalen Fonds“ erinnert, welche etwa im Gesundheitsbereich, im Wasserversorgungsbereich, im Umweltbereich, aber auch in der generellen Globalisierungsdiskussion die öffentliche Diskussion maßgeblich bestimmt haben. Als Beispiele seien der Club of Rome, Greenpeace, Global 2000 für den Umweltbereich erwähnt, der Global Fund to Fight HIV, Malaria, Tuberculosis, die Medecins sans Frontières und das Rote Kreuz im Bereich Gesundheitspolitik, und ATTAC, OXFAM, Open Society Institute und andere in weiteren Fragen der Entwicklungspolitik und Globalisierung. Der Earth Summit 1992 in Rio, die Women’s Conference 1994 in Beijing, die Welt-Sozialforen, etwa jenes von 2009, haben Meilensteine in der Einbindung von NGOs in die globale Diskussion gesetzt. Bisher ist es den NGOs zwar nicht gelungen, über die Rolle von Beratern hi-

²³ Müller (2009), 45.

nauszukommen, doch zeigen u.a. die angesprochenen Veranstaltungen, dass sie viele Dinge beeinflussen und Themen in die Welt setzen können.

Von Regierungsvertretern wird oft die mangelnde Legitimation von NGOs kritisiert, da sie letztlich nur „sich selbst“, bzw. ihre Mitglieder vertreten – obwohl sie vielfach vorgeben, im Interesse der Welt-Allgemeinheit zu sprechen und zu handeln. Solange NGOs jedoch keine Durchsetzungsgewalt haben und ihre Rolle auf die „advocacy“ beschränkt bleibt, stellt dies nach Müller kein Problem dar.²⁴ Um jedoch auf globaler Diskussions- und Entscheidungsebene wirksamer zu werden, müssen NGOs ihre Koordinierungskompetenz verbessern.²⁵ Zum einen, um von der Sichtweise, ihre eigene Ansicht sei die ausschließlich gültige, wegzukommen, zum anderen, um z.B. geeignete Personen/Vertreter in die relevanten Gremien entsenden zu können (dies wird weiter unten noch ausgeführt).

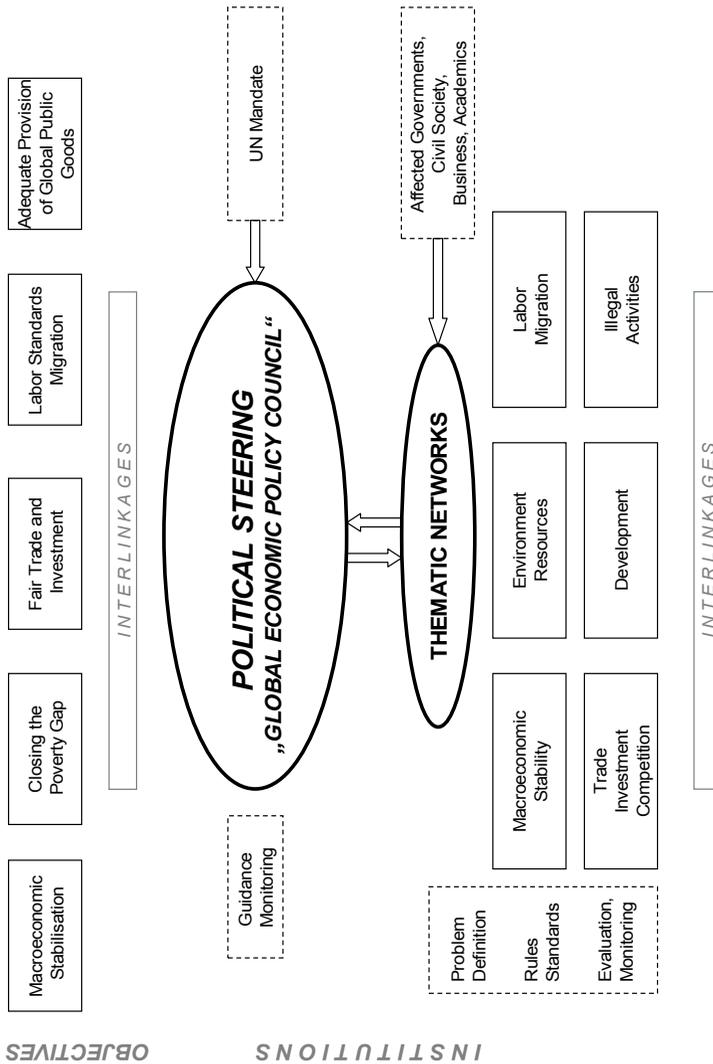
Expertengruppen wie z.B. das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) spielen ebenfalls eine relevante Rolle für die globale Diskussion und müssen in geeigneter Weise in die Institutionen und Prozesse eingebunden werden, um ihr aufgebautes Wissen nutzbar zu machen.

Zu den realpolitisch wichtigsten Akteuren gehören die multinationalen Unternehmen und Banken. Auch sie müssen in die Prozesse eingebunden werden, da auch sie verhalten sein werden, globale Regeln zu erfüllen. In einer ganzen Reihe von Bereichen haben v.a. Unternehmervorteiler sich selbst freiwillig gewissen – meist von ihnen selbst erstellten – Regeln unterworfen. So sei etwa an den Kimberley-Prozess erinnert, der den Handel mit illegal geförderten Diamanten eindämmen soll; an die Extractive Industries Transparency Initiative, welche Sozial- und Umweltstandards für Bergbauoperationen in Entwicklungsländern festlegt; an die „Publish What You Pay“ Initiative des früheren britischen Premiers Tony Blair, bei dem die Konzessionsbedingungen und die Production Sharing Agreements zwischen „westlichen“ Ölgesellschaften und ihren staatlichen Partnern in den Erdöl- und -gasländern zur Hintanhaltung von Korruption veröffentlicht werden sollten; sowie an die „Equator Principles“ für internationale Banken, die in Entwicklungsländern arbeiten und sich

²⁴ Müller (2009), 242.

²⁵ Kaldor (2003).

Abbildung 2: Ein neues System der Globalen Wirtschaftspolitischen Governance



verpflichten, transparent, im Interesse der Zielländer, sowie nicht-korrupt zu handeln. All diesen Selbstregulierungsmechanismen können sich Unternehmen anschließen oder nicht, deren Verletzung bleibt jedoch letztlich sanktionslos. Diese Initiativen bauen darauf, dass die sich unterwerfenden Unternehmen dadurch positive Reputation aufbauen, die Nicht-Teilnehmer gewisse Reputationsrisiken auf sich nehmen.

Auf der anderen Seite haben multinationale Unternehmen und Banken meist vis-à-vis ihrem Zielland sehr hohe Verhandlungsmacht – es geht schließlich um Kapital, Gewinn, Knowhow, Arbeitsplätze, Steuereinnahmen –, die sie oft mithilfe ungleicher Ressourcen- und Verhandlungsbalance zum Nachteil der Ziellandes ausnutzen. Daher wird an dieser Stelle eine Art globale Wettbewerbsbehörde gefordert, die den Missbrauch von Marktmacht im Falle von Direktinvestitionen verhindert.

Die weltweiten Arbeitnehmerorganisationen sind im Internationalen Gewerkschaftsbund und anderen Gremien vertreten. Ihre konkrete Macht, etwa das Ausspielen von Arbeitnehmern eines Landes gegenüber jenen eines anderen zu verhindern, hat sich bisher als relativ gering erwiesen. Aber jedenfalls sollen auch die Interessen der Arbeitnehmer in der globalen Diskussion zum Tragen kommen – über die nationalstaatlichen Regierungsvertreter hinaus.

4.2 Ebene 1: Politische Steuerung: Der Globale Wirtschaftspolitische Rat

Konkret soll die bestehende G-20 Gruppierung der Finanzminister auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs angehoben (dies ist bereits seit November 2008 Tatsache) und durch drei bis fünf Vertreter von weniger entwickelten Staaten angereichert werden, z.B. je einer aus Afrika, Asien, Lateinamerika. Alternativ wäre denkbar, die weniger entwickelten Länder durch regionale Zusammenschlüsse (z.B. Afrikanische Union, ASEAN, Mercosur) vertreten zu lassen, oder durch die Präsidenten der jeweiligen regionalen Entwicklungsbank. Die Zahl der Mitglieder könnte weiter eingeschränkt werden, indem die vier europäischen G-7 Länder (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) gemeinsam durch die EU vertreten werden. Organisationstheorien zeigen auf, dass Entscheidungsgremien mit mehr als 20 Mitgliedern sehr schwerfällig werden. Ein solcher Rat sollte von der UNO-Generalversammlung als bestehender Zusammenschluss aller Länder der Welt eingesetzt werden, und wäre entsprechend auch dieser berichtspflichtig.

Es ist auch denkbar, gewisse Rotationen durchzuführen, also z.B. innerhalb der „Kurien“ der entwickelten, der Schwellen- und der Entwicklungsländer im Abstand von zwei Jahren jeweils andere Mitglieder in den Rat zu entsenden.

Der Rat sollte ein permanentes Sekretariat haben, welches die Treffen vorbereitet und die Arbeit organisiert. Die Führung des Rates könnte jährlich durch eine Troika aus den Kurien ausgeübt werden, wodurch sowohl Kontinuität als auch Repräsentativität gewährleistet wären.²⁶

Erste Aufgabe des Rates wäre es, eine Roadmap, einen Aktionsplan, zu erstellen, welche dringendsten Probleme zuerst angegangen werden sollen, die thematischen Netzwerke (dazu weiter unten) einzurichten und diesen Zeitpläne vorzugeben. Wenn das im Laufen ist, wäre die vordringlichste Aufgabe des Rates, Kohärenz zwischen den verschiedenen Problembereichen (Netzwerken) herzustellen, die politische Richtung (aufgrund der Ergebnisse der Netzwerkdiskussionen) vorzugeben und Konflikte zu schlichten. Zu überlegen wäre, durch den Rat – quasi als Ersatz für das Nicht-Vorhandensein exekutiver Durchsetzungsgewalt – „naming and shaming“, also die Veröffentlichung von nicht implementierenden Staaten, durchzuführen, bzw. auch positive Anreize durch laufende Benennung der sich unterwerfenden Länder zu geben. Damit könnte ein gewisser öffentlicher Druck, sich der Einhaltung der getroffenen Regeln nicht zu entziehen, geschaffen werden. Dennoch bleiben ein als fair erachteter Prozess der Regelerstellung, in dem die unterschiedlichen Interessen- und anderen Lagen berücksichtigt werden, sowie eine als adäquat erachtete Repräsentanz mit Mitwirkungsmöglichkeit die wichtigsten Instrumente, um „Ownership“ und Akzeptanz herzustellen und an der Implementierung mitzuwirken. Es ist zu hoffen, dass längerfristig eine Praxis dieser Strukturen, die von allen als konstruktiv und fair empfunden werden, die Einsicht reifen lässt, dass manchmal auch dem eigenen Interesse nicht vollen Durchbruch garantierende Regeln im wohl verstandenen Gesamtinteresse sein können, von dem letztlich „alle“ profitieren. Dies hängt oft von der Fairness der Lastenverteilung der Auswirkungen der zu treffenden Maßnahmen ab.

Die kürzlich von der Stiglitz-Kommission vorgeschlagenen Institutionen sehen kurzfristig die Errichtung eines institutionell dem

²⁶ Siehe Bradford-Linn (2007); Linn-Bradford (2006); Fues (2005), 235.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) nachempfundenen Expertenforums für globale Wirtschaftspolitik vor.²⁷ Dieses soll zuallererst die systemischen Risiken für die Weltwirtschaft, ihre Gründe und ihre Auswirkungen auf die Menschheit untersuchen und sich dabei auf bereits bestehende Ergebnisse anderer Institutionen stützen. Dieses Forum ist als beratendes Organ des UNO-Systems, der Bretton-Woods Institutionen und anderer multilateraler Formationen gedacht.²⁸

Längerfristig schlägt die Kommission die Einrichtung eines Globalen Wirtschafts-Koordinations-Rates vor, ebenfalls auf UNO-Ebene und auf gleicher Hierarchieebene wie die Generalversammlung und der Sicherheitsrat. Seine Funktion entspräche in etwa jener des hier vorgeschlagenen Globalen Wirtschaftsrates, ist allerdings deutlich stärker im (von mir als ineffektiv eingeschätzten) UNO-System verankert.²⁹

Die bisherige Schwerfälligkeit des UNO-Systems und ihre Machtlosigkeit in Bezug auf das Wirtschaftsgeschehen lässt eine wie oben skizzierte Struktur, welche zwar von der UNO als bestehendem „Weltgremium“ beauftragt ist, aber doch außerhalb ihrer Strukturen arbeitet, als wirkungsvoller erscheinen, um rasch und effektiv Wirtschaftsprobleme lösen zu können.

4.3 Ebene 2: Thematische Netzwerke für die wichtigsten Regelungsbereiche

Auch die thematischen Netzwerke sind durch die durchgehende Notwendigkeit geprägt, der Unterschiedlichkeit der einzelnen Interessen/Positionen im sozio-ökonomischen Bereich Rechnung zu tragen – anstelle einer eindeutigen Lösung. Zusätzlich geht es auch darum, die „besten“ weltweiten Wissensquellen zur Lösung von Problemen aufzunehmen und mit einzubeziehen. Eine einleuchtende Lösung für diese Probleme hat J.-F. Rischard durch die Einrichtung sogenannten „thematischer Netzwerke“ vorgeschlagen, die sich (auf Zeit) jeweils mit den ihnen vom Rat vorgegebenen Themen spezialisiert beschäftigen.³⁰ Mir scheint dieser Ansatz sehr vielversprechend. Nach den oben vorgeschlagenen Regelungsbereichen schlage ich folgende

²⁷ Stiglitz Commission (2009), 72ff.

²⁸ Stiglitz Commission (2009), 73.

²⁹ Stiglitz Commission (2009), 73.

³⁰ Rischard (2003).

Netzwerke vor (in Klammer die wichtigsten, wenn nicht alle, Teilbereiche):

- Makroökonomische Stabilisierung (Wechselkurse, Zahlungsbilanzgleichgewicht, Finanzsektorregulierung, Steuerharmonisierung)
- Wirtschafts- und Sozialentwicklung (weltweite Armutsbekämpfung, Ungleichheit, tragfähiges Wachstum, Millennium Development Goals)
- Außenhandel, Direktinvestitionen, globaler Wettbewerb (e-commerce, Handel mit Gütern und Dienstleistungen; Marktmachtmisbrauch, grenzüberschreitende Fusionen)
- Arbeitsmarkt und Migrationsfragen (core labor standards, brain drain and brain gain, Migration und Integration, Sozialfragen)
- Umwelt- und Gesundheitsfragen (Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen, v.a. Wasser, Klimawandel, Bio-Diversität, Epidemiebekämpfung)
- Illegale Aktivitäten (Terrorismusfinanzierung, Geldwäsche, Drogen- und Menschenhandel)
- „Verbindungs“-Netzwerk (Sicherstellung der Konsistenz zwischen den Themenbereichen der einzelnen Netzwerke)

Jedes einzelne Netzwerk sollte mit möglichst geringer Komplexität und Hierarchie ausgestattet werden, um möglichst rasch beraten und Vorschläge machen zu können. Vorteil von auf einzelne Themenbereiche beschränkten Institutionen ist es, dass sie sich auf das einzelne Problem konzentrieren können und damit nicht Opfer einer „Junktierungsstrategie“ werden, wo miteinander nicht in Bezug stehende Materien zu „Verhandlungspaketen“ geschnürt werden.³¹

Aus Prinzip sollten die Netzwerke offen gestaltet werden, um möglichst alles relevante Wissen verarbeiten zu können. Dabei sollen auch widersprüchliche Lösungsansätze berücksichtigt werden. Die Mitglieder in den jeweiligen Netzwerken sollten aus drei Bereichen rekrutiert werden: aus dem Regierungsapparat jener Länder, die vom speziellen Problem besonders betroffen oder für seine Lösung besonders wichtig sind; aus zivilgesellschaftlichen Organisationen der

³¹ Griffin (2003), 11.

ganzen Welt (darunter auch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, wo relevant); aus (akademischen) Expertenkreisen.

Jedes Netzwerk sollte einen Arbeitsplan erstellen, die Probleme definieren, mögliche Regeln und Normen diskutieren, und deren Einhaltung in einer späteren Phase überwachen, sowie die Effektivität der Normen evaluieren. Die vorgeschlagenen Regeln und Normen hätten keinen rechtlich verbindlichen Charakter, sondern wären freiwillige Vereinbarungen, deren Akzeptanz und Einhaltung durch die Mitwirkungsrechte und Repräsentation der unterschiedlichen Interessen erzielt würde. Die Netzwerke unterbreiten ihre Vorschläge dem Rat, welcher sie der Staatengemeinschaft und Weltbevölkerung zur Einhaltung empfiehlt, also quasi den Netzwerken politische Unterstützung gibt.

Die erste Phase der jeweiligen Netzwerkarbeit (Definition der Probleme, Organisation der Mitgliedschaft) könnte nach Rischard etwa ein halbes bis ein Jahr benötigen, die zweite (Diskussion und Vorschlag eines Regelsystems) zwei Jahre, die dritte (Monitoring und Evaluierung) wäre eine laufende Aufgabe, die sich natürlich mit neuen Problemstellungen überlappen könnte. Es wäre sinnvoll, eine Evaluierung etwa fünf Jahre nach Inkraftsetzung vorzusehen.

Jedes Netzwerk würde sich selbst eine Geschäftsordnung geben, die Führung, Regeln für die Mitgliedschaft (Rotation?) und ein Sekretariat auswählt, das Remunerationsvorschläge macht, kurz die Arbeit organisiert. Es wäre vorstellbar, einschlägige bestehende Institutionen mit der Sekretariatsarbeit zu betrauen. Jedenfalls wären bestehende internationale Fach-Institutionen (z.B. IMF, BIZ, ILO, WHO, UNEP/GEF, etc.) in die Netzwerkarbeit einzubeziehen, da diese hervorragend eingespielte Implementierungsapparate haben und vielfach über viel Wissen verfügen. Das „Verbindungs-Netzwerk“ könnte ein Sekretariat von der UNO bereitgestellt bekommen.

Elektronische Mittel wie Internet-Foren, Websites, etc. sollten je Netzwerk eingerichtet werden, um damit eine Art elektronischer „Weltbürger-Versammlung“ zu schaffen, in der alle Überlegungen und Sitzungsergebnisse dokumentiert und zur Diskussion freigegeben werden, deren Ergebnisse wieder in die Netzwerk-Arbeit einfließen. Virtuelle Abstimmungen könnten zu einzelnen Fragen abgehalten werden, um die Meinung zu einzelnen Fragen und Positionen zu erkunden.

Eine schwierige Frage ist jene der Auswahl der Teilnehmer an den Netzwerken. Zahlenmäßig schlägt Rischard für die erste Phase

je Netzwerk 10, für die zweite 100, für die dritte 1.000 Teilnehmer vor.³² Diese willkürlichen Zahlen machen klar, dass nicht alle sechs Milliarden Erdenbewohner bei jedem Netzwerk Mitglied sein können, dass Delegationen bzw. Auswahl notwendig sind. Diese sollte – im Einvernehmen mit dem Rat – für jedes Netzwerk gewissen grundsätzlichen Regeln folgen. Darunter sind besonders wichtig: bei Ländervertretern die Betroffenheit durch das zu lösende Problem bzw. die Notwendigkeit an der Lösung mitzuwirken; bei zivilgesellschaftlichen und Expertengruppen die Unterschiedlichkeit der Interessenslagen, um eine möglichst umfassende Problemlösung anzustreben, sowie das konkrete Lösungswissen (welches nicht „akademisch“ sein muss). Der Wille, an konstruktiven Lösungsvorschlägen mitzuwirken, ist ebenfalls ausschlaggebend, da sonst keine Vorschläge zustandekommen.

Während einzelne thematische Netzwerke auf lange Zeit bestehen, kann die von ihnen zu behandelnde Thematik (Phasen 1 und 2) und damit auch die Mitgliedschaft sich je nach Problemlage ändern. Für das Monitoring und die Evaluierung müssen jedoch dauerhaft Ressourcen bereitgestellt werden.

Abbildung 3: Vergleich des „Alten“ mit dem „Neuen“ System der Globalen Sozio-Ökonomischen Governance

| Kriterium | Alt | Neu |
|------------------------|-----------------------|------------|
| systematisch | nein | ja |
| inklusiv | Lücken | ja |
| repräsentativ | unterschiedlich | voll |
| Legitimation | große Lücken | weit |
| Rechenschaftspflicht | beschränkt | ja |
| Legalität | verbindliche Verträge | freiwillig |
| Aktionsgeschwindigkeit | sehr langsam | rasch |

Wenn man schematisch die Hauptcharakteristiken der derzeitigen (chaotischen und mit Lücken und Überlappungen übersäten) Governance und einer idealisierten künftigen „optimalen“ Governance einander gegenüberstellt, ergeben sich gravierende Unterschiede (siehe Abbildung 3). Es ist zu hoffen, dass ein solches vorgeschlagenes Sys-

³² Rischarde (2003), 220.

tem effektiver auf die Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft in den Bereichen Ökonomie, Ökologie und Soziales antworten kann.

5. Schlussfolgerungen

Die Globalisierung weiter Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereiche in den letzten Jahrzehnten hat die gegenseitige Abhängigkeit der Regionen und Bevölkerungen der Welt voneinander massiv vergrößert. Dabei wurden, zumindest im Westen und Norden, Regelungskompetenzen der Nationalstaaten abgebaut, jedoch keine äquivalenten Instrumente auf globaler Ebene aufgebaut.

Der vorgeschlagene Rahmen für eine Globale Wirtschaftspolitische Governance schafft klare thematische und politische Richtung und bietet der Weltbevölkerung in sozialer Hinsicht mehr Zusammenhalt, in wirtschaftlicher Hinsicht weniger Volatilität, mehr Stabilität und in ökologischer Hinsicht mehr Tragfähigkeit. Spätestens die derzeitige Krise hat gezeigt, dass die Welt einen besseren Rahmen benötigt, dass Deregulierung auf nationaler Ebene und eine Zurückdrängung der lenkenden Hand des Staates gewaltige Risiken, vor allem für die Ärmsten, aufbauen. Die Entwicklung und Verbreitung von weltweit bestem Know-how zur Regulierung zentraler Bereiche durch Regierungen, Zivilgesellschaft und Experten, die Findung von akzeptierten Lösungen auf freiwilliger Ebene könnte raschere und effektivere Problemlösungen bringen als die Vereinbarungen von völkerrechtlich verbindlichen Verträgen. Die vorgeschlagene Struktur, welche alle Regionen der Welt in den verschiedensten Entwicklungsstadien, Regierungen und Zivilgesellschaft einbindet, ist sowohl inklusiver als auch legitimer als bestehende Strukturen, hoffentlich auch effektiver. Sie baut auf „klobigen (clumsy)“ Strukturen auf, welche die Vielfalt der Welt besser abbilden als bestehende inter-gouvernementale Institutionen.

Der Vorschlag folgt dem Prinzip, dass neue Umstände (die Globalisierung, der Klimawandel, etc.) neue Institutionen und Strukturen erfordern, welche neue Lösungen für globale Probleme anbieten – ohne jedoch alles neu zu erfinden. Eine Bestandsaufnahme der Funktionsfähigkeit von bestehenden Institutionen kann jene herausfiltern, welche auch den heutigen und künftigen Umständen angemessen sind – und dadurch auch das Know-how bestehender Institutionen nutzbar machen. Auch diese können dadurch angeregt

werden, sich zu ändern, um im kommenden Institutionengefüge ihre Rolle spielen zu können.

Der Vorschlag baut auch auf dem Prinzip auf, dass, um wirksam zu werden, alle Regierungen, tendenziell alle zivilgesellschaftlichen Organisationen und alle Expertinnen einzubinden sind. Dadurch können Lösungen erarbeitet werden, die den vitalen Interessen aller Gruppen entgegenkommen. Oktroyierte „Lösungen“ werden nicht akzeptiert, werden umgangen oder negiert – zum Schaden aller.

Gerade im weiteren wirtschaftlichen Bereich sind derzeit auf der Welt Systeme äußerst unterschiedlicher Ausprägung vorhanden, auch wenn der scharfe Gegensatz zu Zeiten des Kalten Krieges zwischen zwei Systemen nunmehr weitestgehend Vergangenheit ist. Dennoch haben Lösungen etwa zur makroökonomischen oder ökologischen Stabilisierung nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn Repräsentanten aller Systeme eingebunden werden, da die gegenseitige Abhängigkeit voneinander unabhängig von der „Liberalität“ des Wirtschaftssystems gegeben ist.

Zentraler Aspekt, um Unterschiedlichkeit zu berücksichtigen, ist Partizipation im Prozess. Von der Abfolge her muss zuerst eine akzeptierte Struktur errichtet werden, die erst dann die Aktivitätsbereiche, welche globale Regulierung brauchen, definiert und sich in weiterer Folge an die Diskussion, Festlegung und Umsetzung, Überwachung und letztlich Evaluierung von Regeln macht.

Der vorgeschlagene Institutionenrahmen kommt in seiner Administration relativ billig, bräuchte dennoch zusätzliche Finanzierung. Diese könnte durch eine globale „Steuer“ kommen, etwa eine Abgabe auf Flugbenzin oder Teilwidmung einer Finanztransaktionssteuer oder einer sonstigen globalen Umweltabgabe. Bestehende internationale Institutionen könnten in die Organisation eingebunden werden, Teile davon könnten absterben, wenn ihre Eigner ihre Unwirksamkeit und Zeitgebundenheit realisieren, sodass Ressourcen für die vorgeschlagenen neuen Strukturen verfügbar würden.

Ein neu zu gründender **Globaler Wirtschaftsrat** würde auf der bestehenden G-20-Struktur auf Ebene der Staats- und Regierungschefs aufbauen, diese jedoch um ärmste und kleine Länder erweitern. Eine Mitgliederzahl von maximal 20 wäre aus Effizienzgründen anzustreben, Rotationen sollten angedacht werden. Dieser Rat sollte die politische Legitimation der Struktur sicherstellen. Er könnte von der UNO Generalversammlung eingesetzt werden – und wäre damit dieser rechenschaftspflichtig. Der Rat hätte die Verantwortung für

die Einrichtung von **thematischen Netzwerken**, die sich mit je einem großen Problembereich der globalisierten Welt (z.B. Makroökonomische Stabilisierung, grenzüberschreitender Handel und Investitionen sowie damit in Zusammenhang stehenden Wettbewerbsproblemen, globaler Armut- und Ungleichheitsbekämpfung, Migrations- und Arbeitsmarktproblemen, Umwelt- und Gesundheitsproblemen, illegalen Aktivitäten) befassen. Diese würden aus Regierungsvertretern, Zivilgesellschaft und Experten bestehen und Problembereiche definieren, Lösungen erarbeiten, dem Rat vorlegen, die Einhaltung überwachen und Evaluierungen vornehmen. Der Rat würde auf die Einhaltung drängen und durch Veröffentlichung jener, die die Regeln einhalten, und jener, die sie nicht einhalten („naming and shaming“), gewissen Einhaltungsdruck ausüben.

Die aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg stammende Dominanz der westlichen entwickelten Länder in den derzeitigen Resten der Globalen Wirtschaftspolitischen Governance würde durch eine viel stärkere Einbeziehung von Schwellenländern und Entwicklungsländern in die Regelerstellung abgelöst – und dadurch gleichgewichtiger und effektiver. Der vorgeschlagene Prozess ist deutlich inklusiver und partizipativer als die bestehenden. Das Verzicht auf eindeutige Lösungen durch Anerkennung der Diversität und unterschiedlicher Interessenslagen macht die Einhaltung von Regeln akzeptabler auch für bisher eher abseits Stehende. Die stärkere Einbeziehung von anderen „stakeholders“ jenseits von Regierungen bringt einerseits verstärktes Monitoring der Einhaltung der Regeln durch die lokale und globale Zivilgesellschaft, andererseits auch neues relevantes Wissen – und eine Stärkung der Position der Bevölkerungen gegenüber Regierungen.

Ein Funktionieren eines solchen Systems kann eine gerechtere, tragfähigere und stabilere Welt bringen. Davon würden alle Weltbürgerinnen profitieren.

Literatur

- Bayer, Kurt (2007): „How to Run the Global Economy“, *BMF Working Papers* 1. Wien.
- Bayer, Kurt (2008): „Does Globalization Make the World More Equitable?“, in: *Intervention* 5(1), 45-53.
- Benedikt XVI. (2009): *Caritas in veritate*. Vatikan.

- Bradford, Colin I. Jr./Linn, Johannes, Hg. (2007): *Global Governance Reform. Breaking the Stalemate*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Fues, Thomas (2005): „ECOSOC und BWI-Reform: Drei essentials einer neuen Global Governance Architektur“, in: *Informationsdienst Weltwirtschaft und Entwicklung*, Sonderdienst Nr. 8.
- Griffin, Keith (2003): „Economic Globalisation and Institutions of Global Governance“. Paper presented at the conference on „Rich and Poor: Current Development Research and Its Condition in Sweden“, Lund, January.
- Habermas, Jürgen (1998): *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt a. M.
- Helleiner, Gerald Karl (2000): *Market, Politics and Globalization. Can the Global Economy be Civilized? 10th Raul Prebisch Lecture*. United Nations, Geneva, Dec. 11.
- Helsinki Process on Globalization and Democracy (2003): *A Survey of Global Commissions and Processes of Global Governance*. Helsinki.
- Kaldor, Mary (2003): *Global Civil Society. An Answer to War*. Cambridge: Polity Press.
- Kaul, Inge/Griffith-Jones, Stephanie (2003): *Proposal for Increasing DC Participation in Global Financial Governance*, UNDP, G-77 Note, New York.
- Kaul, Inge (2008): „Bereitstellung Öffentlicher Güter“, in: Freudenschuß-Reichel, Irene/Bayer, Kurt, Hg.: *Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit*. Wien: Manz, 285-304.
- Kovacic, William E. (2003): „Extraterritoriality, Institutions, and Convergence in International Competition Policy“, in: *Annual Meeting of the American Society of International Law*. Washington, D.C., April 5.
- Küblböck, Karin (2008): „Kontroversen in der Entwicklungsdiskussion“, in: Freudenschuß-Reichel, Irene/Bayer, Kurt, Hg.: *Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit*. Wien: Manz, 23-40.
- Linn, Johannes/Bradford Colin (2006): „Pragmatic Reform of Global Governance: Creating an L20 Summit Forum“, in: *Brookings Policy Brief* 152.
- Müller, Harald (2009): *Building a New World Order. The Sustainability Project*. London: Haus Publishing. (Dt.: *Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik*. Fischer, 2007.)
- Patinkin, Don (1956): *Money, Interest and Prices: An integration of monetary and value theory*. New York.
- Rischar, Jean-François (2003): *Countdown für eine bessere Welt. Lösungen für 20 globale Probleme*. München/Wien: Hanser.
- Stiglitz, Joseph (2002): *Globalization and its Discontents*. New York: Norton.
- Stiglitz, Joseph (2006): *Making Globalization Work*. New York: Norton.
- Stiglitz Commission of Experts on Reforms of the International Monetary and Financial System (2009): *Draft*. May 29, New York.

- Verweij, Marco/Thompson, Michael (2006): *Clumsy Solutions for a Complex World. Governance. Politics and Plural Perceptions*. New York: Palgrave McMillan.
- Weltbank, Hg. (2008): *World Development Report: Equity and Development*. Washington, D.C.
- Weltbank, Hg. (2009a): *Global Development Finance*. Washington, D.C.
- Weltbank, Hg. (2009b): *Global Monitoring Report 2009. A Development Emergency*. Washington, D.C.
- World Trade Organisation, Hg. (2002): *Closer Multilateral Cooperation on Competition Policy: The Development Dimension*. Communication from UNCTAD, WT/WGTCP/W/197, August.

Weltweite Allianz von Demokratien

Herwig Büchele

„Eine der spannendsten Fragen, um Mauern zu überwinden, wird sein: Sind Nationalstaaten bereit, Kompetenzen abzugeben – koste es, was es wolle?“

Angela Merkel

1. Hinführung

Dieser Entwurf einer „Weltweiten Allianz von Demokratien“ setzt sich dem Vorwurf aus, er sei unausführbar. Gewiss, er geht nicht von einem allgemein akzeptierten Konzept aus, ist in dem Sinne auch „Wissenschaft“, nicht die Praxis selbst.

Die klassische Begründungsversion des Staates sieht den Staat vor allem als Verfassungs- und Rechtsstaat. Sie hebt ihn über den Interessenstreit hinaus. Sie schreibt ihm die Aufgabe zu, Recht und Gesetz zu setzen und zu wahren. Diese Funktion rechtfertigt es, Zwang auszuüben und Einschränkungen aufzuerlegen.

Übersehen wird in dieser Begründungsversion die Herkunft des Staates, auch der neuzeitlichen Staaten, die nahezu alle gewaltsam und als Herrschaftsanmaßung begründet worden sind. Diese gewaltsame Herkunft bleibt ein konstitutives Moment der Staaten auch dann, wenn ihre Funktion als Verfassungsrahmen der gemeinsamen Freiheit und als Instrument der Rechtssetzung und Rechtswahrung anerkannt und ausgebaut werden soll.

Denken wir nur an die Gräueltaten des Kolonialismus, an die großen Kriege zwischen den Nationalstaaten der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, an die unzähligen Gewalteskalationen seither. Keine Epoche hat mehr Tote und mehr Verwüstung hervorgebracht als unsere.

Heute wird dem Staat vornehmlich die Funktion des Rechts-, Sozial- und Eingriffsstaates zugeschrieben. Er soll die im konkurrenzgesteuerten Wirtschaftsprozess verursachten Schäden nach Möglich-

keit reparieren, ja danach trachten, ihr Entstehen überhaupt zu verhindern.

Allerdings: Die dem Staat ursprünglich zugeschriebene neutrale Ausgleichsfunktion gegenüber den rivalisierenden politischen und gesellschaftlichen Interessen besteht faktisch nicht. Politik und Staat werden zurückgedrängt – das ist die neue Spielregel. Die Erfahrung zeigt sehr deutlich, dass die mächtigen Gesellschaftskräfte immer wieder – erfolgreich – versuchen, die Macht des Staates zugunsten ihrer Interessen zu instrumentalisieren – was auch heißen kann, den Staat für ihre Interessen zu „entmächtigen“.

Der moderne Staat war definiert durch die Geltung einer Verfassung innerhalb eines Territoriums, und innerhalb dieser Grenzen schien Gestaltung des Gemeinwohls prinzipiell möglich. Zugleich waren die Grenzen für eine (zivile oder gewalttätige) Überschreitung offen: durch Auswanderung oder Eroberung fremder Zonen. Damit ist es vorbei. Die entstehende Weltgesellschaft findet kein „Außen“, von dem sich im „Inneren“ eine politische Verfassung abgrenzen lässt. Parallel dazu erodieren territorial abgegrenzte Staaten und Politiken. Versuche zu nationaler und ethnischer (oft religiös bestimmter) Abgrenzung nehmen noch zu, und Staaten zersetzen sich zu einer Vielzahl rivalisierender Machtcliquen.

Um diese Dilemmata zu überwinden, muss eine weltweite kooperative Organisation der Verantwortung bewusst angestrebt werden, und zwar als Ergebnis eines weltweiten Verständigungsprozesses über die Grundzüge einer rechtsstaatlich-demokratisch verfassten globalen Instanz. Ein solcher Prozess soll in diesem Essay entworfen werden.

Insbesondere Heinrich Schneider, aber auch Dieter Senghaas und Anton Pelinka danke ich sehr herzlich für ihre wertvollen kritischen Anmerkungen.

2. Von der Notwendigkeit einer politischen Steuerung der weltweiten gesellschaftlichen Prozesse

Die gegenwärtige Weltgesellschaft ist gekennzeichnet durch eine Intensivierung der weltweiten Interdependenzen und Konkurrenzen, aber auch durch die Beschleunigung vor allem der ökonomischen Prozesse mit ihren Folgewirkungen für alle Lebensbereiche. Sie ist von einer internationalen Perspektive (den Beziehungen zwischen

den Staaten und den zwischenstaatlichen Abkommen) und gleichzeitig von einem transnationalen Blickwinkel aus zu sehen.

Unter transnationalen Beziehungen sind die vielfach nicht überschaubaren und nicht kontrollierbaren Verflechtungsbeziehungen zu verstehen, die über Staatsgrenzen hinweg oder die Staatsgrenzen hindurch verlaufen. Dazu zählen die Umweltzerstörungen, der wissenschaftlich-technische Fortschritt, die Migrationsströme, aber auch die weltweit operierenden Unternehmen und Banken, weltweit vernetzte Organisationen wie das Rote Kreuz, die Weltreligionen, die internationale Welt des Sports, aber auch die global organisierte Kriminalität.

Das weltweite Kooperations- und Koordinierungsdilemma verschärft die Logik der weltweiten Macht-Konkurrenz-Beziehungen: „Geo-politisch“ abzulesen an der möglichen Konfrontation der „alten“ und der „neuen“ Großmächte und an der Begrenzung und dem Zusammenbruch des staatlichen Gewaltmonopols in Teilen der Welt; „geo-ökonomisch“ durch das komplex-vernetzte, universal-operierende System Wissenschaft-Technik-Ökonomie-Medien, das entweder expandiert oder in Rezession versinkt; „geo-ökologisch“ durch den Kampf um einen Platz in „kälteren Regionen“ und durch die Grenze der „carrying capacity“ der Erde für die nun bald 7 Milliarden Menschen – nicht zuletzt auf Grund des Lebensstils, insbesondere der OECD-Welt; „geo-kulturell“ durch low-intensity-conflicts auf Grund antagonistischer Spannungen in den „Machtstaaten“ (= basierend auf militärischer Herrschaft und Bürokratie) und durch Terrornetzwerke, die vielfach die Religionen instrumentalisieren.

Auf Weltebene versagen die eigentlich zuständigen politischen Organe – der Sicherheitsrat und internationale Regime wie die WTO. Die sich weithin selbst überlassenen weltweiten Prozesse führen dazu, dass in Teilen der Welt die „Mächte des Völkerrechts und der Menschenrechte“ gegenüber den autoritären Staaten vielfach den Kürzeren ziehen. Eine noch nie dagewesene Reichtumsproduktion steht in scharfem Kontrast zu Armut und Elend. Umweltzerstörung, Flüchtlingsströme, Verknappung der Ressourcen und die low-intensity-conflicts nehmen zu.

Dieter Senghaas verweist auf die Ineffizienz des Systems kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen. „Die maßgeblichen Mitglieder des Sicherheitsrates, die Vetomächte“ können „von sich behaupten: „Le droit international, c'est nous!“ – ein unbefriedigender, ja im Grunde genommen skandalöser Zustand. Denn die entsprechenden

Entscheidungen sind solche à la carte: ein Ergebnis politischer *bargaining*-Prozesse, nicht das Resultat der differenzierten völkerrechtlichen Beurteilung von weltpolitisch relevanten Tatbeständen“.¹

Der Globalisierungskurs verschärft das Defizit an globaler politischer Steuerung und macht den Mangel einer globalen Institution mit Durchsetzungsmacht und einer rechtsstaatlich-demokratischen Verankerung einer weltweiten politischen Steuerung offenbar.

Die Grundfrage ist: Welchen Spielraum hat eine weltweite kooperative Politik in diesem Weltsystem mit seinen funktionalen Sachzwängen angesichts der Zunahme der Chaos-Mächte?

Das Handeln der global-player orientiert sich zuvor am Überlebenskalkül im Kontext der funktionalen Sachzwänge. Im binnenstaatlichen und binnengesellschaftlichen Raum ist das Spiel der Machteliten vom Überlebensinteresse und der Machtkonstellation im weltweiten Staaten-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystem abhängig, aber auch von den Trieb- und Affektstrukturen der Menschen. Selbstschutz und Überlebensinteresse sind die zentralen Motive des Handels der politischen Eliten.

Das Beispiel der EU zeigt, dass es durchaus Sinn hat, Konzepte einer „transnationalen Instanz“ mit Durchsetzungsmacht zu entwerfen. Der europäische Binnenraum ist grundsätzlich durch „Symmetrie“ der politischen Prozesse gekennzeichnet, das heißt: Kein Staat der EU ist in der Lage, aus eigenem Machtkalkül den anderen Staaten seinen Willen aufzuerlegen.²

Im Kontext der EU hat sich eine stabile Friedenszone herausgebildet. Die Frage ist also, ob die EU nicht auch strukturbestimmend für eine „Weltinnenpolitik“ werden kann?

Ohne Zweifel: Auf weltpolitischer Bühne gibt es zur Bändigung der Macht-, Verteilungs- und Ressourcenkonflikte eine Vielfalt von unterschiedlichen Vorstellungen und Modellen. Unser Entwurf stützt sich allein auf die Wirkkraft seiner Argumente.

3. International Governance without Government

Unter „Regime“ verstehen wir einen Komplex von Normen und Regeln, die auf ein spezifisches globales Problemfeld bezogen sind

¹ Senghaas (2008), 177 f.

² Schneider (2004b).

und innerhalb einer rechtlich konstituierten Organisation praktiziert werden, oder die auf Grund von „Vereinbarungen“ faktischer Art umgesetzt werden. Entsprechend dieser Begriffsverwendung wäre die WTO eine internationale Organisation, die OSZE wäre eine „Vereinbarung“ im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen.

Der Lösungsansatz „Internationale Regime“ zur Bändigung weltweiter Konflikte findet immer noch eine große Resonanz. Ich dagegen halte eine Diskussion dieses „Ansatzes“ für überfällig, denn er ist durch eine „institutionelle Regelungslücke“ gekennzeichnet.

Die entscheidende Frage, die sich nahe legt, ist die: Ist die normative Kraft jener Prinzipien und Regeln, die im Rahmen herkömmlicher internationaler Organisationen (wie etwa der WTO) oder im Rahmen von „Vereinbarungen“ (wie der OSZE) beschlossen wurden, gewichtig genug, um die Akteure zu deren Einhaltung zu veranlassen? Dies besonders dann, wenn normen- und regelkonformes Verhalten dem jeweiligen Eigeninteresse zuwiderläuft, und wenn Verstöße kaum so sanktioniert werden, dass dies den Akteuren „weh tut“?

Die Frage ist also: Genügen „Internationale Regime“ und „Vereinbarungen“, um das Defizit an Koordinierungs- und Regulierungsleistung auf weltweiter Ebene zu beheben? Um den Wettbewerb der Standorte und eine Politik strategischer Positionsvorteile in eine Politik internationaler Kooperation und kollektiver Entscheidungsfindung einzubinden? Um das Handeln der Nationalstaaten auf kollektive Handlungsimperative auszurichten? Solche Regime sind erweiterbar und verbesserbar!

Die Einrichtung solcher „Internationaler Regime“ und „Vereinbarungen“ ist in vielen Fällen ein nützlicher Weg, um die globalen Kooperations- und Koordinationsdefizite der Staatenwelt zu reduzieren. Die Mängel und Grenzen dieser „Regime“ und „Vereinbarungen“ sollen jedoch nicht verschwiegen werden.

Generell wird ein „Regime“ zur gemeinsamen Bearbeitung bestimmter, abgrenzbarer Probleme eingeführt. Es ist gerade nicht dazu da, eine ganze Reihe unterschiedlicher Probleme zu bewältigen, sozusagen ein „integrales Gemeinwohl“ zu managen. Dass die Vielzahl praktizierter „Internationaler Regime“ und „Vereinbarungen“ keine Weltregierung, das heißt, kein effektives Management des Gesamtzusammenhangs von Herausforderungen darstellt, versteht sich also von selbst.

Die zahlreichen politischen Handlungsfelder sind miteinander vernetzt, sie prägen und verändern sich durch ihre Beziehung zuein-

ander. Einmal angenommen, es bestünden wirksame Koordinations-Systeme für die wichtigsten gesellschaftlichen Dimensionen: Wer ist der Koordinator der einzelnen „Regime“ in der Weise, dass sie sich gegenseitig stärken und nicht schwächen?

Wenn neue Herausforderungen auftreten, auf die die „Regime“ und „Vereinbarungen“ antworten sollen, dann müssten sie unverzüglich so umgestaltet werden können, dass sie diesen Herausforderungen effektiv zu begegnen in der Lage sind. Aber – gerade die Verbindlichkeit eines „Regimes“ und einer „Vereinbarung“ erfordert ja eine gewisse Stabilität über die Zeit hinweg.

Was geschieht, wenn solche Regime mit dem „Ernstfall“ konfrontiert werden – also mit einer als überlebensbedrohend eingeschätzten ökologischen, ökonomischen oder militärischen Zuspitzung? Offensichtlich können „Regime“ unterschiedlicher Art mit solchen Herausforderungen nicht fertig werden. Welches Subjekt politischen Handelns setzt einen Prozess in Gang, der dieser „Zuspitzung“ gerecht wird?

Die Erfahrung zeigt, dass die dominanten Staaten über wesentlich mehr Möglichkeiten als die schwachen Staaten und Regionen verfügen, um die Normen und Regeln der „Regime“ für ihre Sonderinteressen zu instrumentalisieren. Diese Normen und Regeln sehen kein politisches Instrumentarium vor, um die Gemeinwohlinteressen gegen die Sonderinteressen der großen Wirtschaftsmächte und Regionen durchsetzen zu können. Die Verwirklichung der im Rahmen solcher „Regime“ vereinbarten Normen hängt im Grunde vom guten Willen der Großmächte ab. Es gibt keine Instanz, die über die Machtressourcen verfügt, um die mächtigen Staaten verpflichtet zu können, die vereinbarten Normen in jedem Fall auch umzusetzen.

Fehlen solchen „Internationalen Regimen“ nicht die Voraussetzungen und Strukturbedingungen, um einen dauerhaften Frieden à la EU sicherzustellen?

Woran ist also bei der wünschbaren Erweiterung und Verbesserung der „Internationalen Regime“ und „Vereinbarungen“ zu denken? Worauf hin sollten sie zielen? Auf moralische „Nötigung“ der Normen- und Regelbefolgung der Mitglieder einer internationalen Organisation? Oder auf die Einführung von Mechanismen bis hin zu Sanktionsvorkehrungen, die das regimekonforme Verhalten der Akteure auch in der „strategischen“ Perspektive – also auf Grund von Vorteils-/Nachteils-Kalkulationen – ratsam erscheinen lassen?

Soll das Prinzip des „Gleichgewichts der Mächte“ überwunden werden – ein Prinzip, das immer die militärische Aufrüstung riskierte und keinen Weg aus dem Macht-Sicherheitsdilemma wies – dann bedarf es – so unsere These – einer „Weltweiten Allianz von Demokratien“. Die EU ist uns Vorbild, um – grundsätzlich – allen Staaten der Welt den Vorteil aufzuzeigen, den der Beitritt zu einer demokratisch verfassten Rechts- und Friedensordnung mit sich bringt.³

4. Ein „rechtmäßiges globales Gewaltmonopol“ – die Grundfrage

Die Hürde ist ein „rechtmäßiges, globales Gewaltmonopol“. Ein Staat verfügt nach unserer Definition dann über ein „rechtmäßiges Gewaltmonopol“, wenn es auf der Achtung der Menschenrechte und einer rechtsstaatlich-demokratischen Verfassung beruht. Von einem „faktischen“ Gewaltmonopol sprechen wir dann, wenn ein Staat über die militärische und polizeiliche Ressourcen-Ausstattung verfügt, auf Grund derer er die auf seinem Territorium agierenden Machtträger von Gewaltausübung effektiv abzuhalten vermag.⁴

In der Perspektive der in unseren Breiten herrschenden Staats- und Staatsrechtslehre würde ein rechtsstaatlich-demokratisches, universales Gewaltmonopol auf die Errichtung eines „Weltstaates“ hinauslaufen und damit die souveräne Staatsgewalt der Einzelstaaten aushöhlen, wenn nicht negieren.

Zur Klärung und Diskussion dieser „Grundfrage“ ist mitzubedenken, dass die heutige globale Rechtslage die traditionelle Staatslehre in wesentlicher Hinsicht überholt hat. Nach traditionell neuerzeitlicher Rechtslage war eines der Grundkennzeichen der Souveränität eines Staates das „jus ad bellum“.

Die Satzung der UNO hat nicht nur die Befugnis der Staaten, nach Gutdünken zum Krieg zu schreiten, abgeschafft – nämlich da, wo es den Staaten das Eigeninteresse nahe legt oder gar nach eigener Einschätzung „gebietet“ –, sondern sie hat – darüber hinausgehend – ein allgemeines „völkerrechtliches Gewaltverbot“ erlassen.

Dabei ging es – formell unter Respektierung der „souveränen Gleichheit“ der Mitgliedsstaaten – um die Abschaffung des Krieges.

³ Senghaas (2004), 185-188.

⁴ Vgl. dazu Schneider (2004a).

Somit ist das „globale Gewaltmonopol“ unter dieser Rücksicht längst in der geltenden Völkerrechtsordnung verankert. Diese Tatsache wird aber in aller Regel nicht wahrgenommen.

Das in Artikel 51 der UNO-Satzung verbrieftete Recht zu „individueller oder kollektiver Selbstverteidigung“ – als Einschränkung des globalen Gewaltmonopols – ist sozusagen als lediglich vorübergehend zulässiger „Ersatz“ in die Satzung aufgenommen worden, und zwar für Fälle internationaler Sicherheitsgefährdung.

In Fällen der Gefährdung der internationalen Sicherheit – ganz besonders dann, wenn eine (rechtswidrige) aggressive Gewaltanwendung erfolgt ist – ist der Sicherheitsrat der „Träger der Hauptverantwortung“ (Art. 24) dafür, dass ein solches Handeln abgestellt oder „bestraft“ wird. Der Sicherheitsrat ist also unter dieser Rücksicht der Inhaber des legitimen globalen Gewaltmonopols.

Trifft er eine Sanktionsmaßnahme unter Einsatz militärischer Gewalt (darüber disponiert der Sicherheitsrat nach eigenem Ermessen), dann kann hier nicht davon gesprochen werden, dass mit dieser Sanktionsmaßnahme ein „Krieg“ ausgelöst wird, sondern es wird gewissermaßen im Rahmen der Staatengemeinschaft eine Polizeiaktion (quasi supranational) durchgeführt. Die militärischen Operationen erfolgen unter der UN-Flagge.

Von diesem „Regime“ wurde jedoch selten Gebrauch gemacht:

- Erstens, weil die verlässliche Bereitstellung der erforderlichen Kräfte für einen solchen militärischen Einsatz trotz ihres verpflichtenden Charakters (Art. 43ff.) nie zur Durchführung kam;
- zweitens, weil die UN-Satzung ja jedem der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder ein Vetorecht gibt, weswegen im „Ernstfall“ der Sicherheitsrat nur selten die zur Durchführung des „Regimes“ erforderlichen Beschlüsse fasste.

Auf Grund dieser Defizienz der Verwirklichung der in der UN-Satzung festgelegten „Polizeiaktionen“ der UNO wurde die als „Notfall- und Nischenregime“ vorgesehene „individuelle und kollektive Selbstverteidigung“ zunehmend wichtig.

„Aggressionen“ zwischen Staaten, die eigentlich die vorgesehene quasi-supranationale Polizeiaktion zur Folge hätten haben sollen, wurden so zu „echten“ Kriegen zwischen „Aggressor“ und „Verteidiger“, wobei die jeweiligen Kriegsparteien sich bemühten, der gegne-

rischen Seite Aggression vorzuwerfen und sich selbst die Funktion der Selbstverteidigung zuschrieben.

Die weitere Folge war, dass der Friede, wo er praktiziert wurde, nicht dem „rechtmäßigen Gewaltmonopol“ der UNO zu verdanken war, sondern der zum Beispiel heiklen Machtbalance zwischen Supermächten und der von ihnen beherrschten Machtblöcke – bis hin zur Konstellation der mehr oder weniger stabilen wechselseitigen nuklearen Abschreckung.

Zu vermerken ist noch, dass die Prinzipien der UN-Satzung – wie schon das traditionelle moderne Völkerrecht – die Intervention eines Staates in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates verbieten. Daraus ergibt sich – im Zug enger Auslegung –, dass die UNO im Falle von Bürgerkriegen oder anderen Formen innerstaatlicher Gewaltanwendung – also auch von menschenverachtender (vor allem von Gewaltsamkeit einschließender rassistischer Apartheid-) Politik – rechts-ohnmächtig zuschauen müsste. Der Sicherheitsrat hat sich diesem Dilemma dadurch entzogen, dass er in solchen Fällen die betreffenden Vorgänge als sicherheitsgefährdend für eine ganze Region erklärte – mithin die internationale Sicherheit gefährdend –, sodass die Voraussetzungen für ein Einschreiten gegeben waren. Solche Aktionen waren nur dann möglich, wenn kein blockierendes „Veto“ angekündigt oder eingelegt wurde.

Eine Bresche in diesen Tabubereich „innere Angelegenheiten“ wurde mit der am 9. Dezember 1948 abgeschlossenen Anti-Genozid-Konvention geschlagen. Inzwischen hat der Sicherheitsrat terroristische Anschläge, die von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen, als friedensbedrohend im Sinne des Art. 39 der Satzung bezeichnet, sodass auch „private Akteure“ als „Aggressoren“ gelten können.

Aus dem Gesagten ist eine relevante Folgerung abzuleiten:

Das Gewaltmonopol muss nicht erst für die globale Ordnung erfunden werden. Es ist in einem spezifischen politischen Handlungsfeld – der zwischenstaatlichen Friedenssicherung – bereits geltendes Recht. Dass dieses Recht nicht die von manchen erhofften Auswirkungen hat, beruht zum Teil auf Nichtumsetzung dieses geltenden Rechts, zum Teil auf der Unzulänglichkeit von Völkerrechtsnormen, insbesondere von Bestimmungen der UNO-Satzung.

Die Vorstellung, man müsse mit der „Erfindung“ eines „globalen Gewaltmonopols“ sozusagen beim Nullpunkt anfangen, ist verfehlt. Wenn es darum geht, über den „Status quo“ hinauszukommen, dann ist zu fragen, wie und in welcher Weise dieses bereits existierende

„globale Gewaltmonopol“ zur besseren Koordinierung und Regulierung globaler Problemfelder fruchtbar gemacht werden kann.

Allerdings: Ein solches, „erweitertes“ globales Gewaltmonopol entsteht nicht von selbst – gleichsam aus der Beseitigung von Störfaktoren, die den Weltfrieden gefährden –, sondern bedarf einer absichtsvollen, ausdrücklichen Stiftung.

Dazu kommt: Eine politische Ordnung, die die ganze Menschheit vereint, ist nicht unvermittelt durch einen weltweiten Zusammenschluss der Völker und Staaten zu erreichen. Eine solche weltumspannende neue Ordnung erfordert zum einen einen grundlegenden Prozess der Neuorientierung und zum anderen den Wandel alter und den Einsatz neuer politischer Instrumente und Institutionen.

Der Dreh- und Angelpunkt ist die Frage: Welches ist das Kriterium für den Übergang von der alten in die neue Qualität der globalen Ordnung? Und welches ist der strategische „Hebel“, der diesen Übergang bewerkstelligen kann?

Das herrschende Wirtschafts- und Finanzsystem ist global vernetzt und zugleich spannungsgeladen. Die Staaten sind zwar interdependent miteinander verflochten, stehen aber nicht selten in Konkurrenz-, ja in Feindseligkeitsbeziehungen zueinander.

Das Kriterium für den notwendigen Übergang in eine qualitativ neue Ordnung ist ein Wandel des Staatensystems in Gestalt eines Wandels der faktischen Machtverhältnisse der Staaten zueinander, und zwar im Sinne einer politischen Organisation kooperativer Verantwortung. Der grundlegende Wandel der Beziehungen der Staaten zueinander erfordert zugleich einen ökosozialen Umbau der Gesellschaftssysteme innerhalb eines jeden Staates und der Herausbildung eines „transnationalen ökosozialen Systems“.⁵

Das „Modell“ für einen solchen notwendigen „Übergang“ ist ein Mehrebenengefüge im Sinne des „Subsidiaritätsprinzips“: Demokratie am Ort und in der Region; der Rechts- und Sozialstaat; „Gründung Kontinent“; „transnationale Instanz“.

Nach dem 11. September 2001 war die Politik der US-Regierung vornehmlich darauf ausgerichtet, ihre dominierende Rolle durch Anreize, aber auch durch Drohgewalt zu zementieren – also nach Möglichkeit quasi-weltstaatlich zu handeln. Eine solche Politik schloss Koalitionen mit anderen Staaten durchaus nicht aus – unter der Vor-

⁵ Beck (2007), 125-129.

aussetzung, dass die USA das letzte Wort hatten, wenn es galt, die Richtung politischen Handelns vorzugeben.

„Power matters“, sagte die ehemalige US-Außenministerin der USA, Condoleezza Rice, in einem Artikel des Jahres 2000.⁶ „America’s military Power must be secure because the United States is the only guarantor of global peace and stability“. Und sie macht kein Hehl daraus, dass eine unipolare Machtpolitik der USA den Vorzug zu haben hat: „To be sure, there is nothing wrong with doing something that benefits all humanity, but that is, in a sense, a second-order effect“. Warum? Ganz einfach deshalb, weil: „American values are universal“. „America’s pursuit of the national interest will create conditions that promote freedom, markets, and peace“. Also: Was gut ist für die USA, ist gut für die Welt!

Der Anspruch, auf eine unipolare Regelungsmacht zu verzichten, setzt den Willen zu einem „neuen Teilen“ voraus: den Willen zum Teilen der Macht (also Zustimmung zu einem Übergang zu transnationalen Formen politischer Souveränität), zu einem Ausgleich weltweiter Entwicklungs- und Lebenschancen, eine Wandlung des herrschenden, Ressourcen vergeudenden Lebensstils. Das gilt nicht nur für die USA, sondern auch für aufsteigende Staaten wie die BRIC-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien und China).

Eine Politik, die eine kooperative Weltordnung anzielt, müsste erkennen lassen, dass sie an Regionen interessiert ist, die eigene Wege gehen, die eigene Entwicklungspfade einschlagen. Gleichzeitig sind der Kampf und die Auseinandersetzung um das „gemeinsame Gute“ von einer globalen Perspektive bestimmt – dem Überleben der Menschheit und dem Wohl des Weltganzen. Es kann also nicht darum gehen, die gegebenen Interessengegensätze zu verschleiern und ein quasi spontanes Einverständnis der verschiedenen Akteure vorauszusetzen oder zu postulieren. Die Verwirklichung des je eigenen Interesses und des Gemeinwohls kann nur dank der Vermittlung eines dritten Prinzips erreicht werden – des Willens zu einer gemeinsamen Freiheit, einer Ordnung des Wir-Alle.

Eine genuine Weltordnungspolitik – Staaten zu sammeln zu einer demokratischen Weltordnung – steht nicht auf der Tagesordnung. In Fragen der Weltökologie, der Weltarmut und der Weltrüstung ist die Staatengemeinschaft im Grunde politisch abwesend.

⁶ Rice (2000).

Als Antwort darauf muss der Weg zu verlässlichen weltweiten Spielregeln gesucht werden. Diese Regeln müssen auch den schwächeren Staaten die Mitgestaltung ihrer Schicksale ermöglichen, sie müssen den Weg ebnen zu einem „öffentlichen Raum“ (Demokratie), den Weg zu einem Institutionengefüge, das wesentliche Staatenfunktionen leistet, nun aber nicht nur in Form des nationalen Territorialstaats und als Interaktion zwischen Territorialstaaten, sondern global im Rahmen der Staatengemeinschaft.

Die Herausforderung ist – wie wir schon betonten – die Organisation eines globalen, rechtsstaatlich-demokratisch verfassten Macht-Gewalt-Monopols. Nicht so, als ob das Gewaltmonopol inhaltlich für irgendetwas garantiert. Allerdings ist ohne ein solches Gewaltmonopol nicht zu sehen, wie ein neues Teilen, das Pools von Ressourcen, das Durchsetzen gemeinsamer sozialer und ökologischer Standards effizient geschehen kann – mit anderen Worten: Wie der herrschende Primat globalisierter Ökonomie durch den Primat der Politik gebrochen werden kann.

Diesem Primat der Politik auf demokratischem Wege zum Durchbruch zu verhelfen, ist das Grundanliegen einer „Weltweiten Allianz von Demokratien“.

5. Auf dem Weg zu einer „Weltweiten Allianz von Demokratien“

Wenn eine neue Ordnung der kooperativen Organisation der Verantwortung der Staaten untereinander entstehen soll, dann gilt es – unserer Meinung nach – eine „Weltweite Allianz von Demokratien“ ins Leben zu rufen.

Für diese „Weltweite Allianz von Demokratien“ kann sich nur ein Staat qualifizieren, der entweder die „Kopenhagener Kriterien der EU“ (pluralistisch-liberale Wettbewerbsdemokratie; Rechtsstaat; Marktwirtschaft) erfüllt, oder gewillt ist, sie im Laufe des Aufnahmeprozesses in die „Allianz“ umzusetzen. Dieser Maßstab ist deshalb zu benennen, um sicherzustellen, von welchem Demokratieverständnis auszugehen ist. Schließlich versteht sich auch die Volksrepublik China als Demokratie. Mit ganz wenigen Ausnahmen (Saudi Arabien) behaupten ja alle Mitglieder der UN, Demokratien zu sein.

Die Demokratien, die sich dieser Allianz anschließen, geben bestimmte „Hoheitsrechte“ an die „Weltweite Allianz“ ab, behalten aber ihre Kompetenz-Kompetenz, das heißt, dass sie jederzeit die Kom-

petenz der Allianz ausweiten, aber auch einschränken, ja, aus der Allianz ausscheiden können.

Die Frage, wie die Entscheidungskompetenz zwischen den einzelnen Demokratien und der Allianz aufgeteilt werden soll, ist Sache der in der Allianz vertretenen Demokratien. Das heißt, die Allianz formuliert Ziele und Strategien, die sie in einem „global contract“ festschreibt.

Mit gutem Grund kann die Aussage gewagt werden, dass die einzelnen Demokratien durch ihre Integration in die Allianz zu einer besseren Erfüllung von manchen ihrer Aufgaben instand gesetzt werden. Ja, man kann sogar die These wagen, dass diese Integration die Handlungsfähigkeit der einzelnen Demokratien stärkt, und zwar durch dieses von ihnen selbst gesteuerte Interdependenzmanagement globaler Herausforderungen. Die Defizite an Steuerungskompetenz und Steuerungseffizienz der einzelnen Nationalstaaten können durch ein gemeinsames (unter Umständen supranationales) Interdependenzmanagement ausgeglichen werden.

Die Herbeiführung eines weltweiten politischen Systems hat mit zur Voraussetzung die „*Gründung Kontinent*“ – eine multipolare Konstellation von „weltregionalen Staatengemeinschaften“.

Der Aufbau von solchen „weltregionalen Staatengemeinschaften“ ist in Ansätzen auf dem gesamten Erdenrund unterwegs. Am weitesten fortgeschritten ist sie im Rahmen der Europäischen Union. Die real existierende EU ist für Fragen zuständig, deren produktive Bewältigung die Einzelstaaten überfordert. Darüber hinaus ist die EU mit Aufgaben und Problemen konfrontiert, für die eine europäische Lösung nicht ausreicht, für die also eine globale Antwort erforderlich ist.

Die „weltregionalen Staatengemeinschaften“ umfassen die in einem bestimmten Raum zusammenwohnenden Völker, denen eine große Chance zukommt, sich auf Dauer – und nicht nur in Form einer vorübergehenden Koalition – zusammenzuschließen. Historische Gemeinsamkeiten und nahe liegende Interessen begünstigen eine engere Verflechtung, wenn nicht sogar eine regional-politische gemeinsame Handlungsfähigkeit.

Für diese „Gründung Kontinent“ ist eine kontinentweite Vernetzung mit allen jenen Kräften in Gang zu setzen, die Partner für den ökosozialen Umbau sind und politisch organisiert den Aufbau

einer kontinentweiten handlungsfähigen politischen Verfassung fördern.⁷

Der Grad der Vergemeinschaftung demokratischer Staaten wird sich realistischerweise stufenweise – bis hin zu supranationalen Institutionen und Verfahren – vollziehen müssen. In diesen stufenweisen regionalen Zusammenschlüssen kann das auch so gewichtige kontinentweite, transnationale oder supranationale Bewusstsein und das Gefühl der „Zusammengehörigkeit“ der Bürgerinnen und Bürger, aber auch der politischen Eliten wachsen.

Diese regionalen Zusammenschlüsse von Staaten haben sich als „völkerrechtliche Bündnisse“ zu verstehen, die nicht gegen „Dritte“ gerichtet sind, sondern von Anfang an über die eigenen Grenzen hinaus auf das politische Ziel einer weltumspannenden Rechts- und Friedensordnung hin orientiert sind. Eine komplexe „Mehrebenenarchitektur“ ist erforderlich!

6. Etappen hin zu einer „Weltweiten Allianz von Demokratien“

Das Ziel ist umrissen. Aber Ziele sind nicht wichtiger als der Weg dorthin und die Menschengruppen, die den Weg von Etappe zu Etappe gehen. Soll der Weg nicht irgendwohin führen, sondern uns über Zwischenziele dem Ziel näherbringen, dann hat der Entwurf einer Weg-Ziel-Skizze den Bedingungen einer „komponierenden Ethik“ zu entsprechen.

Mit der Wahl der Methode der „komponierenden Ethik“ ist ein offensives Vorgehen gegeben, das die Politik des „kleineren Übels“ zu überwinden trachtet, ohne einem utopischen Gegenmodell zu verfallen. Die Politik des „kleineren Übels“ führt über eine Symptomkur nicht hinaus, sie tastet die Eigendynamik der Mittelanhäufung, den Systemzwang zum Verdrängungswettlauf nicht an. Das „kleinere Übel“ ist ein Moment der monologischen Selbstkorrektur des sich selbst steuernden Systems. Es wird kein Schritt über die Grundmechanik des Systems – die mitentscheidend durch das „Gemeingüterdilemma“⁸ bestimmt wird – hinaus getan, sondern alles Handeln bleibt innerhalb der Grenzen des Übels gefangen und variiert nur in einem Mehr oder Weniger.⁹

⁷ Fischler (2006), 147-155.

⁸ Senghaas (1994), 154-161.

⁹ Pelinka (1996).

Im Unterschied zum revolutionären oder autoritären Weg soll im komponierenden Handeln nicht ein utopisches Gegenmodell jeden einzelnen Schritt festlegen. „Komponierende Ethik“ nimmt die bestehenden Bedingungen zum Ausgangspunkt, ohne sich mit ihnen abzufinden. Gewandelte alte und neu eingefügte Elemente werden zu einem neuen Weg komponiert, der vom „utopischen Horizont“ her inspiriert ist. Die „komponierende Ethik“, die in der Überwindung des „kleineren Übels“ das „Relativ-Bessere“ anstrebt, wird damit zu einer „Not-Ethik“, die die Not wirklich wendet, ohne die Not- und Entfremdungszustände zu überspringen.

In dem Entwurf einer Weg-Skizze ist niemals das Ziel schon beherrscht von einem Endziel; Weg-Ziele sind nicht aus Prinzipien oder Sachgesetzhlichkeiten abgeleitete Produktions- oder Gesetznormen. Ziele sind stets die vorläufigen Wegmarken. Gewiss ist das Ziel in diesen Weg-Skizzen immer gegenwärtig – nicht als fassbares Ziel, sondern als Wegspur, damit das Zwischenziel erkannt und der Weg zu ihm erblickt und gegangen werden kann.

In diesem Sinne wäre es vorrangig, Überlegungen anzustellen, wie die Chancen der Umsetzung und Befolgung des derzeit gültigen Völkerrechts durch eine „obligatorische Gerichtsbarkeit“ vergrößert werden könnte. Zum Beispiel ist für die Mehrzahl der zivilisierten Staaten gemäß Art. 7 des unter der Ägide der UNO 1966 abgeschlossenen „Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte“ sowie gemäß dem „Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe“ (1984) das Folterverbot geltendes Recht.

Die Einrichtung einer gesetzgebenden und einer rechtsprechenden Gewalt in Analogie zur Rechtssetzung der EU sollte von der „Weltweiten Allianz von Demokratien“ im Sinne eines „Weltinnenrechts“ ins Auge gefasst werden.

Die in der Europäischen Union vereinigten Staaten akzeptieren ein Gemeinschaftsrecht, das dem nationalen Recht übergeordnet ist, das heißt, keine nationalen Umsetzungsakte erfordert. Diese Rechtsakte betreffen unter anderem bedeutsame wirtschaftspolitische Materien. Und das alles funktioniert, obwohl weder das gesetzgebende Organ (der Ministerrat) noch der Europäische Gerichtshof über eine eigene Exekutivgewalt verfügen.

Die „Weltweite Allianz von Demokratien“ beschließt in ihrem „global contract“, diesen Zielen erste Priorität einzuräumen.

7. Staaten als demokratisch verfasste Ordnungsmächte

Eingeladen, an dieser „Allianz“ teilzunehmen, sind nur Staaten, die ein rechtsstaatlich-demokratisches Regierungssystem auszeichnet. Ein solches Regierungssystem muss auch über die rechtsstaatlich-demokratisch kontrollierte Kompetenz verfügen, im Rahmen seines Hoheitsgebietes über die Umverteilung von Ressourcen – auch an Grund und Boden – entscheiden zu können. Eine solche Kompetenz umfasst keine unbeschränkte staatliche Befugnis zur Gestaltung der Eigentums- und Güterverwertungsordnung. Aber ein Staat muss die Kompetenz-Kompetenz haben, das Grundrecht auf Eigentum dann in Frage stellen zu können, wenn es die Gemeinwohlgerechtigkeit unbedingt gebietet. Diese Befugnis muss – im Extremfall – auch das „Recht auf Enteignung“ einschließen.

Sollen Gemeinwohlerfordernisse auch gegen die Interessen und die Macht oligarchischer Schichten und Gruppen durchgesetzt werden, also ein Ausgleich zwischen „Privilegierung“ und „Unterprivilegierung“ ins Werk gesetzt werden können (man kann zum Beispiel an Großgrundbesitzer in Lateinamerika denken), dann muss sich eine solche Politik auch gegen das Widerstreben Betroffener behaupten können. Das erfordert nicht nur die rechtliche Befugnis dazu, sondern auch die faktische Verfügungsvollmacht über die erforderlichen Machtausübungsressourcen und ihren Einsatz.

Eine Verfügungsvollmacht in diesem Sinne ist einerseits eine Voraussetzung für eine gemeinwohldienliche Politik, andererseits muss sie auch von bedeutenden zivilgesellschaftlichen Kräften mitgetragen werden.

Neben diesen Aufgaben der Verfassungs- und Gesellschaftspolitik kommt die aktive Sorge um den Abbau sozio-kultureller, etwa religiös und weltanschaulich begründeter Fundamentalismen, Feindbilder, Hasstiraden hinzu, die ein friedliches und partnerschaftliches Miteinander verunmöglichen.

Es ist allerdings nicht nur die „*Politikfähigkeit*“, sondern auch die „*Politikwilligkeit*“ der Regierungen zu thematisieren. Die Reformwilligkeit von Regierungen „politikfähiger“ Staaten versteht sich nicht von selbst. Immer wieder kommen politische Eliten an die Macht, die nicht das „Gemeinwohlinteresse“ im Auge haben, sondern vornehmlich die Interessen ihrer „Klientel“.

Es gibt Staaten mit Landesteilen, in denen das „staatliche Gewaltmonopol“ nicht greift. Zwar mögen „warlords“ über gewisse Landesteile der betreffenden, auf den Landkarten irgendwie bezeich-

neten Territorien (Somalia zum Beispiel) herrschen. Es kann sogar sein, dass bestimmte kollektive Akteure oder Netzwerke von Akteuren überwiegende Teile eines zuvor als Staat betrachteten Territoriums unter ihrer Botmäßigkeit haben. Aber es gibt keinen geeigneten Ansprechpartner für entsprechende Aktivitäten der „Allianz“.

In diesen „Territorien“ ist weder die elementare Lebenssicherheit (wenn man einmal von der Möglichkeit einer hochrepressiven Kontrolle des gesamten gesellschaftlichen Lebens durch Machthaber von der Art der Taliban absieht) garantiert, noch kann von einem hinlänglich funktionierenden System der öffentlichen Verwaltung die Rede sein, noch von einem zulänglichen Bildungs- und Gesundheitssystem und schon gar nicht von einer halbwegs effektiven, dem allgemeinen Wohlstand dienenden Wirtschaftsordnung.

Deformierte „Märkte“ unter der Kontrolle der entsprechenden Machthaber (Drogen, Bodenschätze bis zu Diamanten, Waffen, Menschenhandel) gehören zum Alltag. Der „Krieg“ stellt für viele die unersetzliche Quelle der zum Überleben erforderlichen Ressourcen dar – wie „Einnahmen“ aus Plünderungsgütern, Schutzgeldern oder Mautgebühren für die Lieferung von Hilfsgütern, die für Notleidende bestimmt sind. Es tummeln sich „Kriegsherren“ mit ihrer Soldateska und Kindersoldaten.

Nicht übersehen werden darf, dass in immer mehr Weltregionen das „staatliche Gewaltmonopol“ durch private Sicherheits- und Militärfirmen geschwächt wird. Ihre Rolle ist seit den 1990er-Jahren bekannt, wenngleich wenig Aufhebens darüber gemacht wurde und wird.

In Teilen der „Ersten Welt“ wächst eine zunehmend stärker organisierte „Unterwelt“ heran, die von terroristischen Akteuren und global organisierten kriminellen Netzwerken getragen wird, deren Wirken zu einer wachsenden Erosion der „oberirdischen“ gesellschaftlichen und politischen Welt führt, nämlich zu einer neuartigen Infragestellung des „faktischen“ Gewaltmonopols. Das kann auch Konsequenzen für die Politikfähigkeit haben. Politik setzt sich von Haus aus nie nur mit einer objektiv erkennbaren und einschätzbaren „Sicherheitslage“ auseinander, sondern stets auch mit subjektiven, unter Umständen intersubjektiv geteilten, gegebenenfalls auch mit Manipulationsabsicht verbreiteten Sicherheitswahrnehmungen und Sicherheits-Mutmaßungen. Sicherheitspolitik kann – in Extremfällen – auf Verängstigung oder auf beruhigende Beschwichtigung ausgehen. Die Diskussionen über den „Sicherheitsstaat“ sind bekannt.

8. „Capacity building“

Den Staaten, die sich zum Anschluss an die Allianz entschlossen haben, aber nach dem Urteil der Allianz die „Politikfähigkeit“ noch nicht erreicht haben, soll die Allianz behilflich sein, sie zu verwirklichen, und zwar vor dem Beitritt.

Zu dieser „Politikfähigkeit“ zählt besonders die Frage, wie in diesen Ländern die Einkommens- und Ressourcenverteilung strukturiert ist. Es geht um einen Ausgleich extremer Unausgewogenheiten.

Zuviel an egalisierendem Ausgleich vermindert das Wachstum, weil Leistung und Risikoübernahme sich nicht lohnen, zu wenig an egalisierendem Ausgleich verringert das Wachstum ebenfalls – zum einen, weil Menschen ohne eine das Dasein sichernde Erwerbstätigkeit der Lethargie anheimfallen, zum anderen, weil die Mittelknappheit dazu führt, die Bildung speziell ärmerer Schichten schleifen zu lassen. Das hat zur Konsequenz, dass – betriebswirtschaftlich gesprochen – die Entfaltung wertvollen „Humankapitals“ unterbunden wird.

Zu wenig sozialer Ausgleich führt insbesondere zu einem Defizit an gesamtgesellschaftlicher Leistung – wie in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Infrastruktur. Eine faire Reichtums- und Ressourcenverteilung ist eine soziale Produktivkraft, die der gesamten Gesellschaft zugutekommt – nicht zuletzt durch die günstigen Auswirkungen auf das Wirtschaftsleben. Sie stärkt die systemische Basis für eine friedensfähige Gesellschaft, fördert den qualitativen Wettbewerb und hat eine demokratie-stabilisierende Wirkung. Die oft als zynisch zu qualifizierende Ungerechtigkeit der Einkommens- und Ressourcenverteilung in vielen Ländern hat jedenfalls schlimme Auswirkungen.

Für die „Politikfähigkeit“ eines Landes ist ein sich einigermaßen ergänzendes und ausgleichendes Zusammenspiel (Kohärenz) der Politiken – der Menschenrechte, der Bildung, der Gesundheit, der sozialen Sicherheit, der Finanzen, der Währung, des Handels, der Entwicklung, der Umwelt, der Energie, der Migration – von großer Bedeutung. Diese Politiken müssen aufeinander abgestimmt sein. Ist ein solches Zusammenspiel nicht gegeben, dann spaltet sich die Gesellschaft – in Sektor gegen Sektor, reich – arm, jung – alt. Die einzelnen Sektoren müssen so vernetzt sein, dass allen Schichten der Weg einer „Aufwärtsmobilität“ offen steht, allen Menschen Entwicklungs- und Entfaltungschancen garantiert sind.

Ein verlässlich funktionierendes innerstaatliches Rechtssystem ist das Fundament einer Gesellschaft, die den Menschen „Erwartungssicherheit“ garantieren will. Dies ist vor allem in einer Gesell-

schaft notwendig, in der die Menschen vom Gift einer überbordenden Korruption infiziert sind. Wobei zu sehen ist, dass auch eine „Erwartungssicherheit“ gegeben sein kann, die von autoritären Staaten „gewährleistet“ wird, eine „Erwartungssicherheit“, durch die viele der liberalen und sozial- und rechtsstaatlichen Grundrechte unterdrückt werden.

Rechtssicherheit erwächst nicht zuletzt aus dem ganzen politischen Institutionensystem, dem die Aufgabe einer konfliktarmen Konfliktbearbeitung zukommt. Ein funktionierendes Rechtssystem einer Gesellschaft beruht auf einem Mehrstufensystem von Rechtsgewährleistung.

Rechtssicherheit impliziert das Recht auf Privateigentum – auch an Produktionsmitteln. Wobei auch Mischformen von Eigentum – Privateigentum, Miteigentum, Kollektiveigentum – mit marktwirtschaftlichen Bedingungen problemlos vereinbar sind. Überall dort, wo das Recht auf Privateigentum nicht in der Verfassung verankert ist, muss mit einem erheblichen Ausmaß an Korruption und „organisierter Verantwortungslosigkeit“ gerechnet werden.

9. Prozesse statt technokratischer Antworten

Seit Jahrhunderten stellt die Literatur im Rahmen der „Internationalen Beziehungen“ zur Frage der Friedenssicherung und zur Dämpfung der globalen Koordinations- und Kommunikationsdefizite „Strukturmodelle“ vor. An solchen „Strukturmodellen“ mangelt es auch heute nicht.

Mit wenigen Ausnahmen überwiegen darin allerdings die Beschreibungen eines erwünschten Zustands, zumeist ohne die Prozesse zu beachten, die zu diesem Zustand führen sollten. Alles Augenmerk wird auf den Inhalt der erwünschten globalen Institutionen gelenkt. Vernachlässigt werden die Prozesse und Akteure. Nicht die handelnden Staaten, ihre mannigfach verwickelten Interessen und ihre oft unvereinbaren Weltbilder, nicht die Konflikte und Zwischenlösungen der realen politischen Prozesse werden zur Vision, sondern jeweils das Zielbild der „Global-Governance-Architektur“.

Es ist daher notwendig, Stufenpläne, Koalitionsbildungsstrategien und dergleichen mehr in die Diskussion miteinzubeziehen. Die Fixierung auf die „Vision“ hat ihren Hauptgrund in der scheinbar selbstverständlich gewordenen Verwechslung von Technik und Politik. Technisch haben Produktvorgaben den Zweck, zweckmäßige

Mittel zu suchen und einzusetzen. Jedes Abweichen von der Vorgabe ist ein Fehler. Ganz anders die Rolle von Zielvorgaben in der Politik. Hier müssen die Handelnden mit der Freiheit der Beteiligten rechnen, auch mit zweckwidrigem, „unvernünftigem“ Verhalten. Hier ist die Zielvorgabe keine technische Blaupause, die Punkt für Punkt umzusetzen ist, sondern sie ist ein orientierendes und mobilisierendes Moment für die politische Praxis.

Im politischen Handeln dient das vorgeschlagene Ziel, das Programm, zuallererst der Vergewisserung der Akteure selber, ob sie auf dem eingeschlagenen Weg sind, oder längst davon abweichen. Die Vision öffnet den Möglichkeitsraum, der im bloßen Weiterdenken der Realität zu schrumpfen droht. Daneben hat die Zielsprache „agitorische“ Funktion. Strukturbilder, Institutionen-Entwürfe und Statuten eignen sich zur Mobilisierung und Werbung; dafür sind sie unverzichtbar. Es ist jedoch eine Illusion, zu glauben und glauben zu machen, das vorgestellte Ziel würde je in der Weise realisiert, wie ein Produktionsbetrieb das vorgegebene Produkt fertigt.

Die Vision einer „Weltweiten Allianz von Demokratien“ ist kein technisches Produktionsprogramm, sondern ein anspruchsvolles und riskantes politisches Vorhaben.

Noch nie waren Menschen auf dem gesamten Erdenrund herausgefordert, ihr Zusammenleben gemeinsam zu gestalten. Noch nie war das Vorhaben so schwierig, ja im Grunde jenseits der Vorstellungskraft. Deshalb erscheint diese Herausforderung für die Mehrheit der 6 Milliarden Menschen als geradezu undenkbar, als etwas jenseits des Horizonts des Verwirklichbaren.

Die Realität – so scheint es – macht Politik unmöglich. Warum? Weil es um die Verantwortung für die Folgen (und Nebenfolgen) kollektiver Handlungen im planetarischem Maßstab geht. Hat ethische Rede im Rahmen der globalen Makro-Strukturen überhaupt Sinn? Ist die wissenschaftlich-technische, ökonomische und mediale Entwicklung nicht immer mehr durch eine „Niemandsteuerung“ (= die Weltgesellschaft als steuerloses System) gekennzeichnet? Wenn dies so ist, sind dann in dieses System überhaupt Grenzen und Steuerrad einbaubar? Und wenn ja, wie?

Oder gibt es doch eine Zukunft des Politischen?

Es wäre unverantwortlich, nicht doch in der herrschenden Realität den Ansatz des Möglichen zu suchen. Ohne gestaltendes Handeln gelingt nichts mehr, weder sozial noch ökologisch, weder für die

Vielzahl der benachteiligten Völker und Kontinente, noch auch für die Zone der Bereicherung.

Gerade dasjenige gesellschaftliche Teilsystem, dessen Wirksamkeit im Widerstand gegen die Weltunterwerfung am nötigsten ist – die Politik –, ist zugleich am nachhaltigsten durch eben diese Weltunterwerfung geschwächt und pervertiert worden. Daher kann es nicht genügen, für das Wirtschaften andere Ziele zu formulieren in der vermeintlich selbstverständlichen Erwartung, solche Ziele würden alsdann mit Hilfe des politischen Systems eben umzusetzen sein.

Eine der Hauptaufgaben der Makro-Politik besteht daher darin, die Spannung zwischen der strategischen Rationalität der Machtbehauptung und einer Rationalität im Sinne einer kollektiv-solidarischen Verantwortung bewusst zu machen und den Wandel oder den Aufbau neuer Institutionen zu forcieren, Institutionen, die den Makroakteuren erst die Möglichkeit eröffnen, sich auf eine kooperative Rationalität einzulassen

10. „Weltweite Allianz von Demokratien“ im Kontext des Subsidiaritätsprinzips

Das Projekt einer „Weltweiten Allianz von Demokratien“ muss seinen Ausgang im Rahmen eines „interkulturellen Dialogs“ nehmen. Und das bedeutet: Es muss die Vielfalt, den Reichtum und die Wertorientierung der Kulturen der einzelnen Völker respektieren.

Auf der Basis der Pluralität von Identitäten und Interessen ist dann ein globaler Ordnungsrahmen zu verwirklichen, der von allen Völkern als gemeinsames kulturelles Werk zu schaffen ist. Nur auf dem Fundament eines solchen Ordnungsrahmens werden sich in Zukunft die einzelnen Kulturen in ihrer relativen Eigenständigkeit auch bewahren können. Die Erderwärmung, die durch die internationalen Finanzmärkte ausgelösten Wirtschaftskrisen, Ressourcenverknappung, regionale militärische Konflikte drohen die Lebensbasis aller Kulturen zu zerstören.

Eine „Weltweite Allianz von Demokratien“ ist ein Garant für die Bewahrung der relativen Eigenständigkeit der Kulturen der Völker, denn sie beruht auf einem rechtsstaatlich-gewaltfreien Fundament.

Zudem muss das Projekt einer „Weltweiten Allianz von Demokratien“ - eines transnationalen Regierens – in den gesellschaftlichen Lebensfeldern verankert werden. Die Menschen sollen prüfen können, ob diese Vision die eigenen Überlebenschancen und Lebens-

qualitätsperspektiven erhöht oder beeinträchtigt. Demokratie muss „von innen“ entstehen – durch die Bürgerinnen und Bürger. Wir plädieren für eine „grass-roots“- und „bottom-up“-Strategie, für eine Basis-Allianz von „*Demokraten*“ – also von Bürgerinnen und Bürgern, die sich ihrer globalen Verantwortung bewusst werden.

Landregionen, Marktgemeinden, Städte bilden das Fundament für diese „Basis-Allianz“. An den konkreten Lebensorten der Menschen gilt es, die Subjektivität der Menschen zu überwinden und das politisch handelnde Subjekt zu gewinnen. Ein subsidiärer „Brückenschlag“ zwischen der Ebene der unmittelbaren Lebenswelt der Menschen über die verschiedenen „Brückenpfeiler“ bis zur supranationalen Ebene ist vonnöten, wenn das Anliegen dieser „Vision“ in den Augen der Bürgerinnen und Bürger verstanden werden soll.

Ein Konzept der „Weltinnenpolitik“ ist demokratiepolitisch nur dann durchsetzbar, wenn die „Selbstbestimmungspotentiale“ der untersten Einheiten eines Staatswesens im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ausgeschöpft sind, oder ganz simpel formuliert: Es muss sich bei den untersten Schichten die Meinung durchsetzen: „Das kann die Gemeinde, das Land, ‚unser‘ Staat nicht mehr selber leisten“.

Die Global Marshall Plan Initiative ist eines der Netzwerke, das zum Ziel hat, eine „grass-roots“-Bewegung in Gang zu setzen, die ein solches Ausmaß und Gewicht an Macht gewinnt, dass die politischen Entscheidungsträger diese Vision aufgreifen und das Konzept einer „Weltinnenpolitik“ öffentlich zur Diskussion stellen.

11. Das Verhältnis der „Weltweiten Allianz von Demokratien“ zur UNO

Kann die Allianz, wenn sie einmal gegründet ist, die Rolle einer Koalition innerhalb der UNO spielen? Wir denken, ja. Die „Allianz“ bekennt sich zu Beginn ihrer Gründung zur Satzung der UNO und damit auch zu dem ihr grundsätzlich zugeschriebenen Gewaltmonopol.

Bei wichtigen Entscheidungen der UNO könnte sich dieses Bündnis auf eine gemeinsame Vorgehensweise einigen und eine gemeinsame Linie erarbeiten. In dem Maße, wie sich dieser Weg bewährt, kann es schrittweise zu einer „Verrechtlichung“ dieses Bündnisses kommen. Das Bündnis gibt sich eine Geschäftsordnung, versteht sich aber nicht gleich als eine neue, bevormundende, multinationale Großmacht.

Das Vorantasten dieses „Bündnisses“ in seinem Verhältnis zur UNO wird von der Dynamik des Weltgeschehens mitbestimmt sein. Es kann nicht vorausgesehen und nicht geplant werden, es bleibt dem Prozess überlassen.

In seinem Buch „Die Demokratie und ihre Feinde. Wer gestaltet die neue Weltordnung?“ vertritt der US-amerikanische Politologe Robert Kagan die These, dass die Realität der Welt eine neue Polarisierung der Staatenwelt zwischen einer Allianz der Demokratien und der Autokratien widerspiegeln. Die freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratien haben sich deshalb zusammengeschlossen, um die Welt von morgen nicht den Despoten aller Couleure zu überlassen.¹⁰

Verfällt Robert Kagan mit dieser seiner These nicht der Freund-Feind-Politik? Eine Politik, die unter dem Vorzeichen „Freund-Feind“ operiert, basiert auf militärischer und/oder wirtschaftlicher Macht. Sie produziert daher – gleichsam natürlicherweise – „Gegengmächte“.

Der „Weltweiten Allianz von Demokratien“ muss es von Anfang an darum gehen, jede Freund-Feind-Politik zu überwinden. Das geschieht unter anderem dadurch, dass es ein Grundbestreben dieser Allianz ist, durch eine „Heranführungsstrategie“ à la EU den beitragswilligen Staaten zu helfen, die Voraussetzungen für einen Beitritt zu schaffen.

Zudem: Die sogenannten „Millenniumsziele“ wurden im Jahre 2000 von allen in der UNO vertretenen Staaten einstimmig beschlossen: wie die weltweite Halbierung der Anzahl der Menschen, die an Hunger leiden; wie der Besuch eines vollen Grundschulprogramms für Kinder; wie die Umkehrung der Trends bei AIDS, Malaria und anderen epidemischen Krankheiten.

Jetzt sind zehn Jahre vergangen. Bislang ist praktisch keines dieser hehren Ziele verwirklicht worden. Das heißt: Die „Weltweite Allianz von Demokratien“ könnte für die in der UNO versammelten Staaten eine Herausforderung sein, die Verwirklichung dieser Ziele voranzutreiben. In dem Maße, wie dieses Anliegen erfüllt wird, setzt die Allianz einen bedeutenden Schritt zum weltweiten Frieden und erweist sich gerade dadurch als Friedens- und nicht als Spaltungsmacht.

¹⁰ Kagan (2008).

Die „Allianz“ könnte aber auch für die in der UNO versammelten Staaten ein Anstoß sein, die UNO in dem Sinne zu reformieren, dass das Defizit an „Weltinnenpolitik“ verringert oder sogar behoben wird.

In den letzten 20 Jahren bildete im Rahmen der Theorie der Internationalen Beziehungen – insbesondere im Raum der USA – die Theorie des „Demokratischen Friedens“ eines der beherrschenden Forschungsthemen.¹¹ Die Vertreter dieser Theorie betonen, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen. Demokratien würden in ihren Beziehungen zueinander die binnenstaatlich praktizierten Methoden der Konfliktbereinigung einsetzen – Suche nach Kompromiss und möglichst gerechter Ausgleich konfligierender Interessen. Diese These könne praktisch als empirisches Gesetz der „Internationalen Beziehungen“ bezeichnet werden.

Die Konsequenz ist klar: Wenn es so ist, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen, dann besteht der beste Weg, den internationalen Frieden zu fördern in dem Bemühen, die Zahl der rechtsstaatlich-demokratisch verfassten Länder zu vermehren, die demokratische Staatenbildung zu begünstigen.

Dass Demokratien nicht gegeneinander Krieg führen, heißt aber noch nicht, dass sie kooperieren, um die gemeinsamen Herausforderungen in Angriff zu nehmen. Aber gerade dies ist das Ziel einer „Weltweiten Allianz von Demokratien“.

12. „Weltweite Allianz von Demokratien“ – Ja oder Nein? Antwortversuche auf kritische Fragen

Genügt es nicht, die Koordinierungs- und Regulierungsleistung der UNO zu verbessern?

Die UNO ist unseres Erachtens nicht reformierbar. Warum? Es geht um die Grundsatzfrage, ob das Institutionen- und Entscheidungssystem „UNO“ realistischerweise in seiner Grundstruktur zu verändern ist.

Die gleiche Stimmengewichtung der einzelnen National-Staaten in der UNO Vollversammlung – „one state – one vote“ – baut auf dem innerstaatlich-demokratischen Prinzip „one citizen – one vote“

¹¹ Russett (1993).

auf. China und Liechtenstein zum Beispiel verfügen über je eine Stimme in der Generalversammlung. Wenn der Entwurf einer UN-Satzung eine Abstimmungsregel vorsehen würde, dass alle Mitgliedsstaaten sich einer Mehrheitsentscheidung zu unterwerfen hätten, dann hieße das mit Sicherheit, dass zumal die Großmächte einem solchen Entwurf nicht zustimmen würden. Würde man aber das Prinzip „one state – one vote“ in einem solchen Entwurf nicht beachten, dann wären das Prinzip der Achtung nationaler Identität und ein Element des Minderheitenschutzes in Frage gestellt. Im Blick auf die EU kann man erkennen, wie schwer es ist, die „Stimmenzuerkennung“ auszubalancieren – und dies bei einer Zahl von 27 und nicht von 192 Staaten.

Im Sicherheitsrat ist den fünf ständigen Mitgliedern eine nicht zu begründende Vorrangstellung eingeräumt.

Als eine positive Errungenschaft der UNO ist zu verweisen auf die in ihrer Satzung verbindlich gemachten Rechtsprinzipien und Rechtsnormen.

Genügen nicht internationale Regime wie die WTO?

Zu diesem Themenkreis haben wir – wie uns scheint – das Nötige bereits gesagt. Wir sind jedenfalls der Meinung, dass diese Regime letztlich nicht genügen, um das Defizit an globaler Koordinierungs- und Regulierungsleistung zu beheben.

Was geschieht, wenn sich ein mächtiger Staat nicht dem Mehrheitsentscheid unterwirft?

Eine „Weltweite Allianz von Demokratien“ kann nur funktionieren, wenn sie – zumindest zu Beginn ihrer Aktivität – auf der „Einstimmigkeitsregel“ aufruht. Das ist ohne Zweifel ihre Schwäche. Sie wird sich deshalb auf dem Weg ihrer Entfaltung fragen müssen, ob sie nicht zu einer „differenzierenden Stimmengewichtung“ übergehen soll, das heißt, das Prinzip der so genannten „souveränen Gleichheit“ – zum Beispiel zwischen den USA und Luxemburg – aufgibt.

Dieser Gegensatz zwischen der Einstimmigkeits- und Mehrstimmigkeitsregel ist ein Dilemma der Konzeption dieser „Allianz“. Eine Souveränitätsbeschränkung aber scheint schwer durchsetzbar zu sein.

Die Organisation einer Entscheidungsfindung, die den demokratischen Grundprinzipien nicht widerspricht und eine effiziente Antwort auf die globalen Herausforderungen nicht verunmöglicht,

ist ohne Zweifel die größte Hürde, die eine „Weltweite Allianz von Demokratien“ zu bewältigen hat.

Wenn Überlebensfragen gelöst werden müssen, wird jeder Staat – auch die großen und machtvollen Staaten – trotz der unvermeidlichen Interessensunterschiede die Vorteile der gemeinschaftlichen Problemlösung höher schätzen als seine Sonderwege – das kann jedenfalls realistischerweise erhofft werden.

Ist eine solche Weltordnung überhaupt anders gestaltbar, denn als ein hochkomplexes bürokratisches Unternehmen?

Jede Bürokratie hat auf bestimmten Rationalitäts- und Sachlichkeitsprinzipien aufzuruhen – so auch die der Allianz. Sie basiert auf Funktionen verschiedener öffentlich-rechtlicher Hoheitsträger – auf kontinentweiter Ebene, den Einzelstaaten und ihren Teilgebieten wie Ländern und Regionen.

Die unter solchen Vorzeichen konzipierte Allianz wäre nur für die weltweiten, überlebensnotwendigen Fragen zuständig. Diese Funktion wäre gemäß den Subsidiaritätsregeln an die Willensbildung des unteren Mehrebenengefüges rückgekoppelt. Die wie überall so auch hier drohende Wucherung der Bürokratie wäre daher kein größeres Problem als für jede andere politische Institution auch.

Kann man von einer Bejahung globaler Zusammenschlüsse durch die Menschen ausgehen?

Weltweite Herausforderungen und Überlebensbedrohungen können längst nicht mehr lokal oder im Rahmen der Territorialstaaten beantwortet werden. Soweit es überhaupt um Überleben und Problemlösung geht, ist gerade die kontinent- und weltweite Dimension der allein passende Rahmen für die Organisation des Überlebens. Gerade wegen dieser Leistungsfähigkeit kontinentweiter und globaler Organisationen kann ein Bewusstsein einer die ganze Menschheit umfassenden kollektiven Identität, ja ein weltweites Solidaritätsbewusstsein wachsen.

Ein solches Bewusstsein sollte mit einer emotionalen „Dimension“ verknüpft sein. Eine solche – auch gefühlsmäßige – Bejahung würde bedeuten, dass man bereit ist, sich für die gemeinsame Sache in „Netzwerken“ zu engagieren, die für den Aufbau von kontinent- und weltweiten Institutionen werben, die neue Maßstäbe einer Weltinnenpolitik durchzusetzen versuchen.

Ist die Macht einer „Weltweiten Allianz von Demokratien“ sinnvoll kontrollierbar?

Welche rechtliche Grundordnung wird diese Allianz besitzen? Von ihr hängt auch die Art und Weise der „politischen Kontrolle“ ab. Das können „Intra-Organ-Kontrollmechanismen“ sein – wie zum Beispiel Kontrollrechte der Minderheiten. Es können aber auch „Inter-Organ-Kontrollen“ sein; typisch für sie wären „Arrangements“ der Gewaltenteilung.

„Rechnungshof“ und „Höchstgerichte“ leisten für die Budgetgebarungskontrolle und für die Rechtskontrolle ebenfalls bedeutsame Kontrolldienste.

13. Globalisierung der EU?

Die Staaten der Europäischen Union sind wegen ihrer Grundordnung – rechtsstaatlich verfasste Demokratie und marktwirtschaftlich orientiertes Wirtschaftssystem – ein Beispiel dafür, dass das Poolen staatlicher Souveränität eine Koordinierung und Konzertierung des politischen Handelns in einem gewissen Rahmen möglich macht.¹²

Historisch gesehen kann die EU als eine kontinentweite Allianz von rechtsstaatlich-demokratisch verfassten Staaten angesehen werden, die aus „funktionalen Sachzwängen“, aber auch aus vernunftbegründeten und vernunftgeleiteten Überlegungen und Entscheidungen hervorging.

Aber, so ist zu fragen: In diesem Weltsystem mit seinen funktionalen Sachzwängen – welche Chancen sind einer „Weltweiten Allianz von Demokratien“ einzuräumen, oder anders gefragt: Wer ist der „Föderator“, die „zusammenführende Kraft“ einer solchen „Allianz“? Diese Herausforderung hat unseres Erachtens die Europäische Union anzunehmen!

Im Blick auf die EU und ihre Vorläufergemeinschaft – die EG – ist es von Wichtigkeit, darauf zu verweisen, dass es in entscheidender Weise auch „Außenstehende“ waren, die die Einigung der Europäischen Staaten auf der Basis der „Römischen Verträge“ mitbewirkten – wie in den ersten Jahren nach 1945 „Stalin“, später „Chruschtschow“ und vielleicht auch die Politik der USA.

¹² Pelinka (2009).

Im Grunde wurde die „Konzeption der Integration“ Jahre vor dem Kalten Krieg entworfen. Mit ihr wollte man vor allem die zerstörerische Gewalt der europäischen Nationalismen eindämmen, die als Ursache der beiden von Europa ausgehenden Weltkriege gesehen wurde.

Ziel und Vorgangsweise einer globalen Regulierung dürfen sich nicht nur aus dem Eigenleben transnational operierender Systeme entwickeln, sondern bedürfen auch einer kooperativen Strategie. Eine neue Qualität von Staatlichkeit auf kontinent- und weltweiter Ebene erfordert eine bewusste machtpolitische Entscheidung der beteiligten Politiker/Staaten. In dem Maße, wie mehr und mehr Staaten sich dieser „Weltweiten Allianz von Demokratien“ anschließen und demokratiefähig werden, umso mehr wird die weltweite Staaten- und Gesellschaftswelt sich als Friedensgemeinschaft erweisen.

Dieser Strukturwandel hin zu einer universellen Verantwortung aller „global-player“ bedarf einer hohen intellektuellen Anstrengung und eines tiefgreifenden Bewusstseinswandels. Es gilt, kontinentweit und planetarisch zu denken und zu handeln. Und für uns Europäer heißt „Europa denken“, die Gemeinsamkeit der Welt mitzubedenken.

14. Für eine rechtsstaatlich-demokratisch verfasste globale Instanz

Verschiedenste Ursachen – Rivalitäts-, Anerkennungs- und Selbstbestimmungskonflikte zwischen Bevölkerungsgruppen, regionale Konflikte um Wasser und andere Ressourcen, Bevölkerungsdruck, Hunger, Mafia-Strukturen – werden dazu führen, dass in Zukunft Unruheherde sich zu Zentren regionaler militärischer Auseinandersetzung ausweiten können – zu Konfliktzonen, die sich außerhalb der politischen Verfügungsgewalt der großen Industriestaaten ansiedeln.

Gewalt ist nicht nur als Krieg, sondern auch als Kriminalität ein zentraler Tatbestand. Außerdem ist Gewalt auch in den Ablaufprozeduren und Strukturen von Technik und Ökonomie integriert und gilt insofern zu Unrecht als Nicht-Gewalt.

Politik kommt deshalb nicht ohne Staat aus. In einer Welt aufgehäufter Gewaltmittel und unbekümmerter Gewaltanwendung, mit zunehmenden Rivalitäten und dem Aufstieg von nicht-staatlichen Gewaltmonopolen etwa im Stil der Mafia, ist ein staatliches Gewaltmonopol unverzichtbar.

An die Stelle vieler rivalisierender und friedensgefährdender Gewaltoligopolisten (auch dies ein Moment der Globalisierung) muss ein Gewaltmonopol treten, das global erst zu begründen ist – als das Mittel zum Vermeiden von Rachespiralen, zur Absenkung des Gewaltpegels und zum Abbau von Gewaltpotentialen. In all dem ist dafür Sorge zu tragen, dass vom Mittel „Gewaltmonopol“ nicht mehr Gewalt provoziert wird, als mit seiner Hilfe unterbunden und vermieden wird.

Der zeitgenössische Staat – auf Rechtsstaatlichkeit und Demokratie angewiesen und daraufhin krisenempfindlich – ist in den Fragen des Überlebens und eines „Gut-Lebens“ weithin entweder unwirksam oder unzuständig. Antworten darauf können nur Institutionen geben, die den Widerstand gegen Lebensbedrohungen organisieren und Neuerungen dagegensetzen. Dazu muss ihnen politisch die Zuständigkeit zugeschrieben werden: Staat als Grenzzieher, Auftraggeber, Weichensteller.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Das übergeordnete Weltinteresse verlangt eine neue Weltordnungspolitik. Kommt es nicht zu einer weltweiten kooperativen Organisation der Verantwortung, dann überlässt die Menschheit den Weltprozess – nur unzureichend gebremst und abgefedert durch Teil- und Regionalabkommen – seiner Eigendynamik. Es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich auszumalen, dass in diesem Fall die Staatenwelt auf massive Konflikte und Krisen zusteuern wird.

Politik als die Kunst einer neuen Architektur ist hier gefordert, ein Gebäude auf besonders schwankendem Grund ist zu errichten: Institutionen, die – ohne den überforderten Staat heutigen Typs im Weltmaßstab nachzuahmen – eine global wirksame Regulierung leisten. Das dürfte sich als die schwierigste, aber unvermeidliche Aufgabe einer befreienden Politik herausstellen.

Der Markt ist „entgrenzt“, der Staat handelt in nationalen Grenzen. Dieses Spannungsverhältnis ist nur dann aufzulösen, wenn sich auf kontinent- und weltweiter Ebene eine rechtsstaatlich-demokratisch verfasste globale Instanz herausbildet. Mit der Zeit reift die Einsicht, dass die Chaosmächte nur dann nicht überhandnehmen werden, wenn die Staatengemeinschaft sich dazu durchringt, eine solche globale Instanz zu schaffen.

15. Zusammenschau

Die Einheit der Menschheit – soll sie keine autoritäre/totalitäre Zwangseinheit sein – kann nur in gewaltfreier Kommunikation gewonnen werden. Als eine solche Einheit ist sie die höchste Weise des Menschseins. Denn in ihr ist jede nicht rechtsstaatlich-demokratisch legitimierte Gewalt, jedes Freund-Feind-Denken, jede vermeidbare Umweltzerstörung, sind nicht zu rechtfertigende Vermögensunterschiede überwunden. Aber nicht nur das. In ihr sind alle strukturellen Voraussetzungen zur Entfaltung des Reichtums und der Kreativität des Menschseins angelegt.

Es gehört zum Menschsein des Menschen, dass er sich an solchen Horizonten orientiert, will er nicht die Zukunft der Menschheit als verloren erachten. Fragen wir von diesen Horizonten her nach dem Sinn des Menschseins, dann liegt es nahe, dieses Ziel nicht nur zu denken, sondern es planend und praktisch umzusetzen zu versuchen.

Literatur

- Beck, Ulrich (2007): *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*. Frankfurt a. M.
- Fischler, Franz (2006): *Erinnerungen*. Wien.
- Kagan, Robert (2008): *Die Demokratie und ihre Feinde*. München.
- Pelinka, Anton (1996): *Jaruzelski oder die Politik des kleineren Übels. Zur Vereinbarkeit von Demokratie und leadership*. Frankfurt a. M.
- Pelinka, Anton (2009): „Die Europäische Union als Instrument der Krisenbewältigung“, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, Sonderheft „EU-Integration“.
- Rice, Condoleezza (2000): „Promoting the National Interest“, in: *Foreign Affairs* 79(1), 45-62.
- Russett, Bruce (1993): *Grasping the Democratic Peace*. Princeton.
- Senghaas, Dieter (1994): *Wohin driftet die Welt?* Frankfurt a. M.
- Senghaas, Dieter (2004): *Zum irdischen Frieden. Erkenntnisse und Vermutungen*. Frankfurt a. M.
- Senghaas, Dieter (2008): „Der Leviathan in diesen Zeiten“, in: *Leviathan* 2, 175-190.
- Schneider, Heinrich (2004a): *Liquidiert Präsident Bush das Völkerrecht? – Macht, Recht und Europa in der heutigen Weltordnungspolitik*. Working Paper Nr. 57 des Europainstituts der Wirtschaftsuniversität Wien.
- Schneider, Heinrich (2004b): „„Kerneuropa“ – Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung“, in: *Journal für Rechtspolitik* 12(2), 136-161.

„Global Governance“ ist machbar: Global Marshall Plan für eine weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft als Modell

Josef Riegler

„We cannot govern the world of the 21st century with the rules and principles of the 20th century.

We cannot govern globalisation while relegating half of Humanity to the sidelines, without India, Africa or Latin America...

If we do nothing to change world governance, nothing to regulate the economy, if we do not reform our systems of social protection, pensions, education and research, if we do not clean up our public finances, if we do not stringently prosecute the war against tax fraud, if we do not invest to prepare for the future, this recovery will be only a respite. The same causes will produce the same effects. Look at the new bubbles that are already starting to form...

In the future, there will be a much greater demand for income to better reflect social utility and merit.

There will be a much greater demand for justice.

There will be a much greater demand for protection.

And no-one can escape this.

Either we change of our own accord, or change will be imposed on us by economic, social and political crises.“

Nicolas Sarkozy¹

1. Paradigmenwechsel – gemeinsames Wollen der Staaten – Reform europäischer und globaler Institutionen

Die Menschheit steht vor der größten Herausforderung in ihrer bisherigen Entwicklung. Es geht im wörtlichen Sinn um Sein oder Nicht-Sein. Erstmals wachsen sieben bis zehn Milliarden Menschen zu einer Schicksalsgemeinschaft zusammen. Ob Wirtschaft; Finanzmärkte; Ernährung; trinkbares Wasser; Migrationsströme; Verlagerung von Produktion und Arbeitsplätzen zu den Standorten mit niedrigsten Löhnen, niedrigsten Sozial- und Umweltstandards; Verlust von Lebensräumen durch Umweltvergiftung, Wüstenbildung, Rodungen, Überfischung der Meere – es trifft letztlich immer alle! Schamlose Ausbeutung und schamloser Reichtum sind die zwei Seiten einer

¹ Auszüge aus Nicolas Sarkozys Rede beim Weltwirtschaftsforum am 28. Jänner 2010 in Davos.

Medaille – Terror und Krieg die Antwort. Gar nicht zu reden *von der größten globalen Herausforderung: dem Klimawandel.*

Die politischen Strukturen des 19. und 20. Jahrhunderts, nämlich Nationalstaaten mit manchmal recht willkürlicher Grenzziehung – demokratisch, diktatorisch oder autokratisch regiert –, sind für die neuen globalen Herausforderungen gänzlich ungeeignet. Richtigerweise wurden Antworten durch die Bildung supranationaler Organisationen gesucht. Den wertvollsten Impuls setzten federführend die USA nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Gründung der UNO und den Initiativen für globale Wirtschaftsinstitutionen wie Internationaler Währungsfonds, Weltbank und GATT als Vorläufer der heutigen Welthandelsorganisation. Durch eine Vielzahl globaler Vereinbarungen wurde versucht, für globale Herausforderungen gemeinsame Lösungen zu finden – bis hin zum Kyoto-Protokoll als erstem Versuch einer gemeinsamen Strategie gegen den Klimawandel.

Der europäische Integrationsprozess auf der Basis von Demokratie und Freiwilligkeit seit Gründung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS) im Jahr 1950 bis hin zur EU der 27 und dem Vertrag von Lissabon ist trotz aller Rückschläge und Schwierigkeiten ein kleines Wunder und bisher einmalig in der Welt.

Aber insgesamt leiden wir an den Folgen jener geistigen Fehlentwicklungen, die wir als „Erbe“ des 19. und 20. Jahrhunderts mit uns tragen. Immer wieder werden wir von nationalen Egoismen, Chauvinismus, Verletzung der Menschenrechte, Diskriminierung, Ausbeutung, Zerstörung und Ausrottung heimgesucht. Das 20. Jahrhundert war geprägt von verheerenden Katastrophen, ausgelöst durch geistige Verblendung und perverse Ideologien:

- dem Faschismus mit seinen menschenverachtenden Exzessen, Terror, Krieg, Zerstörung, Vertreibung und Völkermord;
- dem Kommunismus mit Diktatur, Unfreiheit und Kommandowirtschaft;
- schließlich dem Kapitalismus mit Marktfundamentalismus, Profitgier und wirtschaftlichem Zusammenbruch.

Innerhalb von nur 20 Jahren mussten wir das Scheitern zweier gegensätzlicher Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme miterleben – mit leidvollen Folgewirkungen für viele Menschen:

- 1989 die „Implosion“ der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa, weil die Menschen nicht mehr bereit waren, unhaltbare Zustände hinzunehmen. Die wirtschaftliche Unter-

legenheit dieses Systems gegenüber marktwirtschaftlichen Systemen und die von vielen Menschen als unerträglich empfundene Unfreiheit – verbunden mit zunehmender Handlungsunfähigkeit der politischen Klasse – führte letztlich zur inneren Erosion und 1989 zum Zusammenbruch der kommunistischen Satellitenstaaten in Europa sowie 1990/91 schließlich der Sowjetunion selbst.

- Ein „Sonderfall“ ist die Volksrepublik China, in der die kommunistische Partei mit eiserner Hand ihr machtpolitisches Monopol weiterhin ausübt, gleichzeitig aber das Wirtschaftssystem auf einen bisher sehr erfolgreichen „Staatskapitalismus“ umgestellt hat – wobei das Aufbrechen sozialer Spannungen spürbar und gewissermaßen „vorprogrammiert“ ist. Zu verweisen ist noch auf „Exoten“ wie Nordkorea oder Kuba – aber auch auf neue „Anläufe“ wie die eines Hugo Chavez.
- 2008/09 erlebten wir den Zusammenbruch einer kapitalistischen Ideologie des „Marktfundamentalismus“ und einer ausschließlich profitgetriebenen Ökonomie, welche letztlich an ihrer eigenen Gier und Spekulationswut gescheitert ist. Dieses Scheitern – speziell das Platzen der Spekulationsblasen auf wildgewordenen, völlig ungezügelt globalen Finanzmärkten – war vorhersehbar, wenn man nicht auf einem Auge ideologisch blind war.
- Was mich überrascht, ist die Unverfrorenheit, mit welcher die Marktfundamentalisten, die den Staat möglichst an den Rand drängen wollten, nun genau diesen Staat als „Bürgen und Zahler“ einfordern. Die allergrößten Kapitalisten in der Finanz- und Autoindustrie fordern plötzlich Verstaatlichungen, um die Riesenpleiten, die sie gebaut haben, elegant auf die Steuerzahler abwälzen zu können.
- Wenn die Regierungen – vor allem, wenn sie der Versuchung unterliegen, sich gegenseitig auszuspielen – jetzt nicht auf der Hut sind, werden die Staaten auf Jahre hinaus die Schuldenlast des gescheiterten „Casinokapitalismus“ mit sich schleppen, während die Protagonisten des ideologisierten Marktfundamentalismus ihr Spiel von vorne beginnen können. Die Idee der „Bad Bank“ ist dafür ein geradezu klassisches Beispiel.

Daher überrascht und ärgert mich die Ratlosigkeit, welche sowohl in der politischen Debatte wie auch in den Diskussionsbeiträgen aus Wissenschaft und Medien in Bezug auf ordnungspolitische Möglich-

keiten vorherrscht. Gerade so, als gäbe es keine Alternative zu Kapitalismus einerseits und Verstaatlichung andererseits. Gerade so, als hätte es das bisher erfolgreichste Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell – nämlich jenes der Sozialen Marktwirtschaft – noch nie gegeben.

Das Ziel muss sein, dieses in Mitteleuropa, aber auch in der skandinavischen Variante bewährte Modell der Sozialen Marktwirtschaft auf die Erfordernisse des 21. Jahrhunderts hin weiterzuentwickeln und als Ordnungsrahmen für eine faire Gestaltung von Globalisierung zu etablieren. Darin sehe ich ein Gebot der Stunde und eine erfolgversprechende Herausforderung. Wir brauchen auch auf globaler Ebene einen Paradigmenwechsel von „marktradikal“ zu „ökosozial“.

Europa kommt beziehungsweise käme dabei eine herausragende Verantwortung für die weltweite Entwicklung zu. Woher sonst sollte dieser Impuls kommen?

In ihrem Kommentar: „Globalisiert den europäischen Wohlfahrtsstaat“ schreibt Trautl Brandstaller treffend:

„Das europäische Modell - der Wohlfahrtsstaat, der seinen Bürgern ein ‚gutes Leben‘ ermöglicht, als Alternative zu neuem Sozialdarwinismus, zum Hobbes’schen Kampf aller gegen alle – kann sich nicht nur als Modell für die ‚Festung Europa‘ verstehen, wir müssen versuchen, seine Grundprinzipien weltweit durchzusetzen. Das europäische Modell kann Bausteine liefern für den Aufbau einer gerechten Weltordnung. Nur wenn die weltweit wachsende Kluft zwischen Arm und Reich geschlossen wird, wenn das derzeitige Dogma eines sozial und ökologisch ungebremsten globalen Marktes aufgegeben wird, hat eine neue Weltordnung Chancen, realisiert zu werden. Damit könnte der europäische Wohlfahrtsstaat als globales Modell dazu beitragen, die weltweiten sozialen Konflikte abzubauen und künftige Kriege zu verhindern“.²

Um dies zu verwirklichen, ist es allerdings notwendig, dass sich die Verantwortlichen in den Regierungen und Parlamenten der EU-Mitgliedsstaaten, vor allem aber die zum Teil nach wie vor blindwütig und einseitig auf „Liberalisierung um jeden Preis“ ausgerichteten Akteure in der EU-Kommission und im Europäischen Gerichtshof, wieder selbstbewusster auf den positiven Erfahrungsschatz des „europäischen Lebensmodells“ besinnen und nicht in vorseilendem

² Brandstaller (2004).

Gehorsam den Musterschüler in neoliberaler Politik abgeben. „Basel II“ ist dafür ein beredtes Beispiel: Man ließ sich ein System aufdrängen, welches einerseits den Banken enorm hohe Kosten bescherte und das andererseits nicht der europäischen Kultur der Kundenbeziehungen zwischen Banken und Unternehmen entsprach, um jetzt feststellen zu müssen, dass die USA gar nicht daran dachten, dieses System selbst zu implementieren.

Im „Vertrag von Lissabon“ – jenem mühsam errungenen Kompromiss für eine neue Geschäftsordnung der EU – ist eine brauchbare ordnungspolitische Orientierung enthalten:

„Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige Soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“³

Ich bin fest davon überzeugt: Man kann den Primat der Politik auch auf globaler Ebene durchsetzen, wenn Regierungen bereit sind, sich zu vernetzen und in einem ehrlichen Dialog globale Lösungen zu entwickeln. Von den verschiedensten NGOs (Nichtregierungsorganisationen) sowie vielfältigsten Kräften der Zivilgesellschaft gibt es in diese Richtung eine Fülle von Impulsen.

Im Jahr 2007 erfolgte – auf Initiative Deutschlands als damaligem Vorsitzenden – die Erweiterung der G-7 zur G-20 unter Einbeziehung der wichtigsten Schwellen- und Entwicklungsländer. Dies war ein Meilenstein hin zu einem weltweiten Dialog zur Vorbereitung globaler Entscheidungen im Rahmen der UNO.

³ „Vertrag von Lissabon“, Artikel II, Absatz 3.

Tabelle 1: Eckdaten der G20-Mitglieder (Stand 2008), gereiht nach BIP ⁴

| Land | Bev in Mio | Bev in % | BIP in Mrd US\$ | BIP in % | (Sub-) Kontinent |
|--------------------------------|----------------|-------------|-----------------|-------------|------------------|
| Welt | 6.700,0 | 100,0 | 54.620,0 | 100,0 | |
| Europäische Union ⁵ | 500,0 | 7,4 | 16.830,1 | 31,0 | Europa |
| USA | 304,0 | 4,5 | 13.840,0 | 25,3 | Angloamerika |
| Japan | 127,2 | 1,9 | 4.384,0 | 8,0 | Ostasien |
| Deutschland | 82,4 | 1,3 | 3.322,0 | 6,1 | Europa |
| Volksrepublik China | 1.330,0 | 19,9 | 3.251,0 | 6,0 | Ostasien |
| Großbritannien | 61,0 | 0,9 | 2.773,0 | 5,1 | Europa |
| Frankreich | 64,0 | 1,0 | 2.560,0 | 4,7 | Europa |
| Italien | 58,1 | 0,9 | 2.105,0 | 3,9 | Europa |
| Kanada | 33,2 | 0,5 | 1.432,0 | 2,6 | Angloamerika |
| Brasilien | 196,4 | 2,9 | 1.314,0 | 2,4 | Lateinamerika |
| Russland | 140,7 | 2,1 | 1.290,0 | 2,4 | Europa/Asien |
| Indien | 1.148,0 | 17,1 | 1.099,0 | 2,0 | Südasien |
| Südkorea | 48,4 | 0,7 | 957,0 | 1,8 | Ostasien |
| Australien | 21,0 | 0,3 | 908,0 | 1,7 | Ozeanien |
| Mexiko | 110,0 | 1,6 | 893,4 | 1,6 | Lateinamerika |
| Türkei | 71,9 | 1,1 | 729,4 | 1,2 | Europa/Asien |
| Indonesien | 237,5 | 3,5 | 432,9 | 0,8 | Südostasien |
| Saudi-Arabien | 28,1 | 0,4 | 376,0 | 0,7 | Westasien |
| Südafrika | 48,8 | 0,7 | 282,6 | 0,5 | Afrika |
| Argentinien | 40,5 | 0,6 | 260,0 | 0,5 | Lateinamerika |
| G-20 | 4.385,7 | 65,5 | 48.213,1 | 88,3 | |

Durch die Wahl von Barack Obama zum Präsidenten der USA konnte zudem die für die Ära Bush charakteristische Politik der US-Alleingänge überwunden werden.

⁴ Bevölkerung (Bev) am 1. Juli 2008, Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2008; alle Prozentangaben sind bezogen auf weltweite Summen.

⁵ Angaben zur EU (die eine eigene Repräsentation in der G20 hat) einschließlich Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien. Diese Angaben sind aber für die Summenbildung natürlich nicht doppelt gezählt.

2. Weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft als Lösungsansatz

Die Weiterentwicklung des bewährten Modells der Sozialen Marktwirtschaft zur Idee der Ökosozialen Marktwirtschaft verdankt sich Impulsen aus Österreich (1989) und aus Deutschland (1990-94). Auf einer Konferenz der Europäisch-Demokratischen Union (EDU) im Jahre 1991 wurde diese Weiterentwicklung festgeschrieben.

Aufbauend auf diesen Ansätzen wurden insbesondere seit der Gründung des Ökosozialen Forums Europa im Jahr 2001 die Anstrengungen auf europäischer und internationaler Ebene intensiviert, um unser „Modell der Balance“ zwischen leistungsfähiger Wirtschaft, sozialer Solidarität und ökologischer Nachhaltigkeit – eben die Ökosoziale Marktwirtschaft – als ordnungspolitische Alternative bekannt zu machen.

Ein ganz bedeutsamer Schritt gelang im Jahr 2003 mit der Initiative: „Global Marshall Plan für eine weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft“, die sich in hohem Maß den Ideen Franz Josef Radermachers und den organisatorischen Initiativen Frithjof Finkbeiners verdankt.

Das Projekt „Global Marshall Plan“ bietet in Verbindung mit dem ordnungspolitischen Modell der Ökosozialen Marktwirtschaft eine einzigartige Symbiose:

- Durch eine völlig neue Form der Finanzierung – minimale Abgaben auf globale Kapitaltransfers, globale Transportsysteme und globalen Handel – können jene Mittel aufgebracht werden, um globale Gemeinwohlerfordernisse (wie z.B. die Millennium-Development-Goals der UNO) finanzieren zu können, ohne die staatlichen Budgets zusätzlich zu belasten oder den wirtschaftlichen Wettbewerb zu verzerren. Auch für die Konsumenten sind die vorgeschlagenen Finanzierungen praktisch nicht spürbar, weil die normalen Preisschwankungen ein Vielfaches betragen. Die Erfüllung notwendiger Voraussetzungen für die korrekte Abwicklung durch die Empfängerländer sowie die Einbindung des Erfahrungspotentials der in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Organisationen unter Koordination durch die UNO lassen erwarten, dass die zusätzlichen Mittel den bestmöglichen Erfolg – nämlich menschenwürdige Lebensbedingungen für alle Menschen – bringen werden.
- Der zweite strategische Ansatz der Initiative – Global Marshall Plan für eine weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft – unterscheidet sich grundlegend von anderen Vorhaben: Durch das

Angebot einer fairen und partnerschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit soll es den Staaten der „südlichen Hemisphäre“ ermöglicht werden, der Einführung ökologischer und sozialer Standards zuzustimmen, ohne Wettbewerbsnachteile befürchten zu müssen.

- Weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft bedeutet, dass in allen wichtigen globalen Institutionen und Vertragswerken (UNO, WTO, IWF, Weltbank) die gleichen ökologischen, sozialen und demokratischen Standards – und zwar jeweils gleich verpflichtend – eingeführt werden. Dadurch ergäbe sich die Chance auf eine wirklich funktionsfähige Global Governance unter Ausnutzung jener Einrichtungen, die es bereits gibt.

3. Der Global Marshall Plan – eine Initiative für eine neue Weltordnung

Die Global Marshall Plan Initiative wurde im Jahr 2003 durch VertreterInnen aus Politik, NGOs, Wissenschaft, Medien, Kultur und Wirtschaft – vorrangig aus dem deutschsprachigen Raum – als Netzwerk gegründet. Ihr Ausgangspunkt war die Forderung nach mehr globaler Solidarität und einer partnerschaftlichen, friedensfähigen und nachhaltigen Entwicklung der Menschheit. Im Laufe ihres Bestehens konnte die Initiative zahlreiche weitere Organisationen und Einzelpersonen aus aller Welt als UnterstützerInnen gewinnen. In Österreich wurden mittlerweile auch seitens der Landtage aller neun Bundesländer Beschlüsse zur aktiven Unterstützung auf Länderebene gefasst. Auch die derzeitige Bundesregierung bekundete in ihrem Arbeitsprogramm den Willen zur Unterstützung dieser Initiative. In Anlehnung an das als „Marshallplan“ bekannt gewordene European Recovery Program der Vereinigten Staaten in Folge des Zweiten Weltkrieges und eine Wortschöpfung des ehemaligen US-Vizepräsidenten Al Gore setzte es sich die Global Marshall Plan Initiative zum Ziel, „einen Beitrag gegen die immer bedrohlicher werdende Schieflage in der Entwicklung der Menschheit zu leisten“. Eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung soll nicht zuletzt Wohlstand für alle Menschen gewährleisten.

„Das Ziel der Global Marshall Plan Initiative ist eine Friedensstrategie für die Entwicklung der Menschheit auf der Grundlage von Gerechtigkeit, Solidarität, nachhaltiger Entwicklung sowie eines Dialogs zwischen Kulturen und Religionen, der auf Partner-

schaft, gegenseitigem Respekt, Einfühlungsvermögen und Geduld basiert“.⁶

Den Lebensraum für unsere Kinder zu erhalten ist die wichtigste Motivation der GründerInnen und MitarbeiterInnen dieser Initiative. Das Grundprinzip besteht in der geforderten gleichrangigen Behandlung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Themen. Der vorgeschlagene Weg heißt Ökosoziale Marktwirtschaft und ist als konstruktive Alternative zur neoliberalen Marktwirtschaft konzipiert. Die Bekämpfung von Armut, ungerechter Verteilung von Wohlstand sowie anderer globaler Bedrohungen – etwa des Klimawandels – stehen im Vordergrund. Die dahinterliegende Strategie besteht in der Verknüpfung von Entwicklungsfinanzierung mit sozialen und ökologischen Standards. Dabei geht es zunächst um die Umsetzung bestehender menschenrechtlicher Standards und bereits eingegangener internationaler Verpflichtungen. Eine weltweit gerechte Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums erachtet die Initiative dabei als unumgänglich. Armut, Hunger und die rücksichtslose Ausbeutung unserer natürlichen Umwelt haben – worauf ich bereits hinwies – strukturelle Ursachen.

4. Die fünf Bausteine des Global Marshall Planes

Die Kern-Forderungen der Global Marshall Plan Initiative umfassen fünf aufeinander bezogene Bausteine:

1. Die Verwirklichung der weltweit vereinbarten Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) der UNO:

Die konkrete Realisierung der von der internationalen Staatengemeinschaft bei der Vollversammlung der Vereinten Nationen im September 2000 beschlossenen Millennium Development Goals (MDGs) ist vorrangiges Anliegen der Global Marshall Initiative. Darin sehen wir einen ersten Schritt in Richtung einer gerechteren Weltordnung und nachhaltigen Entwicklung.

⁶ Global Marshall Plan Initiative (2007), 8.

2. Die Aufbringung von zusätzlichen 100 Mrd. US Dollar pro Jahr für Entwicklungszusammenarbeit:

Diese Zahl basiert auf einer Analyse der UNO, dem sogenannten Zedillo-Report, aus dem Jahr 2001, der von einer erforderlichen Summe von rund 50 Mrd. Dollar pro Jahr zur Umsetzung der MDGs ausging. Die Erreichung der Millenniums-Ziele ist seit Beginn an mit einem Diskurs über eine „globale Partnerschaft“ verknüpft. Neben einer Erhöhung der öffentlichen Gelder für Entwicklungszusammenarbeit auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens bis zum Jahr 2015 wurden seitens der Staatengemeinschaft auch weitere Maßnahmen größtenteils bereits zugesagt. So soll eine erweiterte Initiative für hochverschuldete Länder einen weiteren signifikanten Schuldenerlass ermöglichen. Des Weiteren wurde im Rahmen der WTO-MinisterInnen-Erklärung von Hongkong im Jahr 2005 der steuerfreie Zugang für Exporte aus den am wenigsten entwickelten Ländern in die Märkte der entwickelten Länder festgehalten. Die Umsetzung dieser Maßnahme findet sich aktuell auch in den Empfehlungen der UN-ExpertInnenkommission zur Wirtschafts- und Finanzkrise. Eine weitere Maßnahme ist die gezielte Förderung des Zugangs zu Medikamenten und Technologie. Nachdem zwei Drittel der Zeit verstrichen sind, fällt die Bilanz – nicht zuletzt angesichts der weltweiten Wirtschaftskrise – ernüchternd aus. Sogar die zugesagte Aufstockung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit ist in den meisten Industrieländern noch in weiter Ferne. Über die bisherigen Versäumnisse heißt es im aktuellen Millennium Development Goals Report:

„Even a sudden escalation of aid flows will not compensate for the failure to provide the continuous and predictable build-up in official development assistance that was implicit in their 2005 commitments“.⁷

3. Finanzierung durch Belastung globaler Transaktionen und des Verbrauchs von Ressourcen:

Da die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele nicht allein über die angestrebte Entwicklungszusammenarbeit möglich sein wird, setzt sich die Global Marshall Plan Initiative für die Aufbringung der erforderlichen Mittel über internationale Steuern und Abgaben ein – wie eine Finanztransaktionssteuer, sowie Umweltsteuern, wie eine

⁷ United Nations, Hg. (2008), 44.

Kerosinsteuer oder eine Flugticketabgabe. Neben der Mittelaufbringung kämen hier auch weiterführende soziale wie ökologische Steuerungseffekte zum Tragen: Wirtschaftliche Aktivitäten sind bislang nur unterproportional an der Aufbringung von Steuern beteiligt, belasten jedoch in der Regel überproportional die Umwelt.⁸

4. Global Governance – die Entwicklung eines Ordnungsrahmens für die Weltwirtschaft

„Die Überwindung des globalen Marktfundamentalismus und die Realisierung einer weltweiten Ökosozialen Marktwirtschaft soll durch Etablierung eines besseren Ordnungsrahmens der Weltwirtschaft im Rahmen eines fairen Weltvertrags ermöglicht werden.“⁹

International vereinbarte Umwelt- und Sozialstandards – wie die grundlegenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sowie jene, die in internationalen Umwelt- und Naturschutzabkommen festgeschrieben sind – sollen rasch und dauerhaft umgesetzt werden. Als gangbaren Weg schlägt die Global Marshall Plan Initiative eine Verknüpfung dieser Standards mit (Ko-)Finanzierungsprogrammen vor. Konkrete Vorschläge zur Frage einer globalen Governance-Architektur werden gegenwärtig im Rahmen der Initiative diskutiert.

5. Nachhaltige statt nachholende Entwicklung – für eine gerechte Entwicklungspolitik.

Der hier zugrunde liegende Entwicklungsbegriff geht über eine bloße Entwicklungszusammenarbeit hinaus und basiert auf einem grundlegenden strukturpolitischen Ansatz. Es geht um den Abbau politischer und wirtschaftlicher Entwicklungshemmnisse und den Aufbau einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zur Lösung globaler Fragen. Dies kann nicht ohne eine tiefgreifende Veränderung der herrschenden Besitz- und Machtverhältnisse umgesetzt werden. Eine gerechte partnerschaftliche Zusammenarbeit mit gestärkten Entscheidungsmöglichkeiten der Länder des Südens, die Förderung von Good Governance und Bekämpfung von Korruption sowie partizipative und basisorientierte Formen der Mittelverwendung sind dafür maßgeblich.

⁸ Global Marshall Plan Initiative (2007), 14-15.

⁹ Global Marshall Plan Initiative (2007), 16.

Dazu eine „Stimme aus dem Süden“:

„Um Frieden, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit zu erreichen, müssen wir eine Veränderung in drei Bereichen wagen:

1. Das Gebot der Nachhaltigkeit erfordert einen Wandel in der Beziehung zwischen Natur und Mensch, zwischen Ökologie und Ökonomie.
2. Das Gebot der Gerechtigkeit erfordert einen Wandel in der Beziehung zwischen Reichen und Armen, zwischen und innerhalb von Staaten.
3. Das Gebot des Friedens erfordert einen Wandel in der Beziehung zwischen verschiedenen Kulturen.

Ohne soziale, ökologische und ökonomische Sicherheit kann es keinen Frieden geben. Ein weltweiter Marshallplan muss ökologischen Raum für alle Spezies und Gesellschaften sichern, allen Kulturen politischen Raum schaffen und wirtschaftlichen Raum für alle Menschen schützen. Das ist die Agenda für Sicherheit in unsicheren Zeiten“.¹⁰

5. Die Krise als Chance

Als Menschheit sind wir derzeit mit einem neuen Phänomen konfrontiert: Erstmals erleben wir zeitgleich drei weltweite Krisen:

- eine Finanz- und Wirtschaftskrise
- eine Ressourcenkrise
- die Krise eines drohenden unkontrollierten Klimawandels.

Der deutsche Finanzminister Steinbrück sagte zur Begründung für das „Banken-Rettungspaket“ 2008: „Wenn es auf den Finanzmärkten brennt, dann muss gelöscht werden. Auch wenn es sich um Brandstiftung handelt. Danach müssen die Brandstifter allerdings gehindert werden, so was wieder zu machen. Die Brandbeschleuniger müssen verboten werden, und es muss für einen besseren Brandschutz gesorgt werden.“

Es stellt sich die Frage, ob die Regierungen ihre Lektion tatsächlich gelernt haben und ob sie zum „Sprung über den eigenen Schatten“ wirklich bereit sind, um in einem entschlossenen Miteinander

¹⁰ Shiva (2005).

den inhaltlichen Umbau der globalen Institutionen und faire Spielregeln für die Zukunft zu beschließen.

Aus der „Ideenwerkstatt“ der Global Marshall Plan Initiative verweise ich in diesem Zusammenhang auf das 2009 erschienene Buch von Dirk Solte. Er schlägt in diesem Buch einen „7-Punkte-Plan“ vor und sieht in der Weltfinanzkrise eine möglicherweise einmalige Chance, einen ersten wichtigen Schritt zur weltweiten Ökosozialen Marktwirtschaft zu tun.¹¹

6. Institutioneller Rahmen - Global Governance

Mittelfristig ist für die Bewältigung der globalen Herausforderungen im 21. Jahrhundert eine Weiterentwicklung der aus dem 19. Jahrhundert stammenden nationalstaatlichen Verfassungen in Richtung einer a) europäischen und b) weltweiten demokratischen Verfasstheit wünschenswert beziehungsweise für eine dauerhafte friedliche Entwicklung unverzichtbar.

In dem Zusammenhang verweise ich auf die Initiative zur Errichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei der UNO (online unter: www.unpacampaign.org).

Kurzfristig scheint es mir aber – wie bereits ausgeführt – möglich und machbar, mittels einer kohärenten inhaltlichen Neuausrichtung der bestehenden globalen Institutionen und Vertragswerke sowie deren harmonischer Verknüpfung zu einer praktikablen Global Governance im Sinne der Ziele des Global Marshall Plan für eine weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft zu gelangen. Dazu schreibt Franz Josef Radermacher:

„Der Global Marshall Plan bildet einen Ansatz, den weltweiten Nöten in systemischer Art und Weise zu begegnen. Er ist vielfach modifizierbar und gibt damit der Politik Raum für Aushandlungsprozesse. Zugleich ist er spezialisierbar. Aus direkter Betroffenheit, aus historischer Verantwortung und wegen der prinzipiellen Möglichkeiten und Interessenabsicherung besteht ein hohes Potenzial für einen allein von Europa getragenen ‚Marshallplan für Afrika‘, für den sich der deutsche Bundespräsident Horst Köhler einsetzt. Insgesamt wird deutlich: Der Global Marshall Plan ist so aufgebaut, dass die industrialisierten Länder im Norden ihre Zukunft während der kommenden Jahre sichern und ausbauen können.“

¹¹ Solte (2009).

Gleichzeitig öffnen sich sehr individuelle Entwicklungspfade für die ärmeren und die Schwellenländer. Die Elemente des Global Marshall Plan sind dabei nicht neu. Sie finden sich in vielen anderen Initiativen und Plattformen. Neu ist nur die Verknüpfung verschiedener Elemente in einem systemisch durchdachten Design. (...) Gemessen an den Chancen, die sich dabei auftun, ist die anstehende Investition in die Zukunft überschaubar und lohnend. Drohende weltweite Eskalationen können so vermieden werden¹².

7. „G-20“ – ein Hoffnungsschimmer?

Als „Weltbürger“ wünsche ich mir so rasch als möglich eine Art „Welt-Demokratie“ mit folgenden Grundprinzipien:

- Demokratische Legitimation aller Entscheidungsebenen von Gemeinde und Region über Staat und EU bis zur globalen Ebene.
- Gelebte Subsidiarität: Bestmögliche Gestaltung der Lebensbedingungen auf der jeweils untersten Ebene, aber unterstützendes (subsidiäres) Handeln der höheren Ebene, wenn die untere überfordert ist. Sehr oft erleiden wir derzeit eine „auf den Kopf gestellte“ Subsidiarität: Entscheidungen auf globaler oder EU-Ebene ohne ausreichende Transparenz und demokratische Mitentscheidungsmöglichkeit greifen unmittelbar und massiv in die Gestaltungsmöglichkeiten der unteren Ebenen ein, während den eigentlichen Aufgaben der höheren Ebenen, wie z.B. Schaffung fairer Rahmenbedingungen, nicht nachgekommen wird.
- Schaffung eines umfassenden und verbindlichen „Global Contract“ zur Sicherung der weltweiten Gemeingüter („Global Commons“):
 - Sicherstellung der Lebensgrundlagen in angemessener Weise für **alle** Menschen: Recht auf Nahrung, Recht auf Wasser, Recht auf Bildung, Recht auf Gesundheitseinrichtungen, Recht auf Arbeit, Recht auf Lebensraum.
 - Respektierung der Würde **jedes** Menschen.
 - Durchsetzung von Nicht-Diskriminierung.
 - Respektierung der Freiheit für Religionen, Kulturen und Lebensformen in Toleranz.

¹² Radermacher (2007).

Das sind Kernziele des Projektes Global Marshall Plan für eine weltweite Implementierung der Ökosozialen Marktwirtschaft.

Meine Annäherung an das Thema „Global Governance“ ist die des politischen Praktikers: Was ist in welchen Schritten machbar, welche Kompromisse oder Umwege müssen akzeptiert werden, um ein längerfristiges Ziel realisieren zu können? Wie können vorhandene Institutionen und Instrumente so reformiert und kohärent miteinander verknüpft werden, dass daraus eine funktionsfähige Global Governance-Struktur entsteht?

Die Bildung der „G-20“ kann ein wichtiger Schritt in Richtung globaler Gestaltung sein. Die fehlende demokratische Legitimation dieser Staatengruppe und die Demokratiedefizite bei einzelnen Mitgliedern der G-20 sind allerdings ein ernstes Problem. Trotzdem überwiegen die positiven Aspekte. Erstmals konnte eine breite Basis für die Erarbeitung globaler Strategien und eine breit aufgestellte Entscheidungsvorbereitung für Beschlüsse in der UNO, in der Welt handelsorganisation, im Internationalen Währungsfonds, in der Weltbank geschaffen werden. Allerdings wird sehr darauf zu achten sein, dass sich diese Gruppe nicht über die Interessen anderer Staaten beziehungsweise der Staatengemeinschaft hinwegsetzen kann. Daher ist die Vertiefung des Demokratisierungsprozesses in einzelnen Staaten und in den globalen Entscheidungsprozessen unabdingbar.

Diese Überlegungen unterstreicht ein Kommentar von Kurt Bayer, österreichischer Vertreter im Verwaltungsrat der EBRD (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung):

„Beim G-20-Treffen in Pittsburgh wurden Weichen gestellt, die in Richtung einer Neuordnung der globalen Steuerungsarchitektur („Governance“) für Wirtschaftspolitik gehen. Die G-20-Regierungschefs haben sich selbst zur neuen Steuerungsinstitution ernannt. Die G-20 sind zwar umfassender als die früher die Fäden ziehenden G-7/8. (...) Doch fehlen ihnen Entwicklungsländer, um alle Ländertypen zu umfassen und – schwerer wiegend – die Legitimation, im Namen aller zu sprechen. Zum anderen haben sie sich entschlossen, den gordischen Knoten der Vertretungsrechte in den sogenannten Bretton-Woods-Institutionen, das sind der Internationale Währungsfonds und die Weltbank, zu zerschlagen und zugunsten der Schwellen- und Entwicklungsländer zu verändern. Diese beiden Institutionen sind wichtig, da sie alle Länder der Welt umfassen und für die mittelfristige Balance der Weltwirtschaft und die Heranführung der Entwicklungsländer an die Industrieländer (Weltbank) verantwortlich sind. Beide Institutionen haben

während der Krise massiv an Bedeutung gewonnen. (...) Seit Jahren steht eine Stärkung von Stimm- und Vertretungsrechten der Entwicklungs- und Transitionsländer auf den Agenden dieser Institutionen. (...) Es geht vor allem darum, diese globalen Institutionen (...) aus der Einflussverteilung der Nachkriegszeit in jene des 21. Jahrhunderts zu führen – und damit den Veränderungen der letzten 70 Jahre Rechnung zu tragen“.¹³

Das G-20-Treffen in Pittsburgh Ende September 2009 brachte zwar nicht den großen Durchbruch zur Schaffung einer neuen globalen Finanzarchitektur – wie als Wunschtraum von vielen herbeigesehnt. Aber es ist Bewegung auf der Suche nach globalen Lösungen entstanden. Daher muss man jetzt alles tun, um in einigen besonders wichtigen Politikfeldern zu (Teil-)Ergebnissen zu kommen. Vorrangig erscheinen mir folgende Bereiche:

- Weitere Konkretisierung weltweit verbindlicher Regeln, Beobachtungs- und Kontrollsysteme für die globalen Finanzmärkte, wobei darauf zu achten ist, dass Banken sich wieder stärker auf ihre dienende Funktion der Unternehmensfinanzierung und der Finanzierung von Investitionen konzentrieren. Neue Regeln, wie zum Beispiel jene für die Eigenkapitalunterlegung, dürfen nicht dazu führen, dass spekulative Investments begünstigt werden und andererseits die Kreditvergabe an Unternehmen wegen höherer Eigenkapitalanforderungen benachteiligt wird.
- Verbot destruktiver Spekulation: Die verheerenden Auswirkungen hemmungsloser Spekulationen im Bereich der Finanzmärkte haben die Weltwirtschaft an den Rand des Ruins geführt. Der geradezu astronomische Einsatz von Steuergeldern zur Rettung des Bankensystems und zur Wiederbelebung der Konjunktur ist eine Riesen-Hypothek auf viele Jahre, die nur sehr schmerzhaft abzutragen sein wird. Hier rächt sich, dass praktisch alle Staaten und die Staatengemeinschaft gemäß der Ideologie des Marktfundamentalismus den Wildwuchs an Spekulation seit 20 Jahren ungehindert treiben ließen. Es klingt wie Hohn, wenn die Apologeten des freien Marktes nun argumentieren, bei der jetzigen Krise handle es sich nicht um Marktversagen, sondern um Politikversagen. Das klingt nach dem Motto: „Wer den Schaden hat, braucht für den Spott nicht zu sorgen.“ Aber nicht nur im

¹³ Bayer (2009), 21; siehe dazu auch Bayers Beitrag in diesem Band.

Bereich der Finanzmärkte wirkt hemmungslose Spekulation de-saströs: Für Milliarden von Menschen noch existenzgefährdender sind destruktive Spekulationen in den Bereichen Nahrungsmittel, Energie und Rohstoffe. Daher wird sich die Staatengemeinschaft dazu durchringen müssen, Vorkehrungen gegen unverantwortliche Spekulationsvorgänge zu treffen. Das gilt ganz besonders für die Verquickung zwischen problematischen Finanzierungsinstrumenten, fragwürdigen Investoren und die Abwicklung über Steueroasen ohne Bilanzierungsregeln und Finanzaufsicht – noch dazu, wenn die Spekulation sich lebensnotwendiger Güter bemächtigt. Nicht alles darf der Spekulation an Börsen überlassen werden!

- Verbot von Steueroasen: Die über Jahrzehnte ungehinderte Entwicklung von „Offshore-Plätzen“ – frei von Steuerpflicht und den in regulären Staaten bestehenden Transparenz-, Bilanzierungs- und Kontrollmechanismen – hat sich zu einem „Krebsgeschwür“ ausgewachsen. Das führte zu massiven Steuerausfällen in einzelnen Staaten sowie zu Wettbewerbsverzerrungen, vor allem aber zu massiven Schäden für die ärmeren Länder. Nach Schätzungen von „Tax Justice Network“ waren im Jahr 2008 etwa 11.500 Milliarden Dollar in Steueroasen geparkt; erlitten die USA einen Steuerausfall von 100 Milliarden und die EU sogar von 250 Milliarden Dollar. Das Schlimmste: Den Entwicklungsländern entstand ein Schaden in Höhe von 800-900 Milliarden Dollar, weil etwa die Hälfte des Welthandels fiktiv über Steueroasen abgewickelt wurde. Getrieben von der eigenen Not haben einzelne Finanzminister begonnen, der Steuerflucht auf die Schliche zu kommen. Die Staatengemeinschaft insgesamt agiert aber nach wie vor viel zu wenig entschlossen im Sinne einer gemeinsamen Strategie – siehe die Geplänkel um die Verteidigung des Bankgeheimnisses. Das Mindeste wäre – ähnlich der Meistbegünstigungsklausel im Welthandel – die Einführung eines verpflichtenden und lückenlosen multilateralen Meldesystems sowie die Pönalisierung von Transaktionen in beziehungsweise von Steueroasen. Erste Ansätze für konkretes Handeln sind sowohl bei den Beratungen der G-20 und des Internationalen Währungsfonds als auch bei den Konferenzen der Finanzminister erkennbar. Es geht darum, dieses „Krebsübel“ endlich systematisch auszumerzen. Für mich ist ermutigend, dass sich der Präsident der Wirtschaftskammer Österreichs und Vorreiter

für eine „Global Chamber Platform“, Christoph Leitl, seit Jahren für das Austrocknen von Steueroasen und die Einführung einer Finanztransaktionsabgabe (FTT) ausspricht – völlig im Sinn der Logik eines fairen Wettbewerbs. Warum sind dann Regierungen immer noch so zögerlich?

- Rasche Einführung einer weltweiten Abgabe auf Kapitaltransfers: Noch unverständlicher als beim Thema Steueroasen ist die Lethargie der Staatengemeinschaft bezüglich Einführung einer weltweiten Abgabe auf Kapitaltransfers. Angesichts der unermesslichen Belastungen, welche durch die Finanzmarktkrise für die reale Wirtschaft, für Unternehmen und Arbeitnehmer – ganz besonders aber für die Staatshaushalte – entstanden sind, ist es unbegreifbar, dass die am ehesten auf der Hand liegende Finanzierungsquelle von der Politik geradezu provokant ignoriert wird. In Österreich sprechen sich – erfreulicherweise in einem All-Parteien-Konsens – Regierung und Nationalrat für die rasche Einführung einer Finanztransaktionsabgabe zumindest auf Ebene der EU aus. Frankreich und Belgien haben schon vor Jahren in ihren Parlamenten „Vorratsbeschlüsse“ für eine Finanztransaktionsabgabe gefasst. Auch in Deutschland beginnt die Diskussion. Völlig ablehnend verhielt sich bisher die EU-Kommission: „(...) Einer Einführung einer solchen Steuer steht die Kommission aus ökonomischen und auch rechtlichen Überlegungen kritisch gegenüber. (...) Die Steuer könnte die Kapitalkosten für Unternehmen erhöhen und damit dringend benötigte Investitionen verteuern.“ (Antwort von EU-Kommissar Kovács auf eine parlamentarische Anfrage der EU-Abgeordneten Ulrike Lunacek im Sept. 2009). Die mangelnde Ernsthaftigkeit dieser Argumentation wird durch ein Zahlenbeispiel von Wirtschaftskammerpräsident Leitl verdeutlicht: Bei Kapitaltransfers in Höhe von 13.000 Milliarden Dollar pro Tag brächte eine Abgabe in Höhe von lediglich 0,02 Prozent (!) allein innerhalb der EU Einnahmen in Höhe von 120 Milliarden Euro pro Jahr! Das entspricht beinahe dem derzeitigen Gesamtbudget der EU. Die Kosten für eine Transaktion in Höhe von 10.000 Euro beliefen sich auf lächerliche 2 Euro! Es wäre daher dringend notwendig, dass sowohl seitens des EU-Parlaments wie auch seitens der Mitgliedsstaaten die im Jahr 2010 neu bestellte EU-Kommission beauftragt wird, unverzüglich konkrete Vorschläge für eine Finanztransaktionsabgabe auf den Tisch zu legen. Klug konstruiert,

könnte eine weltweite Finanztransaktionsabgabe sowohl für die Finanzierung globaler Erfordernisse (Millennium-Entwicklungsziele, Klimastrategie) als auch zur Eigenmittelaufbringung für das EU-Budget und – zu einem geringeren Teil – als neue Einnahmequelle für die Sanierung des staatlichen Budgets eingesetzt werden.

- Beschluss einer weltweiten Klimastrategie: Die Hoffnungen auf einen Durchbruch für eine verbindliche weltweite Klimastrategie bei der „Kopenhagen Klimakonferenz“ im Dezember 2009 haben sich leider nicht erfüllt. Nur mühsam konnten sich die 192 Staaten zu allgemeinen Absichtserklärungen durchringen – und selbst diese wurden von den Konferenzteilnehmern nur „zur Kenntnis genommen“. Immerhin bekannten sich alle zum Ziel, die Erderwärmung auf 2° C zu begrenzen. Aus den bis 31. Jänner 2010 an die UNO gemeldeten freiwilligen Reduktionszielen der einzelnen Staaten ergäbe sich nach Einschätzung der Klimaforscher allerdings bis 2100 ein Temperaturanstieg um 3,5 °C! Das würde einen Anstieg des Meeresspiegels um 1 Meter (!) und damit das Aus für einzelne Inselstaaten und Küstenregionen sowie die Städte Kairo, Bangladesch und Venedig bedeuten und wegen großflächiger Dürre zu einer Massenflucht aus Afrika führen. Dazu darf es einfach nicht kommen! Daher muss aufbauend auf dem unbefriedigenden Ergebnis weitergearbeitet werden. Bonn und Mexiko sind im Jahr 2010 die nächsten Etappen. Kopenhagen hat gezeigt: Weltweiter Klimaschutz ist ohne soziale Gerechtigkeit nicht machbar! Wenn jedes Land, jede Gruppe, jede Lobby jeweils nur die eigenen egoistischen Ziele gegen die anderen durchsetzen will, dann ist ein Scheitern vorprogrammiert. Kopenhagen kann eine Chance sein, wenn daraus die richtigen Lehren gezogen werden. Das Konzept Global Marshall Plan für eine weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft zeigt – einen gemeinsamen Willen der Staatengemeinschaft vorausgesetzt – wie im Rahmen der gegebenen Strukturen weltweiter Klimaschutz realisiert werden könnte.
- Start einer neuen WTO-Verhandlungsrunde: Die „Doha-Runde“ für Handel und Entwicklung hat nicht den erhofften Durchbruch gebracht. Daher wäre es sinnvoll, diese Runde mit dem erreichbaren „kleinsten Nenner“ abzuschließen. Danach bestünde die Chance – auch angesichts der neuen Diskussionsplattform im Rahmen der G-20 – ein zukunftsorientiertes Verhandlungs-

mandat für eine neue Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation zu definieren. Dieses Mandat könnte sich an den Prinzipien des Global Marshall Plan für eine weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft orientieren: Faire Handelsbedingungen und Ko-finanzierung für die Entwicklungs- und Schwellenländer einerseits; schrittweise Implementierung weltweit verbindlicher Sozial- und Umweltstandards – auch im Regelwerk der WTO – andererseits. Dabei wäre auf den Gleichklang mit anderen globalen Vereinbarungen – wie etwa im Rahmen der UNO sowie in anderen Vertragswerken – zu achten. Das Ziel: Die WTO soll von einem Instrument für einseitigen Freihandel ohne ausreichende Rahmenbedingungen für Umwelt und Soziales zu einem Instrument für faire weltweite Handels- und Wirtschaftsbeziehungen umgebaut werden.

Von den meisten dieser wichtigsten Politikfelder für eine zukunftsfähige globale Strategie ist man in den Beratungen auf globaler Ebene noch ziemlich weit entfernt. Nach wie vor ist der Dissens in vielen Detailfragen größer als der Konsens. Aber nach Jahren des Rückschritts, der provokanten Alleingänge und der Kriegsstrategie ist durch den neuen US-Präsidenten sowie das Engagement von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Staatspräsident Nicolas Sarkozy Bewegung entstanden, die zu Hoffnung Anlass gibt. Dieses Pflänzchen der Hoffnung gilt es mit allen Mitteln zu stärken. Dazu ist vor allem auch die Zivilgesellschaft mit ihren vielfältigen Gruppierungen und Initiativen aufgerufen.

Das „Ende des Unilateralismus“ und eine „neue Ära der Kooperation“ forderte Präsident Barack Obama in seiner Rede am 23. September 2009 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen. „Jetzt ist es Zeit für uns alle, unseren Teil der Verantwortung zu übernehmen für eine globale Antwort auf die globalen Herausforderungen“, rief Obama den 192 Mitgliedsstaaten der UNO zu.

Für die Wahrnehmung dieser globalen Verantwortung ist nach meiner Auffassung auch eine tiefgreifende Reform der UNO notwendig. Die bestehenden Entscheidungsabläufe entsprechen den Machtstrukturen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und widersprechen daher den politischen Realitäten und Kräfteverhältnissen im 21. Jahrhundert. Vor allem das lähmende Vetorecht im UN-Sicherheitsrat gehört dringend geändert. Überlegenswert ist auch die Anregung der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel, ähnlich

dem Sicherheitsrat auch ein entscheidungsbefugtes Spitzengremium für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltfragen in der UNO einzurichten.

Die Chance ist nun gegeben, einen beachtlichen Schritt in Richtung einer funktionsfähigen Global Governance zu machen. Möglicherweise handelt es sich um ein kurzes Zeitfenster. Umso mehr gilt es, die Zeit zu nützen.

„Es ist eine Zeit gekommen, in der wir uns auf gemeinsame Menschheitsaufgaben verständigen und uns an sie binden können. Jetzt erkennen alle: Wir brauchen Ordnung in der Globalisierung, anerkannte Regeln und effektive Institutionen. Diese Ordnung muss dafür sorgen, dass globale öffentliche Güter wie internationale Finanzstabilität, Begrenzung der Erderwärmung und die Gewährleistung freien, fairen Handels gemeinsam definiert und bereitgestellt werden. Es geht um unsere Verantwortung für globale Solidarität. Es geht um die unveräußerliche Würde aller Menschen. Es geht um eine Weltwirtschaft, in der Kapital den Menschen dient und nicht Herrscher über die Menschen werden kann. Begreifen wir den Kampf gegen Armut und Klimawandel als strategische Aufgaben für alle. (...) Der Kampf gegen die Armut und der Kampf gegen den Klimawandel müssen gemeinsam gekämpft werden. (...) Wir brauchen als Weltgemeinschaft ein gemeinsames, verbindendes Ethos. Wir müssen uns auf Werte verständigen, die wir alle teilen und deren Missachtung die Gemeinschaft nicht dulden wird. Das Grundprinzip lautet: Wir wollen andere in Zukunft nur so behandeln, wie wir selbst behandelt werden wollen“.¹⁴

Literatur

- Bayer, Kurt (2009): „Der Umbau der Finanzwelt“, in: *Der Standard*, 5. Oktober 2009, 21.
- Brandstaller, Trautl (2004): „Globalisiert den europäischen Wohlfahrtsstaat“, in: *Österreich 2005 – Das Lesebuch zum Jubiläumsjahr*. St. Pölten/Salzburg: Residenz Verlag, 139-142.
- Global Marshall Plan Initiative (2007): *Bring die Welt in Balance durch eine Ökosoziale Marktwirtschaft: Ein Projekt der Hoffnung*. Hg. vom Ökosozialen Forum Europa, Wien.
- Köhler, Horst (2009): *Die Glaubwürdigkeit der Freiheit*. Berliner Rede, 24. März.
- Radermacher, Franz Josef (2004): *Global Marshall Plan – Ein Planetary Contract*. Wien: Ökosoziales Forum Europa.

¹⁴ Köhler (2009).

- Radermacher, Franz Josef (2007): *Welt mit Zukunft – Überleben im 21. Jahrhundert*. Hamburg: Murmann Verlag.
- Solte, Dirk (2009): *Weltfinanzsystem in Balance – Die Krise als Chance für eine nachhaltige Zukunft*. Berlin: Terra Media Verlag.
- Shiva, Vandana (2005): „Ein globaler Marshallplan, damit unser Planet überlebt“, in: *Impulse für eine Welt in Balance*. Hamburg: Global Marshall Plan Initiative.
- United Nations, Hg. (2008): *Millenium Development Goals Report*. New York.

Namensregister

A

Ansell, Christopher K. 16, 36
Aslund, Anders 24, 36

B

Bagehot, Walter 148, 149, 150,
176
Bayer, Kurt 9, 183, 188, 189, 208,
209, 255, 256, 261
Beck, Ulrich 220, 240
Bendiek, Annegret 79, 84, 85, 89,
90
Bofinger, Peter 171, 176
Boulding, Kenneth 120, 144
Bradford, Colin 194, 201, 209
Brandstaller, Trautl 244, 261
Breitmeier, Helmut 131, 144
Brunner, Otto 51, 91
Byers, Michael 90

C

Cameron, Fraser 73, 90
Conze, Werner 51, 91
Coudenhove-Kalergi, Richard 12,
36, 94
Czempiel, Ernst Otto 43, 63, 90

D

Dabrowski, Marek 24, 36
De la Serre, François 65, 91
de Vattels, Emer 52
Deitelhoff, Nicole 138, 144
Di Pama, Giuseppe 36
Dörr, Oliver 55, 91
Duchêne, Francois 47, 91

E

Ehrhardt, Hans-Georg 49, 75, 91
Emmerich-Fritzsche, Angelika
137, 144
Engels, Wolfram 164, 176

F

Ferdowski, Mir A. 139, 144, 145
Fischler, Franz 224, 240

Freiburghaus, Dieter 79, 91
Freudenschuß-Reichel, Irene 209
Friedman, Milton 161, 162
Friedman, Thomas L. 117, 144
Fues, Thomas 201, 209

G

Galtung, Johan 48, 91
Geremek, Bronislaw 13, 36
Gilpin, Robert 128, 144
Gordon, Philip H. 82, 91
Griffin, Keith 186, 203, 209
Griffith-Jones, Stephanie 188, 209
Gründer, Karlfried 51, 92

H

Haager, Wolfgang 47, 91
Habermas, Jürgen 144, 182, 209
Harmsen, Robert 33, 36
Helleiner, Gerald Karl 195, 209
Hix, Simon 29, 30, 36
Hobe, Stephan 120, 144
Holl, Karl 51, 91

I

Ismayr, Wolfgang 36
Issing, Otmar 158, 162, 163, 172,
176

J

Jaberg, Sabine 49, 91
Jachtenfuchs, Markus 144
Jopp, Mathias 80, 82, 91

K

Kagan, Robert 233, 240
Kaldor, Mary 198, 209
Kaul, Inge 186, 188, 209
Keohane, Robert O. 43, 91
Kerber, Wolfgang 155, 156, 157,
176
Knodt, Michèle 127, 144
Köhler, Horst 253, 261
Kohnstamm, Max 47, 91
Koller, Peter 144

Koselleck, Reinhart 51, 91
 Kovacic, William E. 190, 209
 Kramer, Heinz 79, 85, 89, 90
 Kreide, Regina 138, 144
 Kreppel, Amie 30, 36
 Küblböck, Karin 189, 209
 Küng, Hans 145

L

Lay, Rupert 165, 176
 Lehmkuhl, Ursula 124, 145
 Leibfried, Stephan 121, 145
 Leijonhufvud, Axel 160, 176
 Lijphart, Arend 15, 36
 Lindberg, Leon N. 77, 91
 Linder, Wolf 15, 36
 Linn, Johannes 194, 201, 209
 Lipgens, Walter 45, 92

M

Magnette, Paul 31, 36
 Manners, Ian 69, 92
 Maull, Hanns W. 49, 75, 92
 Maurice, Charles 42, 92
 Menk, Thomas Michael 58, 92
 Moravcsik, Andrew 18, 19, 37
 Müller, Harald 194, 197, 198, 209

N

Neisser, Heinrich 13, 37
 Niederberger, Andreas 138, 144
 Nolte, Georg 90
 Noury, Abdul G. 36
 Nye, Joseph S. 43, 91

O

Oudenaren, John van 13, 18, 20,
 25, 37

P

Papst Benedikt XVI. 178, 189
 Patinkin, Don 180, 209
 Pech, Helmut 9, 166, 170, 176
 Pelinka, Anton 9, 17, 33, 37, 212,
 224, 237, 240
 Pijpers, Alfred 65, 91
 Plasser, Fritz 37
 Pollak, Johannes 18, 20, 28, 31, 37

Q

Quijano, Anibal 126, 144

R

Radermacher, Franz Josef 247,
 253, 254, 261, 262, 268
 Regelsberger, Elfriede 65, 91
 Reischle, Julian 176
 Rice, Condoleezza 221, 240
 Rill, Bernd 154, 155, 176
 Rinke, Bernhard 49, 92
 Rischard, Jean-François 202, 204,
 205, 209
 Risse, Thomas 124, 145
 Rittberger, Volker 127, 145
 Ritter, Joachim 51, 92
 Riuke, Bernhard 49, 91
 Roger, Scott 172, 176
 Roland, Gérard 36
 Roland, Peter 108
 Röttgers, Kurt 51, 92
 Rupnik, Jacques 36
 Russet, Bruce 234, 240

S

Schächter, Andrea 176
 Scharpf, Fritz W. 81, 92
 Scheingold, Stuart A. 77, 91
 Schlotter, Peter 80, 82, 91
 Schneekener, Ulrich 121, 145
 Schneider, Heinrich 9, 86, 92, 121,
 145, 212, 214, 217, 240
 Scholz, Fred 126, 145
 Schorlemer, Sabine von 138, 145
 Schwarzenberger, Georg 43, 92
 Senghaas, Dieter 9, 45, 92, 119,
 123, 130, 132, 140, 144, 145,
 212, 213, 214, 217, 224, 240
 Shiva, Vandana 252, 262
 Slominski, Peter 18, 20, 31, 37
 Smith, Adam 152
 Smith, Michael E. 32, 37
 Solte, Dirk 253, 262
 Spiering, Menno 33, 36
 Stiglitz, Joseph 181, 189, 196, 201,
 209
 Streissler, Erich 152, 162, 176

T

Telò, Mario 35, 37

Theurl, Theresia 168, 176

Thompson, Michael 194, 210

V

Van den Bergh, Roger 155, 156,
157, 176

Varwick, Johannes 63, 92

Veit, Otto 148, 176

Verweij, Marco 210

W

Waldmann, Jörg 49, 91

Wessels, Wolfgang 65, 91

Wolter, Detlev 136, 145

Z

Zürn, Michael 121, 145

Über die Autoren

Kurt BAYER, dzt. Board Director bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung in London, zuvor in leitender Position im Bundesministerium für Finanzen, im Verwaltungsrat der Europäischen Investitionsbank und der Weltbank; 25 Jahre im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung; Studien in Graz (Dr. jur. 1966), Bologna (International Relations 1967), University of Maryland, USA (Volkswirtschaft, M.A. 1970, Ph.D. 1971); zahlreiche Publikationen.

Herwig BÜCHELE, em. Prof. für Christliche Gesellschaftslehre der Theologischen Fakultät der Universität Innsbruck; Mitglied der Gesellschaft Jesu; Dekan von 1995-1999.

Helmut PECH, geb. 1940, Dkfm. Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Ökonomie der Hochschule für Welthandel in Wien, Vortragender der Volkswirtschaftlichen Gesellschaften, Univ. Lektor, Wirtschaftspublizist und Verfasser zahlreicher Publikationen zu wirtschafts- und währungspolitischen Themen; Chefökonom der Österreichischen Nationalbank a. D.

Anton PELINKA, seit 2006 Professor of Nationalism Studies and Political Science, Central European University, Budapest; bis 2006 o. Prof. für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck. Wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Konfliktforschung, Wien. Arbeitsgebiete: Demokratietheorie, Vergleich politischer Systeme.

Heinrich SCHNEIDER, war als Professor an in- und ausländischen Universitäten tätig – lange Zeit in Wien, auch als erster Inhaber des „Jacques-Delors-Lehrstuhls“ für Europastudien am Universitätenverbund ALMA (Aachen-Lüttich-Maastricht) –, ist Ehrenvorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik (Berlin), Ehrenmitglied der Österr. Gesellschaft für Europaforschung (ECSA Austria), seit 1978 Herausgeber der Vierteljahresschrift „Integration“. Sein Schriftenverzeichnis umfasst insgesamt 580 Publikationen, darunter 50 Monographien und von ihm herausgegebene Sammelbände.

Dieter SENGHAAS, Prof. Dr. Dr. h.c., Professor für internationale Politik und internationale Gesellschaft, insbesondere Friedens-, Konflikt- und Entwicklungsforschung an der Universität Bremen, seit 2005 Senior Fellow am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) / Universität Bremen. Schwerpunkte: Friedensforschung; Militärstrategie; Rüstungs-

dynamik; Rüstungskontrolle; Abrüstungsforschung; Dritte Welt; Gewaltproblematik; Analyse von internationalen Konfliktformationen; Zivilisierungsproblematik und Friedenstheorie; europäische und weltpolitische Entwicklungen nach dem Ost-West-Konflikt; Entwicklungsforschung; Friedensproblematik in klassischer Musik.

Josef RIEGLER, Dipl.Ing., Dr.h.c. (Universität für Bodenkultur, Wien); Agrarexperte und Politiker. Abgeordneter zum Nationalrat und Agrarsprecher der ÖVP; Landesrat („Minister“) in der Landesregierung des Bundeslandes Steiermark, Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Vizekanzler der Republik Österreich, Bundesparteiohmann der ÖVP, Generalanwalt-Stv. des Österreichischen Raiffeisenverbandes und Obmann der Raiffeisenlandesbank Steiermark; Gründer und langjähriger Präsident des Ökosozialen Forums Österreich und Europa; mit Franz Josef Radermacher Gründer der Initiative „Global Marshall Plan für eine weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft“; Begründer des Modells „Ökosoziale Marktwirtschaft“.

Wolfgang WOLTE, Dr., Botschafter i.R.; im österreichischen Diplomatischen Dienst 1955-1996; seit 1997 Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, Mitglied des Vorstandes und des Wirtschaftswissenschaftlichen Beirates, Mitglied von „Team Europe“ der EU-Kommission.

Die Publikationsreihe Edition Weltordnung – Religion – Gewalt ist der interdisziplinären Auseinandersetzung mit der politisch wichtigen Frage des Verhältnisses von Religion und Gewalt angesichts einer sich globalisierenden Welt verpflichtet. Die Autor(inn)en teilen einerseits den Anspruch, Stellung zu den drängenden sozialen und politischen Problematiken der Gegenwart zu beziehen, insbesondere zu der Frage nach einem friedlichen Zusammenleben in einem religiös und weltanschaulich pluralen Europa, und versuchen andererseits diese Fragen in ihrem historischen Entstehungskontext zu verstehen.



Edition Weltordnung – Religion – Gewalt 1

Wolfgang Palaver, Andreas Exenberger, Kristina Stöckl (Hg.)

Aufgeklärte Apokalyptik: Religion, Gewalt
und Frieden im Zeitalter der Globalisierung

2007, brosch., 448 Seiten
ISBN 978-3-902571-41-0
€ 27,50

Band 1 versammelt Analysen und Kontroversen zum Thema Religion und Gewalt in Hinblick auf die Herausforderungen, die durch technologische Entwicklungen, wirtschaftliche Globalisierung und zivilisatorischen Wandel entstehen.

Mit Beiträgen von Aleida Assmann, Jörg Becker, Mariano Delgado, Wolfgang Dietrich, Jean-Pierre Dupuy, Andreas Exenberger, Wilhelm Guggenberger, Simon Hartmann, Hartmann Hinterhuber, Rüdiger Lohker, Wolfgang Palaver, Robert Rebitsch, Willibald Sandler, Raymund Schwager, Roman Siebenrock, Petra Steinmair-Pösel, Kristina Stöckl und Claudia von Werlhof.



Edition Weltordnung – Religion – Gewalt 2

Wolfgang Palaver, Roman Siebenrock, Dietmar Regensburger (Hg.)

Westliche Moderne, Christentum und Islam.
Gewalt als Anfrage an monotheistische Religionen

2008, brosch., 296 Seiten
ISBN 978-3-902571-59-5
€ 21,90

Band 2 untersucht das Verhältnis von Monotheismus und Gewalt im Blick auf die Frage der Säkularisierung und des multikulturellen Zusammenlebens in Europa. Die einzelnen Beiträge beleuchten dieses Problemfeld unter besonderer Berücksichtigung von Christentum und Islam und stellen dabei jeweils historische, systematische oder praktisch-politische Gesichtspunkte und Fragen in den Vordergrund.

Mit Beiträgen von Arnold Angenendt, Ednan Aslan, Sibylle Auer, Elisabeth Dörler, Werner Ernst, Hanna-Barbara Gerl-Falkovitz, Otto Kallscheuer, Jürgen Manemann, Andreas Oberprantacher, Wolfgang Pallaver, Karl Prenner, Matthias Scharer, Thomas Scheffler und Roman Siebenrock.



Edition Weltordnung – Religion – Gewalt 3

Werner W. Ernst (Hg.)

Liebe im Zeichen von Lieblingliteratur
Einstellungen zur zwischenmenschlichen Liebe an Hand von Lieblingstexten und/oder Lieblingstheorien

2009, brosch., 182 Seiten
ISBN 978-3-902719-08-9
€ 15,90

Band 3 versucht an Hand von Lieblingliteratur Einstellungen zur zwischenmenschlichen Liebe zu gewinnen. So lässt Dostojewski beispielsweise seinen Richter sagen, dass er schuldiger sei als der Verbrecher, da es ihm bislang noch nicht gelungen ist, Verbrechen zu vermeiden. Dieser Gedanke hat für alle Menschen, Generationen, Gesellschaften, Ethnien und Staaten Gültigkeit und könnte die drohende Globalisierung von Vernichtung verhindern.

Mit Beiträgen von Gianluca Crepaldi, Werner W. Ernst, Peter Fuchs, Andreas Kriwak, Andrea Kronberger, Andreas Oberprantacher, Thomas Pröll, Ulrich Wörz und Simon Zangerle.



Edition Weltordnung – Religion – Gewalt 4

Wilhelm Guggenberger, Dietmar Regensburger, Kristina Stöckl (Hg.)

Politik, Religion und Markt: Die Rückkehr der Religion als Anfrage an den politisch-philosophischen Diskurs der Moderne

2009, brosch., 276 Seiten
ISBN 978-3-902719-14-0
€ 21,90

Band 4 gibt einen Überblick über zentrale Problemstellungen in der Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von Religion und Sozialwissenschaften einerseits, und den spannungreichen Beziehungen zwischen Religion, Politik, Wirtschaft und struktureller wie offener Gewalt andererseits. Die Aufsatzsammlung empfiehlt sich als Einführung für Studierende in gleichem Maße wie für ein interessiertes Fachpublikum.

Mit Beiträgen von Frank Adloff, Emil Brix, José Casanova, Andreas Exenberger, Wilhelm Guggenberger, Gerhard Larcher, Walter Reese-Schäfer, Dietmar Regensburger, Harald Stelzer, Kristina Stöckl, Evert van der Zweerde, Harald Wydra.



Edition Weltordnung – Religion – Gewalt 5

Ulrich Pallua, Adrian Knapp und Andreas Exenberger (Hg.)

(Re) Figuring Human Enslavement:
Images of Power, Violence and Resistance

2009, brosch., 256 Seiten, engl.
ISBN 978-3-902719-09-6
€ 21,90

Band 5 widmet sich dem Thema Sklaverei, stellt es in Zusammenhang mit Macht, Gewalt und Widerstand. Die Aufsätze des Sammelbandes untersuchen bislang weitgehend unerforschte literarische, künstlerische, historische und pädagogische Ansätze und zeichnen ein erschütterndes Bild der Sklaverei in Vergangenheit und Gegenwart.

Mit Beiträgen von Marcus Belben, Sean Creighton, Franca Dellarosa, Judith Jennings, Adrian Knapp, Angela M. Leonard, Daniel Livesay, Helen Mears, Ulrich Pallua and Arno Sonderegger.