



DISKUSSIONSPAPIER DER
SPD-GRUNDWERTEKOMMISSION
NOVEMBER 2015

**„FRIEDEN, DEMOKRATIE, ENTWICKLUNG,
EUROPA – WEGEKARTEN AUS DEM AKTUELLEN
KRISENMODUS DER WELTPOLITIK“**

„DER FRIEDEN IST NICHT ALLES ABER ALLES IST OHNE DEN FRIEDEN NICHTS“

WILLY BRANDT, 1961



INHALT:

Vorwort

1. Sozialdemokratische internationale Politik als Friedenspolitik
2. 2015: Nach dem Jahr der Verunsicherung
 - 2.1. Der Trend zum multipolaren globalen System erzwingt eine Erneuerung der multilateralen Institutionen
 - 2.2. Die Europäisierung als ein Modell der Globalisierung verliert an Strahlkraft
 - 2.3. Die schrittweise Dekonstruktion der europäischen Friedensordnung von 1990 findet in der Ukraine-Krise ihren Höhepunkt
 - 2.4. Der Handlungsrahmen der Sozialdemokratie
3. Deutschlands Verantwortung
4. Weiterentwicklung der Elemente und Instrumente für eine europäische und globale Friedensordnung
 - 4.1. Die Rolle der Europäischen Union
 - 4.1.1. Die innere Zerreißprobe der EU: was ist zu tun?
 - 4.1.2. Innere Schwäche erhöht Verwundbarkeit nach außen
 - 4.1.3. Wachsende Fluchtbewegungen als Herausforderung
 - 4.1.4. Höchste Zeit, das Europäische Modell zu revitalisieren
 - 4.2. Gesamteuropäische Sicherheit – Möglichkeiten und Grenzen der OSZE
 - 4.3. Kollektive regionale Sicherheitssysteme
 - 4.4. Global Governance und die Vereinten Nationen
 - 4.4.1. Die Struktur der Vereinten Nationen braucht Erneuerung
 - 4.4.2. Der Verletzung universell vereinbarter Normen glaubwürdig entgentreten
 - 4.4.3. Die Responsibility to Protect
 - 4.4.4. Kollektive Friedenssicherung
 - 4.4.5. Neue Entwicklungsagenda 2015-2030

Schlussbemerkung



VORWORT

Grundwerte in der internationalen Politik

Um als normative Vorgabe in der internationalen Politik zu dienen, in einer Welt souveräner Nationen universelle Geltung beanspruchen zu können, müssen Grundwerte in die kulturell vielfältige globale Wirklichkeit übertragbar sein. Ein europäisch geprägtes Freiheitsverständnis wurde über die Begriffe der Menschenwürde und der Menschenrechte universell zustimmungsfähig. Diesen Konzepten kommt völkerrechtliche Verbindlichkeit zu. Sie bilden damit einen Rahmen für die internationale Politik. Dagegen stößt eine globale Umsetzung des Grundwertes Gerechtigkeit bisher auf sehr enge Grenzen. Ein großer, bislang unzulänglich genutzter Fortschritt war die Inkraftsetzung des UN „Sozialpakts“ von 1966 mit seinen sehr präzise gefassten sozialen und wirtschaftlichen Grundwerten. Mit ihnen gewann ein egalitärer, sozial fundierter Gerechtigkeitsbegriff als Grundrecht völkerrechtliche Geltung. Die in diesem Pakt erklärte Verpflichtung aller Staaten, die weniger entwickelten Ländern bei der Erfüllung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Verpflichtungen tatkräftig zu unterstützen, sind im Kern soziale Entwicklungsrechte der Völker. Leider sind diese Verpflichtungen bislang nicht wirklich ernst genommen worden. Das betrifft das Recht auf Arbeit, soziale Sicherung, Bildung, die Schutzrechte für Völker und Länder hinsichtlich ihrer Umwelt oder ihrer Freiheit zur Wahl eines eigenständigen Entwicklungsweges, ihrer Kultur oder ihres Umgangs mit natürlichen Ressourcen. Die Millenniumsentwicklungsziele waren globale Regeln zur Umsetzung dieser Ziele, die jetzt durch die Verankerung der Nachhaltigkeitsziele universell Geltung erhalten. Die aktuelle Herausforderung der internationalen Solidarität bei der Integration von Menschen aus anderen Kulturen erfordert über Toleranz hinaus Zugänge zu Verständigung und die Anerkennung von Gemeinsamkeiten, eine den eigenen Horizont überschreitende Wahrnehmung der Welt. Weil Grundwerte in allen Kulturen anschlussfähigen Wertorientierungen entsprechen, bilden sie die Basis des interkulturellen Dialogs.



Die gegenwärtigen Herausforderungen

Die Grundwertekommission der SPD zielt mit ihrem Papier zur internationalen Politik unter den gegenwärtigen Herausforderungen zunächst darauf, das SPD-„Markenzeichen“ der Entspannungspolitik nach den Erfahrungen in der Ukraine und der russischen Annexion der Krim neu zu durchdenken. Insbesondere hat die grundlegende Idee einer strategischen Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland ihre Basis, ein wechselseitiges Grundvertrauen, verloren.

Wie aber können wir eine weitere Aushöhlung der europäischen Friedensordnung verhindern? Wie gestalten wir als EU-Europäer die Beziehungen zu unseren Nachbarn im Grundsatz – nicht nur im Osten, sondern auch im Mittelmeerraum, wo uns das Scheitern der bisherigen europäischen Politik täglich im Schicksal von Bootsflüchtlingen vor Augen geführt wird? Und wie gehen wir mit fragilen und scheiternden Staaten in unserer Nachbarschaft um, die bereits heute Nährboden für Terrorismus bieten, der unsere europäischen Gesellschaften auch von innen bedroht? Wie können wir weiterhin eine proaktive Friedenspolitik betreiben, die auf zivile Prävention setzt, aber auch anerkennt, dass militärische Fähigkeiten im europäischen Verbund nötig sind? Welche Strategien und Mittel brauchen wir, um politischer und gesellschaftlicher Stabilität insbesondere in unserer Nachbarschaft tatsächlich zum Erfolg zu verhelfen? Welche Rolle kann hier etwa die OSZE spielen, in der Deutschland 2016 den Vorsitz innehat?

Probleme und Beschränkungen

Im Laufe der innerhalb der Grundwertekommission und mit VertreterInnen anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen und Parteien geführten Diskussion stellte sich heraus, dass diese Grundfragen der europäischen und internationalen Politik nicht ohne weitere Überlegungen zur Zukunft der Europäischen Union und darüber hinaus, einer Good Global Governance reflektiert werden können. Die Europäische Union durchlebt momentan eine prägende Phase – aber der Zusammenhalt ihrer Mitglieder ist nicht mehr sicher. Welche Politiken brauchen wir, um die Länder und Bevölkerungen der EU wieder zusammenzuführen?

Auch die schon oft erhobene Forderung der Stärkung der Vereinten Nationen ist drängender denn je – doch wie sähen vielversprechende neue Ansätze aus, die ernst machen mit einer



fairen Repräsentation jener Staaten, die eine stärkere Rolle spielen wollen und können? Wie kann sich die Sozialdemokratie mit klaren Positionen zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter bekennen?

Dabei wäre die Grundwertekommission damit überfordert, den gesamten Bereich der internationalen Beziehungen programmatisch-strategisch neu entwerfen zu wollen. Überdies gibt es hier sozialdemokratische Grundlagen, die weiterhin ihre Gültigkeit behalten, insbesondere „Grundwerte für eine gerechte Weltordnung. Eine Denkschrift der Grundwertekommission der SPD zur Internationalen Politik“ (2002) sowie das Hamburger Grundsatzprogramm (2007). Auch der Text der Grundwertekommission „Europa muss sozial und demokratisch werden. Für eine grundlegende Reform der Europäischen Union“ vom November 2012 bleibt aktuell und ist in seinem Forderungskatalog bis heute weitgehend unerfüllt.

Schlussfolgerungen für den vorliegenden Text

Daraus zieht die Grundwertekommission zum jetzigen Zeitpunkt zwei Schlussfolgerungen:

1. Wir können nicht alle Probleme der internationalen Politik behandeln, die sich im Kontext unserer Überlegungen anschließen, sondern nur einige Grundorientierungen geben. Sie sollen Denkanstöße für weitere Diskussionen innerhalb und außerhalb der SPD geben und als Orientierungshilfe in der gegenwärtigen internationalen Lage dienen.
2. In den Feldern, die wir behandeln, geht es nicht überall um detaillierte Forderungen und Handlungsanweisungen, sondern vor allem um die Bedeutung der Grundwerte der SPD – Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität – für politische Strategien, mit denen wir die gegenwärtig neuen und in absehbarer Zeit zu erwartenden Probleme angehen sollten.



1. SOZIALDEMOKRATISCHE INTERNATIONALE POLITIK ALS FRIEDENSPOLITIK

„Die internationale Politik der deutschen Sozialdemokratie dient dem Ziel, Konflikte zu verhindern und Frieden zu schaffen.“ -- Hamburger Grundsatzprogramms der SPD (2007), Kapitel „Unsere Ziele, unsere Politik“

Während der letzten Jahrzehnte war der sozialdemokratische Beitrag zur internationalen Politik vorrangig von der Friedens- und Entspannungspolitik geprägt. Diese hatten sowohl europapolitische als auch sicherheitspolitische Schwerpunkte, wie die von Egon Bahr entwickelte Politik des „Wandels durch Annäherung“, jenem strategischen Ansatz der „Neuen Ostpolitik“ Willy Brandts, der nach der „West-Integration“ der Bundesrepublik zu den Ostverträgen, zum Grundlagenvertrag und zur Schlussakte von Helsinki führte. Die Vertiefung und Erweiterung der West-Europäischen Integration der siebziger und achtziger Jahre war begleitet von abrüstungspolitischen Initiativen und der Entwicklung des Konzeptes „Gemeinsame Sicherheit“ durch Egon Bahr, die Basis für weitreichende Abrüstungspolitik wurde.

Es waren Sozialdemokraten, die noch vor dem Ende des Ost-West-Konflikts in den Fragen der Weltwirtschaftsordnung, der Nord-Süd-Politik und der Entwicklungspolitik neue Ansätze entwickelten und ihrer Zeit weit voraus waren, wie die von Willy Brandt geleitete Nord-Süd-Kommission „Das Überleben sichern“ und Gro Harlem Brundtlands Kommission für Umwelt und Entwicklung „Unsere gemeinsame Zukunft“.

Zwei Einsichten über die Bedrohungen von Frieden und Sicherheit im 21. Jahrhundert lagen schon damals auf der Hand:

- die zunehmende Verwundbarkeit moderner, hochentwickelter, grenzüberschreitend miteinander verflochtener Gesellschaften;
- die globale Natur der neuen Bedrohungen – vom Kampf um die knapper werdenden natürlichen Ressourcen (Hunger, Massenarmut, Umweltkatastrophen, Klimawandel etc.) bis zu den modernen Stellvertreterkriegen, getrieben von religiösem Fundamentalismus und politischem Extremismus.

Die Hoffnung, dass sich nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation die Möglichkeit eröffnen würde, sich diesen Problemen gemeinschaftlich zu stellen, war nicht unbegründet. Keines



dieser Probleme einer zunehmend komplexen Wirklichkeit unserer Welt wäre militärisch zu lösen. Somit traf auch im Blick auf die Probleme des 21. Jahrhunderts weiterhin zu, was Willy Brandt 1971 vor dem Nobelkomitee in Oslo als den Kern einer „Realpolitik für den Frieden“ bezeichnete: „Krieg ist nicht die ultima ratio, sondern die ultima irratio“.

Für die deutsche Politik und somit auch für die SPD steht seit 1990 das Thema Frieden im Fokus der internationalen Politik:

- die Herstellung der gesamteuropäischen Friedensordnung als Frage der Integration in die Institutionen der EU (Osterweiterung und institutionelle Vertiefung der EU mit den Verträgen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon), der Kompetenzentwicklung der OSZE und/oder der Osterweiterung der NATO;
- die Abwendung der globalen Bedrohungen des Friedens durch Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, ökonomisch oder bürgerkriegsbedingten Staatenzerfall, von Völkermord, Terrorismus und international organisierte Kriminalität und die Beantwortung dieser Herausforderungen;
- das Engagement der Entwicklungszusammenarbeit für eine gerechte Weltordnung durch globale Strukturpolitik und für eine gerechte Gestaltung der Globalisierung durch nachhaltige soziale, wirtschaftliche und ökologische Regeln.

Diese friedenspolitischen Ziele, die Herstellung einer gesamteuropäischen Friedensordnung und der Zurückdrängung der globalen Bedrohungen des Friedens, sind 25 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts keineswegs erledigt. Sie stehen derzeit alle auf der politischen Tagesordnung. Das betrifft Europa und Deutschland in besonderer Weise.

2. 2015: NACH DEM JAHR DER VERUNSICHERUNG

International gesehen durchläuft Europa seit einigen Jahren eine Phase grundlegender Verunsicherung. Vorhandene Konflikte haben sich verschärft, neue sind hinzugetreten. Das Ordnungsmodell der Europäischen Union ist erschüttert – nach innen durch die andauernde Krise der EU und ihrer Mitgliedstaaten und Institutionen, nach außen vor allem durch die Konfrontation mit der Russischen Föderation über die Annexion der Krim und ihre Auswirkungen in der östlichen Nachbarschaft. Aus dieser Krise ist inzwischen der ernsteste



Konflikt zwischen der EU und ihren Partnern und der Russischen Föderation nach Ende des Kalten Krieges geworden, der die bisher gültige europäische Friedensordnung erheblich bedroht.

Aber auch die Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten bewirken eine dramatische Veränderung geopolitischer Konstellationen in Europas Nachbarschaft. Der Vormarsch des IS im Irak und in Syrien mit der Eroberung von je einem Drittel der Fläche beider Länder hat die Kräftekonstellationen in der gesamten Region verändert. Machtkampf und Bürgerkrieg in Syrien setzen sich in Wechselwirkung mit diesem Konflikt fort. Die Bemühungen um Fortschritte im Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern sind 2014 mit einem neuen gewalttätigen und zerstörerischen 50-Tage-Konflikt im Gazastreifen vorerst begraben worden. Im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 2015 haben die Palästinenser den Verhandlungsrahmen mit Israel aufgekündigt. Dem gingen die fortgesetzte Siedlungspolitik der israelischen Regierung und die Infragestellung der Zweistaaten-Lösung voraus. Das im Frühsommer 2015 erzielte Ergebnis der Verhandlungen mit dem Iran um sein Atomprogramm ist als positive Entwicklung zu werten, entscheidend ist aber dessen tatsächliche Umsetzung.

Weiten wir die Linse über die unmittelbare Nachbarschaft der EU hinaus, toben in Afrika trotz internationaler Interventionen weiter Kämpfe in Mali, der zentralafrikanischen Republik und im Sudan, während die verheerende Ebola-Epidemie im Westen Afrikas mehrere Staaten von auswärtiger Hilfe abhängig gemacht hat. Die Staaten Libyen und Somalia können als postinterventionistische Krisenländer angesehen werden – oder bereits als Beispiele „scheiternder Staaten“. Aktuell ist mehr als zweifelhaft, ob sich Afghanistan nach dem Abzug der ISAF-Kräfte im Kampf gegen die Taliban und andere Aufständische selber wird behaupten können.

Hybride Kriegsführung, Djihadismus, Ressourcenkonflikte und Klimakatastrophen – wir sind noch dabei, diese neuen Herausforderungen in ihren Auswirkungen auf die globale Ordnung zu verstehen, während sich parallel spürbar Wandlungen vollziehen. Diese betreffen auch ganz konkret unsere Gesellschaften: wachsende Zahlen von Geflüchteten, die in der EU Schutz suchen und auf eine bessere Zukunft hoffen und deren Integration eine wesentliche Aufgabe für die Politik der kommenden Jahre, gar Jahrzehnte, sein wird; eine neue Salonfähigkeit



bürgerlich verbrämter Fremdenfeindlichkeit, in deren langem Schatten erhebliche Gewaltbereitschaft um sich greift und täglich Anschläge verübt werden; eine Radikalisierung von Menschen auch in Deutschland und anderen EU-Ländern, die grausame Kriege unter dem Banner eines fanatisch missverstandenen Glaubens als Kämpfer unterstützen; wachsendes Misstrauen zwischen den Völkern der EU und in transatlantischer Perspektive.

Welche allgemeinen Trends, welche globale Entwicklungen zeichnen sich hinter den genannten Ereignissen ab und werden die kommenden Jahrzehnte eher mehr als weniger bestimmen? Bestätigt und verstärkt hat sich die globale Gefährdung der Umwelt – Stichwort Klimawandel – und die auch damit verbundene Verknappung natürlicher Ressourcen (v.a. Wasser, landwirtschaftliche Nutzflächen). Diese Entwicklung erzwingt mehr globale Kooperation.

Für die Perspektive Europas sind außerdem folgende globale Trends bedeutsam, die sich erst im letzten Jahrzehnt abzeichneten:

2.1. Der Trend zum multipolaren globalen System erzwingt eine Erneuerung der multilateralen Institutionen

Die gegenwärtige Wahrnehmung, dass Hunderttausende Europa als rettendes Eiland in einem Meer von Chaos und Unordnung sehen und suchen, darf uns nicht davon ablenken, dass „der Westen“, der Anfang der 90er Jahre ein bemerkenswertes Prestige in der ganzen Welt hatte, dieses in historisch kürzester Zeit verspielt hat.

Das betrifft vor allem die USA. Deren Kraft, ihr Ordnungsmodell nach außen wie nach innen durchzusetzen, schwindet. Von den USA ist die Erkenntnis zu verarbeiten, dass sie trotz fortdauernder militärischer Überlegenheit, trotz der Fähigkeit, Krieg gegen jeden zu führen, der das Land bedroht, nicht in der Lage sind, die Welt in eine neue Weltordnung zu führen, wie George H. Bush sen. 1991 verkündete.

Die unter dem Label „Washington Consensus“ seit den 1990er Jahren global durchgesetzte ökonomische Liberalisierungspolitik (Staatsabbau, Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung) ist in Lateinamerika abgewählt, von China und anderen asiatischen Ökonomien bisher recht erfolgreich modifiziert und von Russland nach großen wirtschaftlichen Einbrüchen ad acta gelegt worden. Die Weltfinanzkrise infolge deregulierter Finanzmärkte hat ein Übriges



dazu getan und dazu geführt, dass die BRICS-Staaten alternative Finanzierungsinstrumente zum Internationalem Währungsfond (IWF) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) gegründet haben.

Dieser Trend hat mit der abnehmenden Integrationskraft des westlichen Modells zu tun. Die USA hatten nach ihrem Verständnis die Rolle des Siegers von 1990 angenommen, indem sie sich als einzige Supermacht das Recht nahmen, militärisch notfalls allein und ohne UN-Mandat gegen äußere Bedrohungen vorzugehen. Nachdem die USA in der zweiten Hälfte der Bush-Präsidentschaft in ihrer Rolle als einzige globale Ordnungsmacht im Irak scheiterten, traten China, Indien, Russland und eine fundamentalistische Ausprägung des Islam verstärkt auf die Weltbühne. Europa als weiterer globaler Akteur muss ein Interesse an der Rückkehr der USA in das Gefüge des Gewaltmonopols der UN haben, genauso wie an der Respektierung globaler Regeln anstatt von Fall zu Fall gefundener Koalitionen der Willigen.

2.2. Die Europäisierung als ein Modell der Globalisierung verliert an Strahlkraft

Die EU als freiwilliger Zusammenschluss von Staaten einer gemeinsamen demokratischen Werteordnung ist angesichts ihrer internen wirtschaftlichen Ungleichgewichte in einen tiefen Konflikt darüber geraten, wie weit nationalstaatliche Souveränität zugunsten europäischen ökonomischen und sozialen Zusammenhalts aufgegeben werden muss. Dabei spielt die Politik und Wahrnehmung Deutschlands als des mächtigsten Akteurs in der EU eine zunehmend problematische Rolle.

Auch in Europa hat das „normative Projekt des Westens“ (Heinrich August Winkler) – der freien Märkte, des freien Austauschs von Ideen und Wissen, der Ideen der Gleichheit des Individuums und der Demokratie bis hin zum „humanitären Interventionismus“ – in den letzten zehn Jahren an Glaubwürdigkeit verloren. Das betrifft auch den Anspruch der EU auf eine politische Nachbarschaftsgestaltung nach Artikel 8 des Vertrags von Lissabon¹. Zunehmend ist die EU hier nicht Akteur, sondern Getriebene und mit Abgrenzungsproblemen befasst, wie sich etwa an internen Debatten zur Türkei, zu den Anrainern des Mittelmeers oder der Ukraine zeigt. „Vertiefung statt Erweiterung“ heißt aber auch: Abgrenzung steht vor weiterer Öffnung.

¹ Artikel 8 (1), „Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.“
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=DE> (abgerufen 31.08.15)



Offensichtlich erodiert die für die Staatengemeinschaft der EU grundlegende normative Ebene nach dem Wegfall der kommunistischen Alternative eher, als dass sie wachsen würde. Die Renaissance ethnisch-nationalistischer Identitäten nach 1990, nicht nur in den postkommunistischen Ländern Mittel-und Osteuropas, trägt das ihre dazu bei, die normative Bindung innerhalb der EU zu schwächen, wie sie in den Kopenhagener Kriterien der EU von 1993 zu finden sind (insbesondere Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus, Minderheitenschutz). Die Erfahrungen mit Jugoslawien und gegenwärtig mit der Ukraine zeigen aber, dass eine ethnische Grundierung der nationalen Identität zusätzlich die Gefahr des Staatenzerfalls mit sich bringt.

2.3. Die schrittweise Dekonstruktion der europäischen Friedensordnung von 1990 findet in der Ukraine-Krise ihren Höhepunkt

Spürbar wirkt sich die weltweit festzustellende demokratische Stagnation in Verbindung mit dem steigenden Einfluss nichtdemokratischer Staaten auf die Außenbeziehungen der EU aus, insbesondere in ihrer Nachbarschaft. Die Hoffnung auf eine Demokratisierungswelle in der arabischen Welt durch die politischen Umbrüche seit dem Jahreswechsel 2010 ist inzwischen Ernüchterung gewichen. Die Türkei entfernt sich immer weiter vom europäischen Modell von Demokratie und Pluralismus – auch weil die EU es im vergangenen Jahrzehnt versäumt hat, das Beitrittsversprechen an die reformorientierten Kräfte mit glaubwürdigen Schritten fortzuschreiben. Die Konfrontation mit der Russischen Föderation über die Annexion der Krim und die Zukunft der Ukraine haben die Frage des Umgangs der EU und ihrer Mitglieder mit Autokratien in einer neuen Qualität auf die politische Agenda gesetzt. Mit dieser völkerrechtswidrigen Annexion, so Heinrich August Winkler, markiere 2014 eine tiefe Zäsur: die Vereinbarungen der Charta von Paris aus dem Jahr 1990 sind plötzlich radikal in Frage gestellt. Nicht nur das, was im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen in den letzten zwei Jahrzehnten erreicht wurde, steht durch den Konflikt auf dem Spiel, sondern die Zukunft der gesamteuropäischen Friedensordnung.

Vor allem Deutschland und eine Reihe anderer EU-Staaten waren bis vor einigen Jahren bemüht, Vertrauen und Stabilität im Verhältnis zu Russland aufzubauen. Dazu gehörten regelmäßige politische Konsultationen, die NATO-Russland-Grundakte sowie das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1997, die Ablehnung der NATO-Aufnahme



von Georgien, Moldawien und der Ukraine 2008, aber auch die Bereitschaft, sich in der Energieversorgung wechselseitig voneinander abhängig zu machen.

Aus russischer Sicht haben die EU-Staaten und vor allem die USA die ökonomische Schwäche Russlands genutzt, um mittels der Osterweiterung von EU und NATO eigene Interessen in Osteuropa durchzusetzen. Vladimir Putins Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Jahr 2007 gab Einblick in die russische Wahrnehmung dieser Entwicklungen. Die Assoziierungsabkommen der EU mit Partnerländern Russlands wurden als ein geopolitisch motivierter Versuch verstanden, diese aus Moskaus Bündnissen herauszubrechen. Aber der Vorschlag von Dmitri Medwedew für ein gesamteuropäisches Sicherheitskonzept aus dem Jahr 2008 wurde vom Westen weitgehend ignoriert.

Das Ergebnis ist ein erheblicher Vertrauensverlust. Russlands Nachbarstaaten wollen Rückversicherungen vom westlichen Bündnis, die Bekräftigung der Schutzgarantie und eine erhöhte Sichtbarkeit dieser Bereitschaft, was zu einer vermehrten Aktivität der NATO führt. Noch gehört dazu keine relevante Stationierung von NATO-Kampftropfen, die mit Prinzipien der NATO-Russland-Grundakte von 1997 unvereinbar wäre. Es besteht jedoch eine reale Gefahr des gegenseitigen Aufschaukelns eines Einsatzes militärischer Mittel. Aus dem Vertrauensverlust ist ein Sicherheitsproblem geworden. Daher brauchen wir wieder einen politischen Dialog zwischen NATO und Russland, für dessen Grundlage die NATO sich auf den Begriff einer kooperativen Sicherheit festlegen muss, der wie einst im Harmel-Bericht die „Summe von Verteidigung und Entspannung“ umfasst. Wir brauchen enge Kooperation mit Russland, um eine weitere Destabilisierung in der Welt zu überwinden. Denn wir können und müssen viele internationalen Probleme und Konflikte gemeinsam lösen. Auch in Zeiten der Konfrontation mit Russland gibt es gute Beispiele dafür, wie die erfolgreichen Verhandlungen mit dem Iran, in denen die EU eine wesentliche Rolle gespielt hat.

Wie in den sechziger Jahren, als die Risiken und Gefahren der militärischen Konfrontation der Anlass für Schritte zur Entspannung waren und der Schlüssel zur Herstellung von Vertrauen bei Fortschritten in der Rüstungskontrolle lag, gilt es hier anzusetzen. Am deutlichsten zeigt sich der Vertrauensverlust in der schon länger stattfindenden Erosion der bestehenden Rüstungskontrollverträge, die noch aus der Zeit des Endes des Kalten Krieges stammen und die unbedingt weiterentwickelt werden müssen. Ihre Weiterentwicklung wurde in den letzten 10



Jahren vernachlässigt. Die Erosion der Rüstungskontrolle in Europa beginnt mit der fehlenden Weiterentwicklung des KSE-Vertrags ab 1999 und der Kündigung des ABM-Vertrages 2001 und führt bis zum aktuellen Infragestellen des INF-Vertrages oder der fehlenden Perspektive des Nichtverbreitungsregimes (NVV). Auch hat die Agenda im Hinblick auf die Schaffung einer nuklearwaffenfreien Welt, wie von US-Präsident Obama im Jahr 2009 vorgeschlagen, empfindliche Rückschläge erlitten.

Fortschreitende Rüstungskontrolle und nukleare Abrüstung sind aktuell und zentral für die Entspannung in Europa und müssen nun an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden. Die humanitäre Ächtung der Nuklearwaffen ist ein wichtiger Ansatz, um die enormen Nukleararsenale weiter zu reduzieren. Mit Russland muss der rüstungskontrollpolitische Dialog wieder aufgenommen und vertieft werden. Erprobte Elemente der Rüstungskontrolle im Bereich Vertrauensbildung, Verifikation und Krisenmanagement müssen in der OSZE diskutiert und weiterentwickelt werden. Neue Waffenentwicklungen im Bereich konventioneller Präzisionswaffen (treffergenaue Raketen und Marschflugkörper, Kampfdrohnen, Cyberwaffen etc.) werden forciert und tragen die Gefahr von neuen Rüstungswettläufen in sich. Die Einbeziehung von neuen Waffenentwicklungen in die präventive Rüstungskontrolle ist ebenso nötig wie die Wiederbelebung der globalen Rüstungskontrolle und Abrüstung.

2.4. Der Handlungsrahmen der Sozialdemokratie

Die Welt gerät aus den Fugen: das ist ein häufig herangezogenes Bild für die gegenwärtige Häufung von Krisen und Konflikten, deren Aufzählung fortgesetzt werden könnte. Welche Konsequenzen ergeben sich aus den genannten großen Trends für Europa und Deutschland insbesondere? Welche Instrumente stehen zur Verfügung, um die Gefährdungen der bisherigen Welt- und Friedensordnung aufzuhalten? In Betracht kommen dabei die Fähigkeiten der Vereinten Nationen sowie der regionalen Bündnisse und Organisationen, die EU, NATO und OSZE, aber auch die Einbindung von mächtigen und handlungsfähigen Einzelstaaten, nicht zuletzt von neuen zivilgesellschaftlichen Akteuren, dem Unternehmenssektor und den Gewerkschaften.



Es ist offensichtlich, dass die bisherigen Bemühungen um Stabilität, Friedenswahrung und Konfliktprävention nicht ausreichen. Ein Vierteljahrhundert nach dem Ende der bipolaren Weltordnung des Kalten Krieges ist noch keine stabile neue Ordnung an ihre Stelle getreten. Im Gegenteil zogen die militärischen Interventionen internationaler Bündnisse in Kriegs- und Bürgerkriegsszenarien zu oft ambivalente, ja gefährliche Folgen nach sich. Inzwischen erleben wir eine Schwächung bestehender Bündnisse, Institutionen und völkerrechtlicher Normen. Dabei gibt vor allem die innere und äußere Drucksituation der Europäischen Union Anlass zu grundlegenden Fragen.

Wie aber könnten Modelle europäischer und internationaler Ordnung aussehen, die sich in globaler Perspektive an sozialdemokratischen Grundwerten orientieren und zugleich weder exklusiv noch missionarisch, sondern offen für unterschiedliche kulturelle Quellen dieser Werte sind? Es geht darum, neue europäische und globale Ordnungsstrukturen entlang gemeinsamer Ziele und werteorientierter Linien zu denken und gemeinsam mit geeigneten Partnern an deren Umsetzung zu arbeiten. Dabei sind die Erwartungen an Deutschland und die deutsche Sozialdemokratie hoch – so hoch wie noch nie zuvor seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Wie gehen wir mit diesen Erwartungen und mit unserer Verantwortung um?

3. DEUTSCHLANDS VERANTWORTUNG

Deutschland hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem Land entwickelt, das eng mit seinen europäischen Nachbarn verzahnt ist und dessen internationale Beziehungen vom Ideal des Multilateralismus und von Werten und Normen des Völkerrechts geprägt werden. Das Grundgesetz enthält einen klaren Gestaltungsauftrag zur Weiterentwicklung der europäischen Integration sowie zur Wahrung des Friedens zwischen den Völkern weltweit. Im 2+4-Vertrag und in den EU-Verträgen setzt sich diese Logik fort. Die auch historisch begründete Absage Deutschlands an eine europäische Vormachtrolle ist daher ein Grundpfeiler der Architektur der europäischen Friedensordnung von 1990 und gehört zur außen- und sicherheitspolitischen Identität Deutschlands. Das Primat der Politik in diesen Fragen ist wesentlich für das Verständnis Deutschlands als internationalem Akteur und bildet sich etwa im Konzept der „Parlamentsarmee“ ab.



Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik: Mit diesem Bekenntnis und seiner politischen Umsetzung wurde Deutschland nicht nur wieder zu einem respektierten Teil der europäischen und Weltgemeinschaft, von EU und NATO. Auch der Wohlstand in Deutschland hängt zu einem großen Teil von diesem Bekenntnis ab. Deutschlands Wirtschaftssystem ist auf internationale Kooperation angelegt und Deutschland daher wie kaum ein anderes Land darauf angewiesen.

Mitten im Jahr der Erinnerung und Besinnung 2014 – 100 Jahre Ausbruch des Ersten Weltkriegs, 75 Jahre Beginn des Zweiten Weltkriegs, 25 Jahre Mauerfall –, das zum Jahr der Verunsicherung wurde, begann in unserem Land eine öffentliche Debatte unter dem Stichwort „Deutschlands neue Rolle in der Welt“. Bundespräsident Joachim Gauck gilt als ihr Stichwortgeber. Er konnte an die keineswegs neue Kritik einiger NATO-Verbündeter an der deutschen „Kultur der Zurückhaltung“ anknüpfen, wenn er wiederholt davon sprach, dass Deutschland eine neue Außenpolitik brauche. Wir sollten mehr internationale Verantwortung übernehmen – ein Postulat, das seitdem die gesamte Diskussion prägt – und wegkommen von unserer „Verliebtheit in die eigene Ohnmacht“.

Bisher bleibt allerdings offen, was das im Einzelnen bedeuten kann und soll. Auch bleibt vieles in dieser auch europäisch und international geführten Debatte über die Rolle der „Macht in der Mitte“ (Herfried Münkler) irritierend und nicht ohne innere Widersprüche. Denn in der Finanz- und Eurokrise ist Deutschland ganz im Gegenteil als zu dominierend erschienen: als ein Land, das anders als in der Vergangenheit, auf der Basis eines unhistorischen und begrenzten wirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Kalküls nationale Politik in Europa macht. Durch das vor allem im letzten Jahrzehnt gewachsene Gewicht der deutschen Wirtschaft und die Interdependenz zwischen ihr und den Ökonomien der Partner in der Eurozone verstärkt diese Politik aber bestehende Ungleichgewichte und erzeugt Instabilität innerhalb Europas. Zudem wurde im Ukraine-Konflikt Berlin in eine Führungsrolle gedrängt, die man nicht haben wollte. Um eine „Sonderrolle“ zu vermeiden, bemühte sich die Bundesregierung um multilaterale Formate, vom Weimarer Dreieck über Genf bis zur „Berliner Erklärung“ der vier Außenminister und zum sogenannten Normandie-Format. Als über Sanktionen verhandelt wurde, war dann zu hören, Berlin nähme die deutsche Führungsrolle aus dem Bremserhäuschen wahr.

Ansätze zu einem strukturierten Dialog über diese Fragen finden wir etwa in dem vom deutschen Außenminister Anfang 2014 initiierten Diskussionsprozess „Review 2014: Deutsche



Außenpolitik weiter denken“. Es ist abzusehen, dass es noch einige Zeit brauchen wird, bis dieser Diskurs konkrete Ergebnisse zeitigt, vor allem in Bezug auf die stärkere Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland. Ein solcher Dialog muss breit getragen und geführt werden, um dem Ziel einer Demokratisierung der Außenpolitik wirklich gerecht werden zu können. Auch die Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist davon betroffen. Denn ganz konkret stellen sich mit dem Ende der Wehrpflicht und den Erfahrungen mit Auslandseinsätzen während der letzten Jahrzehnte neue Fragen zum Verhältnis von Bundeswehr und Gesellschaft, die bisher selbst auf nationaler Ebene unzureichend diskutiert werden. Tatsächlich müssten sie aber mit Blick auf Europa im Rahmen der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik behandelt werden.

Wenn jetzt die alte Ordnung der Nachkriegszeit zerbricht – oder sich, wertneutraler formuliert, verändert – dann muss unser Land ein besonderes Interesse daran haben, die Debatte darüber mitzugestalten, was an ihre Stelle treten soll. Es steht außer Frage, dass die vertiefte Zusammenarbeit im EU-Rahmen und ein weiterer Souveränitätstransfer hier eine entscheidende Rolle spielen. Genauso notwendig ist es, in der Eurozone weg von einer Politik zu kommen, die zunehmende Unterschiede des Wohlstands zu europäischen Nachbarn nicht nur billigend in Kauf nimmt, sondern sehenden Auges befördert. Die sozialen und wirtschaftlichen Verwerfungen werden sonst zu einer politischen Spaltung führen. Und je stärker Deutschland aus dieser Krise wirtschaftliche Gewinne erzielt, desto höher wird der politische Preis, den es für den europäischen Zusammenhalt zahlen muss. Eine ökonomisch anhaltend dominante deutsche Stellung führt voraussehbar zu politisch höheren Kosten, die Führung im freiwilligen Zusammenschluss letztlich unmöglich machen wird. Deutschland hat also, gemeinsam mit seinen Partnern in der EU, viel zu verlieren – aber auch zu gewinnen. Angesichts seiner Lage inmitten befreundeter Staaten, seinem hohen Anteil an der Bevölkerung der EU und seiner trotz weltwirtschaftlich schwierigen Zeiten anhaltenden Wirtschaftskraft lässt sich Deutschlands historische Verantwortung für Völkermord und Angriffskrieg, die die Kultur der Zurückhaltung hervorgebracht hat, nicht trennen von der mit dem Wendejahr 2014 gegenwärtig gewordenen Verantwortung, diese von einer „Kultur des Heraushaltens“ (Frank-Walter Steinmeier) abzugrenzen und laufend zu einer Kultur der Haltung weiter zu entwickeln.



4. WEITERENTWICKLUNG DER ELEMENTE UND INSTRUMENTE FÜR EINE EUROPÄISCHE UND GLOBALE FRIEDENSORDNUNG

Die internationale Politik wird gegenwärtig noch durch einen engen Sicherheitsbegriff bestimmt. Terrorismus, der die wachsende Verwundbarkeit hochentwickelter Länder und moderner Gesellschaften demonstriert, bindet immer mehr Ressourcen und hält als Begründung her, wenn Freiheitsrechte eingeschränkt werden, obwohl es einen vollkommenen Schutz davor weder technisch noch militärisch gibt. Die Konzentration auf die Schaffung von Sicherheit im engeren Sinne (geheimdienstliche oder polizeiliche Maßnahmen) kann todbereite Terroristen nicht abschrecken, bestenfalls am Handeln hindern. Repression gefährdet aber auf Dauer die Freiheit, die sie schützen will. Ohne einen umfassenderen Sicherheitsbegriff ist das Problem nicht zu lösen.

Eine realistische politische Antwort auf die vielfältigen neuen Gefährdungen der Sicherheit setzt auf internationale Zusammenarbeit und wirkt der gefährlichen Illusion „militärischer Lösungen“ entgegen, die nur zu noch mehr Zerstörungen, Gewalt und Fluchtbewegungen führen würden. Diese Einsicht ist ein überwiegendes Ergebnis der „humanitären“ militärischen Interventionen, die lediglich auf Regimewechsel setzen, ohne für eine stabile, legitimierte Ordnung danach garantieren zu können, ohne die Bekämpfung der tiefer liegenden Gewaltursachen, ohne die Unterstützung der Konflikttransformation durch relevante Akteure vor Ort. Von der temporären Sicherheit, die sich durch militärische Intervention herstellen lässt, führt der Weg zum Frieden über gleichzeitige und nachhaltige Maßnahmen zur Überwindung von struktureller Benachteiligung und Ungerechtigkeit.

4.1. Die Rolle der Europäischen Union

Die Politik der europäischen Einigung war die zentrale Erfolgsgeschichte nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie wurde zum Vorbild für andere regionale Zusammenschlüsse. Sie war nach den Gräueln von Nationalsozialismus und Krieg die Voraussetzung für die Wiederaufnahme der Deutschen in die Völkerfamilie, für die Stabilisierung der deutschen Demokratie und für die friedliche Vereinigung nach 1989. Sie bot den Deutschen zum ersten Mal in der Geschichte die Möglichkeit, trotz der Machtungleichgewichte zu einem friedlichen und freundschaftlichen Zusammenleben mit ihren europäischen Nachbarn zu gelangen. All das steht heute auf dem Spiel.



4.1.1. Die innere Zerreißprobe der EU: was ist zu tun?

Nach innen ist ganz konkret der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt der Völker der EU bedroht. Die Staaten und Gesellschaften scheinen sich ihrer gemeinsamen Werte nicht mehr sicher. Die Bankenkrise und die anschließende Krise hoch verschuldeter Staaten, die die Banken ausgekauft haben und infolge der Bankenkrise in Wirtschaftsschwierigkeiten geraten sind, haben die strukturelle Voraussetzung für das weitere Gelingen der Europäischen Union unter der Bedingung der Währungsunion zutage treten lassen: Die gegenwärtig zwischen Deutschland einerseits und allen anderen europäischen Nachbarn andererseits ungleich verteilte Wirtschaftskraft muss angeglichen werden. Aus eigenem, langfristigem Interesse muss Deutschland dabei mithelfen, dass die Nachbarn stärker werden, darf ihnen zumindest nicht zugunsten eigener kurzfristiger nationaler Interessen den Weg dahin versperren. Dazu muss Deutschland sich entschließen, solidarisch mit seinen Nachbarn zu sein. Die deutsche Politik muss den Mut aufbringen, sich zu diesem Zusammenhang auch öffentlich zu bekennen.

Der europäischen Integration liegt der Gedanke zugrunde, dass die innere Vielfalt Europas einen Reichtum darstellt und dass die Qualität der europäischen Demokratie und des Lebens in Europa sich nicht in der Wirtschaftskraft erschöpft. Wie innerhalb Deutschlands, zumal nach der Wiedervereinigung, deutliche Ungleichgewichte in Bezug auf materiellen Reichtum und verschiedene regionale Kulturen entstanden sind und weiter bestehen, so wird dies auch in Europa fort dauern. Die sozialdemokratische Werte-Tradition zielt aber auf solidarischen Ausgleich, um möglichst gleiche Lebens- und Freiheitschancen für alle Bürgerinnen und Bürger zu sichern.

Es kommt nun darauf an, dass nicht einzelne Länder ihre Zukunftschancen verlieren und der Zusammenhalt der Eurozone wie der EU nicht gefährdet bleibt. Dazu ist eine intensive transnational und supranational organisierte Kooperation in der Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitik zugunsten einer Angleichung der Lebenschancen erforderlich. Die Alternative, den EU-Ländern zentral ihre jeweiligen wirtschaftspolitischen Leitlinien vorzugeben, und dies gemäß der politischen Option, die die stärksten Länder im Europäischen Rat festlegen, wird den inneren Zusammenhalt der EU nicht stärken, sondern immer wieder unterlaufen. Sie entspräche auch nicht dem Grundwert der politischen Freiheit.



Statt dessen gilt es – auch bottom up – grenzüberschreitende Kooperationen innerhalb der EU intensiv zu fördern, ihr Potenzial für gemeinsame Politiken zu stärken, dazu die Hilfe der organisierten Zivilgesellschaft in Anspruch zu nehmen, die Demokratisierung der Europäischen Union voranzubringen und die Fundierung einer besseren Sozialpartnerschaft zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern zugunsten von Gerechtigkeit und sozialem Zusammenhalt anzustreben. Dies würde auch einer Renationalisierung und der bereits durch die Krise wieder belebten Renaissance von nationalen Vorurteilen entgegenwirken.

Angesichts der aktuellen Arbeitslosigkeit und der depressiven Wirtschaftssituation vor allem im Süden Europas sind zur Überwindung der Rezessionen und der verschiedenen Schuldenkrisen dringend neue Wachstumsinitiativen erforderlich. Diese müssen Nachhaltigkeit, Überwindung der Arbeitslosigkeit, gesellschaftlichen Zusammenhalt und allgemein Gerechtigkeit zum Ziel haben. Eine solche intensive und nachhaltige Investitionspolitik braucht kreditfinanzierte öffentliche Investitionen, die Wachstum und Nachfrage ankurbeln und den privaten Investoren das Vertrauen in die wirtschaftliche Zukunft der EU durch Sicherheit und Rentabilität ihrer Investitionen zurückgeben. Solche Investitionskredite können angesichts der Schuldenbremse nicht nationalstaatlich verbürgt werden, sondern brauchen eine gemeinschaftliche solidarische Bürgschaft der EU. Die in den letzten Jahren von der bisherigen Austeritätspolitik propagierte Alternative, Wachstum durch Sparen zu befördern, weil Investoren und Konsumenten durch billige Arbeitskräfte und solide Haushalte von sich aus wieder initiativ werden würden, hat versagt. Ganz entschieden widerspricht die Austeritätspolitik auch den europäischen Verträgen, in denen sich die Mitgliedstaaten zu einem sozialen Europa bekennen.

4.1.2. Innere Schwäche erhöht Verwundbarkeit nach außen

Die innere Schwäche der EU hat sie auch nach außen hin verwundbarer gemacht. Wie kann die EU aber wieder an den Punkt gelangen, zum zentralen Bezugspunkt zu werden, unter dem sich die Einigung und Befriedung Gesamteuropas vollzieht? Konzeptionell hat sie dazu im letzten Jahrzehnt im Kern den richtigen Ansatz gefunden, der heute weiterhin Bestand hat: Demokratisierung und die Unterstützung bei der Schaffung von Kapazitäten für gute Regierungsführung sind wesentlicher Garant für die Befriedung von Staaten und Gesellschaften. Besonders deutlich wird dieser Ansatz im Hinblick auf das unmittelbare



geographische Umfeld der Union in den „Sonderaußenpolitiken“ der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik. Ursprung dieser Politiken war die Heranführung der Staaten Mittel- und Osteuropas an eine EU-Mitgliedschaft in der Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion. Ganz bewusst konzipierte die EU in den neunziger Jahren eine Erweiterungspolitik, die den gescheiterten Systemen in Mittel- und Osteuropa ihr Modell von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, sozialer Marktwirtschaft und gleichberechtigter Kooperation erfolgreich vermittelte. Die Mitgliedschaft in der EU wurde an eine Erfüllung von rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen geknüpft – eine besondere Form der Konditionalität, die die Erweiterungspolitik zwischenzeitlich zum Vorzeigeprojekt der EU-Außenbeziehungen werden ließ, zeigte sich doch hier in besonders erfolgreicher Weise die transformative Kraft der EU.

Die EU und ihre Mitglieder müssen gemeinsam mit anderen westlichen liberalen Demokratien im globalen Vergleich den Beweis antreten, dass Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus, Kooperation und vor allem ihre umfassende sozialstaatliche Selbstverpflichtung sich im globalen Kapitalismus behaupten können und auch weiterhin der beste Garant für Wohlstand und Sicherheit von Staaten und Gesellschaften sind. In diesem Diskurs hat die EU in jüngerer Zeit an Boden verloren – auch gegenüber ihren eigenen Bürgerinnen und Bürgern. Dass die Folgen der globalen Finanz- und Bankenkrise die Union auch 2015 weiter fest im Griff haben, hat grundlegende Zweifel an der Problemlösungsfähigkeit der EU und an der Solidarität ihrer Mitglieder verstärkt und die Position der EU gegenüber zunehmend selbstbewusst agierenden autokratischen Staaten bereits jetzt spürbar geschwächt. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Inzwischen jedoch muss sich die EU die Frage gefallen lassen, inwieweit sie nach innen ihren eigenen Ansprüchen noch gerecht wird, wenn etwa Viktor Orbán in Ungarn ganz offen das Ende der liberalen Demokratie einläutet oder die EU einer gewählten Regierung in Athen mit Hilfe einer strukturellen und finanziellen Überlegenheit ihre wirtschaftspolitischen Rezepte oktroyiert. Die Erfolge der Demokratisierungspolitik der EU stehen also inzwischen, ein Vierteljahrhundert nach dem Fall der Mauer, in einem weit weniger glanzvollen Licht. Es besteht die Gefahr, dass sich die Errungenschaften der Transformationspolitik zurückentwickeln. Dies wäre eine dramatische Aushöhlung der Werte der EU von innen und ohne Zweifel eine ernste Bedrohung für das Integrationsprojekt.



Ähnlich kritischen Fragen muss sich auch die Nachbarschaftspolitik der EU stellen. Diese verfolgt das Ziel, die Nachbarstaaten der EU in östlicher und südlicher Perspektive in einen „ring of friends“ entlang der Trias von Sicherheit, Stabilität und Wohlstand zu transformieren. Was bleibt davon nach der Annexion der Krim? Die notwendige grundlegende Debatte über die Zukunft der Nachbarschaftspolitik steht in direktem Zusammenhang mit der Frage nach der künftigen politischen und sicherheitspolitischen Gesamtordnung für Europa. Dabei wird der Umgang mit Autokratien zentraler Bestandteil dieser Neubewertung und -ausrichtung sein müssen, denn ihre eigene Nachbarschaft, dies haben die vergangenen Jahre gezeigt, ist natürlich keineswegs eine „domaine réservé“ der EU. Andere Staaten haben dort ihrerseits Interessen, die mit den Werten und Interessen der EU kollidieren können.

Heißt dies, dass die EU-Länder zurückweichen sollten und sich die Interpretation der Nachbarschaftspolitik als im Kern geopolitisch motivierter Politik zu Eigen machen sollte? Das kann nicht die Antwort der Staaten und Gesellschaften der EU sein. Der Überzeugung folgend, dass demokratische und pluralistische Gesellschaften der beste Garant für Freiheit, Wohlstand und Sicherheit sind, sollten sie an dieser werteorientierten Ausrichtung ihrer Außenpolitik gegenüber den Nachbarn festhalten. Der Weg hin zu mehr Glaubwürdigkeit der „europäischen Botschaft“ führt aber über eine kritische Reflektion ihrer Werte nach innen. Anders formuliert: Wenn in der EU Staaten und Gesellschaften ihre über Jahrzehnte postulierten Werte nun mit Füßen treten (ein aktuelles Beispiel ist der unwürdige Umgang mit Geflüchteten), bieten sie all denjenigen, die eine Rückkehr zur alten Machtpolitik auf dem europäischen Kontinent betreiben, eine ideale Angriffsfläche.

4.1.3. Wachsende Fluchtbewegungen als Herausforderung

Die Zahl der Menschen, die weltweit auf der Flucht sind, ist dramatisch angestiegen. 60 Millionen Menschen sind entweder im eigenen Land auf der Flucht oder haben versucht, sich in ihre Nachbarländer zu retten. Zunehmend suchen Menschen aus Syrien, dem Irak und einzelnen afrikanischen Ländern auch den Weg nach Europa. Die Ursachen für die gewachsenen Fluchtbewegungen liegen vor allem in der Not und der Bedrohung des Lebens, die in zahlreichen armen oder von Zerfall bedrohten Ländern herrscht; in der wachsenden Gewalt und Gesetzlosigkeit in der Region des Nahen Ostens; in der Gewalt staatlicher autoritärer Systeme.



Angesichts dieser dramatischen Entwicklungen braucht es einen Paradigmenwechsel: Statt großer Investitionen, die Menschen abhalten und abwehren sollen, brauchen wir eine humane europäische Flüchtlingspolitik, die den europäischen Grundwerten entspricht. Wir brauchen umfassende politische Lösungsansätze für die derzeit gewalttätig ausgetragenen Konflikte in diesen Regionen. Wir brauchen eine Politik, die sich weltweit für Gerechtigkeit und bessere Lebensbedingungen einsetzt.

Angesichts der eher häufiger werdenden Krisen in der Welt wäre es eine Illusion, anzunehmen, dass die Flüchtlingswanderungen bald aufhören. Die Reaktion darauf darf nicht darin bestehen, das Grundrecht auf Asyl anzutasten. Es braucht legale Zugangsmöglichkeiten nach Europa für Menschen, die verfolgt sind, deren Leben bedroht ist und die Asyl beantragen wollen, damit sie nicht auf gefährvolle Fluchtwege gezwungen werden. Wir sollten darüber hinaus in Deutschland und in der EU die Chance ergreifen, ein Einwanderungsgesetz zu verabschieden, das Menschen eine legale Einwanderungschance und eine Alternative zum politischen Asyl bietet.

Zugleich müssen wir beherzt einen neuen Blick auf Fremde und Flüchtlinge als Mitmenschen richten. Sie sind – in unserem eigenen wohlverstandenen Interesse – nicht prinzipiell als Belastungen zu betrachten, sondern als mögliche Bereicherung willkommen zu heißen. Viele Menschen in Deutschland haben in ihrer Reaktion auf das Elend der Flüchtlinge gezeigt, dass praktische Solidarität viele konstruktive Kräfte freisetzt und positive Erfahrungen vermittelt.

4.1.4. Höchste Zeit, das Europäische Modell zu revitalisieren

Jetzt ist es außerdem an der Zeit, das genuin europäische Modell von Sicherheit nach außen auszubuchstabieren und umzusetzen: Europa steht für eine Außen- und Sicherheitspolitik, die, so formulieren es die europäischen Verträge, eine „Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns“ erfordert, zu deren Zielen weltweiter Friedenserhalt, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit genauso gehören wie nachhaltige Entwicklung und Beseitigung der Armut.

Aus ihrer politischen und wirtschaftlichen Bedeutung erwächst der EU die Verantwortung, einen angemessenen Beitrag zur Lösung von Konflikten zu leisten. Die EU kann und muss zum Aufbau einer freieren, demokratischeren, gerechteren und sichereren Welt beitragen. Es ist die



Überzeugung der Europäischen Union, dass Konflikte primär politischer Lösungen bedürfen und internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung Vorrang vor militärischen Maßnahmen haben.

Die EU ist ein weltweiter Partner im Kampf gegen den Klimawandel, vor allem in der Zusammenarbeit mit den afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Ländern, die besonders von ihm betroffen sind.

Es braucht ein entwicklungspolitisches Gesamtkonzept der EU, in dem sich die Mitgliedsstaaten abstimmen. Denn die EU und ihre Mitgliedsstaaten bringen rund 60 Prozent der weltweiten Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit auf. Internationale Rahmenbedingungen müssen entwicklungsfreundlich gestaltet werden. Das heißt auch, dass der Konflikt zwischen der aktuellen Agrar-, Wirtschafts- und Handelspolitik der EU unter dem Postulat der globalen Gerechtigkeit aufgelöst werden muss.

Europa muss unserem Nachbarkontinent Afrika auf Augenhöhe begegnen. Die Entscheidungen, die wir in der EU treffen, haben Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der afrikanischen Staaten, und deren Entwicklungen haben Auswirkungen auf Europa. Vor allem muss die Europäische Union alles unterlassen, was die handelspolitischen Chancen Afrikas auf den Weltmärkten noch weiter verringert. Das geplante Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA könnte diese negativen Konsequenzen haben, wenn es nicht mit einem Angebot der EU und der USA an die Länder Afrikas für den von Zöllen und Quoten freien Zugang zu ihren Märkten verbunden wird.

Der EU-Ansatz ist dabei geleitet von der Überzeugung, dass Demokratisierung und gute Regierungsführung wesentlicher Garant für die Befriedung von Staaten und Gesellschaften sind. Auf diesem Ansatz beruhen auch die Erweiterungs- und die Nachbarschaftspolitik der EU, die wieder gestärkt werden müssen. Damit einhergehen muss jedoch auch eine Weiterentwicklung der militärischen Fähigkeiten der EU und ihrer Mitglieder. Diese sollten im Mix der Instrumente zwar einen deutlich kleineren Anteil ausmachen, jedoch müssen sie im Ernstfall überzeugend einsetzbar sein.

Dabei stellen die gut 190 Milliarden Euro, die in der immer stärker supranationalen EU-28 derzeit für nationale Armeen aufgewendet werden, eine ineffiziente Verwendung von



Ressourcen dar. Es gelingt nicht, damit die jeweiligen Ausrüstungsdefizite zu beheben. Eine Integration würde angesichts der Überschneidung der Verteidigungsprogramme, auf die das Europäische Parlament zurecht verweist, große Effizienzreserven freisetzen. Bei den Streitkräften hat diese Integration längst begonnen. Viele Initiativen weisen in die richtige Richtung und haben in den vergangenen Jahren ihren Niederschlag in erfolgreichen Beispielen für eine engere Zusammenarbeit der EU-Partner gefunden, zum Teil auch innerhalb der NATO. Auf Grundlage der 2003 vom Europäischen Rat in Brüssel verabschiedeten „Europäischen Sicherheitsstrategie“ (ESS) hat die EU eigene Militäreinsätze sowie zahlreiche zivile Missionen erfolgreich durchgeführt. Für die Bundeswehr ist die stärkere Integration in multinationale Strukturen keine neue Erfahrung: In den Zeiten des Kalten Krieges war der Grad der Integration höher als heute.

Die ESS wurde 2008 überarbeitet und im Juni 2014 durch die Maritime Sicherheitsstrategie (EUMSS) ergänzt. Vor dem Hintergrund der jüngsten – auch sicherheitspolitischen – Entwicklungen in Europa, befinden wir uns nach Auskunft der hohen Vertreterin der Europäischen Union für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, bereits inmitten eines Prozesses zur Formulierung einer neuen Europäischen Sicherheitsstrategie.

Diese Entwicklungen gilt es von deutscher Seite zu gestalten. In der nahen Zukunft sollten wir nicht nur Kommandostrukturen und Fähigkeiten zusammenlegen, sondern stärker als bisher auch Aufgaben teilen oder gemeinsam erfüllen („pooling and sharing“). Langfristig sollten wir eine europäische Armee, eingebettet in eine handlungsfähige EU, anstreben. Sie kann kein Nahziel sein – andere, ähnlich ambitionierte europäische Vorhaben, vom gemeinsamen Binnenmarkt bis zur gemeinsamen Währung, wurden allerdings auch nicht über Nacht Wirklichkeit, sondern standen am Ende eines viele Jahre andauernden Prozesses.

Zur Debatte um das „genuin europäische Modell“ gehört auch, eine neue Balance von Werten und wirtschaftlichen Interessen zu finden. Der wachsende globale Wettbewerb um Ressourcen und Marktanteile, verbunden mit einem steigenden wirtschaftlichen und sozialen Druck auf viele EU-Mitgliedstaaten, hat im Zuge der Krise der letzten Jahre wirtschaftliche Interessen in den Vordergrund gerückt. Hier haben Argumente, die auf Werte setzen, an Boden verloren. Das jedoch ist kurzsichtig. Denn die EU und ihre Mitglieder haben ein hohes Interesse daran, über



ihre Handelspolitik auch ihre Wertordnung zu transportieren, um auf Dauer als Organisationsmodell in der Welt bestehen zu können.

Diese Debatte gilt es auch im Kontext europäischer Rüstungspolitik zu führen, die strikten Kontrollen unterworfen sein muss. Im Januar 2000 hat die damalige rot-grüne Bundesregierung „Politische Grundsätze“ für Waffenexporte beschlossen, die bis heute gültig sind und als das europaweit weiterhin restriktivste Waffenexport-Kontrollregime Vorbildcharakter haben könnten. Leider sind in Deutschland diese „Politischen Grundsätze“ in den letzten Jahren immer weniger konsequent angewandt, ja in der Praxis ausgehöhlt worden, wie sich auch an den Exportstatistiken und Deutschlands Platz in den Ranglisten der wichtigsten Waffenexportländer weltweit ablesen lässt. Rüstungsexporte an fragwürdige Empfänger schüren und verlängern Konflikte. Besondere Aufmerksamkeit ist beim Export von sogenannten Kleinwaffen geboten, da gerade diese in opferreichen lokalen und regionalen Konflikten zur Anwendung kommen. Arbeitsplatzinteressen in der Rüstungsindustrie dürfen nicht gegen friedenspolitische und konfliktvermeidende Kriterien in der Genehmigungspraxis ausgespielt werden.

4.2. Gesamteuropäische Sicherheit – Möglichkeiten und Grenzen der OSZE

Mit ihrer dreifachen Funktion von Trilateraler Kontaktgruppe, Special Monitoring Mission (SMM) und Observer Mission (OM) ist die OSZE im faktischen Krisenmanagement des Ukraine-Konflikts unverzichtbar geworden. Wenn dieses Krisenmanagement auch noch 2016 gebraucht wird (dies wäre der Fall bei zu erwartenden weiteren Verzögerungen in der Implementierung des Minsk-Maßnahmenpakets), wird Deutschland im OSZE-Vorsitz alle Kräfte auf diese Vermittlungs- und Beobachtungsfunktion konzentrieren müssen und wird damit automatisch in eine noch stärker sichtbare Führungsrolle bei den Bemühungen um eine politische Lösung des Ukraine-Konflikts hineinwachsen.

Auch bei einem nochmaligen Scheitern des Minsk-Prozesses werden alle weiteren Friedensbemühungen nicht ohne die Vor-Ort-Dienste der OSZE auskommen können. Eine erfolgreiche Umsetzung des Minsk-Paketes bei all seinen 13 Punkten wäre gleichbedeutend mit einer starken politischen Aufwertung der OSZE. 40 Jahre nach Helsinki stünde der Weg für eine Renaissance ihrer politischen und friedenspolitischen Bedeutung weit offen. Selbst bei



einem Best-Case-Szenario mit einer komplett erfolgreichen Nutzung des Minsk-Instrumentariums würde sich der ganze Kontinent in der Situation einer erheblichen Beschädigung und Infragestellung der bisherigen europäischen Friedensordnung wiederfinden – einer Ordnung, die bisher auf den Werten und Regeln der Helsinki-Schlussakte, der Charta von Paris und des Europarates verbindlich aufgebaut war. An den deutschen OSZE-Vorsitz wird sich deshalb die Frage richten, auf welche Weise eine Art Neubekräftigung des OSZE-Acquis durch alle 57 Mitgliedsstaaten angestrebt werden könnte.

Vor einer solchen Neubekräftigung des OSZE-Acquis müsste in jedem Fall ein umfassender Dialogprozess mit Russland zur Klärung der Konfliktursachen und zur Definition eines wechselseitigen Interessenausgleichs stehen. Denkbar wäre es, hierbei die Konferenzerfahrungen der OSZE aus ihrer KSZE-Zeit der 1970er und 1980er Jahre des vergangenen Jahrhunderts produktiv zu nutzen.

In der Ukraine-Krise hat sich eine moderne und professionelle Anwendung der Taktiken der hybriden Kriegsführung als besonders problematisch für alle Bemühungen um eine politische Lösung des Konflikts erwiesen. Die OSZE könnte einen Dialograhmen schaffen, um sich über die Implikationen und destabilisierenden Aspekte einer hybriden Kriegsführung zu verständigen, mit dem Ziel, einen spezifischen Acquis zum Verzicht und zur Ächtung bestimmter Anwendungspraktiken zu erreichen.

Mit der Erosion der europäischen Rüstungskontrolle ist insbesondere in Osteuropa die Gefahr der Neustationierung von Truppen, neuer Bewaffnung und neuer Rüstungsdynamiken im Hinblick auf Russland verbunden, wenn die Einschränkungen des KSE-Vertrages und des INF-Vertrages wegfallen sollten. Deshalb müssen in Kooperation mit Russland innerhalb der OSZE stabilitäts- und sicherheitsbildende Maßnahmen im Bereich des Wiener Dokuments diskutiert und weiterentwickelt werden. Das Wiener Dokument und der Vertrag über den offenen Himmel können gestärkt werden und so erheblich zur Vertrauensbildung und Stabilität in Europa beitragen. Neue destabilisierende Waffenentwicklungen und offensive Militärdoktrinen müssen verhindert werden, um nicht bedrohliche Rüstungswettläufe zu starten. Die OSZE bietet die Möglichkeit, um über diese Tendenzen zu sprechen und präventive Rüstungskontrollmaßnahmen zu etablieren. Auch ist ein Dialog über die Grundlagen einer zukünftigen Friedensordnung überfällig.



4.3. Kollektive regionale Sicherheitssysteme

UN-mandatierte „Weltpolizei“-Einsätze von USA, Nato oder EU – also des „Westens“ – sind nicht immer erfolgsversprechend. Die Interventions-Bilanz nach dem Ende des Kalten Krieges ist gemischt und überzeugt im Gesamtergebnis nicht. Die Vereinten Nationen und die westlichen Bündnisse brauchen Alternativen. Regionale Sicherheitssysteme wie die Afrikanische Union oder die Arabische Liga können und sollten Friedensaufgaben in ihrer Nachbarschaft übernehmen. Die Wahrung regionaler Sicherheitsinteressen durch die Tätigkeit regionaler Systeme kollektiver Sicherheit sollte in Zukunft Vorrang haben vor „Weltpolizei“-Einsätzen der USA oder von NATO oder EU. Stattdessen können diese von Fall zu Fall Regionalorganisationen im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe unterstützen. Ein entsprechendes Mandat des UN-Sicherheitsrates wäre hier in jedem Fall anzustreben.

Vor allem die wichtige Konfliktregion Ostasien ist durch das Fehlen eines effektiven Systems kollektiver Sicherheit geprägt. Bestenfalls beobachtet man dort eine Politik wechselnder Rückversicherungsbündnisse wie einst im Bismarck-Europa. Das fortgesetzte Wettrüsten verschärft die Spannungen. Deutschland und Europa haben aufgrund wirtschaftlicher Potentiale, aber auch angesichts der globalen Ansteckungsgefahr, die Konflikte bergen, ein klares Interesse daran, Institutionen und Mechanismen der Kooperation und friedlichen Konfliktbeilegung in dieser Region zu unterstützen.

4.4. Global Governance und die Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen sind unverzichtbar: als globale Institution, die auch die Interessen kleinerer, schwächerer Staaten vertreten kann, als Schützerin des Völkerrechts mit dem Auftrag, es weiter zu entwickeln, und als einzige Organisation mit der Zuständigkeit für globale Herausforderungen wie Klimaschutz, Armutsbekämpfung, wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Sie sollten eine gerechte Weltordnung mit verlässlichen Regeln darstellen, das System einer normativen Ordnung. Sie stellen eine zivilisatorische Errungenschaft dar, die es immer wieder neu zu verteidigen und weiterzuentwickeln gilt. Wie es Jürgen Habermas formuliert: Ziel ist die „Herausbildung einer angemessenen institutionalisierten Weltordnung“.

Es haben sich zwischenzeitlich vielfältige Formen von Global Governance herausgebildet. Entweder sind das Formen von selektivem Multilateralismus oder auch Formen der „Club



Governance“, wie die G8, G7 oder die G20. Sie können teilweise zielführende Initiativen auf den Weg bringen, bergen aber die Tendenz, Nichtmitglieder zu marginalisieren oder zu bevormunden. Die mangelnde Repräsentanz bedeutet aber auch, dass sie niemals das UN-System ersetzen könnten, da sonst der überwiegenden Mehrheit der Staaten das Mitspracherecht verwehrt bliebe.

4.4.1. Die Struktur der Vereinten Nationen braucht Erneuerung

Im Grunde kann man drei verschiedene „Vereinte Nationen“ konstatieren:

- Die „Völker“, die sich in der Charta zu Frieden und Zusammenarbeit verpflichten, werden durch ihre Regierungsvertreter und -vertreterinnen repräsentiert. Das bedeutet keineswegs, dass diese auch ihre „Völker“ wirklich vertreten, wie an einer Reihe autoritärer Staaten deutlich wird. Die eigentlichen Entscheidungen werden häufig nur im UN-Sicherheitsrat getroffen. Dort haben die fünf ständigen Mitglieder das entscheidende Gewicht. Das Vetorecht blockiert dabei immer wieder in wesentlichen Fragen die Arbeit der Weltorganisation. Es darf nicht dabei bleiben, dass bei den permanenten Mitgliedern des Sicherheitsrates weder die Kontinente Afrika noch Lateinamerika vertreten sind. Wir müssen uns weiter für eine Reform der Vereinten Nationen einsetzen. Dabei geht es auch darum, dass UN-Beschlüsse wirklich umgesetzt werden.
- Die „Zweite UN“, das Sekretariat der Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen, hat dabei die zentrale Verantwortung. Hier ist auch entscheidend, ob der Generalsekretär sich eher als „General“ oder als „Sekretär“ begreift (Henning Melber). Die Unterorganisationen der UN, beispielsweise UNICEF, UNHCR und UN Women, wie auch die Menschenrechtsorgane und die Friedensmissionen, leisten bedeutende Arbeit, die Deutschland engagiert unterstützen sollte. Insbesondere die Friedensdiplomatie der Vereinten Nationen sollte Deutschland mit seiner Erfahrung und seinen Ressourcen stärken. Länder wie Norwegen leisten hier Beispielhaftes. Den Friedensmissionen der Vereinten Nationen kommt eine wachsende Bedeutung zu. Sie werden im Einvernehmen mit den betroffenen Konfliktparteien und seit dem Jahr 2000 mit einem Auftrag zum Schutz der Zivilbevölkerung ausgestattet. Deutschland sollte in



jedem Fall seine finanzielle und personelle Beteiligung an UN-Friedensmissionen ausweiten – auch als Signal zur Stärkung der Legitimität der UN.

- Im Wechselspiel zwischen Staaten und Regierungen einerseits und den UN-Institutionen andererseits kommt der „dritten UN“, wie die mit den Vereinten Nationen assoziierten nichtstaatlichen Organisationen genannt werden können, und anderen zivilgesellschaftlichen Initiativen eine bedeutende Aufgabe zu, die Deutschland besonders stärken sollte. Ohne das Engagement der zivilgesellschaftlichen Organisationen wäre es z.B. niemals zur Verabschiedung einer Konvention zum Verbot von Landminen gekommen. Es wäre zu begrüßen, wenn die großen Religionsgemeinschaften, denen in der öffentlichen Debatte nicht selten die Mitschuld an politischen, militärischen und terroristischen Konflikten angelastet wird, ein weltumspannendes Beratungsorgan schaffen würden, das hilft, Konflikte zu entschärfen. Vorbilder können die inzwischen in einzelnen Staaten gebildeten interkulturellen Räte sein, die im Interesse politischer Pluralität und religiöser Toleranz wirksam werden, ohne dabei an ein bestimmtes Verständnis von Kirche und Theologie gebunden zu sein.

4.4.2. Der Verletzung universell vereinbarter Normen glaubwürdig entgegen treten

Die Vereinten Nationen bleiben in ihrer jetzigen Form hinter den Erfordernissen zurück, die sie in Bezug auf kollektives Handeln und als Garantie einer regelbasierten Weltordnung erfüllen müssten. Die Gründe hierfür sind vielfältig: die institutionellen Strukturen, die Machtverhältnisse festschreiben; die schwerfällige Entscheidungsfindung oder das Verhalten von Regierungen, die häufig die globale Gemeinwohlorientierung dem kurzfristigen nationalen „Nutzen“ unterordnen.

Es ist dringend notwendig, dass Deutschland die bestehenden UN-Strukturen aktiver nutzt und sie damit stärkt. Es gilt aber auch, die Errungenschaften der internationalen Rechtsordnung auszubauen und der Verletzung universell vereinbarter Normen glaubwürdig entgegen zu treten. Ein Baustein kann der umfassende Sicherheitsbegriff der „Human Security“ sein, der die Bedingungen für globale soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit einbezieht. Für die Aufwertung der normativen Kompetenz der Vereinten Nationen kann Deutschland mehr



Verantwortung übernehmen. In einer multipolaren Mächtekonstellation ist es wichtiger denn je, die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und das Gewaltmonopol bei den Vereinten Nationen wieder herzustellen. Regelverletzungen führen zur Unterminierung des Völkerrechts, zu Vertrauensverlust und zur Nachahmung.

In der Gewichtung des Verhältnisses zwischen UN-Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat ist es geboten, den Menschenrechtsrat und seine wichtige Arbeit weiter zu stärken und zu unterstützen. Durch die Verbindung seiner Arbeit mit der Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofes könnte Druck ausgeübt werden, um ein weniger machtorientiertes, sondern vielmehr rechtebasiertes Verhalten des UN-Sicherheitsrates zu erreichen. Die Beschlüsse des Menschenrechtsrates sollten auch für die deutsche internationale Politik wirksam gemacht werden. Dies gilt z.B. für den Beschluss zur menschenrechtsbezogenen Sorgfaltspflicht der Unternehmen. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass die Verantwortung der Unternehmen zur Einhaltung der Normen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Respektierung der Menschenrechte entlang der gesamten Produktions- und Lieferketten gesichert wird. Dazu effektiv beitragen kann eine „antagonistische Kooperation“ zwischen staatlicher Politik, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Unternehmen, die sich auf an den Grundwerten orientierte grenzüberschreitende Regeln einigen und sie wirksam überwachen können. Ein Beispiel dafür ist die „Extractive Industries Transparency Initiative“, die Transparenzregeln im Rohstoffsektor festgelegt hat. .

Deutschland muss sich zudem systematisch und umfangreich an ziviler Konfliktbearbeitung beteiligen. Die europäischen Staaten insgesamt müssen offen sein für die Aushandlung globaler Politiken, bei denen die Zustimmung der Länder des globalen Südens gesucht werden muss, ohne grundlegende Menschenrechte zu relativieren.

4.4.3. Die Responsibility to Protect

Aus den Erfahrungen des Versagens der internationalen Gemeinschaft, den Völkermord in Ruanda 1994 zu verhindern, wurde auf Initiative des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan seit 2005 eine neue Völkerrechtsnorm, die „Responsibility to Protect“, entwickelt. Nach dieser geht, wenn die eigene Regierung den Schutz ihrer Bevölkerung nicht sicherstellt, diese Verpflichtung auf die internationale Gemeinschaft über. Dazu hat die „International



Commission on Intervention and State Sovereignty“ Kriterien für die Entscheidung über ein militärisches Vorgehen festgelegt: Dies sind (i) aufrichtige Absicht, (ii) der letzte Ausweg, (iii) die Verhältnismäßigkeit und (iv) die Chancen für die zukünftige Entwicklung.

Zur Weiterentwicklung des Konzepts der Schutzverantwortung sollten systematische Maßnahmen ergriffen werden, um Konflikte mit Eskalationspotential schon im Vorfeld bekämpfen zu können. Dazu sollte ein „Focal Point“ in der Bundesregierung eingerichtet werden, analog zum „Atrocities Prevention Board“, das die USA im Jahr 2012 verwirklicht haben.

Alle drei Pfeiler (Prävention, Reaktion, Aufbau) der Schutzverantwortung müssen zeitlich sequenziert werden. Alle friedlichen Mittel müssen ausgeschöpft sein, bevor der Einsatz von Gewalt in Erwägung gezogen wird. Im Sicherheitsrat müssen Verfahren verwirklicht werden, die die Umsetzung der Mandate überwachen, damit diese nicht überdehnt werden.

4.4.4. Kollektive Friedenssicherung

Es braucht eine Reform des UN-Sicherheitsrates. Die heutige Zusammensetzung des Weltsicherheitsrats entspricht nicht mehr der Weltordnung des 21. Jahrhunderts. Alle Kontinente, auch Afrika und Lateinamerika, sollten im UN-Sicherheitsrat vertreten sein, und auch die Europäische Union sollte im UN-Sicherheitsrat mit einem Sitz repräsentiert sein. Vor allem darf der Sicherheitsrat in wesentlichen Fragen nicht durch die Vetomächte in seinen Entscheidungen blockiert werden. Eine Möglichkeit sollte mindestens verwirklicht werden, nämlich ein Übereinkommen des Verzichts auf ein Veto im Falle eines drohenden Völkermordes.

Die Vereinten Nationen verfügen nicht, anders als in der Charta vorgesehen, über eigenständige militärische Handlungsfähigkeit, so dass sie im Falle des notwendigen Einsatzes von Gewalt diese Aufgabe an handlungsbereite Mitgliedsländer delegieren muss. Dabei besteht die Gefahr, dass sich als kollektive Friedenssicherung autorisierte Militäreinsätze in Kriege der intervenierenden Staaten verwandeln. Eine Möglichkeit, dies zu verhindern, ist der UN die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, eigene UN-Missionen zu führen. Deutschland sollte sich generell stärker personell und finanziell an UN-Friedensmissionen beteiligen.



Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der UN in sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Fragen sollte gestärkt werden. Die Bundesregierung sollte deshalb den Vorschlag der UN-Generalversammlung vom Juni 2009 aufgreifen, einen „Panel on Systemic Risks“ zu schaffen, den die Stiglitz-Kommission im Jahr 2008 gefordert hatte.

Dieser Panel sollte in Analogie zum „Weltklima-Rat“, bestehend aus Experten und Expertinnen, die nicht dem marktradikalen Dogma huldigen, regelmäßige Berichte zur Situation der Finanzmärkte publizieren, als ein Frühwarnsystem für Finanzrisiken fungieren und Handlungsempfehlungen zur Regulierung der Finanzmärkte geben. Seine Entwicklung wäre damit die Schlussfolgerung aus den Erfahrungen der weltweiten Finanzkrise 2008/2009. Vor allem würde er dem UN-Generalsekretär und den UN-Institutionen in ökonomischen Fragen Gewicht geben, denn die G20 stellen ja nicht die „ganze Welt“ dar.

4.4.5. Neue Entwicklungsagenda 2015-2030

Die Entscheidung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu den Nachhaltigkeitsentwicklungszielen – den Nachfolgeregeln der Millenniumsentwicklungsziele –, ist gegenwärtig ein Zeichen der Hoffnung und Zusammenarbeit in einer Welt, die von wachsender Gewalt und Gesetzlosigkeit geprägt ist. Dort kann die Vereinbarung bindender globaler Regeln friedensstiftend wirken. Jetzt geht es darum, die 17 Nachhaltigkeitsentwicklungsziele umzusetzen und ihre Versprechen einzulösen:

- dass alle Menschen ein Leben frei von extremer Armut, von Hunger, extremer Ungleichheit und der Bedrohung durch den durch Menschen gemachten Klimawandel führen können;
- dass alle Menschen Zugang zu Bildung, zur Gesundheitsversorgung und zu nachhaltiger Energie haben;
- dass die Diskriminierung von Frauen endlich beendet wird;
- dass Krankheiten wie HIV/Aids, Malaria und Tuberkulose wirksam überwunden werden.



Diese Ziele sind universell gültig und binden deshalb auch die Industrie- und Schwellenländer. Wie aber ermöglichen wir nachhaltige Entwicklung, die Wohlergehen für alle schafft, innerhalb der Belastungsgrenzen des Planeten?

Eine elementare Voraussetzung einer zukunftsfähigen Globalisierung ist die Bereitstellung öffentlicher Güter insbesondere der Daseinsvorsorge (Bildung, Gesundheitsvorsorge, Wasserversorgung und öffentliche Sicherheit). Denn von diesen hängt die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ab, und damit die Friedensfähigkeit von Gesellschaften und Staaten. Daher braucht es jetzt sowohl national als auch global wirksame Überprüfungsmechanismen unter aktiver Beteiligung der Zivilgesellschaft und vor allem nachhaltige Finanzierung. Dafür müssen die Industrieländer ihre Stufenpläne zur Erreichung des 0,7-Zieles festlegen und notfalls gesetzlich fixieren. Die Finanztransaktionssteuer muss als eine Steuer gegen Armut eingesetzt werden, als die sie immer gedacht war.

Auch in Deutschland muss die Nachhaltigkeitsstrategie überprüft werden. Unter anderem geht es um das Entwicklungsziel der Verteilungsgerechtigkeit, das Kampf gegen Ungleichheit fordert. In jedem Land sollen die Einkommen der unteren 40 Prozent bis 2030 stärker ansteigen als das Durchschnittseinkommen. Für die Industrieländer bedeutet das auch, die Regeln der internationalen Finanzinstitute und Bewertungsstandards auf ihre Übereinstimmung mit den Nachhaltigkeitsentwicklungszielen zu überprüfen und einen „Kohärenzcheck“ aller Politikfelder zu veranlassen.

Wie weit die Entwicklungsziele wirklich ernst genommen werden, zeigt sich als nächstes bei der anstehenden Klimakonferenz im Dezember 2015. Dies gilt sowohl für die Festlegung der drastischen Reduzierung der CO₂-Emissionen als auch die Ausweitung der erneuerbaren Energieversorgung. Inzwischen muss den Industrieländern bewusst sein, dass sie die ökologischen und sozialen Nebenfolgen ihres Wachstumsmodells nicht mehr in andere Regionen der Welt auslagern können. Andernfalls wird die Welt in Zukunft Krisen erleben, die das Flüchtlingselend noch dramatisch vergrößern werden.



SCHLUSSBEMERKUNG

Die aktuellen Entwicklungen und die neuen Anforderungen an die deutsche internationale Politik konfrontieren uns mit Grundsatzfragen der internationalen Ordnung, des friedlichen Zusammenlebens und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Die Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität, die für sozialdemokratische Politik leitende Prinzipien und zugleich kritische Prüfsteine sind, bieten für unsere Fragen den Ansatzpunkt. Sie sind zugleich ein verbindendes Moment der europäischen politischen Kultur. Von der Erklärung der Menschenrechte der Französischen Revolution bis zur „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ haben sie die demokratischen Traditionen in der europäischen Politik bestimmt – und zwar nicht nur als Maßstäbe für Politik, sondern als Grundlagen der Verständigung in der Gesellschaft und zwischen Gesellschaften.

Auch in einer Welt der Interessen und der Interessenkonflikte können Grundwerte, Menschenrechte, das Völkerrecht und die Regeln fairer Kooperation Wege für den Ausgleich und die Vermittlung von Interessen weisen. Von ihnen ausgehend, lassen sich Normen der Zusammenarbeit und der Ordnung formulieren, die im Interesse aller liegen. 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.

Dabei ist die Akzeptanz von Vielfalt auf der Grundlage gemeinsamer Grundwerte sowohl eine Voraussetzung für das Gelingen der europäischen Integration, als auch der Beitrag, den Europa leisten kann, um friedensfähige, vielgestaltige globale Zivilisation zu fördern. Insofern ist die europäische Einigung eine konkrete Utopie der Idee des Friedens. Unser Grundgesetz entspricht diesem Geist und verpflichtet die deutsche internationale Politik ausdrücklich auf zwei Ziele: dem Frieden zu dienen und die Einigung Europas zu befördern.

Mitglieder der AG Internationale Politik

Gernot Eler (Vors.), Hans-Peter Bartels, Hans Misselwitz, Almut Möller, Heidemarie Wieczorek-Zeul

Mitarbeit: Matthias Ott