

## **Grundwerte für eine gerechte Weltordnung**

### **Eine Denkschrift der Grundwertekommission der SPD zur internationalen Politik**

#### **Vorwort des Herausgebers**

#### **Einleitung**

#### **(1) Zum Stellenwert internationaler Politik in der SPD**

#### **(2) Grundwerte und sozialdemokratische internationale Politik**

Die globale Geltung von Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität  
Orientierungen für sozialdemokratische Politik in der globalisierten Welt:

*Menschenrechte*

*Grundfähigkeiten*

*Globale öffentliche Güter*

Die Verbindlichkeit der Grundwerte und Perspektiven für den Dialog der Kulturen

#### **(3) Der internationale Handlungsrahmen**

Globale Interdependenz

Globale Herausforderungen und Chancen

Das System der internationalen Beziehungen

Weltpolitische Dominanzen

*Die neoliberale Weltmarktökonomie*

*Die politische Suprematie der Vereinigten Staaten*

*Westliche Wertegemeinschaft*

Europa als weltpolitischer Akteur

Global Governance

#### **(4) Grundsätze einer internationalen Politik in globaler Verantwortung**

Für ein neues Paradigma der internationalen Beziehungen

Die Verantwortung Deutschlands im internationalen System

*Friedenspolitik und europäische Verantwortung*

*Das Nordatlantische Bündnis*

*Gesamteuropäische Verantwortung: Europarat und OSZE*

*Die Europäische Union*

Grundsätzliche Weichenstellungen für die deutsche internationale Politik

*Vorrang für die Integration Europas*

*Besondere Verantwortung für die Nachbarschaft Europas*

Ausbau der globalen Partnerschaften

*Die Transatlantische Partnerschaft*

*Regionale Entwicklungspartnerschaften*

*Eine globale politische Ordnung*

Gerechter Frieden und Gemeinsame Sicherheit: Für ein multipolares System  
und eine faire Weltwirtschaftsordnung

## **Vorwort des Herausgebers**

Es ist schon fast unvermeidlich geworden, beim Blick auf die Welt und die Weltordnung des 21. Jahrhunderts mit dem 11. September 2001 zu beginnen. Was es bedeutet, die Zukunft aus einem Ereignis heraus zu lesen, das alle Welt tief erschreckt hat, welche Ideen und Interessen, welche Ängste und Reaktionen aus dieser Perspektive für unser Weltbild bestimmend werden - darüber nachzudenken haben wir gerade erst begonnen. Den Einbruch gewalttätiger Konflikte in unsere westliche Normalität allgemeiner Sicherheit vor Krieg und Armut verbinden wir nun mit dem 11. September. Das entspricht der weltweiten Aufmerksamkeit, die dieser Terrorakt erzeugt hat. Die Betroffenheit, der wir uns auch in Europa nicht entziehen können, ist insofern gerechtfertigt, als wir erkennen müssen, dass keine neuen Mauern uns vor den Problemen der globalen Wirklichkeit abschirmen können. Der Schock könnte heilsam sein.

Der nüchterne Blick auf die Realitäten dieser Welt ist unaufschiebbar. Die Hoffnung, dass nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation eine friedliche, durch Demokratie und wachsenden Wohlstand gekennzeichnete Zukunft anbrechen würde, hat sich nicht bestätigt. Beschleunigter technischer Wandel, eine immer stärkere Globalisierung der Wirtschaft und des kulturellen Austauschs haben zwar Wohlstandsgewinne in Teilen der Gesellschaft und der Welt erbracht, andere aber in wachsendem Maße davon ausgeschlossen. Die globalen sozialen Frage, die sich uns etwa in Form armutsbedingter Migration stellt, oder die ökologische Frage, die sich durch vermehrte Klimakatastrophen ankündigt, gehören bereits zu unserer Wahrnehmung vom Zustand unserer Welt. Die Wiederkehr des Krieges als Mittel der Politik, der Rückgriff auf militärische Lösungen, ist - selbst als „ultima ratio“ – Ausdruck des Versagens einer Weltordnung, die dazu da wäre, Gewalt aus den internationalen Beziehungen zu verbannen.

Noch stehen wir am Anfang einer unausweichlichen Debatte. Die Tagesordnung der internationalen Politik war bislang vor allem von der Frage nach der Bewältigung der akuten Bedrohungen durch den Terrorismus bestimmt. Ein positives Ergebnis war, dass die USA zum ersten Mal seit langem die Vereinten Nationen in diesen Prozess einbezogen und im Bündnis mit den meisten Staaten dieser Welt gehandelt haben. Wirksamen, wenn auch nicht vollständigen Schutz gegen Terrorismus gibt es nur durch internationale Kooperation. Darüber hinaus haben die Ereignisse vor allem zwei Einsichten befördert, die in eine breite Diskussion über die Bedrohungen von Frieden und Sicherheit im 21. Jahrhundert münden müssen.

Die erste Einsicht ist die in die Verwundbarkeit moderner, hochentwickelter Gesellschaften. Sie sind sogar zunehmend verwundbar, und zwar aus strukturellen Gründen. Das ist weder technisch noch militärisch zu verhindern. Die voranschreitende Globalisierung mit ihren grenzüberschreitenden Verflechtungen und Abhängigkeiten bietet nämlich neue Angriffsflächen, Verletzlichkeiten und Gefährdungen. Der Versuch, durch technische Mittel Verwundbarkeit zu minimieren, ignoriert, dass gerade auf Hochtechnologie basierende Systeme zunehmend verwundbar sind. Man denke an die Gefahr des "Cyberterrorismus", eine vor wenigen Jahren noch völlig unbekannte Bedrohung.

Die zweite Einsicht ist die Erkenntnis, dass die neuen Bedrohungen globaler Natur sind und dass die Ursachen im Zusammenhang mit der Globalisierung stehen. Das Szenario an Bedrohungen, die das 21. Jahrhundert für uns bereithält, reicht entsprechend weit. Die Rede ist vom „Zusammenstoß der Zivilisationen“, vom "Kampf der Kulturen", gar vom Krieg der Religionen – Redensarten, die nicht unbedingt Realitäten, sondern eher leichtfertig Gefahren beschwören. Konkreter würden wir, wenn wir auf die materiellen Ursachen für Kriege schauen. Der Kampf um die knapper werdenden natürlichen Ressourcen, wie Wasser oder Brennstoffe ist keine Fiktion, sondern in vielen Regionen dieser Welt Realität. Die großen existenziellen Probleme der Menschheit (Hunger, Massenarmut, Umweltverschmutzung, Klimaveränderung etc.) sind unbestreitbar Nährböden für die Entstehung von Fundamentalismus und Extremismus.

In einer Welt zunehmender wechselseitiger Abhängigkeiten, in einem Prozess des globalen Zusammenwachsens verschiedener Ökonomien, Kulturen und politischer Traditionen gehören Bedrohungen, die aus unbewältigten Konflikte oder nicht ausgeglichenen Interessen resultieren, zur „Normalität“ - nicht anders als in jeder Gesellschaft. Die erste Frage ist, wie ihnen die Spitze brutaler Gewaltexzesse oder selbstmörderischen Terrors genommen werden kann. Daran schließt sich jedoch sofort die zweite Frage an, wie jene immer sichtbarer werdenden und näher rückenden regionalen Konflikte in zivile, politische Aushandlungsprozesse transformiert werden können. Offenbar sind viele Staaten zunehmend überfordert, diese Rolle auszufüllen. Das führte zu der aktuellen Fragestellung: Verwirken sie damit die Rechte souveräner Staaten - gebündelt in der Charta der Vereinten Nationen – und soll an deren Stelle ein derzeit nur von den USA zu führendes „Weltgewaltmonopol“ treten, mit oder ohne Mandat des Weltsicherheitsrates? Im Einzelfall – siehe Ruanda – mag man solche Erwägungen für geboten und alle Bedenken dagegen für Luxus halten.

Weil der Verweis auf geltendes Recht in den internationalen Beziehungen sich immer öfter als hilflos erwies, scheint sich eine pragmatische, auf Dauer aber höchst problematische Abkehr von diesen Normen zu vollziehen. Richtig ist: Angesichts konkreter Bedrohungen für Leib und Leben von Menschen stellt sich nicht an erster Stelle die Frage der Legalität, sondern der Solidarität. „Humanitäre Interventionen“ als Ausnahme vom geltenden Souveränitätsprinzip in den zwischenstaatlichen Beziehungen, bedürfen gleichwohl der Rechtfertigung vor geltendem Recht und der Zustimmung durch den dafür legitimierten Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Insofern ist der Verweis auf geltendes Recht nicht das Problem, sondern die Handlungsunfähigkeit der dafür zuständigen Weltorganisation, der Vereinten Nationen.

Welche Gründe und Ursachen auch immer dafür angeführt werden, man darf die Augen nicht davor verschließen, dass diese Defizite die Suche nach Alternativen berechtigt erscheinen lassen. Im Kosovo-Konflikt hat sich die NATO auf diese Position gestellt und gehandelt. Gegenwärtig gehen die USA dazu über, allein oder im Bündnis mit anderen Staaten, mit dem Mittel der Androhung und des Einsatzes von militärischer Gewalt potentielle Bedrohungen, die von anderen Staaten ausgehen, zu bekämpfen. Ungeachtet der vorhandenen und berechtigten Kritik an diesem konkreten Vorgehen, die auch die deutsche Bundesregierung zu ihrer Entscheidung gebracht hat, sich an einem Krieg gegen den Irak nicht zu beteiligen, geht es hier um viel mehr: um fundamentale Fragen einer nicht nur möglichen, sondern auch gerechten und damit friedlichen Weltordnung.

Eine Weltordnung, die sich der Macht eines Zentrums, der ordnenden Hand einer Supermacht fügt, erscheint inzwischen vielen unter dem Eindruck der existierenden Welt-Unordnung vorstellbar, ja als einzig realistisch. Der entscheidende Einwand gegen eine unipolare Weltordnung ist auch nicht fehlende Legalität, sondern ist die Frage der Legitimität. Das lehrt uns eine zentrale Erkenntnis der Aufklärung. Wenn der von Thomas Hobbes einmal beschriebene Naturzustand des „Krieges aller gegen alle“ überwunden werden soll, bedarf es eines Vertrages, der die Freiheit der Vertragsteilnehmer garantiert und den Schutz vor Gewalt einem neutralen Dritten überlässt. Die Legitimität der Monopolisierung von Gewalt, die den individuellen Gewaltverzicht begründet, wird also nicht durch Drohung hergestellt, auch nicht durch den Schutzanspruch allein, der auch unter dem Recht des Stärkeren gewährt werden kann. Entscheidend für die Legitimität ist die Garantie der gleichen Freiheit aller. Diesen Rechtszustand kann aber kein potentiell konkurrierender Vertragspartner verlässlich garantieren, sondern nur ein von allen anerkannter Dritter. Nach der klassischen und immer noch gültigen Theorie ist das der Rechtsstaat, nach dem modernen Völkerrecht sind dies die Vereinten Nationen.

Auf die Welt von heute angewandt heißt das: Wie kann der von den Vereinten Nationen vor mehr als 50 Jahren geschlossene Vertrag, der den allgemeinen Gewaltverzicht zugrunde legt und dem Sicherheitsrat in den von ihm zu definierenden Fällen das Gewaltmonopol überträgt, durchgesetzt werden oder müssen anstelle der Vereinten Nationen die Vereinigten Staaten (und ihre Verbündeten) diese Aufgabe erfüllen?

Die Antwort auf diese für die gegenwärtige und künftige Weltordnung äußerst gewichtige Frage ist nicht zuerst eine Frage nach den Handelnden, obwohl es offensichtlich ist, dass bei diesen Eigeninteresse und Opportunitätsverhalten nicht wegzudenken sind. Aber selbst bei gegebener strikter Legalität des Handelns kann die Frage der Legitimität der Ordnung unbeantwortet bleiben und der angestrebte Frieden verfehlt werden. Der Gewaltverzicht und die Unterwerfung unter das geltende Recht setzen nämlich voraus, dass sich diesem Recht alle unterwerfen und die existierende Ordnung die gleiche Freiheit für alle garantiert. Gleiche Freiheit ist ein anderer Begriff für Gerechtigkeit. Unter einer gerechten Ordnung, verstand man zu Zeiten der bürgerlichen Emanzipation allem voran die Garantie des Eigentums und der Religionsfreiheit, also ökonomische Selbständigkeit und kultureller Selbstbestimmung. Der Zusammenhang von Politik und Ökonomie, von Freiheit und Gerechtigkeit bildet den selbstverständlichen Kern und Ausgangspunkt unserer modernen politischen Ordnungsvorstellungen. Für eine gerechte Weltordnung als dauerhafte Basis des Weltfriedens muss folglich dieser Zusammenhang wieder in den Vordergrund gestellt werden.

Es reicht offensichtlich nicht aus, die Welt nach den bisherigen Regeln der ökonomischen Globalisierung - Freihandel, freier Kapitalverkehr und freier Zugang zu Wissen und Informationen - also auf der Grundlage einer liberalen, nach bestimmten Effizienzkriterien überlegenen Wettbewerbsordnung zu organisieren, weil der inzwischen eklatante Widerspruch zwischen arm und reich die Akzeptanz dieser Ordnung untergräbt. Wo soziale Grundrechte und menschenwürdiges Leben der Mehrheit verwehrt sind, werden Bürgerrechte zum Luxus der wenigen. Ohne faire Entwicklungschancen für die sehr verschiedenen Wirtschaftskulturen, die sich in den globalen Regionen entwickeln, gibt es weder hinreichende Unterstützung für die existierende Ordnung, noch werden die Kapazitäten freigesetzt, die in den Regionen für die Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme nötig sind – es sei denn man behauptet, dass die Übertragung des gegenwärtigen westlichen Konsum- und Produktionsmodells auf alle Welt schon die Lösung ist. Dagegen spricht nicht nur die ökologische Vernunft, sondern auch ökonomische Rationalität. Eine erfolgreiche und zivilisierte Weltordnung der Zukunft kann nur diejenige sein, welche die politische und wirtschaftskulturelle Vielfalt der globalen Regionen nutzt und deren eigene Ressourcen fördert. Nicht Gleichheit, sondern bestenfalls die Gleichwertigkeit der Lebensniveaus in den verschiedenen Regionen der Welt kann ein realistisches und auch erstrebenswertes Ziel sein, wenn man Entwicklung und Wohlstand verspricht und Friedfertigkeit erwartet.

Diese einleitende und auf einige aktuelle Fragen konzentrierte Analyse umreißt, worum es der Grundwertekommission der SPD geht, wenn sie sich dem Thema „Internationale Politik im Verständnis sozialdemokratischer Grundwerte“ stellte. Wir brauchen in Grundsatzfragen der internationalen Ordnung, des friedlichen Zusammenlebens und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit verbindenden Werte, um über diese Kriterien gemeinsame Orientierungen für die künftige Politik zu finden. Die neuen Anforderungen an die deutsche internationale Politik im letzten Jahrzehnt, besonders die dramatischen Entwicklungen der letzten Zeit haben viele Koordinaten unseres Denkens auf diesem Feld in Frage gestellt. Oft musste sich die Politik auf unbekanntem Terrain bewegen und im Handeln selbst erst lernen. Dies zu würdigen schließt nicht aus, sondern fordert geradezu heraus, den Orientierungsrahmen internationaler Politik neu abzustecken, analytisch und programmatisch die großen Linien aufzuzeigen und neu zu bestimmen. Es geht um mehr und anderes als das einfache Für und Wider zur US-amerikanischen Politik, um Fragen jenseits des billigen Vorwurfs des Antiamerikanismus oder dessen Gegenteil.

Unser Ansatzpunkt sind die Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität, die für sozialdemokratische Politik leitende Prinzipien und zugleich kritische Instanzen sind. Grundwerte spielen aber nicht nur für die Politik, sondern für den Zusammenhalt einer Gesellschaft, für die Legitimation ihrer Ordnung, wie für die Erzeugung von Loyalität eine maßgebliche Rolle. Die Berufung auf Grundwerte ist auch keine deutsche Besonderheit, sie ist auch kein sozialdemokratisches Privileg, sondern ein verbindendes Moment der europäischen politischen Kultur. Von der Erklärung der Menschenrechte der Französischen Revolution bis zur neuen „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ liefern die Grundwerte einen Orientierungsrahmen für die demokratischen Traditionen in der europäischen Politik. In einer zunehmend zusammenwachsenden, globalisierten

Wirtschafts- und Gesellschaftswelt lässt sich die Frage der Geltung der Grundwerte nicht mehr auf die Verhältnisse der eigenen Gesellschaft begrenzen. Globale Gerechtigkeit und Solidarität werden zu zentralen Fragen der Zukunftssicherung unserer Freiheit. Wer dies ernst nimmt, muss konkret bestimmen, wie daraus verbindende und verbindliche Normen und Standards des Zusammenlebens und Austauschs werden können.

Der hier von der Grundwertekommission vorgelegte Beitrag für eine Debatte außenpolitischer Grundsatzfragen und Zielbestimmungen richtet sich nicht nur an die eigene Partei. Wir glauben, dass weite Teile unserer Gesellschaft den internationalen Entwicklungen inzwischen wieder eine große Bedeutung für die eigene Zukunft beimessen, nicht ohne Sorge und Ängste, vielfach mit einem wachsenden Gefühl der Ohnmacht. Eine wertorientierte Debatte über internationale Politik bietet gewiss noch keine Handlungsanleitung für konkrete und spezifische Fragen der Außen-, Sicherheits- oder Entwicklungspolitik. Aber sie kann zum Verständnis für neue Prioritäten beitragen und Entscheidungsprozesse unterstützen. Vor allem soll sie zur Diskussion über Optionen und Alternativen anregen. Obwohl sich internationales politisches Handeln vor einem weiten Horizont abspielt, wird es in stärkerem Umfang als zuvor Verantwortung von uns einfordern.

Grundwerte sind keinesfalls nur eine Messlatte, die an das Handeln der Politik im engeren Sinne angelegt werden sollte. Sie sind vielmehr geeignet, die Verständigung nicht nur in der Gesellschaft, sondern zwischen Gesellschaften zu fördern, weil sie in allen Kulturen anschlussfähige Wertorientierungen vorfinden können. Sie sind für jeden Einzelnen in der eigenen Lebenswelt abrufbar und gleichzeitig übersetzbar in andere Lebenswelten. Die aktuell immer größer werdende Bedeutung des interkulturellen Dialogs besteht nicht allein in der Kenntnisnahme und Anerkennung der Unterschiede, sondern in der Kommunikation selbst, im Ringen um Verständigung und Gemeinsamkeiten, um eine gemeinsame Basis für die Abwehr von Vorurteilen und Feindbildern. Aus diesem Gespräch, aus einer den eigenen nationalen und kulturellen Horizont überschreitenden Wahrnehmung der Welt zurück zur Neubestimmung der eigenen Identität, erwächst die Bereitschaft, die eigene Verantwortung neu zu sehen und zu bestimmen. Damit hat es immer wieder die Politik zu tun, und sie muss, weil es etwas kosten wird, an beständigen und tragfähigen Grundüberzeugungen anknüpfen können.

Die auf gemeinsamen Grundwerten beruhende Akzeptanz von Vielfalt ist auch eine Voraussetzung für das Gelingen des inzwischen gesamteuropäischen Vereinigungswerkes. Von dessen Erfolg hängt nicht nur die Zukunft des europäischen Gesellschaftsmodells ab, sondern auch der Beitrag, den Europa leisten kann, um eine friedensfähige, vielgestaltige und multizentrische globale Zivilisation zu ermöglichen. Die europäische Einigung ist eine konkrete Utopie der Idee des Friedens. Der europäische Integrationsprozess ist von Anfang an die Antwort auf die bittere historische Lektion der beiden großen Kriege des 20. Jahrhunderts gewesen. Die Abkehr von machtpolitischen Rivalitäten, die Überwindung sogenannter „Erbfeindschaften“ und nationalistischen Eifers sind inzwischen gemeinsame Güter und ein Wert an sich. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland entsprach diesem Geist und verpflichtete die deutsche internationale Politik ausdrücklich auf zwei Zwecke: dem Frieden zu dienen und die Einigung Europas zu befördern.

Egon Bahr, einer der Großen der deutschen und europäischen Politik, nannte den Gewaltverzicht und das Konzept gemeinsamer Sicherheit den „Königsweg für Europa“: indem es seine Schwäche zu seiner Stärke macht, indem es durch Verträge, durch kontrollierbare Bindungen, durch Zusammenarbeit, durch präventive Diplomatie eine Stabilität schafft, in der das Gewicht des Militärischen geringer wird“. Dies gilt unseres Erachtens nicht nur für Europa, sondern ist der Schlüssel für unsere Behauptung, dass gerechter Frieden und Sicherheit durch gemeinsame Anstrengungen für die ganze Welt möglich ist.

Wolfgang Thierse

## Einleitung

Bilder einer unübersichtlichen und instabilen Welt mit neuen Gefahren und Risiken sind uns seit dem 11. September 2001 schlagartig vor Augen geführt worden. Im Gegenzug droht die Versuchung zur Rechtfertigung durchsetzungsstarker politischer Macht um ihrer selbst willen. Wo von allen akzeptierte Ordnungsvorstellungen ausbleiben, während krisenhafte Entwicklungen und kriegerische Auseinandersetzungen zunehmen, scheint der ordnende Zugriff überlegener militärischer, ökonomischer und politischer Macht aus sich selbst heraus gerechtfertigt, auch gegen das Widerstreben vieler betroffener Gesellschaften, Interessen und Staaten. Der demonstrative Gebrauch überlegener Macht scheint unter dem Druck der globalen Ordnungssicherung alle anderen Orientierungen zu Illusionen zu degradieren.

Wie innerhalb der einzelnen Staaten, so kann auch in der Welt im Ganzen keine Ordnung von Dauer sein, die nicht von der großen Mehrheit der von ihr Betroffenen als legitim und fair empfunden wird. Bloße Macht, die allein auf der Überlegenheit ihrer wirtschaftlichen und militärischen Mittel basiert, statt auf den Überzeugungen der ihrer Herrschaft Unterworfenen, erzeugt auf die Dauer Distanz, Ablehnung und Widerstand. Dauerhaft wird in der globalisierten Gegenwartswelt daher nur eine solche Ordnung sein, die von der Mehrheit der Menschen, der Völker und ihrer Repräsentanten als annähernd gerecht, also im gleichen Interesse aller empfunden werden kann. Dass eine solche faire Ordnung selbst nie endgültig und statisch, sondern stets wandelbar und dynamisch bleiben muss, versteht sich von selbst. Entscheidend für die Legitimationsfähigkeit eines neuen Ordnungsprojekts kann daher nicht das Ideal seiner Vollendung sein, sondern dass bis in die Tagespolitik Fairness die Grundlage der Zusammenarbeit und Gerechtigkeit als gemeinsame Orientierung erkennbar bleiben.

Die globalisierte Welt ist auch eine Welt der Interessen und der Interessenkonflikte. Wer Ideale pflegt und dabei reale Interessen und Interessengegensätze übersieht - innerhalb der einzelnen Gesellschaft wie in der Welt im Ganzen - würde mit der voraussehbaren Ohnmacht seines Handelns der ungezügelter Macht erst recht das Feld überlassen. Politische Grundwerte, Menschenrechte, das Völkerrecht und die Regeln fairer Kooperation können aber dann zu einer legitimationsstiftenden Macht werden, wenn sie Wege für den Ausgleich und die Vermittlung von Interessen weisen. Wo es ihnen gelingt, Normen der Zusammenarbeit, des Austauschs und der Ordnung zum Ausdruck zu bringen, die im Interesse aller liegen, erweisen sie sich selbst als Voraussetzung dafür, dass aus destabilisierenden Interessenkonflikten eine für alle fruchtbare Kooperation von gemeinsamen Interessen werden kann, die von allen als legitim und nützlich empfunden und darum Bestand haben können.

Grundwerteorientierte internationale Politik ist darum keineswegs ein ohnmächtiger Versuch, weltfremde Ideale an die Stelle von Realitäten zu setzen. Sie ist vielmehr auf längere Sicht der realistischere Weg zu einer Weltordnung, die Bestand haben kann. Für ihre Durchsetzung kommt es nicht auf die rasche Realisierung großer Entwürfe an, sondern darauf, dass Zielsetzung und Schritte der globalen Kooperation erkennbar an Normen orientiert sind, die die Zustimmung aller finden können. In diesem Sinne versteht sich die vorliegende Stellungnahme als Orientierungsrahmen, ohne für alle und jedes Problem konkrete Lösungen zu liefern. Es geht um Grundlagen für und Schritte zu einer gerechten und dauerhaften Weltordnung, die Bestand haben kann, weil viele Interessen in ihr Platz finden.

(1)

### **Zum Stellenwert internationaler Politik in der SPD**

In keiner anderen als der Sozialdemokratischen Partei ist der Gedanke der internationalen Solidarität historisch stärker verwurzelt. Seit ihren Anfängen hat die Politik der Sozialdemokratie deshalb auch eine internationale Perspektive. Dies gilt für die grundlegende Analyse der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung, aber auch für die politische Strategie. Die Sozialdemokratie hat immer die universelle Geltung der Menschenwürde und ein kooperatives Konzept der internationalen Beziehungen in den Mittelpunkt gerückt.

In den letzten Jahrzehnten war der sozialdemokratische Beitrag zur internationalen Politik vorrangig von der Friedens- und Entspannungspolitik geprägt. Diese hatten sowohl europapolitische, als auch sicherheitspolitische Schwerpunkte. Nach dem sich die SPD schon im Heidelberger Programm von 1925 auf ein vereinigtes Europa als politisches Ziel festgelegt hatte, bekannte sie sich Ende der fünfziger Jahre zu der inzwischen vollzogenen Integration der Bundesrepublik in die westeuropäischen Organisationen und das atlantischen Bündnis. Das war die Grundlage für die in den sechziger Jahren maßgeblich von Egon Bahr entwickelte Politik des "Wandels durch Annäherung", jenem strategischen Ansatz der „Neuen Ostpolitik“ Willy Brandts, die zu den Ostverträgen, zum Grundlagenvertrag und zur Schlussakte von Helsinki führte. Während der siebziger Jahre trat die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung durch eigene Initiativen zur Europäischen Integration und erste Ideen für eine europäische Währungsunion hervor. Die abrüstungspolitischen Initiativen der achtziger Jahre fanden in der von Olof Palme unter Mitwirkung von Egon Bahr geleiteten Kommission „Common Security“ eine weitreichende konzeptionelle Basis, die Einfluss auf die Abrüstungspolitik, die Abkehr der Sowjetunion von einem ruinösen Rüstungswettkampf und damit auf die Beendigung des Ost-West-Konfliktes nahm. Unter dem Begriff „Gemeinsame Sicherheit“ ist dieses Konzept in das Berliner Grundsatzprogramm von 1989 eingegangen.

Parallel zu ihrem friedens- und europapolitischen Profil entwickelten Sozialdemokraten in den Fragen der Weltwirtschaftsordnung, der Nord-Süd-Politik und der Entwicklungspolitik neue Ansätze. Damit stellte sich die internationale Debatte in der SPD der globalen Agenda. Mit dem Namen Helmut Schmidts sind die Gründung des Weltwirtschaftsgipfels und Initiativen zum Ausbau der weltwirtschaftlichen Beziehungen verbunden. Die von Willy Brandt geleitete Nord-Süd-Kommission „Das Überleben sichern“ und die von Gro-Harlem Brundtland unter Mitwirkung von Volker Hauff geleitete Umwelt- und Entwicklungskommission „Unsere gemeinsame Zukunft“ haben Vorschläge unterbreitet, die noch immer der Umsetzung harren.

Die neue Agenda globaler Probleme bestimmt nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes die internationale Lage in wachsendem Maße. Vor dem Hintergrund der Globalisierung gewannen für die europäische Sozialdemokratie zwei Linien internationaler Politik immer mehr an Gewicht: Einerseits die europäische Integration, mit den Aspekten der Osterweiterung der Europäischen Union und der institutionellen Vertiefung des Integrationsprozesses in der EU als Antwort auf die ökonomischen Globalisierungstendenzen und als Mittel zur Behauptung des europäischen Gesellschaftsmodells der sozialen Demokratie. Zum anderen drängen neuartige Bedrohungen in einer zusammenrückenden Welt in den Vordergrund: Der ökonomisch oder bürgerkriegsbedingte Zerfall von Staaten, Migration, Umweltkatastrophen, die unkontrollierte Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und international organisierte Kriminalität stellen Herausforderungen dar, die gemeinsam bewältigt werden müssen.

Die Terroranschläge des 11. September 2001 und die Diskussion über den internationalen Terrorismus haben zunächst das Interesse an der internationalen Politik auf die sicherheitspolitische und militärische Dimension orientiert. Zug um Zug vertieft sich die Debatte aber hin zu den Ursachen von

Gewalt und zu konstruktiven Aspekten der internationalen Sicherheits- und Friedenspolitik, der Entwicklungspolitik und der interkulturellen Beziehungen.

Die ökonomische, technologische und kulturelle Globalisierung hat grundlegende Fragen nach den Möglichkeiten von Politik aufgeworfen. Demokratische Politik wurde bisher immer unter der Bedingung räumlicher und sozialer Begrenzung und darauf gegründeter Legitimation konzipiert und realisiert. Unter der Bedingung von Globalisierung sieht sie sich herausgefordert, einer global agierenden Ökonomie politisch entsprechend zu begegnen und ihr einen regelnden Rahmen zu setzen, der Mindestbedingungen von Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität sichert.

Das Berliner Grundsatzprogramm der SPD von 1989 setzt - wie die vorausgegangenen Programme - seinen Schwerpunkt auf die Durchsetzung der Grundwerte in der eigenen Gesellschaft. Es stellt aber auch einen Schritt zur Europäisierung der deutschen Politik dar und zu deren Internationalisierung, indem es sich *auch* für Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität *in* anderen Ländern einsetzt und für eine *solidarische* Weltgesellschaft ausspricht. Das Postulat der internationalen Solidarität, in den siebziger Jahren konkretisiert und durch das Wirken Willy Brandts international symbolisiert, blieb aber - verglichen mit dem Horizont der eigenen Gesellschaft - auf einer deutlich niedrigeren Ebene der politischen Verpflichtung. Entsprechend allgemein und unverbindlich ist es, wo es um die Konkretisierung und politische Durchsetzung des Grundwerts Gerechtigkeit auf transnationaler oder gar globaler Ebene geht.

Die SPD wird daher in einem neuem Grundsatzprogramm die internationale Politik, die europäischen, internationalen und globalen Fragen zu einem Schwerpunkt machen müssen. Das setzt eine eingehende innerparteiliche Diskussion voraus, die die Rolle unseres Landes in der Perspektive globaler Politik mit folgenden Fragen verbindet:

- Können die sozialdemokratischen Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität für die Gestaltung der internationalen Beziehungen, auf europäischer und globaler Ebene Maßstäbe liefern, die international zustimmungsfähig sind?
- Von welchem Szenario der globalen Entwicklung, der Struktur des internationalen Systems, der Weltwirtschaft, der politischen Machtverhältnisse und der europäischen Handlungsfähigkeit müssen die deutsche Politik und die SPD ausgehen?
- Welche Ziele lassen sich für eine an den Grundwerten orientierte internationale Politik der SPD ableiten und welche Verantwortung hat Deutschland im internationalen System aufgrund seiner Geschichte, seiner Lage und materiellen Ressourcen, sowie seines sozialen und kulturellen Selbstverständnisses?

## (2)

**Grundwerte und sozialdemokratische internationale Politik**

Die Sozialdemokratie ist den Grundwerten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität verpflichtet. Sie erlaubten in ihrer im Verlaufe der Geschichte präzisierten Fassung durch ihre Zielsetzung in bisher ausreichendem Maße sowohl die Kritik, als auch eine normative Vorgabe für die Instrumente und die gerechte Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse. Insofern gelten sie zu Recht als die allgemeinsten bzw. obersten Orientierungen des gesamten sozialdemokratischen Politikentwurfs. Es geht um eine Gesellschaft der Freien und Gleichen, die solidarisch zusammenleben. Jeder Schritt gesellschaftlicher Veränderung soll im Dienste dieses Ziels stehen.

Können diese Grundwerte auch als normative Vorgabe für die Gestaltung sozialdemokratischer internationaler Politik dienen? Lässt sich das Verständnis dieser Grundwerte, wie es sich im Westen in einer Welt souveräner Nationen herausgebildet hat, auf die ganze Welt übertragen - oder ist im weiten und kulturell differenzierten globalen Raum eine neue und differenzierte Interpretation dieser Grundwerte notwendig?

Einer der großen Vorzüge der Grundwerteorientierung der Sozialdemokratie besteht seit dem Godesberger Programm in der Einsicht, dass den Grundwerten auf der Grundlage höchst unterschiedlicher religiöser, weltanschaulicher und philosophischer Überzeugungen zugestimmt werden kann. Und, wie die jüngere Diskussion gezeigt hat, es kann ihnen auch auf der Grundlage höchst verschiedenartiger kultureller Traditionen Unterstützung zuteil werden. Das Ziel universaler Zustimmungsfähigkeit setzt allerdings voraus, dass man sich der in das eigene Grundwerteverständnis eingegangenen philosophischen Grundlagen und politischen Geltungs- und Anwendungspraxis kritisch bewusst ist. Die SPD bezieht sich dabei auf die jüdisch-christliche Tradition, auf den Humanismus, die europäische Aufklärung und auf die Arbeiterbewegung. Inwiefern kann dieser geistesgeschichtlich-kulturelle Hintergrund universale Geltung beanspruchen oder begrenzt er prinzipiell die Durchsetzung der Grundwerte? Über die Begriffe der Menschenwürde und der Menschenrechte hat bereits eine Interpretation der Grundwerte europäischen Ursprungs Einzug in das Völkerrecht gehalten. Sie bildet einen verbindlichen Rahmen für die Weltpolitik, der auch andere Kulturen einschließt. Im gleichberechtigten Dialog der Weltkulturen wird sich erweisen müssen, in welchem Maße und in welcher Weise die erreichte globale Vernetzung und Schicksalsgemeinschaft zu einem erweiterten Konsens über Grundwerte führen kann. Diesen Dialog haben die Vertreter der sozialen Demokratie begonnen. Er bedarf in der globalisierten Gegenwartswelt der Ausweitung und Vertiefung.

**Die globale Geltung von Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität**

Die globale Umsetzung des Grundwertes FREIHEIT wird in Gestalt der politischen Menschenrechte oder Bürgerrechte von der Völkergemeinschaft bereits weitgehend akzeptiert und in immer stärkerem Maße praktiziert. Die konkrete Entfaltung des Grundwertes Freiheit erfolgte im Rahmen der Vereinten Nationen mit der schrittweisen Konkretisierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Wo es zu Verletzungen kommt, wird ihre Einhaltung weltweit eingeklagt - auch wenn in der Praxis Staaten nicht selten aus eigenen wirtschaftlichen oder strategischen Interessen von einem Engagement absehen. Auch das Völkerrecht wurde auf dem Gebiet der politischen Menschenrechte fortentwickelt. Die Einrichtung eines Menschenrechtskommissars bei den Vereinten Nationen und die Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs gehören zu den konkreten Schritten, um nicht nur die universale Geltung, sondern auch die universale Durchsetzung der politischen Menschenrechte voran zu bringen.

Eine globale Umsetzung des Grundwertes GERECHTIGKEIT stößt bisher auf sehr enge Grenzen. Die in verschiedenen Pakten der Vereinten Nationen postulierten sozialen und Entwicklungsrechte der Völker wurden bisher in keiner Weise als universal geltend, geschweige denn zu konkreter Umsetzung verpflichtend interpretiert. Dies gilt für Grundrechte auf Arbeit, soziale Sicherung, Bildung, eine gesunde Umwelt, ein Existenzminimum – auch hinsichtlich der Schutzrechte für Völker und Länder hinsichtlich ihrer Umwelt oder ihrer Freiheit zur Wahl eines eigenständigen Entwicklungsweges, ihrer Kultur oder ihrer Potentiale an natürlichen Ressourcen. So ist auch nicht verwunderlich, dass Unternehmen aus Industrieländern international kein Hindernis in den Weg gestellt wird, wenn sie biogenetische Potentiale in Entwicklungsländern patentieren lassen. Soziale Menschenrechte sind wohl innerhalb vieler Staaten – und in fast allen Industriestaaten – mehr oder weniger als bindende politische Ziele anerkannt. Sie verpflichten aber zu keinen Leistungen zwischen den Staaten.

Der Grundwert soziale Gerechtigkeit spielt also im Verhältnis der Staaten untereinander oder als Basis für eine Ausgleichsfunktion der globalen Institutionen keine konstitutive Rolle. So beruhen denn auch die Leistungen der einzelnen Staaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit oder Zugeständnisse im Bereich des internationalen Handels und des Schuldenmanagements auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Es nimmt deshalb nicht wunder, dass diese Leistungen schwankend und in ihrer Höhe weit hinter den Erfordernissen einer allgemeinen Sicherung der Grundbedürfnisse, fairer Terms of Trade und Zugangsbedingungen zu Märkten und einer nachhaltigen Sicherung der Weltressourcen zurückbleiben.

Es ist allerdings einleuchtend, dass auf globaler Ebene eine Umsetzung des Grundwertes Gerechtigkeit nicht gleichbedeutend damit sein kann, in allen Teilen der Welt gleiche Lebensverhältnisse für alle Menschen herzustellen. Auch innerstaatlich verlangt der Grundwert Gerechtigkeit ja nicht, absolute Gleichheit herzustellen. Global wird allerdings in weit höherem Maße noch mit ungleichen Maßstäben gemessen als innerhalb der Staaten. Einvernehmen besteht vor allem darüber, was auch im Interesse der wohlhabenden westlichen Staaten vordringlich ist. Als gerecht gelten demzufolge die Bekämpfung der internationalen Kriminalität, des Terrorismus und des Drogenhandels oder die Steuerung von Migration. Nicht angelegt wird der Maßstab der Gerechtigkeit demgegenüber, wo es um gerechte Arbeitsbedingungen und Einkommensverhältnisse, um die Sicherung des Existenzminimums oder um das Recht von Völkern auf politische, ökonomische, soziale und kulturelle Selbstbestimmung geht.

Wie kann es gelingen, angesichts der steigenden globalen Vernetzung die öffentliche Verantwortung für die Durchsetzung von Gerechtigkeit auch in dem komplexeren Kontext der internationalen Beziehungen zu stärken? Dabei geht es grundsätzlich um vier Aspekte:

1. die Äquivalenz von Gütern und Leistung,
2. einen an den Grundbedürfnissen orientierten Ausgleich von Gütern,
3. Chancengleichheit bei Arbeit und Bildung und
4. den gleichen Zugang zu öffentlichen Gütern und natürlichen Ressourcen.

Innerhalb des einzelstaatlichen Rahmens – und tendenziell auch in Integrationsräumen wie in Europa – können im Prinzip alle vier Kriterien politisch operational angewendet werden. Auf globaler Ebene sind die Voraussetzungen dazu noch in keiner Weise gegeben. Unter anderen gibt es dafür folgende Gründe: Zum einen verbinden Vertreter der verschiedenen Kulturen mit dem Grundwert Gerechtigkeit teilweise sehr unterschiedliche Prioritäten. Das macht einen wirklichen Dialog zwischen den Kulturen und insbesondere auch den Religionen so bedeutsam. Wo dieser Dialog im Geiste gegenseitiger Verständigung geführt wird, zeigt sich jedoch regelmäßig, dass ein gemeinsames, handlungsleitendes Verständnis zwischen den Kulturen über das, was Gerechtigkeit innerhalb der einzelnen Gesellschaften und zwischen ihnen bedeuten, immer möglich ist. Zum anderen besteht bis heute weltweit kein verpflichtender und effizienter Mechanismus zum gerechten Ausgleich zwischen den Völkern und Staaten. Schließlich: Zu einer nennenswerten globalen Umverteilung – und diese wäre neben einer Eröffnung gleicher Chancen für die Entwicklungsländer unabdingbar, um sich an globale Gerechtigkeit wenigstens anzunähern – ist die Mehrheit der Gesellschaften der reichen Länder bisher nicht bereit. Machtvolle Verbände im Bereich von Kapital und Arbeit, sowie weit verbreitete

Eigeninteressen sorgen für eine Bewahrung der historisch gewachsener Besitzstände in den Industriestaaten ein.

SOLIDARITÄT ist die freiwillige Bereitschaft, für andere einzustehen und mit anderen für das gleiche Ziel zusammenzuarbeiten. Solidarität kann gemeinsam mit anderen geübt werden, die in den gleichen Verhältnissen leben und gleiche Interessen haben. Sie kann jedoch auch in der einseitigen tätigen Hilfe für andere bestehen. In den Industrienationen haben der mehr oder weniger starke Ausbau öffentlicher Sozialsysteme und die allgemeine Anhebung des Wohlstandsniveaus vielfach den Gedanken der Solidarität in den Hintergrund treten lassen. In anderen Nationen, vor allem des Südens, ist Solidarität nach wie vor der stärkste Anker sozialer Sicherung.

Im globalen Kontext kann der Grundwert Solidarität insbesondere in Gestalt der zwischenstaatlichen Kooperation im Bereich von Wirtschaft, Handel, Finanzen und Technologie sowie in Gestalt der Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle spielen. Von großer Bedeutung ist aber auch die private Solidaritätsarbeit von einzelnen Menschen und Gruppen. Wir wissen aber, dass trotz aller Anerkennung, die dafür zu zollen ist, die Wirkung der individuellen solidarischen Leistungen bei der Lösung globaler Probleme nur dann ins Gewicht fällt, wenn sie durch öffentliche Anstrengungen flankiert wird.

Das heißt, auf der globalen Ebene muss der Grundwert Solidarität wieder stärker in die Waagschale geworfen werden. Solange die globale Gerechtigkeitslücke (auch in Gestalt fehlender sanktionsfähiger Rechtsverpflichtungen) nicht geschlossen wird, ist eine friedliche und für die Zukunft sozial und ökologisch vorsorgende Weltentwicklung von der Bereitschaft und von Strukturen der internationalen Solidarität abhängig.

Eines der zentralen Felder, auf das es dabei ankommt, ist die Form der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen und die Ordnung der Weltwirtschaft. Wenn wir hier den Grundwert Solidarität als Bereitschaft zur partnerschaftlichen Kooperation, zur Herstellung gleicher Chancen im Zugang zu Märkten und Ressourcen und zur Entwicklungszusammenarbeit verstehen, so hieße das praktisch für eine daran orientierte Politik, sich freiwillig dafür einzusetzen, den positiven Kräften des Wettbewerbes, des privaten Eigentums und der freien Unternehmensentscheidungen einen Rahmen politischer Koordination der Volkswirtschaften zu geben, der der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit verschiedener Weltregionen, der Sicherung der Umwelt und einer Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen Rechnung trägt.

Wie in den früheren Stadien der nationalstaatlichen Entwicklung muss auch global der Durchsetzung der Gerechtigkeit eine verstärkte Bewegung zur Solidarität vorausgehen. So konnte sich die Arbeiterbewegung nur durch solidarischen Kampf gerechtere gesellschaftliche Verhältnisse erstreiten. Auf globaler Ebene fehlt ein vergleichbares Subjekt. Hier ist das freiwillige Engagement der stärkeren Länder gefordert, soll es nicht zum ausgreifenden Kampf der „Entrechteten“ – auch in Gestalt von Abschließung, von Gewalt und Terror kommen.

### **Orientierungen für sozialdemokratische Politik in der globalisierten Welt**

Die bisherige Politik der überwiegend negativen, auf Beseitigung trennender Grenzen und bestehender Regulierungen wirtschaftlicher Märkte beruhenden Globalisierung bedarf der Ablösung durch eine Politik der positiven Globalisierung. Diese muss der Politik den Vorrang vor den Märkten verschaffen und eine globale Rahmensetzung und Regulation der wirtschaftlichen Entwicklung ermöglichen. Eine solche Politik bedarf nicht nur der Schaffung transnationaler Institutionen und politischer Steuerungsmöglichkeiten, sondern ebenso verbindlicher Werte und Normen, die den Instrumenten der Regulierung Sinn und Richtung geben.

Positive Globalisierung oder *Global Governance* kann ihre regulierende Rolle als eine neue, weltweite Verantwortungsstruktur nur erfüllen, wenn inhaltlich bestimmte, von der Weltgesellschaft geteilte Wertmaßstäbe dem Prozess eine Richtung verleihen. Im Wechselverhältnis von Modernisierung und Globalisierung sind darum nicht nur neue Instrumente der Kooperation, der Einwirkung und der Selbstkorrektur, sondern auch präzisere Wertebestimmungen für die Politik gefragt. Die Grundwerte erfüllen auch in der globalisierten Welt ihre orientierende Funktion, bedürfen aber für unterschiedliche Anwendungsfelder neuer Ergänzungen und Konkretisierungen.

Die jüngsten Erfahrungen mit den Wirkungen der negativen Globalisierung und eines quantitativ verkürzten, linearen Fortschrittsmodells haben auf wissenschaftlicher und politischer Ebene und in verschiedenen Teilen der Welt Diskussionen darüber ausgelöst, welche zusätzlichen humanen Wertorientierungen für die politische Steuerung eines menschengerechten Fortschritts unter den heutigen Bedingungen erforderlich sind.

In unterschiedlichen Debattensträngen der letzten Jahre wurden Vorschläge für die erfahrungsgeleitete Erweiterung und Konkretisierung der normativen Orientierungen einer Reformpolitik der Sozialdemokratie in der globalisierten Welt über die traditionellen Grundwerte hinaus erarbeitet. Die entsprechenden Vorschläge beruhen großenteils auf konkreten neuen Erfahrungen und zwingenden politisch-moralischen Gründen. Von besonderem Interesse für die Politik der Sozialdemokratie in der globalisierten Welt sind die folgenden Ansätze aus

der Verbindung von sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen und liberalen *Menschenrechten*, begonnen in den UN - Pakten über die Menschenrechte von 1966;

dem Konzept universeller menschlicher *Grundfähigkeiten* des indischen Ökonomen Amartya Sen und der amerikanischen Philosophin Martha Nussbaum.

der Diskussion um *Globale Öffentliche Güter (Global Public Goods)* des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP);

Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass sie alle auf je verschiedene Weise und im Hinblick auf unterschiedliche Defizite Maßstäbe für das liefern, was mindestens zu einem menschenwürdigen und menschengemäßen Leben unter den Bedingungen der Gegenwart gehört. Sie tragen konkrete und handlungsleitende Antworten auf die für die Zukunft der modernen Welt entscheidenden Fragen bei,

- welche gesellschaftlichen Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein gutes Leben für alle Menschen möglich wird,
- welche gesellschaftlichen Entwicklungen voraussehbar Grenzen des menschlich Zumutbaren mit den wahrscheinlichen Folgen von Desintegration und Entzivilisierung überschreiten,
- von welchen politischen Grundorientierungen für menschengemäße und menschengerechte Lebensbedingungen für alle Kulturen und alle Teile der Welt wir ausgehen müssen und inwiefern die Notwendigkeit zu Differenzierungen besteht, und
- welche moralische und politische Verantwortung wir in der reichen Welt für die Lebensbedingungen in den ärmeren Ländern tragen.

### *Menschenrechte*

Seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 sind die Menschenrechte nach und nach umfassend und nahezu lückenlos in allen relevanten Dimensionen bestimmt, und konkretisiert worden. Ihnen liegt das Leitbild eines an allen Entwicklungschancen der Gesellschaft gleichberechtigt teilhabenden, sozial abgesicherten, in seiner kulturellen Eigenart respektierten, am wirtschaftlichen Wohlstand fair partizipierenden, politisch gleichberechtigten und vor staatlichen Willkür geschützten Menschen liegt zugrunde.

In diesem systematischen Sinne sind die Menschenrechte im Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Vereinten Nationen von 1966 umfassend dargelegt und zur normativen Vorgabe für politisches Handeln in der Gegenwart erhoben worden. Sie gelten universal und sind völkerrechtlich anerkannt. Sie sind aber in der Regel nicht oder nur sehr schwer individuell oder kollektiv einklagbar. So werden schon in der UN-Deklaration für die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte Einschränkungen mit Bezug auf den Entwicklungsstand der einzelnen Länder gemacht. Entsprechend werden Menschenrechte in der internationalen Politik in erster Linie als politische Postulate und moralische Regulative, weniger als unmittelbar verpflichtende Maßstäbe gewertet. Besonders in der Zeit der ideologischen Systemauseinandersetzung wurden vom Westen die liberalen Menschenrechte hervorgehoben, während die ganze Palette der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte immer mehr aus dem Bedeutungsfeld des Begriffes fielen. Das gilt auch für die Entwicklungsrechte der Völker, wie sie in der Erklärung über das Recht auf Entwicklung der Vereinten Nationen von 1986 in Gestalt völkerrechtlicher Verträge niedergelegt sind.

International wird nach wie vor mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen, allzu häufig gelten „*Double Standards*“, selbst bei Verletzung elementarer Menschenrechte. Anders als bei den politischen Freiheitsrechten ist es aber auf dem Felde der sozialen und Entwicklungsrechte bisher noch nie zu einer tiefgreifenden Debatte über ihre universale Anwendung und Durchsetzbarkeit gekommen. Die Resolutionen, die es auf diesem Gebiet zuletzt auf den UN-Konferenzen in Peking 1994 oder in Kopenhagen 1995 gab, können völkerrechtlich bindende Vereinbarungen nicht ersetzen. Sie sind aber ein Zeichen für ein wachsendes Bewusstsein, dass in der Weltgemeinschaft zunehmend auch soziale und Entwicklungsrechte eingeklagt werden.

Ungeachtet dieser praktischen Erfahrungen ist der Ansatz der alle Dimensionen umfassenden Menschenrechtspolitik mit dem Grundwerteverständnis der sozialen Demokratie vollkommen kompatibel und kann weitgehend als ein anerkennungswürdiger Versuch seiner Konkretisierung gelesen werden. Gleichzeitig deckt er jedoch, was die Grundfrage der Gerechtigkeit bei der Verteilung von Lebenschancen anbetrifft, nicht das ganze normative Geltungsspektrum der Grundwerte ab. Die beiden hauptsächlichen Schwächen dieses Ansatzes müssen bedacht werden:

- Die beträchtliche Ausdifferenzierung in Einzelregelungen löst die Klarheit und Übersichtlichkeit einer verbindlichen normativen Politikorientierung weitgehend auf, so dass neben den vielen gerechtfertigten Einzelheiten die zwingende politische Gesamtorientierung verblasst.
- Trotz der schwachen Aufforderung zur transnationalen Kooperation überlässt der Menschenrechtspakt die Realisierung seiner Forderung doch fast ausschließlich den nationalen Regierungen und entlässt in soweit sowohl die Völkergemeinschaft im ganzen, wie auch die leistungsfähigeren Länder der reichen Welt aus ihrem Teil der Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte in allen Teilen der Welt.

Der wichtigste Vorzug des Ansatzes umfassender Menschen- und Bürgerrechte gegenüber anderen normativen Orientierungen globaler Politikgestaltung besteht aber in der völkerrechtlichen Institutionalisierung seiner Normen. Sie ist ein unverzichtbarer Ausgangspunkt für transnationale Kooperation und verbindlicher Normgeltung. Es hat sich gezeigt, dass Konflikte bei ihrer Auslegung weniger Folge einer kulturell divergierenden Interpretation als vielmehr unterschiedlicher Interessen an ihrer Geltung selbst darstellen.

### ***Grundfähigkeiten***

Die universellen Grundfähigkeiten des Menschen, wie sie im weltweit diskutierten Ansatz von Amartya Sen und Martha Nussbaum dargelegt worden sind, decken sich in ihren inhaltlichen Bestimmungen weitgehend mit den Inhalten der Menschenrechtspakte. Sie gehen aber in manchen ihrer Elemente darüber hinaus. Der besondere Vorzug dieses Ansatzes besteht darin, dass er dem Recht auf menschliche Entwicklung und Entfaltung durch ihre anthropologische Verankerung einen zwingenderen moralischen Status gibt. Dadurch bezieht er alle handlungsfähigen Menschen überall

auf der Welt direkt in die Verantwortung für die Gewährleistung der menschlichen Entwicklungschancen aller anderen Menschen ein.

Die Orientierung an Grundfähigkeiten des Menschen ermöglicht die Ableitung moralisch-politisch verbindlicher Handlungsmaßstäbe, die mehrere wichtige Funktionen erfüllen können:

- Universelle Gültigkeit, indem sie teilweise Fähigkeiten, teilweise Bedürfnisse zum Ausdruck bringen, die alle Menschen unabhängig von ihrer kulturellen und religiösen Zugehörigkeit, geografischen Herkunft und gesellschaftlichen Entwicklungsstufe kennzeichnen.
- Politisch und sozial höchste Konkretion, um genaue Vorgaben machen zu können, was in einer gegebenen gesellschaftlichen Situation bezogen auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen getan werden muss, um den entsprechenden Bedürfnissen und Fähigkeiten gerecht zu werden.
- Bedürfnisse, die „in der Natur des Menschen“ liegen, seine Menschlichkeit ausmachen und insofern einen moralisch zwingenden Appell zum Handeln an alle enthalten, die überhaupt zur Übernahme moralischer Verantwortung bereit sind.

Die Schwäche dieses Ansatzes besteht einerseits darin, dass er nicht zwischen elementaren Grundbedürfnissen und möglichen hochentwickelten Fähigkeiten von Menschen unterscheidet und andererseits sehr elementare und sehr hoch kultivierte Bedürfnisse und Fähigkeiten weitgehend als gleichrangig und gleich verbindlich behandelt. Die Konkretion der spezifischen Forderungen, die aus diesem universalistischen Ansatz folgen, kann daher immer nur in der gegebenen Situation jeder Gesellschaft erfolgen.

### ***Globale öffentliche Güter***

Das Konzept der globalen öffentlichen Güter (*Global Public Goods*), ist im Rahmen von neueren Projekten des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen entwickelt worden und hat daher von vornherein einen direkten politischen Handlungsbezug. Es bestimmt einerseits eine Reihe von Grundgütern, wie internationale Sicherheit, ökologische Nachhaltigkeit und Stabilität der Finanzmärkte, die ihrer Natur nach allen Menschen zugute kommen und an denen insofern alle ein gleichmäßiges Interesse nehmen können. Und es benennt zum anderen eine Reihe von kollektiven Grundgütern, wie den Zugang zu gesundheitlicher Versorgung, zu Bildung und Ausbildung, zu sozialer Sicherheit und zu Erwerbschancen, die aus normativen Gründen allen Menschen zugänglich gemacht werden sollten, um bestimmte Mindestbedingungen eines menschenwürdigen Lebens überall auf der Welt zu gewährleisten. Der Ansatz ist auf die Entwicklungszusammenarbeit bezogen und insofern als ein globales Kooperationsprojekt angelegt.

In dieser direkten Verbindung zu den Vereinten Nationen und zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit liegt einer der besonderen Vorzüge dieses Konzepts. Der andere liegt in seiner starken aufklärerischen Substanz, da er für eine Reihe kollektiven Grundgüter zeigen kann, dass sie unteilbar sind und darum letztlich im Interesse aller Menschen liegen. Die besondere Stärke des Konzepts liegt in seiner Dritte-Welt-Orientierung. In dieser Hinsicht enthält er einige zwingende normative Orientierungen, die unmittelbar einsichtig machen, was mindestens geschehen müsste, um in den benachteiligten Teilen der Welt Grundvoraussetzungen menschenwürdigen Lebens zu schaffen und gleichzeitig einen verantwortbaren Zusammenhang zwischen den Interessen der armen und der reichen Welt herzustellen. Ein weiterer Vorzug liegt darin, dass er einen wichtigen Teil der Verantwortung für die Erstellung der Kollektivgüter den reichen und in dieser Hinsicht handlungsfähigeren Ländern auferlegt.

Hinsichtlich der Verteilung der Lebenschancen innerhalb der einzelnen Länder über eine elementare Grundversorgung hinaus, insbesondere auch in der armen Welt, bietet der Ansatz allerdings nur eine schwache Handhabe für die Orientierungsprobleme einer menschengerechten Gesellschaftsgestaltung.

Für die Verteilung von Lebenschancen in den reichen Dienstleistungsgesellschaften des Nordens kann dieser Ansatz, seinem ursprünglichen Entstehungs- und Verwendungszusammenhang entsprechend, ebenfalls nur eine sehr schwache und allgemeine Orientierung bieten. Für die Beantwortung wichtiger neuer Fragen, die der heutige Modernisierungsprozess aufgeworfen hat, wie etwa die Grenzen der humanen Verträglichkeit von Flexibilisierung und Unsicherheit, bietet dieser Ansatz naturgemäß nur geringe Handhabe.

Das Konzept der globalen öffentlichen Güter muss als ein wichtiger Beitrag zur Konkretisierung des Grundwerteverständnisses der Sozialdemokratie für die transnationale Handlungsebene und insbesondere für das Nord-Süd-Verhältnis verstanden werden.

### **Die Verbindlichkeit der Grundwerte und Perspektiven für den Dialog der Kulturen**

Die erwähnten, normativen Orientierungen - Menschenrechte, Grundfähigkeiten, Globale Öffentliche Güter sind u.a. dadurch charakterisiert, dass sie ihren Geltungsschwerpunkt in verschiedenen politischen Verwendungszusammenhängen haben. Sie sind alle unter den dargestellten Bedingungen mit den Grundwerten der Sozialdemokratie vereinbar, schöpfen aber deren gesamtes normatives Orientierungspotential nicht aus. Sie gehen andererseits in vielerlei Hinsicht in ihren Ansprüchen und Festlegungen weit über das in den Grundwerten selbst Enthaltene hinaus.

Für eine wirksame Neuorientierung der Politik der sozialen Demokratie in der globalisierten Welt erscheint eine gegenüber dem Berliner Programm der SPD von 1989 deutlich konkretisierte und erweiterte Ausarbeitung des ihm zugrunde liegenden politischen Menschenbildes geboten. Es geht im Sinne eines „anthropologischen Realismus“ um die konkrete Beschreibung des Spektrums jener Grundbedürfnisse, ohne die nach historischen Erfahrungen die Bedingungen menschlichen Glücks verfehlt und die Voraussetzungen zivilisierten menschlichen Zusammenlebens systematisch verletzt werden. Als allgemein gültige Maßstäbe könnten sie sowohl für die Gestaltung des Fortschritts in den entwickelten Dienstleistungsgesellschaften des Nordens, als auch für die Grundgüterversorgung in den Entwicklungsgesellschaften Orientierungen bieten und die Verantwortlichkeiten benennen. Dazu gehören neben anderen auch das Grundbedürfnis der personalen Anerkennung und dessen kulturelle, politische und soziale Voraussetzungen.

Ein solcher konkreterer Ansatz eines politischen Menschenbildes bietet eine breitere Grundlage für die Verständigung im interkulturellen und entwicklungspolitischen Dialog, weil er für die Konflikte der vom Strudel der Globalisierung und Modernisierung erfassten Gesellschaften eine Reihe von Kriterien markiert, deren Verletzung die Bedingungen des guten Lebens, sozialer Lebenswelten und zivilisierter Gesellschaftsverhältnisse beschädigen. In Ergänzung zu den normativen Ansprüchen der Grundwerte geht es dabei um Wertorientierungen, die den destruktiven Folgen einer ökonomischen Funktionalisierung des Menschen und der Auflösung sozialer Umwelten durch „objektive“ gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen entgegengesetzt werden können und Verhältnisse vermeiden, in denen Problembewältigung durch Verständigung unmöglich werden.

Religiöse und kulturelle Differenzen müssen das friedliche Zusammenleben weder innerhalb einer Gesellschaft, noch zwischen den Völkern belasten. Gerade nach den Terroranschlägen von New York und Washington am 11. September 2001 ist eine Dialog- und Kooperationsstrategie dringend erforderlich und, wie die weltweiten Reaktionen zeigen, auch möglich. Es muss zu einem umfassenden und weit über die gewohnte Staatenwelt hinausgehenden Dialog der Kulturen kommen, einhergehend mit der Einsicht, dass alle Menschen, Völker und Staaten, auch solche mit gegensätzlichen Ordnungen, Ideologien, Religionen, Kulturen oder Interessen bei der dauerhaften Sicherung des Lebens und Überlebens auf Kooperation und Partnerschaft angewiesen sind.

Das *Parlament der Weltreligionen* in Chicago 1994, viele UN-Konferenzen und zahlreiche andere Initiativen haben bewiesen, dass eine Verständigung über die grundlegenden Werte der menschlichen

Würde, des friedlichen Zusammenlebens, der Toleranz, der gemeinsamen Verantwortung und einer fair geordneten Weltwirtschaft auf der Basis aller Religionen und Kulturen möglich ist. Eine wichtige Anregung für eine Intensivierung und Verbreiterung des interkulturellen Dialogs gab die *Gruppe von Lissabon* 1996 mit dem Vorschlag eines „Globalen Kulturvertrages“, darunter die Idee periodisch in einer der Metropolen der Welt mit Unterstützung der Medien, Kirchen und Bürgervereinigungen interkulturellen Dialog zu praktizieren. Die Vereinten Nationen können mit ihren Teilorganisationen dafür sorgen, solche Dialoge dauerhaft zu entwickeln.

Für die künftige Beziehung der Weltkulturen wird viel davon abhängen, ob die historische Asymmetrie der Werte aufgelöst werden kann und Menschenrechte nicht nur universal postuliert, sondern auch ihre verschiedenen Dimensionen und deren konkrete Geltung völkerrechtlich verbindlich praktiziert werden. Die Frage, ob ein „Kampf der Kulturen“ vermieden werden kann und ob Kriege, Bürgerkriege und Terrorismus eingedämmt werden können, ist auf Dauer nicht durch militärische Aktionen und wirtschaftliche Transaktionen der großen Mächte zu beantworten. Entscheidend wird sein, ob die Weltgesellschaft in einem freien Dialog der Kulturen zu einem gemeinsamen Begriff globaler Gerechtigkeit und zu einer darauf aufbauenden verbindlichen Politik des Ausgleichs der Freiheits-, Lebens- und Entwicklungschancen finden wird.

Wir kennen keine Argumente, die bestreiten, dass die Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität prinzipiell universale Geltung beanspruchen. Demnach können sie in allen Völkern, Ländern und Kulturen, aber auch prinzipiell für die Beziehung zwischen ihnen die maßgeblichen Kriterien politischen Handelns werden. Dazu müssen wir aber eine Unterscheidung zwischen universaler *Geltung* und universaler *Durchsetzung* treffen. Ein einzelner Staat verfügt - ungeachtet der Anerkennung der universellen Geltung der Grundwerte - prinzipiell nur über die Möglichkeit, die daraus resultierenden Verpflichtungen gegenüber seinen eigenen Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen dem entsprechender Verhältnisse durchzusetzen. In einer Welt, in der Nationalstaaten trotz partiellen Souveränitätsverzichts zentrale Akteure in den internationalen Beziehungen geblieben sind, sind also Grenzen und Differenzierungen bei der universellen Durchsetzung der Grundwerte unvermeidlich. Entscheidend für die gemeinsame Durchsetzung der Grundwerte und der an ihnen orientierten konkreten Forderungen für ein menschengerechtes Leben in allen Teilen der Welt wird unter den Bedingungen der Globalisierung die Fähigkeit der Staaten und Gesellschaften zur gleichberechtigten transnationalen Kooperation sein.

**(3)****Der internationale Handlungsrahmen****Globale Interdependenz**

Die globale Entwicklung und das Schicksal der einzelnen Nationen werden zunehmend durch eine Vernetzung der Lebensräume und der wirtschaftlichen, sozialen, wissenschaftlich-technologischen, ökologischen und kulturellen Potentiale und Probleme gekennzeichnet. Eine immer komplexere Interdependenz prägt das internationale System und die Beziehungen zwischen den einzelnen Nationen. Politische Bereiche, die früher eine rein innenpolitische Bedeutung hatten, bekommen eine internationale Dimension. Und umgekehrt: Was ehemals ausschließlich als Domäne der äußeren Politik galt, gewinnt zunehmend innenpolitische Bedeutung. Die ausgreifende Vernetzung äußerer und innerer Aspekte bringt für die Politik neue Herausforderungen. Sie birgt aber auch Chancen für Frieden und internationale Zusammenarbeit.

Diese Tendenz ist historisch seit langer Zeit wirksam. Die Vernetzung und damit die Internationalisierung von immer mehr Politikbereichen hat sich aber durch technologische und wirtschaftliche Faktoren in den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts beschleunigt. Die internationale Liberalisierung der Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte, verbunden mit einer grenzüberschreitenden Dynamik von Transport, Kommunikation und Medien schufen eine neue gesellschaftliche und politische Bedingungs- und Lage für politisches Handeln. Sie bestimmt und begrenzt immer mehr auch den Freiheitsgrad für die Gestaltung der inneren Verhältnisse einer Nation. Die innere Sicherheit, der Wohlstand und die Arbeit innerhalb eines Landes - und viele andere gesellschaftlichen Erwartungen und politischen Ziele - sind in hohem Maße davon abhängig, wohin die globale Entwicklung geht, in welcher relativen Position innerhalb des globalen Systems sich ein Land befindet und in welchem Maße es noch selbst den äußeren Rahmen mit beeinflussen kann.

**Globale Herausforderungen und Chancen**

Die globale Vernetzung und Interdependenz betreffen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt, sie haben Bedeutung für Wissenschaft und Kultur(en); sie beeinflussen die innere und äußere Sicherheit. Hier wollen wir nur auf die wesentlichen ökonomischen und gesellschaftlichen Chancen und Gefahren ansprechen.

Im Bereich der *Wirtschaft* besteht seit Menschengedenken die Tendenz zur Erweiterung des wirtschaftlichen Austausches. Diese Entwicklung hat sich aber im Industriezeitalter – zwar mit Unterbrechungen, jedoch tendenziell stetig - beschleunigt und erreicht in den letzten Jahrzehnten historisch nie gesehene Raten. Die Weltwirtschaft erreicht historisch eine neue Dimension und Komplexität der globalen Vernetzung. Dazu tragen besonders drei Phänomene bei:

1. Die modernen Formen der Kommunikation, des Verkehrs und der Medien schaffen eine viel günstigere technische Basis für den Austausch von Waren, Dienstleistungen, Wissen und Arbeit.
2. Die Öffnung der Finanzmärkte ermöglichte eine Vervielfachung der internationalen Finanzströme, was zu einer hohen Volatilität vor allem des kurzfristigen Kapitals geführt und eine Loslösung des Geldes von der realen wirtschaftlichen Entwicklung begünstigt hat.

3. Die Quantität und die Qualität der gegenseitig vernetzten ausländischen Direktinvestitionen hat sich sprunghaft erhöht. Im Gefolge dessen wird die internationale Kapitalkonzentration und werden weltweite Unternehmensallianzen begünstigt.

Die *Chancen* dieser Entwicklungen – so lehrt die herkömmliche Wirtschaftstheorie, aber in vieler Hinsicht auch die Wirtschaftsgeschichte - liegen in einer durch größere Märkte prinzipiell möglichen optimaleren Allokation knapper Produktionsfaktoren, in Anreizen zu Innovation und zum weltweiten Transfer von Wissen und Kapital. Unter bestimmten Prämissen kann die Tendenz zur ökonomischen Globalisierung auch für Länder des Südens und Ostens positive wirtschaftliche Effekte haben, die in einem eher protektionistischen und staatswirtschaftlich gelenkten nationalen Rahmen nicht möglich sind.

Die *Gefahren* liegen vor allem darin, dass volkswirtschaftliches Wachstum nicht von sozialen und ökologischen Fortschritten begleitet werden, sondern diese sogar beeinträchtigen können. Gefahren einer politisch ungenügend flankierten ökonomischen Vernetzung zeigen sich auch in einem internationalen Ketteneffekt wirtschaftlicher Krisen und in einer den Wettbewerb teilweise gefährdenden Kapitalkonzentration.

Die steigende globale Interdependenz und Komplexität stellt uns gleichzeitig vor neue *gesellschaftliche Herausforderungen*. Globaler Verkehr, Kommunikation und Medien, Austausch von Wissen, Arbeit und Kapital fördern eine Tendenz zu vielfältiger Vernetzung zwischen den Völkern und Nationen.

Dies birgt die *Chance*, dass sich in den einzelnen Völkern, Nationen und Kulturen das Bewusstsein einer globalen Schicksalsgemeinschaft herausbildet, gegenseitiges Verstehen, Toleranz, Solidarität und Kooperation. Bereits heute registrieren wir, dass sich langsam über die Nationen hinweg eine globale Zivilgesellschaft konstituiert. Die zivilen Organisationen, die diese Entwicklung tragen, sind aber oft noch fragil und punktuell orientiert, sie sind formal nicht demokratisch konstituiert und also nicht Träger legitimer politischer Macht. Sie haben sich gleichwohl zu kompetenten Gesprächspartnern der Politik und zu Anwälten kosmopolitischer Anstrengungen in vielen Bereichen der Politik entwickelt.

*Gefahren* entstehen für Gesellschaften, wo die wirtschaftlich-technologische Vernetzung voranschreitet, ohne dass ihr die Politik einen sozialen und ökologischen Rahmen zu setzen imstande ist. Zu den ernstesten Problemen gehört die Tendenz zur zunehmenden sozialen Spaltung innerhalb und zwischen den Ländern der Welt, der weltweiten Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Verminderung der sozialen Sicherheit. Viele Länder des Südens sind auf Transfers aus den Industrieländern angewiesen, überschuldet und ohne Entwicklungsperspektiven. Sie sind nicht in der Lage, aus eigener Kraft ihre innere und äußere Sicherheit zu gewährleisten, die Umwelt zu schützen und einen Weg zu Hebung der Lebensverhältnisse einzuschlagen. Der heute schon sehr hohe Anteil der armen und marginalisierten Menschen an der Weltbevölkerung wird angesichts der noch lange weiter anwachsenden Bevölkerung in den Entwicklungsländern noch jahrzehntelang ansteigen. Dies wird zu verschärften armutsbedingten Umweltbelastungen führen. Die Transferfähigkeit und Transferbereitschaft der Industrieländer werden durch diese Entwicklungen auf eine immer härtere Probe gestellt werden. Dies gilt auch für ihre Fähigkeit und Bereitschaft, menschenrechtlich vertretbare und humane Lösungen für eine tendenziell steigende Migration der Weltbevölkerung zu finden.

### **Das System der internationalen Beziehungen**

Die globalen Beziehungen verdichteten sich innerhalb einer historisch sehr kleinen Zeitspanne auf vielen Feldern. Im Vergleich dazu hat sich die politische Fähigkeit, die globale Entwicklung in effizienter und demokratischer Weise zu gestalten, nicht ausgeweitet. Das System der internationalen Beziehungen zeigt bisher nur wenig Ansätze, auf die neuen Herausforderungen angemessen zu reagieren.

Die internationalen Beziehungen beruhen primär auf zwischenstaatlicher Politik. Staaten, in der Regel Nationalstaaten, vertreten darin eigene Interessen. Sie können sie durch Kooperation oder im Konflikt mit anderen Staaten austragen, wozu die verschiedenen Institutionen und Ebenen des internationalen Systems Möglichkeiten der geregelten, aber auch machtgestützter Durchsetzung bieten. Die im Zuge der globalen Vernetzung entstehenden Defizite an Handlungsfähigkeit und die damit verbundenen Defizite bei der Beherrschung der Rückwirkungen gewandelter äußerer Bedingungen auf die inneren Verhältnisse stellen neue, zum großen Teil noch nicht bewältigte Anforderungen an das System der internationalen Beziehungen. Die etablierten transnationalen Institutionen, darunter die informellen Formen internationaler Politikabstimmung, wie etwa die Gruppe der 7, der 20 oder der 77 oder substaatliche Akteure im Bereich von Wirtschaft, Wissenschaft, Recht und Gesellschaft sind bisher vorwiegend zu punktuellen, kurzfristigen und von Eigeninteressen geleiteten Lösungen fähig.

Die „Triade“ von Vereinigten Staaten, Westeuropa und Japan verbindet die drei beherrschenden weltwirtschaftlichen Zentren, die – neben einem oft scharfen ökonomischen Wettbewerb untereinander – gemeinsame ökonomische Interessen gegenüber allen anderen durchsetzen kann. Das gilt insbesondere für das Weltwährungssystem, Märkte und Ressourcen. Die westlichen Staaten sind ihrerseits stark genug, um eine weltpolitische Führungsrolle zu übernehmen. Der Verpflichtung zu globaler Verantwortung können sie jedoch nur gerecht werden, wenn sie statt Dominanzstrebens oder temporärer Vorteilsnahme, sich auf langfristige Ziele und Prinzipien einigen, die - im wohlverstandenen Eigeninteresse, wie in globaler Verantwortung - auf einen fairen Ausgleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern angelegt sind. Von einem solchen Ausgleich sind wir in Wirklichkeit zunehmend weiter entfernt. Die gesamten Transfers, die von den Industrieländern für Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet werden - trotz schnell wachsender Weltbevölkerung, immer größerer globaler Umweltprobleme und wirtschaftlicher Marginalisierung vieler Länder im Zuge der Liberalisierung der Weltmärkte – sind in den letzten Jahren auf einen historischen Tiefpunkt gesunken und betragen heute nur noch 2/3 der Summe, die vor 20 Jahren erreicht wurde.

Die Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen, wie vor allem der Internationale Währungsfonds, die Weltbank und die Welthandelsorganisation WTO, sowie andere multilaterale Institutionen sind bisher nicht in der Lage, globale Probleme wirksam und in demokratischer Weise zu lösen. In den Vereinten Nationen kann das geltende Abstimmungsprinzip und das Vetorecht im Sicherheitsrat zu Blockaden führen. Die eingeschränkten Kompetenzen in ökonomischen Fragen und die unzureichende und schwankende Finanzkraft erlauben den UN keine effiziente globale Politik. Die Politik der multilateralen Wirtschaftsorganisationen wiederum wird nach dem Prinzip der Kapitalmehrheit bestimmt, das den reichen Nationen ein permanentes Übergewicht verleiht. Wo aber nationale Sonderinteressen oder Kapitalmehrheiten letzten Endes die Politik der globalen Institutionen bestimmen oder blockieren, kann nicht erwartet werden, dass globale Güter im allgemeinen globalen Interesse geschützt werden und dass sich alle Länder - vor allem die kleinen, wirtschaftlich schwachen Nationen - fair vertreten fühlen können.

Die Politik transnationaler Regime und Institutionen widerspiegelt die Macht der in ihnen vertretenen Staaten. „Starke“ Staaten nutzen selbstverständlich ihre Macht innerhalb und außerhalb internationaler Institutionen, um die eigenen Interessen durchzusetzen. Deshalb wird die Frage gestellt, ob es nicht an der Zeit ist, neue Formen der internationalen Kooperation zu entwickeln, die einen stärkeren gesellschaftlichen Bezug haben, alle Weltregionen repräsentativer vertreten und effizienter arbeiten.

Neben den Nationalstaaten und globalen Institutionen haben deshalb vor allem in internationalen Netzwerken verbundene nichtstaatliche Organisationen, Verbände und Unternehmen an Einfluss gewonnen. Die Bedeutung der großen transnationalen Wirtschafts- und Finanzallianzen auf die Politik der Staaten und der multilateralen Institutionen ist evident. Nicht zuletzt auch in den Jahrestreffen von IWF und Weltbank und auf dem Weltwirtschaftsforum (Davos/New York) formieren sich diese Kräfte. Zunehmendes politisches Gewicht beanspruchen auch immer besser organisierte grenzüberschreitende Netze der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft.

Nichtregierungsorganisationen stellen zu globalen Fragen Expertise zur Verfügung, übernehmen dort eine wichtige Monitoring -Funktion, wo sie von Regierungen und Parlamenten nicht mehr geleistet wird und heben globale Fragen ins öffentliche Bewusstsein. Sie werden von Regierungen und Internationalen Institutionen inzwischen als Gesprächspartner akzeptiert. Sie verstärken im internationalen System das demokratische Element, ohne im herkömmlichen, formalen Sinne selbst demokratisch legitimiert zu sein.

Die großen Religionsgemeinschaften, vor allem die christlichen Kirchen in ihrer weltumspannenden Ausdehnung, sind – trotz unterschiedlicher Verfasstheit und theologischer Selbstverständnisse – als kultur- und staatenübergreifende Organisationen von sich aus wichtige Träger eines weltumspannenden Wertedialogs. Je stärker diese Fähigkeit im Sinne einer Öffnung anstelle von Abschließung eingesetzt wird, umso bedeutsamer kann deren Beitrag für Frieden, Versöhnung und Solidarität für die internationalen Beziehungen sein.

Gewerkschaften spielen unter den neuen internationalen Akteuren im Vergleich zur transnational organisierten Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Initiativen eine eher geringe Rolle. Sie verfügen allerdings aus ihrer Tradition heraus seit langer Zeit über internationale Verbindungen und nutzen sie auch für einen vielfältigen Dialog. Ihr Einfluss auf die internationale Politik ist aber – nicht zuletzt aufgrund des nationalen Wettbewerbs um Investitionen und Arbeitsplätze – äußerst beschränkt.

Die internationale Zusammenarbeit von politischen Parteien zielte bislang vor allem auf gemeinsame Willensbildung und Absprachen auf der Führungsebene. Supranationale Zusammenschlüsse sozialdemokratischer und sozialistischer Parteien wie die Sozialistische Internationale oder die SPE sind wichtige Kommunikationsforen, entbehren jedoch noch weitgehend des Zwangs zur Einigung, solange die entsprechenden gemeinsamen Handlungsebenen fehlen. Dies wird jedoch in Europa nach der Billigung einer Unionsverfassung und einer damit verbundenen Stärkung des Europäischen Parlaments auf der Tagesordnung stehen. Der Übergang von nationalen Organisationsformen und -kulturen zu internationalen, zunächst europäischen Entscheidungsgremien und Leitungsorganen, zu gemeinsamen Programmen und Kandidaten, erfordert ein subsidiäres Verständnis politischer Interessenvertretung. Es muss zwischen kommunalen, nationalen und internationalen Identitäten und Agenden unterscheiden. Eine gemeinsame Parteiidentität wird sich auf internationaler Ebene, wo es, anstelle von Herkunft oder Tradition verstärkt auf gemeinsame Ziele und Grundwerte ankommt, auch auf neue Formen der Verständigungsprozesse stützen müssen.

### **Weltpolitische Dominanzen**

Das Internationale System befindet sich in einem Stadium des Übergangs, in dem alte und neue Kräfte sich teilweise verbinden und teilweise im Wettstreit liegen. Eine Weltordnung, die in einem universalen Verständnis und in einer universalen Akzeptanz der bürgerlichen und sozialen Menschenrechte und der Entwicklungsrechte der Völker gründet, ist noch nicht in Sicht. Globale Entscheidungen beruhen noch nicht auf demokratischen Prozessen. Sie fußen noch nicht auf globalem Recht, das alle Staaten gleichermaßen bindet.

Unter den Machtfaktoren, die eine politische Entwicklung in die Richtung auf eine gerechte politische Weltordnung verhindern können - eine Weltordnung, die einen friedlichen Ausgleich zwischen den Weltkulturen und Weltregionen ermöglichen und für alle Nationen eine Beherrschung der globalen Herausforderungen und ihrer inneren Rückwirkungen ermöglichen würde - ragen besonders zwei weltpolitisch wirksame Kräfte heraus, die auch für Deutschland von entscheidendem Gewicht sind. Es sind die neoliberale Weltmarktökonomie und die politische Suprematie der Vereinigten Staaten von Amerika.

### ***Die neoliberale Weltmarktökonomie***

Die neoliberale Weltmarktökonomie tritt in Wirtschaftslehre und Unternehmenspraxis auf. Sie erhebt einen universalen Geltungsanspruch. Sie postuliert eine optimale Wohlfahrtsfunktion der kapitalistischen Form der Marktökonomie. Dabei verengt sie den Wohlfahrtsbegriff auf einen materiell-monetären Gehalt und misst Erfolg oder Misserfolg in extrem kurzen Zeiträumen, beschränkt auf volkswirtschaftliche Aggregate. Die herrschende ökonomische Lehre und Praxis versucht gleichzeitig, den Regelungsbereich des Staates einzuschränken - insbesondere dessen soziale, ökologische und kulturelle Funktion.

Der in den achtziger und neunziger Jahren zur herrschenden Wirtschaftslehre und Wirtschaftspraxis mutierte „Neo-Liberalismus“ verabsolutiert das Prinzip von Wettbewerb und individueller Leistung und überträgt es auf alle gesellschaftlichen Bereiche. Damit einher geht die Unterschätzung der kreativen und produktiven Formen der gesellschaftlichen und politischen Kooperation. Der neoliberale *Mainstream* hat sukzessive zu einem Niedergang in der Versorgung mit öffentlichen Gütern, zum Abbau sozialer Sicherheit, zu gesellschaftlicher Spaltung, zu einer Erosion der Moral im Wirtschaftsleben und zu einer zynischen Überhöhung des individuellen Erfolgsdenkens geführt, das seinen Maßstab fast ausschließlich in materieller Belohnung findet. Gleichzeitig zeigt sich, dass das neoliberale Wirtschaftsdenken nicht einmal seine eigenen wirtschaftlichen Versprechungen einlösen kann: Im Vergleich zu den sechziger und siebziger Jahren haben wir seit den achtziger Jahren tendenziell geringere Wachstums- und Investitionsraten, infolge dessen höhere Raten der Arbeitslosigkeit. Das Ergebnis ist eine endemische strukturelle Finanzkrise des Staates, verbunden mit weiteren Einschränkungen bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern.

Verfolgt man die Trends seit den achtziger Jahren, so hatte der Neoliberalismus aber nicht nur innenpolitische Folgen. Mit seiner tendenziellen Verachtung des Politischen und seinem Streben, den Staat auf eine Nachwächterfunktion zurückzuführen, hat dieses quasi naturalistisch-biologistische Wirtschafts- und Wettbewerbsdenken auch Fortschritte behindert, um in der internationalen Welt eine kooperative politische Ordnung zu schaffen, die den globalen Herausforderungen nicht nur ökonomisch gewachsen ist, sondern auch den Grundwerten der Gerechtigkeit und Solidarität verpflichtet ist. Die neoliberale Ideologie und Wirtschaftspraxis hat innerhalb der Internationalen Arbeitsorganisation ILO, der Welthandelsorganisation WTO und des Kyoto-Prozesses Initiativen behindert, die geeignet waren, die global agierenden Unternehmen an einen internationalen Rechtsrahmen zu binden, der zwischen den Nationen und Weltregionen Gerechtigkeit, fairen Ausgleich und Frieden verbürgt. Der Vorrang des „*shareholder-value*“ - also der kurzfristigen Maximierung der Kapitalrenditen - und die zunehmenden politischen Gestaltungsansprüche des transnationalen Managements, sind nicht - wie man die Welt glauben machen will - identisch mit dem Gemeinwohl und allgemeiner Wohlfahrt, weder national, noch global.

Es ist nicht zu übersehen, dass durch die neoliberal definierten ökonomischen Sachzwänge der Spielraum der Politik zur Gestaltung der inneren Verhältnisse eines Landes erheblich eingeschränkt wurde, indem der zwischenstaatliche Wettbewerb um Absatzmärkte, Investitionen, Arbeitsplätze, Infrastrukturen und wirtschaftsorientierte Wissenschafts- und Technologiekonzepte gezielt forciert wurde. Im Kampfgetümmel um nationale Standortvorteile darf aber das Ziel nicht aus den Augen verloren werden, einen Freiraum für sozial, ökologisch und human orientierte Reformen zu verteidigen und sich tatkräftig für Gerechtigkeit und Solidarität in den internationalen Beziehungen einzusetzen. Der ökonomische Sachzwang der globalen „Märkte“ droht übergreifend den Primat der Politik über die Ökonomie, wie ihn auch unsere Verfassung gebietet, zu brechen. Mit der Ökonomisierung der Politik droht die Gleichschaltung der Parteien und die Inbesitznahme des Staates durch die starken Kräfte von Kapital und Medien. Die Demokratie wird so entmachtet.

### ***Die politische Suprematie der Vereinigten Staaten***

Ein zweiter Faktor, der gegenwärtig den Weg zu einer kooperativen und gerechten globalen Ordnung versperrt, ist die militärische, wirtschaftliche und politische Machtentfaltung der gegenwärtigen Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika. Sie setzt ihre Macht vorrangig im eigenen Interesse ein, um auf globaler Ebene eine politische und militärische – und möglichst auch wirtschaftliche – Suprematie zu behaupten und auszubauen. Dieser Anspruch erstreckt sich sowohl auf den atlantischen, als auch auf den pazifischen Raum. Die Vereinigten Staaten tun gegenwärtig alles, um ihre militärischen, politischen und ökonomischen Kräfte zu bündeln, um die eigene Position auf dem Weltmarkt – auch jenseits des wirtschaftlichen Wettbewerbs der Unternehmen – zu stärken. Ihr beherrschender Einfluss auf die Politik des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, ihre rigide und mit einseitigen Sanktionen unterlegte Position im Rahmen der internationalen Handelspolitik, ihre militärische Machtentfaltung und ihre Politik gegenüber Staaten und Staatengruppen, die über knappe Ressourcen verfügen, belegen dies.

Die von Teilen der Staatenwelt geduldete oder von Fall zu Fall zum eigenen Vorteil genutzte Suprematie der Vereinigten Staaten bildet derzeit eine der großen Barrieren, um die internationale Kooperation auszubauen, die internationalen Institutionen mit den nötigen Kompetenzen und Finanzmitteln auszustatten, die internationalen Resolutionen, Konventionen und Regime in die Tat umzusetzen, die Stimmen der verschiedenen Weltregionen im internationalen System repräsentativ zur Geltung zu bringen und die globale Entwicklung an globaler Gerechtigkeit und an der Bewahrung der globalen Güter und Ressourcen zu orientieren.

Die einseitige Interessenpolitik der gegenwärtigen Führung der Vereinigten Staaten zeigt sich in der Verweigerung, ihre Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Vereinten Nationen nachzukommen, bzw. diese als ein Mittel für deren Reform einzusetzen. Im Bereich der internationalen Sicherheitskonventionen, wie dem Atomwaffen-Teststopp - Abkommen, dem Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen, dem ABM-Vertrag oder bei den internationalen Konventionen zu Verbot biologischer und chemischer Waffen bestehen die USA auf eigenen Vorrechten, kündigen sie auf, oder verweigern die Ratifikation. Sie weisen auf die Aufrüstung in Konfliktzonen der Welt hin, gleichzeitig sind sie der bei weitem größte Waffenexporteur der Welt. Auch in den Vereinigten Staaten weiß man um die Gefährdung der globalen Umwelt. Parlament und Regierung der USA verweigern aber die Unterschrift unter die internationale Klimakonvention. Auch die Regierung der USA weiß um die gefährliche Verminderung der Bio - Diversität, sie unterzeichnet aber keine entsprechende Schutzkonvention. Die Vereinigten Staaten sehen sich als Anwalt für die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte; sie stehen aber auf der Anti-Rassismus-Konferenz in Südafrika abseits und wenden sich gegen einen auch für amerikanische Bürger zuständigen Internationalen Strafgerichtshof. Politische oder wirtschaftliche Interessen veranlassen die USA neuerdings, Menschenrechtsverletzungen in China, Tschetschenien, Peru und Kolumbien zu ignorieren. Die Vereinigten Staaten propagieren weltweit die Demokratie; amerikanische Regierungen kooperierten aber nicht selten eng mit autoritären Regimen (Saudi Arabien, Irak, Taliban). Die Vereinigten Staaten fordern mit Recht Solidarität ein, wenn sie selbst vom Terrorismus bedroht sind. Die US-Regierung gefährdet aber gleichzeitig diese Solidarität, indem sie dem Irak wegen noch unerwiesenen Besitzes von Massenvernichtungswaffen mit einem militärischen Angriff droht und gleichzeitig zum Beispiel Pakistan unterstützt, das islamistische Fundamentalisten beheimatet und seinen illegalen Atomwaffenbesitz offen demonstriert. Indem die Regierung Bush die Ziele des von ihr angeführten Kampfes gegen den Terrorismus willkürlich festlegt, setzt sie seine Legitimität und die eigene Glaubwürdigkeit aufs Spiel.

Diese Fakten sind bekannt und sie sind vor allem auch in den Vereinigten Staaten Gegenstand kritischer Auseinandersetzungen. Sie müssen auch von ihren Partnern und Freunden benannt werden, insofern sie Belege dafür sind, weshalb gegenwärtig die Grundlagen für eine internationale Politik in globaler Verantwortung erodieren. Die Vereinigten Staaten rechtfertigen so auch nicht ihren Anspruch, militärische, wirtschaftliche und humanitäre Führungsmacht des Westens zu sein. Die Politik der Vereinigten Staaten ist – in dieser Verfassung - nicht die Lösung, sondern wird zunehmend zu einem Teil des globalen Problems.

### *Westliche Wertegemeinschaft*

Für die Position und das Ansehen Europas in der Welt ist es höchst bedeutsam, ob die europäischen Staaten die Prinzipien, die sie selbst weltweit propagieren und als Fundament der westlichen Kultur betrachten, auch im Verhältnis zu ihrem amerikanischen Partners anzuwenden bereit sind. Andernfalls werden sie mehr und mehr selbst für die Verletzung dieser Prinzipien in Haft genommen werden. In den Augen der Welt repräsentieren Europäer und Nordamerikaner gemeinsam den „Westen“. Deshalb ist für Europäer das Wirken der „westlichen Führungsmacht“ in der Welt nicht gleichgültig, sondern betrifft alle Ebenen des traditionellen Zusammenwirkens. Dieses reicht von der transatlantische Allianz bis zur westlichen Denk-, Produktions- und Wirtschaftsweise, zu deren universaler normativer Wirkung Europa ebenso beiträgt. Wir Europäer müssen widersprechen, wenn von den USA im Namen des Westens eine Politik praktiziert wird, die fundamental den eigenen Grundwerten widerspricht.

Es ist Zeit für Offenheit in der transatlantischen Partnerschaft. Die Liste der Differenzen ist zu lang geworden, als dass diese tabuisiert werden dürfte. Europa braucht sich, wenn es denn mit einer Stimme spricht, aus wirtschaftlichen Gründen nicht vor den Vereinten Staaten zu verstecken. Eine enge Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten ist in europäischem Interesse. Für das Verhältnis zwischen Europa und den USA ist es dabei aber von ausschlaggebender Bedeutung, dass Europa ein verantwortlicher politischer Akteur wird, der von den USA als politischer Partner ernst genommen werden muss.

Das Verhältnis zwischen Europa und den Vereinigten Staaten ist von einer mehr als zweihundertjährigen Geschichte der Verbundenheit und der Entgegensetzung geprägt. Die USA sind in einem revolutionären Akt gegen einen europäischen Staat entstanden und haben sich auf der Grundlage von Menschen- und Bürgerrechten konstituiert, deren Ursprung in Europa liegt. Während wichtige Repräsentanten des alten Kontinents, einschließlich wichtiger Teile der politischen und kulturellen Eliten, die USA bis ins 20. Jahrhundert hinein als politisch gefährlich und kulturell unterlegen abgelehnt hatten, legten umgekehrt die Vereinigten Staaten etwa mit der Monroe-Doktrin großen Wert auf politisch-geographische Distanz gegenüber dem „zurückgebliebenen“, in alten Händeln befangenen Europa. Zwei von Deutschland ausgelöste und in Europa geführte Weltkriege haben die USA dann allerdings im 20. Jahrhundert in Europa wesentlich mitentschieden. Ihre Präsenz in Europa ist seit dem Zweiten Weltkrieg prinzipiell von beiden Seiten politisch gewollt. Sie beruhte in der Zeit des Ost-West-Konflikts auf der demokratischen Zustimmung in beiden Kontinenten. Politische, ökonomische und normativ-moralische Gemeinsamkeiten legten dafür die Basis, unterhalb derer sich zugleich immer auch deutlich Unterschiede zeigten und Interessenkonflikte abspielten.

Trotzdem haben sich seit dem Bestehen der Vereinigten Staaten auch divergierende Wertepräferenzen entwickelt, die die normativ-demokratische Gemeinsamkeit nicht aufheben, aber zu voneinander abweichenden politischen Kulturen geführt haben. Solche Unterschiede betreffen z. B. das Freiheits- und das Staatsverständnis, das Verhältnis zur kapitalistischen Wirtschaft sowie die Rolle der Religion. So wird auf dem europäischen Kontinent die Rolle des Staates viel wichtiger bemessen als in den USA, wo umgekehrt dem Individuum mehr Rechte, aber auch Pflichten zugesprochen werden. Dahinter steht ein radikales Verständnis individueller Freiheit, das die USA auch in schwersten ökonomischen Krisen vor der Versuchung durch Nationalsozialismus, Faschismus oder Autoritarismus bewahrt hat. Dazu trägt ein lebendiger Pluralismus öffentlicher Auseinandersetzungen bei, der eine Gewähr demokratischer Stabilität darstellt. Eine sehr viel größere Akzeptanz als in Europa genießt das Prinzip der kapitalistischen Wirtschaft mit ihren Konsequenzen für die Ökonomisierung vieler gesellschaftlicher Teilbereiche und für die Legitimität des Eigeninteresses. Die sozialen Kosten für dieses radikale Freiheitsverständnis und die Akzeptanz kapitalistischer Wirtschaft sind hoch und würden von Sozialdemokraten nicht akzeptiert werden.

Die Frage nach der Substanz der Wertegemeinschaft zwischen Europa und den Vereinigten Staaten stellt sich in dem Maße, wie die USA in der Gegenwart offenkundig zu einem Unilateralismus tendieren, der zuweilen schwer von Machtarroganz unterschieden werden kann. Substanzielle Gemeinsamkeit muss sich beweisen, wenn sich Europa als politische Kraft mit einheitlicher Stimme und der Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme entwickelt, ohne bei abweichenden Optionen und

Positionen der beiden Partner die gegenseitige Anschlussfähigkeit zu verlieren. Zu dieser Anschlussfähigkeit gehört die Bereitschaft, das beide Seiten verbindende, die Legitimationsbasis demokratischer Politik, die Wahrung der Würde und der grundlegenden Rechte aller Menschen im Blick zu behalten.

Unvereinbar damit sind sowohl eine rücksichtslose Ausspielung des US-amerikanischen Weltmachtmonopols, als auch ein selbstgerechter Anspruch der Europäer, die politische Moral für sich gepachtet zu haben, ohne dabei weltpolitische Verantwortung übernehmen zu müssen oder zu wollen. Unabdingbar ist dagegen die Freiheit zu gegenseitiger Kritik, und die wechselseitige Zumutung, auf globale Herausforderungen gemeinsame Antworten zu finden, um als gleichberechtigte Partner am Aufbau einer kooperativen globalen Ordnung zu wirken. Verweigern sich die USA diesem Anspruch, so darf sich Europa nicht länger für die USA in Haft nehmen lassen.

Der in jüngster Zeit zwischen Europa und den Vereinigten Staaten deutlicher hervortretende unterschiedliche Ansatz der Machtprojektion und Machtausübung – vorwiegend multilateral europäischerseits und vorwiegend unilateral amerikanischerseits – bezieht sich zunächst auf die Umsetzung der Politik. Davon müssen Inhalt und Ziel der Politik unterschieden werden. Insofern die transatlantischen Beziehungen auf einer Übereinstimmung in den Zielen und Inhalten beruhen, müssen sie auf eine neue Basis gestellt werden, die zwischen gleichberechtigten Partnern vom Prinzip her multilateral, also auf der Basis gegenseitiger Verständigung geschieht. Andererseits muss das transatlantische Verhältnis eine eigenständige Rolle Europas in der Weltpolitik erlauben, wo es bereits heute eine größere Interessengleichheit zwischen Europa und anderen Weltregionen gibt, als zwischen Europa und den USA. Das trifft in der Energie- und Umweltpolitik zu, im Verständnis von sozialer Sicherheit, im Anspruch auf einen selbst gewählten Weg der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, auch im Interesse an einer fairen weltwirtschaftlichen Ordnung.

Solidarischer gegenseitiger Beistand ist in beiderseitigem Interesse. Eine „bedingungslose“ Solidarität mit den USA, die den politische Spielraum unseres Landes nach außen und innen einschränkt, ist nicht im Interesse Deutschlands. Die Unterstützung der USA für die Bundesrepublik in der Zeit des Ost-West-Konflikts war ein entscheidender Faktor für den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die Demokratisierung Westdeutschlands. Sie war aber auch im ureigenen Interesse der USA. Als große Industrienation und gefestigte Demokratie kann sich Deutschland nicht hinter einen Vormund verstecken.

### **Europa als künftiger weltpolitischer Akteur**

Ein Vereintes Europa hat das politische, ökonomische und wissenschaftliche Potential, um mit und gegenüber den USA und anderen Weltregionen eine eigenständige Rolle zu spielen, die eigene Wirtschaftsweise nach demokratischen, sozialen und ökologischen Prinzipien zu gestalten und die weltwirtschaftliche Entwicklung nach eigenen Vorstellungen zu beeinflussen. Das trifft dann auch für eine Politik zu, die den Grundwerten, die zur europäischen gesellschaftlichen und kulturellen Identität gehören, Geltung verschaffen will.

Europa steht nach einer langen Phase der fortschreitenden ökonomischen Integration und der politischen Integration seit den neunziger Jahren vor der Herausforderung, neue, effektive und demokratisch legitimierte Formen der Gemeinschaft zu entwickeln. Nach der Währungsunion stehen eine gemeinsame wirtschafts- und finanzpolitische Koordination und eine sozialpolitische Konvergenz aus, die ein vereintes Europa im Hinblick auf ein gewisses Maß an gleichen Lebensbedingungen voraussetzt. Auf der Tagesordnung stehen eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Verabredung einer neuen politischen Arbeitsteilung auf zentralen Gebieten der Politik in Europa, sowie in national übergreifenden Fragen eine subsidiär gestaffelte europäische Souveränität zu schaffen und das Europaparlament als vorrangige Entscheidungsinstanz zu installieren.

Der europäische Einigungsprozess trifft in allen diesen Bereichen auf merkbare innere Widerstände. Vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik, besonders bei den militärpolitischen Entscheidungen, stehen Fragen nationaler Souveränität an erster Stelle. Differenzen ergeben sich aus dem traditionellen Selbstverständnis von Ländern wie Großbritannien und Frankreich im Verhältnis zu den USA, im internationalen System und in der internationalen Politik wegen des daraus resultierenden nationalen Prestiges. Auch die deutsche Regierung ist verstärkt darauf bedacht, nationale Interessen „stärker zur Geltung“ zu bringen. Zu Lasten Europas können sich England, Frankreich und Deutschland nicht auf einen gemeinsamen europäischen Sitz im Sicherheitsrat der UNO einigen. An Brüssel vorbei werden wichtige Entscheidungen immer wieder auf bilateraler, nationalstaatlicher Ebene angestrebt. Die nationalen Regierungen, die der EU-Kommission Unbeweglichkeit und Inkompetenz vorwerfen, vergessen, dass sie den Brüsseler Komplex selbst geschaffen haben. Sie verhindern selbst eine geschlossene und kohärente Politik Europas durch eine überzogene Prärogative des Ministerrates. Diese Tendenzen werden mit der Osterweiterung der Europäischen Union nicht schwächer werden. Sie können nur überwunden werden, wenn die Europäer begreifen, dass jeder einzelne europäische Staat ohne Europäische Integration schwächer ist als ohne sie.

Europa hat - bei aller zu bewahrenden inneren Vielfalt - den historischen Auftrag, gegenüber dominanten wirtschaftlichen und politischen Mächten seine europäische Identität zu wahren, seine Selbstbestimmung zu verteidigen, seine Zukunftsinteressen nach eigenen Wertvorstellungen zu vertreten und gegenüber allen Weltregionen ein unabhängiger, fairer und weltoffener Partner zu sein. In einer auch konfliktreichen Kooperation mit den USA, sucht ein demokratisch orientiertes Europa nach gemeinsamen Lösungen für die anstehenden globalen Herausforderungen - Frieden, gerechte Entwicklung, Erhaltung der Umwelt und den Schutz des Klimas. Der Terrorismus muss gemeinsam bekämpft werden und zwar in Ausübung international legitimer polizeilicher Gewalt. Europa muss seine eigenen militärischen Fähigkeiten nicht im Wettlauf mit den USA messen, sondern dafür sorgen, dass sie Sicherheit und Frieden im eigenen Bereich gewährleisten. Es geht im europäischen Interesse um die Stärkung eines anderen Typus der Machtbildung. Für die Europäische Union bedeutet das, dass sie in globaler Verantwortung Europas soziales, ökonomisches und kulturelles Potenzial in ein konzeptionell kohärentes und machtpolitisch konzentriertes politisches Handeln überführt.

Andere Weltregionen und Staaten warten auf dieses Europa, um den entscheidenden Schritt von einer unipolaren zu einer multipolaren Struktur des Internationalen Systems zu tun, in dem auch sie selbst eine gleichberechtigte Rolle spielen können. Dies gilt für große Regionen in Südostasien, in Südamerika und Afrika, aber auch für einzelne große Länder wie Russland, China und Indien, die praktisch selbst Weltregionen repräsentieren.

### **Global Governance**

Unter den Bedingungen einer global vernetzten Welt und damit unter den Lebensbedingungen in der Welt, kommt es auch zu einer Verdichtung weltpolitischer Interdependenz. Weil lokale, nationale und globale Verhältnisse miteinander in Wechselwirkung stehen, ist *Global Governance* notwendig. Dabei geht es um Verhältnisse zwischen miteinander kommunizierenden, aber durch die Ungleichzeitigkeit ihrer Entwicklung geprägte Räume. Deshalb ist *Global Governance* keine Alternative zur Politik auf lokaler oder nationaler Ebene, sondern deren Ergänzung. Ihre Verantwortung bezieht sich auf das Wohl der menschlichen Gesellschaft als Ganzer, das globale Gemeinwohl, soweit sie auf anderen Ebenen nicht eingelöst werden kann. Auf der globalen Ebene geht es um die weltweite Sicherung jener Grundgüter – der schon genannten *Global Public Goods* - die für alle Menschen und die kommenden Generationen ein Leben in Würde und Sicherheit ermöglichen. Deren normative Geltung ist von allen Staaten im Rahmen der UN durch die politischen, sozialen und kulturellen und Entwicklungsrechte, als universell geltende Menschenrechte anerkannt.

*Global Governance* beruht auf einer politischen Arbeitsteilung nach dem Subsidiaritätsprinzip. Neben den lokalen und nationalen Kompetenzen können auch Weltregionen eine eigenständige Rolle spielen, besonders wenn sie helfen, Ungleichgewichte, die durch die Existenz schwacher und starker Staaten in den weltpolitischen Institutionen auftreten, durch Kooperation zu verringern und die Vertretung von Minderheiteninteressen besser sichern. Die durch *Global Governance* mögliche Herausbildung von Elementen globaler Staatlichkeit, also Institutionen eigener Handlungsvollmacht, bedarf zunehmend an demokratischer Legitimation, – was nicht zu verwechseln ist mit einer illusorischen Volkssouveränität auf Weltebene. Hier geht es um funktionelle Legitimität, die durch internationale Gerichte, nationale Parlamente, Medien und zivilgesellschaftliche Akteure überprüft und damit hergestellt werden kann. Dafür ist ein bestimmter Kanon global gültiger Rechtsnormen, die über dem nationalen Recht stehen, erforderlich. Globales Recht setzt aber universell anerkannte Werte voraus und die Fähigkeit zur Durchsetzung von Sanktionen. Deshalb sind neben der demokratischen Legitimation und der Autorität des Rechts exekutive Kompetenzen, also Regelungsvollmachten und eigene Ressourcen, für die Lösung der zugewiesenen Aufgaben nötig, um die Idee von *Global Governance* zu verwirklichen.

Die Herstellung solcher Bedingungen wird nur schrittweise möglich sein und zunächst auf Einzelbereiche oder Themen beschränkt bleiben müssen, wie die Erfahrungen bei der Einrichtung des Internationalen Gerichtshofes in den Haag zeigen. Das Beispiel zeigt aber auch, dass es prinzipiell möglich ist, weil ein in diesem Fall entsprechendes weltbürgerliches Bewusstsein vorhanden ist und es den Gegner einer solchen Einrichtung nicht möglich ist, grundsätzlich solche Institutionen zu verwerfen.

(4)

## **Grundsätze einer internationalen Politik in globaler Verantwortung**

### **Für ein neues Paradigma der internationalen Beziehungen**

Wenn in Zukunft auch auf globaler Ebene die Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität Fundament und Maßstab der Politik werden sollen, muss es zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel in der internationalen Politik kommen:

An die Stelle des absoluten Vorrangs nationaler Interessen, der immer neuen Maximierung des aggregierten nationalen Wohlstandes und des bedingungslosen Wettbewerbs um die Spitzenpositionen in der Welt tritt der Vorrang eines wohlverstandenen gemeinsamen globalen Interesses an einer nachhaltigen Sicherung des Friedens und der Lebenschancen in allen Teilen der Welt. Dies setzt einen fairen Ausgleich zwischen den Weltregionen, einen stetigen Dialog zwischen den Weltkulturen, die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen im Interesse künftiger Generationen und eine kooperative Form effizienter wirtschaftlicher und politischer Strukturen auf globaler Ebene voraus.

Das gemeinsame globale Wohl und die gemeinsame Bewahrung globaler Güter tritt damit in die Zielmitte auch der nationalstaatlichen Politik. Denn nur im globalen Wohl ist auf Dauer auch das nationale Wohl beschlossen. Der Wettbewerb bleibt einer der Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung. In Gesellschaft und Politik ist aber die Kooperation als dominantes Prinzip unverzichtbar, wenn denn Solidarität und damit auch Gerechtigkeit durchgesetzt werden soll.

Ein an den Grundwerten orientierter Paradigmenwechsel in der internationalen Politik verlangt daher Akzentverschiebungen auf mehreren Feldern:

Deutschland verstärkt seine Bereitschaft, die *Integration* und Kompetenzen der regionalen Integrationsräume (insbesondere Europas) und der globalen Institutionen (insbesondere der Vereinten Nationen) zu fördern. Es wirkt darauf hin, dass Europa mit allen anderen Weltregionen nach den Prinzipien der Gleichberechtigung, Repräsentativität und gegenseitigen Offenheit eng zusammenarbeitet. Das Land verzichtet auf nationale Alleingänge, welche die europäische Integration schwächen könnten.

Deutschland schafft hinsichtlich seiner internationalen Beziehungen die Voraussetzungen für eine *integrale Politik*. Die Aufgaben der klassischen Außenpolitik, der Sicherheitspolitik, der Entwicklungspolitik, der Wirtschaftspolitik und anderer international relevanter Politikbereiche – die bisher oft nicht miteinander abgestimmt sind oder gar im Widerstreit liegen - sind in einem gemeinsamen Zielsystem, das den Grundwerten verpflichtet ist, kohärent zu verknüpfen. Ressortegoismus auf diesen Gebieten ist ein Anachronismus:

- Die Außenpolitik würde in diesem Sinne vor allem die Aufgabe übernehmen, die Bildung globaler und regionaler Strukturen und Institutionen systematisch mit anderen Ländern voranzutreiben. Dies gilt für Europa, die europäische Nachbarschaft im Süden und Osten, aber auch für den globalen Kontext.
- Die Entwicklungspolitik würde die Koordination aller nationalen Beiträge übernehmen, um die regionalen und globalen Institutionen darin zu unterstützen, einen gerechten internationalen Ausgleich zu schaffen.
- Die Sicherheitspolitik wäre primär der europäischen und globalen „Gemeinsamen Sicherheit“ und dem Schutz vor Gewalt, auch durch die Verletzung der Menschenrechte gewidmet.

- Die internationale Wirtschaftspolitik würde für einen kooperativen politischen Rahmen zur Kontrolle der Weltmärkte und eines fairen internationalen Wettbewerbs eintreten, um zugleich wirtschaftliche Effizienz, soziale und ökologische Verantwortung zu gewährleisten.

Die internationale Politik Deutschlands sollte vernünftigerweise eindeutige *Prioritäten setzen*, die langfristig dem gemeinsamen globalen Interesse dienen. Die Dichte der internationalen Zusammenarbeit und der Grad der solidarischen Verpflichtung erfordert die Bereitschaft, auf akute Bedrohungen der Sicherheit oder der Umwelt solidarisch und gemeinschaftlich zu reagieren, und eine langfristig konzipierte Politik auf mehreren Ebenen, die gleichsam konzentrisch aufeinander bezogen sind:

1. Priorität für die Integration Europas.
2. Übernahme hoher Verantwortung für die Lösung von Problemen in der europäischen Nachbarschaft im Süden und im Osten.
3. Faire Kooperation mit anderen Weltregionen im Rahmen globaler Partnerschaften

### **Die Verantwortung Deutschlands im internationalen System**

Das Ende des Ost-West-Konfliktes und die Vereinigung Deutschlands haben die Rahmenbedingungen der deutschen Außenpolitik und die deutsche Verantwortung in der internationalen Politik schrittweise verändert. Unverändert bleibt aber das fundamentale Interesse Deutschlands, als auch seiner europäischen Nachbarn, eine Rückkehr zu einer Situation der antagonistischen Gleichgewichtspolitik in Europa auszuschließen. Durch Machtbegrenzung und Souveränitätsverzicht schuf das vereinte Deutschland selbst die Grundlage für eine kooperative europäische Interessenvertretung und Sicherheitspolitik, die ihrerseits Voraussetzung dafür ist, dass Europa als regionaler Gleichgewichtsfaktor in einer multipolaren Welt wirken kann. Freiwilliger Macht- und Souveränitätsverzicht bedeuten aber nicht, dass für eine wirksame Rolle Deutschlands in der internationalen Politik keine Freiräume vorhanden wären.

### ***Friedenspolitik und europäische Verantwortung***

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik leitet sich weiterhin aus der in der Präambel des Grundgesetzes festgestellten Zielstellung ab: „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen“. Das Friedensgebot und die Verpflichtung, sein Gewicht im Dienste gemeinsamer europäischer Interessen einzusetzen und zur Stärkung der Rolle Europas beizutragen, hat sich die Bundesrepublik in historischer Verantwortung und in bewusster Abkehr von der Vergangenheit des Deutschen Reiches selbst gegeben. Das sind auch für die Zukunft gültige Grundentscheidungen und Staatszielbestimmungen, weil mit der Erlangung der vollen Souveränität im Rahmen der deutschen Vereinigung von 1990 diese im „Zwei-Plus-Vier-Vertrag“ unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Präambel des Grundgesetzes und Art. 26 (Verbot der Vorbereitung und Führung eines Angriffskrieges) bekräftigt wurden. Dementsprechend verzichtet Deutschland in diesem Vertrag auf Massenvernichtungswaffen und begrenzt die Personalstärke der Bundeswehr.

Friedenspolitik schließt militärische Friedenssicherung ein. Dem gemäß ist die Bundeswehr ein Instrument der Verteidigung (Art. 26 GG) und kann innerhalb eines kollektiven Sicherheitssystems über die Abwehr eines bewaffneten Angriffes hinaus Verpflichtungen „zur Wahrung des Friedens“ (Art. 24,2 GG) eingehen. Gleichwohl liegt die Präferenz der Verfassung auf nichtmilitärischer Vorsorge für Frieden und Sicherheit durch die Stärkung des Rechts und durch gleichberechtigte internationale Kooperation.

Die deutsche Verantwortung für Frieden und Sicherheit in Europa hat sich hauptsächlich auf drei Wirkungsfelder erstreckt:

1. im Rahmen der transatlantischen militärischen Sicherheitsstrukturen der NATO,
2. innerhalb gesamteuropäischer Strukturen der Sicherheit und Zusammenarbeit (Europarat und OSZE),
3. in und für Europa durch die Europäische Union.

### ***Das Nordatlantische Bündnis***

Die Mitgliedschaft Deutschlands in der NATO erfüllt das Friedensgebot des Grundgesetzes im Sinne der Teilnahme an einem „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ entsprechend Art. 24 Abs.2. des Grundgesetzes. In der Präambel des NATO-Vertrages heißt es, dass die Mitglieder „ihre Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung und für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit ... vereinigen“.

Das neue Strategische Konzept der NATO, das im November 1991 in Rom beschlossen wurde, sieht vor, dass das Bündnis – neben seinem ursprünglichen Bündniszweck der Verteidigung – außerhalb des NATO-Gebiets agieren soll, um Gefahren zu begegnen, wie „der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen sowie von Terror und Sabotageakten“. Mit dem von der NATO gegen Serbien geführten Krieg wurde diese Strategie erstmalig angewandt. Diese Neuorientierung der Allianz wurde im April 1999 durch eine NATO-Gipfelkonferenz in Washington bestätigt. Auch die neue und erweiterte NATO kann nur agieren, wenn sich die USA führend beteiligen. Für Europa verliert die Allianz allerdings in dem Maße an Bedeutung für die äußere Sicherheit, je mehr europäische Staaten an ihr beteiligt sind und je weniger eine Bedrohung in und für Europa wahrscheinlich ist.

Der Wandel der NATO zu einer militärischen Allianz mit globalen Optionen erhöht die deutsche Verantwortung bei Entscheidungen, die über die bisher gültigen Verpflichtungen im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung oder der Unterdrückung gewaltsamer Konflikte zwischen den Bündnisstaaten hinaus gehen. Es muss seine Entscheidung über eine Mitwirkung an Einsätzen der NATO jeweils selbst im Einklang mit seiner Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen treffen. Das betrifft auch das Handeln des Bündnisses im Auftrag der Vereinten Nationen. Angesichts dieser Entwicklung ist es im Interesse deutscher und europäischer Politik, globale wie gesamteuropäische Organisationen, die Vereinten Nationen und die OSZE, und deren präventive Sicherheitspolitik wirkungsvoller zu machen. Die im wohl verstandenen europäischen Interesse liegende Zurückdrängung der Konfliktlösung mit Gewalt ist eine gesellschaftliche, also auch kulturelle Aufgabe. Sie muss auch als eine mit dem europäischen Einigungsprozess einhergehende Politik für kollektive Sicherheit verstanden werden.

### ***Gesamteuropäische Verantwortung: OSZE und Europarat***

Das Friedensgebot des Grundgesetzes bezieht sich in der Präambel unmittelbar auf das Verhältnis Deutschlands zu Europa. Deutschland soll „gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“ sein. Neben der friedenspolitischen Selbstverpflichtung, der Mitgliedschaft Deutschlands in der NATO und bei den Vereinten Nationen war die verstärkte Einbindung Deutschlands in den Prozess der europäischen Integration die zweite außenpolitische Weichenstellung der deutschen Vereinigung und der Beendigung der Ost-West-Konfrontation in Europa. Dieser Aspekt hatte zwei Seiten: Einerseits die Aufwertung des gesamteuropäischen Rahmens der KSZE und des Europarates, sowie andererseits die Vertiefung der westeuropäischen Gemeinschaftsbeziehungen durch den 1992 in Maastricht beschlossenen EU-Vertrag.

Europarat und die Konferenz bzw. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, heute OSZE) sind zwischenstaatliche Organisationen, die kollektive Sicherheit zwischen den ihnen

angehörigen Staaten auf nicht-militärische Weise anstreben. Die gemeinsame Leitidee von Europarat und OSZE ist die Friedenssicherung in Europa durch Kooperation und Verrechtlichung. Der Europarat verpflichtet seine Mitglieder, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte einzuhalten, sowie für die Förderung des wechselseitigen Verständnisses zwischen den Kulturen zu wirken. Die KSZE, heute OSZE, widmete sich den „3 Körben“ Wirtschaftsbeziehungen, Menschenrechte und Sicherheit. Zwischen dem nicht-militärischen Europarat und der militärischen NATO agiert die OSZE nicht-militärisch im Sinne konkreter Konfliktprävention (Forum für Sicherheitskooperation, Vergleichs- und Schiedsgerichtshof, Missionen in Krisengebieten usw.).

Europarat und OSZE sind allerdings nur so stark, wie ihre großen Mitglieder es für wünschenswert halten. Der Ausbruch regionaler kriegerischer Konflikte in Europa (1991-1999 in Jugoslawien) oder in verschiedenen OSZE - Mitgliedsstaaten (Tschetschenien, Georgien) zeigte, dass die OSZE als gesamteuropäische Sicherheitsordnung nicht in der Lage war, Kriege überall in ihrem Einzugsgebiet zu verhindern. In einigen Fällen konnte sie allerdings Konflikte eindämmen (Berg-Karabach). Mit der Erweiterung der EU werden Europarat und OSZE durch die größere Zahl der EU-Staaten in ihnen stärker durch die weitergehenden Fähigkeiten der EU überlagert werden.

### ***Die Europäische Union***

Mit der Europäischen Union und ihren Institutionen ist eine revolutionäre Veränderung in der europäischen sicherheitspolitischen Landschaft eingetreten, die zu einem Zustand geführt hat, der zwischen den EU-Staaten machtpolitische Auseinandersetzungen mit Gewaltanwendung unmöglich macht. Die Erweiterung der Europäische Union macht sie zu einer immer wichtiger werdende Säule der nicht-militärischen Sicherung des Friedens in Europa, und zwar als System der Friedenssicherung durch Kooperation und Vergemeinschaftung. Der EU-Konvent sollte die für Europa existenziell wichtige Sicherheitspolitik in seine Arbeit einbeziehen und Schritte vorschlagen, mit denen die Sicherheit Europas verstärkt wird.

Nach außen verfolgen die EU-Staaten sowohl eine nicht-militärische, als auch eine militärisch konzipierte Außen- und Sicherheitspolitik. Seit dem Vertrag von Maastricht 1992 entwickelt die EU mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einen wachsenden Fundus außenpolitischer Gemeinsamkeiten auf der Basis von Konsultation. Seit 1997, dem Vertrag von Amsterdam kann der EU-Ministerrat Beschlüsse für die GASP unter gewissen Umständen auch ohne Einstimmigkeit fassen. In der Realität muss die GASP unterhalb des Ministerrats nach dem Konsensprinzip gestaltet und umgesetzt werden, wodurch die Handlungsfähigkeit begrenzt bleibt.

Zusätzlich zur nicht-militärischen Komponente strebt die EU seit 1992 eine militärisch konzipierte Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) an. Auslöser für einen neuen Anlauf einer eigenständigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik war der Krieg gegen Jugoslawien (1999), der von den USA an der EU vorbei mit der NATO vorbereitet, begonnen und geführt worden war.

Wenn die Europäer selbst mehr Eigenverantwortung für ihre eigene Sicherheit in einer sich geographisch ausdehnenden und neu gestaltenden EU übernehmen, wird die Bedeutung der NATO für die europäische Sicherheit abnehmen. Das Ziel, die EU global als Militärmacht gegenüber den USA zu etablieren, ist jedoch in absehbarer Zeit weder erreichbar, noch als ein positiver europäischer Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens erforderlich. Es entzieht der EU Ressourcen und Kräfte, die sie für den gesamteuropäischen Integrationsprozess braucht und würde, ohne Gewinn für die EU, zu Spannungen mit den USA zu führen. Die weltpolitische Bedeutung der EU liegt vielmehr in ihren multilateral ausgebildeten Fähigkeiten und Möglichkeiten. Sie kann damit europäischen Interessen dienen und sie ohne Konfrontation mit den USA zur Geltung bringen. Statt mit den USA militärisch zu konkurrieren, sollte sie auf globaler Ebene die Vereinten Nationen und den internationalen Multilateralismus konsequent mit dem Ziel einer Global Governance stärken.

Für Deutschland ist dieser Weg historisch und entsprechend seiner verfassungsmäßigen außenpolitischen Grundsätze evident und im Vergleich mit anderen europäischen Staaten ohne Prestigeverlust leichter gangbar. Es kommt deshalb auf Deutschland an, in der europäischen Politik im Sinne dieser Ziele voranzugehen.

### **Grundsätzliche Weichenstellungen für die deutsche internationale Politik**

Um welche Grundentscheidungen geht es heute? Gegenwärtig scheint vor allem eine Option durchsetzbar: die Bündelung der ökonomischen und militärischen Potentiale der großen westlichen Nationen unter der Führung der Vereinigten Staaten, um ohne globale Konventionen sicherheitspolitisch stärker zu dominieren, sich gegen kollektive Ansprüche aus dem Süden besser zu wehren und die eigene politische und ökonomische Vorrangstellung im internationalen System effektiver abzusichern. Eine Ordnung aber, die sich nicht auf den Konsens der betroffenen Gesellschaften stützen kann, bleibt instabil. Stabile Ordnungen beruhen auf Gleichgewicht und Legitimität. Dafür spricht die andere, wenn auch nur langfristig durchsetzbare Option: der Übergang von der herrschenden bipolaren Konstellation der internationalen Beziehungen (hier der Westen unter Führung der USA - dort der „Rest der Welt“) zu einer multilateralen Ordnung, in der die USA, ein Vereintes Europa und andere Weltregionen in Asien, Afrika und Lateinamerika eigenständige Zonen der Entwicklung und des Friedens bilden und unter gleichen Bedingungen miteinander kooperieren.

Deutschland kann sich nicht der Verantwortung entziehen, seine Rolle im internationalen System zu bestimmen und die dafür nötigen Weichenstellungen vorzunehmen. Sie ergeben sich aus dem Interessenzusammenhang deutscher Politik und den daraus folgenden Prioritäten: die Vollendung der Integration Europas, die Verantwortung für die europäische Nachbarschaft und der Ausbau globaler Partnerschaften, einschließlich der transatlantischen Partnerschaft.

### ***Vorrang für die Integration Europas***

Die europäische Integration und Handlungsfähigkeit hat für Deutschland Priorität in seiner internationalen Politik. Dies gilt auch bezüglich des Verhältnisses zu den Vereinigten Staaten. Innerhalb der europäischen Orientierung der deutschen Politik spielen die Beziehungen zu Frankreich eine herausragende Rolle, weil Fortschritte in bezug auf Integration und Handlungsfähigkeit von gemeinsamen deutsch-französischen Positionen abhängen. Der Ausgleich zwischen Deutschland und Frankreich ist sowohl historisch, als auch zukünftig das Fundament und der Nukleus für die Annäherung und Herausbildung eines gemeinsamen europäischen, sozialen und kulturellen Selbstverständnisses.

Unser Land hat ein legitimes eigenes Interesse an seiner dauerhaften und festen Einbindung in einen wirtschaftlich und politisch leistungsfähigen Großraum, der anderen Weltregionen vergleichbar ist. Nur so sind für Deutschland und ganz Europa dauerhafter Friede, die Erhaltung von Wohlstand und nachhaltige soziale und ökologische Sicherheit zu gewährleisten. Nur in und mit Europa kann auch Deutschland einen nennenswerten Einfluss auf die globale Entwicklung nehmen. Nur so erscheint es möglich, dass die Politik ihren Primat über die Ökonomie, den sie im Zuge der Globalisierung teilweise schon verloren hat, zurückgewinnt und stärken kann und demokratische Handlungsfreiheit gewährleistet ist.

Dabei tritt Deutschland für ein weltoffenes, tolerantes und solidarisches Europa nach außen hin ein, das jedoch in der Lage ist, sich gegen äußere wirtschaftliche, politische und gegebenenfalls auch militärische Pressionen zu wehren. Nur über eine Integration gewinnt Europa auch die Möglichkeit, mit weltpolitischem Gewicht auf globaler Ebene für Solidarität und Gerechtigkeit wirksam

einzutreten. Die europäische Integration ist nicht nur im deutschen Interesse oder Selbstzweck. Sie ist auch im globalen Interesse notwendig.

Entgegen möglichen Versuchungen zu deutschen Alleingängen in internationalen Angelegenheiten - etwa nach dem Muster Großbritanniens - hat Deutschland als größter und wirtschaftlich stärkster Staat in Europa in vorderster Linie zu dessen Einheit beizutragen. Dies ist nicht nur dem eigenen Interesse geschuldet. Dies ist angesichts des exzessiven Nationalismus in unserer Vergangenheit auch eine historische Verpflichtung. Hinter der europäischen Orientierung sollten alle Bestrebungen, gegenüber anderen europäischen Staaten nationale Prestigegewinne und kurzfristige materielle Vorteile zu erzielen, zurücktreten. Europa wird sich umso schneller integrieren, je mehr Deutschland dazu bereit ist.

Ein weltpolitisch handlungsfähiges Europa, das nach innen seine Geschicke eigenständig und demokratisch bestimmen kann, verlangt ein Mindestmaß an institutioneller Festigkeit. Welche endgültige Form der Integration Europa schließlich wählen wird, ist noch offen. Der Weg sollte aber klar sein. Europa muss nach außen, wenn gemeinsame Interessen berührt sind, mit einer Stimme sprechen. Im Innern muss Europa konsequent den Weg des sozialen Ausgleichs, der gleichen Teilhabe aller Nationen an der Entwicklung, der Demokratisierung der europäischen Institutionen, der Entfaltung seiner vielfältigen kulturellen Reichtümer und der Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung gehen. Nur so kann Europa für seine Bürgerinnen und Bürger zu einer lebendig erlebten gesellschaftlichen und politischen Identität gelangen.

Auf diesem Weg darf sich die öffentliche Diskussion und dürfen sich die politischen Verhandlungen an alten begrifflichen Mustern und Alternativen wie Bundesstaat oder Staatenbund, zentralistisch oder föderalistisch, nicht festbeißen. Die Entwicklung hin zur Vernetzung der Ökonomien, der Kommunikation und der Lebensformen, aber auch die Vernetzung von wirtschaftlichen und sozialen Krisen, erfordern neue institutionelle Antworten. Welche Form Europa auch immer im Zuge seiner Integration gewinnen wird, sie muss Europa befähigen, als ganzes global handlungsfähig zu sein, ohne die innere Vielfalt gesellschaftlicher und kultureller Ausdrucks- und Lebensformen einzuschränken.

Es wird in Europa Nationen geben, die aus spezifischen Bedingungs- und Interessenlagen heraus für eine eher schwache und langsame Integration eintreten. Deutschland sollte darauf mit Respekt reagieren, jedoch den Prozess nicht dem langsamsten der nationalen Schiffe überlassen. Es sollte deshalb dafür eintreten, dass der europäische Weg zur Einheit Raum und Zeit lässt für unterschiedliche Geschwindigkeiten und differenzierte Stufen der Integrationsdichte. Als Raum, der bis vor kurzem durch eine Vielzahl von Nationalstaaten geprägt war und inzwischen am weitesten in der regionalen Integration vorangeschritten ist, darf Europa nicht zögern, den Weg zur Integration konsequent weiterzugehen. Es kann damit auch der Welt ein Modell dafür geben, wie sich Vielfalt und Einheit institutionell verbinden lassen.

### ***Besondere Verantwortung für die Nachbarschaft Europas***

Um West- und Mitteleuropa, das sich als integrierte Weltregion etabliert, liegen in einem Halbkreis von Ost nach Süd Russland, die früher mit der Sowjetunion verbundenen Republiken Weißrussland, Ukraine und Moldawien, sowie Transkaukasiens und Zentralasiens, die Türkei und die Länder des Nahen Ostens und des Mittelmeers.

Im Zeichen des schnellen Luftverkehrs, der wirtschaftlichen Vernetzung, der digitalen Kommunikation und weitreichender und verbreiteter moderner Waffensysteme, aber auch von Grenzen überschreitender Migration und Umweltgefährdung, Kriminalität und Terrorismus zeigen sich für Europa in diesem unmittelbaren Umfeld erhebliche Gefahrenpotentiale. Europa muss aus Gründen der Solidarität, aber auch in legitimem eigenem Interesse besondere Anstrengungen

unternehmen, um in allen Zonen seiner Nachbarschaft zum Frieden, zur wirtschaftlichen Entwicklung, zum sozialen Ausgleich und zum Dialog der Kulturen beizutragen.

Deutschland muss dafür eintreten, dass Europa zu seinen Nachbarn eine besonders intensive, konstruktive und dauerhafte Partnerschaft aufbaut, welche die Lösung der sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und politischen Probleme der europäischen Nachbarschaft nicht – wie bisher – vorwiegend den Vereinigten Staaten überlässt. Es geht um die gemeinsame Sicherheit und Entwicklung Europas und seiner Nachbarn in nahe verbunden Weltregionen.

Damit der Osten und Süden der europäischen Nachbarschaft nicht gegeneinander ausgespielt werden, sind konkrete Formen der Zusammenarbeit, der wirtschaftlichen Unterstützung und der sicherheitspolitischen Strukturen weiter zu entwickeln. Die historischen Beziehungen und regional unterschiedliche Nähe einzelner europäischer Staaten zu bestimmten Zonen der europäischen Nachbarschaft sind wichtige Ausgangspunkte. Sie dürfen aber nicht zur Entwicklung exklusiver Partnerschaften führen. Diese würden die Wahrnehmung gemeinsamer europäischer Aufgaben behindern und den inneren Integrationsprozess belasten. Eine innereuropäische Zuordnung unterschiedlicher Interessensphären in der europäischen Nachbarschaft führte zu einer unproduktiven Konkurrenz um Prioritäten in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Nachbarn Europas.

### **Ausbau der globalen Partnerschaften**

Deutschland dringt - über den Kreis der europäischen Nachbarschaft hinaus - darauf, dass Europa seine Zusammenarbeit mit allen Weltregionen systematisch ausbaut. Dies gilt für die Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten und für Partnerschaften mit den Regionen in Lateinamerika, Asien und Afrika. Dabei geht es um die Förderung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Europa und einzelnen Weltregionen, aber auch um die Orientierung auf eine gemeinsame globale Zusammenarbeit. Gleichzeitig setzt sich Deutschland weiter dafür ein, dass auf globaler Ebene die multilateralen Institutionen gestärkt werden.

### ***Die Transatlantische Partnerschaft***

Im Rahmen der Partnerschaft mit anderen Weltregionen hat die transatlantische Partnerschaft für Europa einen besonderen Stellenwert. In diesem Verhältnis geht es darum, eine Balance zwischen historischer und politischer Solidarität auf der einen und einer aus machtpolitischen und globalen Gründen gebotenen Unabhängigkeit auf der anderen Seite zu wahren. Eine solche Balance wäre in der Lage, den unvermeidlichen Verführungen hegemonialer Macht der USA entgegenzutreten, ohne die gemeinsamen normativen Prinzipien von Freiheit und Demokratie zu verraten.

Drei weitere Gründe sprechen dafür:

1. Die im Vergleich zu anderen Weltregionen sehr große wirtschaftlich-technologische Stärke und freiheitliche Verfassung sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten begründen eine besondere Verantwortung für die globale Entwicklung. Eine gemeinsame Verantwortung für globale Entwicklung leitet sich auch aus der Geschichte des Kolonialismus und der bisher weltweiten Durchsetzung westlicher Wirtschaftsinteressen her. Eine gemeinsame Verpflichtung verlangt aber nach einer dauerhaften und intensiven Zusammenarbeit beider westlicher Regionen, um angesichts globaler Herausforderungen einen besonderen Beitrag bei der Bewältigung globaler Herausforderungen zu leisten. Nicht zu übersehen sind aber auch unterschiedliche wirtschaftliche Interessen zwischen dem amerikanischen und europäischen Raum. Dies zeigt sich permanent in Konflikten über die internationale Handelspolitik, über den Umweltschutz, die geopolitische Ressourcenpolitik, die jeweiligen und wechselseitigen Ansprüche im militärischen Bereich.

2. Auch ökonomische Eigeninteressen von Europa und den Vereinigten Staaten motivieren zu einer konstruktiven Zusammenarbeit. Diese ermöglicht einen Wirtschaftsaustausch und eine kalkulierbare Investitionspolitik in den weltweit größten Wirtschaftsräumen. Dies kann für Produktivität und Wachstum dauerhaft positive Impulse geben. Selbstverständlich ermöglicht eine enge ökonomische Zusammenarbeit auch eine starke globale Verhandlungsposition, wenn es um die künftige Entwicklung der Weltwirtschaft geht. Entgegen der oben benannten besonderen Verantwortung Europas und Amerikas für das globale Wohl wird diese Position bisher allerdings vorwiegend zur Durchsetzung eigener Interessen genutzt.

3. Nicht zuletzt legen vielfache historische, soziale und kulturelle Bindungen zwischen Europäern und Amerikanern die dauerhafte Pflege freundschaftlicher Beziehungen, einen offenen Dialog und einen kulturellen Austausch nahe. Trotz gemeinsamer Werte haben sich in mehr als zweihundert Jahren Geschichte in Europa und in den Vereinigten Staaten auch unterschiedliche sozioökonomische und kulturelle Vorstellungen und Verhaltensweisen entwickelt. Dies gilt etwa für die Auffassung von der Rolle des Staates, insbesondere von seiner sozialen Verantwortung. Dies gilt auch für Differenzen hinsichtlich der Rolle der Religion in der Gesellschaft. Und auch in der Begründung des Menschenbildes, die für das Verständnis der Grundwerte von besonderer Bedeutung ist, zeigen sich erhebliche Unterschiede, wenn man etwa den Hintergrund der calvinistisch geprägten säkularisierten Prädestinationslehre in Amerika mit den emanzipatorischen Vorstellungen der europäischen Aufklärung und der Arbeiterbewegung vergleicht.

Eine konstruktive und gleichberechtigte transatlantische Partnerschaft also: ja. Eine bedingungslose „Gefolgschaft“ Europas gegenüber den USA aber: nein. Eine geschlossene und gar asymmetrische transatlantische Formation gegenüber anderen Weltregionen ist nicht zu rechtfertigen, wohl aber ein gemeinsames Eintreten, wenn es um Menschenrechte und Demokratie, die Weiterentwicklung einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft und eine Bündelung von Ressourcen für globale Aufgaben geht. Der transatlantische Raum muss in offenem, wechselseitigen und fairem Austausch mit allen anderen Weltregionen bleiben. Auch die Frage, ob diese Partnerschaft, sofern sie sich auf die NATO stützt, zu einem umfassenderen System gemeinsamer Sicherheit ausgebaut werden soll, das auch Russland und weitere Zonen der europäischen Nachbarschaft einschließt, gehört dazu. Transatlantische Bindungen sollten prinzipiell nicht als exklusiv verstanden werden. Sie dürfen auch eine eigenständige Politik Europas im Rahmen der globalen Entwicklung nicht blockieren.

Wir gebrauchen für die transatlantische Beziehung bewusst den Begriff „Partnerschaft“ - und nicht „Allianz“. Partnerschaft bedeutet mehr zivile statt militärische, mehr kooperative statt kompetitive, mehr gesellschaftlich-kulturelle statt machtpolitische Vorstellungen. Genau dorthin sollten die transatlantischen Beziehungen sich stärker entwickeln.

### ***Regionale Entwicklungspartnerschaften***

Im Rahmen der weltweiten Zusammenarbeit verdienen Partnerschaften Europas mit anderen Weltregionen eine stärkere Beachtung. Es gibt dazu bereits bescheidene Ansätze - etwa Gesprächsforen und Kooperationspläne zwischen Europa und Lateinamerika und Europa und Südostasien. Als regionale Kooperation können wir auch eine systematische und institutionell verankerte Zusammenarbeit Europas mit den Großstaaten im Osten und Süden, insbesondere Russland, China und Indien bezeichnen.

Die Zusammenarbeit Europas mit den Weltregionen Asiens, Afrikas und Lateinamerikas muss zu Entwicklungspartnerschaften führen, die gemeinsame Anstrengungen für die Entwicklung und den Ausgleich innerhalb der Regionen selbst aber auch Lösungen gemeinsam interessierender globaler Aufgaben ermöglichen. Mehrere Schritte dazu sind erforderlich.

1. Der Aufbau eines regelmäßigen, dauerhaften und substantiellen Dialogs zwischen Europa und den einzelnen Weltregionen. Dabei darf es nicht nur um kurzfristige Probleme der pragmatischen Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich und auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit gehen. Der Dialog muss auch grundlegende Fragen über Grundwerte, Menschenrechte, kulturelle und soziale Aspekte klären.
2. Die Entwicklung konkreter Formen der praktischen Zusammenarbeit - über das ökonomisch-technologische Feld hinaus - auf verschiedenen Gebieten, die dem jeweiligen ökonomischen Entwicklungsstand und spezifischen kulturellen Rahmen angemessen sind.
3. Die Abstimmung über gemeinsame Beiträge zur Lösung globaler Aufgaben. Viele Probleme dieser Welt können zwar nicht mehr national gelöst werden, sie brauchen aber auch nicht alle zu ihrer Lösung globale Institutionen. Viele Aufgaben lassen sich in regionalen Zusammenhängen und regionalen Kooperationen besser und schneller bewältigen.

Regionale Entwicklungspartnerschaften eignen sich nicht nur für regional differenzierte, kulturell und historisch angepasste politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklungskonzepte. Sie sind auch der geeignete Rahmen für eine ausgleichende Politik der differenzierten Armutsbekämpfung und der Gewährleistung sozialer Sicherheit.

Es ist überfällig, dass die von Nation zu Nation verlaufende bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in den Rahmen einer weltregionalen Zusammenarbeit gestellt wird. Dabei können bewährte nationale Organisationen weiter in der Durchführung von Programmen ihre Kompetenz erweisen. Entscheidend wäre, dass widersprüchliche Konzeptionen und Programme vermieden, dass Ressourcen gebündelt und dass vor allem auch die interne regionale Verantwortung und Solidarität innerhalb Lateinamerikas, Asiens und Afrikas für Ausgleich und Entwicklung eingefordert wird.

### ***Eine globale politische Ordnung***

In den vergangenen Jahrzehnten rückte - nicht zuletzt im Gefolge des weltweit beachteten Nord-Süd-Berichts der Brandt-Kommission und darauf folgender weitreichender Vorschläge weiterer hochrangiger Weltkommissionen – immer stärker die Notwendigkeit ins Blickfeld, angesichts der zunehmenden globalen Interdependenz auf globaler Ebene eine politische Struktur zu schaffen, die es erlaubt, transnationale Lösungen für die drängenden globalen Herausforderungen zu finden und durchzusetzen.

Im Vordergrund stehen zwei Weisen, Politik unter der Bedingung von Globalisierung weiter zu denken: als *Global Governance* oder als föderative Weltrepublik. Zwischen dem *Global Governance* Ansatz, der unterschiedliche Einheiten wie Nationalstaaten, regionale Zusammenschlüsse, Internationale Organisationen und Vereinigungen als interagierende Partner der Politik vorstellt, auf der einen Seite und der Idee einer föderativen Weltrepublik auf der anderen, können jedoch Überlegungen ihren realistischen Platz finden, die verschiedene regionale politische Zusammenschlüsse als die für die absehbare Zukunft wahrscheinlichsten politischen Macht- und Entscheidungsträger zu betrachten.

Die Vorschläge zu einer stärkeren Institutionalisierung globaler Politik unter dem Begriff *Global Governance* wurden Mitte der neunziger Jahre durch die UN-Kommission für Weltordnung eingeführt. Der Begriff ist in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion inzwischen etabliert. Weltinnenpolitik und Weltföderation sind Begriffe, denen im Prinzip die gleiche Intention zugrunde liegt. Sie implizieren in der Regel aber eine stärkere Betonung staatsförmiger Elemente einer künftigen globalen Ordnung.

Den Vorschlägen zu *Global Governance* ist – jenseits mancher Differenzierungen im Hinblick auf eher dezentrale oder zentrale, eher staatsförmige oder stärker zivilgesellschaftliche Lösungen -

gemeinsam, dass sie für den Ausbau des Völkerrechts zu einem verbindlichen globalen Recht, für globale Regime und Institutionen zur Gewährleistung des Friedens, der Entwicklung und des Schutzes der globalen Umwelt plädieren und die Kooperationsbereitschaft der Staaten und der Zivilgesellschaft dafür einklagen.

Folgende Gesichtspunkte und Präzisierungen erscheinen zusätzlich von besonderer Bedeutung:

*Erstens. Global Governance* soll nicht in einen zentralistischen Weltstaat münden; Globale Institutionen brauchen aber zur Lösung ihrer komplexen Aufgaben einen höheren Grad der Staatsförmigkeit, als die bisherigen multilateralen Institutionen sie besitzen.

*Zweitens.* Die bereits bestehenden globalen Institutionen müssen hinsichtlich ihrer Kompetenzen, eigenständigen Finanzkraft und Effizienz gestärkt werden. Dies gilt insbesondere für die Vereinten Nationen und ihre zahlreichen Sonder- und Spezialorganisationen sowie für die globalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen Weltbank, Währungsfonds und Welthandelsorganisation. Gleichzeitig steht die Herstellung einer größeren Kohärenz zwischen der Politik dieser Organisationen und ihre Demokratisierung auf der Tagesordnung. Ob in diesem Sinne eine grundlegende Reform gelingt, steht allerdings dahin.

*Drittens.* Neben den von den Nationalstaaten getragenen globalen Institutionen und den zahlreichen informellen globalen Gruppierungen der Staaten (etwa der Gruppe der 7+1 u.a.) müssen sich globale Initiativen und globale Zusammenarbeit stärker zivilgesellschaftlich verankern. Die bereits bestehende Tendenz, dass sich Parlamente, zivilgesellschaftliche Gruppen, Wissenschaft und Wirtschaft zu handlungsfähigen Netzwerken verbinden, muss systematisch gefördert werden, um eine breite Basis für neue kooperativen Formen zur Lösungen globaler Problemen zu schaffen, eine Basis, auf der sich eine Weltgesellschaft und ein Weltbürgertum herausbilden kann.

*Viertens.* Alle Weltregionen müssen bei der Formulierung und Umsetzung globaler Politik gleichberechtigt sein. Dies gilt nicht nur für Entscheidungen im Währungsfonds, in der Weltbank und in der Welthandelsorganisation WTO, sondern auch für Absprachen im Rahmen des jährlichen Weltwirtschaftsgipfels der Industriestaaten. Er sollte zu einem Weltforum der Staats- und Regierungschefs, auf dem alle Weltregionen repräsentativ vertreten sind, weiterentwickelt werden. Die Kompetenzen eines solchen Weltforums müssten aber klar definiert und in den Rahmen der Vereinten Nationen eingebunden werden.

Und *fünftens.* Schnellere und regional differenziertere Lösungen von globalen Problemen erfordern Reformen, um die Komplexität transnationaler Mechanismen und Interdependenzen so weit wie möglich zu reduzieren. Die Weltregionen müssen deshalb nach dem Prinzip der Subsidiarität einen Teil der globalen Aufgaben übernehmen und zu aktiven Pfeilern globaler Politik werden.

### **Gerechter Frieden und Gemeinsame Sicherheit: Für ein multipolares System und eine faire Weltwirtschaftordnung**

Das Thema Sicherheit in einer global vernetzten Welt bestimmt fast ausschließlich die gegenwärtige internationale Politik. Die Terrorakte von New York und Washington haben die wachsende Verwundbarkeit hochentwickelter Länder und moderner Gesellschaften demonstriert. Diese Verwundbarkeit ist strukturell und wird in Zukunft noch zunehmen, weil es einen vollkommenen Schutz vor solchen Anschlägen weder technisch noch militärisch gibt.

Die daraufhin von den einzelnen Staaten selbst, von Staatengemeinschaften und den Vereinten Nationen unternommenen Schritte zielen zunächst auf die Schaffung von Sicherheit im engeren Sinne. Zur Bekämpfung des international operierenden Terrorismus sind polizeiliche Mittel zur Abwehr von akuten Bedrohungen und zur Ausschaltung terroristischer Einzeltäter oder Organisationen mobilisiert

worden. Auch militärische Maßnahmen gegenüber Staaten, die terroristische Aktivitäten unterstützen, wurden von den Vereinten Nationen anerkannt. Deutlich wurde: Ohne internationale Zusammenarbeit lässt sich Sicherheit auch vor dieser Bedrohung nicht gewährleisten. Aber auch: Militärische Reaktionen oder polizeiliche Repressionen können weder Terroristen abschrecken, die bewusst ihren Tod und den Tod anderer in Kauf nehmen, noch verhindern, dass die den Terrorismus leitenden Feindbilder neue Nahrung erhalten. Eine lediglich auf Repression beruhende Sicherheitspolitik gefährdet auf Dauer die Freiheit, die sie schützen will. Ohne einen umfassenderen Sicherheitsbegriff ist das Problem nicht zu lösen.

Damit wird eine schon seit Anfang der neunziger Jahre diskutierte Erweiterung des Sicherheitsbegriffs auf vielfältige Gefährdungspotentiale auch nicht-militärischer Art konkret. Dazu gehören neben dem Terrorismus die Bedrohungen durch organisierte Kriminalität, Drogenhandel, aber auch illegale Zugriffe auf das Internet, oder armutsbedingte Mangelerscheinungen und Umweltkatastrophen. Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik, Handelspolitik und Menschenrechtspolitik lassen sich dann nicht mehr trennen. Die wachsende globale Interdependenz erfordert einen neuen Begriff von „Gemeinsamer Sicherheit“, der in der Zeit der Ost-West-Konfrontation aus dem Dilemma der militärischen Sicherheitspolitik durch gegenseitige Abschreckung heraus führte.

Ein über den militärisch-politischen hinausgehender Sicherheitsbegriff, der die Bedingungen für globale soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit einbezieht, bedeutet, „Gemeinsame Sicherheit“ in einem erweiterten Sinne an der Zielvorstellung eines „Gerechten Friedens“ zu orientieren. Ein geeigneter, normativ weitreichender Ansatz ist das 1994 erstmals vom UNDP formulierte Konzept der „*Human Security*“ („Menschliche Sicherheit“), das von anderen UN-Organisationen (UNICEF, FAO, WHO, auch UNHCR) übernommen wurde. Es bezieht sich auf „globale Risiken“, die für die „menschliche Unsicherheit“ verantwortlich sind. Es geht dabei auch um Risiken, die unterhalb der Schwelle militärischer Relevanz bleiben, einschließlich der Durchsetzung globaler Regeln, neuer, kooperativer Formen der Problembearbeitung im Spannungsfeld zwischen Staaten, multinationalen Institutionen, globaler Wirtschaft und Finanzwelt, Medien und Zivilgesellschaft. Das Konzept schließt eine „Präventive Sicherheitspolitik“ im Sinne des 1992 vom früheren UN-Generalsekretär Boutros-Ghali in der „Agenda für den Frieden“ ein, wie den Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit als eine im Vergleich zu militärischen Vorkehrungen „billige“ Variante der Entschärfung von Konfliktursachen.

Auch der neue „erweiterte“ Sicherheitsbegriff der NATO schließt z.B. „Versorgungsinteressen“, wie den Zugang zu „strategischen Rohstoffen“ ein, die der Sicherung des Wohlstandes in den Industrieländern dienen. Er bleibt aber hinsichtlich der daraus sicherheitspolitisch abgeleiteten Maßnahmen auf militärische Vorsorge und Reaktionen beschränkt. Die neue US-amerikanische *Nationale Sicherheitsstrategie (NSS)* vom September 2002 spitzt diesen Ansatz zu, wenn sie potentielle Bedrohungen (Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen) durch militärische Prävention bzw. Präemption zu bekämpfen droht. Die politischen Konsequenzen einer derart erweiterten militärischen Optionpalette betreffen vor allem das Völkerrecht, dessen grundlegende Norm des Gewaltverzichts zwischen Staaten damit gebrochen wird. Bisher sieht das Völkerrecht nur in einem Fall die Durchbrechung dieses Prinzips vor, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zuvor nach Abschnitt 7 der Charta der UN festgestellt hat, dass Handlungen eines Staates eine Gefährdung des internationalen Friedens darstellen und daraufhin Maßnahmen gegen diesen Staat beschließt. Wenn künftig jeder Staat, der die militärische Stärke dazu besitzt, selbst entscheidet, ob er auf die (potentielle) Bedrohung durch einen anderen Staat oder die von diesem ausgeht, mit einem präemptiven Angriff antwortet, käme das einem dauerhaften Kriegszustand gleich. Deshalb ist die Völkergemeinschaft gefordert, im Hinblick auf die Abwehr neuartiger Gefahren auf allgemeingültige, völkerrechtlich gesicherte Verfahren zu bestehen bzw. sich darauf zu verständigen, inwiefern rechtlich vereinbarte Verfahren zur Gefahrenabwehr wirksamer gestaltet werden können. Dabei kann man ohne weiteres an die Erfahrungen mit den Abrüstungsvereinbarungen der Vergangenheit und deren Kontrollregime anschließen.

Wenn Sicherheit letztlich nur gemeinsam gewährleistet werden kann und dauerhafter Frieden auf Recht und Gerechtigkeit beruht, braucht auch eine neue Weltordnung verbindende und verbindliche Werte. Ein ganzheitliches Konzept muss auf der universellen Respektierung der Menschenrechte basieren, ausgehend vom Respekt gegenüber der Würde des Menschen. Der Anspruch eines jeden Menschen auf ein Leben "in Freiheit von Not" wird in dem Maße zur Bedingung allgemeiner Sicherheit, indem die globale Interdependenz ein immer höheres Maß an Verwundbarkeit durch individuelle Verzweiflungs- und Gewaltakte bietet. Deshalb lässt sich Sicherheit weder durch militärische Prävention, noch Intervention oder durch physischen Schutz allein bewirken, sondern dauerhaft nur durch Verhältnisse, die den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, des Menschenrechtsschutzes und der Partizipation verpflichtet sind. Freilich handelt es sich dabei um eine normative Zielsetzung, die sozial differenziert werden muss, denn es gibt geschlechts-, alters- und kulturspezifische Unterschiede in der Wahrnehmung von Unsicherheit und in dem Bedürfnis nach Sicherheit.

Internationale Politik in Verantwortung für Frieden und Sicherheit erfordert in Zukunft mehr Kooperation und Partnerschaft, also ein erweitertes Verständnis von „Gemeinsamer Sicherheit“. Dessen Grundlage ist die Einsicht, dass alle Menschen, Völker und Staaten, auch solche mit gegensätzlichen Ordnungen, Ideologien, Religionen, Kulturen oder Interessen für die dauerhafte Sicherung des Lebens auf einander angewiesen sind. Deshalb brauchen wir globale Regeln, neue, kooperative Formen der Problembearbeitung im Spannungsfeld zwischen Staaten, multinationalen Institutionen, globaler Wirtschaft und Finanzwelt, Medien und Zivilgesellschaft .

Auch unter einem erweiterten Verständnis von „Gemeinsamer Sicherheit“ können Sicherheit nur Staaten garantieren. Sie müssen für ein hinreichendes Maß an Rechtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit sorgen können, weil diejenigen Staaten, die das Gemeinwohl nicht mehr garantieren, ihre Legitimation verlieren. Zerfallende Staaten, sogenannte „*failed states*“, sind allgemeine Sicherheitsrisiken, in denen an die Stelle staatlicher Autorität Netzwerke organisierter Kriminalität oder unternehmerische *Warlords*, oder, wie in Afghanistan geschehen, terroristische Netzwerke treten. Wenn die Erosion des staatlichen Gewaltmonopols dazu führt, dass an dessen Stelle nicht-staatliche Akteure treten und in die inner- und zwischenstaatlichen Krisen und Konflikten eingreifen - Kriege also entstaatlicht werden - , wird es nicht nur unmöglich, durch vertragliche Regelungen Frieden zu stiften , sondern auch den Frieden durch den Einsatz von militärischer Macht zu erzwingen, weil die Akteure von den Gesellschaften selbst hervorgebracht werden. Die temporäre Sicherheit, die sich durch militärische Intervention herstellen lässt, kann man in dauerhafte Sicherheit nur überführen, wenn gleichzeitig und nachhaltig Maßnahmen zur Überwindung von Unterentwicklung und Ungerechtigkeit ergriffen werden, die die Gewaltstrukturen ausbeuten und stabilisieren.

Globalisierung ist ein offener Prozess, in dem die verschiedenen Regionen und Staaten der Welt auf *verschiedenen* Pfaden, je nach Entwicklungsstand und Kultur zusammenwachsen können. Das setzt eine faire Verteilung politischer Macht und ökonomischer Ressourcen voraus, ein Gleichgewicht der Kräfte. Dem dient ein *multipolares System* besser, als ein unilaterales Übergewicht oder ein vom Westen gemeinschaftlich durchgesetztes weltweites Protektorat. Eine solche Konstellation wäre auch dem Gedanken der Demokratie fremd, weil in Entscheidungen über die globale Entwicklung und in den globalen Institutionen alle Weltregionen repräsentativ beteiligt werden müssen. Ein multipolares System fördert dagegen den gleichberechtigten Dialog zwischen den Kulturen und eröffnet die Chance, dass die Weltregionen ihren Entwicklungsweg stärker selbst bestimmen können - differenziert nach jeweiligem Entwicklungsstand und nach ihrer Tradition.

Zu den Argumenten, die für den *Status quo* einer neoliberal strukturierten Weltwirtschaft sprechen, gehört die Vorstellung, dass nur durch völlig liberalisierte Finanz-, Güter-, Dienstleistungs-, Wissens- und Arbeitsmärkte eine optimale Allokation der Weltressourcen möglich sei und deshalb alle Volkswirtschaften sich in die Weltmärkte integrieren sollten. Inzwischen wissen wir, dass diese These nur unter bestimmten Bedingungen und in relativ kurzen historischen Horizonten Geltung beanspruchen kann. Endloses Wachstum stößt an ökologische Grenzen, unterschiedliche

Entwicklungsstände in verschiedenen Regionen haben bei völlig liberalisierten Märkten die Tendenz, sich zu verfestigen, ein immer aggressiverer Standortwettbewerb der Nationen führt zur Erosion sozialer Sicherheit, zur Vernachlässigung von Zukunftsinvestitionen in Umwelt und Kultur. Und: globale Kapitalkonzentration und transnationale Unternehmensallianzen sind in der Lage, demokratische Entscheidungen auszuhebeln und das Geschick ganzer Staaten zu beeinflussen.

Nicht wenige Gesichtspunkte sprechen daher für eine Reform der weltwirtschaftlichen Ordnung hin zu einer kooperativen politischen Rahmensetzung,

- die funktionsfähige Märkte und den weltwirtschaftlichen Wettbewerb dort sichert, wo sie auch langfristig und im Interesse des globalen Wohls sinnvoll sind,
- die ökonomische Monopolstellungen verhindert und das weltwirtschaftliche System nicht nur auf Effizienz, sondern auch auf soziale und ökologische Verantwortung hin orientiert.

Das bisherige System hat nicht die Leistung erbracht, die es postuliert. Die Wachstums-, Investitions- und Beschäftigungsraten waren in den neoliberalen achtziger und neunziger Jahren wesentlich niedriger als in den sechziger und siebziger Jahren, die von einem stärkeren kooperativen, demokratischen und sozialen Ansatz geprägt waren. Eine kooperative Weltwirtschaftsordnung, die neben funktionellen Formen des Wettbewerbs und der wirtschaftlichen Vernetzung auch eine ausgeglichene Verteilung der Weltressourcen, einen Schutz nicht regenerierbarer Weltressourcen und eine ausreichende Versorgung mit öffentlichen Gütern sichert, ist für die politische Stabilität, ökologische Nachhaltigkeit und soziale Sicherheit angesichts einer wachsenden Zahl von Menschen nötiger denn je.

Die Bereiche, in denen menschliche Sicherheit zu Beginn des 21. Jahrhunderts bedroht ist, betreffen immer stärker die Umweltsicherheit im Sinne der Verfügbarkeit lebenswichtiger Ressourcen wie sauberer Luft, fruchtbarem Boden und sauberem Wasser. Dies vor Augen wird der Schutz von Lebens- und Überlebensgrundlagen, von Menschen- und Umweltrechten zur umfassenden Herausforderung jeglicher Zukunftsperspektive. Um einer sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Weltordnung zum Durchbruch zu verhelfen, sind jedoch globale Regelungen und Standards vonnöten, an die auch die ökonomisch und militärisch starken Akteure gebunden sind. Von zentraler Bedeutung für die Herstellung und Bewahrung menschlicher Sicherheit, die elementare Voraussetzung einer zukunftsfähigen Globalisierung ist, erweist sich heute die öffentliche Verantwortung für die Erstellung öffentlicher Güter insbesondere für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (Bildung, Gesundheitsvorsorge, Wasserversorgung und öffentliche Sicherheit). Denn von dieser hängt die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhangs ab und die Friedensfähigkeit von Gesellschaften und Staaten.

Es ist Zeit, wieder über Grundfragen der politischen und ökonomischen Ordnung nachzudenken. Dies macht im Zuge der globalen Vernetzung allerdings nur noch Sinn, wenn sich das Denken über den beschränkten nationalen Handlungsraum hinaus auf die globale Dimension richtet. Die bestehenden globale Verhältnisse sind keine Naturereignisse. Sie werden immer noch von Menschen gemacht und nach ihren Interessen und Visionen geformt. Auch heute - nach dem vor zwölf Jahren vermeintlich endgültigen Sieg des westlichen Systems - ist die Geschichte noch nicht an ihr Ende gekommen. Es lohnt sich noch, Argumente abzuwägen und für Reformen zu kämpfen.