

Wendelin Ettmayer

**Eine geteilte Welt –
Machtpolitik und
Wohlfahrtsdenken in den
internationalen Beziehungen des
21. Jahrhunderts**

Trauner Verlag 2003



BIO TOP 3[®]
NEUSIEDLER

Dieses Buch wurde mit Unterstützung von NEUSIEDLER auf BIO TOP 3 gedruckt.

Autor:	Wendelin Ettmayer
Assistenz:	Claudia Kornhaas
Druck und Verlag:	Rudolf Trauner, Linz
ISBN:	3-85487-460-X
	© 2003 – Alle Rechte vorbehalten!

Inhaltsverzeichnis

I. Teil: Machtpolitik als bestimmende Kraft der internationalen Beziehungen

11

1.	Die traditionellen Ziele der Außenpolitik: Souveränität und Macht des Staates	11
1.1	Die Legitimation der Machtpolitik	12
1.2	Das System des Westfälischen Friedens	16
1.3	Was ist Macht	17
1.4	„Groß“ ist, wer erobert	22
2.	Die traditionellen Mittel der Außenpolitik: Realpolitik und Staatsräson	24
2.1	Die Umkehrung der Werte im Reich der Realpolitik	24
2.2	Die Realpolitik in der Praxis – Soldaten und Diplomaten gestalten die Welt	28
2.2.1	Das Gleichgewichtsdenken - ohne Rücksicht auf den Menschen	28
	a) Die theoretischen Grundlagen des Gleichgewichtsdenkens	28
	b) Das Gleichgewichtsdenken in der Praxis	29
2.2.2	Die sieben Weltkriege – vom Gleichgewichtsdenken zum „Kampf für eine bessere Welt“	31
	a) Der Spanische Erbfolgekrieg und der Friede von Utrecht	33
	b) Der Große Nordische Krieg und der Friede von Nystadt	34
	c) Der Siebenjährige Krieg und die Friedensverträge von Hubertusburg und Paris	36
	d) Die Revolutionskriege, Napoleon und der Wiener Kongress	38
	e) Der Erste Weltkrieg und Versailles	39
	f) Der Zweite Weltkrieg – Potsdam und Jalta	42
	g) Der Kalte Krieg und die amerikanische Vorherrschaft	44
2.3	Realpolitik – heute wie gestern	46
2.3.1	Die USA – Diplomatie mit Machtbewusstsein	47
2.3.1.1	Der Rüstungsvorsprung der USA	47
2.3.1.2	Einsatzbereitschaft überall	50
2.3.1.3	Die USA als bestimmende Kraft der Globalisierung	53
2.3.1.4	Die Bush-Doktrin der alleinigen Vorherrschaft	55
	a) „The National Security Strategy of the United States“	55
	b) Eine Tradition des Unilateralismus	56
2.3.1.5	Der US-Alleingang in der Weltpolitik	60
2.3.2	Realpolitik überall	62
2.3.2.1	Kriege bestimmen weiterhin das Weltgeschehen	62
2.3.2.2	Die Realpolitik auch in der Zukunft	64
3.		
II. Teil:	Das Wohlfahrtsdenken in den internationalen Beziehungen	67

1.	Die neuen Ziele: Eine Außenpolitik im Dienst des Menschen	67
1.1	Der Durchbruch der Volkssouveränität	67
1.2	Das weite Feld der humanitären Aktionen	69
1.2.1	Flüchtlinge und Vertriebene	69
1.2.2	Überlebenshilfe	70
1.3	Der besondere Stellenwert der Menschenrechte	72
1.3.1	Menschenrechte – eine Kraft die bewegt und verändert	72
1.3.2	Ein Interventionsrecht zum Schutz der Menschenrechte	74
1.3.3	Internationale Gerichtsbarkeit bei Menschenrechtsverletzungen	76
1.4	Sicherheit durch Zusammenarbeit	77
1.4.1	Von der nationalen zur regionalen Sicherheit	78
1.4.2	Neue Gefahren und Herausforderungen	80
2.	Neue Mittel in den internationalen Beziehungen: Legitimation durch Großkonferenzen	83
2.1	Der Kampf gegen Armut – Hunger – AIDS	84
2.1.1	Die Herausforderungen	84
	a) Armut	84
	b) Hunger	86
	c) AIDS	89
2.1.2	Das Jahrzehnt der Großkonferenzen	90
	a) Die Weltkonferenz „Erziehung für alle“ (Jomtien 1990)	91
	b) Welt-Bevölkerungskonferenz (Kairo 1994)	93
	c) Weltgipfel über soziale Entwicklung (Kopenhagen 1995)	94
	d) Konferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung von Wohnstätten – Habitat II (Istanbul 1996)	96
	e) Der Welternährungsgipfel (Rom 1996)	97
	f) Der Millenniumsgipfel (New York 2000)	102
	g) Die internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Monterrey 2002)	103
2.1.3.	Warum ist die Entwicklung so schwierig?	105
	a) Der Marshallplan ist kein Allheilmittel	106
	b) Entwicklungshilfe oder Überlebenshilfe?	109
	c) Das politische Verhalten als Hemmschuh	112
2.2	Der Schutz der Umwelt – Rio, Kyoto, Johannesburg	114
2.2.1	Die Herausforderungen	114
	a) Die drohende Erderwärmung	114
	b) Die Zerstörung der Ozonschicht	115
	c) Der „saure Regen“	116
2.2.2	Die großen Konferenzen – Rio, Kyoto, Johannesburg	118
	a) Die Konferenz von Rio	118
	aa) Die drei Deklarationen	118
	bb) Die drei Konventionen	120
	b) Kyoto als Ideologie – am Beispiel Kanada	122

	c) Johannesburg – wofür?	128
2.3	Kinder – Frauen – Menschenrechte	135
2.3.1	Die Herausforderungen	135
	a) Kinder als Opfer und Täter	135
	b) Frauen – der lange Weg zur Gleichberechtigung	138
	c) Drei Generationen von Menschenrechten	139
2.3.2	Die Konferenzen	142
	a) Weltgipfel zum Wohl der Kinder	142
	b) Die vierte Welt-Frauenkonferenz	143
	c) Die Welt-Menschenrechtskonferenz	145
3.	Die neuen Player in den internationalen Beziehungen	147
3.1	Non-Governmental Organisations (NGOs)	147
3.1.1	Die internationale „Civil Society“	147
3.1.2	Das Engagement in vielen Bereichen	151
3.1.3	Nicht frei von Kritik	157
3.2	Die Medien	158
3.2.1	Die CNN-Welt	158
	a) Die „Weltmeinung“	158
	b) Distanz spielt keine Rolle mehr	160
	c) Nachrichten als Ware und Unterhaltung	161
3.2.2	Die ambivalente Macht der Bilder	162
	a) Bilder, die betroffen machen	163
	b) Der andere CNN-Effekt	164
3.2.3	Ist Außenpolitik im Fernseh-Zeitalter noch möglich?	166
3.3	Multinationale Unternehmen	169
3.3.1	Eine neue, globale Dimension	169
	a) Unternehmen bedeutender als Staaten	169
	b) Internationalisierung der Produktion und der Finanzen	171
	c) Neue Rekorde im Welthandel	173
3.3.2	Warum dieser Wandel?	174
	a) Die globale Liberalisierung	174
	b) Neue Unternehmensstrategien	176
	c) Neue Technologien	177
3.3.3	Die neue Macht der „Multis“	178
	a) Die politische Macht	178
	b) Die wirtschaftliche Macht	180
	c) „Multis“ – ein bestimmender Faktor im täglichen Leben	182
III. Teil:	Neue Wesenszüge in den internationalen Beziehungen	184
1.	Welcher Staat ist noch souverän – außer Amerika und Somalia?	184

1.1	Der Verlust der äußeren Souveränität	185
1.1.1	Das verlorene Machtmonopol	185
1.1.2	Globalisierung und Weltwirtschaft	186
1.1.3	Die internationale Entwicklungen als bestimmende Kraft	189
1.2	Der Verlust der inneren Souveränität	192
1.2.1	Kann man die Internetgeneration noch regieren?	192
1.2.2	Immer wieder die Menschenrechte	193
1.2.3	Die Aufsplitterung von Staaten	195
1.3	Zwischen Souveränität und Interventionsrecht – eine Grauzone	196
2.	Der Krieg – in unserer Welt und in der anderen	199
2.1	Die Dreiteilung der Welt	199
2.1.1	Westliche Wohlfahrtsstaaten: Nationale Außenpolitik ohne Krieg	200
2.1.2	Der Rest der Welt	202
2.2	Kann man die Internetgeneration noch in den Tod schicken?	204
2.3	Was bedeutet Macht in den internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts?	207
3.	Die Vermengung von Innen- und Außenpolitik	210
3.1	Nationale und internationale Probleme ergänzen sich	210
3.2	Der Wahlkreis bestimmt die Außenpolitik	211
3.3	Volksabstimmungen	213
4.	Herausforderungen für die Zukunft	214
4.1	Eine neue Welt der „organisierten Anarchie“?	215
4.2	Schlussfolgerungen für Österreich	216
4.3	Die neue Rolle der Diplomatie	217
	Literaturverzeichnis	220
	Publikationen Wendelin Ettmayer	224

Worum geht es?

Betrachtet man die internationalen Beziehungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts, so sieht man eine „geteilte Welt“, und das zumindest in dreifacher Hinsicht: Die einzelnen Staaten setzen ihre Macht zur Durchsetzung ihrer internationalen Ziele in unterschiedlicher Weise ein; die großen Probleme unserer Zeit – Hunger, Armut, AIDS – treffen die verschiedenen Länder und Regionen sehr unterschiedlich; und schließlich wird auch die Globalisierung, die universelle Ausbreitung von Hochtechnologie, Wirtschaft und Kultur, sehr unterschiedlich gesehen: Sie bedeutet Hoffnung für die einen, die Wurzel vieler Übel für die anderen.

In diesem Buch sollen diese Phänomene näher analysiert werden, wobei auch dargestellt wird, wie diese „geteilten Welten“ nebeneinander existieren.

Jahrhunderte hindurch war die Außenpolitik der Staaten darauf ausgerichtet, den eigenen Machtbereich auszuweiten. Diplomaten und Soldaten gestalteten die Welt: Auf Kriege folgten Friedenskonferenzen, die Großmächte lösten einander im Führungsanspruch ab.

So sehr diese auf Machtpolitik ausgerichtete Denk- und Handlungsweise auch heute noch in weiten Bereichen gültig ist, es gibt auch grundlegend neue Ziele der internationalen Beziehungen: Die Förderung der persönlichen Wohlfahrt der Menschen. Der Kampf gegen Armut, Hunger und AIDS wurde genauso ein Thema internationaler Konferenzen wie der Schutz der Umwelt, die Gleichberechtigung der Frauen oder die Menschenrechte. Analog dazu haben die großen internationalen Konferenzen, von Rio bis Johannesburg, einen ganz anderen Charakter bekommen. Sie unterscheiden sich grundsätzlich von den diplomatischen Zusammenkünften vergangener Zeiten.

Viele Bemühungen gehen heute dahin, das Modell des Wohlfahrtsstaates, das nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa entwickelt wurde, auf die Staatengemeinschaft auszudehnen. Der Wohlfahrtsstaat hat eine internationale Dimension erhalten. Das heißt nicht praktisch, dass heute bereits überall die Möglichkeit bestünde, das westeuropäische Modell des Wohlfahrtsstaates zu verwirklichen. Vielfach kämpfen die Menschen in der Dritten Welt einfach um ihre Überleben. Aber: Die Förderung der persönlichen Wohlfahrt, von der

Überlebenshilfe bis zur Verwirklichung der Menschenrechte, wurde eine wesentliche Legitimation auch des internationalen Handelns.

Was die großen humanitären Herausforderungen unserer Zeit betrifft, so können sie mit Zahlen untermauert werden:

- 1,2 Milliarden Menschen, ein Fünftel der gesamten Menschheit, müssen mit einem Euro am Tag auskommen, 2,8 Milliarden haben gerade zwei Euro am Tag.
- 1,3 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. 80 Millionen Kinder können keine Volksschule besuchen und 800 Millionen Menschen haben nicht genug zu essen.
- In nur 11 Ländern leben heute schon mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung, die jährlich um 88 Millionen, also um das 11-fache der Einwohnerzahl Österreichs, wächst.
- Ende 2002 waren weltweit bereits 42 Millionen Menschen mit dem AIDS-Virus angesteckt, davon 29,4 Millionen im südlichen Afrika.

Die Liste der Herausforderungen und Probleme könnte beliebig fortgesetzt werden. Wesentlich ist, dass auch in diesem Bereich von einer „geteilten Welt“ gesprochen werden kann. So sehr man dabei Armut und Krankheit auch in den Industrieländern findet, und nicht wenig Reichtum auch in manchen Entwicklungsländern konzentriert ist, die grundlegende Problematik besteht im „Nord-Süd-Gefälle“. Dessen Überwindung ist ein wesentliches Ziel der internationalen Beziehungen geworden.

Schließlich teilt die Haltung gegenüber der Globalisierung die Gemüter, ja die Welt. Da gibt es einige Seiten der Globalisierung, die wohl von den meisten begrüßt werden, wie etwa die weltweite Verbesserung der medizinischen Versorgung. Tatsache ist auch, dass die Fernsehsatelliten und E-Mail zu einer Revolution in der weltweiten Kommunikation geführt haben. Dadurch wurde nicht nur der persönliche Freiraum vergrößert, sondern auch die Souveränität der Staaten eingeschränkt.

Durch den freien Handel wurde das Angebot an Gütern für den Konsumenten größer und der Zugang zu anderen Kulturen wurde erleichtert. Gleichzeitig entstand aber auch der Vorwurf, nicht mehr die Politik, sondern die internationalen Konzerne bestimmen das Geschehen. Und im Bereich der Kultur hört man immer wieder den Vorwurf des „Kultur-Imperialismus“, vor allem gegenüber der USA.

Wie immer man zu all diesen Entwicklungen steht, es sollte zunächst darum gehen, diese Phänomene möglichst gründlich zu analysieren. Genau dazu sollte dieses Buch einen Beitrag leisten.

Ottawa, im Frühjahr 2003

Wendelin Ettmayer

I. Teil: Machtpolitik als bestimmende Kraft der internationalen Beziehungen

1 Die traditionellen Ziele der Außenpolitik: Souveränität und Macht des Staates

Das außenpolitische Geschehen einer jeden Epoche ist von bestimmten Grundgedanken geprägt. So hielt etwa das Mittelalter sehr stark an der Idee fest, dass die Menschheit eine Einheit darstellt. Das Bewusstsein von dieser Einheit war sehr ausgeprägt, umfasste alle Gebiete des Lebens und übertrug sich auf die politischen und staatlichen Formen des Zusammenlebens. Dieses theoretische Ideal der Einheit sollte dadurch verwirklicht werden, dass die Menschheit ein geistliches Oberhaupt, den Papst, und ein weltliches, den Kaiser hatte. Kaisertum und Papsttum hatten dasselbe Ziel: Beide versuchten, jeder in seinem Bereich, dass ihre universale Oberhoheit anerkannt wurde.

Dieses Prinzip der Einheit konnte aber in der Praxis nicht verwirklicht werden. Es kam zur Bildung verschiedener politischer Gemeinwesen, die nebeneinander existierten. In der Renaissance setzte sich dann, beginnend in Italien, eine neue Weltanschauung durch: Der bisherige Glaube an die universelle Autorität von Kaiser und Papst wurde abgelöst vom Glauben an die freie Selbstbehauptung des Individuums. Umgelegt auf die Politik bedeutete dies, dass sich zunächst selbständige Fürstentümer und später Nationalstaaten bildeten. Ab dem Zeitpunkt, in dem die Beziehungen zwischen den einzelnen selbständigen Staaten an Intensität gewannen, entstand die Diplomatie als Pflege der Beziehungen zwischen diesen Staaten als selbständige Einrichtung.

Hier soll zunächst dargestellt werden, aufgrund welcher theoretischen Grundlagen die zwischenstaatlichen Beziehungen geregelt wurden. Insbesondere soll dargestellt werden, was die Ziele und die Mittel bei der Gestaltung dieser Beziehungen waren, wie Staatsräson und Realpolitik darauf ausgerichtet waren, die Macht des Monarchen, des Staates, zu stärken. Die Grundlage der Außenpolitik

war damit die politische, militärische und wirtschaftliche Stärke eines Herrschaftsbereiches und blieb es für lange Zeit.

Ebenfalls charakteristisch für die Grundhaltung bei der Gestaltung der Außenpolitik war, dass alles als erlaubt erklärt wurde, was dazu beitrug, die eigene Macht zu stärken. Der Zweck heiligte eben die Mittel. Damit wurden Verhaltensweisen, die man im privaten Bereich auf das schärfste verurteilte, im zwischenstaatlichen Verhalten nicht nur geduldet, sondern sogar verherrlicht. Das Gebot „Du sollst nicht töten“ etwa verwandelte sich in eine Heldenverehrung für den Feldherrn, dem es gelang, am Schlachtfeld möglichst viele Feinde zu töten.

1.1 Die Legitimation der Machtpolitik

Hat die katholische Theologie im Mittelalter, etwa Thomas von Aquin, noch die Unterordnung des Staates unter die Kirche gelehrt, so entwickelte nunmehr Jean Bodin (1530-1596) eine gänzlich andere Sicht: Entsprechend seiner neuen Lehre wurde der Staat ein souveränes Wesen, der Herrscher konnte damit nach innen und nach außen entsprechend seinem freien Ermessen schalten und walten. Damit wurde der Übergang vom mittelalterlichen zum modernen Staat vollzogen. Der mittelalterliche Staat war ständisch-feudal. An seine Stelle trat ein Staat, in dem der Fürst die absolute Macht sowohl nach innen, als auch nach außen ausübte. Die auswärtigen Beziehungen sollten somit dazu dienen, die Macht des Staates, also des Fürsten, zu stärken. Ihr Ziel und Zweck war es, das Ansehen und die Macht des Monarchen zu vermehren. Dass in einem solchen System die Leitung und Gestaltung der Außenpolitik dem Monarchen vorbehalten war, also eine „domaine réservé“ darstellte, liegt auf der Hand.

Leitmotiv der Außenpolitik sollte die Staatsräson sein. Demnach sollte eine Politik ausschließlich von der Überlegung geleitet werden, das zu tun, was dem Staate nützt. Damit sollte sich ein Staat in seinen Handlungen davon leiten lassen, was Vorteile bringt und die Macht ausweitet.

Als die Idee der Staatsräson zum ersten Mal von Niccolò Machiavelli in seinem Werk „Il Principe“ (1532) formuliert wurde, war dies nicht die Darstellung eines neuen theoretischen Prinzips, Machiavelli beschrieb vielmehr die politischen Realitäten seiner Zeit: Ausdehnung der Herrschaft und Machterweiterung hatten

sich eben als der grundlegende Staatszweck bereits durchgesetzt. Machiavelli erstellte dann die theoretischen Grundlagen dafür, wie das gesamte staatliche Leben durch Machtpolitik bestimmt werden sollte. Macht wurde damit die Grundlage des gesamten politischen Geschehens.

Hinsichtlich der internationalen Beziehungen wurde die These aufgestellt, dass internationale Politik gleichbedeutend ist mit dem Existenzkampf der Völker. Ziel eines jeden Staates müsse es daher sein, seinen Besitzstand, sein Territorium, zu vergrößern bzw. die Herrschaft über fremde Völker und Gebiete zu gewinnen. Man ging von der grundlegenden Überlegung aus, dass ein jeder Staat die Beeinträchtigung, wenn schon nicht die Vernichtung eines anderen anstrebte und sich daher nur ein „Machtstaat“ im internationalen Geschehen behaupten könne.

Dass bei dieser Denkweise Fehlentwicklungen nicht ausgeschlossen waren, liegt auf der Hand. So wurde immer wieder die Meinung vertreten, „auch der Handel folge den Kanonen“. Dies sollte bedeuten, dass man zunächst Gebiete und Länder erobern müsse, um Absatzmärkte für die eigenen Waren zu gewinnen. Dieser Gedanke trug sehr stark zum Ausbau der Kolonialreiche bei. Tatsächlich zeigte sich immer wieder, dass der Handel letztlich den Preislisten folgte. So konnte etwa die Bundesrepublik Deutschland selbst nach der verheerenden Niederlage nach dem Zweiten Weltkrieg ganz Europa mit ihren Gütern überschwemmen. Überflüssig festzuhalten, dass die Überlegung, Deutschland wäre gezwungen gewesen, mit militärischen Mitteln die Überlegenheit in Mitteleuropa herzustellen, um Absatzmärkte zu finden, wohl falsch war.

Es hat dann nach Machiavelli zahlreiche Theoretiker gegeben, für die das Wesen des Staates vor allem in der Macht bestand und es die vornehmste Pflicht eines Herrschers war, die Macht des Staates auszubauen (so etwa Treitschke). Manche gingen dabei so weit, dass sie postulierten, der Staat wäre bei seinem Bestreben, die Macht auszubauen, an das sonst akzeptierte Sittengesetz nicht gebunden.

In diesem Sinne soll sich Außenpolitik als Realpolitik an der Interessenslage der eigenen Staaten ausrichten. Die Außenpolitik sollte sich demnach an den gegebenen politischen Möglichkeiten orientieren, ohne besondere Berücksichtigung ideologischer Werte oder anderer Wertvorstellungen. Entstanden ist der Begriff der Realpolitik als Gegenströmung auf die vielfach ideologischen

Vorstellungen der Frankfurter Nationalversammlung in den 1850er Jahren. Ihren ersten Höhepunkt erreichte die Realpolitik, als es Otto von Bismarck gelang, unter kluger und zielstrebigem Ausnutzung der politischen Gegebenheiten zunächst Preußens Macht zu stärken und dann, unter Preußens Führung, das zweite Deutsche Reich zu gründen.

Im Sinne der Realpolitik wird an Regeln des zwischenstaatlichen Verkehrs, ja an den eigenen Grundsätzen, nur solange festgehalten, als diese im Interesse des eigenen Landes liegen. Als der italienische Ministerpräsident Antonio Solandra 1915 erklärte, seine Regierung würde den früheren Verbündeten Österreich und Deutschland den Krieg erklären, hat er dies so begründet: Italien lasse sich ausschließlich vom „sacro egoismo“ leiten. Damit brachte er die Lehren Machiavellis und die Realpolitik auf den Punkt.

Der Gedanke, dass Außenpolitik vor allem Machtpolitik ist, ist jedenfalls seit Jahrhunderten tief verwurzelt. So heißt es etwa in dem 1920 herausgegebenen „Handbuch der Politik“ zu den „Grundlagen der Politik“: „Das also ist das oberste Gesetz, das treibende Prinzip, die bewegende Kraft der internationalen Beziehungen: Der Wille zum Dasein. Es ist wie in der Welt der Gestirne: Ein nie aufgehörendes Anziehen und Abstoßen, Untergehen und Emporkommen. Alles ist Kampf und Bewegung, Sieg oder Niederlage, Stillstand oder Tod... Nur im Ringen streitender Gewalten erwacht und bildet sich das Leben“. Max Lenz, Professor der Geschichte an der Universität Hamburg, schrieb diese Zeilen, nachdem die Schlachtfelder des Ersten Weltkriegs Millionen von jungen Menschen das Leben gekostet hatten. Er ist damit wohl ein Beispiel dafür, wie eine durch „Idealismus“ gestärkte Realpolitik zu einem politischen Handeln ohne Rücksicht auf Verluste führen kann.

Auch für den großen Vordenker der internationalen Beziehungen, Hans J. Morgenthau, besteht das Wesen der internationalen Beziehungen in einem Kampf um die Macht. So schreibt er in seinem Standardwerk „Politics among Nations – the Struggle for Power and Peace“ im Kapitel über „International Politics as a Struggle for Power“: „The essence of international politics is identical with its domestic counterpart. Both, domestic and international politics, are a struggle for power“.

Auf dieser Linie argumentiert auch John J. Mearsheimer in seinem 2001 erschienenen Werk „The Tragedy of Great Power Politics“ im Kapitel „Anarchy and the Struggle for Power“: „Great powers are always searching for opportunities to gain power over their rivals, with hegemony as their final goal“. Demnach gibt es in den internationalen Beziehungen keinen Status quo. Das System wird vielmehr von jenen Mächten in Bewegung gehalten, die selbst mehr Macht gewinnen und deshalb die bestehenden Verhältnisse verändern wollen. Damit entsteht ein Wettrennen um die Macht in der Welt.

Somit kann festgehalten werden, dass das Streben eines Staates nach Macht ein entscheidendes Wesenselement in der Theorie der internationalen Beziehungen darstellt und auch die politische Praxis gestern wie heute davon geprägt ist. So ist bekannt, dass J.F. Kennedy zu den eifrigsten Lesern von Niccolo Machiavelli gehörte und auch sein späterer Nachfolger George W. Bush sieht in der Behauptung der amerikanischen Macht eine Verwirklichung der Werte seines Landes. Das zeigt wohl, dass jene Theorien, die die Außenpolitik eines Staates im Streben nach Macht begründet sehen, nach wie vor große Gültigkeit haben. Im Laufe dieser Abhandlung soll allerdings in der Folge dahingehend argumentiert werden, dass das Streben nach Macht heute bei weitem nicht mehr die einzige Grundlage der internationalen Beziehungen ist. In der Außenpolitik und in den internationalen Beziehungen fast aller Staaten gibt es heute auch andere Werte, die durch die internationale Staatengemeinschaft verwirklicht werden sollen. So ist etwa die Förderung der persönlichen Wohlfahrt der Bürger – vom Kampf gegen die Armut bis hin zur Sicherung der Umwelt – eine grundlegende Legitimation der internationalen Zusammenarbeit geworden.

1.2 Das System des Westfälischen Friedens (1648)

Nach dem Westfälischen Frieden entstand in Europa ein System von Staaten, deren Beziehungen untereinander von den Grundsätzen staatlicher Souveränität und territorialer Integrität getragen waren. Die Staaten unterstanden keiner übergeordneten Autorität und das nationale Interesse galt als oberstes Leitmotiv. Die Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung dieser Interessen galt als durchaus legitim.

Diplomatie war in diesem System die Pflege der Beziehungen zwischen den Staaten bzw. deren Organen. Es galt, die Macht des eigenen Landes zu wahren bzw. auszuweiten, mit friedlichen, wenn notwendig aber auch mit kriegerischen Mitteln. Diplomatie und Militär bildeten in diesem Sinne eine Einheit. Die Grenzen der Diplomatie lagen dort, wohin die „Kunst des Möglichen“, basierend auf Verhandlungen und den dabei angewandten Methoden, reichte. Krieg wurde als Fortsetzung der Diplomatie angesehen, allerdings mit anderen Mitteln. Diese Denkweise bestimmte über Jahrhunderte die internationalen Beziehungen, das Handeln der Diplomaten und der Militärs.

In diesem Sinne schrieb etwa Feldmarschall Conrad von Hötzendorf in seinen Memoiren: „Die allgemeine Lage des Jahres 1910 war durch die zunehmende Verdichtung des sich um Deutschland und Österreich-Ungarn schließenden Ringes gekennzeichnet. Die Kriegsvorbereitungen unserer Gegner waren deutlich sichtbar, woraus die Forderung entsprang, auch die eigenen Machtmittel auf größtmögliche Höhe zu bringen.“ Und er fügte hinzu: „Diese Machtmittel in meinem Wirkungskreis zu fördern, bildete das Wesentliche meiner beruflichen Tätigkeit.“ Dieses internationale System, in dem die souveräne Macht des Staates das Maß aller Dinge war, führte immer wieder zu einem Rüstungswettlauf und zu kriegerischen Auseinandersetzungen. Nicht nur die Politik, auch die Wirtschaft und die Kultur wurden dazu eingesetzt, das eigene Erscheinungsbild zu stärken.

Im Zuge der Französischen Revolution wurde eine neue Ideologie entwickelt, ein „Volksheer“ wurde organisiert. Man zog jetzt aus „Liebe zum Vaterland“ in den Krieg. So sehr aber die Französische Revolution die Grundlagen für die Entwicklung der innerstaatlichen Demokratie legte, in den auswärtigen Beziehungen wurde der Absolutheitsanspruch des Staates beibehalten. Wie früher unter dem König, blieb die Außenpolitik ein „domaine réservé“ des Staatspräsidenten. In den internationalen Beziehungen bestand nach wie vor die alte Ordnung. Kriege blieben eine reelle Option, eben eine Fortsetzung der Diplomatie mit anderen Mitteln. Allerdings starb man jetzt auf dem Schlachtfeld nicht mehr für den König, sondern für „Volk und Vaterland“.

1.3 Was ist Macht

Wenn das Streben nach Macht als das wesentliche Ziel im Bereich der internationalen Beziehungen angesehen wird, dann liegt es auf der Hand, dass insbesondere jene Staaten dieses Ziel erreichen können, die selbst über entsprechende Machtmittel verfügen.

So schrieb schon Wolfgang Windelband in seinem Werk „Die auswärtige Politik der Großmächte“, dass die Selbständigkeit der Staaten und als deren natürliche Folge der Kampf zwischen ihnen die Grundlage darstellt, auf der das europäische Staatensystem entstand. Er zitiert Montesquieu, wonach der Geist der auswärtigen Politik von Krieg und dem Streben nach Gebietsgewinn geprägt wird. Wenn aber das internationale Geschehen vom ständigen Bestreben nach der eigenen Vorherrschaft bzw. dadurch bestimmt wird, jene eines anderen Staates abzuwehren, dann setzt dies entsprechende Kräfte, insbesondere militärische, voraus.

Auch in „The World Book Encyclopedia“ werden die Grundlagen der internationalen Beziehungen mit „Macht“ in Verbindung gesetzt. Dabei werden die Grundelemente von Macht in den Bodenschätzen eines Landes, in seiner strategischen Lage, im Grad der Industrialisierung, im Ausbau der Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten und in der Größe seiner Bevölkerung gesehen. Ebenfalls als Komponente der „Macht“ eines Staates werden der Bildungsstand und das Staatsbewusstsein der Bürger angesehen, der Stand von Wissenschaft und Forschung, die Innovationsfähigkeit insgesamt sowie die Fähigkeit der Regierung. Als wichtigste Komponente der Macht gilt dabei, insbesondere in kriegerischen Zeiten, die militärische Stärke.

„Macht“ kann dabei nach der Definition von Max Weber als jene Chance angesehen werden, „innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“.

Ausführlich hat sich Hans J. Morgenthau mit den grundlegenden Elementen der Macht einer Nation auseinandergesetzt, wobei er diese in solche einteilt, die relativ stabil sind, und in andere, die einem ständigen Wandel unterliegen. Zu den stabilen Machtfaktoren zählt er die Geographie und die Ausdehnung eines Landes, wobei er hervorhebt, dass angesichts einer nuklearen Bedrohung die Größe eines Landes noch an Bedeutung gewonnen hat. Als ebenfalls weitgehend stabile Faktoren erachtet er die Rohstoffe, die ein Land

hervorbringt. Dabei wird der Selbstversorgung bei der Ernährung und den für die Rüstungsindustrie notwendigen Bodenschätzen ein besonderer Stellenwert eingeräumt. Clemenceau wird mit seinem Ausspruch zitiert, den er während des Ersten Weltkrieges machte, wonach „ein Tropfen Öl einen Tropfen Blut eines Soldaten wert ist“. Dieser Satz hat wohl auch heute noch viel Gültigkeit.

Angesichts des großen Einflusses, den Technik und Technologie auf die moderne Kriegsführung ausüben, stellt auch der Grad der Industrialisierung einer Nation eine wesentliche Grundlage ihrer politischen Macht dar. Vielfach wurde sogar der Rang, den ein Land als Industrienation einnahm, gleichgesetzt mit seinem Rang auf der Liste der Weltmächte. Tatsächlich sagen der Stand der Industrialisierung und die Möglichkeiten, diesen auszubauen, sehr viel aus über die Möglichkeit, die militärische Rüstung auf- und auszubauen, wie zahlreiche Beispiele zeigen. Ein Faktor der militärischen Stärke sind neben den materiellen Gütern natürlich auch die Einsatzbereitschaft und die Kampfbereitschaft der Truppen sowie die Qualität der politischen und militärischen Führung.

Was den Zusammenhang zwischen dem Stand der Rüstung und militärischen Erfolgen betrifft, so hat Paul Kennedy dies in seinem Werk „The Rise and Fall of Great Powers“ immer wieder aufgezeigt. So konnte Deutschland 1944 zwar immer noch 17.800 Panzer produzieren, Russland aber gleichzeitig 29.000, Großbritannien 5.000 und die USA ebenfalls 17.500 (nach einem Produktionsstand von 29.500 im Jahr davor). Noch deutlicher war das Übergewicht der Alliierten im Zweiten Weltkrieg bei der Herstellung von Flugzeugen: So konnten die Vereinigten Staaten, die UdSSR, Großbritannien und das britische Commonwealth 1944 die beeindruckende Zahl von 168.000 Flugzeugen erzeugen, die Achsen-Mächte Deutschland und Japan hingegen zusammen nur 68.000.

Insgesamt erzeugten die Alliierten 1943 Rüstungsgüter im Wert von 62,5 Milliarden Dollar, die Achsen-Mächte hingegen im Wert von 18,3 Milliarden Dollar. Dieses totale Übergewicht der Alliierten kam nicht zuletzt deshalb zustande, weil die USA allein zwischen 1941 und 1943 ihre Rüstungsproduktion um das achtfache erhöhen konnte. Das gesamte Nationalprodukt der Alliierten und damit ihre potentielle Kampfkraft war dreimal so hoch wie jenes der Achsen-Mächte, womit der Zweite Weltkrieg wohl schon entschieden war, bevor er begonnen hatte. Gerade dieses Beispiel zeigt aber auch, wie wichtig eine gute politische Führung

bzw. eine professionelle Diplomatie für die internationale Stellung eines Landes sind.

Wenn man weiß, dass das Bruttonationalprodukt der Mittelmächte (Deutsches Reich und Österreich-Ungarn) 1914 15 Milliarden Dollar betrug, das der Entente (Großbritannien, Frankreich, Russland) hingegen 24 Milliarden Dollar, (das der USA sogar 37 Milliarden Dollar), dann ist wohl die Frage berechtigt, wie es um die Qualität einer Regierung bestellt ist, die bei diesem ungleichen Kräfteverhältnis gegen einen weit überlegenen Gegner in den Krieg zieht (das Industriepotential der Mittelmächte stand zu dem der Entente-Staaten im Verhältnis von 18 zu 26).

Ob die damaligen deutschen Politiker Opfer ihrer eigenen Rhetorik wurden, wenn sie großspurig erklärten, am deutschen Wesen werde die Welt genesen, oder ob sie die tatsächlichen Gegebenheiten einfach zu wenig kannten, sei dahingestellt. Vieles deutet darauf, dass sich die Exponenten des Deutschen Reiches um 1900 noch aggressiver und furchterregender in ihren Sonntagsreden äußerten, als dies den tatsächlichen Gegebenheiten entsprach. Somit war die Frage berechtigt, die der Hamburger Großkaufmann R.E. May 1897 in seiner Schrift „Die Kanone als Industriehebel“ an die deutschen Machtpolitiker seiner Zeit richtete: „Wie kann man sich nur anderen Völkern so als Bestie darstellen? Werden sie sich nicht eines Tages zusammentun, um die Bestie tot zu schlagen?“

Wie wichtig die Größe der Bevölkerung bzw. die entsprechenden Wachstumsraten als Machtgrundlage und für das Machtdenken einer Nation sein können, stellt Morgenthau anhand der Entwicklung vor dem Ersten Weltkrieg dar: Deutschland konnte beobachten, wie die Bevölkerungszahl Russlands stark anstieg, was bedeutete, dass machtpolitisch die Zeit für Russland arbeitete. Gegenüber Frankreich allerdings, wo die Bevölkerungszahl eher stagnierte, konnte das Deutsche Reich einen starken Zuwachs verzeichnen. Somit hatte Frankreich Angst, die Zeit würde für Deutschland und für die Stärkung des Deutschen Reiches arbeiten. Morgenthau sieht darin - verbunden mit der Furcht, die jeweils andere Seite könnte einen Angriff starten – einen wesentlichen Grund dafür, dass entscheidende Kräfte sowohl bei den Mittelmächten als auch bei der Entente eher früher als später auf eine „generelle Abrechnung“ drängten.

Wenn Morgenthau auch den „Nationalcharakter“ zu den Wesenselementen der Macht eines Staates zählte, so könnte dies im Zeitalter der

„political correctness“ auf Vorbehalte stoßen. Aber sein Argument, dass Kant und Hegel eben typische Vertreter der deutschen Philosophie, Descartes und Voltaire hingegen als solche des französischen Geistes angesehen werden, während Locke und Burke eher für das politische Denken in Großbritannien stehen, ist wohl schwer zu widerlegen.

Als „national morale“ betrachtete Morgenthau die Bereitschaft, mit der die Bevölkerung eines Landes seine Außenpolitik in Friedens- und Kriegszeiten unterstützt. Tatsächlich spielt auch die Einstellung, die eine Bevölkerung seiner Regierung entgegenbringt, genauso eine Rolle, wie jene Geisteshaltung, die den öffentlichen Dienst durchdringt, wenn es darum geht, den Stellenwert eines Landes zu beurteilen. Richtig ist dabei wohl, dass bei der Beurteilung der Stärke eines Landes nicht nur quantitative, sondern sehr wohl auch qualitative Momente berücksichtigt werden müssen.

Wie immer nun die einzelnen Aspekte von Macht analysiert oder definiert werden, richtig ist, dass Macht seit der Entstehung der Staatenwelt zu Beginn der Neuzeit einen integralen Bestandteil der Außenpolitik und der internationalen Beziehungen darstellte. Für viele Staaten, vor allem für die Großmächte, wird Macht auch weiterhin mit den Grundlagen und Zielen ihrer Außenpolitik eng verbunden sein. Auch in Zukunft wird es eine Diplomatie geben, die auf den Einsatz von Macht, ja von militärischen Mitteln setzt, eben die „coercive diplomacy“.

Daneben, und das hat es in diesem Ausmaß in der Welt früher nicht gegeben, betreiben heute viele Staaten eine Außenpolitik, deren Durchsetzung nicht mehr mit dem Einsatz militärischer Macht verbunden ist. Für manche Staaten, wie etwa für die westlichen Wohlfahrtsstaaten, ist der Einsatz militärischer Macht zur Durchsetzung der nationalen außenpolitischen Ziele fast denkunmöglich geworden.

Damit stellt sich die Zweiteilung der Welt so dar: Die „alte Welt“ in der die Einheit von Macht- und Außenpolitik weiter besteht, steht einer „neuen Welt“ gegenüber, für die Außenpolitik, Sicherheit und Zusammenarbeit mit der Förderung der persönlichen Wohlfahrt verbunden ist. Dass in diesem Kontext Amerika die „alte“ und Westeuropa die „neue“ Welt darstellt, ist ein Paradoxon, das auch als List der Geschichte gesehen werden könnte.

1.4 „Groß“ ist, wer erobert

Im Sinne des seit dem Westfälischen Frieden herrschenden Leitmotivs der Staatsräson ging als „Groß“ in die Geschichte ein, wer als „Mehrer des Reiches“ auftrat wie Peter oder Katharina in Russland, Friedrich in Preußen oder Napoleon. Massenheer, das Sterben für das Vaterland, der Tod am „Feld der Ehre“, entsprachen voll dieser Denkweise. Als der französische Nationalkonvent 1793 die „Levée en masse“ ausrief, galt es als Bürgerpflicht, das von allen Nachbarstaaten bedrohte Vaterland zu verteidigen.

Als „Groß“ in der Geschichte galt und gilt, wer Länder eroberte und seine Feinde besiegte. Diese Denkweise passte ganz und gar in die von den souveränen Staaten entwickelten internationalen Beziehungen und wurde auch dann nicht geändert, als sich innerstaatlich demokratische Elemente durchsetzten. Die Außenpolitik blieb die längste Zeit sehr stark einer monarchischen Tradition verpflichtet.

Wer waren die großen Vorbilder in der Geschichte? Alexander der Grosse, dem es gelang, mit einem gut organisierten Heer von 30.000 Soldaten und 5.000 Reitern das Perserreich zu zerstören und bis nach Indien vorzudringen. Es war der Sieg des Westens über den Osten. Julius Cäsar, von dem Generationen von Gymnasiasten lernen mussten, wie er in übermenschlichen Eilmärschen und brillanten Schlachten ganz Gallien für das Römische Reich eroberte. Es war der Sieg der Zivilisation über die Barbaren. Karl der Grosse war, als er 814 starb, Herr über jenes Reich, das später mit Frankreich, Deutschland und Italien den Kern Europas bilden sollten. Er hat in blutigen Schlachten die Bajuwaren, Sachsen und Langobarden besiegt. Es war der Sieg des Christentums über die Heiden.

Ab der Zeit, in der die internationalen Beziehungen von der Staatsräson geprägt wurden, passte es zur Darstellung von Herrscherpersönlichkeiten, sie danach zu beurteilen, was sie zur Begründung oder Vergrößerung der Macht ihres Staates beigetragen haben. In diesem Sinne erhielt Peter I. (gest. 1725) von Russland den Beinamen „der Grosse“, weil er im Norden Europas die Vormacht der

Schweden brach (Schlacht von Poltawa 1709), Russland bis an die Ostsee ausdehnte und für sein Land die Voraussetzungen für die spätere Großmachtstellung in Europa schuf.

Auch Friedrich II. dem Grossen (gest. 1786) gelang es, durch Kriege gegen Österreich mit dem Erwerb von Schlesien und durch die polnischen Teilungen das Territorium Preußens während seiner Regierungszeit zu verdreifachen. Wie sehr auch für ihn die Bedeutung des Staats über alles ging, hat er in seinem politischen Testament schon 1752 dargelegt, wo es heißt: „Mein gegenwärtiges System ist, den Frieden zu fristen solange, als es nur irgend ohne Verletzung der Majestät des Staates geschehen kann“. Mit dieser Haltung gewann Friedrich II. nicht nur den Siebenjährigen Krieg „um Preußens Sein oder Nichtsein“, er etablierte sein Land endgültig als europäische Großmacht.

Eine Zeitgenossin von Friedrich II. war Katharina II. die Grosse (gest. 1796), die aus dem deutschen Geschlecht Anhalt-Zerbst stammende Zarin. Als ihr Gatte Peter III. im Zuge eines Staatsstreichs abgesetzt und ermordet wurde, übernahm sie die Macht, „um den orthodoxen Glauben“ und den Ruhm Russlands zu verteidigen. Das tat sie auch. Zu Lasten Polens erreichte Russland Gebietsgewinne im Westen und nach Siegen gegen die Türken, die sowohl zu Lande als auch zu See schwere Niederlagen hinnehmen mussten. Russland wurde bis zum Schwarzen Meer, den Kaukasus und Alaska ausgedehnt. Das Schutzrecht über die orthodoxen Christen im Osmanischen Reich gewährte außerdem ein ständiges Interventionsrecht in der Türkei.

Diese „großen“ Herrscher hatten eines gemeinsam: So aufgeklärt sie in ihrem persönlichen Denken vielfach waren – die Reisen Peters in den Westen sind genauso berühmt wie die Korrespondenz Friedrichs und Katharinas mit französischen Philosophen – in ihrem politischen Handeln gingen sie rücksichtslos gegen die eigenen Untertanen vor, wenn es galt, die eigene und die Macht des Staates zu stärken. So aufgeklärt diese Herrscher manchmal auftreten, äußerste Rücksichtslosigkeit beherrschte ihr Handeln, wenn es um „den Ruhm des eigenen Landes“ ging. Ohne hier weiter auf historische Leistungen bzw. persönliche Verhaltensweisen dieser Herrscher einzugehen, soll doch zweierlei festgehalten werden: Zunächst, dass „Größe“ in der Geschichte traditionell mit militärischen Erfolgen und damit verbunden war, die eigene Macht ausgebaut zu haben, ohne Rücksicht auf Verluste. Auch heute ist dieses Denken von „Größe“, tief eingeprägt

in unser Bewusstsein, mit „historischen Leistungen“ verbunden. Staatsräson und Realpolitik haben eben zulange und fast ausschließlich außenpolitisches und historisches Denken geprägt.

Nunmehr hat sich jedoch auch ein anderes Denken entwickelt, jenes, das Verstöße gegen Menschenrechte und Menschlichkeit aufs schärfste verurteilt. Politiker und Soldaten, die nur einen Bruchteil jener Verletzungen von Menschenrechten und Menschenwürde begangen haben, wie sie unsere „Großen“ der Geschichte verübten, werden des Machtmissbrauchs und der Verletzung grundlegender Rechte bezichtigt. Ihre Anklage und Aburteilung wird verlangt, manchmal auch durchgesetzt.

Hier zeigt sich, wie sehr unsere „geteilte Welt“ auch in diesem Bereich das Bewusstsein spaltet: Verherrlichung von Größe und Macht prägen unser Denken immer noch, unbeschadet davon, wie viel menschliches Leid mit diesen historischen Großtaten verbunden war. Gleichzeitig ist aber ein neues Wertebewusstsein in unsere Köpfe eingedrungen, das von der Achtung der Menschenwürde geprägt ist.

2 Die traditionellen Mittel der Außenpolitik: Realpolitik und Staatsräson

2.1 Die Umkehrung der Werte im Reich der Realpolitik

Zu den Wesenszügen der Realpolitik gehört auch eine Umkehrung der Werte: Verhaltensweisen, die im privaten Bereich auf das schärfste verurteilt würden, gereichen, wenn sie der Macht des Staates dienen, zur höchsten Ehre. Wird eine Verletzung des Gebotes „Du sollst nicht töten“ im zivilen Leben auf das strengste bestraft, so gereicht die Vernichtung der Feinde am Schlachtfeld zur höchsten Ehre. Werden Diebstahl und Raub von einem jeden Strafgesetz unter Strafe gestellt, so war die Besitznahme ganzer Landstriche legitimiert, wenn dies im Sinne der Staatsräson erfolgte. Daraus ergibt sich: Die Staatsräson konnte eben aus privaten Sünden öffentliche Tugenden machen.

Diese Umkehrung der Werte ergibt sich sehr klar aus der Denkweise Machiavellis und aus der Theorie, auf der er die internationalen Beziehungen

aufbaut. Denn wenn die Selbständigkeit eines Staates nur gewährleistet ist, solange sich dieser im Kampf gegen die anderen durchsetzt, und solange der Kampf die Grundlagen des zwischenstaatlichen Verkehrs darstellt, solange muss alles erlaubt sein, was den eigenen Interessen, ja den eigenen Überlebenschancen dient. Regeln gelten damit nur so lange, als sie den höheren Zielen dienlich sind.

Wenn Außenpolitik gleichbedeutend ist mit dem Existenzkampf der Völker, dann muss sie, nach dieser Denkweise, allen Herausforderungen des realen Lebens Rechnung tragen. Damit gelten Recht und Moral für einen Staat nicht, wenn es um die Erhaltung seiner Existenz geht. Denn diese ist wohl wichtiger als die Einhaltung abstrakter Prinzipien. Dazu kommt noch, dass ja der Staat selbst als die Quelle des Rechts angesehen wird. Damit steht er über dem Recht und jeder Krieg, der der staatlichen Führung als notwendig erscheint, wird ein gerechter Krieg.

Diese totale Ausschaltung der Grundsätze der privaten Moral aus dem öffentlichen Leben, also aus der Politik, hat dann sehr bald zur Stärkung der Volksmeinung „politisch Lied ein garstig Lied“ beigetragen. Wenn es einmal geheißen hat, man müsse während des Militärdienstes zuerst aus einem Zivilisten einen Soldaten machen, dann ging diese Denkweise ebenfalls auf jene Zeiten zurück, als sich Staaten im Existenzkampf befanden und jeder Soldat lernen musste, „sich am Blute seiner Feinde zu berauschen“. Wenn der Zweck, insbesondere der Staatszweck, die Mittel heiligt, dann ist es eine logische Folge, dass die Unterordnung unter den Staat zum obersten Gebot wird. Damit wird das sonst allgemein gültige Sittengesetz bei der Verfolgung jener Aufgaben außer Kraft gesetzt, die dem Staate dienen.

Damit liegt, um der weiteren Argumentation Machiavellis zu folgen, die wahre Größe eines Staatsmannes darin, dass er „seine Mission“ allen persönlichen Gefühlen opfert. Napoleon hat diese Auffassung einmal so ausgedrückt: „Erhebt eure Fantasie, blickt weiter vorwärts und ihr werdet inne werden, dass jene Menschen, die euch gewalttätig, grausam usw. vorkommen, nichts weiter als Staatsmänner sind, die ihre Gefühle zu beherrschen und die Wirkungen ihrer Handlungen genau zu berechnen verstehen. Ich habe Blut vergossen und ich muss vielleicht noch mehr vergießen – aber ohne Zorn, bloß weil ich weiß, dass der Aderlass zu den Vorschriften der politischen Medizin gehört.“ Das Vaterland

braucht eben, so diese Denkweise, Menschen, „die ihr Vaterland mehr lieben als ihre Seele“.

Dieser Grundsatz, dass der Fürst im Sinne der Staatsräson losgelöst von Recht und Gesetz handeln kann, wenn es „das Wohl des Staates verlangt“, wurde nach Machiavelli noch von zahlreichen Denkern und Philosophen vertreten. So schreibt etwa Johann Gottlieb Fichte (1762-1814): „An die allgemeinen Gesetze der Moral ist der Fürst in seinem Privatleben gebunden... In seinem Verhältnis zu anderen Staaten gibt es aber weder Gesetz noch Recht, außer das Recht des Stärkeren“.

Realpolitik baut also auf einer Trennung zwischen einem politischen Gewissen und einem für die übrigen Lebensbereiche auf, also auf einer Trennung zwischen Politik und Moral. In diesem Sinne stellte etwa Friedrich der Große die Frage: „Ist der Vertragsbruch eines Fürsten so schlimm wie der Untergang eines Volkes?“ Und gibt dann gleich selbst die Antwort: „Nur der Schwachsinnige kann vor der Antwort auf die Frage schwanken. Die Amtspflicht befiehlt dem Fürsten, der das Glück seines Volkes zu hüten hat, ein gefährliches Bündnis zu lösen, einen schädlichen Vertrag zu brechen, statt durch dessen Erhaltung sein Volk in Gefahr zu bringen. Wer solches Handeln unerbittlich verdammt, gehört zu den Leuten, denen ein gegebenes Wort als unverbrüchlich heilig gilt. Als Privatmann stimme ich diesen achtbaren Leuten zu, denen Ehre höher steht als Interesse. Der Fürst, der einen treulosen Nachbarn nicht, wie der hintergangene Privatmann, vor Gericht stellen kann und dessen Tun oder Lassen über Heil oder Unheil ganzer Völker entscheidet, muss anders denken und muss anders handeln.“

Diese Denkweise hat natürlich jedem Sophismus und Opportunismus Tür und Tor geöffnet. So erschien etwa eine Schrift „Politik und Moral“ (von H. Scholz; Gotha 1915) in der es heißt: „Ein Staatsmann beschädigt sein Gewissen nicht dadurch, dass er als Staatsmann anders handelt, als er als Mensch gehandelt hätte. Er vertieft vielmehr das Verständnis des Sittlichen, in dem er den Moralphilosophen korrigiert, der in einseitiger Beschränkung die Prinzipien der individuellen Moral mit den Maßstäben des Sittlichen überhaupt verwechselt.“

All diese Überlegungen gehören längst nicht der Vergangenheit an. Auch heute werden manche Bücher über Diplomatie und Außenpolitik so geschrieben, als wären Staatsräson und Realpolitik immer noch die entscheidenden Grundlagen

des internationalen Geschehens. Tatsächlich wird auch immer noch ein wesentlicher Teil der internationalen Beziehungen nach jenen Überlegungen gestaltet, die den Grundlinien der Realpolitik folgen. Manche Verhandlungen und Konferenzen von heute unterscheiden sich tatsächlich kaum von denen am Wiener Kongress.

Daneben gibt es aber heute eine andere Diplomatie und eine andere Außenpolitik. Es gibt heute eine internationale Zusammenarbeit, insbesondere im humanitären Bereich, die einer ganz anderen Logik folgt als jener der Staatsräson oder der Realpolitik. Der Unterschied wird deutlich, wenn man unterschiedliche Konferenzen miteinander vergleicht: So gab es und gibt es Konferenzen im Sinne der klassischen Diplomatie, die darauf abzielen, Gebietsgewinne für das eigene Land zu erreichen. Dabei bemühen sich Verhandlungspartner wohl auch, sich gegenseitig unter Druck zu setzen, zu überreden oder zu überlisten. Bei Konferenzen allerdings, bei denen der Kampf gegen die Armut oder gegen die Umweltverschmutzung im Mittelpunkt steht, kommt es wohl eher darauf an, alle Kräfte gemeinsam in optimaler Weise einzusetzen. Bei diesen Konferenzen sollte es aber auch möglich sein, einen Einklang zwischen privater und öffentlicher Moral herzustellen, die lange Zeit bestandene Umkehrung der Werte zu überwinden.

2.2 Die Realpolitik in der Praxis – Soldaten und Diplomaten gestalten die Welt

2.2.1 Das Gleichgewichtsdenken - ohne Rücksicht auf den Menschen

Die verschiedenen Epochen entwickelten verschiedene Modelle dazu, wie die internationalen Beziehungen geregelt bzw. gestaltet werden sollten. Wie heute über den Unilateralismus der Amerikaner diskutiert und geschrieben wird, wie zu Zeiten des Kalten Krieges Begriffe wie „Entspannung“, „containment“ oder „roll back“ die Gemüter erhitzten, so war es durch Jahrhunderte das Denken vom „Gleichgewicht der Mächte“, das die Gestaltung der internationalen Beziehungen ganz entscheidend beeinflusste.

a) Die theoretischen Grundlagen des Gleichgewichtsdenkens

Friedrich Genz hat das „Gleichgewicht“ einmal als die „Verfassung“ der europäischen Staaten bezeichnet. Demnach konnte keiner unter ihnen „die Unabhängigkeit oder die wesentlichen Rechte eines anderen ohne wirksamen Widerstand von irgendeiner Seite und folglich ohne Gefahr für sich selber beschädigen.“ Im Frieden von Utrecht (1713) wurde das Gleichgewicht „als beste und stärkste Grundlage für gegenseitige Freundschaft und allgemeine und dauernde Eintracht“ bezeichnet.

Tatsächlich wurde der Gedanke, die europäischen Staaten, die ja von ihrem Selbstverständnis darauf ausgerichtet waren, die eigene Macht zu stärken, sollten in einem Zustand des Gleichgewichts miteinander leben, sehr bald entwickelt. Vom Grundsatz her auf eine Friedensordnung ausgerichtet, hat dieses Prinzip dann tatsächlich dazu geführt, stets dann Kriege zu führen, wenn das Gleichgewicht nach den eigenen Vorstellungen gefährdet war. Denn so sehr die Erhaltung des Friedens als Ziel deklariert wurde, eine „gerechte“ Machtverteilung im Sinne des Gleichgewichtsdenkens wurde als notwendige Voraussetzung dafür erachtet. Und zur Schaffung dieser notwendigen Voraussetzungen musste man, wenn notwendig, auch kämpfen.

b) Das Gleichgewichtsdenken in der Praxis

In der Praxis führte das Gleichgewichtsdenken oft dazu, dass Territorien und Menschen beliebig aufgeteilt wurden. Jeder Staat, der einen Machtzuwachs erzielte, musste dem anderen dafür eine entsprechende Kompensation zugestehen. Dadurch wurden Staaten und Regionen auseinandergerissen, ohne Rücksicht auf deren Kultur oder Nationalität. Im Sinne der Staatsräson waren Untertanen einfache Objekte der Staatsgewalt, über die beliebig verfügt werden konnte. Außerdem kann man beobachten, dass Großmächte das Gleichgewicht immer wieder auf Kosten kleinerer Staaten hergestellt haben.

So hat Großbritannien durch den Vertrag von Utrecht (1713) Gibraltar, Menorca und für dreißig Jahre das Monopol für den Sklavenhandel mit den amerikanischen Kolonien erhalten. Zwischen Frankreich und Savoyen wurden genauso Gebiete ausgetauscht wie zwischen Frankreich, Preußen und England. Holland erhielt Festungen an der französischen Grenze und der Habsburger Karl VI. erhielt die spanischen Besitzungen außerhalb der Iberischen Halbinsel: Die südlichen Niederlande, Mailand, Mantua, Neapel, Sardinien, etc..

Polen schrumpfte bereits durch die erste Teilung (1772) von einem Staat mit 733.000 km² und 11,4 Millionen Einwohnern auf 211.000 km² und 4,5 Millionen Einwohner. Durch die beiden weiteren Teilungen, 1792 und 1795, ebenfalls zwischen Russland und Preußen bzw. auch Österreich, verschwand der Staat dann gänzlich von der politischen Landkarte.

Während der Napoleonischen Kriege kam es dann 1807 zum Treffen zwischen Napoleon und Alexander I. in Tilsit (Ostpreußen; heutiger Name der Stadt Sowjet). Auch bei diesem Treffen, das im politischen Bewusstsein vieler Nordeuropäer noch durchaus präsent ist, wurden die Einflussbereiche aufgeteilt: Der Zar verpflichtete sich, Napoleon im Krieg gegen England zu unterstützen. Dafür wurde ihm das Recht eingeräumt, Schweden anzugreifen, was letztlich dazu führte, dass Finnland ein russisches Großfürstentum wurde. Außerdem wurden die Grundlagen für die Aufteilung der türkischen Besitzungen in Europa gelegt. Durch die Einrichtung des „Königreichs Westfalen“ und des „Großherzogtums Warschau“ wurde Preußen um die Hälfte verkleinert. Wohl nicht zu unrecht wurde immer wieder eine Analogie zwischen diesem Treffen in Tilsit und jenem hergestellt, das eineinhalb Jahrhunderte später auf Jalta stattfand.

Am Wiener Kongress (1814-1815) erlebten Gleichgewichtsdenken und Staatsräson eine Blüte. Entsprechend groß war die Zahl der Länder, die getauscht wurden und der Gebiete, die den Herrscher wechselten: Belgien wurde an Holland angeschlossen; die Lombardei und Venezien an Österreich; der Rest Italiens wurde zwischen Habsburgern und Bourbonen aufgeteilt; Russland erhielt beträchtliche Gebietsgewinne und Preußen konnte sich im norddeutschen Raum ausbreiten etc..

Eine eigene Geschichte stellen die zahlreichen territorialen Transaktionen dar, die in den Kolonien im Laufe der Eroberung und Beherrschung Afrikas durch die europäischen Großmächte durchgeführt wurden.

So sehr das Gleichgewichtsdenken auch heute noch Wesenselement diplomatischer Verhandlungen ist – man denke etwa an die Abrüstungsverhandlungen oder selbst an Positionierungen innerhalb der EU – in einer Zeit des Nationalismus und der Ideologien musste es an Boden verlieren. Denn letztlich ist Gleichgewichtsdenken nur dort möglich, wo sich Gegner, bei

allen Divergenzen, doch respektieren und die gegenseitige Existenzberechtigung anerkennen.

Ab dem Zeitpunkt, wo die von einem anderen Staat vertretene Ideologie als „das Reich des Bösen“ betrachtet wird und man in der eigenen Handlungsweise nur „den Kampf für Frieden, Freiheit und eine bessere Welt“ sieht, ist eine Koexistenz schwer möglich. Auch heute ist jedenfalls das Wissen um jene Zusammenhänge, die zum Gleichgewichtsdenken geführt haben, ein Schlüssel zum besseren Verständnis unserer Geschichte. Es war dies jene Periode, in der die „klassische Diplomatie“ ihre Blüte erlebte. Nicht nur von historischem Interesse ist es, dass das Gleichgewichtsdenken in der Praxis dort nur mehr schwer umgesetzt werden konnte, wo der Kampf zwischen den Staaten ein Krieg zwischen „Gut und Böse“ wurde.

Zur Erhaltung des Gleichgewichts wurden Gebiete aufgeteilt und Eroberungskriege geführt. Der Gegner wurde, in fast rationaler Weise, so lange bekämpft, bis die eigene Macht wieder hergestellt oder die des anderen gebrochen war. Im Zeitalter der Ideologien und des Nationalismus war diese „rationale Vorgangsweise“ nicht mehr möglich. Nunmehr ging es darum, den Gegner zu vernichten, die Kriege wurden zu Vernichtungskriegen.

2.2.2 Die sieben Weltkriege – vom Gleichgewichtsdenken zum „Kampf für eine bessere Welt“

Nach dem Dreißigjährigen Krieg wurde im Westfälischen Frieden (1648) eine internationale Ordnung konzipiert, die auf der Souveränität der Nationalstaaten aufbaute. Nach dem damals entwickelten Völkerrecht bedeutete dies, dass jeder Staat auch insoweit souverän war, dass er einem anderen den Krieg erklären konnte. Eine Epoche der Kriege war vorprogrammiert. Jeder Staat war damit berechtigt, seine Macht innerhalb der eigenen Grenzen, aber auch im Krieg gegen andere Staaten, zu erweitern.

In den letzten 300 Jahren gab es sieben Weltkriege, die meist auf drei oder mehreren Kontinenten ausgefochten wurden, und die das Schicksal der Welt entscheidend beeinflussten. Dies waren dies: Der Spanische Erbfolgekrieg; der Große Nordische Krieg; der Siebenjährige Krieg; die Napoleonischen Kriege; der

Erste und der Zweite Weltkrieg und schließlich der Kalte Krieg. Zu diesen Kriegen konnte es aus verschiedenen Gründen kommen: Wenn die Machtansprüche eines Staates auf diplomatischem Weg nicht mehr durchgesetzt werden konnten; wenn ein Herrscher oder ein Land versuchten, die Vorherrschaft in der Staatengemeinschaft zu übernehmen oder wenn sich revisionistische Kräfte gegen das bestehende Gleichgewicht erhoben.

Den großen Kriegen folgten Friedenskonferenzen, die darauf ausgerichtet waren, eine neue internationale Ordnung oder zumindest ein neues Kräfteverhältnis zwischen den Staaten herzustellen. Die Siegermächte nahmen dann in der neuen Konstellation solange einen dominierenden Platz ein, bis die Verlierer versuchten, das bestehende Machtverhältnis zu ihren Gunsten zu revidieren. Auf Schlachten folgten Friedenskonferenzen, Soldaten und Diplomaten lösten einander in der Gestaltung des Weltgeschehens ab.

Am Schlachtfeld wurde das Kräfteverhältnis zwischen den Gegnern entschieden. Die dann folgenden Konferenzen waren darauf ausgerichtet, die politischen Verhältnisse, die internationale Ordnung neu zu regeln: Das Verhältnis zum bisherigen Gegner sowie die Beziehungen der Sieger untereinander. So lange Realpolitik und Gleichgewichtsdenken diese Konferenzen prägten, also bis zum Ersten Weltkrieg, wurde durchaus ein „Ausgleich“ zwischen Siegern und Besiegten gesucht. Ab dem Zeitpunkt, wo dann eine Nation die größten Anstrengungen unternahm, eine andere zu vernichten, wurde es wesentlich schwerer, einen Ausgleich zu finden. Denn mit Todfeinden oder mit dem „absolut Bösen“ ist ein Kompromiss nicht mehr möglich.

Somit wurde das Gleichgewichtsdenken von der Vorstellung abgelöst, nur in einer internationalen Gemeinschaft, in der jeder Staat die Grundsätze von Demokratie, Freiheit und Menschenrechten verwirklicht, könne der Friede gesichert werden. Diese Denkweise kam in der Satzung der Vereinten Nationen sehr stark zum Ausdruck und wurde in den Vereinigten Staaten, bis hin zur Bush-Doktrin, weiter entwickelt. Schließlich räumten sich die USA das Recht ein, präventiv gegen jene Staaten vorzugehen, die den von ihnen festgelegten Kriterien eines „zivilisierten Verhaltens“ nicht entsprachen.

Glaubte man also lange Zeit, das Gleichgewicht zwischen den Staaten wäre die beste Garantie für ein friedliches Zusammenleben, so setzte sich

schließlich die Vorstellung durch, „zwischen Demokratien könne es nie zu einem Krieg kommen“. Dass aber damit Kriege „zur Durchsetzung der Demokratie“ dann genauso an der Tagesordnung sein können wie seiner Zeit jene zur Erhaltung des Gleichgewichts, muss man genauso in Kauf nehmen, wie jene „unheiligen Allianzen“, bei denen die Realpolitik die Oberhand behielt.

Aber was immer die Ursachen der Kriege und die Motive für die Gestaltung der internationalen Beziehungen waren, die Aufgabe eines Diplomaten war es, für seinen Staat eine optimale Stellung in der Welt zu erreichen. Die Diplomatie war der Staatsräson verpflichtet und zutiefst mit der „Führung der Staatsgeschäfte“ verbunden. Dies soll am Beispiel der Sieben Weltkriege dargelegt werden.

a) Der Spanische Erbfolgekrieg und der Friede von Utrecht
(1701–1714)

Dieser Krieg war das Modell einer kriegerischen Auseinandersetzung zu Erhaltung des Gleichgewichts. Er brach aus, als die spanische Linie der Habsburger mit Karl II. ausstarb und ihm ein Enkel des französischen Königs Ludwig XIV. nachfolgen sollte. Nach dem Tod des letzten Habsburgers in Spanien, Karl II., stritten Österreich und Frankreich um das spanische Erbe. Ludwig XIV. von Frankreich trat für seinen Enkel Philipp von Anjou ein, Kaiser Leopold I. für seinen Sohn Karl (er wurde später Karl VI. und Vater von Maria Theresia). Auf Seiten Österreichs standen zunächst England und Holland, während Bayern und Savoyen auf Seiten Frankreichs kämpften. Mehrere europäische Länder, von den Niederlanden bis Oberitalien, wurden zum Kriegsschauplatz.

Die Seemächte England und Holland befürchteten einen zu großen Machtgewinn Frankreichs und verbündeten sich zur Erhaltung des Gleichgewichts und um handelspolitische Vorteile zu erreichen mit dem Kaiser unter der Bedingung, dass ihnen alles gehören sollte, was sie von den spanischen Kolonien erobern konnten. Für Österreich ging es darum, wieder einen Habsburger auf den spanischen Thron zu bringen.

Der Krieg hatte damit einen doppelten Charakter: Einmal wollten ihn die Alliierten defensiv gegen Frankreich führen, um das europäische Gleichgewicht

unter den Mächten zu wahren. Tatsächlich hat auch das englische Parlament die für den Krieg notwendigen Mittel „zur Aufrechterhaltung des europäischen Gleichgewichts“ bewilligt. Andererseits wurde der Krieg, insbesondere in den Kolonien, als Eroberungsfeldzug geführt.

Nach dem Tode Kaiser Joseph I. 1711 fürchteten Großbritannien und Holland eine Verschiebung der Machtverhältnisse in Europa zugunsten der Habsburger, die nunmehr die Möglichkeit hatten, Spanien und die österreichischen Erblande in einer Hand zu vereinigen. Um dies zu verhindern, wurde im Frieden von Utrecht (1713) festgelegt, dass der von Frankreich unterstützte Philipp V. König von Spanien würde. Österreich erhielt die spanischen Niederlande.

Der Friede von Utrecht stellte auch die Weichen für die kommende Entwicklung: Die Vorherrschaft Englands auf den Meeren wurde bekräftigt. Der bisherige Konkurrent um die Weltherrschaft, Frankreich, wurde in Schranken gewiesen. Spanien war keine Großmacht mehr, Holland war den anderen Mächten nicht mehr ebenbürtig und Österreich konnte sich auf die Kämpfe gegen die Türken und seine Ausdehnung im Osten konzentrieren. Der Diplomatie gelang es somit in Utrecht, das Ergebnis der Kampfhandlungen in eine Friedensordnung umzusetzen, die doch einige Jahrzehnte halten sollte.

b) Der Große Nordische Krieg und der Friede von Nystadt (1700–1721)

Fast zur selben Zeit wie der Spanische Erbfolgekrieg begann in Nordeuropa der Große Nordische Krieg. Dieser wurde insbesondere zwischen Russland und Schweden geführt, aber auch Sachsen-Polen, Preußen und Dänemark, ja am Rande auch die Türkei, waren daran beteiligt.

In diesem Krieg wurde Schweden, das bis dahin die Vorherrschaft in Skandinavien und im Baltikum innehatte, von Russland entscheidend geschlagen (Schlacht von Poltawa, 1709). Im Frieden von Nystadt (Westfinnland) verlor Schweden seine Besitzungen im Baltikum – also Estland, Kurland und Livland – und auch in Norddeutschland. Die Vormachtstellung Russlands in Nordosteuropa war damit begründet. Russland konnte in Zukunft als Großmacht in Europa auftreten. Polen verlor weiteren Einfluss, während Preußen die Chance nützte, die

Grundlage für seine spätere Expansion zu legen. Auch hier zeigte sich, dass ein Krieg durch eine Friedenskonferenz beendet und damit auch eine neue Ordnung im Kräfteverhältnis festgelegt werden konnte.

Der Krieg war in einem ganz entscheidenden Ausmaß auch eine persönliche Auseinandersetzung zwischen dem russischen Zaren Peter I. und dem schwedischen König Karl XII. Gleich zu Beginn des Krieges erlitt der Zar eine empfindliche Niederlage bei Narva. Karl XII. zog dann nach Süden, eroberte Polen und zwang August von Sachsen und Polen, den Verbündeten des Zaren, zum Verzicht auf sein Königreich. Als der schwedische König dann im Herbst 1708 gegen Moskau marschierte, wurde er bereits mit der russischen Taktik der verbrannten Erde und mit dem russischen Winter konfrontiert.

Bei der Schlacht von Poltawa kämpfte der Hetman (Anführer) der Don-Kosaken, Mazepa, an der Seite der Schweden. Daher gilt er heute als einer der Vorkämpfer für die Unabhängigkeit der Ukraine. Wie widersprüchlich die Verhältnisse in diesem Land, auch die Darstellung der eigenen Geschichte, immer noch sind, zeigt folgendes: Am Schlachtfeld von Poltawa befindet sich ein Museum, das noch in Sowjet-Zeiten gebaut wurde. Vor dem Museum steht ein riesiges Standbild von Peter I., der als großer Sieger dargestellt wird.

Während der Führung im Museum durch den ukrainischen Direktor ergibt sich dann ein ganz anderes Bild: Nunmehr rückt der Hetman Mazepa in den Mittelpunkt des Geschehens. Dieser ist im Begriff, ein ukrainischer Nationalheld zu werden, während er die längste Zeit im Sinne der russischen Geschichtsschreibung als Verräter geächtet wurde.

Karl XII. floh jedenfalls nach der Schlacht von Poltawa in die Türkei von wo er erst 1714 nach Schweden zurückkehrte. Zar Peter hingegen kam 1711 in türkische Kriegsgefangenschaft. Er wurde aber, unter Verzicht auf alle russischen Eroberungswünsche, und wohl auch nach Bezahlung eines erheblichen Bestechungsgeldes, sehr rasch wieder frei gelassen.

Am Beispiel des Nordischen Krieges sieht man, welch große Opfer ein Krieg auch damals für die Bevölkerung bedeutete: Zeitweilig wurden 82 Prozent der Staatseinnahmen für den Krieg ausgegeben. Nicht nur Bauernsöhne, auch Söhne aus anderen Ständen wurden mobilisiert. Und noch eines: Der gesamte

Umbau des Staates, die großen Reformen von Zar Peter I. waren darauf ausgerichtet, die Streitkräfte zu stärken und die Schlagkraft Russlands im Krieg zu erhöhen. Der Krieg erforderte immer größere Mittel, eine bessere staatliche Verwaltung sollte in der Lage sein, diese zu beschaffen.

c) Der Siebenjährige Krieg und die Friedensverträge von Hubertusburg und Paris (1756-1763)

Der Siebenjährige Krieg brachte sowohl in Mitteleuropa als auch in Kanada ganz entscheidende Machtverschiebungen: Preußen festigte mit dem endgültigen Erwerb von Schlesien seine Großmachtstellung, Frankreich verlor alle Besitzungen in Kanada.

In Europa war es allerdings zu einer neuen Bündnisstruktur, zu einem „Renversement des Alliances“ gekommen: Großbritannien verbündete sich mit Preußen, während Frankreich und Österreich Seite an Seite kämpften. Auch Russland, Schweden und Sachsen waren an den Auseinandersetzungen beteiligt. Nach berühmten Schlachten bei Kolin, Rossbach, Zorndorf und Hochkirch kam es 1763 zu den Friedensschlüssen von Hubertusburg und Paris.

In Paris trat Frankreich alle Besitzungen auf dem nordamerikanischen Festland, von der Hudson Bay bis zum Golf von Mexiko, an Großbritannien ab. Die Briten ihrerseits sicherten zunächst die Küste. 1758 gelang es ihnen neuerlich, die Festung Louisbourg einzunehmen. Die entscheidende Schlacht fand im September 1759 auf den Plains of Abraham, einer Hochebene vor Québec-City statt. Die Briten trugen den Sieg davon, womit die Grundlage dafür gelegt war, dass sie das kanadische Erbe von Frankreich antraten.

Die Niederlage Frankreichs beruhte auf verschiedenen Faktoren: Letztlich war der Verlust Kanadas eine Folge der ununterbrochenen britischen Seeherrschaft während des Siebenjährigen Krieges. Dazu kam, dass eine unzureichende Einwanderung aus dem Mutterland die Kolonie nicht ausreichend stärkte, um den Angriffen der wesentlich stärker besiedelten Neu-England-Kolonien widerstehen zu können. Offensichtlich gab es in Frankreich im 18. Jahrhundert nur eine geringe Bereitschaft zur Auswanderung in die Kolonien,

wobei wohl auch das harte Klima am St. Lawrence Strom nicht besonders einladend war.

Dennoch kann man sagen, dass die Franzosen einen wesentlichen Beitrag zur Erschließung Kanadas, ja Nordamerikas bis zum Mississippi-Gebiet geleistet haben: Ihre Pelzhändler hatten gute Beziehungen zu den Indianern, die katholischen Missionare bei den Indianerstämmen waren fast ausschließlich Franzosen und der Code Civil gilt noch heute in Québec. Dazu muss vor allem noch eines hervorgehoben werden: Die Anwesenheit der Franzosen hat Kanada geprägt und wesentlich dazu beigetragen, dass sich dieses Land eben vom übrigen Nordamerika unterscheidet. Ohne die gleichzeitigen Auseinandersetzungen in Europa hätte die Entwicklung in Amerika vielleicht einen ganz anderen Verlauf genommen.

Auch dieser Krieg folgte dem von der Realpolitik vorgegebenen Muster: Da sich die Großmächte über verschiedene Fragen nicht einigen konnten, kam es zum Krieg. Nach äußerst blutigen Kämpfen – allein die österreichische Armee verlor 303.600 Mann und 82.000 Pferde – wurden bei Friedensverträgen die Weichen für die weitere politische Entwicklung gestellt. Die auf Schloss Hubertusburg (in Sachsen) geführten Verhandlungen endeten mit der Bestätigung des Status quo ante, also mit einer Bestätigung jener Verhältnisse, die vor dem Krieg bestanden. Maria Theresia musste auf Schlesien verzichten, Sachsen wurde August III. zurückgegeben und Friedrich II. versprach, bei der Wahl zum römisch-deutschen Kaiser für Joseph II. zu stimmen.

d) Die Revolutionskriege, Napoleon und der Wiener Kongress (1789–1815)

Hatte Frankreich beim Ausbruch der Revolution (1789) ein Heer von 180.000 Mann, so gelang es Napoleon, seine Armee von 325.000 Mann im Jahre 1798 auf 1 Million im Jahre 1812 auszubauen. Damit war das europäische Gleichgewicht gründlich erschüttert. Insbesondere zwischen 1805 und 1813 ist das

Übergewicht der französischen Armee gegenüber den gegnerischen Heeren in Europa immer deutlicher geworden: Napoleon baute nicht nur die Konkskription in Frankreich selber aus, er gliederte auch zahlreiche Soldaten aus anderen Ländern in seine Armee ein. Da Napoleon durch ein besseres Training, eine bessere Disziplin und eine bessere Koordination auch die Qualität seiner Truppen stark erhöhte, konnte er als brillanter Feldherr von Sieg zu Sieg eilen.

Blutige Schlachten beendeten diesen Siegeslauf: In der Völkerschlacht bei Leipzig (1813) schlugen 365.000 alliierte Truppen, nach einem Schlachtplan von Radetzky und unter dem Oberkommando von Schwarzenberg, 195.000 Franzosen. 35.000 tote Franzosen und 54.000 Soldaten bei den Verbündeten (darunter 15.000 Österreicher) blieben auf dem Schlachtfeld. Bei der Schlacht von Waterloo verlor Napoleon 40.000 Mann, von insgesamt 70.000; die Engländer und Preußen hatten bei einer Armee von 100.000 Mann 21.000 Opfer zu beklagen.

Auch dieser Epoche von Kriegen folgten Friedensverhandlungen. Am Wiener Kongress war es die Aufgabe der Diplomaten, das europäische Gleichgewicht wieder zu finden. Das Bestreben des österreichischen Staatskanzlers Fürst Clemens Wenzel Metternich war dabei einmal darauf gerichtet, die Vormacht Österreichs im Deutschen Bund und in Italien sicherzustellen. Außerdem ging es darum, das europäische Gleichgewicht wiederherzustellen und durch die „Heilige Allianz“ die Stabilität in Europa zu sichern.

Fürst Metternich war zunächst um die Stärkung der europäischen Mitte bemüht, die durch den langen Kampf mit Frankreich stark geschwächt war. Die besondere Rolle der europäischen Mitte auf dem Kontinent sollte durch eine geschickte Gleichgewichtspolitik ermöglicht werden: Das Übergewicht des Ostens, der starken militärischen Macht Russlands, sollte durch den Westen, insbesondere durch ein enges Bündnis mit England ausgeglichen werden.

Insgesamt gelang es am Wiener Kongress, eine internationale Ordnung festzulegen, die Europa einige Jahrzehnte des Friedens brachte (bis zum Krimkrieg 1853-1856) und die den Kontinent bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges 1914 prägte.

e) Der Erste Weltkrieg (1914-1918) und Versailles

Als der Erste Weltkrieg ausbrach, waren Diplomaten und Soldaten noch von alten Denkmustern geprägt. Man glaubte, durch einen Krieg und die darauf folgende Friedenskonferenz, das europäische Gleichgewicht aufrecht erhalten zu können. Diese Denkweise entsprach nicht mehr den neuen Gegebenheiten. Der Nationalismus und die Massenheere waren bereits auf die Vernichtung des Gegners ausgerichtet. Dazu kam dann bereits die amerikanische Vorstellung vom „Kampf des Guten gegen das Böse“. Ein Friedensschluss im bisherigen Sinn war damit nicht mehr möglich. Versailles musste scheitern.

Glaubten manche 1914 noch, der nach der Ermordung des österreichischen Thronfolgers Franz Ferdinand ausgebrochene Krieg würde eine Auseinandersetzung im Sinne des bis dahin geltenden Gleichgewichtsdenken, so zeigte sich bald, dass die Zeit der Kriege als Duell zwischen Monarchen vorbei war. Der Nationalismus mobilisierte ganze Völker gegeneinander und der amerikanische Präsident Woodrow Wilson brachte eine moralische Komponente in die internationalen Beziehungen, als er erklärte, Amerika gehe nach Europa, „um die Demokratie zu retten“.

Während des Ersten Weltkrieges wurden Truppen in noch nie dagewesenen Ausmaß mobilisiert: Auf Seiten der Alliierten 40,7 Millionen Soldaten, auf Seiten der Mittelmächte 25,1 Millionen Soldaten. Die Alliierten Truppen setzten sich wie folgt zusammen: 9,5 Millionen aus dem British Empire; 8,2 Millionen aus Frankreich; 13 Millionen aus Russland; 5,8 Millionen aus Italien; 3,8 Millionen aus den Vereinigten Staaten und 2,6 Millionen von den anderen Alliierten.

Auf Seiten der Mittelmächte schickte das Deutsche Reich 13,2 Millionen Soldaten in den Krieg; Österreich-Ungarn neun Millionen und die Türkei 2,85 Millionen.

Nicht nur die Millionen Opfer, auch die politischen Ereignisse des Krieges wurden bei Kriegsausbruch von den Regierungen der kriegführenden Staaten kaum vorhergesehen: Die Mitte Europas wurde zerstört, genauso wie das Osmanische Reich; die alten Dynastien der Habsburger und der Hohenzollern mussten abdanken; der Zar wurde gestürzt und in Russland die Macht der

Bolschewiken etabliert. Zogen die Amerikaner in den Krieg, „um die Welt sicher für die Demokratie zu machen“, so mussten sie in der Nachkriegszeit sehen, wie die meisten europäischen Länder Opfer von autoritären oder totalitären Regimen wurden.

Europa hatte sich selbst fast einen Todesstoß versetzt. Das alte System des Gleichgewichts, das von Soldaten und Diplomaten getragen war, die sich einem überkommenen Ehrenkodex verpflichtet fühlten, konnte in einer Zeit der Massenheere, der Panzer, der Flugzeuge und der U-Boote, des Nationalismus und der totalitären Ideologien nicht mehr funktionieren. Und vor allem eines: Wenn in der Vergangenheit Kriege geführt wurden, um ein Gleichgewicht der Macht wiederherzustellen, dann konnte dieses Konzept unter den neuen Bedingungen nicht mehr funktionieren.

Neu war nämlich, dass vor allem von amerikanischer Seite der Krieg als ein „Kampf des Guten gegen das Böse“ erklärt wurde. Und das Böse muss bestraft und kann nicht im Rahmen einer Friedenskonferenz als gleichwertiger Partner anerkannt werden. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde dann zwar mit dem Frieden von Versailles und anderen Verträgen der Versuch unternommen, ein System der kollektiven Sicherheit einzurichten. Die Siegermächte versuchten eine internationale Ordnung aufzubauen, die im Völkerbund zum Ausdruck kam und in der sie das Sagen hatten.

Aber schon John Maynard Keynes, der große Nationalökonom, hat in seiner 1919 erschienenen Schrift „Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrages“ schon sehr gut dargestellt, dass der Vertrag von Versailles „nicht gerade klug war, teilweise unausführbar war und das Leben Europas gefährdete“.

In einer weiteren Publikation, 1922 unter dem Titel „Revision des Friedensvertrages“ erschienen, trat Keynes für eine Änderung des Vertrages dahingehend ein, dass der Realität Rechnung getragen wird. Konkret: Die Deutschland auferlegten Reparationszahlungen sollten so sein, dass sie von der deutschen Wirtschaft auch verkraftet werden können. Keynes erkannte auch, wie sehr sich das Wesen internationaler Konferenzen geändert hatte, wenn er schrieb: „Es ist die Art moderner Staatsmänner, so viele Torheiten auszusprechen, wie das Volk verlangt. Es sollten aber dann nicht mehr davon in die Praxis umgesetzt werden, als sich mit dem verträgt, was sie gesagt haben.“

Hieß es vom Wiener Kongress noch, „der Kongress tanzt“, weil die Kongressteilnehmer noch die Muße zu einer entspannten Gestaltung ihrer Freizeit fanden, so waren die Teilnehmer der Konferenzen im Medienzeitalter mit Phänomenen konfrontiert, die sie nur mehr teilweise beeinflussen und gestalten konnten: Die Auswirkungen der öffentlichen Meinung, der Propaganda und die nächsten Wahlen mussten mindestens so stark in Rechnung gestellt werden wie das langfristige Interesse des Staates und der Staatengemeinschaft.

Keynes erkannte dies und schrieb: „Das Ungeheuer war seinen Urhebern über den Kopf gewachsen. Eine außergewöhnliche Lage war geschaffen worden. Die mächtigsten Staatsmänner der Welt wurden durch Kräfte, denen sie nicht entrinnen konnten, gezwungen, sich einen Tag nach dem anderen zu treffen, um ins Einzelne gehende Variationen von Plänen zu besprechen, deren Durchführung, wie sie wussten, unmöglich war.“ Keynes schrieb dies über den Vertrag von Versailles und seine Auswirkungen. Es sollte aber für viele andere Konferenzen des 20. Jahrhunderts Gültigkeit erlangen.

Die neue Ordnung baute jedenfalls nicht mehr auf dem Prinzip des Gleichgewichts auf. Österreich-Ungarn wurde zerstückelt, Deutschland sollte bestraft werden. In der Propaganda der Alliierten nahm der „Kaiser“ schon viele Züge dessen an, was man später von anglo-sächsischer Seite als das „Reich des Bösen“ bezeichnete.

f) Der Zweite Weltkrieg (1939-1945) – Potsdam und Jalta

Als am 1. September 1939 der Zweite Weltkrieg ausbrach, schrieb der damalige US-Botschafter in London, Joseph Kennedy, der Vater des späteren Präsidenten, dass der Erste Weltkrieg nunmehr eine Fortsetzung fände. England wäre bereit, Deutschland endgültig niederzuringen, nur dass das Wort „Junker“ nunmehr durch „Nazi“ ersetzt wäre. Tatsächlich war der Zweite Weltkrieg nicht nur eine Fortsetzung des „Grossen Krieges“. Durch die fast ins Unermessliche gehende Grausamkeit, vor allem aber durch die ideologischen Gegensätze wurde nicht einmal mehr daran gedacht, einen Kampf zu Erhaltung des Gleichgewichts zu führen, es ging vielmehr darum, den Gegner zu vernichten. Die Amerikaner sahen ihren Einsatz in Europa als einen „Kreuzzug“, wie Dwight G. Eisenhower seine

Memoiren nannte. Die Forderung nach einer „bedingungslosen Kapitulation“, wie sie von Churchill und Roosevelt anlässlich der Konferenz von Casablanca im Jahre 1943 aufgestellt wurde, war die logische Folge.

Wurden nach dem Ersten Weltkrieg Vertreter Deutschlands, Österreichs unter anderen besiegten Nationen zumindest noch eingeladen, einen Friedenvertrag zu unterschreiben, wenn sie auch kaum die Möglichkeit hatten, den Inhalt zu beeinflussen, so waren bei den Konferenzen der Sieger nach dem Zweiten Weltkrieg diese unter sich. Bei der Konferenz von Jalta legten die drei Siegermächte – USA, UdSSR und Großbritannien – die Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen fest, auch der Eintritt der Sowjetunion in den Krieg gegen Japan wurde beschlossen.

Dass die Teilung Europas in eine kommunistische und eine westliche Einflussphäre ebenfalls in Jalta beschlossen worden wäre, wurde lange Zeit in den Raum gestellt und zeigt jedenfalls eines auf: Die neue internationale Ordnung wurde nicht mehr durch Konferenzen gestaltet, schon gar nicht durch solche, an denen die Unterlegenen hätten teilnehmen können. Das Mächteverhältnis nach dem Zweiten Weltkrieg wurde vielmehr durch die „Macht des Faktischen“ bestimmt. In der politischen Entwicklung der Nachkriegszeit wurde vollzogen, was durch die Armee vorher entschieden worden war. Die Diplomaten wurden durch die Soldaten in den Hintergrund gedrängt. Das entscheidende Kriegziel, die Niederrichtung Nazi-Deutschlands war erreicht. Andere Kriegsziele nicht. So zogen Engländer und Franzosen in den Krieg, um ein unabhängiges Polen zu retten. Die Wiederherstellung einer Demokratie in Polen war genauso wenig möglich, wie verhindert werden konnte, dass ganz Osteuropa unter die sowjetische Einflussphäre kam.

Dass man auch in Potsdam in historischen Zusammenhängen dachte, zeigt folgender Vorfall: Während der Konferenz sagte Averell Harriman, Mitglied der amerikanischen Delegation, zu Stalin: „Marschall, Sie müssen doch sehr stolz darauf sein, dass Ihre Truppen in Berlin stehen“. Darauf Stalins kühle Antwort: „Stolz bin ich nicht, denn die Truppen von Alexander I. kamen immerhin nach Paris.“

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg wurde von den Alliierten ein Anlauf unternommen, eine neue internationale Ordnung einzurichten. Kernstück dieser neuen Ordnung sollten die Vereinten Nationen sein. Fünf Siegermächten wurde

eine besondere Rolle eingeräumt, nämlich das Vetorecht im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die Realpolitik gewann aber bald die Oberhand über alle idealistischen Proklamationen, die über „eine Zeit ohne Krieg“ und den „ewigen Frieden“ anlässlich der Gründung der Vereinten Nationen kundgetan wurden. Die von der Sowjetunion – gestützt auf die kommunistische Ideologie - betriebene expansive Außenpolitik und die Abstützung dieser Außenpolitik auf gewaltige Rüstungsprogramme gestaltete die internationale Realität. Diese Realität war bald nach dem Zweiten Weltkrieg wieder von Realpolitik und Staatsräson gekennzeichnet.

Allerdings zeigte sich im Bereich der Vereinten Nationen folgendes: Während die UNO im politischen, vor allem im machtpolitischen Bereich ihr Ziel, nämlich die Erhaltung des Friedens in der Welt kaum erreichen konnte, wurden Grundlagen zum Aufbau einer neuen Art der Außenpolitik entwickelt. Diese war auf die Verbesserung der Wohlfahrt der Menschen ausgerichtet, von den Menschenrechten bis zur Entwicklungspolitik. So sehr dann, gerade in der Zeit des Kalten Krieges, macht- und realpolitische Überlegungen die internationalen Beziehungen bestimmten, die Bedürfnisse der Menschen wurden immer mehr Gegenstand der internationalen Diplomatie.

g) Der Kalte Krieg und die amerikanische Vorherrschaft

Während des Kalten Krieges gewannen Realpolitik und Diplomatie wieder an Bedeutung, zumindest in den Beziehungen zwischen den Großmächten. Die Rüstungsausgaben wurden ins fast Unermessliche gesteigert, aber es kam zu keinen direkten kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den Blöcken.

Wenn es auch während des Kalten Krieges keine bewaffnete Konfrontation zwischen den Großmächten gab, so wurden Stellvertreterkriege an der Peripherie geführt. Die Aufrüstung war auf beiden Seiten gewaltig. So stiegen die Rüstungsausgaben der USA allein von 1948 bis 1970 von 11 Milliarden Dollar auf 78 Milliarden Dollar, jene der UdSSR von 13 Milliarden Dollar auf 72 Milliarden Dollar und jene Chinas von zwei Milliarden Dollar auf 23,7 Milliarden Dollar. Im Jahre 1970 gab Westdeutschland für seine Verteidigung 6,1 Milliarden Dollar aus, Frankreich 5,9 Milliarden Dollar und Großbritannien 5,8 Milliarden Dollar. Da aber das Bruttonationalprodukt (BNP) der USA 1950 dreieinhalbmal so groß war wie jenes der UdSSR und 1990 immer noch mehr als doppelt so groß,

waren die von der Sowjetunion getätigten Militärausgaben für die eigene Wirtschaft eine wesentlich größere Belastung als die amerikanischen Rüstungsausgaben für die US-Wirtschaft. Auch dies hat wohl letztlich zum Zusammenbruch der UdSSR beigetragen.

Auch während des Kalten Krieges waren Ziele und Grundlagen der internationalen Beziehungen die selben, wie die Jahre vorher: Die beiden Supermächte waren bestrebt, den eigenen Einfluss zu stärken und den Gegner in Grenzen zu halten. Realpolitische Überlegungen und Staatsräson waren die Wesensmerkmale der Außenpolitik dieser Zeit. Der Name Henry Kissinger steht dafür genauso wie der von Andrei Gromyko. Selbst mittlere Mächte wie England und Frankreich versuchten noch, ihre Außenpolitik auf die militärische Stärke abzustützen, wie dies während der Suez-Krise 1956 zum Ausdruck kam.

Die riesigen Rüstungsausgaben, wie sie oben dargelegt wurden, zeigten auch eines: Außenpolitik und Verteidigungspolitik bildeten eine Einheit. Diplomaten stützten ihr Vorgehen auf die militärische Macht des eigenen Landes. Ob es sich um Abrüstungsgespräche, um solche über Sicherheit und Zusammenarbeit oder um Konferenzen zur Beilegung der verschiedenen Krisen handelte: Man wusste, auf welches Rüstungspotential man im Ernstfall zurückgreifen konnte. Realpolitik war Trumpf.

Heute stellt sich die Frage, wie die Welt nach Beendigung des Kalten Krieges eingerichtet werden soll. Die USA haben den Kalten Krieg gewonnen, die Sowjetunion hat ihn verloren. Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Japan waren auf der Seite der Amerikaner, China hat zum Ausgang wenig beigetragen.

Dabei ist folgende Überlegung angebracht: Warum sollen die USA mit der UNO eine internationale Ordnung beibehalten, die aus einem ganz anderen Konflikt entstanden ist? Könnten die Amerikaner in Zukunft nicht wesentliche Aufgaben einer neuen Organisation übertragen, nämlich der NATO? Dabei bräuchten die Amerikaner die NATO nicht so sehr zur Verstärkung der eigenen Schlagkraft, sondern vielmehr zur politischen Legitimation für ein eigenständiges militärisches Vorgehen.

Dazu kommt noch, dass von führenden Amerikanern Aktionen, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen durchgeführt wurden, als Fehlschlag

gewertet wurden, wie die humanitären Einsätze in Somalia, Ruanda oder Bosnien vor dem NATO-Engagement. Dem gegenüber konnten dort, so glauben einige, wo die USA bzw. die NATO eindeutig das Kommando übernahmen, Erfolge erzielt werden. Als Beispiel dafür werden der Krieg gegen Saddam Hussein im Irak 1991, der Einsatz in Kosovo oder die Haltung gegenüber Nordkorea, das gezwungen wurde, von seinem nuklearen Rüstungsprogramm abzugehen, angeführt.

Nach dem eindeutigen Sieg der USA im Kalten Krieg ist die neue internationale Ordnung entsprechend stark von ihnen geprägt. Die Bezeichnung unserer Epoche als „Pax Americana“ hat viel für sich. Dabei ist die Frage, ob und wie die Institutionen der alten internationalen Ordnung mit den Kräften der neuen zusammenwirken werden, noch ziemlich offen. Konkret muss aber doch entschieden werden, wie weit sich Europa dieser neuen internationalen Ordnung anpassen wird und auch, welche Rolle Österreich dabei übernimmt.

3 Realpolitik – heute wie gestern

So sehr sich die internationalen Beziehungen heute dadurch auszeichnen, dass darin auch humanitäre Ziele einen wesentlichen Platz einnehmen – von der Flüchtlingshilfe über die Entwicklungspolitik bis zum Kampf gegen AIDS – man erfährt täglich immer noch wie stark die alten Gesetze der Staatsräson und der Realpolitik auch in der Gegenwart das Verhalten der Staaten zueinander in weiten Teilen der Welt bestimmen.

Großmächte, allen voran die Supermacht USA, lassen immer wieder erkennen, dass vorwiegend nationale Interessen ihre Außenpolitik bestimmen. Die hohen Rüstungsausgaben dieser Länder sind wohl auch ein Beweis dafür, dass außenpolitische Ansprüche notfalls mit militärischen Mitteln durchgesetzt werden sollen.

Insgesamt zeigt sich gerade im Sicherheitsbereich die Zerteilung der Welt sehr deutlich: Während ein Teil der Staaten die äußere Sicherheit und damit die Militärausgaben in den Vordergrund stellen, geht es anderen mehr um die soziale Sicherheit, manchmal sogar zu Lasten der Militärausgaben. Während für einen Teil der Staaten die Erhaltung ihrer Sicherheit, gestützt auf das Militär,

weiterhin eine nationale Aufgabe darstellt wurde für andere Länder, darunter auch Österreich, die Durchsetzung nationaler Interessen mit militärischen Mitteln denkunmöglich. Für diese Länder wurde die Erhaltung der Sicherheit eine regionale, eine internationale Aufgabe.

Darüber hinaus zeigt sich noch ein weiterer Unterschied: Für einen Teil der Staaten haben die äußere Sicherheit, und damit verbunden die Militärausgaben, absolute Priorität. Für andere Länder stehen die soziale Sicherheit und die Sozialausgaben im Vordergrund, manchmal selbst zu Lasten des Militärbudgets. Konkret: In den USA kann man Wahlen gewinnen, wenn man für einen Krieg eintritt, in europäischen Ländern hingegen, wenn man versucht, einen Krieg zu verhindern.

Hier soll zunächst aufgezeigt werden, wie sehr auch heute die Realpolitik immer noch die Diplomatie prägen kann. Dies vor allem am Beispiel der USA, dann aber auch am Beispiel jener Kriege und Konflikte in anderen Gegenden der Welt, die den hergebrachten Mustern der Machtpolitik folgen.

3.1 Die USA – Diplomatie mit Machtbewusstsein

Die Vereinigten Staaten zeichnen sich heute nicht nur dadurch aus, dass sie mit Abstand die höchsten Rüstungsausgaben in der ganzen Welt haben, sie sind wohl auch das einzige Land, das qualitativ ein Niveau der Rüstung erreicht hat, das schon an das Utopische reicht. Darüber hinaus zeigen die USA auch immer wieder, dass sie bereit sind, ihre Macht einzusetzen, und das in jeder Ecke der Welt.

3.1.1 Der Rüstungsvorsprung der USA

Die Rüstungsausgaben der USA sind enorm: Für das Jahr 2001 weist das „International Institute for Strategic Studies“ Militärausgaben in der Höhe von 396 Milliarden Dollar auf. Im Vergleich dazu lagen jene Österreichs bei 1,5 Milliarden Dollar. Die USA geben also bei einer 35-mal so großen Bevölkerung wie Österreich 265-mal mehr für das Militär aus.

Aber insbesondere im Vergleich zu den anderen großen Ländern veranschlagen die USA ungeheuerere Summen für ihre Streitkräfte: Doppelt so viel, wie alle EU-Länder zusammen; soviel wie jene Länder zusammen, die bei den Militärausgaben die nächsten 15 Plätze einnehmen. Die US-Militärausgaben sind auch gewaltig, wenn man weiß, dass, ebenfalls im Jahr 2001, das Verteidigungsbudget in Russland bei 60 Milliarden Dollar lag; in China bei 42 Milliarden Dollar; in Japan bei 40 Milliarden Dollar; in Großbritannien bei 34 Milliarden Dollar; in Saudi Arabien bei 27 Milliarden Dollar; in Frankreich bei 25 Milliarden Dollar und in Deutschland bei 21 Milliarden Dollar.

Was aber die USA besonders auszeichnet, ist die Qualität ihrer Ausrüstung und ihrer Rüstungssysteme. Die Ausrüstung der Soldaten wird jener von Astronauten immer ähnlicher und die Flugzeuge, bemannt oder unbemannt, gleichen immer mehr den Raumschiffen. Die Vereinigten Staaten sind damit wohl das einzige Land, das die auf den verschiedenen Gebieten der Hochtechnologie und der Kommunikation gewonnenen Erkenntnisse auch im Aufbau und Ausbau der Rüstungssysteme umsetzt.

Allein das geplante Raketenabwehrsystem besteht aus vier Grundkomponenten: Aus einem Radarsystem mit Aufklärungssatelliten; aus Großflugzeugen mit Lasereinrichtungen; sowie aus Abschussrampen zu Wasser und zu Land. Als Nachfolgemodell für die F-16 und F-18 Kampfflugzeuge soll der F-35 gebaut werden, von dem die USA 3.000 Stück anschaffen wollen. Das Flottenausbauprogramm soll mit dem Bau der 50 DD (x) Zerstörern begonnen werden, wobei eines mehr als eine Milliarde Dollar kostet.

Bei den amerikanischen Streitkräften ist also die RMA (Revolution in militärischen Angelegenheiten) schon Wirklichkeit geworden. Die Revolution, die sich heute in der Rüstung und in der Art der Kriegsführung vollzieht, ist für viele Militärhistoriker mit den ganz großen Neuerungen und Umwälzungen in der Geschichte vergleichbar: Mit der Schaffung der Infanterie (um 1300) und der Artillerie (1450); mit dem Bau einer neuen Art von schnellen Kriegsschiffen (um 1500) und von Befestigungsanlagen (um 1550); mit der Erfindung des Schießpulvers (1600) und der Einführung neuer Strategien durch Napoleon (um 1800); sowie mit der neuen Art der Kriegsführung zu Land (um 1850) und zu Wasser (um 1900). Auch der Einsatz von Flugzeugen zu Kampfzwecken sowie des

Maschinengewehrs und der Panzer zu Beginn des 20. Jahrhunderts und der Atombombe Mitte des 20. Jahrhunderts stellten ähnliche Revolutionen dar.

Heute sind die Amerikaner die einzigen, die die enormen Mittel aufbringen, um die neue RMA, die auf einem Netzwerk von Hochtechnologie und Informatik aufgebaut ist, auch zu verwirklichen. Schon während des Golfkrieges wurde darauf verwiesen, dass viele Einsätze nur mehr mit „intelligenten Waffen“, also mit solchen, bei denen man eine 100-prozentige Treffsicherheit einkalkulierte, geführt wurden. Tatsächlich waren es, so stellte sich später heraus, damals nur zehn Prozent aller Einsätze.

Heute wird RMA als ein „paradigm shift in the nature and conduct of military operations“ definiert, “which either renders obsolete or irrelevant one or more core competencies in a dominant player, or creates one or more new core competencies in some dimension of warfare, or both.”

Das hört sich wohl nicht nur sehr kompliziert an, es ist es wohl auch. Konkret heißt es offensichtlich, dass es in Zukunft nicht mehr so sehr darauf ankommt, wer die Träger der Waffen sind – Panzer, Schiffe oder Flugzeuge – sondern vielmehr darauf, dass durch eine möglichst perfekte Vernetzung aller Kriegsteilnehmer ein optimaler Effekt erzielt wird. Der Krieg der Zukunft ist damit offensichtlich ferngesteuert, von großer Mobilität geprägt und darauf ausgerichtet, die eigenen Soldaten zu schonen. Die Kommandozentrale wird immer mehr ein Schauraum mit Videospiele, und kann sich irgendwo befinden. So konnte der kommandierende amerikanische General den Einsatz der Truppen im Afghanistan im Herbst 2001 bereits von seinem Hauptquartier Central Command (CENTCOM) in Florida aus leiten.

Somit sind die USA heute das Land, das die Revolution in militärischen Angelegenheiten als erstes vollzogen und damit eine entsprechende Vorherrschaft in der Welt errungen hat.

3.1.2 Einsatzbereitschaft überall

Die Amerikaner zeichnen sich nicht nur durch eine starke Armee aus, sie sind auch durchaus bereit, diese einzusetzen. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts haben

sie allein in ihrer Hemisphäre 75-mal militärisch interveniert. Nach dem Trauma des Vietnam-Krieges kam es zunächst zu einigen Einsätzen, die sich dadurch auszeichneten, dass man Opfer in den eigenen Reihen möglichst vermeiden wollte. Dann gab es aber auch Entwicklungen, wo es die amerikanische Militärmacht war, deren Eingreifen entschied, dass ein politischer Durchbruch erzielt werden konnte.

1980 endete die geplante Aktion zur Rettung der amerikanischen Geiseln in der iranischen Wüste und der kurze Einsatz im Libanon gegen pro-syrische Milizen mit schweren Verlusten. Dann gab es noch die Invasion der Insel Grenada (1983), die Intervention in Panama (1989) sowie Friedensmissionen in Somalia (1992/93) und auf Haiti (1994).

In Verfolgung der außenpolitischen Ziele der Vereinigten Staaten wurden ihre Streitkräfte auch gegen den Irak, am Balkan und im Kampf gegen den Terrorismus eingesetzt. Als am 2. August 1990 irakische Truppen das kleine, aber sehr ölfreiche Emirat Kuwait besetzten, wurde diese Aggression umgehend von den Vereinten Nationen verurteilt. Und vor allem eines: Die Vereinigten Staaten verlangten den Rückzug der irakischen Truppen. Als der irakische Diktator Saddam Hussein dieser Aufforderung nicht nachkam, wurden im Rahmen der „Operation Wüstenschild“ amerikanische und alliierte Truppenverbände in die Golfregion verlegt. Mitte Jänner 1991 begann dann die Offensive gegen den Irak im Rahmen der „Operation Wüstensturm“, an der sich allein 700.000 US Truppen beteiligten. Die Kämpfe wurden zunächst 39 Tage lang aus der Luft und dann in einem vier Tage dauernden Landkrieg geführt. Als am 9. Juni 1991 in Washington der Sieg der Alliierten proklamiert wurde, hatten sich die Iraker wieder aus Kuwait zurückgezogen, der irakische Diktator blieb aber weiter an der Macht.

Über eine nördliche und eine südliche Zone des Irak wurde ein Flugverbot für die irakische Luftwaffe verhängt, deren Einhaltung seither von Amerikanern und Briten überwacht wird. Im Zuge des Kampfes gegen den Terrorismus wurde Saddam Hussein zehn Jahre später neuerlich Ziel heftiger amerikanischer Vorwürfe, die vor allem auf die vermutete Erzeugung von Massenvernichtungswaffen abzielten. Der amerikanische Präsident machte sehr deutlich, dass eine Militäraktion zur Entwaffnung des Iraks wenn nötig auch von den USA allein durchgeführt würde.

Als es dann im November 2002 zu einer entsprechenden UNO-Resolution kam, wurde diese durch einen massiven Aufmarsch amerikanischer Truppen im Nahen Osten unterstützt: Zum Zeitpunkt der Abstimmung hatten die USA bereits 55.000 Militärs in der Region, unterstützt von 6.000 Briten und zwei kanadischen Kriegsschiffen. Allein im benachbarten Saudi Arabien waren 6.000 Mann der amerikanischen Luftwaffe stationiert, in Kuwait 3.000 Mann und in Bahrain 4.200. Dort befand sich auch das Hauptquartier der 5. US-Flotte, die im Golf auch den Flugzeugträger „Abraham Lincoln“ mit 70 Flugzeugen und 2.200 „marines“ auflaufen ließ. Dies zeigte wiederum eines sehr deutlich: Die Amerikaner sind bereit, ihren politischen Vorstellungen mit militärischen Mitteln Nachdruck zu verleihen.

Besonders entscheidend war der militärische Einsatz der Amerikaner für die politische Entwicklung am Balkan. Den Europäern gelang es die längste Zeit nicht, dem Gemetzel in Bosnien, insbesondere in Sarajewo, ein Ende zu setzen. Führende europäische Medien, wie die „Neue Zürcher Zeitung“ sprachen bereits von einer „westlichen Selbstaufgabe in Bosnien“. In einem Leitartikel vom Juli 1995 etwa wurde kritisiert, dass „das denkwürdige Schauspiel der Londoner Bosnien-Konferenz“ ein Zeichen des Zerfalls und der schwachen Regierungen ist, „die ihre Differenzen nicht im höheren Interesse beilegen können“. Konkret kritisierte das schweizer Blatt auch, dass sich der Westen nicht entschließen konnte, durch ein militärisches Einschreiten die Streitparteien in Bosnien zur Vernunft zu bringen.

Die Situation am Balkan änderte sich drastisch, als die Regierung Clinton beschloss, serbische Stellungen zu bombardieren. Erst dann waren nämlich die Streitparteien bereit einzulenken. In Dayton, Ohio, wurden die führenden Protagonisten der streitenden Gruppen am Balkan – Milosevic für die Serben, Tudjman für die Kroaten und Izetbegovic für die Bosnier – an den Verhandlungstisch gebracht. Unter amerikanischem Druck gelang es, ein Friedensabkommen zu unterzeichnen.

Die NATO wurde dann von der UNO mit der Durchsetzung dieses Abkommens betraut und im Dezember 1995 begann die Implementation Force (IFOR) mit starker amerikanischer Beteiligung ihr Mandat. Nach der erfolgreichen Durchsetzung der militärischen Bestimmungen von Dayton konnte die IFOR in eine Stabilisation Force (SFOR) umgewandelt werden.

Bei all diesen Aktionen, ob sie nun von der UNO oder von der NATO durchgeführt wurden, zeigte sich folgendes: Ein Fortschritt am Balkan konnte erst erzielt werden, wenn militärische Mittel eingesetzt wurden. Und zu diesem Einsatz militärischer Mittel kam es stets erst, wenn die Amerikaner eine entsprechende Initiative ergriffen.

So war es auch, als die NATO im Frühjahr 1999 begann, Serbien zu bombardieren, um den serbischen Präsidenten Milosevic zu einem Einlenken im Kosovo zu bewegen. Zuvor war den serbischen Streitkräften vorgeworfen worden, sie hätten im Kosovo eine Politik der ethnischen Säuberung betrieben. Als Ergebnis dieses Bombardements mussten sich die serbischen Truppen aus dem Kosovo zurückziehen, die Kosovo-Force (KFOR) unter Führung der NATO wurde mit der Herstellung und Erhaltung des Friedens beauftragt. Von den fast 50.000 Soldaten, die im Rahmen der KFOR eingesetzt wurden, waren zwar nur 5.300 Amerikaner, aber auch hier war das US-Engagement entscheidend. Auch bei diesem Einsatz zeigte sich, dass die Alliierten zwar an der Operation beteiligt waren, bei den militärischen Einsätzen aber die Amerikaner die Hauptlast trugen und die Entscheidungshoheit hatten.

3.1.3 Die USA als bestimmende Kraft der Globalisierung

Die militärische Kraft, verbunden mit dem politischen Willen der USA hat wohl auch dazu beigetragen, dass Amerika heute das einzige Land ist, das die Globalisierung weltweit entscheidend beeinflusst und gestaltet: Die Amerikaner waren die einzigen, die seit Ende des Kalten Krieges militärische Interventionen auf vier Kontinenten durchgeführt haben; nur Amerika beeinflusst das politische, das wirtschaftliche und das kulturelle Geschehen weltweit. Dazu kommt noch eines: Die Amerikaner haben das notwendige Sendungsbewusstsein, für „Frieden und Freiheit“, „Wohlfahrt und Sicherheit“ auch wirklich zu kämpfen.

Egon Matzner hat in seiner Abhandlung „A Monopolar World Order – On the Socio-Economic of US Dominance“ in beeindruckender Weise dargelegt, wie sehr der „Washington Consensus“ die Welt prägt. Demnach haben schon um 1980 führende Vertreter der US-Regierung, des Weltwährungsfonds (IMF), der Weltbank und anderer wichtiger Institutionen jene Prinzipien festgelegt, die weltweit eine

entscheidende Wende in der internationalen Wirtschaftspolitik bewirkten: Die Stabilität der Währungen, die Beseitigung der nationalen Budgetdefizite und eine stärkere Kontrolle der Geldmengen wurden genauso zu einem grundlegenden politischen Postulat erhoben wie die Deregulierung der Märkte, die Abschaffung von Subventionen sowie die Privatisierung von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen.

Dieses Programm wurde zunächst unter Ronald Reagan in den USA und dann unter Margret Thatcher in Großbritannien umgesetzt. Es wurde von der Europäischen Union und anderen westlichen Ländern übernommen und nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion den früheren kommunistischen Ländern als Lösung ihrer Wirtschaftsprobleme vorgeschrieben. Auch die Länder Südostasiens verschrieben sich dem neoliberalen Modell, das damit praktisch weltweit Akzeptanz fand. Damit setzte sich die ursprünglich von Amerika geprägte Auffassung durch, dass private Unternehmen Wettbewerb, Marktwirtschaft und die Liberalisierung der Kapitalmärkte die Grundlagen für Wohlstand, Wohlfahrt, ja letztlich für politische Demokratie sind.

Ausgehend von diesem wirtschaftlichen Konsens haben dann die USA – so Matzner weiter – ihre politische, wirtschaftliche, militärische und kulturelle Dominanz ausgebaut. Entscheidend war und ist, dass die Amerikaner die eigenen Interessen mit den „westlichen Werten“ gleichsetzen und gleichzeitig auch den Entscheidungsmechanismus bestimmen. Somit sind es nicht mehr die Vereinten Nationen, die bestimmen, wann und ob die internationale Gemeinschaft in einen Konflikt eingreifen soll, sondern die USA entsprechend ihren eigenen Interessen. Der Golfkrieg von 1991 ist dafür wohl genauso ein Beispiel wie der NATO-Einsatz im Kosovo 1999.

Dazu kommt noch, dass die politische Macht der USA weltweit durch ein System von Allianzen unterstützt wird, wie die NATO oder Partnerschaft für den Frieden (PfP) sowie durch regionale Allianzen.

Die weltweite wirtschaftliche Vorherrschaft der USA wird durch den Dollar als internationale Leitwährung untermauert sowie durch jene Institutionen, die von der Ideologie des „Washington Consensus“ getragen sind; wie durch den Internationalen Währungsfond, die Weltbank oder die Welthandelsorganisation (WTO). Den kulturell-medialen Bereich schließlich dominieren die Amerikaner

mittels internationaler Nachrichtenagenturen, Fernsehstationen wie CNN, Hollywood und jene Non-Governmental Organisations (NGOs), die von Washington finanziert werden.

Wie immer man nun die amerikanische Vorherrschaft in der Welt von heute beurteilt, fest steht eines: Die USA üben nicht nur auf allen Kontinenten eine starke politische, militärische, wirtschaftliche und kulturelle Dominanz aus, sie bestimmen auch die Spielregeln in all diesen Bereichen. So ist es den Vereinigten Staaten gelungen, ihr Modell von Demokratie und Marktwirtschaft zu einem universellen Werk zu erklären. Wer immer diesem Modell nicht entspricht, ist somit nicht nur in einem potentiellen Interessenskonflikt mit den USA, jede Abweichung kann auch als Verstoß gegen „universelle Werte“ gesehen werden.

Damit sind aber auch mögliche Konflikte in der Zukunft vorprogrammiert. Denn man kann wohl annehmen, dass Menschen in Asien und Afrika, ja selbst in Südamerika und Europa auch Wertvorstellungen vertreten, die nicht immer jenen Washingtons entsprechen. Wie weit damit ein Zusammenprall einzelner Gruppen, wenn schon nicht ganzer Zivilisationen vorprogrammiert ist, wird die Zukunft zeigen.

3.1.4 Die Bush-Doktrin der alleinigen Vorherrschaft

a) „The National Security Strategy of the United States“

Unter diesem Titel wurde im September 2002 von der Regierung Bush ein Grundsatzpapier zur Außen- und Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten vorgelegt. Darin wurde die militärische und außenpolitische Vorherrschaft Amerikas festgeschrieben: Die USA würden es in Zukunft nicht mehr zulassen, dass ihre militärische Vorherrschaft von anderen Mächten gefährdet würde. Die USA würden sich nunmehr das Recht vorbehalten, Präventivschläge gegen feindliche Staaten oder terroristische Gruppen zu führen, die Massenvernichtungswaffen erzeugen. Und: Die USA würden in Zukunft ihre militärische und wirtschaftliche Stärke zur Förderung „freier und offener Gesellschaften“ einsetzen. Insgesamt wurde diese Politik bald als Bush-Doktrin bezeichnet, als „distinctly American internationalism“ qualifiziert. Dies bedeutet

wohl, dass die Amerikaner in Zukunft stets dann auf der internationalen Bühne agieren, wenn es ihren Interessen entspricht, sonst nicht.

Die Bush-Doktrin verwies Begriffe wie „containment“ oder „Abschreckung“, die in der Vergangenheit Grundzüge der US-Außenpolitik bestimmten, in die Geschichtsbücher. Auch die im internationalen Bereich drohenden Gefahren wurden neu definiert. So sah man die Gefährdung der eigenen Sicherheit in der Zukunft nicht mehr durch expandierende Staaten, sondern eher durch solche verursacht, die als „Aussteiger“ in der internationalen Gemeinschaft betrachtet werden. Jedenfalls wurde die Rüstung vorangetrieben, um allen möglichen Gefahren entgegentreten zu können und die internationale Diplomatie sollte dazu eingesetzt werden, den „Wettbewerb der Werte“ zu gewinnen.

Insgesamt wurde in der National Security Strategy klar festgehalten, dass amerikanische Interessen Vorrang haben und es dort keine Kompromisse gibt, wo diese Interessen gefährdet erscheinen. Grundsätzlich würden die USA in Zukunft aktiv, ja aggressiv auf der internationalen Bühne auftreten, „um ein Kräftegleichgewicht zu Gunsten der Freiheit“ zu fördern. Damit wurde eine Synthese von Idealismus und Realismus erreicht, der Einsatz der eigenen Macht zur Verwirklichung der eigenen Ideale und Interessen. Und weil Terroristen und „Schurkenstaaten“ heute die Möglichkeit haben, versteckt und aus dem Hinterhalt zu agieren, muss es auch möglich sein, ihnen durch Präventivschläge zuvorzukommen.

Damit enthält die neue amerikanische Sicherheitsdoktrin neben aktuellen Aspekten auch sehr grundsätzliche Neuerungen: Waren Souveränität, Gleichheit aller Staaten und die Nichteinmischung in die Angelegenheiten Dritter bisher feste Grundsätze, auf denen das geltende Völkerrecht aufbaut, so wurden diese durch die neue Bush-Doktrin sehr in Frage gestellt. Die Zukunft wird zeigen, wie weit auch die Praxis der internationalen Beziehungen durch die neuen amerikanischen Leitsätze geändert wird.

b) Eine Tradition des Unilateralismus

So sehr eine einseitige Vorgangsweise der USA immer wieder als etwas Besonderes dargestellt wird, die Vereinigten Staaten haben durchaus eine Tradition,

die Entwicklung der Welt aus ihrer Sicht zu analysieren und die eigene Politik entsprechend festzulegen. Diese Vorgangsweise wurde dann jeweils in Doktrinen der jeweiligen Präsidenten festgelegt: Als nach dem Zweiten Weltkrieg Griechenland Gefahr lief, ein Opfer der kommunistischen Machtergreifung zu werden und auch die Türkei aus dem westlichen Bündnis auszuscheren drohte, kam es zur Truman-Doktrin (1947). Darin erklärte Präsident Harry S. Truman, dass es die Politik der Vereinigten Staaten ist, „freie Völker zu unterstützen, die sich der Unterdrückung durch bewaffnete Minderheiten oder einem Druck von außen widersetzen“. Diese Doktrin wurde dann über die ursprünglich betroffene Region des östlichen Mittelmeers hinaus ausgedehnt. In der Eisenhower-Doktrin wiederum gaben die USA die Erklärung ab, dass sie im Nahen Osten immer dann intervenieren würden, wenn eine Regierung dies verlangt, die von einem kommunistischen Umsturz bedroht ist. Die Johnson-Doktrin (1965) stellte fest, der amerikanische Präsident könne die militärischen Streitkräfte seines Landes überall dort auf der westlichen Hemisphäre einsetzen, wo eine kommunistische Bedrohung festgestellt wurde. Diese Doktrin wurde verkündet, als Lyndon B. Johnson amerikanische Truppen in die Dominikanische Republik schickte.

Die Nixon-Doktrin (1969) wurde im Zusammenhang mit den amerikanischen Erfahrungen in Vietnam proklamiert und betraf ursprünglich die Länder der Dritten Welt und Ostasien. Demnach würden die USA in Zukunft – so diese Doktrin – die regionale Sicherheit und die „Eigenverantwortung“ der Nationen im Fernen Osten unterstützen, ohne dass amerikanische Truppen direkt eingesetzt würden. Konkret hieß dies, dass die Last der Kriegsführung bei künftigen Kriegen von den Armeen der betroffenen Länder selbst getragen werden müsste, die Amerikaner würden sich lediglich auf eine unterstützende Rolle beschränken.

Die Carter-Doktrin (1980) wiederum hielt fest, dass jeder Versuch der Sowjetunion, Kontrolle über den persischen Golf zu gewinnen, als ein Angriff auf die Lebensinteressen der Vereinigten Staaten betrachtet würde. Die Reagan-Doktrin (1986) schließlich kündigte an, die Vereinigten Staaten würden sich aktiv für die Verbreitung der Demokratie in der Welt engagieren. „Demokratische Revolutionen“ würden demnach in Zukunft humanitäre und militärische Unterstützung erhalten, wo immer sie stattfinden.

Diese verschiedenen, im Laufe der letzten Jahrzehnte von US-Präsidenten proklamierten Doktrinen zeigen zumindest zweierlei: Einmal, dass es Amerika immer wieder verstanden hat, sich neuen Herausforderungen zu stellen, aber auch, dass diese Hinwendung zu neuen Zielen oder neuen Methoden der Außenpolitik durchaus auch einseitig proklamiert und durchgesetzt wurde.

Dies war auch die amerikanische Politik nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Wurde der Regierung Bush seit ihrem Amtsantritt vorgeworfen, sie würde sich im internationalen Geschehen zu sehr mit einer Beobachterrolle begnügen, so änderte sich dies radikal nach diesen Anschlägen. Der amerikanische Präsident proklamierte umgehend den „Krieg gegen den Terrorismus“, militärische Aktionen folgten in Afghanistan und anderen Teilen der Welt. Wurde noch im Juli 2001 in der „New York Times“ in einem Leitartikel der Vorwurf erhoben, die Regierung Bush stünde international im Abseits, so zeigte gerade diese Regierung, dass sie sehr wohl entschlossen war, wenn notwendig auch allein zu handeln. Wurde Präsident Bush vorgeworfen, er würde sich über wichtige internationale Verträge und über die internationale Zusammenarbeit hinwegsetzen, so änderte sich diese Haltung auch nach dem 11. September 2001 nicht. Der Unilateralismus wurde eher verstärkt.

Schon in den Monaten zuvor hatte sich die Regierung in Washington gegen wesentliche, von der internationalen Gemeinschaft getragene Institutionen ausgesprochen, so gegen die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs, gegen die Ratifikation des Kyoto-Protokolls, gegen die Einhaltung des Raketen-Abwehrvertrags und für die Abschwächung eines Vertrages eingesetzt, der den Handel mit Handfeuerwaffen einschränken sollte. Darüber hinaus zogen sich die USA zurück, als es darum ging, die Bestimmungen über das Verbot von biologischen Waffen umzusetzen. Die Ratifizierung des 1996 verhandelten Atomtest-Vertrages und des 1993 mit Russland verhandelten Vertrags zur Reduzierung nuklearer Waffen wurde auf unbestimmte Zeiten verschoben.

Der Vorwurf der „New York Times“ ging nun dahin, dass Washington versuchen müsste, die internationale Ordnung durch den Ausbau des Völkerrechts zu beeinflussen und zu gestalten, und dass das nicht geht, wenn Amerika im Abseits steht. Zur selben Zeit wurde auch in den kanadischen Medien der Vorwurf erhoben, die Vereinigten Staaten würden, ohne Rücksicht auf die internationale Gemeinschaft, ihren eigenen Weg gehen. So schrieb die führende kanadische

Tageszeitung „The Globe and Mail“ unter der Überschrift „Bush Takes Unilateral Approach“: „Man hört geradezu, wie ein internationaler Vertrag nach dem anderen von George W. Bush zerrissen wird. Zunächst war es das Kyoto-Protokoll, dann wird es wohl der Raketenabwehrvertrag sein, eine wesentliche Grundlage der internationalen Rüstungskontrolle.“

Die Vorwürfe gegenüber den USA zielten jedenfalls darauf, dass sie „isolationistisch“ oder „unilateralistisch“ wären. Und auch der damalige kanadische Außenminister John Manley vertrat die Meinung, „Washington is acting alone“. Dies würde zu einer Konfrontation und zu einer größeren Unsicherheit nicht nur für die Amerikaner, sondern für die ganze Welt führen. Ähnliche Kritik kam von der „International Herald Tribune“, wo es hieß: „An American President who walks away from so many treaties might be one who wants to walk away from the world“ (1. August 2001).

Von offizieller amerikanischer Seite wurden diese Angriffe zurückgewiesen. Gleichzeitig leugnete man nicht, dass man viele Verträge als überholt ansah, da sie „aus einer anderen Zeit stammten“. In Zukunft sollte jede Abmachung für sich auf ihre Nützlichkeit hin überprüft werden. Der Direktor des Planungsstabes im US-Außenministerium, Richard Haass, erfand dafür die Bezeichnung „Multilateralismus à la carte“.

All das waren, und nur das sollte hier festgehalten werden, Kommentare zur Außenpolitik von Präsident Bush und seinem Team vor den Terrorangriffen am 11. September 2001. Im Gegensatz zu dem, was viele Kritiker schrieben, hatte Bush von Anfang an eine besondere Sicht von der Rolle seines Landes und seines Führungsanspruchs in der Weltpolitik: Amerika würde demnach die Spielregeln festlegen, und in das internationale Geschehen eingreifen oder auch nicht, wie immer es eben die Interessenlage der USA erforderte. Man stellte sich gegen Verträge, die den Handlungsspielraum des Militärs (Raketenabwehrvertrag), des amerikanischen Konsumenten (Kyoto) oder das Freizeitverhalten (Kontrolle von Handfeuerwaffen) beeinträchtigen könnten. Man war aber sehr wohl bereit, massiv vorzugehen, sobald es die eigene Sicherheit erforderte.

Natürlich kann in diesem Zusammenhang die Frage gestellt werden, ob und wie eine internationale Ordnung funktionieren kann, wenn die Regeln, die die Grundlage für diese Ordnung darstellen, von einer einzigen Supermacht beliebig

aufgehoben werden können. Die Schlussfolgerung kann dabei nur sein, dass die Amerikaner eben nicht so sehr an Vereinbarungen, sondern viel mehr an die eigene Macht und Stärke glauben. Machtpolitik blieb damit dort eine grundlegende Denkweise, wo amerikanische Interessen involviert waren.

3.1.5 Der US-Alleingang in der Weltpolitik

Wohl als eine Auswirkung der Terroranschläge wurde die US-Neigung verstärkt, die Weltpolitik im Alleingang zu meistern. Somit haben die Terroranschläge vom 11. September 2001 nicht zu einer grundsätzlich neuen Haltung der Regierung Bush geführt. Innerhalb der USA kam es zu einem Patriotismus, in der Außenpolitik wurden bestehende Trends noch verstärkt.

Verstärkt wurde das Bewusstsein, dass Amerika das Gute in der Welt repräsentiert und von den Kräften des Bösen angegriffen wird.

Noch etwas zeigte sich: Die Amerikaner empfanden die von den NATO-Alliierten angebotenen Unterstützung gar nicht als Hilfe, sondern eher als Bürde. Schon im Kosovo-Konflikt zeigten sich die unterschiedlichen politischen Auffassungen. So waren etwa die Griechen aufgrund der Zugehörigkeit zur selben Region den Serben historisch verbunden und den Franzosen wurde vorgeworfen, sie hätten immer wieder militärische Geheimnisse weitergegeben. Was auch tatsächlich geschah, die Amerikaner haben aus der Kosovo-Aktion eine Lehre mitgenommen: Es ist manchmal besser, allein oder mit einigen wenigen ganz engen, treuen Verbündeten vorzugehen als mit einer großen, eher heterogenen Allianz.

Als die Amerikaner dann nach den Terroranschlägen vom 11. September im Oktober 2001 terroristische Stellungen im Afghanistan angriffen, suchten sie sich ihre Verbündeten aus. Die hochgespielte Erklärung der NATO, wonach Artikel fünf des Bündnisses in Kraft treten würde und der Angriff auf das World Trade Center einen Angriff auf alle darstellte, verhallte. Tatsächlich wurden nur einige treue Verbündete eingeladen, den Krieg gegen den Terrorismus mitzutragen: Die Briten, die Kanadier und einige andere.

Die gegen die Terroristen eingesetzte Streitmacht war beeindruckend: Von Anfang an setzten die Amerikaner B-1, B-2 und B-52 Bomber ein, 25 auf Flugzeugträgern stationierte Flugzeuge und 50 Cruise Missiles, die von amerikanischen und britischen Kriegsschiffen und U-Booten abgeschossen wurden. Schon die B-2 Spirit-Bomber wirkten wie Erscheinungen aus einem Zukunftsfilm. Der Einsatz ihrer Waffen wurde von einem Global Positioning System (GPS) über Satelliten gesteuert. Der B-1 Lancer-Bomber wiederum war das Rückgrat der US-Langstreckenbomber und hielt einige Rekorde für Geschwindigkeit, Zerstörungskraft und Flugreichweite.

Dass der amerikanische Präsident George W. Bush vor diesem Einsatz gelobte „We will not waiver. We will not tire. We will not falter. And we will not fail. Peace and freedom will prevail“, erscheint selbstverständlich. Tatsächlich wurde aber demselben Präsidenten nur kurze Zeit vorher noch vorgeworfen, seine Außenpolitik wäre zu zurückhaltend, ja isolationistisch. Die Amerikaner zeigen eben immer wieder, dass sie selbst dann ihre volle militärische Stärke innerhalb kurzer Zeit entfalten können, wenn man glaubt, sie hätten sich in sich selber zurückgezogen.

Dieser Glaube ist offensichtlich zutiefst in der Überzeugung von der eigenen Sendung begründet. Wenn Präsident Bush feierlich verkündete: „Wer nicht für uns ist, ist gegen uns und steht auf der Seite der Terroristen“, dann spiegelt dies die tiefe Überzeugung wieder, dass er selber für das Gute kämpft. Außerdem sind die Amerikaner davon überzeugt, dass das, was gut für Amerika ist, auch gut für die Welt sein muss. Schon der Kalte Krieg wurde gegen „das Reich des Bösen“ geführt. Der Sieg in diesem Krieg – so die Meinung vieler Amerikaner – hat dann eben bewiesen, dass letztlich das Gute über das Böse siegt.

Diese Haltung rechtfertigt auch die Anwendung unterschiedlicher, ja selbst unerlaubter Mittel. Denn der Zweck heiligt eben die Mittel. So wurde in dem im November 2002 erschienenen Buch „Bush at War“ aufgezeigt, wie der amerikanische Geheimdienst Central Intelligence Agency (CIA) Millionen Dollar an Schmiergeldern unter den kriegerischen Stammesfürsten in Afghanistan verteilte, um sie für den Kampf gegen die Taliban zu gewinnen. Insgesamt hat die CIA 70 Millionen Dollar bar in Afghanistan ausbezahlt, was Präsident Bush, so das Buch, als „bargain“, also als ein Geschäft ansah.

Auch hier kann man wohl sagen, dass eine derartige Vorgangsweise nicht neu ist. Schon in der Vergangenheit war die CIA in den verschiedensten Geheimoperationen und versteckten Geschäften involviert. Die Attacken der Terroristen haben die amerikanische Führung aber offensichtlich auch darin bestärkt, dass alles gerechtfertigt ist, was zur Niederlage der Feinde beiträgt.

3.2 Realpolitik überall

Wenn die USA heute als einzige Supermacht in ihrer Außenpolitik einer patriotischen Realpolitik verpflichtet sind, so heißt das noch lange nicht, dass nicht auch in anderen Teilen der Welt Außenpolitik nach wie vor auf Machtpolitik aufbaut. Die Rüstungsausgaben, der internationale Waffenhandel und die zahlreichen Kriege zeugen davon genauso, wie die zahlreichen Beziehungen zwischen einzelnen Ländern, die dadurch geprägt sind, dass die Bemühungen, die eigene Macht auszuweiten, im Vordergrund stehen.

3.2.1 Kriege bestimmen weiterhin das Weltgeschehen

Nach einer Statistik der Vereinten Nationen waren zu Beginn des 21. Jahrhunderts mehr als ein Drittel der Länder Afrikas und Asiens und fast die Hälfte der Staaten des Nahen Ostens in bewaffnete Konflikte involviert. Selbst in zwei Ländern Europas und in fünf Staaten Lateinamerikas gab es bewaffnete Auseinandersetzungen.

Nach den Vereinigten Staaten führten Israel und Ägypten seit dem Zweiten Weltkrieg die meisten Kriege. Israel kämpfte nach dem Unabhängigkeitskrieg (1948) im Suez-Krieg (1956), im Sechs-Tage Krieg (1967), im „Stellungs-Krieg“ gegen Ägypten (1967 – 1970), im Yom Kippur Krieg (1973) und im Libanon (1982). Darüber hinaus kam es zweimal in einer „Intifada“ zu bewaffneten Auseinandersetzungen mit Palästinensern (1987 und 2001/2002). Ägypten wiederum kämpfte in fünf Kriegen gegen Israel und einmal gegen Jemen, beteiligte sich an drei internationalen Missionen und hatte einen Grenzzwischenfall mit Libyen. Pakistan wiederum führte drei Kriege mit Indien und einen mit Bangladesh, etc...

Auch die riesigen Summen, die jährlich für Waffenkäufe ausgegeben werden, sind wohl ein wesentliches Indiz dafür, dass viele Regierungen ihren politischen Bestrebungen mit Waffengewalt Nachdruck verleihen wollen. In dem von Steven D. Strauss 2002 herausgegebenen Band „World Conflicts“ werden als die größten Waffenexporteure die USA (18 Milliarden Dollar im Jahr), Russland (4,5 Milliarden Dollar) und Frankreich (vier Milliarden Dollar) angeführt. Selbst Polen, Deutschland sowie Tschechien und die Slowakei (gemeinsam) exportieren noch Waffen um eine Milliarde Dollar im Jahr. Die größten Importeure sind nach dieser Statistik Irak und Iran (je sechs Milliarden Dollar), Saudi Arabien (drei Milliarden Dollar) und Indien (drei Milliarden Dollar).

Strauss bringt auch eine sehr gute Zusammenfassung all jener bewaffneten Konflikte, die es in der Welt um die Jahrtausendwende gab und die, je nach Intensität, das Weltgeschehen und die Schlagzeilen bestimmen. Diese Aufzählung reicht von den Kriegen in West- und Zentralafrika über die Darstellung der Spannungen auf der Koreanischen Halbinsel sowie zwischen Indien und Pakistan, die religiösen und ethnischen Auseinandersetzungen in Indonesien, über die Konflikte am Balkan bis zu den Bürgerkriegen in Lateinamerika.

Diese Darstellung zeigt jedenfalls sehr klar, dass auch in einer Zeit, in der es keine direkten bewaffneten Konflikte zwischen Großmächten gibt, und trotz der „Pax Americana“, zahlreiche Auseinandersetzungen mit Waffengewalt geregelt werden.

3.2.2 Realpolitik auch in der Zukunft

Man kann also davon ausgehen, dass auch in der Zukunft zahlreiche Länder ihre Außenpolitik nach machtpolitischen Gesichtspunkten ausrichten. Der Kampf um mehr Macht wird wohl weiter wesentliche Bereiche des internationalen Geschehens bestimmen. Einige Wissenschaftler wie John J. Mearsheimer glauben, dass auch in den kommenden Jahrzehnten eine „realistische Betrachtungsweise“ der beste Schlüssel zum Verständnis der internationalen Beziehungen sein wird. Dieser Realismus würde in der Zukunft, so wie in den letzten Jahrzehnten, davon ausgehen, dass sich Staaten gegenseitig misstrauen und alles tun, um auf Kosten des anderen machtpolitische Vorteile zu erreichen.

Machtkämpfe in der Zukunft lassen sich durchaus ausmalen: Eine Szenerie wäre, dass die Vorherrschaft der USA, die ja auch in Westeuropa und in Ostasien je 100.000 Truppen stationiert haben, in Frage gestellt würde. Ein weiterer Grund für Spannungen könnte sein, dass ein Land innerhalb dieser beiden Regionen die Vorherrschaft anstrebt.

Schon im Jahre 1992 hat das amerikanische Verteidigungsministerium in einem Strategiepapier als „wesentliches Ziel“ festgelegt, alles zu tun, um eine Bedrohung der amerikanischen Vorherrschaft in der Zukunft zu verhindern. Die Bush-Doktrin vom November 2002 hat diese Zielsetzung bestätigt. Wo gibt es nun solche möglichen Bedrohungen? Zweifellos in Ostasien durch ein erstarkendes China. Im Jahre 2000 hatte China ein Bruttonationalprodukt (BNP) von 1,18 Billionen Dollar bei einer Bevölkerung von 1,4 Milliarden Menschen. Gleichzeitig unterhielt es eine Armee von 2,2 Millionen Mann mit 410 nuklearen Sprengköpfen. Japan hatte damals ein BNP von vier Billionen Dollar, eine Bevölkerung von 126 Millionen Menschen und eine Armee von 150.000 Soldaten. Dem gegenüber hatte Russland ein BNP von 0,33 Billionen Dollar, eine Bevölkerung von 147 Millionen und eine Armee von 350.000 Mann, die allerdings über 10.000 nukleare Sprengköpfe verfügte. Im Vergleich dazu hatten die USA damals ein BIP von 8,5 Billionen Dollar.

China hatte also um die Jahrtausendwende eine zehnmal größere Bevölkerung als Japan, allerdings nur ein Siebentel des BIP der USA. Russland war sowohl hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungskraft, als auch bevölkerungsmässig den anderen Mächten in Ostasien unterlegen, verfügte allerdings über ein erhebliches Arsenal an nuklearen Waffen. Würde es nun China gelingen, das Pro-Kopf-Einkommen seiner Bevölkerung auf jenes von Südkorea zu bringen, betrüge sein BIP 10,6 Billionen Dollar, bei einem Gleichziehen mit dem japanischen Pro-Kopf-Einkommen sogar 41 Billionen Dollar. Dies würde bedeuten, dass dann das chinesische Pro-Kopf-Einkommen ein Vielfaches von dem der USA betragen würde.

Nun ist kaum voraus zu sagen, wie sich die chinesische Wirtschaft in Zukunft entwickeln wird. Aber bei den riesigen Bevölkerungszahlen dieses Landes besteht jedenfalls die Möglichkeit, dass China einmal in der Zukunft sein wirtschaftliches und militärisches Potential ausbauen und einen Führungsanspruch

in der Region stellen könnte. Damit wären auch die Voraussetzungen für machtpolitische Auseinandersetzungen gegeben.

Im Vordergrund der außenpolitischen Konzeption Russlands wiederum, die im Juni 2000 von Präsident Vladimir Putin vorgestellt wurde, stehen die „Gewährleistung der Sicherheit Russlands“ sowie die Wahrung und Stärkung seiner Souveränität und territorialen Integrität. Gleichzeitig werden auch seine Autorität und seine Positionen in der internationalen Gemeinschaft „als Großmacht“ angesprochen, wobei auch der militärischen Stärke, neben anderen Faktoren, in den internationalen Beziehungen weiterhin eine maßgebliche Rolle eingeräumt wird.

Die „Tendenz zur Schaffung einer unipolaren Weltstruktur, in der die USA aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke dominieren“, wird im russischen Strategiepapier als eine neue Herausforderung und Gefahr angesehen. „Die Strategie unilateraler Aktionen kann die internationale Lage destabilisieren, Spannungen und Wettrüsten provozieren... und Zwiste verschärfen“, heißt es weiter.

Der russische Außenminister Igor Ivanoff setzt sich in seinem Buch „Die neue russische Diplomatie – Rückblick und Visionen“, immer wieder dafür ein, dass den nationalen Interessen seines Landes Rechnung getragen wird. Gleichzeitig wird betont, dass im Zusammenhang mit der außenpolitischen Strategie eine Militärdoktrin erarbeitet wurde, deren Ziel es ist, die außenpolitische Konzeption im Verteidigungsbereich umzusetzen.

So sehr also gar nicht daran gezweifelt werden soll, dass Russland, wie Ivanoff immer wieder betont – seinen Platz in der demokratischen Staatenwelt im Rahmen der internationalen Ordnung sucht, so ist es nur logisch, dass es dort zu Konflikten kommen kann und kommt, wo unterschiedliche nationale Interessen aufeinander treffen. Es wird also auch in der Zukunft für die Realpolitik ein weites Feld geben.

II. Teil: Das Wohlfahrtsdenken in den internationalen Beziehungen

1 Die neuen Ziele: Eine Außenpolitik im Dienst des Menschen

Die Darstellung der internationalen Entwicklung, vom Spanischen Erbfolgekrieg bis zur amerikanischen Vorherrschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat jedenfalls gezeigt, dass die Beziehungen zwischen den Staaten weitgehend den selben folgten: Das Ziel war stets die Erweiterung der Macht des eigenen Landes, Staatsräson und Realpolitik waren die tragenden Grundsätze.

So sehr diese Prinzipien für einen wesentlichen Teil der internationalen Beziehungen weiterhin Gültigkeit haben und haben werden, es gibt heute auch eine andere Legitimation für das außenpolitische Handeln: Die Förderung der Wohlfahrt der Bürger. So sehr die Erhaltung von Frieden und Sicherheit auch in Zukunft wesentliche Aufgaben der Diplomatie sein werden, so ist die internationale Zusammenarbeit heute auch ganz entscheidend darauf ausgerichtet, die Entwicklung zu fördern und die Umwelt zu schützen, die Rechte von Frauen, Kindern und benachteiligten Gruppen zu gewährleisten und die großen Herausforderungen in der Welt, von der Bekämpfung der Armut bis zur Beseitigung des Hungers, gemeinsam in Angriff zu nehmen.

1.1 Der Durchbruch der Volkssouveränität

Nach den furchtbaren Leiden der beiden Weltkriege und nachdem sich innerstaatlich das Prinzip des Wohlfahrtsstaates durchgesetzt hatte, wurde auch die Legitimität der internationalen Beziehungen, zumindest teilweise, auf eine neue Grundlage gestellt. Souveränität, und in vielen Fällen auch das Streben nach politischer Stärke, blieben zwar weiterhin wesentliche Faktoren, die Förderung der persönlichen Wohlfahrt der Bürger wurde aber zunehmend auch ein Ziel außenpolitischer Bestrebungen. Dies zeigte sich zunächst in den UN-Organisationen, die nach 1945 von der Generalversammlung der Vereinten

Nationen gegründet wurden und insbesondere wirtschaftliche und soziale Aufgaben übernahmen, wie: UN Conference on Trade and Development (UNCTAD); UN Children's Fund (UNICEF), UN High Commission for Refugees (UNHCR); UN Development Programme (UNDP), UN Environment Programme (UNEP), World Food Programme (WFP); UN Fund for Population Activities (UNFPA).

Während der letzten Jahre haben die Vereinten Nationen auf Großkonferenzen immer wieder Themen behandelt, die viele Menschen direkt berühren und eine Plattform für die entstehende "Transnational Civil Society" boten. Beispiele dafür sind die Umweltkonferenzen in Rio und Kyoto, die Konferenz über die Bevölkerungsentwicklung in Kairo oder die Frauenkonferenz von Peking sowie die Menschenrechtskonferenz in Wien.

Die wachsende Zahl von Non-Governmental Organisations (NGOs) steht im Einklang mit dieser Entwicklung: Gab es 1909 lediglich 176 NGOs, so war diese Zahl bis 1996 auf 5.500 gestiegen. Manche rechnen heute schon mit weit über 10.000 NGOs. Ihre Aktivitäten umfassen all jene Bereiche, wo man annimmt, dass eine internationale Zusammenarbeit eine Verbesserung der Lebensbedingungen erreichen könnte. Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International oder Human Rights Watch, Umweltschutzbewegungen wie der World Wildlife Fund und Greenpeace oder Frauenbewegungen sind gute Beispiele dafür, wie Themen auf nationaler und internationaler Ebene in gleicher Weise vertreten werden.

Gleichzeitig zeigen all diese Initiativen, dass ein wesentlicher Wandel hinsichtlich der Legitimität des außenpolitischen Handelns stattgefunden hat: Auch in der Außenpolitik steht nunmehr das Wohl der Bürger im Vordergrund. Dies gilt auch für die Akzeptanz von internationalen Gemeinschaften. So sehr etwa die formelle Beschlussfassung einzelner EU-Organen deren Politik bestimmt, ob die Einigung Europas letztlich akzeptiert wird, hängt entscheidend davon ab, wie weit sich Europas Bürger davon eine Verbesserung ihrer Lebensqualität erwarten.

Auch die von den Vereinten Nationen und anderen internationalen Gremien immer wieder erstellten Rangordnungen nehmen auf die neuen Gegebenheiten Rücksicht: Gab es früher lediglich die Einteilung in Großmächte und Kleinstaaten, wobei diese Einteilung vor allem auf der militärischen Stärke beruhte, so wird heute der Stellenwert eines Landes auch nach der Lebensqualität, dem Schutz der Umwelt, der Ausgewogenheit zwischen arm und reich oder danach

beurteilt, wie weit die Menschenrechte eingehalten werden. Der von den Vereinten Nationen jährlich erstellte Human Development Index ist dafür ein gutes Beispiel. Auch das internationale Engagement in diesen Bereichen bestimmt heute die Bedeutung eines Landes in der Welt. So haben sich Länder wie Kanada, Österreich oder Norwegen beim Aufbau des Human Security Network einen Namen gemacht.

1.2 Das weite Feld der humanitären Aktionen

Wie sehr humanitäre Ziele in den Vordergrund der internationalen Beziehungen getreten sind, zeigt das weite Betätigungsfeld der Vereinten Nationen. Dieses reicht von der Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene, den Kampf gegen Hunger und Unterernährung, der Unterstützung bei Naturkatastrophen bis zum Schutz von Zivilisten bei bewaffneten Konflikten. Entwicklungspolitik und Umweltschutz stellen eigene riesige Aufgabengebiete dar.

Eine gute Darstellung dieses weiten Feldes humanitärer Aktionen findet sich in dem Bericht, den der Generalsekretär der UNO der Generalversammlung Ende August 2002 vorgelegt hat. Folgende Themen stehen dabei im Vordergrund:

1.2.1 Flüchtlinge und Vertriebene

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen spricht von 50 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen, die wegen Naturkatastrophen oder wegen kriegerischen Auseinandersetzungen ihre bisherige Heimat verlassen mussten. Während es in Afghanistan, Angola, Sierra Leone und Sri Lanka aufgrund einer gewissen Beruhigung der Lage möglich war, 700.000 bisherige Flüchtlinge wieder zu integrieren, sind in Afrika, Asien, am Balkan und in Lateinamerika neue Krisengebiete entstanden.

In Mazedonien gelang es, 80 Prozent der 170.000 innerhalb des Landes Vertriebenen in ihre frühere Heimat zurückzubringen. Dasselbe konnte in Bosnien und Herzegowina sowie in Kroatien für 100.000 Menschen erreicht werden. Aber über 800.000 Menschen aus diesen Ländern konnten noch nicht nach Hause zurückkehren. Ende 2001 waren es 19,8 Millionen Flüchtlinge und Asylbewerber, die in den Betreuungsbereich des United Nations High Commissioner for Refugees

(UNHCR) fielen. Anlässlich des 50. Jahrestages der Genfer Flüchtlingskonvention wurde eine „Agenda for Protection“ ausgearbeitet, um Verbesserungen bei der Flüchtlingsbetreuung und einen besseren Aufteilungsschlüssel zu erreichen.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 führten dazu, dass viele Staaten Asylverfahren verschärfen. Da unter den Flüchtlingen etwa eine Million Kinder und Jugendliche sind, werden besondere Anstrengungen unternommen, um ihnen eine Schulbildung zu ermöglichen. Besondere Unterstützung wird auch jenen staatenlosen Frauen gewährt, die Heirats- oder Geburtsurkunden brauchen.

Insgesamt zeigt die enorme Zahl von Flüchtlingen, wie wichtig die internationale Zusammenarbeit in einem Bereich ist, dessen Probleme Grenzen und Nationen überschreiten. Um eine verbesserte Rückkehr von Flüchtlingen zu erreichen, arbeitet der UNHCR mit Entwicklungsorganisationen wie dem United Nations Development Programme (UNDP) oder dem United Nations Children Fund (UNICEF) sowie der Weltbank zusammen.

1.2.2 Überlebenshilfe

Im Rahmen des Welternährungsprogramms (WFP) wurden 2001 besondere Anstrengungen unternommen, um Afghanistan zu helfen, wo mehr als sechs Millionen Menschen versorgt wurden. Vor allem gelang es dort auch, 2,9 Millionen Kinder zurück in die Schule zu bringen. Insgesamt konzentrierte sich das WFP auf die ärmsten Länder der Welt, sowie auf jene Gebiete, die von Naturkatastrophen oder durch Kriege verwüstet wurden. Dadurch konnten 77 Millionen Menschen in 82 Ländern mit 4,2 Millionen Tonnen an Lebensmitteln versorgt werden.

In einigen Ländern war es möglich, aufgrund einer verbesserten politischen Lage die Lebensbedingungen zu erleichtern, so etwa in Angola. Dort konnte zu Beginn des Jahres 2002 immerhin 2,7 Millionen Menschen hinsichtlich Ernährung und Gesundheit geholfen werden. Auch in Sierra Leone war es Hilfsorganisationen möglich, manche Gebiete des Landes zum ersten Mal in zehn Jahren zu erreichen.

In anderen Regionen wiederum, wie in Liberia, wo 200.000 Menschen in Gegenden leben, die für Hilfsorganisationen nicht zugänglich sind, ist die Lage weiterhin sehr bedrückend. Sehr schwierig blieben die Verhältnisse auch in der Demokratischen Republik Kongo, wo in manchen Gegenden die Unterernährung, insbesondere bei Kindern, ein beängstigendes Ausmaß erreicht hat. Auch im Sudan hat sich die Lage wegen der internen Auseinandersetzungen verschlechtert und im Irak wurden weitere Anstrengungen unternommen, das Programm „Öl für Nahrungsmittel“ fortzuführen.

Der Bericht des Generalsekretärs fährt fort mit der Darstellung der Hilfe, die im Rahmen der United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) vier Millionen palästinensischen Flüchtlingen in den Bereichen Erziehung, Gesundheit und Soziales gewährt wird. Die dafür gewährte Hilfe beläuft sich auf mehr als 200 Millionen Dollar im Jahr. Im Sudan wiederum haben die Vereinten Nationen mitgeholfen, 3.500 Kinder-Soldaten ins Zivilleben zurückzuführen. Und in sechs afrikanischen Ländern, wo 13 Millionen Menschen Gefahr liefen, Opfer einer Hungerkatastrophe zu werden, haben die Food and Agricultural Organisation (FAO) und das World Food Programme (WFP) zusammengearbeitet, um das zu verhindern.

Da jährlich 200 Millionen Menschen durch Naturkatastrophen in Mitleidenschaft gezogen werden, haben die Vereinten Nationen auch in diesem Bereich einen Schwerpunkt gesetzt. Zusammen mit nationalen Regierungen wurden Anstrengungen unternommen, um Menschen, die Heim und Arbeitsplatz verloren haben, zu helfen. Einen besonderen Schwerpunkt stellte auch die Hilfe für die Zivilbevölkerung, die Opfer bewaffneter Konflikte wurde, dar. Dabei konzentrierte man sich auf Afghanistan, aber auch Angola, Kambodscha, Liberia und Mosambik erhielten eine entsprechende Unterstützung.

Im Bereich der Entwicklungspolitik geht es den Vereinten Nationen insbesondere um die Bekämpfung der Armut. Dabei gehen die Bemühungen einmal dahin, die notwendigen Nahrungsmittel sowie einen Mindeststandard an Gesundheitsvorsorge und Erziehung zu gewährleisten. Bei internationalen Konferenzen, wie etwa bei jener der Welthandelsorganisation (WTO) 2001 in Doha, wurde versucht, mehr Agrarinvestitionen in Entwicklungsländern, aber auch einen Zollabbau für Agrarprodukte aus diesen Ländern zu vereinbaren.

All diese Initiativen, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen in seinem Bericht aufgezeigt hat, beweisen eines sehr deutlich: Hilfe für Menschen auf der ganzen Welt ist ein wesentliches Ziel der internationalen Beziehungen geworden. So sehr sich Diplomatie nach wie vor mit Fragen der Sicherheit, mit Krieg und Frieden befasst, so ist die „humanitäre Dimension der Außenpolitik“ ein wesentliches Ziel der Diplomatie aller Länder und der Tätigkeit zahlreicher internationaler Organisationen geworden.

1.3 Der besondere Stellenwert der Menschenrechte

1.3.1 Menschenrechte – eine Kraft die bewegt und verändert

Menschenrechte umfassen eine ganze Reihe von Ansprüchen, die ein Mensch in einer modernen Gesellschaft in den verschiedensten Lebensbereichen hat, im täglichen Leben genauso wie im politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Bereich. Die Ansprüche reichen von der sozialen Sicherheit bis zur Gesundheit, von der Ausbildung bis zur Wahl des Lebensgefährten.

So sehr die Menschenrechte schon von der Amerikanischen und der Französischen Revolution proklamiert wurden, waren es vor allem Konventionen nach dem Zweiten Weltkrieg, die zu einer neuen internationalen rechtlichen Verankerung führten: 1945 wurde das internationale Militärtribunal von Nürnberg zur Aburteilung der Kriegsverbrecher errichtet; 1948 wurde die Konvention über die Verurteilung des Völkermordes beschlossen. Am 10. Dezember des selben Jahres wurde von den Vereinten Nationen die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ verabschiedet; 1950 kam es zur „Europäischen Konvention der Menschenrechte“, die vom Europarat verabschiedet wurde.

1958 wurde von den Vereinten Nationen eine Resolution über das Selbstbestimmungsrecht der Völker verabschiedet, 1960 eine Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an die Kolonialvölker. 1961 wurde Amnesty International gegründet, 1966 wurden von den Vereinten Nationen die Pakte über zivile und politische sowie wirtschaftliche und soziale Rechte verabschiedet; zwei Jahre später wurden Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit als nicht-verjährbar erklärt.

1973 erklärten die Vereinten Nationen die in Südafrika praktizierte Apartheid zum Verbrechen, das mit allen Mitteln bekämpft werden müsse. 1975 wurden die Schlussakte von Helsinki beschlossen, die im "Korb 3" einen umfassenden Menschenrechts-Katalog enthielten. Entscheidend war, dass die damaligen kommunistischen Regierungen des Ostblocks diese Schlussakte im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) mitbeschlossen. War das Ziel von kommunistischer Seite zunächst, durch diese Konferenz den territorialen Status quo in Europa zu bestätigen, so zeigte sich, dass von diesen Schlussakten auch eine neue Dynamik ausging: Menschenrechtsbewegungen in Osteuropa begannen, sich darauf zu berufen.

Ebenfalls im Rahmen der KSZE wurde 1989 in Wien eine Erklärung verabschiedet, in der insbesondere die religiösen Rechte sowie die kulturellen Rechte ethnischer Minderheiten hervorgehoben wurden. 1989 wurde eine Konvention über das „Recht des Kindes“ verabschiedet, im selben Jahr wurde im Rahmen der Konvention „Lomé IV“ die Einhaltung der Menschenrechte als Kriterium für die Gewährung von Entwicklungshilfe genannt.

1990 wurden in der Charta von Paris die Grundprinzipien für die neue Ordnung in Europa nach dem Zerfall des Kommunismus festgelegt. Dabei wurde gerade den Menschenrechten ein besonderer Stellenwert eingeräumt.

Eine zunehmende Rolle kam während der letzten Jahre der internationalen Überwachung von Wahlen zu, vor allem in Ländern, wo nach Jahren der Unterdrückung eine Chance für einen demokratischen Wandel bestand. So konnte ein Team von Wahlbeobachtern mitwirken, die Wahlen von 1987 in Südkorea und von 1990 in Bulgarien zu legitimieren. Andererseits wurde aufgezeigt, dass in Panama unter Noriega und auf den Philippinen unter Präsident Marcos Wahlschwindel betrieben wurde, womit diese Wahlen die internationale Akzeptanz verloren.

Somit zeigt sich, dass die Menschenrechte seit dem Zweiten Weltkrieg zu einer enormen Kraft geworden sind, die bewegt und verändert: Das Recht auf Selbstbestimmung und die Verwirklichung der Menschenrechte spielte bei der Auflösung der Kolonialreiche genauso eine Rolle wie im Kampf gegen die Apartheid oder die totalitären kommunistischen Regime. Dabei wurden zwei weitere Wesensmerkmale sichtbar: Einerseits wurden die Menschenrechte auf

immer weitere Bereiche ausgedehnt und vor allem eines: Die Menschenrechte blieben nicht mehr ausschließlich innere Angelegenheit eines Staates.

1.3.2 Ein Interventionsrecht zum Schutz der Menschenrechte

Zu den großen Fragen, die die Staatenwelt heute teilt, gehört wohl jene, ob es ein Interventionsrecht zum Schutz der Menschenrechte gibt.

Immerhin legt das, immer noch gültige, Prinzip der Souveränität fest, dass ein Staat auf seinem Territorium die höchste Gewalt ausüben kann und das Recht hat, Einmischungen von außen in die inneren Angelegenheiten abzuwehren. Menschenrechte könnten damit, auch wenn sie als international gültige Grundsätze aufgestellt wurden, von Staaten unter Berufung auf ihre Souveränität zurückgewiesen werden.

Die Entwicklung in den einzelnen Regionen der Welt ist noch sehr unterschiedlich. In Europa wurde schon mit der Errichtung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Bürgern das Recht eingeräumt, über die nationale Jurisdiktion hinauszugehen. Das bedeutete einen ganz entscheidenden Bruch mit der jahrhundertlangen Tradition, wonach jeder Staat in seinem Bereich die alleinige Gesetzgebung und Rechtsprechung ausüben konnte. Außerdem hat sich gezeigt, dass das Engagement von NGOs wie Amnesty International, der Human Rights League oder der Internationalen Juristenkommission Erfolge erzielen kann, auch wenn einige Staaten, vor allem Diktaturen, jede Intervention von außen gerade in Menschenrechtsfragen prinzipiell ablehnen.

Insgesamt setzt sich wohl immer mehr die Meinung durch, ein Staat, der innerhalb der internationalen Gemeinschaft Legitimität beanspruchen will, müsse seinen Bürgern gewisse Grundrechte einräumen. In diesem Sinne wurden auch von den Vereinten Nationen einige Resolutionen verabschiedet, die das Recht auf Intervention aus Gründen der Menschlichkeit einräumen: 1988, anlässlich der Erdbebenkatastrophe in Armenien, wurde die Resolution betreffend den humanitären Beistand bei Naturkatastrophen oder ähnlichen Situationen verabschiedet; 1991 beschloss die UNO "Safe Havens" für die Kurden im Irak. Damit wurde vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ein ganz entscheidender Schritt gesetzt, indem einem Staat untersagt wurde, seine eigenen Bürger

menschenunwürdig zu behandeln. Auch in Somalia und Bosnien kam es zu Interventionen zum Schutz der Menschenrechte; 1993 wurde von den Vereinten Nationen ein Tribunal zur Aburteilung der Verbrechen gegen die Menschlichkeit im früheren Jugoslawien eingesetzt. 1999 erfolgten die NATO-Angriffe gegen Serbien unter Berufung auf das Interventionsrecht zum Schutz der Menschenrechte und zur Verhinderung von ethnischen Säuberungen.

Damit ist eines klar: Wenn auch die Kriterien für eine Intervention aus Gründen der Menschlichkeit noch sehr vage sind und politisch und damit eher willkürlich festgelegt werden, es wurde ein jahrhundertealtes Prinzip, wonach ein Staat innerhalb seiner Grenzen beliebig schalten und walten könne, in seinen Grundfesten erschüttert.

1.3.3 Internationale Gerichtsbarkeit bei Menschenrechtsverletzungen

Während der letzten Jahrzehnte wurden zahlreiche Konventionen zum Schutz der Menschenrechte unterzeichnet: Eine „Allgemeine Erklärung zum Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ (1966); „gegen Sklaverei und Zwangsarbeit“ (1953); „gegen Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ (1948); „gegen rassische Diskriminierung“; „gegen die Folter“ (1984); „für die Rechte der Frauen“ (1957) und „die Flüchtlinge“ (1967), sowie „gegen den Menschenhandel“ (1949).

Die längste Zeit galt allerdings der Grundsatz, dass kein Staat über einen anderen richten dürfe, uneingeschränkt. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in Nürnberg und Tokio Verbrechen gegen den Frieden, gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen durch Militärgerichtshöfe abgeurteilt. In Westeuropa unterwarfen sich Staaten freiwillig einer übernationalen Gerichtsbarkeit. Das waren aber die längste Zeit eher die Ausnahmen.

Erst 1993 errichteten die Vereinten Nationen einen Internationalen Gerichtshof zur Aburteilung von Verbrechen, die gegen die Menschlichkeit in Ex-Jugoslawien begangen wurden, 1994 einen analogen Gerichtshof, um den Völkermord in Ruanda zu ahnden.

Dass es dazu gekommen ist, ist nicht zuletzt der Berichterstattung der Medien zuzuschreiben. Wenn täglich Grausamkeiten von Gemetzeln, Zerstörungen und Plünderungen, von ethnischen Säuberungen und willkürlichen Ermordungen ins Wohnzimmer übertragen werden, entsteht ein starker Druck, dagegen etwas zu unternehmen. Dass das Vorgehen der internationalen Gemeinschaft dabei politisch motiviert und eher uneinheitlich ist, bleibt eine Tatsache. So wurde der Kosovo zu einem internationalen Anliegen erklärt, während Tschetschenien als innere Angelegenheit Russlands gilt.

Auch die Entscheidung der Richter des britischen Oberhauses, dass Augusto Pinochet, wenn auch ehemaliges Staatsoberhaupt, keine Immunität vor Strafverfolgung genießt, kann wohl kaum als ein für alle Zukunft gültiger Präzedenzfall gewertet werden. Denn kurz nach Pinochet kam der frühere tansanische Diktator Julius Nyerere nach London, ebenfalls um ärztlich behandelt zu werden. Obwohl, wie die „Financial Times“ feststellte, wegen der katastrophalen Wirtschaftspolitik Nyereres Zehntausende seiner Landsleute den Hungertod starben, wurde er von den offiziellen britischen Stellen mit allen Ehren eines älteren Staatsmannes empfangen.

Das Vorgehen in Menschenrechtsfragen ist also immer noch stark politisch motiviert. Es ist zu erwarten, dass der künftige Ständige Internationale Strafgerichtshof zu einer einheitlichen Rechtsprechung finden wird. Dennoch wurde schon ein gewaltiger Schritt gesetzt, um jene internationale Ordnung zu überwinden, die lange Zeit gegolten hat, wonach eine Regierung beliebig über ihre Untertanen verfügen konnte. Die verstärkte internationale Verflechtung, die neuen Technologien, die immer größere Grausamkeiten und Verwüstungen ermöglichten, vor allem aber auch die direkte Übermittlung dieses Geschehens durch die modernen Medien, haben dazu geführt, dass die Ahndung von Menschenrechten eine wesentliche Legitimation im Bereich der Internationalen Beziehungen wurde.

1.4 Sicherheit durch Zusammenarbeit

Fragen der nationalen Sicherheit, der nationalen Ökonomie und andere Aufgaben von nationalem Interesse fielen durch Jahrhunderte in den ureigensten Aufgabenbereich eines jeden Staates. Heute stellt sich die Frage, ob angesichts der

Globalisierung, der riesigen Waffenarsenale und der neuen internationalen Herausforderungen dies immer noch der Fall ist.

Lange Zeit wurde die Gleichung, dass nationale Unabhängigkeit gleichzeitig Friede und Wohlfahrt bedeutet, als gegeben angenommen. Das nationale Interesse galt dann als am besten gewährleistet, wenn der eigene Staat darüber befand. Im und durch den eigenen Staat galten auch die Interessen der Bürger als am besten geschützt. Der Staat leitete seine Legitimität gerade davon ab, dass er seinen Bürgern Schutz und Sicherheit bot, nach innen und nach außen.

Zweifellos kommt dem Nationalstaat auch heute noch eine entscheidende Bedeutung zu, in Sicherheitsfragen genauso wie in anderen Bereichen. Mit den gewaltigen Veränderungen, die während der letzten Jahre im militärischen Bereich, in der Hochtechnologie, in der Wirtschaft und in der Kommunikation stattgefunden haben, ist wohl die Frage berechtigt, welche Sicherheit für einen Staat, für einen Bürger, durch internationale Zusammenarbeit erreicht werden kann, ja ob nicht gerade darin in der Zukunft eine besondere Legitimität der internationalen Beziehungen begründet ist.

Oben wurde aufgezeigt, wie im Rahmen der Sicherheitssysteme, die jeweils nach größeren Kriegen entstanden sind, Entscheidungen über Krieg und Frieden doch immer einzelnen Staaten vorbehalten waren. Nunmehr gilt es darzustellen, in welcher Weise sich dieses System grundlegend geändert hat.

1.4.1 Von der nationalen zur regionalen Sicherheit

Was sind nun die neuen Gegebenheiten im Bereich der Sicherheit, etwa am Beispiel Westeuropas?

Im Vergleich zu den vergangenen Epochen haben die Staaten Westeuropas drei wesentliche Funktionen verloren: Angesichts der gewaltigen Kosten moderner Waffen- und der damit verbundenen Informationssysteme, manche Kampfflugzeuge kosten bereits 100 Millionen Dollar pro Stück, ist kein westeuropäischer Staat mehr in der Lage, seine Rüstung so auf- und auszubauen, dass sein Territorium unangreifbar wäre. Tatsächlich wird auch die Zusammenarbeit gerade im Rüstungsbereich ausgebaut. Was wohl noch

entscheidender ist: Der Einsatz von militärischer Macht zur Durchsetzung der eigenen Außenpolitik ist in Westeuropa denkunmöglich geworden. Sollte ein Staat dennoch einen anderen mit militärischen Mitteln bedrohen, so kann dies wohl nicht mehr als eine westeuropäische Vorgangsweise bezeichnet werden. Hier besteht also bereits eine große Diskrepanz zwischen der Theorie der nationalen Souveränität und den tatsächlichen Gegebenheiten. Und: Innerhalb der NATO, zu der die meisten westeuropäischen Staaten gehören, ist seit ihrer Gründung im Jahre 1949 eine Friedenszone entstanden.

So sehr also die Entscheidungen über die Sicherheit eines Landes weiter in nationalstaatlichen Gremien getroffen werden, so spricht doch sehr viel dafür, dass unter den nunmehrigen Gegebenheiten die Gewährleistung der Sicherheit selbst am besten im regionalen Rahmen erfolgt. Denn die entscheidende Frage lautet: In welchem Rahmen und unter welchen Gegebenheiten können die Werte und Bedürfnisse einer Gemeinschaft und deren Bürger am besten sichergestellt werden?

Da nun die Europäische Union in der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit große Fortschritte erzielt hat, liegt der Gedanke auf der Hand, auch die militärische Zusammenarbeit voranzutreiben. Das Streben nach einer eigenen „europäischen Verteidigungs-Identität“ wäre damit eine Ergänzung des seit dem Zweiten Weltkrieg vollzogenen Einigungsprozesses.

Dabei sind allerdings einige, nicht unwesentliche, Fragen ungeklärt: Wo in Europa, außer auf dem Balkan, soll eine europäische Streitmacht eingesetzt werden? Und auf dem Balkan sind die Amerikaner ohnehin schon engagiert. Ist ein eigenständiges europäisches Engagement außerhalb Europas ohne die Amerikaner möglich? Könnten die Europäer allein, etwa im Kaukasus, im Nahen Osten oder in Afrika Einsätze durchführen? Wohl kaum. Denn wie die bisherigen militärischen Aktionen gezeigt haben, unterscheidet sich die europäische Sicherheitspolitik von der amerikanischen in doppelter Hinsicht ganz entscheidend: Den Amerikanern stehen ganz andere Mittel für militärische Einsätze zur Verfügung, sowohl operationell, als auch logistisch. Und: Für die Amerikaner ist der Einsatz militärischer Mittel nach wie vor ein Teil ihrer Außenpolitik, für die Westeuropäer nicht mehr.

Offen ist dabei die Frage, wie weit, auch bei einer Entwicklung hin zu einer gemeinsamen europäischen Verteidigung, nationale Eigeninitiativen weiter möglich bleiben: Etwa französische Einsätze in Afrika, ein eigenständiger britischer Schulterschluss mit den Amerikanern, wie etwa im Irak, oder wie weit ein wieder erstarktes Deutschland auch eigene Interessen verfolgen könnte.

So sehr also wesentliche Indikatoren darauf hinweisen, dass die Sicherheitsinteressen eines Landes in Zukunft am besten im regionalen, und nicht mehr ausschließlich im nationalen Rahmen gewährleistet werden, so ist noch nicht ganz klar, welches Gebiet dieser regionale Rahmen für einen west- bzw. mitteleuropäischen Staat einschließen soll: Soll es ausschließlich um ein europäisches Sicherheitskonzept gehen oder sollten die Amerikaner miteingebunden werden; und wenn ja, in welchem Ausmaß? Eine neue Legitimität der internationalen Beziehungen durch Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich ist aber schon jetzt gegeben.

1.4.2 Neue Gefahren und Herausforderungen

So sehr der militärische Aspekt immer ein ganz entscheidender Teil jeder Sicherheitspolitik war und ist, so gibt es heute und in Zukunft eine Reihe von anderen Gefahren, die die Menschen bedrohen und denen nur durch internationale Zusammenarbeit wirkungsvoll begegnet werden kann: Umweltprobleme, Terrorismus und organisierte Kriminalität, Seuchen und Drogen. Da eine Lösung dieser Probleme auf nationalstaatlicher Ebene allein nicht mehr möglich ist, ist auch in diesem Bereich eine zusätzliche Legitimität für eine internationale Zusammenarbeit entstanden.

Dass die Umweltverschmutzung vor nationalen Grenzen nicht halt macht und dass die Abholzung der Regenwälder, der Treibhauseffekt, die Verdünnung der Ozonschicht weltweite Auswirkungen haben, wurde schon auf vielen internationalen Konferenzen behandelt. Da die Diskrepanz zwischen der Rhetorik einerseits bzw. der Umsetzung gefasster Beschlüsse andererseits nicht unerheblich ist, stellt sich die Frage, was tatsächlich getan wird. Das Vertrauen in die internationale Zusammenarbeit kann allerdings nur dort gestärkt werden, wo tatsächlich Erfolge erzielt werden. Dabei wird auch die grundsätzliche Problematik deutlich, wie nämlich internationale Programme bei der Vielzahl unterschiedlicher

nationaler Interessen auch umgesetzt werden können. Die Legitimität der internationalen Beziehungen hängt jedenfalls in einem entscheidenden Ausmaß davon ab, wie weit dies gelingt.

Walter Laqueur führt in seinem Buch „The Age of Terrorism“ 87 Terrororganisationen an, die von Al Amal (Hoffnung des Islam) im Libanon bis zur Frente Urbana Zapatista in Mexiko reichen. Viele dieser Gruppen haben nationale Wurzeln, die meisten aber auch internationale Verbindungen. Gerade in einer globalen Mediengesellschaft finden jene ein großes Echo, die mit Gewaltakten Angst und Schrecken verbreiten. Dass auch Staaten terroristische Gruppen immer wieder unterstützen, macht eine internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung besonders notwendig.

Der Zusammenhang zwischen Terrorismus, organisierter internationaler Kriminalität und Guerilla-Bewegungen wird dadurch deutlich, dass mit dem Narkoterrorismus-Gruppen entstanden sind, die ihre Aktivitäten über den Drogenanbau finanzieren. Auf diese Weise agieren etwa die Fuerza Armada Revolucionaria in Kolumbien oder der „Leuchtende Pfad“ in Peru. 4.600 Tonnen Opium wurden 1999 allein in Afghanistan produziert, dreimal mehr als im Rest der Welt zusammengenommen. Über eine Million Lateinamerikaner arbeiten in der Drogenindustrie. Insgesamt erreichte der illegale weltweite Drogeumsatz in den 90er Jahren einen Wert von 500 Milliarden Dollar jährlich, die Gewinne dabei übersteigen jene des Ölhandels.

Die Zahl der regelmäßigen Kokainkonsumenten wird in den USA auf sechs Millionen geschätzt; steigende Gesundheitskosten, höhere Unfallraten, Drogenkriminalität und verminderte Arbeitsfähigkeit verursachen allein in diesem Land jährliche Kosten von ca. 100 Milliarden Dollar.

In den Entwicklungsländern, die Drogen produzieren, schafft der Drogenanbau Einkommen, die ein Vielfaches über denen des Anbaus legaler Produkte wie Kaffee, Kakao oder Bananen liegen. Dies gilt insbesondere für jene ländlichen Gebiete, die wirtschaftlich darnieder liegen. Die langfristigen sozioökonomischen Kosten sind aber bei den Produzenten von Drogen letztlich genauso hoch wie bei den Konsumenten. Obwohl aber schon mehrmals dem illegalen Drogenhandel der Krieg erklärt wurde - bereits Präsident Ronald Reagan sprach Anfang der 80er Jahre von einer Gefährdung der nationalen Sicherheit der USA - ist der Drogenkonsum weiter angestiegen. Offensichtlich muss die

internationale Zusammenarbeit dahingehend verstärkt werden, dass nicht nur die im Drogengeschäft involvierten kriminellen Organisationen bekämpft, sondern auch jene sozialen Bedingungen verbessert werden, die mit Drogenproduktion bzw. Drogenkonsum in Zusammenhang stehen.

Neue Herausforderungen und Gefahren, denen nur international wirkungsvoll entgegengetreten werden kann, gibt es auch im Gesundheitsbereich, von neuen Krankheiten bis zum Schutz der Nahrungsmittel. Wenn Gesundheitsfragen schon in der Vergangenheit eine internationale Zusammenarbeit notwendig gemacht haben, so sind nunmehr neue Dimensionen entstanden, wie die weltweite AIDS-Epidemie zeigt. Durch die modernen Agro-Industrien wirken sich Lebensmittelvergiftungen ganz anders aus, als bei einer Struktur von bäuerlichen Kleinbetrieben und der ganze Fragenkomplex der Gen- und Biotechnik muss ohnehin international erst ausdiskutiert werden.

Damit sind im Bereich der internationalen Beziehungen nicht nur eine Reihe neuer Herausforderungen entstanden, die Legitimität dieser Beziehungen wird in Zukunft ganz entscheidend davon abhängen, wie weit die gegebenen Probleme von den Außenministerien, Diplomaten und internationalen Organisationen im Sinne der betroffenen Menschen gelöst werden können. Waren die auswärtigen Beziehungen durch Jahrhunderte hindurch ein „domaine réservé“ des Staatsoberhauptes, so geht es nunmehr darum, auch bei internationalen Fragen Lösungen zu finden, die von den Bürgern akzeptiert werden. Im folgenden wird daher aufgezeigt, wie versucht wird, im Rahmen von Großkonferenzen für all diese Fragen ein Problembewusstsein zu schaffen und, wenn möglich, auch Lösungen zu finden.

2 Neue Mittel in den internationalen Beziehungen: Legitimation durch Großkonferenzen

Wenn ein wesentliches neues Ziel der internationalen Politik darin besteht, weltweit menschliches Leid zu mildern, ja eine Wohlfahrtsgesellschaft zu verwirklichen, dann kann als entsprechendes neues Instrument zur Erreichung dieses Zieles die Durchführung von Großkonferenzen genannt werden. Ging es bei

den klassischen diplomatischen Konferenzen darum, über Krieg und Frieden, über die neue Verteilung von Territorien und Herrschaftsansprüchen zu entscheiden, so haben die Großkonferenzen des Medienzeitalters eine andere Aufgabe: Durch die demonstrative Zusammenkunft von Delegierten zahlreicher Staaten, der Zivilgesellschaft oder von Interessenvereinigungen soll die „Aufmerksamkeit der Welt“ auf bestimmte Probleme und, wenn möglich, auch auf Lösungsvorschläge gelenkt werden. So gab es in den 90er Jahren Großkonferenzen zu den verschiedensten Themen der Entwicklungspolitik, des Umweltschutzes, zur Gleichbehandlung der Frauen und der Kinder, zu Bevölkerungswachstum und zur Bildungspolitik.

War die Verwirklichung des Modells eines Wohlfahrtsstaates zunächst die tragende Idee einiger Länder in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg, so hat sich später auch in der internationalen Gemeinschaft der Gedanke durchgesetzt, dass es soziale Grundrechte gibt.

Hier soll insbesondere dargestellt werden, welche Herausforderungen sich bei der Verwirklichung dieser sozialen Grundrechte stellen, in welchem Ausmaß Großkonferenzen die gegebene Problemlage ansprachen und welche Ergebnisse sie bewirkten.

2.1 Der Kampf gegen Armut – Hunger – AIDS

2.1.1 Die Herausforderungen

a) Armut

Die Weltbank hat ein einfaches Kriterium dafür aufgestellt, wer in der Welt als absolut arm angesehen werden muss: Wer weniger als einen US-Dollar am Tag zur Verfügung hat (nach der Kaufkraftparität des Jahres 1993). Das sind 1,2 Milliarden Menschen, ein Fünftel der gesamten Menschheit bzw. jeder vierte in den Entwicklungsländern. 2,8 Milliarden Menschen müssen mit zwei Dollars am Tag auskommen.

Weitere Zahlen ergänzen das Bild der Armut: 70 Prozent der Betroffenen sind Frauen; zwei Millionen Kinder sterben jährlich an Krankheiten,

die mit etwas Geld leicht verhindert werden könnten; 1,3 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser; 120 Millionen sind arbeitslos; 80 Millionen Kinder haben keine Volksschulerziehung und der Schuldenstand der Entwicklungsländer betrug 1995 bereits 1,9 Billionen US-Dollar (also etwa ein Viertel des BIP der USA).

Alle diese Zahlen sind ein Ausdruck menschlicher Schicksale, wobei es um viel mehr als um Geld geht: Es geht um Männer und Frauen die hungern, um Kinder, die nie die Möglichkeit haben, lesen und schreiben zu lernen oder um Kranke, die keine entsprechende Pflege haben. Es geht also nicht nur darum, dass Menschen die notwendige wirtschaftliche Grundlage für ihr Leben fehlt, es mangelt oft auch am sozialen, kulturellen und politischen Umfeld.

Dabei gibt es große regionale Unterschiede: Die meisten Armen leben in Asien; ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung ist aber in Afrika am höchsten, wo er in manchen Ländern südlich der Sahara 80 Prozent erreicht.

Insgesamt hat die Weltbank folgende regionale Verteilung jener Menschen festgestellt, die mit weniger als einem Dollar am Tag leben müssen.

Zahl der Personen, die mit weniger als einem US-Dollar am Tag leben:

In Millionen

	1987	2000
Ostasien und Pazifik (ohne China)	114,1	65,1
China	303,4	213,2
Osteuropa und Zentralasien	1,1	24
Lateinamerika und Karibik	63,7	78,2
Naher Osten und Nordafrika	9,3	5,5
Südasien	474,4	522
Südliches Afrika	217,2	290
Insgesamt	1183,2	1198,0

In einigen Regionen, wie etwa in Ostasien, besonders aber in China, hat sich die Lage verbessert, in anderen, wie im südlichen Afrika oder in Osteuropa verschlechtert. Insgesamt ist die Zahl der Armen weniger gestiegen als jene der Weltbevölkerung.

Wie ungleich die Einkommensverteilung ist, zeigen folgende Zahlen: Die wohlhabendsten 20 Prozent in der Welt beziehen mehr als 85 Prozent des globalen Einkommens, während 80 Prozent mit den restlichen 15 Prozent des Einkommens auskommen müssen. Die ärmsten 20 Prozent, immerhin 1,2 Milliarden Menschen, erhielten nur ein Prozent des Welteinkommens. Dagegen verfügt das reichste ein Prozent über so viel Einkommen, wie jene 3.420 Millionen Menschen, die die mittleren und unteren Ränge besetzen. Die Situation wird aber noch komplizierter, wenn man weiß, dass es auch innerhalb der „reichen Länder“ Armut gibt und in den Ländern West-Europas und Nordamerikas nach nationalen Statistiken regelmäßig zwischen zehn und 15 Prozent der eigenen Bevölkerung als „arm“ eingestuft werden. Gleichzeitig gibt es in den Entwicklungsländern Personen, die über unermesslichen Reichtum verfügen, nicht zuletzt einige aus dem politischen Establishment.

Hier soll vor allem eines festgehalten werden: Lebensqualität, Armut und Armutsbekämpfung sind Themen der internationalen Politik geworden. Dies kommt auch im Human Development Index (HDI) zum Ausdruck, der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) jährlich herausgegeben wird. Dabei werden in jedem Land der Welt drei Faktoren gemessen und miteinander verglichen: Die Lebenserwartung bei der Geburt; der Stand der Erziehung, gemessen am Alphabetisierungsgrad der Erwachsenen und an der Schuldauer; sowie die Kaufkraft pro Kopf der Bevölkerung. Dadurch entsteht eine andere Rangfolge, als würden nur die Einkommen bewertet: Jene Länder, die ihr Erziehungssystem ausgebaut haben, wie Polen oder China, schneiden dabei wesentlich besser ab als Öl-Scheichtümer, wo etwa Frauen nicht die entsprechenden Bildungsmöglichkeiten haben. Während der letzten Jahre wurde der HDI regelmäßig von Kanada und den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten angeführt, während afrikanische Länder das Schlusslicht bilden.

b) Hunger

Die Welternährungsorganisation (FAO) sprach in ihrem „Sixth World Food Survey“, herausgegeben 1996 davon, dass es in den Entwicklungsländern 800 Millionen Menschen gibt, die nicht genug zum Essen haben. Vor einer Generation waren es noch 900 Millionen, obwohl damals weniger Menschen auf der Erde lebten.

Die größten Fortschritte wurden in China und Südostasien erzielt, wo der Prozentsatz der Hungernden von 41 Prozent auf 16 Prozent der Gesamtbevölkerung fiel, also von 476 Millionen auf 269 Millionen. In Südasien, Lateinamerika und in der Karibik stieg die Zahl der Hungernden leicht, während es in Afrika sogar zu einem dramatischen Anstieg kam, nämlich von 103 Millionen auf 215 Millionen.

Die Situation ist also nach wie vor dramatisch. Nach manchen Berechnungen sterben heute in 64 Ländern täglich 40.000 Menschen an Hunger oder dessen Folgen, also in zwei Jahren mehr als durch die beiden Weltkriege.

Nun gibt es einen Streit darüber, ob und wie weit ein Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Bevölkerung und einer dadurch ausgelösten Hungerkatastrophe besteht, seit Thomas Robert Malthus 1798 sein „Essay on the Principle of Population“ veröffentlichte. Darin stellte er einen Zusammenhang zwischen dem Bevölkerungswachstum und der zur Verfügung stehenden Menge an Nahrungsmitteln her. Demnach zeigt das Bevölkerungswachstum die natürliche Tendenz, stärker zu steigen als die Erzeugung von Nahrungsmitteln. Damit entfallen auf jeden einzelnen immer geringere Mengen an Nahrungsmitteln, bis es zu Mangelsituationen, ja Hungerkatastrophen kommt. Dies wiederum, so Malthus, führt zu einer Verringerung der Bevölkerungszahl, die dann eben so weit geht, bis ein jeder wieder genug zu essen bekommt. Nach dieser Theorie wird die Bevölkerungsexplosion als ein wesentlicher Grund für Hunger in der Welt angesehen, „natürliche Grenzen“ des Bevölkerungswachstums werden anerkannt.

Tatsächlich kam es während der letzten Jahrzehnte weltweit zu einer dramatischen Bevölkerungsexplosion: 1825 lebten auf der Welt eine Milliarde Menschen. Diese Zahl verdoppelte sich während der folgenden hundert Jahre. Von 1925 bis 1976 kam es zu einer weiteren Verdoppelung auf vier Milliarden. Um das Jahr 2000 wurde die Sechs-Milliarden-Marke erreicht. Bis 2025 könnte die Weltbevölkerung acht Milliarden ausmachen, 2050 dann zehn Milliarden. Wenn es zu keiner Verlangsamung des Bevölkerungswachstums kommt, könnten in hundert Jahren bis zu 23 Milliarden Menschen die Erde bevölkern.

Von 1950 bis 1955 stieg die Weltbevölkerung jährlich um 47 Millionen, von 1985 bis 1990 um 88 Millionen, also um das 11-fache der Einwohnerzahl

Österreichs. Nur: Dieses Wachstum war äußerst ungleich verteilt: 1950 machte die Bevölkerung Afrikas die Hälfte von der Europas aus, 1985 kam es zu einem Gleichstand bei 480 Millionen Menschen und bis 2025 könnte die Bevölkerungszahl Afrikas dreimal so groß sein wie jene Europas, 1,58 Milliarden gegenüber 512 Millionen.

Die Hälfte des Zuwachses der Weltbevölkerung ereignet sich in nur sieben Ländern: Bangladesch, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Nigeria und Pakistan. Wie sich die Bevölkerungsentwicklung in einzelnen Ländern abgespielt hat bzw. bis 2030 darstellen könnte, zeigt folgende Statistik.

Bevölkerungswachstum zwischen 1950 und 1990 bzw. Vorschau bis 2030 in den bevölkerungsreichsten Ländern:

Land	Bevölkerung (in Millionen)		
	1950	1990	2030
Bangladesch	46	114	243
Brasilien	53	153	252
China	563	1.134	1.624
Ägypten	21	54	111
Äthiopien und Eritrea	21	51	157
Indien	369	853	1.443
Indonesien	83	189	307
Iran	16	57	183
Mexiko	28	85	150
Nigeria	32	87	278
Pakistan	39	115	312
Insgesamt	1.271	2.892	5.060
In Prozent der Weltbevölkerung	50,8	54,6	56,8

Quelle: Aus Brown und Kane (1995: 59)

In nur 11 Ländern lebt heute schon mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung. Diese Länder sind am stärksten von der Bevölkerungsexplosion betroffen.

Nun gibt es, im Gegensatz zur Theorie von Malthus, eine andere Schule, die betont, dass es nicht nur auf die Menge der erzeugten Nahrungsmittel ankommt, sondern auch darauf, wie diese verteilt werden. Schon heute gibt es genug Getreide auf der Welt, um einen jeden mit 3.600 Kalorien täglich zu versorgen, was ein Drittel über der von der UNO geforderten täglichen Mindestration liegt.

In diesem Sinne argumentiert auch der Nobelpreisträger Amartya Sen in seinem Buch „Poverty and Famines – an Essay on Entitlement and Deprivation“. Demnach entsteht eine Hungersnot dort, wo jemand nicht genug zu essen hat, bzw. nicht das Geld hat, etwas zu kaufen, auch wenn insgesamt genug Güter vorhanden wären. Dass dabei die Einkommensverteilung in einem Land bzw. einer Region genauso eine Rolle spielt wie die Funktionsfähigkeit eines Sozialsystems, liegt auf der Hand.

Es wurden also auch die Versorgung mit Nahrungsmitteln, Hunger und die Bevölkerungsexplosion wesentliche Themen internationaler Konferenzen. Gerade die Lösung dieser Fragen kann in Zukunft darüber entscheiden, wie weit die Legitimität des internationalen Systems anerkannt wird oder nicht. Die Förderung der Wohlfahrt der Bürger wurde auch im internationalen Bereich ein Maßstab zur Beurteilung einer Politik, ja letztlich die Begründung ihrer Legitimität.

c) AIDS

AIDS hat sich während der letzten 20 Jahre wie eine Flut ausgeweitet. Es ist bisher auch nicht gelungen, diese Flut einzudämmen. 1988 wurde die Zahl der AIDS-Fälle in Afrika auf 100.000 geschätzt. Aber man glaubt, dass schon damals 20-mal mehr Menschen mit dem HIV-Virus, der AIDS verursacht, angesteckt waren.

Ende 2002 waren weltweit bereits 42 Millionen Menschen mit dem AIDS-Virus angesteckt, davon 29,4 Millionen im südlichen Afrika, sechs Millionen in Südasien. 1,2 Millionen in Ostasien und im Pazifischen Raum und ebenso viele in Osteuropa und Zentralasien. Für Nordamerika beträgt die Zahl 980.000, für Südamerika 1,5 Millionen, für die Karibik 440.000 und für Westeuropa 570.000. 3,1 Millionen Menschen sind im Jahr 2002 an AIDS gestorben, um 100.000 mehr

als im Jahr zuvor. Im beiden Jahren wurden je fünf Millionen Menschen mit dem HIV-Virus neu infiziert, wobei Frauen besonders stark betroffen sind.

Während die Epidemie in Afrika südlich der Sahara bereits katastrophale Ausmaße angenommen hat, droht nunmehr die Gefahr einer unkontrollierten Ausbreitung in Russland, Indien und China.

In Botswana und Zimbabwe sind bereits ein Viertel der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 49 Jahren mit HIV bzw. AIDS angesteckt; in Namibia und Sambia 20 Prozent; in Kenia 12 Prozent; in Malawi und Mosambik 15 Prozent und in Südafrika 13 Prozent. Damit hat AIDS entscheidende Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung: So wird die Lebenserwartung durch diese Krankheit in Botswana von 70 Jahren auf 41 Jahren reduziert, in Mosambik von 53 auf 38 Jahren und in Zimbabwe von 66 auf 41 Jahren.

Die große Gefahr für die Zukunft liegt nun darin, dass offensichtlich die Ausbreitung der Epidemie gerade in den bevölkerungsreichsten Ländern bevorsteht: Bereits 4 Millionen Inder lebten 2002 mit dem Virus, während zum selben Zeitpunkt schon eine Million Chinesen angesteckt waren. Für China wird allerdings bereits die Zahl von zehn Millionen Fällen für das Ende des laufenden Jahrzehnts vorausgesagt, wobei wegen der starken Migration von Gastarbeitern einzelne Provinzen besonders stark betroffen sind. In Russland und den Republiken der früheren Sowjetunion – wo 2002 immerhin 250.000 neue Infektionen festgestellt wurden – sind vor allem junge Menschen stark betroffen, oft im Zusammenhang mit Drogenkonsum.

Gerade der Bereich der Gesundheit hat gezeigt, dass durch internationale Zusammenarbeit Erfolge erzielt werden können: Masern, Pocken und Kinderlähmung konnten weitgehend ausgerottet werden. Mit AIDS ist der internationalen Gemeinschaft eine neue, gewaltige Aufgabe erwachsen.

2.1.2 Das Jahrzehnt der Großkonferenzen

Um die Weltöffentlichkeit auf die Probleme von Armut, Hunger und AIDS aufmerksam zu machen, sind die Vereinten Nationen im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts dazu übergegangen, durch Großkonferenzen einzelne

Problembereiche zu thematisieren. Die Zusammenkunft von Tausenden von Delegierten hat Vertretern von Staaten, von Interessensgruppen und der Zivilgesellschaft die Möglichkeit gegeben, Standpunkte klarzulegen, Lösungen aufzuzeigen, und vor allem auch eines: Durch eine intensive Berichterstattung in zahlreichen Medien das Interesse der öffentlichen Meinung zu gewinnen.

Damit unterscheiden sich diese Großkonferenzen in ihrem Charakter und in ihrer Zielsetzung sehr wesentlich von früheren diplomatischen Zusammenkünften. Ging es bei früheren Kongressen darum, hinter verschlossenen Türen so lange zu feilschen, bis man den Interessen des eigenen Landes gerecht wurde, so geht es bei den heutigen Großkonferenzen darum, gemeinsam durch ein möglichst starkes öffentliches Auftreten einen optimalen Druck zur Lösung internationaler Herausforderungen zu erreichen.

Wurden die klassischen diplomatischen Konferenzen stets von jenen Mächten dominiert, die ihre Außenpolitik auf ein starkes Machtpotential abstützen konnten, so können sich bei jenen Großkonferenzen, die auf die Förderung der Wohlfahrt ausgerichtet sind, auch jene Länder durchsetzen, die Diplomatie mit Engagement verbinden. Dieser Wandel ermöglicht eine neue Rolle für kleinere und mittlere Staaten in der internationalen Politik.

a) Die Weltkonferenz „Erziehung für alle“ (Jomtien 1990)

Vom 5. bis 9. März 1990 fand in Jomtien, Thailand, die Weltkonferenz „Erziehung für alle“ statt. Vertreter von 155 Ländern und 150 Organisationen nahmen daran teil. Man einigte sich darauf, dass noch vor dem Ende des Jahrzehnts die Volksschul教育 für alle eingeführt und die Analphabeten-Rate drastisch reduziert werden sollten.

In einer Welt-Deklaration „Erziehung für alle“ wurde darauf hingewiesen, dass schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Recht eines Jeden auf Erziehung verankert wurde. Dennoch hatten 1990 immer noch 100 Millionen Kinder, darunter 60 Millionen Mädchen, noch keinen Zutritt zu einer Volksschule. 960 Millionen Erwachsene, darunter zwei Drittel Frauen, konnten weder lesen noch schreiben. Weitere 100 Millionen Kinder und zahlreiche Erwachsene sind nicht in der Lage, eine Grundausbildung abzuschließen.

Die Welt-Deklaration geht von einer „erweiterten Vision“ und von einer „erneuerten Verwendungszusage“ aus, um überall und für jedermann einen Zugang zu Bildung und Erziehung zu erreichen. In einer vielen Seiten umfassenden Erklärung wurde alles aufgezählt, was wünschens- und erstrebenswert ist, von der Notwendigkeit der ständigen Erneuerung der Bildungsinhalte bis zur Verstärkung der eigenen Identität durch den Gebrauch der Muttersprache. Es ist ein Dokument westlicher Fachleute, geschrieben für westliche Fachleute.

Wenn dabei die besondere Bedeutung die Erziehung von Frauen und Mädchen in den Vordergrund gestellt wird, ist dies verständlich: Einerseits werden in weiten Teilen der Welt Mädchen bei der Ausbildung immer noch benachteiligt, andererseits besteht ein direkter Zusammenhang zwischen ihrer Ausbildung und den verschiedensten Faktoren der Entwicklung. So zeigt sich etwa, dass in Ländern mit einer geringeren Alphabetisierungsrate bei Frauen die Fruchtbarkeitsrate besonders hoch ist, und umgekehrt.

In Afghanistan etwa konnten 1990 nur acht Prozent der erwachsenen Frauen lesen und schreiben, die Fruchtbarkeitsrate war mit 6,9 Prozent entsprechend hoch. Im Jemen betragen die vergleichbaren Prozentsätze drei Prozent und sieben Prozent; in Burkina Faso sechs Prozent und 6,5 Prozent. In Singapur hingegen betrug die Alphabetisierungsrate 79 Prozent, die Fruchtbarkeitsrate hingegen nur 1,7 Prozent. Die Vergleichszahlen für Chile lauteten 96 Prozent und 2,7 Prozent; für Thailand 88 Prozent und 2,6 Prozent.

Mit der Konferenz „Erziehung für alle“ wurde jedenfalls das Jahrzehnt der großen Konferenzen eingeläutet, viele weitere sollten folgen.

b) Welt-Bevölkerungskonferenz (Kairo 1994)

Vom 5. bis 13. September 1994 wurde in Kairo die Welt-Bevölkerungskonferenz (International Conference on Population and Development) abgehalten. 10.757 Delegierte nahmen daran teil, darunter die Vertreter aus 170 Staaten, von internationalen Organisationen; Vertreter der

Spezialprogramme der Vereinten Nationen und der NGOs. Gleichzeitig mit der Konferenz organisierten 4.200 Aktivisten von 1.500 NGOs aus 133 Ländern das „NGO-Forum 94“. Andere Aktivitäten zum Thema Bevölkerung und Entwicklung wurden von Jugendgruppen und Parlamentariern durchgeführt.

Die Konferenz von Kairo hat versucht, die globale Dimension der Bevölkerungsentwicklung aufzuzeigen. Im abschließenden Bericht, dem Aktionsprogramm, wird der Zusammenhang aufgezeigt, der zwischen Bevölkerungswachstum einerseits sowie der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Menschenrechte und der Umweltfragen andererseits besteht. Damit wurde die Bevölkerungsentwicklung nicht mehr ausschließlich unter dem Wachstumsaspekt und dem der Zuwachsraten gesehen, sondern im größeren Kontext der „nachhaltigen Entwicklung“, der Verminderung der Armut und einer ausgewogenen Umweltpolitik.

Besonders hervorgehoben wird im Abschlussbericht die Rolle der Frauen, wo es heißt: „The key to this new approach is empowering women and providing them with more choices through expanded access to education and health services, skill, development and employment, and through their full involvement in policy- and decision-making processes at all levels.“

Dass diese besondere Hervorhebung der Bedeutung und der Rechte der Frauen auch starke innenpolitische und kulturelle Implikationen haben kann, sieht man am Verhalten der USA: Unter Präsident Ronald Reagan etwa wurden jene Länder von den US-Hilfsprogrammen bei der Familienplanung ausgeschlossen, die die Abtreibung legalisiert hatten. Unter Präsidenten Bill Clinton wiederum wurde dieses Verbot aufgehoben, während unter Präsident George W. Bush neuerlich eine Änderung eintrat. In ähnlicher Weise waren die bei der Konferenz vom Vatikan und den arabischen Ländern abgegebenen Stellungnahmen von religiösen bzw. kulturellen Grundsätzen geprägt.

Eines hat der Gipfel von Kairo wohl sehr klar gezeigt: Die Entwicklung der Bevölkerung in der Welt hat nicht nur größte Auswirkungen auf einzelne Regionen und Länder, sondern auf alle. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Industriestaaten ist dabei genauso betroffen wie jene der Entwicklungsländer, denn eines soll uns allen klar sein: Beim derzeitigen Gefälle der Entwicklung in der Welt können Migrationströme auf Dauer nicht aufgehalten

werden. Es muss also auch im Bereich der Bevölkerungspolitik darum gehen, einen Einklang zwischen den internationalen Perspektiven einerseits und konkreten nationalen Aktionsprogrammen andererseits zu schaffen.

c) Weltgipfel über soziale Entwicklung (Kopenhagen 1995)

Vom 6. bis 12 März 1995 trafen sich über 14.000 Teilnehmer, darunter Delegierte aus 186 Ländern und 2.300 Vertreter von 811 NGOs zum Weltgipfel über soziale Entwicklung (World Summit for Social Development) in Kopenhagen. Parallel dazu veranstalteten 12.000 NGOs das „Forum 95“.

Ziel der Veranstaltung war es, die Weltmeinung für die Beseitigung der Armut in der Welt, für die Vollbeschäftigung und für die Errichtung einer stabileren, sichereren und gerechteren Gesellschaftsordnung zu gewinnen. In der „Deklaration von Kopenhagen“ kündigten die Delegierten an, sich für die Durchführung von zehn Zielen zu verwenden, darunter: Die Beseitigung der Armut, wobei ein entsprechender Zeitpunkt von den einzelnen Ländern festgelegt werden sollte.

Die Erreichung der Vollbeschäftigung wurde genauso zu einem wesentlichen politischen Ziel erklärt, wie die Überwindung der sozialen Ausgrenzung und die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Der Aufstockung der notwendigen finanziellen Mittel wurde Priorität eingeräumt, sowie der Schaffung einer „wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Umwelt“, die die Menschen in die Lage versetzt, die soziale Entwicklung tatsächlich zu verwirklichen. Wesentliche Punkte der Deklaration waren auch die Forderung nach einer Erziehung und Gesundheitsvorsorge für alle, sowie die verbesserte Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen zur Erreichung dieser sozialen Ziele.

Sowohl die Deklaration als auch das davon abgeleitete Aktionsprogramm wollten auf Ergebnissen in Rio (1992) sowie auf der Konferenz betreffend die Bevölkerungsexplosion (Kairo 1994) aufbauen. Die Frauenkonferenz von Beijing (1995) sowie jene über die Wohnverhältnisse (Istanbul 1996) sollten entsprechend präjudiziert werden. 1996 wurde zum „Internationalen Jahr zur Beseitigung der Armut“ erklärt. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen befasste sich in

diesem Jahr in besonderer Weise mit der „Durchführung von Kopenhagen“ und eine Sondersitzung der Generalversammlung sollte später die genaue Implementierung überprüfen.

Tatsächlich konnten beim Kampf gegen die Armut einige Fortschritte erzielt werden: Seit den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts gelang es, die Lebenserwartung in den Entwicklungsländern von 46 Jahren auf 64 Jahren zu verlängern. Die Kindersterblichkeit wurde in diesem Zeitraum um die Hälfte reduziert und die Versorgung mit Trinkwasser wurde, laut einer Publikation der Vereinten Nationen, stark verbessert.

Dennoch müssen immer noch 1,2 Milliarden Menschen mit nur einem Dollar am Tag leben und 80 Millionen Kinder haben keine Möglichkeit, eine Schule zu besuchen. Entsprechend kritisch fällt die Beurteilung der Bilanz von Kopenhagen etwa durch die kanadische Entwicklungshilfe-Organisation OXFAM aus: Die Kindersterblichkeit konnte bei weitem nicht im vorgesehenen Ausmaß reduziert werden und wird bis 2015 sogar noch weiter ansteigen. Was den generellen Zugang zu einer Schulbildung betrifft, so werden 2015 immer noch 75 Millionen Kinder keine Möglichkeit haben, eine Schule zu besuchen. Das Ziel der Verwirklichung der Gleichberechtigung von Burschen und Mädchen bis 2005 ist praktisch unerreichbar. Dasselbe gilt für das Ziel, die Zahl der Armen bis 2015 zu halbieren. Dies, obwohl die Vereinten Nationen die Beseitigung der Armut zu einer ihrer wesentlichsten Prioritäten erklärten und die Jahre von 1997 bis 2006 zum „Internationalen Jahrzehnt zur Beseitigung der Armut“ deklariert wurden.

d) Konferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung von Wohnstätten
– Habitat II (Istanbul 1996)

Diese Konferenz on Human Settlements fand vom 3. bis 14. Juni 1996 in Istanbul statt. 16.400 Delegierte, darunter Vertreter aus 171 Ländern, nahmen daran teil. Ziel der Konferenz war es, die Aufmerksamkeit der zuständigen lokalen, nationalen und internationalen Stellen auf die Wohnverhältnisse und die damit verbundenen Probleme in der Welt zu lenken. Aus diesem Grunde wurden auch Vertreter von Städten und Gemeinden sowie der NGOs in die Verhandlungen der Konferenz entsprechend eingebunden.

Die künftige Herausforderung ergibt sich aus folgenden Zahlen: Vor hundert Jahren lebte nur jeder Zehnte in einer Stadt, heute sind es bereits drei Milliarden, also die Hälfte der Menschheit. 23 Mega-Städte, davon 18 in den Entwicklungsländern, zählen bereits mehr als zehn Millionen Einwohner. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass heute Millionen von Armen gerade im städtischen Bereich unter oft menschenunwürdigen Bedingungen leben müssen.

Mit welchen Problemen die Errichtung von Wohnungen heute konfrontiert ist, ergibt sich daraus, dass allein die 15 größten städtischen Agglomerationen der Welt in der Zeit von 1992 bis 2010 von 186 Millionen Menschen auf 267 Millionen anwachsen. Nicht nur, dass dann Los Angeles 14 Millionen Einwohner, Mexiko-City 18 Millionen und New York 17 Millionen zählen wird, vor allem der Anstieg in einigen Ländern der Dritten Welt ist gewaltig: So wird sich in diesem Zeitraum die Bevölkerungszahl von Sao Paulo von 19 Millionen auf 25 Millionen erhöhen, jene von Lagos von neun Millionen auf 21 Millionen, und jene von Kairo von neun Millionen auf 13 Millionen. Bombay wird von 13 Millionen Einwohnern auf 24 Millionen anwachsen; Delhi von neun Millionen auf 16 Millionen; Dhakar (Bangladesh) von sieben Millionen auf 18 Millionen und Beijing von 11 Millionen auf 18 Millionen.

Allein diese Zahlen zeigen, mit welchen gewaltigen Problemen im Bereich des Wohnbaus, der Infrastruktur, der Versorgung und der Betreuung von den Kindern bis zu den Alten, diese und andere Städte in Zukunft konfrontiert sein werden. Die 250.000 Menschen, die die Erde täglich mehr zählt, wollen vor allem in Städten aufwachsen. Schon heute gibt es zehn Millionen Menschen, der Grossteil davon Frauen und Kinder, die obdachlos sind. 600 Millionen Menschen leben unter Verhältnissen, die eine Gefährdung für das Leben oder für die Gesundheit darstellen. All dies sind globale Herausforderungen, wobei es darum gehen wird, wie weit es gelingt, dafür auch globale Lösungen zu finden.

Wenn nun Habitat II unter den gegebenen Bedingungen einen Aktionsplan verabschiedete, der auch ein Recht auf Wohnen vorsieht, dann ist dies eine politische Forderung, deren Umsetzung im Aufgabenbereich, aber auch im Ermessen der einzelnen Staaten liegt. Es wird dem 1978 gegründeten „Zentrum der Vereinten Nationen für ein menschliches Wohnen (UNHEC) mit Sitz in Nairobi obliegen, wie weit die Anregungen der Großkonferenz von Istanbul hinsichtlich einer dauerhaften Entwicklung im städtischen Bereich auch umgesetzt werden.

Für weitere praktische Arbeit in vielen Städten war es sicherlich wertvoll, dass im Rahmen von Habitat II 12 urbane Entwicklungsprojekte ausgezeichnet und zur Nachahmung vorgestellt wurden. Die dabei auch empfohlene Zusammenarbeit zwischen einzelnen städtischen Verwaltungen führt nicht nur zu Partnerschaften, sondern auch dazu, dass die im internationalen Bereich gewonnenen Erfahrungen entsprechend den lokalen Gegebenheiten in den verschiedenen Teilen der Welt umgesetzt werden können.

e) Der Welternährungsgipfel (Rom 1996)

Der Welternährungsgipfel tagte vom 13. bis 17. November 1996 in Rom, einberufen von der FAO (Food and Agricultural Organisation). Schon 1974 hatte eine Welternährungskonferenz das „unveräußerliche Recht“ eines jeden Menschen proklamiert, frei von Hunger und Unterernährung zu leben. Aber als die FAO 1996 zu einem neuen Gipfeltreffen einlud, ging man davon aus, dass 2010 immer noch 680 Millionen Menschen an Hunger leiden würden, die Hälfte davon in Afrika südlich der Sahara.

Die 10.000 Delegierten des Welternährungsgipfel kamen aus 185 Ländern, darunter waren 112 Staats- und Regierungschefs, bzw. deren Stellvertreter. Ziel der Konferenz war es, in einer feierlichen Erklärung und einem darauf aufbauenden Aktionsplan festzuhalten, dass Hunger und Unterernährung weltweit beseitigt werden müssen. Bis 2015 sollte die Zahl der Hungernden halbiert werden. Die Erklärung von Rom setzte sieben Schwerpunkte, die als Grundlage für die Erreichung dieses Zieles dienen sollten:

- Schaffung geeigneter, politischer, sozialer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zur Bekämpfung von Armut und zur Herstellung eines dauerhaften Friedens. Volle und gleichberechtigte Einbeziehung von Mann und Frau.
- Verbesserter Zugang zu ausreichender, bedarfsgerechter und gesunder Nahrung mit einem angemessenen Nährwert für alle Menschen zu jeder Zeit.

- Nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft sowie des ländlichen Raums in Regionen mit hohem wie auch mit niedrigem Ertragspotential unter Berücksichtigung des multifunktionalen Charakters der Landwirtschaft.
- Verbesserung der Ernährungssicherheit für alle, dank geeigneter politischer Maßnahmen im Bereich Nahrungsmittel- und Agrarpolitik in einem fairen, marktorientierten Welthandelssystem.
- Verstärkung der präventiven Maßnahmen zur Verhinderung natürlicher und menschenverursachter Krisen und Katastrophen. Rechtzeitige und gezielte Nahrungsmittelhilfe.
- Unterstützung eines optimalen Investitionsflusses von öffentlichen und privaten Mitteln in der Landwirtschaft zur Förderung des ländlichen Raumes.
- Umsetzung dieses Aktionsplanes und Zusicherung, den Folgeprozess auf allen Ebenen in enger Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft zu überwachen.

Diese Erklärung stellt wohl eine gute theoretische Grundlage für die Beseitigung des Hungers dar. Entscheidend ist aber, wie weit von den einzelnen Regierungen bzw. von der internationalen Gemeinschaft die entsprechenden Schritte gesetzt werden. Konkret bedeutet dies, dass bei 800 Millionen hungernden Menschen, die es 1996 gab, deren Zahl jährlich um 22 Millionen verringert werden muss, um die bis 2015 vorgesehene Halbierung zu erreichen.

Tatsächlich ist auch einiges geschehen. Obwohl sich die Weltbevölkerung von 1960 bis zum Ende des Jahrhunderts von drei Milliarden auf sechs Milliarden verdoppelte, ist die Erzeugung von Nahrungsmitteln sogar rascher gestiegen. Dies führte zu einer Verminderung des Hungers in der Welt. So konnte insbesondere die Ernährungslage der Kinder verbessert werden, der Anteil der unterernährten Kinder unter fünf ging von 45 Prozent im Jahre 1960 auf 31 Prozent im Jahr 2000 zurück.

Dazu, dass trotz der Bevölkerungsexplosion eine weltweite Hungerkatastrophe vermieden werden konnte, hat die „Grüne Revolution“ sehr viel beigetragen. Diese fand in den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts statt. Damals haben Millionen von Bauern in der Dritten Welt damit begonnen, Kunstdünger und Chemikalien zur Ausrottung von Unkraut zu benutzen. Die Erfolge waren beeindruckend: Indien erzeugte ab 1990 einen Getreideüberschuss und chinesische Reisbauern konnten zwischen 1970 und 1995 ihre Ergebnisse um zwei Drittel steigern.

Allerdings gibt es immer noch 800 Millionen Menschen, die hungern. Stark subventionierte Bauern in den Industrieländern erzeugen zwar genügend Überschüsse, um alle ernähren zu können, allerdings nicht um einen Preis, den sich Menschen in der Dritten Welt leisten können. Aber selbst wenn diesen alle Überschüsse geschenkt würden, wäre dies keine Lösung: Da gerade viele Menschen der Dritten Welt von der Landwirtschaft leben, würden Gratislieferungen ihre Existenzgrundlage gänzlich zerstören. Die Lösung kann daher nur darin liegen, die Produktivität der Bauern in den armen Ländern zu steigern.

Lösungen bietet auch die Biotechnologie an, insbesondere durch die genetisch modifizierten Nahrungsmittel. So sehr aber einige daran glauben, dass darin die Rettung der Welt vor dem Hungertod liegt, fürchten andere, genetisch modifizierte Organismen (GMOs) würden uns alle vergiften. Immerhin wurden im Jahre 2000 bereits 44 Millionen Hektar mit genetisch modifizierten Pflanzen angebaut, 20-mal mehr als nur vier Jahre vorher. Allerdings befanden sich die meisten dieser Anbauflächen in Nordamerika, während Entwicklungsländer die neue Technologie noch eher wenig anwenden.

Wenn zweifellos Fortschritte bei der Bekämpfung des Hungers aufgetreten sind, so sind gleichzeitig auch neue Probleme entstanden, etwa im Trinkwasserbereich. So stellten Experten des World Water Council fest, dass 90 Prozent des Wassers, das sich in der Hälfte der größten Seen der Erde befindet, durch Verschmutzung oder Austrocknung gefährdet sind. Die gestiegene Nachfrage nach Trinkwasser, nach Wasser für Bewässerungsanlagen oder für Industriebetriebe könnte zu einem massiven Ungleichgewicht bei der globalen Wasserversorgung führen. Der Missbrauch der fünf Millionen Seen, die es auf der Welt gibt, hätte

schon vielfach zu einer Senkung des Wasserspiegels und zu einer Verschmutzung geführt, so die Experten in einer im November 2001 veröffentlichten Studie.

Nunmehr hat das World Water Council zusammen mit dem Center for Ecology and Hydrology einen Water Poverty Index herausgegeben. Dieser Index stuft die Länder danach ein, wie groß ihre Wasserreserven sind, bzw. ob davon ein vernünftiger und umweltfreundlicher Gebrauch gemacht wird. Finnland und Kanada liegen in dieser Statistik mit fast 80 von 100 möglichen Punkten an der Spitze, aber auch Österreich und Schweden schneiden ganz gut ab. Die USA werden etwas schlechter beurteilt, weil sie mit ihrem Wasser in der Landwirtschaft, in der Industrie, aber auch im Haushalt zu verschwenderisch umgehen. Am Ende der Skala befinden sich Uganda, Niger und Haiti.

Im Juni 2002 tagte in Rom ein weiterer Welt-Ernährungsgipfel, dessen Aufgabe es war, über die sechs Jahre vorher gefassten Beschlüsse Bilanz zu ziehen. Insbesondere die Durchführung der zentralen Forderung, die Zahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren, sollte kritisch überprüft werden. Dabei kam es zu einem sehr ernüchternden Ergebnis: Es gelang nur, die Ernährungssituation von sechs Millionen Menschen in einem Jahr zu verbessern. Zur Erreichung des vorgegebenen Zieles wäre es aber notwendig, die Zahl der Hungernden um jährlich 22 Millionen zu verringern. Schuld gab man dafür den Industrieländern, die für die landwirtschaftlichen Produkte aus der Dritten Welt nicht den notwendigen Marktzugang ermöglichten. Dadurch entstünden den Entwicklungsändern jedes Jahr Verluste in der Höhe von 100 Milliarden Dollar.

Aber bilden diese Handelshemmnisse wirklich das Hauptproblem? Zu einem ganz anderen Ergebnis kommt Sylvie Brunel, immerhin frühere Präsidentin der Aktion gegen den Hunger und Professorin an der Universität Montpellier in Südfrankreich. Unter dem Titel „Wenn Hunger zum Geschäft wird“ führt sie aus, dass es keine „natürliche Gründe“ für den Hunger in weiten Teilen Afrikas gibt. Simbabwe etwa war früher eine Kornkammer und die beiden Kongo-Staaten, nicht zu dicht besiedelt, waren immer fruchtbar.

Sylvie Brunel sieht die Gründe dafür, dass in Afrika südlich der Sahara ein Drittel der Menschen hungern, darin, dass die Länder schlecht regiert werden. Noch mehr: Die Regierungen lassen die Länder bewusst verkommen, weil sie von

den Katastrophen profitieren, genauso wie Hilfsorganisationen, die dadurch ihre Budgets wieder in Ordnung bringen.

Schon während des Biafra-Krieges wurden Photos von hungernden Kindern zu Propagandazwecken missbraucht, um für Sympathien zu werben. In ähnlicher Weise erfüllen Hungerskatastrophen, so Brunel, eine dreifache Funktion: Sie dienen dazu, zusätzliche Hilfsmittel zu empfangen; der Regierung, die Lebensmittel verteilt, soll Legitimität verschafft werden; und schließlich: Über die Verteilung der Güter kann man die Bevölkerung kontrollieren. Um diesen, oft unheiligen Allianzen zwischen korrupten Regierungen und den Eigeninteressen der Hilfsorganisationen entgegen zu wirken, gibt es nur eines, so Sylvie Brunel: Eine strikte Kontrolle von Hilfsgütern und den Aufbau der für eine Gesellschaft notwendigen Einrichtungen für Erziehung und Infrastruktur.

Auch wenn diese Darstellung zynisch erscheinen mag, so kann es doch nicht sein, dass manche Regierungen in Afrika genauso oft eine Hungerskatastrophe ausrufen, wie sie einem Nachbarn oder einer oppositionellen Gruppe im eigenen Land den Krieg erklären. Wenn es eine Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Solidarität in Notfällen gibt, dann muss es auch das Recht geben, zur Verhinderung einer Hungerkatastrophe oder zur gerechten Verteilung von Hilfsgütern, zu intervenieren. Ein Interventionsrecht der internationalen Gemeinschaft zum Schutze grundlegender Rechte ist wohl dort angebracht, wo diese durch das willkürliche Vorgehen von Regierungen gefährdet werden.

f) Der Millenniumsgipfel (New York 2000)

Im September 2000 trafen sich 117 Staats- und Regierungschefs der ganzen Welt am Sitz der Vereinten Nationen zum Millenniumsgipfel in New York. Sie kamen darin überein, den Kampf gegen Armut, Hunger, Analphabetismus, Umweltverschmutzung und gegen die Diskriminierung der Frauen in den Mittelpunkt ihres Aktionsprogramms zu stellen. Eine „Millenniums-Deklaration“ wurde verabschiedet und ein Zeitrahmen für die Erreichung der festgelegten Ziele (Millennium Development Goals – MDGs) wurde festgelegt.

Im einzelnen handelt es sich bei den MDGs um folgende Themen: Armut und Hunger sollen bis zum Jahre 2015 halbiert werden, vor allem die Zahl jener 1,2 Milliarden Menschen, die noch mit einem Dollar am Tag leben müssen. Für alle Kinder soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass sie eine Volksschule besuchen und die Kindersterblichkeit der unter Fünf-Jährigen soll um zwei Drittel verringert werden. Da es die Frauen sind, die beim Schulbesuch immer noch diskriminiert werden und die 80 Prozent der Flüchtlinge stellen, wurde die Notwendigkeit der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau besonders hervorgehoben.

Als weitere wesentliche Ziele wurde die Verbesserung der Gesundheitssysteme, vor allem für Mütter, sowie die Bekämpfung von AIDS und Malaria in den Vordergrund gestellt. Alle Bemühungen sollen darauf ausgerichtet sein, durch eine „nachhaltige Entwicklung“ die Lebensverhältnisse in der Dritten Welt zu verbessern. Eine globale Partnerschaft, Hilfe, Handel und Schuldenerlass sollen dazu beitragen.

Wie realistisch nun die Verwirklichung dieser Ziele, vor allem innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens, tatsächlich ist, wird man sehen. Eines zeigte gerade der Millenniumsgipfel sehr deutlich: Die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen wurde ein wesentliches Ziel der internationalen Bestrebungen. So wie in Westeuropa der Ausbau des Wohlfahrtsstaates seit dem Zweiten Weltkrieg die Legitimation der Regierungen im innerstaatlichen Bereich weitgehend bestimmt hat, so wurde die Förderung der Wohlfahrt der Menschen ein wesentliches Kriterium der internationalen Politik. Als Mittel zur Umsetzung haben auch die Staatschefs eine Großkonferenz, eben den Millenniumsgipfel gewählt.

g) Die internationale Konferenz über Entwicklungs-Finanzierung (Monterrey 2002)

Die internationale Konferenz zur Finanzierung der Entwicklung tagte vom 18. bis 22. März 2002 in Monterrey, Mexiko. An der Konferenz nahmen nicht nur 50 Staats- bzw. Regierungschefs und 200 Minister teil, sondern auch die Spitzen des Internationalen Währungsfonds (IMF), der Weltbank und der Welt-Handelsorganisation (WTO) sowie Vertreter der privaten Wirtschaft und der Zivilgesellschaft.

In einer Proklamation „Konsensus von Monterrey“ genannt, einigten sich die Konferenzteilnehmer darauf, die Finanzierung der „nachhaltigen Entwicklung“ so zu gestalten, dass die Armut ausgerottet und das Wachstum der Wirtschaft gewährleistet wird. Dafür soll nicht nur die internationale Zusammenarbeit intensiviert werden, auch entsprechende ausländische Direktinvestitionen, private Mittel und der internationale Handel sollen dafür eingesetzt werden. Die Regierungen sollen die Rahmenbedingungen schaffen, damit die entsprechenden Initiativen auch von seiten der Privatwirtschaft gesetzt werden können. Als Voraussetzungen dafür wurden folgende Kriterien festgelegt: „Good governance“, der Kampf gegen die Korruption sowie die Einhaltung marktwirtschaftlicher Grundregeln.

Als Zeichen dafür, dass die USA dieses Programm unterstützen, hat Präsident Bush aus Anlass der Konferenz in Monterrey verkündet, die amerikanische Entwicklungshilfe würde während der nächsten drei Jahre um fünf Milliarden aufgestockt und die amerikanischen Beiträge zur Weltbank um 20 Prozent erhöht. Die 15 EU-Staaten hatten schon kurz vorher verkündet, sie würden alles tun, um ihre offizielle Entwicklungshilfe von den gegenwärtigen 0,33 Prozent des BIP bis 2006 auf 0,39 Prozent zu erhöhen.

Der Konsens von Monterrey sollte jedenfalls auch einen neuen Geist der Partnerschaft zwischen Norden und Süden, zwischen staatlichen Leistungen und privaten Initiativen zum Ausdruck bringen.

Nicht alle waren damit einverstanden. Für Hugo Chavez, den Präsidenten von Venezuela, war dieses Programm viel zu stark von den Gesichtspunkten des Internationalen Währungsfonds geprägt. Er verlangte, unter starkem Applaus der „Gruppe der 77“, die Ausrufung des „sozialen Notstandes“. Mit ihm zusammen machte Fidel Castro den Neoliberalismus für die Schwierigkeiten der Dritten Welt verantwortlich und sprach sich gegen einen „aufgezwungenen Konsens“ aus.

Wenn also die Zeiten von Cancun überwunden waren, wo man 1981 noch allgemein eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“ und die Lösung der Entwicklungsprobleme im Sinne einer sozialistischen Planwirtschaft anstrebte, so bestand bei weitem noch keine Einigung darüber, nach welchen Grundsätzen die Entwicklungspolitik in Zukunft erfolgen soll. Und der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan formulierte sehr deutlich, dass auch der neue Geist

der Partnerschaft für die westlichen Industrieländer mehr finanzielle Hilfeleistungen einen Erlass, der Schulden und eine stärkere Öffnung der eigenen Märkte bedeuten muss.

2.1.3 Warum ist die Entwicklung so schwierig?¹

Bei der Entwicklung der Dritten Welt wurden zweifellos Fortschritte erzielt. Vor allem das Engagement Zehntausender Idealisten, die als Entwicklungshelfer oft unter schwierigsten Bedingungen gearbeitet haben, um Menschen in der Dritten Welt zu helfen, die wichtigsten Herausforderungen des Alltags zu bewältigen, kann nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Vergleicht man aber den Optimismus und die Erwartungen der 60er Jahre mit dem, was eine Generation später tatsächlich erreicht wurde, so ist das Ergebnis eher enttäuschend. Als die Generalversammlung der Vereinten Nationen die 60er Jahre zur ersten Entwicklungsdekade erklärten, rechneten noch viele damit, der Süden könnte in nicht allzu ferner Zukunft die Industrieländer in der „Entwicklung“ eingeholt haben. In Studien wie dem „Pearson Bericht“ oder dem „Jackson Bericht“ wurden Leitlinien aufgezeigt, wie die Entwicklungsländer nach einigen Jahrzehnten den Lebensstandard von westlichen Wohlfahrtsstaaten erreichen könnten.

Abhandlungen darüber, warum dies nicht gelungen ist, verweisen auf die unterschiedlichsten Gründe. Hier sollen lediglich drei Aspekte hervorgehoben werden: Das in Europa erfolgreiche Modell des Marshallplans konnte offensichtlich schwer in andere Weltgegenden übertragen werden. Es wurden kaum Unterscheidungen zwischen Entwicklungshilfe und Überlebenshilfe gemacht, was zu Schwierigkeiten bei der Bilanzlegung führte. Und noch eines: Auf kulturelle Unterschiede wurde zu wenig Bedacht genommen.

a) Der Marshallplan ist kein Allheilmittel

Ende April 1947 hielt der damalige Außenminister George C. Marshall eine Radioansprache an die amerikanische Nation über die bittere Not in den vom Zweiten Weltkrieg zerstörten Ländern Europas. „Der Patient stirbt, während die

¹ Dieser Abschnitt wurde im Rahmen einer Diskussion mit Dr. Claus Raidl ausgearbeitet.

Ärzte beraten“, warnte der frühere General, den Präsident Truman einige Monate vorher zu seinem Außenminister ernannt hatte.

Wenige Wochen nach diesem Appell, am 5. Juni 1947, präsentierte Marshall in seiner berühmt gewordenen Rede an der Harvard Universität die Grundzüge eines Rettungskonzepts für Europa. Dieses hatte ein Planungsstab unter Leitung des Diplomaten George F. Kennan entworfen. Europa benötige während der nächsten drei oder vier Jahre dringend amerikanische Dollar und andere wirtschaftliche Hilfe von Amerika. Nur so könne der Teufelskreis des sozialen und politischen Zerfalls durchbrochen und das Vertrauen der europäischen Völker in ihre wirtschaftliche Zukunft wiederhergestellt werden.

George C. Marshall appellierte in seiner kurzen Rede gleichzeitig an die europäischen Regierungen, unverzüglich Initiativen zur praktischen Umsetzung eines solchen Hilfsprogramms zu setzen.

Die Antwort ließ nicht auf sich warten. Noch im gleichen Monat leiteten der britische Außenminister Bevin und sein französischer Kollege Bidault erste Schritte zur europäischen Zusammenarbeit bei der Konkretisierung des amerikanischen Angebotes ein.

Im Herbst 1947 stimmte der amerikanische Kongress einer ersten Finanzierungstranche zum Marshallplan zu. Insgesamt investierten die USA 13,4 Milliarden Dollar (nach heutigem Wert wären dies gegen 90 Milliarden) in das Programm, das bereits 1951 offiziell beendet wurde. In diesen vier Jahren wuchs die europäische Industrieproduktion um mehr als 50 Prozent.

Der Marshallplan in Europa wurde ein großer Erfolg, nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch und psychologisch. Er brachte einen raschen Fortschritt nach Europa und der Wiederaufbau wurde zügig in Angriff genommen. Darüber hinaus setzte der Marshallplan die Impulse für zukünftige Zusammenarbeit.

Es war daher nur zu verständlich, dass der Marshallplan auch als Modell für die Entwicklung der Dritten Welt dienen sollte, als man dieses Projekt in Angriff nahm. Durch massive Geldzuführungen sollten, analog zu der in Europa gewählten Vorgangsweise, „unterentwickelte Länder“ wie man damals noch sagte,

in die Lage versetzt werden, die für ihre Industrialisierung notwendigen Investitionen zu tätigen. Walt Rostow, ein einflussreicher Nationalökonom, kam mit seiner Theorie zu Hilfe, als er in seinem 1960 erschienen Buch „The Stages of Economic Growth“ den Zusammenhang zwischen Investitionen und dem „take-off“ einer Volkswirtschaft feststellte.

In der Zwischenzeit weiß man, dass sehr viel Geld investiert werden kann, ohne einen entsprechenden „take-off“ zu erreichen. Warum? Offensichtlich hat man ganz außer acht gelassen, dass selbst das zerstörte Europa sehr viele Voraussetzungen mitbrachte, die für eine wirtschaftliche Entwicklung notwendig sind: Eine funktionierende Verwaltung; Unternehmer, die bereit waren, Initiativen zu ergreifen; eine gut ausgebildete Arbeiterschaft; ein funktionierendes politisches System; und schließlich Eliten, für die der „Dienst am Staat“ kein Schlagwort war.

Europa brachte also sehr viele Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung mit. Was fehlte war Geld, und das stellte der Marshallplan zur Verfügung. Das Konzept war erfolgreich: Geld, ausgegeben unter den im Nachkriegs-Europa bestehenden Bedingungen, führte zu „Entwicklung und Wiederaufbau“.

Offensichtlich deshalb machte man Geldleistungen zum Maßstab der Entwicklungshilfe für die Dritte Welt. In diesem Sinne wurde 1971 der Beschluss gefasst, die Industrieländer des Nordens sollten 0,7 Prozent ihres BIP für Entwicklungshilfe ausgeben. Seither werden jährlich Statistiken veröffentlicht, die festhalten, wie weit Industrieländer diesem Ziel gerecht wurden. 1999 erreichten nur Dänemark, die Niederlande, Norwegen und Schweden die 0,7 Prozent-Marke. Japan, das größte Geberland, lag mit seinen Transferzahlungen von 15,3 Milliarden Dollar bei 0,35 Prozent; die Vereinigten Staaten mit 9,1 Milliarden Dollar aber nur bei 0,1 Prozent.

1999 flossen 248 Milliarden Dollar an öffentlichen und privaten Mitteln in die Entwicklungsländer, wesentlich weniger als 1996, als es noch 354 Milliarden Dollar waren. Insgesamt zahlten die Industrieländer eine Billion Dollar an Entwicklungshilfe, also etwa zehnmal mehr als Europa seinerseits durch den Marschallplan erhielt.

All diese Gelder haben bei weitem nicht die erhofften Resultate erbracht. Das in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg erprobte Modell, wonach Geld investiert wurde und als Ergebnis „Entwicklung“ herauskam, konnte dort nicht funktionieren, wo es weder die notwendigen staatlichen Rahmenbedingungen noch die notwendigen privaten Initiativen gab, wo das politische System korrupt war und die politischen Eliten darauf ausgerichtet waren, sich zu bereichern.

Die Frage, was mit Geld erreicht werden kann, bzw. was nicht, wurde kaum gestellt. Die Industrieländer werden in jährlich veröffentlichten Berichten lediglich danach beurteilt, wie viel sie zahlen, ohne dass entsprechende Statistiken über die Verwendung der Gelder bekannt gegeben würden. Es ist daher nicht überraschend, dass bei vielen Geberländern eine große Ernüchterung eingetreten ist. So sind die Zahlungen an Afrika von 1990 bis 1998 von 18 Milliarden Dollar auf 11 Milliarden Dollar zurückgegangen. Haben die beiden Blöcke während des Kalten Krieges noch versucht, sich mittels Entwicklungshilfe Loyalitäten zu kaufen, so ist auch dieses Interesse seither weitgehend weggefallen.

Es wäre daher im Sinne aller Beteiligten zu überprüfen, was von dem in Europa sehr erfolgreichen Modell des Marshallplanes für die Entwicklung anderer Regionen übernommen werden kann und was nicht. Jedenfalls ist es nicht zielführend, zu sehr auf einen Faktor, nämlich auf Geld zu bauen, wo die tatsächlichen Notwendigkeiten offensichtlich viel umfassender sind.

So sehr die Industrieländer weiter angehalten werden sollen, ihre Pflicht zu tun, so wäre es auch zielführend, ständig die effiziente Verwendung der Mittel zu überprüfen. Der Statistik über die geleistete Entwicklungshilfe soll jeweils eine andere über den tatsächlichen Einsatz der Mittel gegenübergestellt werden.

b) Entwicklungshilfe oder Überlebenshilfe?

Im österreichischen Parlament kam es einmal zu einer Diskussion über die von Österreichern geführte Schule in Guatemala. Kritisiert wurde von Entwicklungshilfsorganisationen, dass diese Schule, die als ein Entwicklungshilfe-Projekt angesehen wurde, auch Kindern von Familien der Mittelschicht, ja der Oberschicht, offen stehe. Entwicklungshilfe, so die Argumentation, stünde nur den Ärmsten zu.

Dabei wurde übersehen, dass alle Absolventen dieser Schule, ganz gleich aus welchen Familien sie kamen, zur Entwicklung ihres Landes beitragen können, ja, dass eine ausgebildete Mittelschicht und engagierte Eliten für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sehr wichtig sind. Aber offensichtlich wird im Bereich der Entwicklungspolitik eine Unterscheidung nicht gemacht, die im innerstaatlichen Bereich selbstverständlich ist: Bei den staatlichen Zuwendungen wird nämlich zwischen sozialen Transferleistungen, die das Überleben sichern, einerseits und wirtschaftlichen Förderungen andererseits unterschieden. Diese wirtschaftlichen Maßnahmen haben das Ziel, die wirtschaftliche Entwicklung zu stimulieren.

Im innerstaatlichen Bereich würde es niemanden einfallen, eine Notstandshilfe, die jemand bekommt, um Überleben zu können, nach den selben Kriterien zu beurteilen wie eine Wirtschaftshilfe, die dazu dient, neue Betriebe anzusiedeln oder bestehende auszubauen. Wenn es jedoch um Entwicklungshilfe geht, werden Gelder zur Bekämpfung der Armut oder der Kindersterblichkeit in denselben Topf geworfen mit solchen zum Ausbau der Infrastruktur oder zur Gründung von Industriebetrieben.

Eine klare Trennung bei der Zuteilung der Mittel würde es wohl erleichtern, die einzelnen Verwendungszwecke klarer zu erfassen, deren Effizienz zu überprüfen, und schließlich ein Urteil darüber zu fällen, was zurückgezahlt werden soll und was nicht. Wenn etwa UN-Generalsekretär Kofi Annan feststellt, die ärmsten Länder würden einen globalen Gesundheitsfond in der Höhe von sieben Milliarden Dollar für die Bekämpfung von AIDS benötigen oder das Kindhilfswerk UNICEF feststellt, der universelle Zugang zu einer Grundschule für alle würde außerordentliche neun bis 12 Milliarden Dollar kosten, dann sind dies wohl Gelder, die unter Notstandshilfe fallen und mit deren Rückzahlung niemand rechnen kann und soll.

Eine derartige Klarstellung könnte auch die Diskussion über die Rückzahlung der angehäuften Schulden erleichtern. So betrogen, nach Auskünften der Afrikanischen Entwicklungsbank (BAD), die gesamten Außenschulden des Kontinents im Jahre 1997 immerhin 312 Milliarden Dollar. Diese externe Schuldenlast bildete ein Haupthindernis für Investitionen und Wachstum. Der Schuldenberg allein der höchstverschuldeten ärmsten Länder (Highly Indebted Poor Countries - HIPC) belief sich 2001 auf 150 Milliarden Dollar. Selbst hier

würde eine klare Darlegung der wirtschaftlichen Möglichkeiten – oder Unmöglichkeiten – einen Beitrag zum besseren Verständnis, und damit zur Problemlösung, leisten.

Denn wenn etwa die Schuldenlast eines Landes das Dreifache des jährlichen Exporterlöses beträgt – ein realistisches Beispiel – dann kann ohnehin niemand damit rechnen, dass diese Schulden tatsächlich zurückgezahlt werden.

Was ist von all den Geldern, die heute in die Dritte Welt fließen, Überlebenshilfe, was dient vor allem der Entwicklung? 1995 betrug der Mittelzufluss in die Entwicklungsländer, abzüglich der Amortisationen, 231 Milliarden Dollar. Davon waren 64 Milliarden öffentliche und 161 Milliarden private Gelder. Die öffentlichen Gelder teilten sich auf in Schenkungen (33 Milliarden Dollar) und Kredite (31 Milliarden Dollar). Von den öffentlichen Geldern waren 54,8 Milliarden Dollar Kredite, 90 Milliarden Direktinvestitionen und 22 Milliarden Dollar Portfolio-Anlagen in Form von Aktien, Wertpapieren und Anleihen.

Dabei waren diese Gelder regional sehr unterschiedlich verteilt: Erhielt Schwarzafrika 36 Prozent der offiziellen Entwicklungshilfe, so ging nur ein Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in diese Region. Vom gesamten privaten Kapitalfluss partizipierten Länder mit niedrigem Einkommen nur wenig, während allein nach China 47 Prozent der privaten Gelder und 40 Prozent der Direktinvestitionen gingen.

Nach einer Statistik der OECD erhielt China im Jahre 2000 den größten Betrag an offizieller Entwicklungshilfe, nämlich 1,7 Milliarden Dollar. Dies stellte allerdings nur 0,2 Prozent des chinesischen BIP dar. Fast ebensoviel offizielle Hilfe erhielt Vietnam, was aber 5,4 Prozent des nationalen BIP bedeutete. An dritter Stelle folgte Russland mit 1,6 Milliarden Dollar, 0,6 Prozent des russischen BIP; gefolgt von Indien mit 1,5 Milliarden Dollar bzw. 0,3 Prozent des BIP. Gemessen am eigenen Bruttonationalprodukt war auch die offizielle Hilfe für Tansania sehr hoch, 11,6 Prozent des BIP bzw. eine Milliarde Dollar; für Uganda 14,2 Prozent des BIP bzw. 800 Millionen Dollar; für Ghana 12,3 Prozent des BIP bzw. 600 Millionen Dollar und für Nicaragua 23,4 Prozent des BIP und 550 Millionen Dollar.

Angesichts der großen Unterschiede auch innerhalb der Dritten Welt ist es nicht immer zielführend, Globallösungen mit globalen Konzepten für alle in gleicher Weise zu reklamieren. Vor allem müsste klar dargelegt werden, welche Leistungen zum Überleben von Menschen notwendig sind, bzw. wo es um den wirtschaftlichen Aufbau geht. Analog dazu kann dann festgelegt werden, welche Aufgaben einem Staat übertragen werden sollen, bzw. was von Privaten wahrgenommen werden kann. Eine ähnliche Arbeitseinteilung könnte hinsichtlich der regionalen bzw. der nationalen Zusammenarbeit getroffen werden.

c) Das politische Verhalten als Hemmschuh

Im Zeitalter der „political correctness“ ist es nicht angebracht, von Unterschieden zwischen den Menschen zu sprechen. Demnach sind die Menschen nicht nur „gleich geschaffen“ und damit gleichwertig, Unterschiede, welcher Art auch immer, werden in Frage gestellt. Diese Haltung wurde noch dadurch verstärkt, dass die Genforschung festgestellt hatte, 99,9 Prozent aller Menschen haben ohnehin dieselben Gene.

Dennoch zeigt die Geschichte, dass es sehr wohl Unterschiede gibt, die in Kultur und Religion begründet sind, die gerade die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen betrifft. Schon Max Weber hat in seiner „Protestantische Ethik“ aufgezeigt, dass der religiöse Glaube in manchen Ländern die wirtschaftliche Entwicklung gefördert hat. Wo nämlich die Religion lehrt, dass Reichtum auf Erden bedeutet, von Gott auserwählt zu sein, war dies für gläubige Menschen ein Ansporn, hart zu arbeiten und Reichtümer zu schaffen, um schon auf Erden zu den Auserwählten zu zählen.

So setzten sich Industrialisierung und Kapitalismus im protestantischen England und Holland früher durch als im katholischen Österreich oder in Italien. Diese katholischen Länder wiederum erreichten das Industriezeitalter früher als die Orthodoxen des europäischen Ostens.

Welche Schlüsse wir nun auch immer daraus ziehen, die unterschiedlichen Kulturen oder Unkulturen wirken sich auch in Ländern der Dritten Welt aus. Dabei geht es nicht nur um das Verhalten einiger Diktatoren, die

sich persönlich mit Milliarden-Beträgen bereichert haben, es geht schlicht und einfach auch darum, wie eine Gesellschaft funktioniert. So gibt die in Berlin beheimatete Organisation „Transparency International“ seit einigen Jahren einen Korruptionsindex heraus. Dabei werden Staaten danach gereiht, wie „sauber“ bzw. wie „korrupt“ sie sind.

Finnland führte dabei 2002 die Liste jener westlichen Industriestaaten an, die als „am saubersten“ eingestuft wurden. Eine zweite, bereits korruptionsanfälliger Gruppe von Staaten bildeten die osteuropäischen Länder. China fand sich an 59. Stelle, Russland an 71. Stelle. Die Gruppe der „am meisten korrupten Länder“ wird von Staaten Lateinamerikas und der Dritten Welt gebildet. Nigeria, Kamerun und Bangladesch bildeten die Schlusslichter.

In ähnlicher Weise hat die internationale Beratungsfirma Pricewaterhouse Coopers einen Opacity Index erstellt, mit dem die Transparenz bzw. Undurchsichtigkeit staatlicher Strukturen gemessen wird. Konkret wird dabei beurteilt, wie klar und verständlich das Rechtssystem bzw. die Bestimmungen eines Landes sind. Ebenfalls gemessen wird die Durchschaubarkeit von wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen der Regierungen, sowie des Steuersystems. Außerdem werden in den Opacity Index die Pflichten der Rechnungslegung und die Korruption auf den Kapitalmärkten miteinbezogen.

Bei diesem 2001 herausgegebenen Index, der die totale Undurchsichtigkeit mit 100 beurteilt, die totale Transparenz mit 0, erhielten China und Russland Werte von über 80, aber auch Indonesien, die Türkei, Südkorea und Tschechen lagen über 70; Brasilien, Taiwan und Kolumbien um 60. Am durchsichtigsten und damit am besten beurteilt waren nach dieser Statistik Chile, die Vereinigten Staaten und Singapur. Allerdings wurden die Untersuchungen offensichtlich vor dem Zusammenbruch der großen amerikanischen Konzerne Enron und WorldCom gemacht.

Ähnliche Indexe könnten auch über andere Bereiche, die sich auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes auswirken, erstellt werden: Über die Einstellung zur Arbeit, über die Einkommensverteilung, oder über das Niveau des Schulsystems.

Während der letzten Jahre scheint in Dokumenten internationaler Organisationen immer wieder die Forderung nach „good governance“ als Voraussetzung für Entwicklungshilfe auf. Es ist dies eine sehr vorsichtige Umschreibung dessen, was wesentlich deutlicher gesagt werden müsste: Dass Entwicklung nur möglich ist, wo es eine funktionierende staatliche Verwaltung gibt; dass der „Staatsdienst“ Ethos und Pflichtgefühl voraussetzt und dass Entwicklung die Verbesserung der Wohlfahrt aller Bürger und nicht nur die der herrschenden Eliten bedeuten darf.

2.2 Der Schutz der Umwelt –Rio-Kyoto-Johannesburg

2.2.1 Die Herausforderungen

Seit den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts ist das Umweltbewusstsein vieler Menschen stark gestiegen. Man sah, dass die Umweltzerstörung und die Ausbeutung der Meere dazu führten, dass die Böden schlechter wurden und sich die Fischbestände nicht mehr regenerieren konnten. Tropische Regenwälder wurden zerstört und mit ihnen, so war zu befürchten, Tausende Arten von Tieren und Pflanzen. Die Lagerung und Entsorgung des Mülls, der in immer größeren Mengen anfiel, wurde ein Problem. Dazu kamen die Klimaerwärmung, die Zerstörung der Ozonschicht und der „saure Regen“. Diese drei Phänomene, die alle Gegenstand internationaler Übereinkommen wurden, sollen hier näher untersucht werden.

a) Die drohende Erderwärmung

Das 20. Jahrhundert war bereits um 0,6 Grad Celsius wärmer als das 19. Jahrhundert. Das erscheint nicht viel, aber einige Grade mehr oder weniger können bereits bewirken, dass das arktische Eis schmilzt und weite Landstriche überschwemmt werden; oder umgekehrt, dass es zu einer neuen Eiszeit kommt.

Nun hat man seit Ende der 50er Jahre festgestellt, dass sich die Kohlendioxid (CO₂) –Emissionen stark erhöhen und viele Wissenschaftler glauben, dass dies die Ursache der Erderwärmung ist. Warum? Wenn durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe durch Autos, Kohlenkraftwerke, durch die Industrie oder durch

Haushalte große Mengen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in die Atmosphäre strömen, festigen sich diese zu einer eigenen Schicht. Durch diese wird dann verhindert, dass die Sonneneinstrahlung von der Erde weg wieder in den Weltraum ausstrahlen kann. Diese Treibhausgase – CO₂ (zu 50 Prozent), Fluorkohlenwasserstoffe (FCKW) (zu 20 Prozent), Methan (zu 16 Prozent) Distickstoffmonoxid (zu sechs Prozent), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (zu acht Prozent) und Schwefelhexafluorid – erzeugen somit einen Treibhauseffekt, eine übermäßige Erwärmung der Luft, wie sie in einem Glashaus vorkommt.

Seit der Industriellen Revolution wurden durch menschliche Aktivitäten 271 Milliarden Tonnen Kohlenstoff in die Atmosphäre abgesetzt; heute sind es im Jahr 6,3 Milliarden Tonnen. Allein die USA produzieren 1,4 Milliarden Tonnen Kohlenstoff jährlich, China 846 Millionen Tonnen; Russland 414 Millionen Tonnen; Japan 308 Millionen Tonnen; Deutschland 241 Millionen Tonnen; Indien 250 Millionen Tonnen; Großbritannien 151 Millionen Tonnen; Kanada 115 Millionen Tonnen; Italien 107 Millionen Tonnen und Südkorea 104 Millionen Tonnen. Nur die Vereinigten Staaten sind also, bei einem Anteil von fünf Prozent an der Weltbevölkerung für 20 Prozent aller CO₂-Emissionen verantwortlich. Der Grund dafür sind die niedrigen Energiepreise in den USA, die großen Häuser und der starke Gebrauch von Autos.

Zahlreiche internationale Konferenzen, von Stockholm über Rio bis Kyoto, Den Haag und Marrakesch, haben sich mit dem Thema der Reduzierung der Treibhausgase befasst. Ein nicht unwesentliches Problem dabei besteht darin, dass von manchen der Zusammenhang zwischen CO₂-Emissionen und Klimaveränderung bestritten wird. Das Klima, so diese Argumentation, verändert sich ohnehin ständig, mit und ohne menschliche Einwirkung.

b) Die Zerstörung der Ozonschicht

Ozon ist ein Molekül, das aus drei Sauerstoffatomen besteht. Es kommt hauptsächlich in der Stratosphäre, also zehn bis 50 Kilometer über der Erdoberfläche vor, in der sogenannten Ozonschicht. Hier übt Ozon die Funktion aus, die sehr energiereichen ultravioletten Strahlen zu absorbieren. Dadurch werden Lebewesen und Pflanzen vor den negativen Auswirkungen dieser Strahlen geschützt.

Die Ozonschicht selbst läuft nun Gefahr, durch verschiedene Chemikalien wie Chloride, Fluor oder Bromine zerstört zu werden. All diese Chemikalien werden durch den Gebrauch von Fluorkohlenwasserstoffen freigesetzt. 1995 waren die stratosphärischen Ozonschichten über Europa und Nordamerika schon um zehn Prozent niedriger als in den 70er Jahren, in manchen Gegenden sogar um mehr. Dies hat auch schon zu einer Verstärkung der radioaktiven Einstrahlung auf die Erde geführt. Dadurch wurde bereits ein verstärktes Auftreten von Hautkrebs verursacht, Immunsysteme beeinträchtigt genauso wie das Wachstum von Meerespflanzen.

1985 wurde durch die „Wiener Konvention“ erreicht, die Forschung über die negativen Auswirkungen jener Substanzen voranzutreiben, die Auswirkungen auf die Ozonschicht haben. 1987 wurde dann von 27 Industriestaaten sowie der EU das „Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozon Layer“ unterzeichnet. Dieses Abkommen, das im Jänner 1989 in Kraft trat, sieht vor, dass die weltweite Produktion von FCKW und Halonen zunächst eingefroren und dann eine Halbierung der Produktion und des Konsums erreicht wird.

c) Der „saure Regen“

Während es hinsichtlich der Klimaerwärmung und der Zerstörung der Ozonschicht eine Reihe von Abkommen der Vereinten Nationen gibt, hat man bisher versucht, die durch den „sauren Regen“ entstandenen Probleme zwischenstaatlich bzw. regional zu lösen.

Tatsächlich hat der „saure Regen“ schon überall auf der Welt Flüsse und Seen zerstört, die Gesundheit von Mensch und Tier beeinträchtigt und Ackerland geschädigt.

Zum „sauren Regen“ kommt es, wenn Schwefeldioxid (SO_2) in die Luft freigesetzt wird. Fast alle fossilen Brennstoffe, vor allem Kohle, enthalten Schwefel. In den Vereinigten Staaten etwa sind die Kohlekraftwerke für zwei Drittel der SO_2 -Emissionen verantwortlich. Diese entstehen, wenn fossile Brennstoffe verbrennen und sich der freigesetzte Schwefel mit Sauerstoff verbindet, wodurch SO_2 gebildet wird. Insgesamt werden weltweit 39 Prozent der

Elektrizität aus Kohlekraftwerken gewonnen. Allein in den Vereinigten Staaten kommen 75 Prozent aller Schwefelemissionen aus solchen Kraftwerken und großen Industriebetrieben.

Das Fischsterben in den großen Seen zwischen Kanada und den USA wird genauso dem „sauren Regen“ zugeschrieben wie die schlechte Wasserqualität in 3.000 Seen und in den Flüssen im Osten der Vereinigten Staaten. Auch das Fischsterben in den Seen von Norwegen und Schweden, England und Schottland, wird auf den „sauren Regen“ zurückgeführt, genauso wie das Waldsterben im mittleren Westen der USA und in Osteuropa. Besonders gravierend ist das Problem in China, wo 73 Prozent der Energie aus Kohle gewonnen wird. Entsprechend ist bereits ein Viertel des gesamten Landes von SO₂-Emissionen betroffen.

Von Kanada werden die Vereinigten Staaten für die Verschmutzung von 16.000 ihrer Seen verantwortlich gemacht. 1978 kam es zwischen den beiden Ländern zum „Great Lakes Water Quality Agreement“, das allerdings nur empfehlenden Charakter hat. In Europa haben sich die EU und die Economic Commission of Europe (ECE) der Vereinten Nationen zumindest um eine Eindämmung der negativen Folgewirkungen des „sauren Regens“ bemüht.

In Helsinki kamen 30 europäische Länder 1985 überein, SO₂-Emissionen bis zum Jahre 1993 um 30 Prozent zu drosseln. Allerdings gehören einige Staaten, etwa Großbritannien, diesem 30-Prozent-Klub nicht an. Eine Reihe von Ländern haben von sich aus Begrenzungen für SO₂-Emissionen beschlossen. Ein Hauptproblem besteht aber weiter darin, dass Kohle die billigste und am weitesten verbreitete Energiequelle in der ganzen Welt ist, also ein Rohstoff, auf den viele Entwicklungsländer kaum verzichten können oder wollen.

2.2.2 Die großen Konferenzen – Rio, Kyoto, Johannesburg

a) Die Konferenz von Rio

Der große Erdgipfel von Rio (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) fand vom 3. bis 14. Juni 1992 statt. Delegierte aus 172 Staaten, darunter 108 Staats- bzw. Regierungschefs, sowie 2.400 Vertreter von NOGs nahmen daran teil. Gleichzeitig veranstalteten 17.000 NGO-Aktivisten ein NGO-Forum.

Sowohl von der Zahl der Teilnehmer her, als auch hinsichtlich des Umfangs der behandelten Themen war der Gipfel von Rio eine bis dahin in diesem Ausmaß nie dagewesene Veranstaltung. Die Botschaft des Gipfels war dann auch nicht nur, dass dringend einige Maßnahmen zur Sanierung der Umwelt gesetzt werden müssen, sondern insbesondere auch, dass die Menschen ihr Verhalten und ihre Lebensweise ändern müssen, wenn sie in einer besseren Umwelt überleben wollen.

Vor allem das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ (Sustainable Development) wurde in der internationalen Diskussion verankert. Dieser Begriff wurde 1987 von der World Commission on Environment and Development herausgearbeitet. Demnach soll eine Entwicklung so gestaltet werden, dass sie den Herausforderungen der Gegenwart gerecht wird, ohne die Bedürfnisse der künftigen Generationen in Frage zu stellen. Praktisch heißt dies, dass wirtschaftliche und soziale Probleme so gelöst werden sollen, dass diese Lösung nicht auf Kosten der Umwelt geschieht.

Der Erdgipfel von Rio hat drei Deklarationen verabschiedet und drei Konventionen initiiert:

aa) Die drei Deklarationen

Die „**Deklaration von Rio**“ verkündet 27 Grundregeln, nach denen Umwelt- und Entwicklungspolitik gestaltet werden sollen. Diese Prinzipien beziehen sich auf die nationale Verantwortung und die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes; auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer und die Bekämpfung der Armut; auf die Rolle und die Rechte der Bürger, der Frauen und der autochthonen Bevölkerung.

Weitere Ziele, die in der „Deklaration von Rio“ angesprochen werden: Der siebente Grundsatz etwa unterstreicht die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung von Industriestaaten und Entwicklungsländern in Fragen des Umweltschutzes. Der zehnte Grundsatz wiederum stellt fest, dass bei Umweltfragen am besten alle Bürger auf der jeweiligen Ebene miteingebunden werden sollten. Darüber hinaus sollen die Bereiche öffentliche Erziehung, Information und Mitbestimmung ausgebaut werden.

Der 15. Grundsatz wiederum verlangt, dass man mit Maßnahmen zum Schutz der Umwelt selbst dann voranschreiten soll, wenn es in manchen Fragen noch keine volle Gewissheit seitens der Wissenschaft gibt.

Die „**Agenda 21**“ ist ein 400-Seiten-Dokument, unterteilt in 40 Kapitel, das darauf abzielt, ein konkretes Aktionsprogramm zur „nachhaltigen Entwicklung“ zu bilden. Die einzelnen Kapitel beziehen sich auf die verschiedensten Bereiche, wie: Nachhaltige Entwicklung im städtischen Bereich; Maßnahmen gegen die Zerstörung des Waldes; Management der Biotechnologie; Schutz gefährdeter Ökosysteme im Gebirge; sowie auf den Umgang mit gefährlichen Abfällen.

Einige Kapitel beziehen sich darauf, die Rolle von Aktionsgruppen zu stärken, etwa im lokalen Bereich, im Rahmen von Gewerkschaften oder auch in Wirtschaftskreisen. Die letzten acht Kapitel beziehen sich auf die Frage der Umsetzung all dieser Forderungen, insbesondere hinsichtlich der Finanzierung und der weiteren institutionellen Behandlung dieser Themen. Insbesondere wurde zur Umsetzung all dieser Ziele bzw. zur Koordinierung der einzelnen UN-Aktivitäten die Commission on Sustainable Development ins Leben gerufen.

Da man sich auf bindende Beschlüsse zum Schutz des Waldes nicht einigen konnte, wurden zumindest die „**Forest Principles**“ verabschiedet. Darin werden Leitlinien zum Schutz und der Bewirtschaftung des Waldes dargelegt, wobei aber auch unterstrichen wird, dass das „souveräne Recht“ der einzelnen Staaten, über ihre Wälder frei zu verfügen, nicht angetastet wird.

bb) Die drei Konventionen

Die Rahmenkonvention betreffend die **Klimaveränderung** (Framework Convention on Climate Change – FCCC-) wurde von 153 Staaten unterzeichnet und ist nach eineinhalb Jahren in Kraft getreten. Die FCCC zielt darauf ab, die Emissionen von Treibhausgasen in die Atmosphäre auf den Stand von 1990 zu stabilisieren, um einer weiteren Erderwärmung vorzubeugen. Insbesondere die Industrieländer wurden angehalten, die Emissionen in einem Ausmaß einzudämmen, damit sich Ökosysteme auf natürliche Weise anpassen können und die Erzeugung von Nahrungsmitteln nicht gefährdet ist. Diesbezüglich wurden aber

keine rechtlich verbindlichen Maßnahmen beschlossen, sondern nur, dass über die im nationalen Rahmen getroffenen Maßnahmen regelmäßig zu berichten ist.

Die Konvention betreffend die **Artenvielfalt** (Convention on Biological Diversity) ist im Dezember 1993 in Kraft getreten. Auch dies ist eine Rahmenkonvention, die darauf abzielt, die Vielfalt der Arten auf der Welt zu erhalten. Die Vertragsparteien wurden angehalten, entsprechende Strategien auszuarbeiten und darüber regelmäßig zu berichten. Auch in diesem Zusammenhang ging es um Fragen der staatlichen Souveränität, wobei allerdings festgehalten wurde, dass die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschungen möglichst breit gestreut werden.

Die Konvention gegen die **Wüstenbildung** (Convention to Combat Desertification – UNCCD -) der UNO besteht seit 1996 und ist ein völkerrechtlich verbindliches Regelwerk, das die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Desertifikation verbessern soll. Zusammen mit der Klimakonvention und dem Abkommen zur Artenvielfalt ist sie eine der drei großen Konventionen des Rio-Prozesses. Sie hat zum Ziel, förderliche politische Rahmenbedingungen für nachhaltige und wirksame Aktivitäten zur Überwindung der Desertifikation zu schaffen.

Kernstück für die Umsetzung der Konvention sind nationale Aktionsprogramme, in denen jedes Land seinen Weg zur Bekämpfung der Desertifikation festlegt. Eine besondere Anforderung an die Qualität der nationalen Aktionsprogramme ist, dass sie die vordringlichen Probleme der am schwersten betroffenen Bevölkerung aufgreifen und diese bei der Programmerstellung und bei der Umsetzung einbinden sollen. Das Konzept einer Beteiligung der Bevölkerung – und damit einer Willensbildung von unten - „bottom-up approach“- wird mit der UNCCD zum ersten Mal in einem internationalen Vertragswerk der Vereinten Nationen festgeschrieben. Es stellt für viele Länder eine völlig neue Herausforderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit dar, nämlich politische Weichenstellungen für dezentrale Entwicklungsanstrengungen unter maßgeblicher Mitwirkung der Bürger vorzunehmen.

Zur Umsetzung der Beschlüsse von Rio wurden, wie dargelegt, eigene Institutionen gegründet, so die Commission on Sustainable Development (CSD) und die Global Environmental Facility (GEF).

CSD besteht aus Vertretern von 53 Staaten, die, nach geographischen Gesichtspunkten, für drei Jahre gewählt werden. Ihre Aufgabe besteht darin zu gewährleisten, dass die „Agenda 21“ umgesetzt wird. Die GEF wiederum wurde errichtet, um die finanziellen Kosten, die bei der Umsetzung der Beschlüsse von Rio anfallen, abzudecken, was bisher aber nur in einem bescheidenen Ausmaß gelungen ist.

b) Kyoto als Ideologie - am Beispiel Kanada

Die Herausforderung: Während der letzten Monate des Jahres 2002 gab es in Kanada eine heftige innenpolitische Diskussion darüber, ob Ottawa das Kyoto-Protokoll ratifizieren soll oder nicht. Kanada war 1997 in Kyoto dabei, als bei der dritten Vertragsparteien-Konvention der Klimakonvention beschlossen wurde, dass 39 Industrieländer bis zu den Jahren 2008 bis 2013 die Emissionen von Treibhausgasen um 5,2 Prozent unter das Niveau von 1990 reduzieren sollten.

Die einzelnen Länder gingen unterschiedliche Verpflichtungen ein. Für Kanada wurde dieser Prozentsatz mit sechs Prozent festgelegt. Das Ziel sollte sein, die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre auf einem Niveau so zu stabilisieren, dass eine Störung des Klimas in Zukunft verhindert würde.

Unter Berufung auf maßgebliche Wissenschaftler, des „Intergovernmental Panel on Climate Change“ wurde die herrschende Meinung gebildet, verschiedene Treibhausgase – CO₂, Methan, Distickstoffmonoxid, teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe, perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid - würden sich in der Atmosphäre so konzentrieren, dass dadurch die Ausstrahlung von Wärme verhindert wird. Durch den so erzeugten Treibhauseffekt würde eine vom Menschen herbeigeführte Klimaveränderung bewirkt.

Das Protokoll wurde am 12. Dezember 1997 von 159 Staaten angenommen, aber von viel weniger Staaten ratifiziert. Um in Kraft treten zu können, muss das Protokoll aber von 55 Staaten, die zusammen für 55 Prozent aller

CO₂-Emissionen des Jahres 1990 verantwortlich waren, ratifiziert werden. Nachdem die USA, denen 36,1 Prozent dieser Emissionen angerechnet werden, erklärt hatten, nicht zu ratifizieren, lag die Hauptlast bei der Europäischen Union mit 24,2 Prozent, den Ländern Mitteleuropas (7,4 Prozent), Japan (8,5 Prozent) und Russland (17,4 Prozent).

Die große Herausforderung von Kyoto liegt letztlich darin, dass die gesamte Wirtschaft, die weitgehend auf Öl, Gas und Kohle als Energieträger aufbaut, auf neue Energiequellen umsteigen müsste, nämlich auf Wind, Sonnen- und Wasserenergie.

Für Kanada erweist sich diese Herausforderung als besonders groß, weil sich hier vor allem in der Provinz Alberta und vor der Atlantikküste riesige Erdöl- und Erdgaslager befinden. Außerdem geht Kanada mit seiner Energie ziemlich großzügig um. Eine Verwirklichung des Kyoto-Protokolls würde daher für Kanada bedeuten, den jährlichen Ausstoß von Treibhausgasen von derzeit 760 Millionen Tonnen auf 560 Millionen Tonnen, also um ein Viertel, zu reduzieren.

Da die Erreichung dieses Zieles von Anfang an schwierig war, verlangte Kanada vom „Kyoto-Mechanismus“ Gebrauch machen zu können, der den Handel mit Emissionen vorsieht. Konkret wollte Kanada Gutschriften dafür, dass seine Wälder als „carbon sinks“ einen großen Beitrag zur Reinhaltung der Luft leisten. In ähnlicher Weise wollte man auch Guthaben für den Export sauberer Energie in die USA. Würden nämlich die USA – so die Argumentation – nicht die saubere kanadische Elektrizität bzw. das saubere Erdgas benutzen, wäre die Luftverschmutzung in Amerika wesentlich größer. Während die EU bei den „carbon sinks“ einwilligte, blieb die zweite Forderung erfolglos.

Die besondere Situation Kanadas ist in drei Faktoren begründet: Mit Energie wurde bisher sehr großzügig umgegangen; durch das Ausscheren der Vereinigten Staaten vom Kyoto-Prozess befürchten viele einen Wettbewerbsnachteil für die eigene Wirtschaft und schließlich gab es auch eine sehr unterschiedliche Haltung der einzelnen Provinzen, weil die Energievorräte innerhalb des Landes sehr ungleich verteilt sind.

Verführt durch die Größe des Landes und die billigen Energiepreise verbrennt Kanada täglich 1,8 Millionen Tonnen Fass Öl und 192 Millionen

Kubikmeter Erdgas, mehr als ganz Afrika insgesamt. Umgelegt auf die Bevölkerungszahl bedeutet dies, dass jeder Kanadier täglich 24 Tonnen Treibhausgase in die Luft pulvert. Mit 0,5 Prozent der Weltbevölkerung produziert Kanada immerhin zwei Prozent aller Treibhausgase und ist damit der neuntgrößte Luftverschmutzer von allen Ländern.

Gegner von Kyoto argumentierten daher, dass kein anderes G7-Land durch das Kyoto-Protokoll so betroffen wäre wie Kanada. Außerdem würden 70 Prozent der Energie des Landes aus CO₂-armen Quellen erzeugt, etwa durch Atomenergie oder Wasserkraftwerke.

Die Erklärung der Vereinigten Staaten, Kyoto nicht zu ratifizieren, hat Kanada zweifellos schwer getroffen. Immerhin machen die kanadischen Exporte 37 Prozent des gesamten BIP aus, und was noch wesentlicher ist, 87 Prozent dieser Exporte gehen in die USA. Viele Befürchtungen gingen daher dahin, dass Kanada bei einer Übernahme der aus Kyoto entstehenden Verpflichtungen schwere Wettbewerbsnachteile erleiden könnte. Die dann in Kanada höheren Energiepreise würden kanadische Betriebe gegenüber den amerikanischen benachteiligen.

Polarisiert wurde die Kyoto-Diskussion in Kanada auch dadurch, dass die Energievorkommen und der Energieverbrauch in den zehn Provinzen und drei Territorien äußerst unterschiedlich sind. So war die Westprovinz Alberta im Jahre 1998 für 200 Millionen Tonnen an Treibhausgas-Emissionen verantwortlich, die kleine Ostprovinz Prince Edward Island jedoch nur für zwei Millionen Tonnen. Ebenfalls sehr unterschiedlich sind die Emissionen pro Kopf der Bevölkerung: Diese beliefen sich 1998 in Alberta auf 69 Tonnen, in Québec jedoch nur auf 12 Tonnen.

Ganz entscheidend für die kanadische Diskussion war, dass die reichste Provinz des Landes, Alberta, ihren Wohlstand auf riesigen Öl- und Erdgasvorkommen aufbaut. Die politische Spitze der Provinz befürchtete nun, dass eine Ratifizierung von Kyoto zu einer Änderung im Energieverbrauch und damit zu einer Unterminierung der eigenen Wirtschaft führen könnte. Der Regierungschef der Provinz führte daher einen Kreuzzug gegen Kyoto, der mit dem verglichen werden kann, den die Steirer seinerzeit gegen die Draken-Abfangjäger initiierten. Dass dabei die Ablehnung einer bestimmten Politik gleichzeitig das Auflehnen gegen die Bundeshauptstadt bedeutete, ist wohl auch kein Zufall. Dabei hörte man

auch, es gäbe selbst in Alberta Kyoto-Anhänger, nur „finding them is like finding al-Qaeda cells“.

Die Kyoto-Gegner: Die kanadischen Kyoto-Gegner brachten vor allem drei Argumente vor: Zunächst, dass die Theorie, wonach die Klimaerwärmung durch menschliches Handeln verursacht wird, bei weitem nicht erwiesen ist. Dann, in sehr massiver Weise, die aus Kyoto resultierenden großen Verluste für die Wirtschaft und bei den Arbeitsplätzen. Und schließlich wurde argumentiert, auch die Europäer würden bei weitem nicht das halten, was sie vorgeben.

Das Buch „The Skeptical Environmentalist“ des Dänen Bjorn Lomborg wurde die Bibel der Kyoto-Gegner. Zusammen mit anderen Publikationen wie „Taken by Storm: The Troubled Science, Policy and Politics of Global Warming“ wurden diese Arbeiten dahingehend zitiert, dass man heute noch gar nicht weiß, wie das Klima wirklich entsteht.

Die Emissionen von Treibhausgasen sind, so diese Argumentation, vielleicht gar nicht der wirkliche Grund für die Erderwärmung. Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) der Vereinten Nationen wäre demnach ein Gremium von Umwelt-Fundamentalisten, die nur politische Aussagen machen. „Kyoto is based on a lie“, so diese Schlussfolgerung all dieser Argumente, also „alles Schwindel“.

Diese Argumente waren Wasser auf die Mühlen all derer, die bei einer Verwirklichung der Kyoto-Kriterien den Ruin der kanadischen Wirtschaft vorhersagten. Sehr stark kam die Canadian Manufactures and Exporters Association (CME) mit der Warnung durch, Kyoto würde allein in der verarbeitenden Industrie bis 2010 den Verlust von 450.000 Jobs in dieser Branche bedeuten, also ein Fünftel aller Arbeitsplätze kosten. Die Preise für Elektrizität würden sich verdoppeln, jene für Erdgas um 60 Prozent steigen und der Benzinpreis um 80 Prozent.

Diese Mehrkosten würden die kanadische Industrie gegenüber der Konkurrenz aus den USA hoffnungslos ins Hintertreffen bringen. Außerdem würden die Kanadier gezwungen sein, weniger Auto zu fahren, kleinere Autos zu kaufen und die Isolierung der Häuser besser zu gestalten. Die Klimaanlage

könnten nicht mehr wie bisher benützt werden, was wiederum die Lebensqualität beeinträchtigen würde.

Insbesondere die Ölindustrie in Alberta fürchtete das Schlimmste. In dieser Provinz gibt es nämlich die größten Ölsand-Vorkommen der Welt. Allerdings, so hat der National Energy Board festgestellt, werden bei der Produktion von nur einem Fass Rohöl aus Ölsand Emissionen im Ausmaß von 125 Kilogramm CO₂ freigesetzt. Die Aufregung der politischen Elite von Alberta ist also verständlich.

Massiv unterstützt wurden diese Argumente der Öl-Branche von der Autoindustrie. Diese warnte davor, dass viele Betriebe in die USA abwandern könnten, wo es die Kyoto-Reglementierung nicht gibt.

Insgesamt würde Kyoto, so eines der Hauptargumente, die kanadische Wirtschaft 25 Milliarden Euro im Jahr kosten, was einer mittleren Rezession gleich käme und, so ein weiteres Argument, trotz all dieser Belastungen wäre der Effekt von Kyoto äußerst gering: Selbst bei Einhaltung aller Kriterien, was ohnehin zweifelhaft erschiene, würde durch Kyoto die Klimaerwärmung in 100 Jahren nur um 0,1 Grad Celsius vermindert.

Gleichzeitig wurde den Europäern Heuchelei vorgeworfen. Die 15 EU-Länder hätten zwar ihre Treibhaus-Emissionen bis 1998 gegenüber von 1990 um 2,5 Prozent reduziert, das wäre aber mehr ein Zufall gewesen. Denn praktisch haben nur drei Länder den Ausstoß von Treibhausgasen wirklich gedrosselt: Deutschland, Großbritannien und Luxemburg. Deutschland deshalb, weil die alten Fabriken im Osten geschlossen wurden, die große Umweltverschmutzer waren. In England hat man wegen des Nordsee-Öls die Kohle aufgegeben. Und Luxemburg kann sich wegen der großen Finanzeinnahmen eine geänderte Energiepolitik leisten. Insbesondere war es eine massive Kampagne, die die Kyoto-Gegner in Kanada, unterstützt von großen Medien, gegen die Ratifizierung des Protokolls führten. Der Streit glich einer ideologischen Auseinandersetzung, bei der die Gegner unerbittlich selbst die Existenzberechtigung der anderen Seite in Frage stellten.

Den Kyoto-Befürwortern blies eindeutig der Wind ins Gesicht. Jedenfalls sind die Befürworter nicht mit jener kompakten Geschlossenheit aufgetreten, die die Gegner ausgezeichnet hat.

Da gab es Exponenten, die zugaben, dass Kyoto nicht besonders wirkungsvoll ist. Der Grund dafür wäre aber, dass man jährlich 29 Milliarden Tonnen an Treibhausgasen einsparen müsste, um das Klima zu stabilisieren. Tatsächlich werden aber bei der Einhaltung aller Kyoto-Kriterien in fünf Jahren nur 2,9 Milliarden Tonnen eingespart. Kanada sollte dennoch das Protokoll ratifizieren, um das, was geschieht, mitbestimmen zu können.

Der Umweltminister wiederum hob hervor, dass die Kosten von Kyoto mit 6,5 Milliarden Euro wesentlich geringer wären, als von den Gegnern angegeben und dass auch die Investitionen in die neuen Energieträger Wind, Sonne und Wasser ein Geschäft sein könnten.

Schließlich gab es auch Argumente, die schlicht und einfach feststellten, dass die Umwelt durch fossile Brennstoffe eben stark verschmutzt wird und dass es nicht schaden kann, mit Energie sparsamer umzugehen. Außerdem würden energiesparende Maßnahmen auch den Unternehmen helfen, Kosten zu sparen. Als Beispiele wurden einige Konzerne wie British Petrol und Du Pont angeführt, denen dies schon gelungen ist. Dass es auch Wissenschaftler gab, die jenen Forschern Recht gaben, wonach die Klimaerwärmung weitgehend durch menschliches Verhalten ausgelöst wird, liegt auf der Hand. Einige Analysen wiederum gingen dahin, dass Kanada sein Bruttonationalprodukt in den nächsten 30 Jahren durchaus um 50 Prozent steigern und gleichzeitig die Treibhaus-Emissionen halbieren könnte.

Unerwartete Hilfe erhielten die Kyoto-Befürworter auch aus der Geschäftswelt. So erklärte der frühere Generaldirektor des staatlichen Ölkonzerns Petro Canada, Kyoto beruhe auf einer besseren wissenschaftlichen Grundlage als die meisten Entscheidungen, die von den Ölkonzernen getroffen werden. In Kanada werde einfach zuviel Energie verschwendet und selbst in den USA gäbe es Bundesstaaten, die von sich aus die Kyoto-Standards anstreben.

Auch andere Unternehmer erhoben ihre Stimme in diese Richtung. Der Chef von Husky Injection Molding Systems Ltd. hat sich schon sehr früh auf die Konstruktion von umweltfreundlichen Großmaschinen zur Herstellung von Kunststoff-Containern und Kunststoffteilen spezialisiert. Sein Argument war, dass sich seine Maschinen deshalb am Markt durchgesetzt hätten, weil der Konsument

Umweltfreundlichkeit schätzt. Aber dennoch, die Befürworter waren weniger lautstark als die Gegner.

Angesicht dieser heftigen politischen Auseinandersetzungen war es jedenfalls eine beachtliche politische Leistung des kanadischen Ministerpräsidenten Jean Chrétien, dass Kanada das Kyoto-Protokoll ratifizierte. Es war dies eine Entscheidung, die wohl auch deshalb getroffen wurde, weil die „schweigende Mehrheit“, vielleicht trotz der heftigen Debatte, nicht all zu viel über den Inhalt von Kyoto erfuhr, aber die Gefahr spürte, die Kanada drohen könnte. Vom arktischen Eis im Norden bis zu den Ölfeldern in Alberta, von den urbanen Zentren bis zu den riesigen Wäldern und Seen des Landes muss Kanada einen Schatz pflegen, den das Land hat, seine Natur.

c) Johannesburg – wofür?

Starke Teilnahme – auch der Wirtschaft. Zehn Jahre nach Rio, vom 26. August bis 4. September 2002, fand in Johannesburg, Südafrika, der Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung statt. Es war dies die größte Konferenz, die von den Vereinten Nationen je organisiert worden war. Insgesamt kamen 40.000 Teilnehmer, manche sprachen sogar von 60.000. Mehr als 100 Staatschefs begaben sich nach Johannesburg, Tausende Beamte kamen als Delegierte ihrer Regierungen. Die NGOs schickten 15.000 Vertreter, und 20.000 Journalisten berichteten in ihren Medien darüber.

Zeit und Ort der Konferenz waren nicht zufällig gewählt. Zehn Jahre nach Rio sollte eine Bilanz darüber gezogen werden, welche Resultate der damalige Erdgipfel tatsächlich gebracht hat. Insbesondere die damals initiierten Konventionen – über die Klimaveränderung, die Bio-Vielfalt und die Wüstenbildung – sollten einer genauen Prüfung unterzogen werden.

Von der Euphorie von Rio war man weit entfernt. Dazu fiel die Bilanz darüber, was bei der Entwicklung der Dritten Welt und beim Umweltschutz tatsächlich erreicht wurde, zu mager aus. Allein die Herausforderungen, denen sich die Delegierten in Johannesburg gegenüber sahen, zeigten, wie viel im Bereich der „nachhaltigen Entwicklung“ noch zu tun war: Mehr als eine Milliarde Menschen hatten immer noch keinen Zugang zu gesundem Trinkwasser; 1,6 Milliarden keine

Elektrizität und 2,8 Milliarden mussten mit weniger als zwei Euro am Tag auskommen.

Neu in Johannesburg war, dass Vertreter der Wirtschaft, entsandt von großen internationalen Konzernen, stark in Erscheinung traten. Das Konzept einer Partnerschaft zwischen Regierungen, Unternehmen und Vertretern der Zivilgesellschaft sollte in die Tat umgesetzt werden. Schon vor der Konferenz wurden 220 Partnerschaften unter der Schirmherrschaft der UNO gebildet, die immerhin 235 Millionen Dollar involvierten. Während des Gipfels wurde die Gründung von 60 weiteren bekannt gegeben. Ziel dieser Partnerschaften war die gemeinsame Verwirklichung von Projekten, die der „dauerhaften Entwicklung“ dienen.

So hat Shell angekündigt, die Suche nach Naturgas auf den Philippinen in Angriff zu nehmen. Der Medienkonzern Springer gab bekannt, Programme in Angriff nehmen zu wollen, um die Luftverschmutzung beim Druck von Zeitungen zu verringern. „E7“, ein Verband großer Elektrizitätskonzerne, will in indonesischen Dörfern ein Programm zur Erzeugung erneuerbarer Energien durchführen und Groplife International – ein Agrarkonzern - ein Programm zum richtigen Gebrauch von Kunstdünger erstellen.

Die französische Tageszeitung „Le Monde“ hat sogar davon gesprochen, die großen Konzerne hätten den Gipfel von Johannesburg „gekapert“. Immerhin ist jedenfalls eines gelungen: Grosse Unternehmungen konnten sich so präsentieren, dass auch sie wesentlich zur „dauerhaften Entwicklung“ beitragen, und nicht nur die NGOs, von denen sie bisher vielfach bekämpft wurden. Jedenfalls haben nicht nur Hunderte von Spitzenvertretern großer Konzerne am Gipfel das Wort ergriffen, sie haben auch dargestellt, wie Wirtschaft und Umwelt in der Praxis in Einklang gebracht werden können.

Einige Unternehmen haben sich auch sehr lange und gut auf die Teilnahme in Johannesburg vorbereitet. So hat etwa Suez schon ein Jahr vor Beginn der Konferenz ein strategisches Vorbereitungskomitee eingesetzt ein Sprecher von BASD (Business Action for Sustainable Development) hat verkündet, dass die „nachhaltige Entwicklung“ in der Praxis vor allem von den Betrieben umgesetzt werden muss.

Diese Meinung wurde von denen nicht geteilt, die der privaten Wirtschaft vorwerfen, für sie stünde der Profit und nicht der Umweltschutz im Vordergrund. Aber immerhin: Es kam in wesentlichen Bereichen zu einem Dialog, und noch etwas zeigte sich: Der Gegensatz „Nord-Süd“ wurde da und dort aufgeweicht. Zwar bestanden alte Fronten weiter, wenn etwa der Präsident von Südafrika oder der Sprecher der „Gruppe der 77“ alle Schuld für die bestehenden Probleme den Industrieländern zuschob. Aber gleichzeitig zeigten sich auch Auffassungsunterschiede innerhalb des „Südens“ und des „Nordens“.

So wollten die Europäer konkrete Zielsetzungen und zeitliche Begrenzungen für die Durchführung bestimmter Programme etwa was den Zugang zum sauberen Trinkwasser oder die Umstellung der Energieträger auf erneuerbare Energien betrifft (Europäischer Vorschlag 2010). Andererseits hat sich die Weltbank auf die Seite des „Südens“ geschlagen, wenn sie einen erleichterten Zugang der Entwicklungsländer für deren landwirtschaftliche Produkte verlangte. Ein Abbau der Agrar-Einfuhrzölle seitens der Industrieländer könnte, so die Weltbank, den Ländern des Südens jährlich neun Milliarden Dollar an Einnahmen bringen.

Ein Aktionsplan – mit Schwerpunkten Wasser und Energie: Als Arbeitsergebnis des Gipfels wurde ein Aktionsplan vorgelegt, der 153 Paragraphen und 615 Artikel umfasst und alle Bereiche betrifft: Armut, Konsumverhalten, Umgang mit Bodenschätzen, Auswirkungen der Globalisierung, etc. Während der Vorbereitungsarbeiten konnte lediglich über ein Viertel der Themen Übereinstimmung erreicht werden, über 89 Prozent der Paragraphen betreffend die Finanzierung und 85 Prozent der Artikel betreffend den Handel konnte keine Übereinstimmung erzielt werden.

Insgesamt versuchte der Gipfel, sich auf fünf Schwerpunkte zu konzentrieren: Trinkwasser für arme Länder; verstärkter Zugang zu „dauerhafter Energie“; Verbesserung der Gesundheitsvorsorge; Verbesserung der Bewirtschaftungsmethoden in der Landwirtschaft und Schutz der Artenvielfalt.

Darüber hinaus ging es um weitere Themen: Es wurde immer wieder auf das Protokoll von Kyoto betreffend den Klimawandel verwiesen und darauf, dass dieses Protokoll von möglichst vielen Staaten ratifiziert werden soll. Tatsächlich hat dann der kanadische Ministerpräsident Jean Chrétien seinen Aufenthalt in

Johannesburg zum Anlass genommen, um die Ratifizierung seines Landes zu verkünden.

Hinsichtlich der Artenvielfalt wurde in Erinnerung gerufen, dass ab 2010 eine „Trendwende“ eintreten soll, ohne dass aber konkrete Maßnahmen festgelegt worden wären. Hinsichtlich der Fischerei erklärte man, das Ziel sei, bis 2015 nicht mehr zu fischen, als es die Regeneration der Fischbestände erlaubt. Allerdings fügte man hinzu, „nur dort, wo dies möglich ist“. Damit wurde die Bedeutung dieses ganzen Textes wesentlich vermindert. Die Agrarsubventionen in den Industrieländern sollten jedenfalls vermindert werden. Bei dieser Forderung übernahm man den Text, der bei der Tagung der Welt-Handelsorganisation (WTO) in Doha festgelegt wurde. Hinsichtlich der Globalisierung wurden Vor- und Nachteile aufgezeigt. Es wurde darauf hingewiesen, dass eine Umweltpolitik mit den Grundsätzen der WTO in Einklang stehen soll, der Vorschlag einer Unterordnung der Umweltverträge unter die WTO wurde aber nicht angenommen.

Im Aktionsplan wurde das „Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung“ festgehalten. Demnach haben die „reichen Länder“ eine größere Verantwortung hinsichtlich der Beeinträchtigung der Umwelt, da ihre Industrialisierung schon früher begonnen hat. Die Mittel gegen die Wüstenbildung sollten auch aus dem Welt-Entwicklungsfond genommen werden können, was insbesondere Afrika zu Gute käme. Außerdem sollten diese Mittel auf drei Milliarden Dollar aufgestockt werden.

Verschiedene Aktionsprogramme wurden mit dem Ziel erstellt, die Verhaltensweisen hinsichtlich Gütererzeugung und Güterkonsum so zu verändern, dass mehr Wirtschaftswachstum gleichzeitig auch einen besseren Schutz der Umwelt bedeutet. Die Menschenrechte wurden auch im Kapitel „Gesundheit“ erwähnt, so wie im Zusammenhang mit den Rechten der Frauen auf Familienplanung und im Kampf gegen sexuelle Gewalt. Was die „sozialen Rechte“ betrifft, so scheinen sie nur am Rande auf, wie etwa die „Verantwortung der Betriebe“ während die Richtlinien der WTO im Vordergrund stehen.

Einen wesentlichen Platz in Johannesburg nahmen jedenfalls die Initiativen betreffend Wasser und Energie ein. Nach den derzeitigen Schätzungen kann ein sicherer Zugang zu sauberem Trinkwasser in Asien erst bis zum Jahre 2025, in Lateinamerika bis 2040 und in Afrika bis 2050 erreicht werden. Die

Verwirklichung des Millenniumszieles von 2015 würde bedeuten, dass die Ausgaben für den Ausbau der Wasser-Infrastruktur von derzeit 60 Milliarden Dollar im Jahr um 23 Milliarden erhöht werden müssten, was sehr unwahrscheinlich ist.

Dabei sind, so die Organisation Water Aid, die Investitionen gar nicht das Hauptproblem. Dieses bestünde vielmehr in der Erhaltung der gebauten Anlagen. Diese Frage hängt letztlich auch damit zusammen, ob Wasser als irgendein Rohstoff angesehen wird, den man, so wie andere Rohstoffe, kauft, oder als ein Gut besonderer Art, das allen zur Verfügung stehen muss und über das die öffentliche Hand wachen soll.

Was den anderen Schwerpunkt, die Energieversorgung, betrifft, so stellte die International Energy Agency (IEA) fest, dass 1,6 Milliarden Menschen keinen Zugang zu modernen Energiequellen, wie etwa Elektrizität, haben. Dafür sammeln diese Menschen äußerst ungesunde Brennmaterialien, wie etwa Kuhmist oder Holz, die dann in Häusern mit einer schlechten Ventilation verbrannt werden, was zu einer Gefährdung der Gesundheit und zu einer neuerlichen Verschmutzung der Umwelt führt. Dabei gibt es kaum Chancen, selbst durch sehr viele Investitionen diese Situation in den nächsten Jahrzehnten zu ändern.

Eine Abhilfe könnte durch den Bau von Kleinkraftwerken geschaffen werden, die sich auf Wind und Sonnenenergie stützen.

In der Zukunft wird der „Weltgipfel über die nachhaltige Entwicklung“ jedenfalls auch daran gemessen werden, wie weit es gelingt, Millionen von Dörfern in der Dritten Welt mit Wasser und Energie zu versorgen.

Was wurde erreicht? Das Problem vieler Großkonferenzen, so auch das von Johannesburg, war, dass die Realität nicht mit der Rhetorik, die Erwartungshaltung nicht mit der Bereitschaft übereinstimmte, eventuell die nötigen Opfer zu bringen. Dass im Bereich des Umweltschutzes eine internationale Zusammenarbeit notwendig ist, um die richtigen Ergebnisse zu erreichen, wissen heute alle. Aber welcher Weg soll konkret eingeschlagen werden?

Die USA etwa, die in Johannesburg nicht durch ihren Präsidenten Bush vertreten war, und die Kyoto nicht ratifizierten, hat andere Prioritäten als der

südafrikanische Thabo Mbeki, der ein Ende der „weltweiten Apartheid“ gefordert hat.

Tatsächlich gibt es zehn Jahre nach Rio immer noch die großen Auffassungsunterschiede darüber, was „dauerhafte Entwicklung“ in der Praxis bedeuten soll. Die Industriestaaten des Nordens verstehen darunter insbesondere Anstrengungen für die Verbesserung der Umwelt: Wie soll unsere Natur geschützt werden, um langfristig Wohlstand zu erreichen? Für die ärmeren Länder des Südens hingegen steht die wirtschaftliche Entwicklung im Vordergrund: Wie können jene Strukturen und Institutionen geschaffen werden, die ihnen, wie vorher schon „dem Norden“, den wirtschaftlichen Erfolg gewährleisten?

Die einen wollen möglichst viel Umverteilung öffentlicher Gelder verbunden mit einem Nachlass ihrer Schulden, die anderen setzen auf „good governance“ und private Initiative. Die einen verlangen soziale Rechte, darunter den kostenlosen Zugang zu Nahrung und Wasser, garantiert durch internationale Organisationen; die anderen setzen auf Freihandel im Sinne von „trade is aid“. Für die einen ist die Globalisierung ein Grundübel und trägt weiter zur Verarmung der Dritten Welt bei, die anderen sehen darin eine Chance, die Teilung der Welt zu überwinden.

Sicherlich wurde in Johannesburg aufgezeigt, dass ein Zusammenhang zwischen Entwicklung und Umwelt besteht: Die Herausführung aus der Armut hängt zusammen mit der Verlangsamung der Bevölkerungsexplosion. Mehr Erziehung hilft, die Ergebnisse in der Landwirtschaft zu verbessern; das wiederum trägt dazu bei, dass die Energie- und Wasserversorgung modernisiert werden können. Eine Konzentration auf die bedeutende Frage des Zugangs zu sauberem Trinkwasser und zu erneuerbarer Energie könnte zweifellos zu einer Bewusstseinsbildung in diesen Bereichen beitragen. Entscheidend dabei ist natürlich, wie weit es gelingt, konkrete Aktionen über die Konferenzrhetorik hinaus zu verwirklichen.

In Einzelfragen kann Johannesburg auf Erfolge verweisen: Die USA engagierten sich, bis 2005 zum Schutz der tropischen Wälder im Kongo-Becken 53 Millionen Dollar zur Verfügung zu stellen. Die Erzeugung und Verwendung giftiger Chemikalien, die für Gesundheit und Umwelt schädlich sind, sollen bis zum Jahr 2020 verboten werden.

Aber die entscheidende Frage wird wohl die sein, wie weit die Proklamationen von Johannesburg nicht nur ein zunehmendes Problembewusstsein schaffen, sondern auch dazu beitragen können, dass Problemlösungen angestrebt werden, auch wenn dies, wie etwa im Energiebereich, mit einer Änderung unseres Verhaltens verbunden sein muss.

2.3 Kinder - Frauen - Menschenrechte

2.3.1 Die Herausforderungen

a) Kinder als Opfer und Täter

Dass ein Handlungsbedarf der internationalen Gemeinschaft zum Schutz der Kinder besteht, weiß ein jeder, der das internationale Geschehen beobachtet. So gab es im April 2001 in der „New York Times“ einen Bericht zum Thema „What it Takes to Stop Slavery“. Als Sklave wurde dabei jemand bezeichnet, „Who is forced to work under physical or mental threat, and where the owner of employer controls the person completely – where a person is bought or sold“.

Als kennzeichnend für die Sklaverei wurde weiter eine starke Beeinträchtigung der Bewegungsfreiheit genannt, kein oder nur ein äußerst geringes Gehalt sowie das Faktum, dass man dem Arbeitgeber hinsichtlich Arbeit und Arbeitszeit voll ausgeliefert ist.

Nach diesem Bericht der „New York Times“ werden weltweit 27 Millionen Menschen als Sklaven gehalten, darunter viele Kinder. Allein in Westafrika werden Zehntausende Kinder als billige Arbeitskräfte von einem Land ins andere gebracht. Ein Wesenszug der modernen Sklaverei ist demnach auch, dass man sich dafür nicht die Starken aussucht, sondern die Schwachen: Eben Frauen und Kinder; über sie kann man leichter verfügen.

Nun darf man die Welt nicht nur mit westlichen Augen sehen, wo die Arbeitsbedingungen, selbst für Kinder, vor nur wenigen Generationen auch noch ganz anders waren. Die Lebensumstände in den Entwicklungsländern entsprechen oft jenen in Europa vor einigen Generationen. So berichtet Peter Dalglish,

Begründer der Hilfsorganisation „Street Kids International“, dass die Arbeit etwa für Flüchtlingskinder in Pakistan eine Möglichkeit ist zu überleben und selbst ein Handwerk zu erlernen. Das Schulsystem in diesen Ländern ist katastrophal, die Kinder werden oft geschlagen, während sie andererseits auch eine Arbeit finden können, die ihnen gefällt. So haben bei einer von „Save the Children Sweden“ in Afghanistan durchgeführten Umfrage 61 Prozent der Kinder erklärt, dass sie ihre Arbeit gerne tun und 45 Prozent der Eltern beurteilten die Arbeit ihrer Kinder positiv.

Die Argumentation von Peter Dalgish zielt nun nicht darauf ab, die Kinderarbeit zu befürworten, er tritt vielmehr für eine realistische Sicht der Dinge ein. Da man die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, und damit die Kinderarbeit, so seine Argumentation, in absehbarer Zeit nicht total verändern kann, sollte man eher versuchen, sie zu verbessern. In diesem Sinne sollten für die Kinder, die arbeiten, eine entsprechende Gesundheitsfürsorge eingerichtet und die Sicherheit am Arbeitsplatz verbessert werden.

Dass die ganze Situation nicht so einfach ist, zeigt ein Vorfall, der sich 1995 in Pakistan ereignete: Iqbal Massik kam bei einem Autounfall ums Leben. Er war ein führender Vertreter der „Befreiungsfront gegen die Kinderarbeit“. Sehr bald wurde die Vermutung geäußert, er wäre von der Teppich-Mafia umgebracht worden. Tatsächlich trat Iqbal für einen Boykott gegen den Kauf pakistanischer Teppiche mit dem Aufruf „Kauft nicht das Blut der Kinder“ ein. Allerdings fand man auch heraus, dass er dafür von einer amerikanischen Stiftung eine erhebliche Summe an Dollar erhalten hatte.

Zweifellos ist es begrüßenswert, dass das Internationale Arbeitsamt (ILO) der Kinderarbeit den Kampf angesagt hat. Laut einer ILO-Statistik müssen allein in den Entwicklungsländern 250 Millionen Kinder zwischen fünf und 15 Jahren arbeiten, die Hälfte davon in gefährlichen oder unwürdigen Bereichen. Die ILO bemühte sich daher zunächst um eine umgehende Ausmerzung der unerträglichsten Formen der Kinderarbeit bzw. um deren schrittweise Abschaffung.

Ein ganz besonderes Problem stellen Kinder als Opfer und Täter im Krieg dar. Nach Schätzungen des Kinderhilfswerk UNICEF sind allein im Jahrzehnt zwischen Mitte der 80er und Mitte der 90er Jahre zwei Millionen Kinder Opfer von Kriegen geworden. Wie vielfältig die Einbindung von Kindern in kriegerische

Auseinandersetzungen war und ist, kann man den Schlagzeilen der Tagespresse entnehmen. Da war die Rede von Hunderttausenden von Jugendlichen, die in Afghanistan für den „Heiligen Krieg“ erzogen wurden. In Tschetschenien hat die Regierung Jugendliche in Gewahrsam genommen, damit sie sich nicht den Rebellen anschließen konnten. In Liberia wiederum kämpften 6.000 Kinder auf den verschiedenen Seiten im Bürgerkrieg. Eine Kalaschnikow in der Hand gab ihnen die Möglichkeit, wenn notwendig durch Plünderung zu überleben.

Im Bürgerkrieg von Sierra Leone kämpften 5.000 Kinder entweder für die Regierung oder für die Grossaufständischen. In Mosambik hat der Bürgerkrieg für 10.000 Kinder ein bleibendes Trauma hinterlassen und in Uganda wurden Kinder von Aufständischen gekidnappt; Burschen wurden zur Armee eingezogen, Mädchen unter den Soldaten verteilt.

UNICEF hat jedenfalls eine „Agenda gegen den Krieg“ ausgearbeitet. Darin werden Maßnahmen zur Vorbeugung, ein besonderer Schutz für Mädchen und Frauen, die Erhöhung des Rekrutierungsalters von 15 auf 18 Jahre im Völkerrecht sowie ein Verbot der Landminen gefordert. Außerdem soll es Friedenszonen und Feuerpausen zur Versorgung der Zivilbevölkerung geben, eine Rücksichtnahme auf Kinder bei Wirtschaftssanktionen sowie eine Betreuung der Opfer und eine Wiedereingliederung der Täter nach Einstellung der Kampfhandlungen.

Als Folge von Kriegen und aus anderen Gründen sind Kinder oft unterernährt. Diesbezüglich konnte ein gewisser Fortschritt erzielt werden: Waren 1990 177 Millionen Kinder unter fünf Jahren unterernährt, so waren es im Jahre 2000 noch 149 Millionen. Dabei ist die Gesamtsituation sehr unterschiedlich: Während in Südamerika wirkliche Verbesserungen erzielt werden konnten, hat sich die Lage im südlichen Afrika sogar verschlechtert.

Im Zusammenhang mit der Unterernährung steht die Kindersterblichkeit. Weltweit sind ein Drittel aller Sterbefälle Kinder unter fünf Jahre, in Nordeuropa und in den USA aber nur zwei bis drei Prozent. Die Gesamtzahl dieser Fälle konnte von 19 Millionen im Jahre 1960 auf 11 Millionen 40 Jahre später reduziert werden. Unterernährte Kinder werden aber immer noch Opfer von Krankheiten, denen gesunde widerstehen könnten.

Wie vielfältig die Herausforderungen sind, die überwunden werden müssen, um die Lage der Kinder in der Welt zu verbessern, kann man täglich erfahren: In der „International Herald Tribune“ konnte man im November 2002 einen Artikel unter der Überschrift „Mexican Children Riot Over Detention Conditions“ lesen und „The Economist“ veröffentlichte einen Bericht aus „The State of the World’s Children 2003“. Daraus ging hervor, dass 80 Millionen Kinder im Volksschulalter keine Schule besuchen, darunter 50 Millionen Mädchen im südlichen Afrika und Südasien. Während in Malaysia und China über 90 Prozent der Kinder eine Schule besuchen, sind es im Tschad gerade 40 Prozent, in Äthiopien 30 Prozent und in Somalia nur 12 Prozent.

b) Frauen – der lange Weg zur Gleichberechtigung

Wie immer die Gesellschaft in der Urzeit organisiert war – manche glauben, damals hätten die Frauen dominiert, während der letzten Jahrtausende hat sich in fast allen Gesellschaften das Patriarchat durchgesetzt. Dies führte zu einer Benachteiligung der Frauen in vielen Lebensbereichen, die noch heute sichtbar sind. 830 Millionen Frauen sind berufstätig und stellen damit ein Drittel aller Beschäftigten (in den Industrieländern sind es 41 Prozent). Aber ihr Gehalt liegt immer noch 20 bis 40 Prozent unter dem der Männer. Dabei liegt häufig die Arbeitslast bei den Frauen, insbesondere in den Entwicklungsländern, wo sie oft für den Lebensunterhalt der ganzen Familie aufkommen müssen.

Im Bereich der Erziehung wurden weltweit Fortschritte gemacht: Auf 100 Burschen in einer Volksschule kommen jetzt 85 Mädchen, vor 40 Jahren waren es nur 65 Mädchen. Aber unter jenen, die nicht lesen und schreiben können, machen die Frauen immer noch 65 Prozent aus. Dabei ist Erziehung für die Entwicklung unerlässlich: In Ghana glaubt die Hälfte der Frauen ohne Schulausbildung, die Krankheiten würden durch Geister verursacht. Unter den Absolventen einer Grundschule sind es nur 31 Prozent. In Brasilien haben die Mütter ohne jegliche Schulausbildung im Durchschnitt 6,5 Kinder, bei den Absolventinnen einer Mittelschule sind es 2,5 Kinder. Bis 1994 wurden 634 Nobelpreise vergeben, davon nur 28 an Frauen, wobei 12 von ihnen diesen wieder mit einem Mann teilen mussten.

Was die politische Vertretung betrifft, so sind weltweit nur sechs Prozent der Regierungsmitglieder Frauen. In den Parlamenten sind die Frauen in Lateinamerika mit zehn Prozent vertreten; in den arabischen Ländern mit vier Prozent; in Asien mit 18 Prozent; in den skandinavischen Ländern mit 40 Prozent.

Ein Drittel der Haushalte in der Welt werden von Frauen geführt. Jährlich sterben immer noch eine halbe Million Frauen im Zusammenhang mit Schwangerschaft oder Geburt, davon sind ein Drittel Jugendliche. 300 Millionen Frauen haben keinerlei Möglichkeit einer Familienplanung und man nimmt an, dass jährlich immer noch 100.000 Frauen bei einer unerlaubten Abtreibung sterben.

Genauso groß ist die Zahl jener Frauen, die einer Beschneidung oder einer rituellen Verstümmelung unterzogen wurden. In Indien schlagen drei Viertel der Männer der niedrigen Kasten ihre Frauen, aber auch in den Industrieländern ist Gewalt gegen Frauen ein Thema: In den Vereinigten Staaten wird alle acht Sekunden eine Frau misshandelt und alle sechs Minuten eine vergewaltigt.

Es ist also noch ein weiter Weg bis zur Gleichberechtigung. Dabei stellt sich immer wieder heraus, dass eine große Hürde darin liegt, dass internationale Vereinbarungen bzw. nationale Gesetze allein wenig bewirken. Es geht um die Veränderung von Verhaltensweisen und diese kam man nur schwer durch Verordnungen erzwingen.

c) Drei Generationen von Menschenrechten

Die erste Generation von Menschenrechten betrifft jene bürgerlichen und politischen Rechte, wie sie in England sowie in der Französischen und Amerikanischen Revolution entwickelt wurden. Es geht hier um das Recht auf Leben, um die Freiheit von staatlichen Eingriffen, um die Sicherheit der eigenen Person. Das Recht auf Eigentum, die Bewegungsfreiheit und das Recht auf politische Betätigung gehören genauso zu dieser Gruppe von Menschenrechten wie die Gewissens- und die Religionsfreiheit.

Diese Rechte wurden in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ (AEMR) 1948 festgeschrieben und 1966 durch den

„International Covenant on Civil and Political Rights“ ergänzt. Es sind dies durchaus Rechte, die eingeklagt und durch Entscheide erzwungen werden können.

Bei der zweiten Generation von Menschenrechten handelte es sich um wirtschaftliche und soziale Rechte. Auch sie haben ihren Ursprung im westlichen Denken und sollen zum Teil auch ein Gegengewicht gegen einen übertriebenen Individualismus bilden, der, etwa im wirtschaftlichen Bereich, keine Rücksicht auf den anderen nimmt.

Entsprechend den sozialen und wirtschaftlichen Rechten hat ein jeder ein Recht auf soziale Sicherheit, jeder hat ein Recht auf Arbeit und das Recht, sich diese frei auszusuchen. Das Recht auf Gleichbehandlung am Arbeitsplatz gehört hier genauso dazu wie das Recht auf Freizeit und auf einen entsprechenden Lebensstandard. Mütter und Kinder haben demnach den Anspruch auf eine entsprechende Pflege, sowie jeder ein Recht auf Erziehung hat, die von den Eltern frei gewählt werden kann.

Diese Rechte sollten also nicht mehr den Schutz vor Eingriffen durch die Regierung gewährleisten, sie sollten vielmehr die staatlichen Organe verpflichten, tätig zu werden, um einem jeden Bürger einen entsprechenden Lebensstandard zu sichern.

Dass diese Rechte in vielen Fällen am Rechtsweg kaum erzwungen werden können, liegt auf der Hand.

Das Recht aus Solidarität ist der Kern der dritten Generation von Menschenrechten. Dieses Recht setzt die Zusammenarbeit zwischen Staaten voraus, da es darum geht, dass jedermann berechtigt ist, „innerhalb einer sozial gerechten internationalen Ordnung zu leben (Artikel 28 AEMR). Konkret geht es dabei um das Recht auf politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Selbstbestimmung; um das Recht auf eine wirtschaftlich abgesicherte Entwicklung sowie darum, an der „common heritage of mankind“ teilnehmen zu können.

In Sinne der Verwirklichung dieser Rechte hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1986 die Deklaration „On the Right to Development“ beschlossen. Der von UNDP jährlich veröffentlichte „Human

Development Report“ zielt darauf ab, anzuzeigen, wie weit die einzelnen Länder den darin vorgegebenen Richtlinien gerecht werden.

Obwohl gerade im Bereich der Menschenrechte während der letzten zwei Generationen nicht unwesentliche Fortschritte erzielt wurden, ist das damit verbundene Spannungsfeld nach wie vor sehr groß. Hier sollen nur drei Beispiele aufgezeigt werden: Wie gelingt es, die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu überwinden? Ist es in vielen Ländern immer noch schwierig, die politischen Rechte zu verwirklichen, so sind die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche selbst in entwickelten Ländern nur schwer umzusetzen.

Ein zweiter Problembereich betrifft die Frage, warum gegen einzelne Menschenrechtsverletzungen vorgegangen wird, gegen andere hingegen nicht. So wurde Saddam Hussein wegen der Aggression gegen Kuwait in die Schranken gewiesen, Jugoslawien wegen der Übergriffe im Kosovo bombardiert, und in Somalia der Versuch unternommen, ein Gemetzel unter der eigenen Bevölkerung durch eine internationale Aktion zu beenden.

Hingegen wurde der Völkermord in Ruanda von der internationalen Gemeinschaft hingenommen. Gegen einige Diktatoren wird der Versuch unternommen, sie wegen Menschenrechtsverletzungen zu verfolgen, während andere weiter mit allen Ehren eines Staatsoberhauptes gewürdigt werden.

Schließlich steht auch immer wieder der Vorwurf im Raum, die Menschenrechte wären so sehr Ausdruck eines westlichen Denkens, dass ihre Umsetzung als „Kultur-Imperialismus“ betrachtet werden kann. Ostasiatische Länder verweisen dabei auch auf die negativen Auswirkungen, die eine Betonung der individuellen Freiheit im Westen mit sich brachte: Drogen, hohe Kriminalität, Auflösung der Familien, Rassismus und Entfremdung. Vor allem, so eine weitere Argumentation, dürfe man nicht nur die „erste Generation“ der Menschenrechte betonen, die anderen hingegen vergessen.

All diese Fragen werden die Diskussion über die Menschenrechte wohl auch während der nächsten Jahrzehnte beleben.

2.3.2 Die Konferenzen

a) Weltgipfel zum Wohl der Kinder (New York 1990)

Schon 1989 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Konvention betreffend die Rechte der Kinder einstimmig verabschiedet. Darin wurden einige Grundrechte formuliert, die den Kindern zustehen: Das Recht auf Überleben; auf volle Entwicklung; das Recht auf Schutz vor Ausbeutung und Misshandlung. Außerdem wurden bestimmte Standards betreffend Gesundheit, Erziehung und soziale Verhältnisse festgelegt.

Am 29. und 30. September 1990 fand dann in New York der Weltgipfel zum Wohle der Kinder statt. 159 Länder, darunter 71 Staats- und Regierungschefs sowie 45 NGOs nahmen daran teil. Der Gipfel ging auf die Initiative von 6 Ländern zurück, die, zusammen mit UNICEF die Veranstaltung vorbereiteten.

Eine Welt-Deklaration und ein Aktionsplan betreffend das Überleben, den Schutz und die Entwicklung der Kinder wurde verabschiedet.

In der Deklaration wurden zunächst die großen Herausforderungen, nämlich Armut und Unterernährung, aber auch die Möglichkeiten aufgezeigt, die sich durch eine neue Form der internationalen Zusammenarbeit – es war gerade das Ende des Kalten Krieges – ergeben könnten. Darüber hinaus wurden die künftigen Aufgaben aufgezeigt, die im Gesundheits- und Erziehungsbereich bestanden. Gleichzeitig wurde die feierliche Erklärung abgegeben, dass man alles zum Wohl der Mütter und Kinder tun werde.

Im Aktionsplan wurde festgehalten, innerhalb welchen Zeitraums die großen Ziele erreicht werden sollten: Reduzierung der Kindersterblichkeit, allgemeiner Zugang zur einer Grundschule, Beseitigung der Unterernährung und Ausrottung der schwersten Kinderkrankheiten sowie der allgemeine Zugang zu sauberem Trinkwasser.

Insgesamt wurde der Kindergipfel als durchaus positiv bewertet. Bei einer, Mitte der 90er Jahre, durchgeführten Bestandaufnahme darüber, wie weit die festgelegten Ziele erreicht wurden, kam man zu folgendem Ergebnis: Die Kindersterblichkeit ist kontinuierlich zurückgegangen; die Zahl der Volksschüler

ist gestiegen; die Ernährungssituation und der Zugang zu sauberem Trinkwasser konnten verbessert werden.

Die Konferenz zum Wohle der Kinder war die erste große UNO-Konferenz der 90er Jahre. Sie hatte damit eine gewisse Vorbildfunktion, insbesondere für den Weltgipfel von Rio, der zwei Jahre später stattfand. Wie immer die Ergebnisse der Konferenz später einmal beurteilt werden, das Wohl der Kinder wurde ein nicht unwesentliches Thema der internationalen Politik.

b) Die vierte Welt-Frauenkonferenz (Beijing 1995)

Vom 4. bis 16. September 1995 fand in Beijing die vierte Welt-Frauenkonferenz statt, an der 50.000 Delegierte teilnahmen. Das waren weit mehr als bei den vorangegangenen Konferenzen in Mexiko (1975), in Kopenhagen (1980) und in Nairobi (1985). Die Konferenz sollte den Höhepunkt eines von den Vereinten Nationen eingeleiteten Prozesses darstellen, der 1975 mit dem „Jahr der Frau“ begann und von 1976 bis 1985 mit der „UN-Frauendekade“ fortgesetzt wurde.

Auch in Beijing wurden eine Deklaration und ein Aktionsplan verabschiedet. Wie bei den vergangenen Treffen waren die Grundthemen der Konferenz Gleichberechtigung, Entwicklung und Friede. Allerdings wurden in Beijing auch wesentliche Themen zum ersten Mal im Rahmen einer internationalen Konferenz behandelt. Die Frage der sexuellen Selbstbestimmung der Frau etwa wurde nie zuvor so klar definiert und festgeschrieben. Ebenfalls niemals zuvor wurde Gewalt gegen Frauen in einem internationalen Dokument so umfassend und konkret erörtert und verurteilt. Gleichzeitig wurde versucht, Maßnahmen zur Verbesserung der Situation aufzuzeigen.

Ebenfalls zum ersten Mal wurde ein gleiches Erbrecht für Burschen und Mädchen in einem internationalen Dokument gefordert. Das Aktionsprogramm wurde so formuliert, dass sich Frauen darauf berufen können, um einen verbesserten Zugang zu Entscheidungspositionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu erreichen. Damit wollte man dem Ziel, die Gleichberechtigung mit den Männern zu erreichen, näher kommen.

Insgesamt zielte der Aktionsplan darauf ab, die Position der Frauen in der Gesellschaft zu stärken. Außerdem wurden Maßnahmen aufgezeigt, um die Gesundheitssituation, den Bildungsstand und die persönlichen Rechte der Frauen, innerhalb und außerhalb der Ehe, zu stärken. Für die einzelnen Staaten wurde jeweils ein konkreter Zeitrahmen festgelegt, der für die Umsetzung der notwendigen rechtlichen Reformen eingeräumt wurde. Letztlich wird der Erfolg der Konferenz von Beijing in einem ganz entscheidenden Ausmaß davon abhängen, welche Anstrengungen die einzelnen Nationalstaaten tatsächlich unternehmen um die Beschlüsse und die Ideen der Konferenz in ihrem Bereich umzusetzen.

Was wurde in Beijing tatsächlich erreicht? Sicherlich ist man, in den einzelnen Regionen der Welt in unterschiedlicher Weise, noch sehr weit von der Verwirklichung der 38 Grundsätze der Deklaration und der 46 Artikel des Aktionsprogramms entfernt. Um eine Verbesserung der Situation der Frauen in der Welt zu erreichen, müssen nämlich Verhaltensweisen verändert werden, die sich oft über Generationen entwickelt haben.

Immerhin wurden einige Grundsätze wie „Frauenrechte sind Menschenrechte“ oder das Selbstbestimmungsrecht der Frauen als unumstößlich anerkannt. Auch andere Themen, wie Frauen als Opfer von Armut und Gewalt, stoßen heute auf ein viel größeres Verständnis als noch vor einer Generation. In vielen Ländern wurden auch entsprechende Gesetze verabschiedet, doch kann es bis zu deren Verwirklichung in der Praxis noch ein langer Weg sein.

c) Die Welt-Menschenrechtskonferenz (Wien 1993)

Die Vereinten Nationen veranstalteten vom 15. bis zum 25. Juni 1993 in Wien eine Welt-Menschenrechtskonferenz (World Conference on Human Rights – WCHR). Es war dies die erste Menschenrechtskonferenz, die die Vereinten Nationen nach einem Zeitraum von 25 Jahren durchführten. Erklärtes Ziel war es, nach Beendigung des Kalten Krieges der Idee der Menschenrechte einen neuen Auftrieb zu geben. Es sollte eine Bestandaufnahme darüber durchgeführt werden, welchen Fortschritt die Menschenrechte bereits gemacht hatten und welche Schwierigkeiten es noch zu überwinden galt.

Außerdem sollte die Wechselwirkung zwischen Menschenrechten einerseits sowie Entwicklung und Demokratie andererseits stärker hervorgehoben werden. Eine weitere Aufgabe der Konferenz bestand darin, die besonderen Herausforderungen darzustellen, die sich bei der Verwirklichung der Menschenrechte für benachteiligte Gruppen ergaben. Schließlich sollte die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich, insbesondere auch innerhalb des UN-Systems, einen neuen Ansporn erhalten.

Das grundlegende Dokument, das von der Konferenz verabschiedet wurde, war die „Wiener-Deklaration“, verbunden mit einem Aktionsprogramm (VDPA). Dabei konnte in folgenden Fragen ein Konsens erzielt werden: Menschenrechte sind universell, unteilbar und müssen in ihrer Gesamtheit umgesetzt werden. Insbesondere sind die Rechte der Frauen und der Mädchen ein integraler Bestandteil der Menschenrechte. Der Verwirklichung der Menschenrechte müsse innerhalb der Vereinten Nationen Vorrang eingeräumt werden, da sonst auch die anderen Ziele der Weltorganisation nicht erreicht werden könnten.

Im Kapitel „Gleichheit, Würde, Toleranz“ werden dem Rassismus, der Fremdenfeindlichkeit und der Intoleranz der Kampf angesagt. Die Rechte der nationalen, religiösen und sprachlichen Minderheiten wurden unterstrichen und die Rechte der Kinder hervorgehoben. Die Folter wurde verurteilt und der Notwendigkeit der Menschenrechts-Erziehung wurde ein besonderer Stellenwert eingeräumt.

Die VDPA ist nicht auf allgemeine Begeisterung gestoßen. Einigen NGOs war der Kompromiss, auf dem sie beruhte, zu dürftig. Der Generalsekretär von Amnesty International kritisierte, dass, unter Rücksichtnahme auf eine nationale Regierung, der Dalai Lama bei der Konferenz nicht auftreten konnte. Der Exekutiv-Direktor der Human Rights Watch wiederum stellte fest, er wäre froh, dass eine UNO-Menschenrechtskonferenz nur alle 25 Jahre stattfindet.

Tatsächlich wurden einige Forderungen von NGOs in der VDPA nicht berücksichtigt: So etwa das Recht auf Selbstbestimmung der Eingeborenen Bevölkerung; die Abschaffung des Vetorechts im Sicherheitsrat; besondere Rechte zum Schutz von Minderheiten; besondere Rechte für AIDS-Kranke bzw. für

sexuelle Alternativgruppen; eine Kürzung der Militärausgaben sowie eine Rechenschaftspflicht von multinationalen Unternehmen.

Die Wiener Konferenz hat jedenfalls gezeigt, dass es im Bereich der Menschenrechte noch die größten Meinungsunterschiede gibt. Andererseits konnten manche Initiativen, wie etwa jene betreffend die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs, in den folgenden Jahren umgesetzt werden. Entscheidend wird wohl sein, wie weit die Menschenrechtsdiskussion in Zukunft über den Kreis von Experten und Fachgremien hinaus und in den politischen Alltag hinein getragen.

3 Die neuen Player in den internationalen Beziehungen

Im letzten Jahrzehnt des letzten Jahrhunderts hat sich die Welt gewaltig verändert: Die Sowjetunion und Jugoslawien sind auseinandergefallen, Deutschland wurde wieder vereinigt. Sprach man noch in den 80er Jahren von einer auf der Grundlage einer sozialistischen Planung aufgebauten "Neuen Wirtschaftsordnung", so haben sich tatsächlich Liberalismus und Freihandel durchgesetzt. Selbst das kommunistische China wurde kapitalistisch. Neue Kommunikations-Technologien wurden eine wesentliche Grundlage der in den verschiedenen Bereichen stattfindenden Globalisierung und Menschenrechte, Umweltschutz, Frauenemanzipation und Kinderarbeit erhielten eine weltweite Resonanz.

Diese Veränderungen im internationalen Bereich haben in einem ganz entscheidenden Ausmaß auch deshalb stattgefunden, weil neben den bisherigen Akteuren, den Nationalstaaten, neue Player aufgetreten sind. Diesen gelang es, ein neues politisches Denken zu mobilisieren und so umzusetzen, dass die bestehenden Strukturen dem neuen Druck nicht standhalten konnten.

Von diesen neuen Playern sollen hier die Non-Governmental Organisations (NGOs), die Medien und die multinationalen Konzerne näher betrachtet werden.

3.1 Non-Governmental Organisations (NGOs)

3.1.1 Die internationale „Civil Society“

1767 schrieb Adam Ferguson, Professor für Moralphilosophie an der Universität Edinburgh, sein "Essay on the History of Civil Society", wobei ihn die unmittelbaren Geschehnisse in seiner Heimat dazu veranlassten: 1746 war Schottland in der Schlacht von Culloden endgültig von England unterworfen worden. Dies, verbunden mit der einsetzenden Industrialisierung, führte einerseits zu einer Verstärkung der neuen staatlichen Macht, andererseits zu einer Auflösung der bis dahin bestehenden Strukturen.

Die materiellen Lebensbedingungen wurden zwar verbessert, der Zusammenhalt in der Gesellschaft und der Sinn für die Gemeinschaft gingen aber verloren. Einerseits garantierte ein starker Zentralstaat die persönliche Freiheit, andererseits beeinträchtigte zu viel Staat die persönliche Initiative. Diese Kluft, so Adam Ferguson, müsse durch eine starke „Civil Society“ überbrückt werden.

Die „Civil Society“ baut demnach auf dem freiwilligen Engagement von Bürgern außerhalb und unabhängig von staatlichen Behörden auf. Außerdem sollte dieses Engagement in den lokalen Strukturen begründet und nicht gewinnorientiert sein.

Schon im letzten Jahrhundert sind auch im internationalen Bereich Vereinigungen entstanden, die sich zum Ziel setzten, besondere Interessen unabhängig vom Staat zu verfolgen: So etwa 1846 die "World's Evangelical Alliance". Die Internationale Handelskammer, der Internationale Gewerkschaftsbund und andere internationale Berufsorganisationen wurden mit dem Ziel gegründet, bestimmte Interessen nicht nur unabhängig von der Regierung, sondern, wenn notwendig, auch gegen diese zu vertreten.

Wie das Rote Kreuz aus der Schlacht von Solferino (1859) hervorgegangen ist, so führte das Elend der beiden Weltkriege zur Gründung einer großen Zahl von regierungsunabhängigen, eben Non-Governmental Organisationen. Immer wieder war das Bestreben, Kriegsleid zu lindern, der Ursprung für besondere Initiative: Auch die „Ärzte ohne Grenzen“ wurden von

Bernard Kouchner aufgrund der Erfahrungen ins Leben gerufen, die er 1971 im Biafra-Krieg machte.

Schon 1970 wurde die Zahl der internationalen NGOs mit 2.296 angegeben, wobei diese die unterschiedlichsten Bereiche umfassten: Religiöse Gruppen genauso wie politische Vereinigungen, Interessensvertretungen ebenso wie Akademien, Sport- oder Kulturverbände.

In den letzten Jahren ist die Zahl der NGOs ins fast Unermessliche gestiegen. Von der UNO wurde bereits in den 90er Jahren die Zahl von 29.000 internationalen NGOs genannt, jene der nationalen ist um ein Vielfaches größer. Hatten 1948 nur 41 NGOs offiziellen Beraterstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, so waren es 40 Jahre später schon über 1.000.

Es sind wohl mehrere Gründe, die in den letzten Jahren zu einem fast explosionsartigen Anwachsen der NGOs geführt haben: Beeinflusst von der Studentenbewegung des Jahres 1968 hat das Bewusstsein zugenommen, die Welt nicht mehr einfach so hinzunehmen, wie sie war. Umweltschützer, Verteidiger der Menschenrechte und andere Bürgerbewegungen vertraten - auch im internationalen Einklang - die Meinung, zuständige staatliche Stellen würden bestimmten Problemen nicht genügend Aufmerksamkeit schenken. Auch wenn die "Geschichte des Ungehorsams" in der westlichen Zivilisation eine lange Tradition hat, vom Naturrecht, der Anti-Sklavenbewegung in den USA bis hin zu Mahatma Gandhi und Martin Luther King, die Protest- und Aktionsgruppen von Greenpeace bis Amnesty International demonstrierten neue Möglichkeiten des zivilen Ungehorsams. Damit fanden sie auch, vor allem bei der jungen Generation, erheblichen Anklang.

Dazu kam, dass die internationale Staatengemeinschaft auf manche der neuen Herausforderungen einfach nicht entsprechend vorbereitet war. Lange Zeit konzentrierte sich die Diplomatie auf die Bereiche Krieg und Frieden. Nach den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise in den 30er Jahren kam es zu einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik. Es bedurfte dann der Initiative unabhängiger Gruppen, die um 1970 darauf hinwiesen, dass verschiedene Entwicklungen zu einer Zerstörung der Umwelt führten und dass die Gleichsetzung von Wachstum und Wohlstand nicht linear fortgesetzt werden konnte.

Auch andere Entwicklungen trugen zur wachsenden Bedeutung der NGOs bei: Die in einzelnen Industriestaaten durchgeführte Privatisierung staatlicher Aufgaben führte dazu, dass manche Aufgaben, etwa im Bereich der Entwicklungshilfe, verstärkt an NGOs übertragen wurden. Andere, wie etwa der World Jewish Congress, haben an Selbstbewusstsein gewonnen und sich auch international stärker in Szene gesetzt.

Jedenfalls gibt es heute eine Unzahl von NGOs, die oft eine sehr medienwirksame Art erfunden haben, sich in Szene zu setzen, indem man versucht, ein bestimmtes Image zu projizieren: Klein gegen Groß, Mensch gegen Saurier, reines Leben gegen industrielle Zerstörung. Vor dem Bayer-Werk in Leverkusen seilen sich Öko-Kämpfer mit Spruchbändern von der Rhein-Brücke ab; Greenpeace kämpft nicht nur gegen die Versenkung der Ölplattform "Brent Spar" in der Nordsee durch den Öl-Multi Shell, sondern macht daraus ein Symbol des Widerstandes. Um auf die Gefahren des Atomkraftwerkes Bohunice hinzuweisen, wird ein Memorial aus 5.000 Kreuzen aufgestellt. Aktivisten besteigen den Schornstein eines Kraftwerks, das noch Braunkohle verheizt; Die einen ketten sich an Eisenbahnschienen fest, andere unternehmen einen spektakulären Ballonflug; Wichtig ist immer, dass die Inszenierung stimmt und die bestellten TV-Kameras an Ort und Stelle sind.

Für die jüngste Entwicklung der internationalen Beziehungen ist jedenfalls wesentlich, dass NGOs oft jenen Raum ausfüllen, der zwischen Bürger und Regierung besteht, dass sie eben eine neue internationale „Civil Society“ darstellen. Durch oft spektakuläre Aktionen haben NGOs nicht nur wesentlich zur Bewusstseinsbildung in den verschiedensten Bereichen beigetragen, sie sind auch ein Faktor der internationalen Willensbildung geworden. In den Bereichen Menschenrechte, Umwelt und Entwicklungshilfe spielen NGOs heute eine Rolle, die jene vieler Nationalstaaten übersteigt.

3.1.2 Engagement in vielen Bereichen

So unterschiedlich Größe und Erscheinungsformen der NGOs sind, so vielfältig ist auch ihr Engagement. Während die Verfassung, das Budget oder die

Funktionsweise der traditionellen Gestalter der internationalen Beziehungen in unzähligen Publikationen dargestellt wurden, sind die Funktionsweise bzw. die innere Struktur vieler NGOs relativ wenig bekannt. Hier soll daher versucht werden, die Grundzüge einiger NGOs darzulegen.

Amnesty International (AI) hat in 162 Ländern eine Million Mitglieder, allein in Kanada 67.000. AI verfügt weltweit über 400 hauptberufliche Angestellte, allein in den USA über 110. Das Budget betrug 1996 immerhin 30 Millionen Euro.

Die Organisation, die 1977 den Friedensnobelpreis erhielt, kümmert sich nicht nur um einzelne Fälle von Menschenrechtsverletzungen, man ist auch aktiv um die Freilassung politischer Gefangener bemüht bzw. um ein faires Gerichtsverfahren. Generell setzt sich AI für die Abschaffung der Todesstrafe und der Folter und gegen die Gewalt an Frauen ein. In entsprechenden Aktionen wird versucht, Regierungen zu motivieren oder das Augenmerk der Öffentlichkeit auf einzelne Fälle von Menschenrechtsverletzungen zu richten.

Begonnen hat alles, als Peter Berenson, ein damals 40-jähriger Jurist, 1961 davon las, dass zwei portugiesische Studenten eingesperrt wurden, weil sie ihre Regierung kritisierten. Berenson überlegte sich, was man für die Freilassung der verhafteten Studenten tun könnte und kam zum Schluss, die portugiesische Regierung müsse mit Protestbriefen bombardiert werden. Eine konzentrierte mediale Berichterstattung sollte diese Aktion unterstützen.

Große Aktionen folgten: Bereits 1968 wurde Griechenland auf Druck von AI gezwungen, den Europarat zu verlassen, nachdem Obristen die demokratische Regierung gestürzt hatten. Allein von 1970 bis 1977 adoptierte AI 15.000 politische Gefangene und erreichte die Freilassung der Hälfte von ihnen. Weit über das Engagement in Einzelfällen hinaus hat AI wesentlich dazu beigetragen, dass die Menschenrechte international ein ständig präsent Thema wurden, dass international die rechtlichen Grundlagen und Institutionen zum Schutz der Menschenrechte ausgebaut, ja dass ein Recht auf Intervention zum Schutz der Menschenrechte in die „inneren Angelegenheiten“ eines Staates weitgehend akzeptiert wurde.

Eine weitere bedeutende Menschenrechtsorganisation, Human Rights Watch, wurde 1978 als Helsinki Watch gegründet, um die Einhaltung der

Menschenrechte im damals kommunistischen Osteuropa zu überwachen. Sein Gründer war Robert Bernstein, der sich zunächst als Aktivist und Vorsitzender der „Association of American Publishers“ für Rede- und Meinungsfreiheit ausländischer Autoren eingesetzt hatte.

Sah Human Rights Watch (HRW) seine Aufgabe zunächst darin, Menschenrechtsverletzungen aufzuzeigen, um so „das Gewissen der Welt“ zu mobilisieren, so verlangte man später die Schaffung effizienter internationaler Institutionen gegen Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Der wichtigste Sponsor der Organisation war seit 1978 die Ford Foundation, die 1995 nach einem internen Streit ein Management-Institut beauftragte, die Effizienz der Strukturen der HRW zu durchleuchten. Als Ergebnis kam es zu einer neuen „public identity“, zu einer klaren Aufgabenteilung im Inneren und zu einer Konzentration der Tätigkeiten nach außen. War das Betätigungsfeld der HRW zunächst die USA und die amerikanische Presse, so kam es später zu einer stärkeren Internationalisierung der Tätigkeit.

Die Information der Öffentlichkeit über Menschenrechtsverletzungen blieb weiter ein Schwerpunkt der Organisation: Allein zwischen 1986 und 1995 wurden 556 Berichte und Bücher veröffentlicht, die zusammen 30.433 Seiten umfassten.

Auch die Gründung der Médecins sans frontières (MSF), der Ärzte ohne Grenzen, geht auf ein persönliches Erlebnis zurück. Als Bernard Kouchner 1968 als Rotkreuz-Arzt nach Biafra ging, musste er schriftlich bestätigen, über seinen Einsatz größte Diskretion zu wahren. Zurück in Paris stellte er fest, dass das Schweigen über das, was er gesehen hatte, unerträglich sei. Er entschloss sich zum Gegenteil. Kouchner wollte die Öffentlichkeit über die Schrecken und das Leid der Bevölkerung informieren, vor allem mit dem Ziel, mehr Freiwillige für weitere Einsätze zu gewinnen.

So wurde 1971 MSF gegründet, eine „rasche Eingreiftruppe“, die sich zum Ziele setzte, allen Opfern von Naturkatastrophen, Krisen oder Kriegen ohne Unterschied auf Rasse, Politik oder Religion rasch ärztliche Hilfe zu leisten.

Als MSF 1999 den Friedensnobelpreis erhielt, umfasste die Organisation 18 unabhängige Sektionen in verschiedenen Ländern. Von fünf Staaten aus, nämlich von Frankreich, Belgien, Spanien, den Niederlanden und der Schweiz wurden 1998 Einsätze in 80 Ländern organisiert. Daran haben 2.000 Freiwillige teilgenommen, ein Drittel davon Ärzte. Das ärztliche Hilfspersonal umfasste ebenfalls 33 Prozent, 25 Prozent waren in der Logistik, und 9 Prozent in der Verwaltung tätig. Bereits unter Rony Brauman, der 1982 Präsident wurde, wurde MSF zur größten privaten medizinischen Organisation der Welt.

Eine Million Menschen haben während der letzten zehn Jahre wenigstens einmal für MSF gespendet, wobei sich die durchschnittliche Spende auf 55 Euro belief. MSF-International stand 1998 ein Budget von 300 Millionen Euro zur Verfügung. Allein das Budget der französischen Sektion belief sich auf 67 Millionen Euro. Davon kamen 77 Prozent aus privaten Quellen, der Rest von Institutionen, vor allem von der EU. Was 1998 die Ausgaben der französischen Sektion betraf, so wurde die Hälfte für Operationen im Ausland ausgegeben, drei Prozent für solche in Frankreich selbst. Der Rest ging hauptsächlich für Beratungen, Forschung, die Unterstützung anderer Einsätze sowie für die Information der Öffentlichkeit auf.

Zu den international mächtigsten NGOs gehört wohl Greenpeace. Bereits im Jahre 1990 erreichte Greenpeace weltweit ein jährliches Spendenaufkommen von 141 Millionen Dollar, 35 Millionen Dollar davon kamen aus Deutschland. Dieser Betrag konnte bis 1994 auf 45 Millionen Dollar gesteigert werden.

Vom Nettoeinkommen von 101 Mill. Dollar im Jahre 1998 gingen, nach Angaben der Organisation, 38 Prozent in verschiedene Kampagnen, acht Prozent wurden für „Medien und Kommunikation“ aufgewendet, je neun Prozent für Marine-Operationen und „Action Support“ sowie für „Public Information and Outreach“ Relativ hoch ist das nicht-operative Budget: 21 Prozent werden für „Fundraising“ ausgegeben, 15 Prozent für die eigene Verwaltung.

Wenn man die Ausgaben für den Budgetbereich „Kampagnen“ aufschlüsselt, so fallen 18 Prozent auf das Kapitel „Ozeane“, 12 Prozent auf „Wald“, acht Prozent auf den Bereich „Genmanipulation“, 20 Prozent auf „Toxics“, 25 Prozent auf „Klima“ und 17 Prozent auf den Nuklearbereich und die Abrüstung.

2,4 Millionen „supporter“ haben 1998 weltweit zum Budget von Greenpeace beigetragen. Die Organisation unterhält in den verschiedensten Ländern Büros, von Argentinien über Nordamerika und Europa bis Neuseeland und Papua-Neuguinea.

Zu seinen Erfolgen zählt Greenpeace, dass die Amerikaner die Atomtests auf der Armitka Insel, Alaska, und die Franzosen jene im Südpazifik aufgaben, dass vom eigenen Schiff, dem Rainbow Warrior, aus, festgestellt werden konnte, wie radioaktive Abfälle ins Meer versenkt wurden, oder dass die Jagd auf Wale ausgesetzt werden musste. Die Antarktis wurde ein „Weltpark“, willkürliche Fischereipraktiken mussten geändert werden. Chemiekonzerne wurden unter Druck gesetzt, die Produktion von Fluor-Chlor-Kohlenwasserstoffen einzustellen, wobei selbst die Unterstützung der Weltbank für Alternativprodukte erreicht werden konnte. Auf die Initiative von Greenpeace wurden ozonfreundliche Produkte eingeführt, gefährdete Arten geschützt, der Kahlschlag von Wäldern und der Anbau von genmanipulierten Produkten eingestellt.

So wie Greenpeace gibt es gerade im Umweltbereich zahlreiche andere NGOs, deren Ziel es ist, die „nachhaltige Entwicklung“ zu gewährleisten. So unterhält etwa „Earth Action“ Kontakte zu 1.500 Partnerorganisationen in der ganzen Welt. Auch dabei ist das Ziel, durch den Ausbau einer weltweiten Zivilgesellschaft einen entsprechenden Druck auf politische Entscheidungsträger auszuüben.

Der Umweltbereich ist jedenfalls ein gutes Beispiel dafür, wie eine weltweite Herausforderung dazu geführt hat, dass sich in den verschiedensten Ländern Menschen zusammengeschlossen haben, um gegen eine Gefahr aufzutreten.

Neben dem Eintreten für die Menschenrechte und dem Umweltschutz sind NGOs besonders stark in der gesamten Entwicklungszusammenarbeit vertreten. Es sind immer wieder NGOs, die nicht nur die Konzepte für die Entwicklungspolitik ausarbeiten, sondern die auch die praktische Arbeit durchführen. Ohne die zahlreichen Entwicklungshilfeorganisationen würde wohl die gesamte Arbeit in diesem Bereich zusammenbrechen. Allein im relativ kleinen Land Nepal sind an die 200 NGOs registriert, die wiederum mit Tausenden Vereinigungen des Landes bei der Durchführung der verschiedensten Projekte

zusammenarbeiten. In manchen Ländern, wo etwa Einsätze besonders gefährlich sind, wie in Somalia, haben Regierungen die gesamte Entwicklungsarbeit NGOs übertragen. So erfolgt die Verteilung der vom World Food Programme der UNO zur Verfügung gestellten Nahrungsmittel durch NGOs. Allein von 1990 bis 1994 stieg der Anteil jener EU-Hilfsgelder, die über NGOs vergeben wurden, von 47 Prozent auf 67 Prozent. Dies sind nur einige Beispiele, die zeigen, wie wichtig die Rolle der NGOs geworden ist, aber auch, wie beträchtlich die Mittel sind, über die sie verfügen. So ist es nicht überraschend, dass Experten heute Berechnungen aufstellen, wonach über NGOs mehr Geld verteilt wird als über die Weltbank.

Dies führt allerdings auch dazu, dass manche, um etwa Entwicklungshilfe-Gelder zu bekommen, eben eine NGO gründen. Andererseits können öffentliche Dotationen sehr wohl zu einer Abhängigkeit von Regierungsstellen führen, vor allem dort, wo man auf deren Gelder angewiesen ist: Ein Viertel des Gesamtbudgets von OXFAM, das sich 1998 immerhin auf 162 Millionen Dollar belief, wurde von der englischen Regierung und von der EU zur Verfügung gestellt. Im selben Jahr erhielt „World Vision USA“, nach eigenen Angaben die größte private christliche Hilfs- und Entwicklungsorganisation der Welt, Güter im Wert von 55 Millionen Dollar von der US-Regierung. Von den 120 NGOs, die Mitte der 90er Jahre in Kenia tätig waren, haben bis auf neun alle ihr gesamtes Budget von Regierungen bzw. Internationalen Organisationen erhalten.

Diese Unterstützung durch öffentliche Gelder zeigt auch, wie sehr NGOs ein Partner von Regierungen und ein Player im internationalen Geschehen geworden sind. Eine Entwicklung wird dabei sehr deutlich: Es ist eine neue „Civil Society“ entstanden, die ein Recht auf Mitsprache, ja auf Einmischung erhalten hat. Dies kommt immer wieder besonders bei Großkonferenzen zum Tragen.

Sehr deutlich wurde dies, als sich Ende 1999 zahlreiche NGOs gegen die Welthandelsorganisation (WTO), die in Seattle ihre Ministerkonferenz abhalten wollte, mobilisierten. 1.200 NGOs mit 2.500 Delegierten aus 87 Ländern traten als „Antiliberale Internationale“ gegen die weitere Ausdehnung des Freihandels, gegen Kinderarbeit in der Dritten Welt und gegen die weltweite Umweltverschmutzung auf. Diese NGOs brachten die Konferenz zum Scheitern.

Fast zum selben Zeitpunkt trafen sich in Tampere, Finnland, ebenfalls 1.500 Vertreter von NGOs aus den EU-Ländern, die unter dem Motto „Citizens’

Agenda 2000“ die verschiedensten Fragen aus dem Arbeitsbereich der EU diskutierten. Die Entwicklungspolitik wurde dabei genauso behandelt wie die EU-Erweiterung, die Umwelt- oder Sozialpolitik. Schon einige Jahre vorher, beim großen Umweltgipfel in Rio, hatten die NGOs eine tragende Rolle gespielt und sich auch immer wieder, wie etwa im Kampf gegen die „Anti-Personenminen“ durchgesetzt.

Wenn Menschenrechte, Entwicklungspolitik und Umweltschutz zu den „klassischen Gebieten“ zählen, auf denen NGOs tätig sind, dann gibt es zahlreiche andere Bereiche, wo sich die neuen Player durchgesetzt haben. Als Beispiel könnte etwa der World Jewish Congress genannt werden, der während der letzten Jahre sehr erfolgreich agiert hat. Aber auch internationale Gewerkschaftsverbände oder internationale Handelskammern schöpfen ihre Stärke daraus, dass sie nationale und internationale Aktionsfelder miteinander verbinden können.

3.1.3 Nicht frei von Kritik

So sehr das Engagement im Rahmen einer neuen „Civil Society“ und die Erfolge, die dabei erzielt werden, immer wieder hervorgehoben werden - die Verleihung des Friedensnobelpreises an verschiedene NGOs ist dafür nur ein Ausdruck - so müssen sich die „selbsternannten Missionare“ auch immer wieder Kritik gefallen lassen. Erschien 1995 noch ein „Spiegel – Spezial“ unter dem Titel „Politik von unten: Greenpeace, Amnesty & Co - Die Macht der Mutigen“, so stellte der „Economist“ im Februar 2000 „The Sins of the Secular Missionaries“ in den Mittelpunkt der Abhandlung über die NGOs.

Kritisiert werden vor allem die mangelnde Legitimation derer, die als selbsternannte Sprecher der Bürger auftreten, die oft übertriebene Selbstdarstellung, die undurchsichtigen Finanzen und die Tatsache, dass auch „idealistisch“ agierende NGOs sehr oft von handfesten Interessen gesteuert werden.

Wenn Organisationen zwar populäre Forderungen aufstellen, aber niemandem verantwortlich sind, dann erhebt sich die Frage nach der Legitimität mancher Aktionen. Oft ist es schon sehr schwierig, den Entscheidungsprozeß innerhalb einer regionalen Non-Governmental Organisation nachzuvollziehen, weil die verantwortlichen Organe vielfach anonym sind. Dies wird noch schwieriger,

wenn sich die Mitgliedschaft über mehrere Länder, ja Kontinente erstreckt. Es kann dann kaum festgestellt werden, wer und wo die wirklichen Entscheidungsträger tatsächlich sind. Diese Frage der Legitimität stellt sich natürlich vor allem dort, wo NGOs Entscheidungen kritisieren oder in Frage stellen, die von demokratisch gewählten, rechtsstaatlichen Organen getroffen werden.

Mangelnde Transparenz trifft vielfach auch auf die Finanzgebarung zu. So entwickelte sich manche NGO zu einer „Big Business-Corporation“, die über Millionen verfügt und nicht unerhebliche Mittel allein für den „Konferenztourismus“ ausgeben kann. Gleichzeitig will man am idealistischen und karitativen Charakter festhalten, auch wenn der „Kreuzzug der Helfer“ schon längst zu einem handfesten Konflikt um Fördermillionen geworden ist.

Damit im Zusammenhang stehen auch jene übertriebenen bzw. falschen Meldungen, wie etwa jene von Greenpeace über die Ölplattform „Brent Spar“, wo man die ganze Welt mit der Meldung in Atem gehalten hat, 5.500 Tonnen Ölreste sollten im Meer versenkt werden. Dass es tatsächlich 100 Tonnen waren, hat sich erst viel später herausgestellt. Aber Meldungen und Bilder sind eben für die Verbreitung der Botschaft alles, und dramatische Szenen können per Satellit in die ganze Welt gesendet werden.

Wie immer man aber die Tätigkeit der NGOs und der nunmehr entstandenen „International Civil Society“ sieht, sie sind ein neuer Player und ein fester Bestandteil in der Entwicklung der internationalen Beziehungen geworden. Wenn im Mittelpunkt dieser Beziehungen in Zukunft nicht mehr die Förderung der Macht der Staaten, sondern die der Wohlfahrt der Bürger steht, dann haben alle jene ein Recht auf Mitsprache und Einmischung, die dafür eintreten.

Mit dem gleichzeitig wachsenden Einfluss der Medien auf das internationale Geschehen und mit der neuen Rolle der internationalen Konzerne sind „neue Spieler“ auf die internationale Bühne getreten, mit denen die traditionellen Akteure, nämlich die nationalen Regierungen, auf jeden Fall rechnen müssen.

3.2 Die Medien

3.2.1 Die CNN-Welt

a) Die „Weltmeinung“

Die öffentliche Meinung hat während der letzten Jahrzehnte, auch bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen, entscheidend an Bedeutung gewonnen: Die amerikanischen Präsidenten Truman und Kennedy konnten ihre Popularität durch das Engagement in Korea bzw. während der Kuba-Raketen-Krise dramatisch steigern, Richard Nixon hoffte, einen ähnlichen Effekt mit einem Gipfeltreffen mit Sowjetführern als Zeichen der Entspannung zu erreichen. In Österreich ging Julius Raab nach dem Abschluss des Staatsvertrages als „Freiheitskanzler“ in die Geschichte ein, und in Deutschland konnte Willy Brandt seine Popularität auch auf den Abschluss der Ostverträge aufbauen.

Es war aber CNN vorbehalten, „to push the boundaries of world news“. Durch die Errichtung eines „Cable News Networks“, das die ganze Welt umspannte, konnten Menschen plötzlich in „212 countries and territories“, also praktisch überall gleichzeitig miterleben, wie die Berliner Mauer fiel, wie Bagdad bombardiert wurde oder wie der Putsch in Moskau scheiterte.

Insgesamt kann die „CNN Newsgroup“ mit sechs Kabel- und Satellitennetworks weltweit von 800 Millionen Menschen empfangen werden, allein in den USA von 77 Millionen Haushalten - und das 24 Stunden am Tag.

CNN berichtet nicht nur über Ereignisse, ein Ereignis ist vielmehr erst ein solches, wenn CNN darüber berichtet. Die Übertragung von der Unterdrückung der Studentenunruhen am „Platz des himmlischen Friedens“ in Peking hat erst der Weltöffentlichkeit den repressiven Charakter des Regimes gezeigt. Während des Golfkrieges erreichte CNN überhaupt offiziellen Charakter, wenn Präsident Bush feststellte, er würde über das Kampfgeschehen mehr von CNN als über die CIA erfahren. Sowohl von amerikanischer Seite als auch von Saddam Hussein wurde damals versucht, CNN dazu zu benützen, die internationale öffentliche Meinung im eigenen Sinne zu beeinflussen. Als dann Larry King noch dazu überging, Meinungen aus aller Welt zu den aktuellen Ereignissen diskutieren zu lassen, wurde zum ersten Mal ein Forum geschaffen, in dem internationale Ereignisse weltweit und „live“ besprochen werden konnten.

Natürlich gibt es auch eine Reihe von anderen internationalen Nachrichtenagenturen und unzählige Korrespondenten. Allein Associated Press (AP) hat weltweit 240 Büros mit 3.500 Mitarbeitern in 72 Ländern. 8.500 Zeitungen, Radio- und Fernsehstationen werden von AP weltweit versorgt, dazu kommen noch 1.550 Zeitungen und 6.000 Radio- und TV-Stationen in den USA.

Aber es ist CNN, das, wie keine andere Institution, drei Entwicklungen der internationalen Berichterstattung in dramatischer Weise symbolisiert: Es ist CNN, das immer wieder demonstriert, wie das internationale Geschehen immer weniger von einzelnen Nationalstaaten kontrolliert wird. Zweitens: Fernsehauftritte verschaffen Legitimität. Haben Regierungschefs oder Ministerpräsidenten früher geplante Maßnahmen zunächst vor den nationalen Parlamenten verkündet oder auch versucht, über die Volksvertretungen eine Zustimmung zu ihren Entscheidungen zu erhalten, so wartet heute alles auf Pressekonferenzen, um über die Aufnahme von Bombardierungen, die Verhängung von Sanktionen oder den Beginn von Friedensgesprächen informiert zu werden. Drittens: Was nicht am Fernsehschirm von CNN ist, gibt es im internationalen Geschehen nicht. So beklagte Nelson Mandela bei einem Auftritt vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vergeblich, dass ein Bürgerkrieg in Burundi mit 200.000 Toten von der Weltöffentlichkeit unbemerkt geblieben war, genauso, wie ein Krieg im Kongo, der ebenfalls Tausende Opfer forderte. Aber diese Ereignisse hat eben CNN nicht entsprechend „gcovered“.

b) Distanz spielt keine Rolle mehr

Während der letzten 20 Jahre haben im Informationsbereich eine technische und eine politische Revolution stattgefunden, die dazu geführt haben, dass es beim Austausch von Nachrichten weltweit praktisch keine Grenzen mehr gibt.

Von 1970 bis 1997 ist die Zahl der Radioapparate weltweit von 906 Millionen auf 2,4 Milliarden gestiegen, jene der Fernsehgeräte von 299 Millionen auf 1,4 Milliarden. Damit hatten vier von zehn Erdenbürgern ein Radio und 2,4 von zehn einen Fernseher. Satelliten und Kabel ermöglichten, dass plötzlich Dutzende von Programmen empfangen werden konnten. Dazu kommen Mobiltelefon, E-Mail und Internet mit einer ganz neuen Kommunikation rund um die Welt.

Nicht nur politische Ereignisse, Kriege, Gipfeltreffen und Konferenzen konnten nunmehr von einer weltweiten Zuschauerschaft verfolgt werden, Olympische Spiele, Weltmeisterschaften oder Märchenhochzeiten erreichten Einschaltziffern, die in die Milliarden gingen.

Internationale Politik, ja Geschichte, wurde damit primär vom Fernsehen gemacht und über andere Medien kommentiert bzw. verbreitet. Damit entstanden, über alle Grenzen hinweg, ganz neue, oft grenzüberschreitende Allianzen: Bei Menschenrechtsverletzungen in Mexiko gibt es Demonstrationen in Paris, Ereignisse am Balkan führen zu Kundgebungen in Amerika und ein Gerichtsverfahren in der Türkei bringt Leute in Skandinavien auf die Straße. Die geographische, räumliche Zusammengehörigkeit wird, zumindest teilweise, durch das Gefühl einer ideellen Zusammengehörigkeit ersetzt. Bis zu einem gewissen Grade hat es derartige Bindungen schon immer gegeben. Durch die neuen Medien haben sich aber qualitativ ganz neue Möglichkeiten ergeben.

c) Nachrichten als Ware und Unterhaltung

Mit der Privatisierung und der Möglichkeit der Gründung privater Rundfunk- und Fernsehanstalten ist der Wettbewerb in den Medien weltweit härter geworden. Gleichzeitig findet, wie bei anderen multinationalen Konzernen, auch bei den neuen Mediengiganten ein Verdrängungswettbewerb statt. Im Herbst 1999 kam es zur Fusion von Viacom und CBS, einer der drei großen Fernsehnetze der USA, womit ein neuer, 77 Milliarden Euro-Media-Gigant entstand. Die Produktion und die Verteilung von Programmen wurde damit in einer Hand konzentriert. Kenner der Szene sprechen davon, dass es weltweit bald nur mehr fünf bis zehn Medien-Konzerne geben wird, die die wichtigsten Zeitungen, Zeitschriften, Rundfunk- und Fernsehanstalten bzw. die Filmproduktion kontrollieren werden.

Damit kommt es zu einem härteren Kampf um den Werbemarkt und somit auch um die „news“. Nachrichten werden somit eine Ware. Der Wert dieser Ware richtet sich nicht mehr so sehr nach dem Informationswert, sondern nach dem Marktwert. Die im Zusammenhang mit dem Tod von Diana angeklagten Paparazzi rechtfertigten sich damit, dass von den großen Medienhäusern für manche Bilder Millionenbeträge bezahlt würden. Und im Zusammenhang mit dem Konflikt am Balkan schrieb „Die Zeit“ schon im September 1994 unter dem Titel „Der Krieg

der Kriegsreporter“: „Der Balkankonflikt kennt viele Wahrheiten, ihnen nachzugehen ist ein schwieriges Geschäft. Nicht alle westlichen Medien machen sich diese Mühe, manche berichten nach dem Motto: „Zum Teufel mit den Fakten, wenn nur das Feindbild stimmt.“ Konkret wird dann ausgeführt, wie sich mehrere Journalisten gegenseitig Inkompetenz, Einäugigkeit, ja Auftragsarbeit vorwerfen. Darstellungen von serbischen Greueln wären, so der Bericht der „Zeit“, oft maßlos übertrieben, verzerrt und einseitig ausgewählt gewesen, um Regierungen zum Eingreifen zu bewegen.

Damit zeigt sich die ganze Problematik, die dann gegeben ist, wenn einige auf Unterhaltung und Gewinn ausgerichtete Berichte als Grundlage von außenpolitischen Entscheidungen dienen sollen. Im Fernsehzeitalter besteht schon das grundsätzliche Problem, dass Telegenität bzw. die telegene Darstellung einer Politik wichtiger sind als politische Leistung, oder die oft langwierige Ausarbeitung einer politischen Strategie. Der bestehende Trend wird sich wohl kaum umkehren lassen, man soll sich aber doch zumindest der Tatsache bewusst sein, dass auch außenpolitische Nachrichten primär gesendet werden, um Hörer und Seher zu unterhalten bzw. um neue Marktanteile zu gewinnen.

3.2.2 Die ambivalente Macht der Bilder

Ohne die Bilder, die von den Gewalttaten am Balkan nach dem Zerfall Jugoslawiens gezeigt wurden, wäre die Geschichte dieser Region während der letzten Jahre wohl anders verlaufen. Nur: So sehr ein Bild, das ein Zeugnis von ethnischen Säuberungen abgibt, zum Einschreiten aufruft, so sehr veranlasst ein anderes Bild, das die Gefahren des Krieges aufzeigt, alles zu tun, um nicht das Leben der eigenen Kinder als Soldaten im Kriegsgebiet zu gefährden.

a) Bilder, die betroffen machen

Es sind zunächst die Bilder von Greueln, die betroffen machen und die danach rufen, weiteren Aggressionen, Massakern oder Plünderungen Einhalt zu gebieten. So beklagte sich William Pfaff im März 1993 in der „Herald Tribune“ darüber, dass trotz der himmelschreienden Bilder, die über die serbische

Aggression vermittelt wurden, der Westen tatenlos zuschaute. Unter der Überschrift „The Threat Begins when Aggression is Tolerated“ führte er aus: „The new world order has arrived. It is well and truly new, consecrating invasion, aggression and ethnic purge as acceptable international contact“. Man könne nicht, so lautete die Kritik des Autors an der damals vereinbarten Vance-Owen Regelung für Jugoslawien, der öffentlichen Meinung im Westen und der Aggression der Serben gleichzeitig gerecht werden. „Le Monde“ beklagte, dass es die zögernde Haltung des Westens wäre, die es den Serben erlaubt hätte, bosnische Enklaven wie Srebrenica oder Gorazde im Handstreich zu nehmen und dass, obwohl die Bilder vom Leiden der Bosnier für sich sprächen, die internationale Gemeinschaft einfach zu untätig geblieben wäre.

Und im Juli 1995 schrieb die „Neue Zürcher Zeitung“ von einer „westlichen Selbstaufgabe in Bosnien“ und führte dazu aus: „das denkwürdige Schauspiel der Londoner Bosnien-Konferenz und das Feilschen über eine angeblich bereits vereinbarte Politik bei der NATO in Brüssel sind Zeichen politischen Zerfalls. Schwache Regierungen, die ihre Differenzen nicht in höherem Interesse beilegen können und in erster Linie an ihren kurzfristigen Erfolg denken, richten sich auf Wählerumfragen aus und betreiben Public Relations, um unvereinbare Ziele unter einen Hut zu bringen: Von einer entscheidenden militärischen Intervention ist keine Rede, doch glaubt man sich zu etwas Säbelrasseln verpflichtet.“ Der Autor des Artikels erwartete sich offensichtlich, dass angesichts der Greuelbilder, die über das Geschehen in Bosnien verbreitet wurden, der Westen Aktivität zeigen und militärisch einschreiten würde.

Ähnlich kritisch stellte die „Herald Tribune“ angesichts von Massenmorden in Ruanda fest: „We can smell death through our television screens“ und beklagte, dass, trotz der „horrible pictures“, der Westen untätig blieb. Immerhin waren es dennoch CNN-Übertragungen, die dann dazu führten, dass mit der Operation „Support Hope“ Nahrungsmittelstellen in Ruanda eröffnet wurden. Es waren auch Fernsehbilder von den verfolgten Kurden im Irak, die zur Hilfsaktion „Provide Comfort“ geführt haben, die Bilder von der Hungerkatastrophe in Somalia, die zur Landung amerikanischer Truppen in Mogadischu führten und die Bilder vom Massaker am Markt von Sarajewo, die eine Intensivierung des westlichen Einsatzes in Bosnien bewirkten. Vor diesem Massaker hatten sich - laut Meinungsumfragen - 65 Prozent der Amerikaner

dahingehend geäußert, dass ihr Land in Bosnien-Herzegowina nicht intervenieren sollte. Nach den Bildern vom Massaker waren 60 Prozent dafür.

Es waren Bilder, die Europa aufgerüttelt haben. Damit wurde das lange Zögern des Westens überwunden, die weitere Entwicklung im Kosovo nahm einen anderen Verlauf. Die telegene Manifestation des Leidens und die, damit meist verbundene, eindeutige Schuldzuweisung an die Serben, führte auch dazu, dass der Westen einen „Glaubwürdigkeitsverlust auf Raten“ („Neue Zürcher Zeitung“) auf Dauer nicht hinnehmen konnte. NATO-Bombardements folgten. „Ce crime au coeur de l’Europe“, wie „Le Monde“ die von Slobodan Milosevic organisierten Deportationen nannte, dürfe nicht einfach hingenommen werden. Somit kann man eines feststellen: Zahlreiche, während der letzten Jahre durchgeführte Aktionen, Operationen und Interventionen - in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo, im Irak, beim Flüchtlingsdrama in Haiti, in Somalia und in Zentralafrika können mit der darüber erfolgten TV-Berichterstattung direkt in Zusammenhang gebracht werden, ja wären ohne diese vielleicht gar nicht erfolgt.

b) Der andere CNN-Effekt

So sehr es also Übertragungen und Bilder vom Leid der Menschen sind, die betroffen machen und danach rufen, dass etwas dagegen unternommen wird, so gibt es auch einen anderen „CNN-Effekt“: Es sind Bilder, die Angst einjagen, vor allem die Angst, dass die eigenen Kinder, die als Soldaten in ein Kriegsgebiet geschickt werden, Schaden erleiden könnten. Wie könnte auch ein Krieg, der direkt in die Wohnzimmer der Eltern von Soldaten übertragen wird, anders ablaufen als so, dass der Schutz des Lebens der eigenen Kinder den absolut höchsten Wert darstellt.

Mit dieser Haltung ganz im Einklang liegt die vom amerikanischen General Curtis Le May entwickelte Strategie, wonach es die Einsätze der Luftwaffe wären, die „air strikes“ und Bombenteppiche, die einen Gegner am ehestens zum Einlenken zwingen würden. Die während der letzten Jahre entwickelten Technologien, wonach von der Luft aus „chirurgisch genaue“ Angriffe möglich wären, haben diese Haltung noch verstärkt.

Somit kann man folgendes feststellen: So sehr es „images that cry out for action“ waren, die immer wieder dazu geführt haben, dass die internationale Gemeinschaft in Krisen- und Kriegsgebieten eingeschritten ist, so waren es auch Bilder, die genau die Öffentlichkeit dieser internationalen Gemeinschaft aufgeschreckt und dazu geführt haben, dass man zögerte, die eigenen Soldaten in diese Krisengebiete zu bringen. So haben auch die Bombardierung einer amerikanischen Kaserne in Beirut und die Bilder von amerikanischen Soldaten, die im Oktober 1993 beim Einsatz in Somalia ums Leben kamen, sehr rasch dazu geführt, dass die „boys“ bald wieder nach Hause gebracht wurden.

Ein Bild spricht tatsächlich tausend Worte. Das gilt für einen Einsatz dann, wenn es darum geht Not zu lindern, aber auch für eine abwartende Haltung dort, wo das eigene Leben gefährdet ist. Meinungsumfragen sprechen hier eine deutliche Sprache: Im Dezember 1992, als es darum ging, Somalia humanitäre Hilfe zu gewähren, befürworteten 66 Prozent der Amerikaner den dafür vorgesehenen Einsatz der „marines“. Als dann im Sommer 1993 im Fernsehen tote amerikanische Soldaten gezeigt wurden, erachteten 57 Prozent der US-Amerikaner den Rückzug aus Somalia für notwendig.

Ähnlich war das Verhalten, als es um die Entsendung amerikanischer Truppen nach Haiti ging: 69 Prozent sprachen sich dafür aus, wenn es galt, die illegale Einwanderung zu stoppen. Aber derselbe Prozentsatz war gegen eine Truppenentsendung, wenn das Leben der eigenen Soldaten gefährdet würde, um die Demokratie in Haiti wiederherzustellen. Mit anderen Worten: Die amerikanische Öffentlichkeit verhält sich wohl so, wie jede im Westen, die den Einsatz der eigenen Kinder als Soldaten am Fernsehschirm verfolgen kann: man ist für „friedenserhaltende Maßnahmen“ und für eine Politik zum Schutz der Menschenrechte, solange das Leben der eigenen Soldaten sicher ist.

So sehr es also die - meist im Fernsehen gezeigten - Bilder sind, die nach Abhilfe und danach schreien, dass die internationale Gemeinschaft einschreitet, so sind es auch Bilder, die davor zurückschrecken lassen, wenn es bei derartigen Einsätzen Tote geben könnte.

3.2.3 Ist Außenpolitik im Fernseh-Zeitalter noch möglich?

Sieht man also, wie öffentliche Meinung und Meinungsumfragen unterschiedlichen „Stimmungsbildern“ unterworfen sind, stellt sich die Frage, ob heute eine vorausschauende Außenpolitik, die an den Interessen des eigenen Landes und an den Prinzipien der „human security“ ausgerichtet ist, überhaupt noch möglich ist.

Das Fernseh-Zeitalter verlangt, dass rasch und überall dort agiert wird, wo irgendwo in der Welt Krisen aufgezeigt werden. Entscheidungen müssen vor laufender Kamera - also rasch - und so getroffen werden, dass selbst widersprüchliche Interessen erst gar nicht als solche in Betracht gezogen werden.

Die Folge ist, dass es bei einem solchen „Entscheidungsprozeß“ erst gar nicht um die Lösung von Problemen geht, sondern darum, dass irgend etwas angekündigt oder getan wird. Wichtig ist, den Interviewpartner oder den Zuseher im Augenblick zufriedenzustellen. Etwa nach dem Motto: eine Krise ist ausgebrochen. „no problem, we are going to take action“. Eine Regierung soll zur Vernunft gebracht werden? Auch dieses Problem kann man vor laufender Kamera sofort „lösen“: Ein Krisenstab wird eingesetzt. Im äußersten Fall können auch Wirtschaftssanktionen oder „air strikes“ angekündigt oder angedroht werden.

Wichtig ist, dass der Fernsehzuseher für den Augenblick zufriedengestellt und der Eindruck erweckt wird, „es wird schon etwas unternommen“. Diese „something will be done“ -Entscheidungen haben zunächst den Vorteil, dass man den genauen Inhalt nicht festlegen muss. Damit können die einen in der Erwartung gelassen werden, es würde ihnen geholfen, die anderen in der Hoffnung, vorgesehene Maßnahmen würden schon nicht zu viele Opfer verlangen. Bis die gemachten Ankündigungen dann tatsächlich zum Tragen kommen, sind die ursprünglichen Intentionen meist vergessen oder es gibt ohnehin schon neue Akteure.

Dazu kommt noch eines: Man verlangt von der internationalen Gemeinschaft überall und weltumspannend, also von Osttimor über Ruanda, einzugreifen und jede Krise zu bewältigen. Bismarck konnte sich vor wichtigen Entscheidungen noch wochenlang auf sein Landgut zurückziehen und auf wesentliche Aufgaben konzentrieren. Es stieß auch nicht auf Kritik, wenn der Gründer des Deutschen Reiches feststellte, dass die Vorgänge auf dem Balkan „nicht die Knochen eines einzigen pommerschen Grenadiers wert wären“. Und

noch John F. Kennedy konnte sich ähnlich äußern, wenn er in seinem Präsidentschaftswahlkampf feststellte: „Quemoy and Matsu are not worth the bones of one single American soldier.“

Das war vor einer Generation noch möglich. Im Fernseh-Zeitalter hingegen wird verlangt, dass überall eingeschritten wird, wo irgendein Reporterteam eine Krise ausfindig gemacht hat. So sehr die Globalisierung mit sich bringt, dass Probleme weltweit gesehen werden und - was durchaus positiv ist - die internationale Gemeinschaft für Menschenrechtsverletzungen, Krisen und Bürgerkriege ein Gefühl der Verantwortung entwickelt, so muss auch die Frage nach Erfolgsaussicht und Zweckmäßigkeit eines Krisenmanagements überdacht werden können. Vor allem wäre zu erörtern, ob das „Subsidiaritätsprinzip“ nicht als internationales Ordnungsprinzip stärker bedacht werden sollte.

Heute betreffen außenpolitische Entscheidungen nicht nur weltweite Implikationen, es muss über sie auch rasch, am besten vor laufender Kamera, entschieden werden. Beim Wiener Kongress nahm man sich noch ein Jahr Zeit, nach einer neuen Ordnung für Europa zu suchen. Der darauf aufbauende Friede hielt tatsächlich hundert Jahre. Auch beim Berliner Kongress war es noch möglich, unterschiedliche Interessen nach eingehenden Diskussionen aufeinander abzustimmen. Und selbst die Normalisierung der Beziehungen zwischen den USA und China unter Richard Nixon konnte noch in Stille vorbereitet werden.

Hingegen verlangt man heute Entscheidungen am besten unmittelbar auf die gerade gestellte Frage. Wichtig ist nicht so sehr, was bei diversen Treffen tatsächlich besprochen wird, sondern vielmehr, was nachher den Medien präsentiert wird. Ja manche internationale Veranstaltungen finden für eine Pressekonferenz statt, nicht umgekehrt. Damit bewirkt das Fernsehzeitalter eine ganz neue, entscheidende Entwicklung: Es sind nunmehr die Medien, die die Politik machen, während sich viele Politiker darauf beschränken, diese bestenfalls zu interpretieren. Ganz in diesem Trend liegen auch internationale Großkonferenzen. Sie erwecken oft mehr den Anschein eines Medienspektakels als eines Gremiums, bei dem Weichen für die Zukunft gestellt werden. Bescheidenste Kompromisslösungen werden für das heimische Fernsehpublikum als großer Fortschritt und Erfolg hingestellt.

Das Fernseh-Zeitalter verlangt also von der Außenpolitik nicht mehr so sehr Verlässlichkeit, Berechenbarkeit und Abstimmung mit den Interessen des eigenen Landes, sondern Unmittelbarkeit, am besten verbunden mit einem spektakulären Effekt. Die Frage ist dann allerdings, wie in einer Zeit, in der schon wegen der Vielzahl der Player und der Unterschiedlichkeit der Interessen bereits auftretende anarchische Tendenzen verhindert werden können. Mit einer „internationalen Ordnung“ sollen auch in Zukunft die Begriffe Friede und Stabilität in Einklang gebracht werden können. Dies verlangt aber mehr als Live-Übertragungen und Stellungnahmen, die lediglich auf den Augenblick ausgerichtet sind.

3.3 Multinationale Unternehmen

3.3.1 Eine neue, globale Dimension

a) Unternehmen bedeutender als Staaten

Vergleicht man die hundert größten Wirtschaftseinheiten der Welt miteinander, so findet man, dass sich darunter mehr Unternehmen als Staaten befinden, wobei sich 1998 folgendes Bild bot:

Der Marktwert von Microsoft mit 407 Milliarden Dollar kann mit jenen Staaten verglichen werden, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) in der Weltskala an neunter, zehnter und 11. Stelle liegen: mit Kanada (BIP 600 Milliarden Dollar), mit Spanien (BIP 550 Milliarden Dollar) und mit Russland (BIP 447 Milliarden Dollar).

Der Marktwert von General Electric (333 Milliarden Dollar), IBM (214 Milliarden Dollar), Exxon (194 Milliarden Dollar) und Coca Cola (170 Milliarden Dollar) kann durchaus dem Volkseinkommen von Argentinien (344 Milliarden Dollar), Österreich (212 Milliarden Dollar), der Türkei (189 Milliarden Dollar) oder Dänemark gegenübergestellt werden. Während das BIP von Singapur (85,4 Milliarden Dollar) und der Marktwert des Telekommunikations-Konzerns Nokia (87 Milliarden Dollar), die in ihrer Gruppe jeweils an 38. Stelle liegen, noch die

selbe Größenordnung aufweisen, ist der Marktwert der bei den Konzernen an 50. Stelle liegenden Lloyds TSB Gruppe mit 72 Milliarden Dollar wesentlich höher als des in der Staatengruppe an 51. Stelle liegenden Ungarn mit einem BIP von 45,7 Milliarden Dollar.

Natürlich verändert sich der Marktwert von Unternehmen mit dem Börsenkurs. Künstlich hochgepuschte Aktienwerte können einen Konzern plötzlich als Riesen erscheinen lassen, der sich später wieder als Zwerg entpuppt. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass es heute und in der Zukunft Unternehmen gibt, die aufgrund ihrer Finanzkraft und ihres Einflusses mächtiger sind als zahlreiche Nationalstaaten. Die Player im Einzelnen verändern, das Grundmuster nicht.

Globalisierung ist der Zug der Zeit. Volkswirtschaften und Finanzmärkte wachsen immer enger zusammen, der internationale Austausch von Gütern und Dienstleistungen erreicht jährlich neue Rekordwerte und die internationalen Konzerne, die diese Entwicklung tragen, haben früher fast unvorstellbare Dimensionen.

Dies vor allem deshalb, weil es laufend zu neuen Unternehmensfusionen kommt. Dabei werden nicht nur neue Größenordnungen erreicht, es kam auch zu qualitativen Veränderungen: Haben etwa US-Firmen in den 50er und 60er Jahren schon weltweit in der Öl- oder Autoindustrie investiert, so kam es in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zu einer dramatischen geographischen Ausweitung von ausländischen Direktinvestitionen (FDI). Dies führte dazu, dass schon 1997 mehr als die Hälfte aller Exporte in der Welt von multinationalen Unternehmen getätigt wurden.

Der gesamte Wert der Unternehmenszusammenschlüsse hat sich von 1992 bis 1998 versechsfacht. Allein in diesem Jahr erreichten sie einen Gesamtwert von 2.000 Milliarden Euro. Zu den größeren Operationen bis dahin zählten im Finanzbereich die Zusammenführung von Citicorp und Travelers (81,9 Milliarden Dollar); Bank America mit Nations Bank (63 Milliarden Dollar); Mitsubishi Bank mit Bank of Tokyo (33,8 Milliarden Dollar) bzw. Mitsui-Bank mit Taiyo Kobe Bank (23 Milliarden Dollar). Im Telekom-Bereich kam es schon bis 1998 zur Verschmelzung von SBC Communications mit Ameritech (60 Milliarden Dollar);

von AT & T mit TCI (48 Milliarden Dollar) sowie von WorldCom mit MCI (37 Milliarden Dollar).

Hervorgehoben werden können noch die Fusionen von Daimler-Benz mit Chrysler im Automobilbereich (35 Milliarden Dollar); jene der Pharmazie-Giganten Ciba Geigy mit Sandoz (30,1 Milliarden Dollar) sowie das Zusammengehen von KKR (Kohlberg Kravis Roberts) mit RJR Nabisco in der Nahrungsmittel-Industrie.

Um sich am Weltmarkt durchsetzen zu können, mussten die Konzerne trachten, der internationalen Konkurrenz gewachsen zu sein bzw. bei einzelnen Kernprodukten überhaupt die Weltführung zu erhalten. Deshalb gingen die Fusionen auch weiter, vor allem in den Bereichen der Telekommunikation, in der Pharma- und Erdöl-Industrie: Vodafone übernahm Mannesmann (124 Milliarden Euro), MCI Worldcom den Konzern Sprint (111,5 Milliarden Euro); Pfizer schließlich Warner Lambert (78,2 Milliarden Euro) sowie Exxon Mobil (76,5 Milliarden Euro).

Auch regional kam es zu Fusionswellen, die regionale Branchenführer bei Banken und Versicherungen genauso wie in der Sportmittel- und Tabak-Industrie entstehen ließen. Diese Entwicklung war aber nicht nur Ausdruck bedeutender wirtschaftlicher Veränderungen, sie zeigt auch die neue Rollenteilung in der Politik auf: Viele dieser Entscheidungen wurden nämlich nicht mehr in politischen Gremien getroffen, es war ausschließlich der Markt, der hier zum Tragen kam. Damit setzten sich die Kräfte des Marktes immer wieder gegen jene in der Politik durch.

b) Internationalisierung der Produktion und der Finanzen

Mit den Unternehmenszusammenschlüssen ging eine starke Internationalisierung der Produktion und der Finanzen einher. Schon zu Beginn der 90er Jahre waren im Produktionsbereich in Kanada die Hälfte aller Unternehmen in ausländischem Besitz; in Frankreich 27 Prozent; in Deutschland 14 Prozent, in Großbritannien 25,5 Prozent und in Schweden 18 Prozent. Selbst in den USA gehörten 1991 15 Prozent aller Produktionsbetriebe Ausländern, wobei dieser Prozentsatz schon bis 1995 auf 20 Prozent stieg. Lediglich Japan konnte die Niederlassung ausländischer Industrien lange Zeit sehr stark eingrenzen.

Gemäß der in Oxford herausgegebenen „Globalisation of World Politics“ ist die Zahl der multinationalen Unternehmen von 1960 bis 1995 von 3.500 auf 40.000 gestiegen. Ausländische Direktinvestitionen stiegen in diesem Zeitraum von 66 Milliarden Dollar auf 2.600 Milliarden Dollar, während sie 1940 lediglich 14 Milliarden Dollar betragen.

Um die Jahrtausendwende beliefen sich die Direktinvestitionen der USA in Europa auf 1.000 Milliarden Dollar, 4,5 Millionen Europäer arbeiteten in amerikanischen Betrieben. Die europäischen Direktinvestitionen in den USA entsprachen ungefähr dem selben Wert. Was etwa General Motors betrifft, so produzierte dieser Konzern 40 Prozent seiner Autos außerhalb Amerikas und selbst Toyota stellte 20 Prozent seiner Produkte nicht in Japan her. Insgesamt stiegen die FDI allein 1999 um 25 Prozent und machten in diesem Jahr 827 Milliarden US Dollar aus.

Diese Entwicklung war wohl nur möglich, weil auch der Finanzbereich globalisiert wurde: 1973 errichteten 239 Banken das SWIFT (Standardized World Interbank and Financial Transactions)-System, das eine Grundlage für eine rasche Kommunikation zwischen den Banken bilden sollte. Bis 1989 hatte SWIFT 1.000 Mitglieder in 51 Staaten.

Ebenfalls in den 70er Jahren liberalisierten viele Länder Portfolio-Investitionen. Ausländer erhielten das Recht, Sparguthaben anzulegen und bestehende rechtliche Beschränkungen für den Kauf und Handel von Aktien und Wertpapieren durch Ausländer wurden aufgehoben. Die Finanzmärkte wurden liberalisiert, wobei dem 1986 erfolgten „Big Bang“ der Londoner City Signalcharakter zukommt. Seither sind der Devisen- und der Aktienhandel ein supranationales Geschäft geworden, das weltweit und rund um die Uhr getätigt wird, wobei Entfernungen keine Rolle mehr spielen.

Der Unterschied zwischen nationalen und internationalen Märkten ist hier wohl schon verloren gegangen. Insgesamt ist der tägliche Devisenhandel von 190 Milliarden Dollar im Jahre 1986 auf 1.300 Milliarden Dollar nur 11 Jahre später gestiegen.

c) Neue Rekorde im Welthandel

Besonders stark gestiegen ist während der letzten Jahre der Welthandel. Betragen die Durchschnittszölle in den 30er Jahren noch über 40 Prozent, so sind sie bis Mitte der 90er Jahre auf drei Prozent zurückgegangen. Die aus der Uruguay-Runde als Nachfolge-Organisation des GATT hervorgegangene WTO (World Trade Organisation) hat durch zwingende Unterwerfung unter ein schiedsgerichtliches Verfahren im Handelsbereich erstmals die Möglichkeit, eine internationale Wettbewerbswelt gegen protektionistische staatliche Eingriffe durchsetzen zu können und Retorsionen des verletzten Staates völkerrechtlich abzusegnen.

Bereits zwischen 1989 und 1997 ist der weltweite Handel jährlich um 5,3 Prozent gestiegen, wesentlich stärker als die jährliche Gesamtproduktion mit 1,4 Prozent. 1950 betrug der gesamte Welthandel 308 Milliarden Dollar und stieg bis 1968 auf über 1.000 Milliarden Dollar an, um bis zum Ende des Jahrhunderts 3.500 Milliarden Dollar zu erreichen.

Insgesamt kann man sagen, dass die Globalisierung in der Wirtschaft um die Jahrtausendwende voll zum Tragen kam, gemäß der Feststellung von Milton Friedman, wonach es möglich wurde „to produce a product anywhere, using resources from anywhere, by a company located anywhere, to be sold anywhere“.

Diese gesamte Entwicklung hat jedenfalls den Rahmen dafür gebildet, dass sich die großen Konzerne in einer neuen Dimension entfalten konnten, ja zu wesentlichen Playern in den internationalen Beziehungen wurden. Wenn die Globalisierung der Wirtschaft die Entfaltung der „Multis“ ermöglichte, dann beruht dies auf einer Wechselwirkung: Auch die „Multis“ haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Grundlagen für die Liberalisierung geschaffen worden sind.

Im folgenden soll darauf eingegangen werden, warum es zu dieser Entwicklung kam und welche neuen Möglichkeiten daraus für die großen Wirtschaftskonzerne entstanden sind.

3.3.2 Warum dieser Wandel?

a) Die globale Liberalisierung

Mit dem Niedergang des Kommunismus wurde es klar, dass Liberalismus und Marktwirtschaft, die Amerikaner würden sagen der Kapitalismus, der Verstaatlichung und der Planwirtschaft überlegen waren. Folglich wurden, es war die Ära von Margaret Thatcher und Ronald Reagan, die Weichen auf Privatisierung und Liberalisierung gestellt. Das Ende des Kalten Krieges erwies sich damit als echte „Zeitenwende“. Wurde vorher, sicherlich durch Generationen, vor allem in „Grenzen“ und „Gegensätzen“ gedacht und gehandelt, so wurde das neue Grundprinzip in den internationalen Beziehungen jenes der Offenheit. Die großen Konzerne passten sich dieser Entwicklung an: Wettbewerbs-, Kosten- und Rationalisierungsdruck, vielleicht auch der Ehrgeiz mancher Manager, führten zu Fusionen und letztlich zu einem globalen Strukturwandel ganzer Branchen.

Dabei waren wohl auch die neuen Entwicklungen in der Technik eine treibende Kraft. Computer und neue Informationstechnologien schufen eine weltweite Vernetzung, wo Entfernungen keine Rolle mehr spielten und Wissen und Information weltweit unverzüglich ausgetauscht werden konnten.

Zwischen 1970 und 1997 gab es in zahlreichen Ländern eine Liberalisierungswelle: Die Zahl der Staaten, die Importkontrollen für Güter und Dienstleistungen in diesem Zeitraum beseitigten, stieg von 35 auf 137. Ein Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland, zwischen Nord- und Südkorea, dem kommunistischen China und Taiwan zeigte sehr deutlich, welches System den eigenen Bürgern einen besseren Lebensstandard ermöglichen konnte. Der Vergleich sprach eindeutig für Liberalisierung und Öffnung und gegen die Isolierung eines Landes.

Es zeigte sich, dass Liberalisierung und Privatisierung, auch wenn von konservativen begonnen, von sozialdemokratischen Regierungen fortgesetzt wurden. Länder, die „Multis“ früher verstaatlicht hatten, unternahmen plötzlich alle Anstrengungen, um sie zu einer Rückkehr zu bewegen. Die Kupferminen in Zambia sind dafür nur ein Beispiel. Insgesamt kann man feststellen, dass sich „Rechts“ und „Links“ in der Globalisierung fanden: Hat sich die rechte Seite des politischen Spektrums vor allem für die weltweite Geltung des Marktes eingesetzt, so wurde von der linken Seite die Internationalisierung der Menschenrechte, des Umweltschutzes oder der Emanzipation der Frauen gefordert. So sehr diese

Zuteilung schablonenhaft sein mag, so hat sicherlich zum Durchbruch der Globalisierung beigetragen, dass unterschiedliche politische Kräfte oft aus unterschiedlichen Motiven darin die mögliche Verwirklichung ihrer Ziele sahen.

Wohl nie zuvor in der Geschichte wurde von Staaten so viel zum Verkauf angeboten: Nicht nur die früheren kommunistischen Länder haben einen Wettlauf um ausländische Käufer und Investoren gestartet, auch westliche Regierungen boten alles an, was gut und teuer war: Banken, Eisenbahnen, Fluglinien, Stahlwerke, Post- und Telegraphengesellschaften, E-Werke, bis hin zu Hotels und Restaurants. Unternehmen, die bis dahin der Stolz einer Nation waren, als Flaggschiffe der nationalen Wirtschaft galten, wurden plötzlich von der ausländischen Konkurrenz, von „Multis“ aufgekauft. Das galt für den US-Konzern Chrysler genauso wie für Mannesmann in Deutschland oder für die Steyr-Werke.

Hatten zunächst regionale Wirtschaftsgemeinschaften wie die EU oder die NAFTA (North American Free Trade Association) den grenzüberschreitenden Handel und das Entstehen größerer Unternehmungen mit sich gebracht, so hat die globale Liberalisierung eine weitere Integration bzw. Internationalisierung bewirkt. Grenzen wurden zunehmend durchlässiger, ja hinfällig.

So sehr die Regierungen den Rahmen für diese Entwicklung geschaffen und die entsprechenden Beschlüsse getroffen haben, so ist dies oft unter dem Einfluss der multinationalen Konzerne geschehen. Wenn sich ein Unternehmen nur dann wirkungsvoll der Konkurrenz stellen kann, wenn die Bedingungen für eine internationale Expansion geschaffen werden, dann wird es so lange Druck auf die eigene Regierung oder auf internationale Organisationen ausüben, bis dies der Fall ist. Darüber hinaus haben auch ausländische Direktinvestitionen zu Unternehmensfusionen geführt.

Von 1991 bis 1995 haben mehr als 100 Entwicklungs- und Schwellenländer die Bestimmungen für ausländische Direktinvestitionen erleichtert. Allein im Jahre 1996 wurden 182 bilaterale Investitionsabkommen unterzeichnet, bis 1998 stieg deren Zahl auf insgesamt 1.513. Internationale Organisationen wie die OECD, EU, NAFTA oder APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) sind alle für eine Liberalisierung gerade von FDI eingetreten. Allerdings wurden die Verhandlungen über ein „multilateral agreement on investment“, das alle nationalen Kontrollen für FDI beseitigen hätte sollen, auf unbestimmte Zeiten vertagt.

b) Neue Unternehmensstrategien

Für die großen Unternehmen ergab sich mit der Globalisierung, mit dem globalen Markt, eine neue Wettbewerbssituation. Konnte man bei einer regionalen Konkurrenz zumindest theoretisch davon ausgehen, in neuen Regionen neue Märkte erschließen zu können, so zwang eine globale Konkurrenz zu neuen Strategien: Erfolge konnten nicht mehr über neue Märkte, sondern mussten viel mehr über Kostensenkung und Rationalisierung erreicht werden. Deshalb wurde immer wieder versucht, durch den Ankauf eines oder durch das Zusammengehen mit einem bisherigen Konkurrenten eine weltweit führende Position zu erreichen. Teil dieser Strategie war und ist es auch, dass sich Konzerne auf einen Kernbereich, in dem sie weltweit Spitzenleistungen erbringen, konzentrieren und alle anderen Bereiche abstoßen.

So hat Nokia von ursprünglich 14 Branchen 13 abgestoßen, um sich ganz auf Mobiltelefone zu konzentrieren; VOLVO hat sich nach dem Zusammengehen mit MAN auf die Herstellung von Lastkraftwagen verlegt und Böhler nach dem Zusammenschluss mit Uddeholm auf Schnellstahl, Werkzeugstahl und Sonderwerkstoffe konzentriert. Die Rationalisierung wurde auch notwendig, weil sich, wohl aufgrund der globalen Konkurrenz, die Erträge verminderten: So wurde 1930 im Luftverkehr für jede geflogene Meile ein Gewinn von 68 US Cents erzielt, 1990 waren es jedoch nur mehr 11 US Cents. Die Kosten eines Drei-Minuten-Telefongesprächs zwischen New York und Europa fielen stark und der Preis für ein „unit of computing power“ fiel von 1960 bis 1990 gar um 99 Prozent.

Wenn also bei einem globalen Wettbewerb kein Raum mehr für einen neuen Markt gegeben ist, dann muss entweder versucht werden, den Konkurrenten, sei es durch Kauf oder sonst irgendwie, auszuschalten oder durch Preissenkungen beim Verkauf der Produkte eine Vorherrschaft am Markt zu erreichen. Beide Strategien führen zu immer größeren Unternehmenseinheiten.

c) Neue Technologien

Der Erfolg eines Konzerns, der weltweit tätig ist, hängt auch ganz entscheidend davon ab, wie weit es gelingt, neue Technologien einzusetzen bzw. neue Produktions- und Distributionskapazitäten weltweit zu organisieren. Dabei spielen neben den Managementmethoden auch der Einsatz neuer Möglichkeiten der Kommunikation und des Transportes eine entscheidende Rolle. In all diesen Bereichen hat während der letzten Jahre eine Revolution stattgefunden.

Die Informationstechnologien haben eine weltweite Vernetzung geschaffen, die Menschen über alle Grenzen hinweg verbindet, gemeinsame Vorstellungen und Bedürfnisse erzeugt und den Abschluss von Millionengeschäften in Sekundenschnelle ermöglicht. Die auf Internet und Computern aufbauende Wirtschaft wurde ein Wesensmerkmal der Globalisierung.

Die weltweite Liberalisierung, verbunden mit jenen Revolutionen, die im Informations- und Transportbereich stattgefunden haben, haben den „Multis“ alle Möglichkeiten gegeben, sich international zu entfalten und internationale Wettbewerbsvorteile auszunutzen. Da aber gerade in diesem System das Gesetz gilt, dass nur der Starke überlebt, so ist es eben zu jenen Unternehmens-Giganten gekommen, die nicht nur als neue Player in der internationalen Wirtschaft, sondern auch in der Politik und in der Kultur angesehen werden können.

3.3.3 Die neue Macht der „Multis“

a) Die politische Macht

Die „Multis“ sind also ein ganz entscheidender politischer Faktor geworden. Schon die Tatsache, dass viele von ihnen einen Umsatz haben, der das BIP der meisten Staaten erheblich übersteigt, zeigt dies sehr deutlich. Tatsächlich können „Multis“ in vielen Fällen so agieren, dass sie der staatlichen Kontrolle entzogen sind. Die Staaten sind auf die „Multis“ oft mehr angewiesen als umgekehrt.

Regierungen können versuchen, durch Subventionen multinationale Konzerne anzuziehen, entsprechende wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, eine weitere Beeinflussung unternehmenspolitischer Entscheidungen erweist sich jedoch meistens als äußerst schwierig. Sind die Rahmenbedingungen

für eine liberale Wirtschaftspolitik gesetzt, so kann eine nationale Regierung weder das Zusammengehen von Unternehmen, den Kauf oder Verkauf von Betrieben, noch die Kündigung von Mitarbeitern verhindern.

Auch wenn manche etwa den „Ausverkauf Kanadas“ bedauern, man konnte nicht verhindern, dass allein in der zweiten Hälfte der 90er Jahre 3.000 kanadische Betriebe im Wert von insgesamt 142 Milliarden CDN \$ an ausländische Konzerne verkauft wurden. Und als es um den Verkauf der österreichischen Handelskette Julius Meinl AG an die deutsche Reve-Gruppe ging, kündigte der österreichische Wirtschaftsminister zunächst „alle möglichen Schritte an um das Vorhaben zu verhindern“, musste sich aber dann mit einer Kontaktnahme mit den für Wettbewerbsfragen zuständigen EU-Kommissar begnügen. Schon vorher war ein ähnlicher Widerstand bei der Verlagerung der Reifenproduktion von Semperit gescheitert. Die Schließung einer Fabrik von Renault in Belgien, wo immerhin 3.000 Menschen beschäftigt waren, stieß zwar auf heftigen Widerstand, konnte aber genauso wenig verhindert werden wie die Durchsetzung von Restrukturierungsplänen etwa bei Coca Cola oder Unilever, wo es ebenfalls um Tausende Arbeitsplätze ging.

Tatsächlich stehen einem Konzern, der weltweit agiert, viele Möglichkeiten offen, um nationalstaatliche Maßnahmen, ja selbst um Märkte zu umgehen: Bei Transaktionen zwischen Zweigbetrieben in verschiedenen Ländern können Finanzkontrollen genauso umgangen werden wie Handelssanktionen oder Produktionskontrollen. Wie groß das innerhalb von internationalen Konzernen getätigte Handelsvolumen ist, kann man daraus ersehen, dass man annimmt, ein Drittel des gesamten Welthandels fällt unter diese Kategorie. Allein durch die willkürliche Festsetzung von „Preisen“ von Gütern, die innerhalb eines Unternehmens getauscht werden, kann das steuerpflichtige Aufkommen beeinflusst werden. Im Falle eines Wirtschaftsboykotts ist es zwar möglich, den direkten Handel mit einem anderen Land zu unterbinden, nicht aber den über Drittländer bzw. über Zweigbetriebe von Konzernen in Drittländern.

Damit wurde eines klar: Ein Begriff wie „Nationalökonomie“ wurde genauso hinfällig wie der der „Volkswirtschaft“, weil einfach ein moderner Industriestaat keine eigene, unabhängige Wirtschaft mehr hat. Integrale Teile der nationalen Souveränität, die Kontrolle über Währung und Handel, werden durch die den großen transnationalen Unternehmungen gegebenen Möglichkeiten

wesentlich eingeschränkt. Verschiedene Währungskrisen haben immer wieder gezeigt, dass selbst Regierungen größerer Länder gegenüber internationalen Spekulationen und gegenüber Großbanken hilflos sind.

Ein „Multi“ kann, wenn die Konzernführung etwa mit der Umwelt-, Steuer- oder Sozialpolitik bzw. mit den Gewerkschaften eines Landes nicht einverstanden ist, in ein anderes Land ausweichen. Die nationalstaatliche Hoheit kann aber schon dadurch abgeschwächt werden, dass sich die Verwaltung eines Konzerns in einem, die Produktionsstätten hingegen in einem anderen Land befinden. So ist selbst die US-Regierung mit dem Vorhaben gescheitert, die westeuropäische Beteiligung der in Europa angesiedelten amerikanischen Betriebe am Bau einer Gas-Pipeline zu verhindern, nachdem in Polen 1981 der Ausnahmezustand ausgerufen worden war.

b) Die wirtschaftliche Macht

Da viele „Multis“ einem Verdrängungswettbewerb ausgesetzt sind, können sie sich nur behaupten, wenn sie sich weltweit mit ihren Produkten durchsetzen können. Dies ist einerseits der Grund für manche „Fusionen von Giganten“, andererseits führt es dazu, dass es in einigen Branchen überhaupt nur mehr einige Player gibt.

In der Autoindustrie etwa konnte man zunächst schon in der Nachkriegszeit beobachten, wie sich die amerikanischen Konzerne Ford und General Motors weltweit, vor allem nach Europa, ausbreiteten. In den 70er Jahren haben sich dann die japanischen Marken gerade in Europa und Amerika etabliert.

Die Internationalisierung der Produktion - die Zulieferfirmen kommen meistens aus verschiedenen Ländern - und der Wegfall von Handelsschranken haben bald zu einem weltweiten Wettbewerb in der Autoindustrie geführt. Dies hat bewirkt, dass bei den führenden Autoherstellern 40 Prozent der Gesamtproduktion außerhalb des „eigenen“ Landes abgesetzt werden, entweder durch Exporte oder durch die Produktion in Drittländern. Bestrebungen, Produktionskosten zu reduzieren, haben dazu beigetragen, dass der Produktionsprozess eines Fahrzeuges meistens auf mehrere Länder aufgeteilt ist. Beim „landing gear“ von Böhler

Uddeholm etwa wird ein Teil in Österreich, der nächste in Korea und der letzte schließlich in Kanada erzeugt.

Insgesamt war zu Beginn des neuen Jahrtausends die Konzentration in der Autoindustrie schon derart stark, dass allein die fünf größten Hersteller - General Motors, Ford, Volkswagen, Toyota und Daimler-Chrysler - 51 Prozent der gesamten Weltproduktion herstellten. Unter den 60 größten Konzernen der Welt scheinen zehn Autohersteller auf.

Die Elektroindustrie ist jener Bereich, bei dem zuallererst Teile der Produktion aus Kostengründen in Entwicklungsländern ausgelagert wurden. Weltweite Konkurrenz hat dazu geführt, dass etwa die Computer-Industrie sehr bald von einigen wenigen US-amerikanischen und japanischen Firmen beherrscht wurde. Hatten US-Konzerne zunächst noch in Europa investiert, so wurden arbeitsintensive Tätigkeiten schon ab den 60er Jahren nach Ostasien und Lateinamerika ausgelagert. Ab den 70er Jahren setzten sich japanische Erzeugnisse weltweit sehr stark durch, wobei es ihnen gelang, ganze Sektoren der Elektronik-Industrie zu beherrschen.

Gerade im Elektro- und Elektronik-Bereich sind gewaltige Beträge für Forschung und Entwicklung notwendig. Die Notwendigkeit eines weltweiten Verkaufnetzes und die Unerlässlichkeit eines raschen Zuganges zum Weltmarkt haben dazu geführt, dass sich nur einige wenige Konzerne international durchsetzen konnten. Die Standardisierung der Produktion und die verbesserte Ausbildung in einigen Entwicklungsländern haben es auch mit sich gebracht, dass mehr als die Hälfte der Fernsehgeräte in der Welt schon außerhalb der OECD erzeugt werden.

Unter den hundert größten Konzernen der Welt, gemessen am Umsatz, sind zwölf Hersteller elektronischer bzw. elektrischer Geräte. Angeführt wird diese Gruppe von General Electric, Jahresumsatz 1998 100 Milliarden Dollar, gefolgt von Siemens, 66 Milliarden Dollar, Hitachi, 62 Milliarden Dollar, Matsushita Electric Industrial, 60 Milliarden Dollar, Sony, 53,1 Milliarden Dollar, Toshiba, 41,4 Milliarden Dollar und Royal Philips Electronics, 38,4 Milliarden Dollar. Insgesamt erzielten allein die 25 größten Konzerne dieser Branche 1998 einen Umsatz von 795 Milliarden Dollar.

Besonders in der Chemie- und in der pharmazeutischen Industrie hat ein weltweiter Konzentrationsprozess stattgefunden. Der gesamte Bereich ist in seinen wesentlichen Sparten - petrochemische Industrie, landwirtschaftliche und pharmazeutische Produkte - seit dem Zweiten Weltkrieg derart gewachsen, dass er heute zehn Prozent der gesamten Industrieproduktion ausmacht. Davon werden drei Viertel in den Industrieländern erzeugt und verkauft. Auch hier haben hohe Forschungsaufgaben und ein starker Rationalisierungsdruck dazu gezwungen, eine globale Strategie für Erzeugung und Verkauf zu entwickeln. Im pharmazeutischen Bereich gibt es die Besonderheit, dass es wegen der unterschiedlichen Gesundheitsdienste in einzelnen Ländern zu einer Aufteilung der Produktion innerhalb der Konzerne gekommen ist. Insgesamt aber ist mehr als die Hälfte der Pharma-Industrie in den fünf größten Industriestaaten der Welt sowie in der Schweiz konzentriert.

Die Fusionen in der Pharmaindustrie erreichen ständig neue Höchstwerte: Durch den Zusammenschluss von Glaxo Wellcome mit Smith Kline Beecham entstand Anfang des Jahres 2000 ein Konzern mit einem Umsatz von 25 Milliarden Dollar und einem Marktwert von 165 Milliarden Dollar. Die Produktpalette des neuen Unternehmens reicht von der Behandlung von Asthma und AIDS bis zu Medikamenten gegen Depression und Diabetes. Der neue Konzern wird einen Anteil von 7.3 Prozent am Weltmarkt haben und damit die selbe Größe erreichen, die der einer anderen Fusion von Pharma-Giganten, nämlich der zwischen Pfizer und Warner-Lambert, entspricht.

Auch in der Textil-, Bekleidungs- und Sportartikel-Industrie haben sich einige Firmen wie Nike (Jahresumsatz 1998 9,5 Milliarden Dollar), Reebok (3,2 Milliarden Dollar), Benetton oder Amer (mit Wilson Tennis-Schlägern und Atomic Skiern) weltweit durchgesetzt. Wegen der arbeitsintensiven Produktion haben diese Firmen vielfach auch in Entwicklungsländern sowie in Ostasien und China Produktionsstätten.

Was die Bekleidungsindustrie betrifft, so beschäftigten die 13 größten Konzerne 1998 246.000 Menschen, der Jahresumsatz belief sich auf 35,7 Milliarden Dollar.

c) „Multis“ - ein bestimmender Faktor im täglichen Leben

Verfolgt man einen Arbeitstag in Wien, Helsinki, Ottawa oder Tokio, so kann man feststellen, dass der Mensch unserer Zeit ohne die Güter, die von den „Multis“ zur Verfügung gestellt werden, nicht mehr leben könnte. Zumindest nicht auf dem heutigen Standard.

Der morgendlichen Rasur mit Gillette-Klingen folgt ein Frühstück mit Kaffee von Nestle, Cornflakes von Kelloggs und Tropicana Orangensaft. Wie immer der Transport ins Büro erfolgt - mit Auto, Bahn oder Fahrrad - der Produzent ist ein „Multi“. Im Büro findet man Computer, E-Mail und Internet, die genauso von transnationalen Unternehmen hergestellt werden wie Coca Cola oder der Big Mac, den man vielleicht tagsüber einmal verschlingt.

Multinationale Unternehmen sind damit nicht nur ein beeindruckender Wirtschaftsfaktor geworden, sondern insofern auch ein bedeutender politischer Player, als die Arbeitsbedingungen und das Konsumverhalten vieler Menschen auf der ganzen Welt einheitlich ausgerichtet werden. Menschen wissen heute nicht nur viel mehr übereinander, die Lebensbedingungen, vor allem der jungen Generation, wurden weltweit in einen Gleichklang gebracht wie noch nie zuvor in der Geschichte. Für ganze Teenager-Generationen gelten die selben Symbole, man verehrt die selben Idole. Oft sind es nicht mehr lokale Sportler oder Sänger, die man verehrt, an den Wänden hängen viel mehr Posters von Michael Jackson oder Michael Jordan, von Madonna oder Elton John.

Diese Internationalisierung einer ganzen Generation, die vor allem auch durch internationale Konzerne möglich wurde, ist wohl ein größerer Beitrag zum gegenseitigen Verständnis als manche Konferenz und könnte als Grundlage für künftiges Denken in den internationalen Beziehungen dienen. Es wurden die Bedingungen für ein Leben geschaffen, das Zusammenarbeit und die gemeinsame Verbesserung der Lebensbedingungen höher bewertet als Konfrontation. Ein Prozess, der nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa eingeleitet wurde, dass nämlich Kriege zwischen den Mitgliedern einer Wertegemeinschaft praktisch denkunmöglich wurden, könnte damit fortgesetzt werden.

III. Teil: Neue Wesenszüge in den internationalen Beziehungen

1 Welcher Staat ist noch souverän - außer Amerika und Somalia?

Durch Jahrhunderte, vor allem seit dem Westfälischen Frieden, war die Souveränität der Nationalstaaten ein bestimmendes Wesensmerkmal der internationalen Beziehungen: Demnach konnte ein Staat innerhalb seiner Grenzen die höchste Autorität ausüben und ist, nachdem alle Staaten die gleichen Rechte haben, nach außen keiner übergeordneten Macht unterworfen. So hatte ein Staat das alleinige legitime Recht, zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und zur Wahrung seiner Ansprüche nach außen Gewalt einzusetzen. Die Macht des Staates spiegelte die Stellung des Fürsten, der über dem Gesetz stand, wider. Dieser Fürst war sogar in der Lage, Untertanen etwa nach Amerika zu verkaufen und konnte zur Aufrechterhaltung seiner Macht Allianzen schließen oder Kriege erklären.

Nach verschiedenen Theorien der Souveränität war der „Prinz“ als „Ebenbild Gottes“ (Jean Bodin) nur diesem verantwortlich und konnte, entsprechend dem Eigentumsbegriff des römischen Rechtes, über „sein Territorium frei verfügen und jeden anderen davon ausschließen“. Da diese Theorien in Zeiten entwickelt wurden, als es, wie in England oder Frankreich aufgrund von Glaubenskämpfen oder Bürgerkriegen kräftige interne Unruhen gab, war das Bestreben darauf gerichtet, durch ein klares Machtmonopol Anarchie zu verhindern. Nach den Wirren des Dreißigjährigen Krieges sollten auch die internationalen Beziehungen auf eine rechtliche und theoretische Basis gestellt werden, deren Kern eben die staatliche Souveränität war.

Während der letzten Jahrzehnte wurde dieses klassische Konzept der Souveränität sowohl international als auch innerstaatlich stark ausgehöhlt: Für viele Staaten, vor allem in Europa, wurde es praktisch denkunmöglich, zur Durchsetzung der eigenen Interessen einfach einen Krieg zu erklären. Technische und wirtschaftliche Entwicklungen entfalteten sich weltweit ohne Rücksicht auf nationale Grenzen und gemeinsame Herausforderungen, wie etwa die

Umweltverschmutzung oder der Drogenhandel, verlangen nach gemeinsamen Aktionen.

Natürlich sind nicht alle Staaten von dieser Entwicklung in gleicher Weise betroffen: Unterschiedliche wirtschaftliche und militärische Verhältnisse spielen genauso eine Rolle wie die grundsätzlich politische Haltung dazu, wie die „neue Weltordnung“ gestaltet werden soll: Die USA, als einzig verbleibende Supermacht, haben nicht nur militärisch ganz andere Möglichkeiten als irgendein anderer Staat, für sie bleibt der Einsatz militärischer Macht ein integraler Bestandteil ihrer Außenpolitik. Auch der chinesische Staatspräsident betont immer wieder das „Prinzip der gegenseitigen Achtung der Souveränität und der territorialen Integrität“ und Somalia kann es sich leisten, letztlich ohne Rücksicht auf die „internationale öffentliche Meinung“ Kriege zu führen oder Abkommen, wie jenes über das Verbot von Kindersoldaten, nicht zu unterzeichnen. Zwischen diesen Extremen - Wahrung der Souveränität aufgrund der eigenen Stärke bzw. Freiraum des Außenseiters - liegt jene internationale Gemeinschaft formell souveräner Staaten, die, freiwillig oder gezwungen, einen Verlust sowohl der äußeren als auch der inneren Souveränität hingenommen haben. Dies soll im folgenden kurz dargestellt werden.

1.1 Der Verlust der äußeren Souveränität

1.1.1 Das verlorene Machtmonopol

Allianzen und Allianzkräfte waren durch Jahrhunderte das wichtigste Instrument der internationalen Politik, die darauf ausgerichtet war, staatliche Macht zu erhalten bzw. auszuweiten. Die Staaten hatten die militärische Macht, Kriege zu führen, um Einfluss zu gewinnen oder um Konflikte zu lösen und waren gewillt, entsprechend zu handeln. Das Staatsinteresse, die Staatsraison, war oberste Maxime. Es galt, dem Staat jene Machtmittel zur Verfügung zu stellen und den Untertan dahingehend zu erziehen, dass diese Mittel entsprechend eingesetzt werden konnten. Die zahlreichen Kriege des 18., 19. und 20. Jahrhunderts, ob es nun um eine dynastische Vorherrschaft, um nationale bzw. ideologische Auseinandersetzungen oder um die Aufrechterhaltung des internationalen Gleichgewichtes ging, sind dafür ein klares Zeugnis.

Diese Situation hat sich während der letzten Jahrzehnte dramatisch geändert, worauf auch im Kapitel über „Das geänderte Wesen des Krieges“ genauer eingegangen wird. Hier soll, im Zusammenhang mit der staatlichen Souveränität, lediglich darauf hingewiesen werden, dass die Möglichkeit zur Erhaltung der eigenen Macht oder des eigenen Interesses Kriege zu führen, vielen Staaten ganz oder teilweise verlorengegangen ist. Einerseits konnten oder wollten viele Länder, angesichts der gigantischen Militärausgaben der Supermächte, mit dem Rüstungswettlauf nicht Schritt halten und verloren damit die Möglichkeit, zur Lösung von Konflikten militärische Macht einzusetzen, weil dies ohnehin aussichtslos gewesen wäre. Andererseits hat sich, angesichts der Schrecken der modernen Kriege, doch auch die Ansicht durchgesetzt, dass der Einsatz militärischer Macht nicht das geeignete Mittel zur Beilegung von Streitigkeiten ist. Diese Haltung wird, insbesondere in westlichen Wohlfahrtsstaaten, noch dadurch unterstützt, dass die persönliche Wohlfahrt und nicht die Macht des Staates das eigentliche Ziel der Politik ist.

Internationale Gerichtshöfe und internationale Organisationen sind genauso eine Antwort auf diese Entwicklung wie Militärallianzen. Das Konzept der Souveränität entstand eben, als es im 16. und 17. Jahrhundert galt, das Machtmonopol absolutistischer, zentralistischer Staaten zu legitimieren. Dass sich die Rahmenbedingungen ganz entscheidend geändert haben, wird es wohl notwendig sein, auch das Konzept des Machtmonopols der souveränen Staaten zu überdenken.

1.1.2 Globalisierung und Weltwirtschaft

Einige Wesenszüge der wirtschaftlichen Globalisierung wurden bereits im Zusammenhang mit den multinationalen Konzernen als neue Player in den internationalen Beziehungen dargelegt. Hier soll aufgezeigt werden, wie sich die Internationalisierung der Wirtschaft, des Handels und der Finanzströme auf die Verteilung von Macht und Autorität sowie auf die Souveränität der Nationalstaaten ausgewirkt haben.

Die technische Revolution im Bereich der Information, die Ausweitung der multinationalen Konzerne und der Wegfall von Handelsbarrieren haben entscheidend dazu beigetragen, dass ein globaler Markt für den Austausch von

Gütern und Kapital entstand. Und selbst am Arbeitsmarkt sind Migrationströme, weit über traditionell gegebene Grenzen hinaus, entstanden.

Die Zahlen, die aufzeigen, um wie viel Prozent der Welthandel, um wie viele Milliarden die Auslandsinvestitionen in den letzten Jahren gestiegen sind, oder wie groß der Anteil der 200 größten Konzerne an der gesamten Weltproduktion geworden ist, sprechen eine Sprache für sich. Noch bedeutender sind aber die damit verbundenen qualitativen Veränderungen: Nicht mehr die verschiedenen nationalstaatlichen Entscheidungen dominieren die internationale Wirtschaft, es ist vielmehr der Weltmarkt, dem sich die einzelnen Länder anpassen müssen. So berechtigt jene Stellungnahmen sein mögen, die diese Entwicklung ablehnen oder mehr soziale Ausgewogenheit verlangen, ein Rezept dafür, wie die Produktion von Waren oder die internationalen Finanzströme gerechter aufgeteilt werden könnten, wurde bisher nicht gefunden.

Es sind also die internationalen Märkte und Finanzströme, die nationale Grenzen vielfach gesprengt haben. Auch wenn der Nationalstaat weiter ein wichtiger Akteur in den internationalen Beziehungen bleibt, auch wenn der innerstaatliche Entscheidungsprozeß schon deshalb von Bedeutung bleibt, weil die verschiedenen politischen Gruppierungen daran teilnehmen, ein Nationalstaat ist in wesentlichen politischen Entscheidungen kaum mehr souverän.

Dabei gibt es starke Kräfte, die diese Entwicklung vorantreiben möchten: Beim geplatzten Gipfel der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle im Dezember 1999 war vorgesehen, die noch bestehenden nationalen Schranken auch im Bereich der Dienstleistungen abzubauen. Dies hätte bedeutet, dass in ganz wesentlichen Bereichen, wo bisher noch eine gewisse staatliche Einflussnahme gegeben war, diese weggefallen wäre, wie etwa bei Banken und Versicherungen, bei der Post, Telekommunikation und Information, ja selbst bei der Müllabfuhr und der Wasserversorgung. Obwohl „Seattle“ scheiterte, kann damit gerechnet werden, dass die Bestrebungen weitergehen werden, letztlich alle menschlichen Aktivitäten, auch jene im Dienstleistungsbereich, einer internationalen Konkurrenz auszusetzen.

Wie weit bereits jetzt der staatliche Einfluss in wirtschaftspolitischen Fragen zurückgedrängt ist, kann man immer wieder erleben, selbst wenn es um die Erhaltung von Arbeitsplätzen geht: ein typisches Beispiel dafür war der Beschluss

von BMW, den früheren britischen Paradebetrieb Rover abzustoßen, was immerhin den Verlust von 8.500 Arbeitsplätzen bedeutete. In Berichten hieß es, Ministerpräsident Tony Blair war wegen dieser Entscheidung wütend, sein Industrieminister wurde ins Hauptquartier von BMW geschickt und die Gewerkschaften führten Protestdemonstrationen durch. Geholfen hat alles nichts. BMW verwies darauf, dass bei der gegebenen internationalen Konkurrenz der Verlust von täglich 3 Millionen Euro nicht länger verkraftet werden könne.

Eine weitere qualitative Veränderung besteht wohl darin, dass in unzähligen Betrieben, und nicht nur in den großen Konzernen, Management, Arbeitnehmerschaft und Eigentumsstruktur längst international geworden sind. Österreichische Manager findet man auf der ganzen Welt, in der Autoindustrie genauso wie in der Hotellerie, im Bankenbereich oder in der Großchemie. So manches französische oder deutsche Auto müsste wohl, ginge es nach den Facharbeitern, die es herstellen, als algerisch oder türkisch bezeichnet werden. Und die österreichischen Paradeskier Atomic werden schon längst im Rahmen des finnischen Konzerns Amer hergestellt.

Immer internationaler wird die Eigentümerstruktur der multinationalen Konzerne: Kaum haben sich Daimler und Chrysler zu einem deutsch-amerikanischen Konzern zusammengeschlossen, hat dieser um 2,1 Milliarden Euro 34 Prozent der Anteile am japanischen Autohersteller Mitsubishi erworben und ist so dem Beispiel anderer großer Autoerzeuger gefolgt: Immerhin hält General Motors 20 Prozent des Kapitals der im Auto- und Flugzeugbau verankerten Fuji Heavy Industries; 49 Prozent bei Isuzu und zehn Prozent von Suzuki. Ford wiederum besitzt 33,4 Prozent von Mazda und Renault; 36,8 Prozent bei Nissan. Nachdem die Europäische Kommission den Zusammenschluss der schwedischen LKW- Erzeuger Volvo und Scania untersagt hat, ist VW um 1,6 Milliarden Euro bei Scania eingestiegen.

Diese Liste könnte beliebig fortgesetzt werden. Hier geht es lediglich darum darzustellen, welchen Aktionsrahmen eine nationale Regierung angesichts derartiger internationaler Verflechtungen noch hat und ob sie diesen überhaupt noch wahrnehmen kann. „Souverän“ kann eine Regierung unter diesen Verhältnissen einem „Multi“ vielleicht Begünstigungen verschiedener Art anbieten, eine Beeinflussung von Entscheidungen erscheint eher unwahrscheinlich.

Das Vertrauen darauf, dass ein Nationalstaat souverän und eigenständig seine Wirtschaftspolitik bestimmen könnte, wird auch dadurch erschüttert, dass offensichtlich auch die großen makroökonomischen Weichen international gestellt werden. Wie wäre es sonst zu erklären, dass die selben OECD Staaten, die in den 60er und 70er Jahren ziemlich geschlossen auf Keynes und Deficit-Spending setzten, später ebenso geschlossen, aufbauend auf den Monetarismus, bemüht waren, Schulden und Defizite zu reduzieren, die Inflation niedrig zu halten, und öffentliche Ausgaben zu begrenzen. Dies kann vielleicht als Versuch der Nationalstaaten gewertet werden, sich der internationalen wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen, nicht aber als Bestreben, diese im Bereich der nationalen Souveränität in den Griff zu bekommen.

1.1.3 Die internationale Entwicklungen als bestimmende Kraft

Der Begriff der Souveränität, wie er in der Blütezeit der Fürsteherrschaft festgelegt wurde, umfasste nicht nur den politischen Grundsatz, „nach eigenem Ermessen frei handeln zu können und jeden anderen davon auszuschließen“, es war auch möglich, in der realen Welt entsprechend zu handeln: Die Integrität eines Territoriums konnte wirkungsvoll verteidigt, der Gegner besiegt und die Untertanen konnten in Schach gehalten werden.

Durch die technische Revolution der letzten Jahrzehnte, durch Satelliten, Raketen und Informationstechnologien, durch neue Transportmöglichkeiten, durch neue Gefahren wie etwa im Umweltbereich, sind Gegebenheiten entstanden, die es fast allen Ländern unmöglich machen, sich von internationalen Entwicklungen abzukoppeln. Trotz größter Anstrengungen gelingt es nicht einmal den USA, sich von den internationalen Migrationbewegungen abzuschirmen. Und im Kampf gegen die internationale Kriminalität, den Drogenhandel und die Geldwäsche werden zwar in einzelnen Ländern immer wieder Erfolge erzielt, es gibt aber keinen Staat, der davon nicht betroffen wäre.

Neben der politischen und der wirtschaftlichen Beeinträchtigung der nationalen Souveränität kann man daher heute auch feststellen, dass die internationale Entwicklung in den verschiedensten Bereichen - von der Technik über das menschliche Verhalten bis hin zur kulturellen Kreativität - eine Dimension erreicht hat, die das Geschehen in jedem modernen Industriestaat beeinflusst.

Damit verbunden ist eine weitere, sehr wesentliche Beeinträchtigung der nationalen Souveränität. Auch wenn man versuchen sollte, das theoretische Gerüst der „nationalen Souveränität“ aufrecht zu erhalten, man kommt nicht umhin festzustellen, dass die Wirklichkeit längst nicht mehr der Theorie entspricht. Und je größer die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis wird, desto schwieriger wird es auch, die Souveränität als Legitimation für staatliches Handeln anzuführen.

Gerade im Umweltbereich sieht man die Notwendigkeit des gemeinsamen Handelns sehr deutlich: Globale Erwärmung, Zerstörung der Ozonschicht, Abholzung der Regenwälder, Erhaltung der gefährdeten Pflanzen und Lebewesen sowie die Reinhaltung der Ozeane sind alles Herausforderungen, denen man wirkungsvoll nur auf internationaler, auf supranationaler Ebene begegnen kann.

Damit im Zusammenhang ergeben sich zumindest drei rechtspolitische Fragen: Wenn die Legitimität eines Staates und seines politischen Systems darin begründet ist, dass die Lebensqualität der Bürger gefördert wird, dann ist diese Legitimität echt in Frage gestellt, wenn Probleme nicht mehr auf nationaler, sondern nur mehr auf internationaler Ebene gelöst werden können. Der eigene Staat, die eigene Regierung werden dann daran gemessen, was sie in den internationalen Entscheidungsprozeß einbringen. Damit im Zusammenhang steht ein anderes Problem: Muss nicht überall dort die Demokratie auf der Strecke bleiben, wo staatliche Organe internationale Entscheidungen akzeptieren müssen, ohne dass diese durch den innerstaatlichen Entscheidungsprozeß demokratisch legitimiert worden wären? Konkret: Wenn internationale Gremien Grenzwerte für die Luftverschmutzung, Prozentsätze für Defizite oder selbst Höchstwerte für Zölle festsetzen, welcher Spielraum bleibt dann noch den nationalen Parlamenten? Wenn auf internationaler Ebene Beschlüsse gefasst worden sind, die einfach übernommen werden müssen, wo bleibt da die innerstaatliche Demokratie?

Aber auch auf umgekehrte Weise können Probleme entstehen: Verschiedene Umweltgipfel, wie etwa jene in Rio und Kyoto, haben gezeigt, dass zwar viele Beschlüsse gefasst, aber nur wenige eingehalten werden. Immer wieder kommt es vor, dass international eingegangene Verpflichtungen nicht erfüllt werden, wobei eine solche Haltung dann auf Kosten der Problemlösung geht.

Insgesamt kann man daher wohl sagen, dass sich dieser ganze Fragenkomplex von internationalen Herausforderungen, nationaler Souveränität und demokratischer Legitimation in einer Grauzone befindet, die nur langsam aufgehellt wird: Während Probleme oft sehr eindeutig internationaler Natur sind, basieren Lösungen noch allzu oft auf nationalen Entscheidungen. Während sich Entwicklungen längst über alle Grenzen hinwegsetzen, wird immer noch an der Theorie der nationalen Souveränität festgehalten. Während es internationale Organe sind, die Beschlüsse fassen, sind nationale oft nicht in der Lage oder willens, diese umzusetzen.

1.2 Der Verlust der inneren Souveränität

1.2.1 Kann man die Internetgeneration noch regieren?

Während der letzten Jahrzehnte wurde die nationale Souveränität nicht nur von außen her durch die „Zwänge der Modernität“, durch Völkerrecht oder internationale Organisationen beeinträchtigt, sondern auch dadurch, dass die staatliche Macht auch von innen her immer stärker in Frage gestellt wird. Ist es nicht vielfach überhaupt so, dass die Souveränität den Träger gewechselt hat, eben von der Regierung tatsächlich auf das Volk, auf den Bürger übergegangen ist? Jedenfalls können in den modernen Demokratien die Regierungen ihre Macht nicht mehr so selbstverständlich ausüben, wie noch vor einer Generation oder gar früher. Der „selbständige Bürger“ fühlt sich oft als neuer Souverän und ist seiner Regierung gegenüber, auch in Fragen der Außenpolitik, viel kritischer eingestellt als früher. Dies zeigen auch zahlreiche Umfragen.

Eine im „Economist“ im Juli 1999 unter dem Titel „Desillusionen in führenden Ländern“ veröffentlichte Umfrage ergibt folgendes Bild: In den 50er und frühen 60er Jahren antworteten noch 75 Prozent der Amerikaner auf die Frage „Wie oft kann man der Regierung in Washington vertrauen, das richtige zu tun?“, mit „meistens“ oder „fast immer“. Bis 1998 ist dieser Prozentsatz auf unter 40 Prozent gesunken. In den 60er Jahren haben noch zwei Drittel der Amerikaner die Feststellung verworfen, die gewählten Volksvertreter kümmern sich nicht um die einfachen Leute; 1998 waren zwei Drittel mit dieser Behauptung einverstanden. Zu

diesem Zeitpunkt hatten nur mehr 12 Prozent der Amerikaner „großes Vertrauen“ in ihre Regierung.

Ähnliche Werte werden für Kanada und Japan angeführt. Auch für Westeuropa wird ein starker Vertrauensschwund in das ganze politische System festgestellt. Der Prozentsatz jener, die in den 60er Jahren noch Vertrauen in ihr Parlament zeigten, hat sich seither halbiert und liegt nur mehr bei 20 Prozent bis 25 Prozent. In Italien vertraut überhaupt nur mehr eine verschwindende Minderheit dem politischen System.

Aber wie soll ein Staat, eine Regierung nach außen souverän auftreten, wenn die Glaubwürdigkeit der Institutionen im Inneren so stark erschüttert ist? Wie kann eine Regierung nach außen notwendige Initiativen ergreifen, wenn der Rückhalt im eigenen Land nicht gegeben ist? Die Theorie der Souveränität ist immerhin davon ausgegangen, dass der „Prinz“ über den Gesetzen steht. Wie lässt sich diese Theorie mit einer Situation in Einklang bringen, wo eine Regierung nicht nur an die Gesetze gebunden ist, sondern auch Bürgern bzw. einzelnen Interessensgruppen ständig Rechenschaft über das eigene Handeln geben muss?

Konnte früher ein Herrscher seine Politik ohne Rücksicht auf seine Untertanen gestalten, so sind heute die Regierungen bemüht, in unzähligen Meinungsumfragen zu erfahren, wie sie ihre Politik ausrichten sollen. Ist unter solchen Umständen eine berechenbare, im Interesse eines ganzen Landes gelegene Außenpolitik überhaupt noch möglich?

Dazu kommt noch, dass die neue Technik neue und bessere Informationsmöglichkeiten schafft, Computer und Internet können auch als Instrument der direkten Demokratie eingesetzt werden. So ergibt sich die Möglichkeit, in den verschiedensten Fragen Koalitionen weit über alle Staatsgrenzen hinweg zu bilden. So wie früher die Nationalität, über territoriale Grenzen hinweg, ein Gefühl der Zusammengehörigkeit entwickelt hat, so kann sich die Internet-Generation in Umwelt-, Kultur- oder Sicherheitsfragen zu einer Kampfgemeinschaft zusammenschließen. Die Unzufriedenheit mit den bestehenden Institutionen, das neue Selbstbewusstsein vieler Bürger verbunden mit der neuen Technik eröffnen jedenfalls Möglichkeiten, die die Ausübung der „inneren Souveränität“ zumindest in Frage stellen.

1.2.2 Immer wieder die Menschenrechte

War es ursprünglich ein wesentlicher Teil der Souveränität, dass der Herrscher auch über seine Untertanen frei verfügen konnte, so kann man andererseits die Geschichte der Menschenrechte als Geschichte der Beschränkung der staatlichen Souveränität sehen: Galt die Souveränität jahrhundertlang als absoluter Wert und waren Menschenrechte eine innerstaatliche Angelegenheit, so griff im März 1999 die NATO einen souveränen Staat an, um eine humanitäre Katastrophe zu verhindern. Im selben Jahr entschieden in London die Law-Lords, dass Ex-Staatschefs wie der frühere chilenische Präsident Augusto Pinochet keine hinreichende Immunität genießen, um sich Anklagen wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Ausland entziehen zu können. Wenn auch beide Entscheidungen einen sehr konkreten realpolitischen Hintergrund hatten und Pinochet letztlich wieder nach Chile fahren konnte, die Menschenrechte sind seit Ende des Kalten Krieges immer mehr ein Faktor der internationalen Politik geworden. Wie sonst wäre es möglich gewesen, dass man sich bei der Kosovo-Intervention „aus humanitären Gründen“ sowohl über die staatliche Souveränität als auch über die Autorität der UNO hinweggesetzt hat?

Auch nicht-westliche Staaten sind sich der Bedeutung der Menschenrechte in den internationalen Beziehungen immer mehr bewusst. So hat Algerien im März 2000 vier Menschenrechts-Organisationen, Amnesty International, Human Rights Watch, die Internationale Föderation für Menschenrechte und Reporter ohne Grenzen, eingeladen, um sich ein Bild von der Situation im Lande zu machen. Auch wenn sich der algerische Staatspräsident noch kurz vorher gegen eine Beeinträchtigung der nationalen Souveränität ausgesprochen hatte, so konnte die Einladung an die Menschenrechts-Organisationen doch als ein Anzeichen dafür gewertet werden, dass man die Zeichen der Zeit erkannt hatte. Und auch wenn Russland den Krieg gegen Tschetschenien immer wieder als Kampf gegen Terroristen rechtfertigt, so musste man doch dem Drängen verschiedener internationaler Organisationen, NGOs und Intellektueller nachgeben und den Besuch der Hochkommissarin für Menschenrechte zulassen.

Die alte Regel, wonach ein Staat, in Ausübung seiner souveränen Rechte, gegen eigene Bürger willkürlich verfahren konnte, erscheint heute gründlich

durchbrochen. Auch die Behandlung der eigenen Staatsbürger wurde eine Angelegenheit von internationaler Relevanz.

Dem kann man natürlich entgegenhalten, dass die zahlreichen internationalen Verträge, die zu diesem Thema seit dem Zweiten Weltkrieg unterzeichnet wurden, die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ miteinbezogen, vielfach nicht angewandt wurden. Aber immerhin: Zum ersten Mal werden nicht nur Staaten, sondern auch Personen verantwortlich gemacht; Kriegsverbrecher, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit bekommen immer mehr den Charakter von Vergehen, die international geahndet werden können. Das „Jugoslawien-Tribunal“ und das „Ruanda-Tribunal“ sind dafür genauso ein Beispiel wie der Vertrag über die Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes. Wie lückenhaft all diese Initiativen auch noch sind, eines kann man wohl sagen: Die Souveränität ist kein absoluter Wert mehr.

1.2.3 Die Aufsplitterung von Staaten

In dem Ausmaß, in dem die staatliche Souveränität immer mehr zur Fassade wird, geschieht es auch, dass sich Nationalitäten aus einem Staatsverband lösen und für selbständig erklären. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts zählte Europa kaum 20 Staaten, heute sind es über 40. Dabei hat der Zerfall der Sowjetunion eines gezeigt: Auch der stärkste Repressionsapparat ist nicht in der Lage, einen Staat zusammenzuhalten, wenn die innere Kohärenz fehlt und die zentrifugalen Kräfte entsprechend stark sind.

So paradox es erscheinen mag, die politischen und wirtschaftlichen Globalisierungstendenzen können eine derartige Entwicklung sogar noch fördern: Sicherheit und wirtschaftlichen Wohlstand erwartet man sich dann eben von überstaatlichen Verbänden, wie etwa der NATO oder der Europäischen Union, während der „Nationalstaat“ dann die primäre Aufgabe der Erhaltung der sprachlichen und kulturellen Identität wahrnehmen muss.

Wenn am Balkan der gesamte Westen die größten finanziellen und militärischen Anstrengungen unternimmt, um in dieser Region möglichst allen Nationalitäten die Selbstbestimmung zu ermöglichen, warum sollten dann nicht Völkerschaften in anderen Teilen der Welt ihre Rechte entsprechend wahrnehmen

wollen? Immerhin gibt es heute in der Welt 5.000 ethnische Gruppen, viele von ihnen zahlenmäßig wesentlich größer als jene, für deren Selbständigkeit am Balkan gekämpft wurde.

Je mehr die Internationalisierung bzw. Regionalisierung voranschreitet, desto weniger können wesentliche Aufgaben der menschlichen Für- und Vorsorge ausschließlich im Rahmen der zur Zeit gegebenen territorialen Gliederung wahrgenommen werden. Was liegt daher näher als eine neue Aufgabenteilung, die einerseits über den Staat hinaus geht, andererseits aber jene Regionen neu in den Vordergrund rücken lässt, die Menschen als Heimat empfinden.

1.3 Zwischen Souveränität und Interventionsrecht - eine Grauzone

Als Kofi Annan, der Generalsekretär der Vereinten Nationen, im September 1999 ausführte, dass das ganze Konzept der nationalen Souveränität neu überdacht werden müsse, zeigte sich in den Reaktionen darauf, dass innerhalb der Staatenwelt dazu die unterschiedlichsten Auffassungen bestehen. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit gibt es große Unterschiede, eine Grauzone, wo man je nach Anlass und Eigeninteresse die unterschiedlichsten Farbtöne auswählen kann.

Im wesentlichen meinte Kofi Annan, für die Vereinten Nationen bestünde eine Interventionspflicht, wenn Menschenrechte in grober Weise verletzt werden. Damit wurde das von den Vereinten Nationen bisher voll respektierte Recht eines jeden Staates auf nationale Integrität und Souveränität offen in Frage gestellt. Die Kräfte der Globalisierung und der internationalen Zusammenarbeit würden, so Kofi Annan, dazu zwingen, die nationale Souveränität neu zu definieren, also einzuschränken. Andererseits müsse das Recht eines jeden Einzelnen, sein Leben selbst zu bestimmen, gestärkt werden.

Die Reaktionen auf die Ausführungen des UN-Generalsekretärs reichten von „zurückhaltender Beipflichtung“ bis zur schroffen Ablehnung. Der amerikanische Präsident Bill Clinton etwa meinte, Verbrechen dürften nie mehr hingenommen werden, wies aber gleichzeitig auf die praktischen Schwierigkeiten hin, bei jeder humanitären Katastrophe zu intervenieren. Der Westen schloss sich dieser Meinung weitgehend an. So sehr die Ausführungen Kofi Annans als

„couragiert und zukunftsweisend“ bezeichnet wurden, tat man sie durchaus auch als „demagogisch“ ab, wie „Le Monde“ schrieb.

Ein klares „Nein“ kam von China und Russland, aber auch von vielen Staaten Afrikas und Asiens, die zu bedenken gaben, wo eine Intervention zu beginnen und wo zu enden habe, äußerst schwer zu ziehen sind. Eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten, so etwa der algerische Staatspräsident, könne daher nur mit Zustimmung des jeweiligen Staates erfolgen.

Die politische Diskussion bleibt also offen und ungeklärt, obwohl es gerade seit dem Irak-Krieg 1991 immer wieder dazu kam, dass die internationale Gemeinschaft auch gegen den Willen eines betroffenen Staates intervenierte. Wie sollte es auch anders sein, in einer Zeit, in der viele Probleme nur mehr supranational gelöst werden können, die Legitimation, vor allem aber auch die Loyalität der Bürger, doch weitgehend bei den nationalen Instanzen liegt. Entsprechend unterschiedlich ist auch die Haltung der internationalen Gemeinschaft. Gegen den Irak und gegen Serbien kam es zu massiven Interventionen, während in Ruanda ein Völkermord und in Sierra Leone, im Kongo, in Angola und im Sudan massive Menschenrechtsverletzungen hingenommen wurden. Wie weit der „trotzige Kampf gegen den Westen“ („Neue Zürcher Zeitung“ April 1999) dabei eine Rolle spielt oder ob es eher um machtpolitische Überlegungen geht, müsste näher untersucht werden. Zum UNO-Beschluss einer Intervention zur Wiederherstellung des Friedens in Osttimor kam es jedenfalls erst nach einer Zustimmung Indonesiens, wobei ein amerikanischer Sprecher erklärte, strategische US-Interessen wären nicht betroffen. Die Intervention in Haiti im Jahre 1994, wo es darum ging, den gewählten Präsidenten Jean-Bertrand Aristide einzusetzen, wurde mit dem „Recht der Bevölkerung auf Demokratie“ gerechtfertigt. Aber kann dieses Prinzip in einer Welt durchgesetzt werden, in der die Mehrheit der Staaten keine demokratischen Regierungen haben?

So sehr man immer mehr davon spricht, dass Grenzen kein Schutz mehr für Diktatoren und Tyrannen sind, die politische Praxis macht immer noch große Unterschiede. Und so manches schweizer Bankkonto wurde erst gesperrt, nachdem ein Diktator, der jahrzehntelang an der Regierung war, abdanken musste, und nicht während seiner Regierungszeit. So geschah es etwa beim philippinischen Diktator Markos oder bei Mobutu, der eine Generation lang den Kongo-Zaire ausgeplündert hatte.

Richtig ist wohl, dass Globalisierung und Informationsrevolutionen zu einer anderen Sicht der Dinge, vielleicht sogar zu mehr gegenseitiger Verantwortung führen. So sprach der estnische Staatschef Lennart Meri hinsichtlich des russischen Vorgehens in Tschetschenien von einer „inneren Angelegenheit Europas“. Und als „man international der Meinung war“, der slowakische Regierungschef Vladimir Meciar würde die Entwicklung der Demokratie in seinem Lande eher behindern als fördern, schrieb die „Neue Zürcher Zeitung“ von der „Slowakei - ein Fall für Europa“ (September 1998).

Diese neue Art, Staaten zu bevormunden bzw. internationale Verantwortung zu demonstrieren, zeigte sich aber auch, als die Europäer am Balkan massiv am Wiederaufbau mitwirken, wobei offensichtlich manche Region sogar zu einer Art Protektorat erklärt wurde oder wenn die Amerikaner den Kampf gegen den Drogenhandel in Kolumbien selber in die Hand nahmen.

Das Verhältnis zwischen Souveränität und Interventionsrecht ist also in Schwebelage und wird es wohl noch längere Zeit bleiben. Dies kann man daraus schließen, dass selbst führende Mitglieder der EU, noch Jahrzehnte nach Gründung der EWG, die „nationale Souveränität“ in ihrer Verfassung verankert hatten, obwohl immer wieder auf den supranationalen Charakter der Europäischen Vereinigung hingewiesen wurde. Auch die inhaltliche Ausrichtung der „gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) oder der „Europäischen Verteidigungsidentität“ ist derart vage, dass noch lange nicht klar ist, wie weit dadurch der nationalstaatliche Entscheidungsprozeß in der Außen- bzw. Verteidigungspolitik tatsächlich beeinträchtigt wird. Es ist daher damit zu rechnen, dass die internationale Gemeinschaft auch in nächster Zukunft das Interventionsrecht von Fall zu Fall pragmatisch interpretieren wird.

2 Der Krieg - in unserer Welt und in der anderen

2.1 Die Dreiteilung der Welt

Der Krieg war seit Menschengedenken ein Teil des menschlichen Lebens und Sterbens. Das alte Testament erzählt davon genauso wie die römische Geschichte oder die Sagen vieler Naturvölker. Gerade während der letzten Jahrhunderte waren Kriege Teil der nationalen Politik, Kämpfen und Sterben wurde mit Mannesmut und Tapferkeit gleichgesetzt. So hieß es beim nordamerikanischen

Indianerstamm der Sioux: „War was an accepted way for a man to find wealth and prestige.“ Und Erich Ludendorff, deutscher Oberbefehlshaber im Ersten Weltkrieg, schrieb in seinen „Kriegserinnerungen 1914 – 1918“: „Das Erheben zum Sprung im feindlichen Feuer ist eine große Tat. Sie ist noch lange nicht die schwerste. Welche Verantwortungsfreudigkeit, welche ungeheure Entschlusskraft gehört dazu, sich selbst und andere in den Tod zu führen oder zu schicken“.

Seit dem Zweiten Weltkrieg, besonders aber seit dem Ende des Kalten Krieges, ist es hinsichtlich der Haltung zum Krieg zu einer gewaltigen Änderung gekommen, wobei sich folgende Dreiteilung der Welt feststellen lässt: Während in vielen Regionen der Krieg seinen traditionellen Stellenwert behalten hat und gekämpft wird wie eh und je, hat sich in den westlichen Wohlfahrtsstaaten die nationale Außenpolitik vom Einsatz militärischer Mittel zur Durchsetzung nationaler Interessen losgelöst. Dies gilt sowohl für die Haltung der Regierungen, aber auch der starke Anstieg der Zivildienstwerber zeigt, dass für viele junge Menschen das militärische Engagement keine primäre Option mehr ist.

Die USA wiederum nehmen eine Sonderstellung ein. Dies einmal wegen ihrer gewaltigen militärischen Stärke, aber auch, weil Amerika immer wieder zeigt, dass es gewillt ist, diese Stärke zur Durchsetzung nationaler Interessen einzusetzen.

2.1.1 Westliche Wohlfahrtsstaaten: Nationale Außenpolitik ohne Krieg

In der berühmten Darstellung von Clausewitz wird der Krieg als „Verlängerung der Politik mit anderen Mitteln“ gesehen. Damit war es eine Selbstverständlichkeit, dass nationale Interessen eben auch mit militärischen Mitteln verteidigt werden konnten, wenn der „Fürst“ außenpolitische Interessen bedroht sah. Außenpolitik war mit der militärisch begründeten Machtpolitik zutiefst verbunden und diese Konzeption entsprach voll und ganz den Vorstellungen vom souveränen Nationalstaat. Manche betrachteten sogar den Krieg als „natürlichen Zustand“, nur am Schlachtfeld konnte man Ruhm und Ehre erlangen. Für Friedrich II. von Preußen gehörte der Krieg zur Außenpolitik wie das „Salz in die Suppe“.

Nun wurden auch zwischen 1990 und 1996 zahlreiche Kriege mit mehr als tausend Toten geführt: im Nahen Osten zehn, in Asien 32 und in Afrika gar 36. In Europa beschränkten sich die kriegerischen Auseinandersetzungen auf den Balkan. Was aber viel wesentlicher ist: Während in anderen Weltgegenden Kriege ihren „klassischen Charakter“ beibehalten haben, haben die westlichen Wohlfahrtsstaaten der Gewalt zur Durchsetzung nationaler Interessen abgeschworen. So heftig die Kontroversen innerhalb der EU auch sein mögen, es ist „denkunmöglich“ geworden, dass diese mit Waffengewalt ausgetragen werden.

Der romantisch-feudale Kriegerkult, verbunden mit einem persönlichen Ehrenkodex von Disziplin und Mut, der noch während der beiden Weltkriege bestimmend war, ist in Westeuropa nach dem Schrecken des Zweiten Weltkrieges einer totalen Ernüchterung gewichen. Die Verwüstungen weiter Gebiete bei den Besiegten, aber auch bei den Siegern, hat gründlich die Vorstellung zerrüttet, man könne nationale Interessen mit Waffengewalt durchsetzen. In Europa hat man viel mehr eingesehen, dass der Krieg eben nicht eine „Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln“ ist, sondern eher eine Fortsetzung der Auseinandersetzungen mit einem ungeheuren industriellen Potential, das eine totale Zerstörung bewirken kann. Letztlich haben die Westeuropäer eingesehen, dass sie versuchen müssen, ihr Schicksal gemeinsam zu bewältigen, was dann auch zur Gründung der EWG geführt hat.

Seit Ende des Kalten Krieges gibt es die weltweite Ost-West-Konfrontation nicht mehr, die Welt kann vielmehr in Friedenszonen und Konfliktzonen eingeteilt werden. Die Friedenszonen findet man vor allem in den wirtschaftlich entwickelten Demokratien, die Konfliktzonen in der Dritten Welt. Das heißt nicht, dass es in den Friedenszonen - in Westeuropa, Nordamerika, Japan bzw. Australien und Neuseeland - in Zukunft keine Kriege mehr geben könnte. Dafür ist schon die nukleare Bedrohung immer noch viel zu präsent. Aber eines kann man sagen: Weite Teile der Bevölkerung sehen die größten Bedrohungen nicht mehr in einer militärischen Aggression von außen, sondern vielmehr in anderen Gefahren wie Arbeitslosigkeit oder Umweltzerstörung. Und: Der Einsatz der militärischen Macht war in Westeuropa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kein Teil der nationalen Außenpolitik, auch schwere Konflikte zwischen einzelnen Ländern wurden prinzipiell friedlich geregelt.

Sicherlich haben die Engländer in einer Defensivaktion tapfer die Falklandinseln verteidigt und beteiligen sich, zusammen mit den USA, am regelmäßigen Bombardement des Irak. Die Franzosen führen immer wieder militärische Aktionen in Afrika durch. Aber grundsätzlich wird die nationale Außenpolitik in Westeuropa ausschließlich auf diplomatischer Ebene geführt. Für den militärischen Bereich ist man dabei, mit der Schaffung einer europäischen Eingreiftruppe, die Konsequenzen aus diesen Veränderungen zu ziehen.

So wurden 1992 im Rahmen der Westeuropäischen Union die sogenannten „Petersberg-Einsätze“ beschlossen, benannt nach einem Schloss in der Nähe von Bonn, wo es zu diesen Beschlüssen kam. Dabei handelte es sich um humanitäre Einsätze und Rettungsaktionen, um Missionen zur Erhaltung und Durchsetzung des Friedens und andere Einsätze im Zusammenhang mit einem Krisenmanagement. Die folgende Untätigkeit der Europäer im Bosnienkrieg zeigte allerdings, dass man von einer wirkungsvollen europäischen Streitmacht noch weit entfernt war.

Nachdem der Einsatz im Kosovo auch erst erreicht werden konnte, nachdem die Amerikaner die NATO mobilisiert hatten, beschlossen die Europäer, eine Streitmacht auf die Beine zu stellen, die stark genug sein sollte, um in Zukunft Europas Rolle beim Krisenmanagement zu unterstreichen: Bis 2003 soll ein Armeecorps, bestehend aus 15 Brigaden und 50.000 bis 60.000 Mann geformt werden, das innerhalb von 60 Tagen nach Ausbruch einer Krise mobilisiert werden könnte.

Wann und wo diese europäische Einsatztruppe tatsächlich, unabhängig von den Amerikanern, eingreifen könnte, wird die Zukunft zeigen. Fest steht, dass die militärische Macht der Amerikaner auch weiterhin der europäischen weit überlegen bleibt und dass das bisherige Zusammenwirken ganz gut funktioniert hat: Die Amerikaner haben ihre militärische Macht zur Verfügung gestellt, die Europäer die für einen Einsatz notwendige Legitimation auf breiter Basis. Nur so war etwa der Kosovo-Einsatz auch ohne UNO-Mandat möglich. Wesentlich für die Zukunft wird eines sein: Auch wenn in der europäischen Verteidigung die bestehende Kluft zwischen Rhetorik und Praxis geschlossen würde, zum Unterschied von den Amerikanern haben die Europäer nicht mehr den deutlichen politischen Willen, zur Durchsetzung ihrer Interessen irgendwo in der Welt Militär einzusetzen.

2.1.2 Der Rest der Welt

Während also die westlichen Demokratien als „Friedenszone“ betrachtet werden können, wird im Rest der Welt Krieg geführt: Aus Afrika wird immer wieder von Kriegen, Bürgerkriegen und Massakern berichtet, aus Asien von Kriegen in Kaschmir, Kriegsgefahr wie zwischen China und Taiwan oder Unruheherden wie Indonesien. Im Zusammenhang mit den kriegerischen Auseinandersetzungen im Kongo-Kinshasa, an der ein halbes Dutzend afrikanischer Staaten beteiligt war, schrieb die „New York Times“ sogar vom „Ersten afrikanischen Weltkrieg“.

Wesentlich für den Beobachter der internationalen Beziehungen ist, dass in diesen Erdteilen die Anwendung von Gewalt sehr wohl noch als natürliche Fortsetzung der Politik, aber eben mit anderen Mitteln, erachtet wird. Da geht es um die politische Macht und um Stammesfehden, um Öl und Diamanten, um Drogen und Edelhölzer, um in der Religion begründete Glaubenskriege und darum, abtrünnige Provinzen gewaltsam besetzt zu halten, so wie auch in Europa Hunderte von Jahren hindurch. Man könnte fast glauben, nicht alle Menschen, die heute leben, schreiben das Jahr 2000: Während die einen vielleicht schon den Standard des 22. Jahrhunderts erreicht haben, denken und handeln andere noch wie unsere eigenen Vorfahren in vergangenen Jahrhunderten.

Eine Sonderstellung nehmen zweifellos die Vereinigten Staaten ein. Dies sowohl wegen ihrer militärischen Stärke, aber auch deshalb, weil sie während der letzten Jahrzehnte immer wieder gewillt waren, diese entsprechend einzusetzen, von Vietnam bis zum Kosovo und von Nicaragua bis Somalia.

Diese Sonderstellung der Vereinigten Staaten wird auch sehr deutlich, wenn man die Verteidigungsausgaben betrachtet: In den ersten fünf Jahren der 90er Jahre, also unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges sind die Verteidigungsausgaben in allen NATO Ländern im Durchschnitt um 30 Prozent zurückgegangen. Während dieser Rückgang in den europäischen NATO-Ländern angehalten hat, wurde er in den USA nicht nur gestoppt, in Amerika ist es auch wieder zu einer Erhöhung gekommen. So ist das amerikanische Verteidigungsbudget von 1999 auf 2000 um 6,9 Prozent gestiegen und beläuft sich

in diesem Jahr auf die stolze Summe von 283,8 Milliarden Dollar. Das entspricht etwa dem gesamten österreichischen Bruttonationalprodukt (alle anderen NATO Mitglieder, die USA nicht gerechnet, geben zusammen für ihre Verteidigung 188 Milliarden Dollar aus). Die USA haben allein für die Beschaffung für das Jahr 2000 53 Milliarden Dollar veranschlagt. Besonders ins Auge aber sticht das Militärbudget für Forschung und Entwicklung, das sich im Jahr 2000 auf 37,7 Milliarden Dollar beläuft. Im Vergleich dazu: Die Verteidigungsausgaben der 15 EU-Länder sind auch 1999 um sieben Prozent zurückgegangen, ihre Ausgaben für militärische Forschung belaufen sich mit neun Milliarden Dollar gerade auf ein Viertel jener der USA.

Was noch mehr zählt, die USA haben stets den Willen gezeigt, ihre militärische Stärke auch zum Schutz der nationalen Interessen einzusetzen. Es werden auch die notwendigen Summen ausgegeben, um sich vor möglichen künftigen Angriffen zu schützen. So hat der amerikanische Kongress beschlossen, allein für die Entwicklung eines Raketenabwehrprogrammes, der „National Missile Defence“ (NMD) im Zeitraum von 1999 bis 2005 die beachtliche Summe von 10,5 Milliarden Dollar auszugeben.

2.2 Kann man die Internetgeneration noch in den Tod schicken?

Die selben tiefgreifenden Veränderungen, die es in den westlichen Wohlfahrtsstaaten in der Haltung zum Krieg insgesamt gab, gab es auch hinsichtlich des Wertbewusstseins, etwa was den „Tod für das Vaterland“ betrifft. Sowohl im Irak 1991 als auch im Kosovo-Krieg 1999 waren die Alliierten aufs Äußerste bemüht, jegliches Todesopfer in den eigenen Reihen zu vermeiden, was beim Kosovo-Einsatz auch gelungen ist.

Dabei wurde der „Heldentod“ Jahrtausende hindurch glorifiziert. Der griechische Dichter Homer schrieb in der „Ilias“ genauso davon, wie der römische Dichter Virgil, der vom „süßen und schönen Tod“ für das Vaterland sprach. Papst Nikolaus I. schrieb um 860 an die Bulgaren, die dabei waren, sich gegen Ungläubige zu verteidigen: „Derjenige, der in diesem Krieg treu stirbt, dem wird das Himmelreich nicht verwehrt werden. Der Allmächtige weiß, dass, wer von Euch stirbt, dies für die Wahrheit des Glaubens, für das Heil des Vaterlandes und zur Verteidigung der Christen tut.“ Auch im 20. Jahrhundert noch wurden alle Krieger, auf welcher Seite sie auch kämpften, als Helden gefeiert, wenn sie, am

Feld der Ehre „ihr Leben lassen mussten“. Es waren aber dann wohl die Greuel der modernen Kriege, vor allem das unmittelbare Erleben dieser Greuel auch durch die Zivilbevölkerung, die zu einem Umdenken geführt haben. Einen besonderen Einfluss dürfte dabei die direkte Übertragung des Kriegsgeschehens durch die modernen Medien gespielt haben. Wurde das, was sich an der Front tat, früher oft durch ein Heldenepos, auch durch Propaganda oder durch Erzählungen der Betroffenen übermittelt, so wurden schon im Vietnam-Krieg Kampfhandlungen, das Sterben der Soldaten und der Abwurf von Napalm-Bomben durch das Fernsehen direkt in die Wohnzimmer der Bürger in der Heimat übermittelt.

Nach dem Trauma, das der Vietnam-Krieg in Amerika hinterlassen hat, war es nur natürlich, dass in wesentlichen Fragen ein grundsätzliches Umdenken einsetzte. Das Sterben im Krieg wurde, was die eigenen Leute betraf, nicht länger einfach hingenommen. Kriege sollten in Zukunft, ähnlich einer chirurgischen Operation, „sauber“ durchgeführt werden und vor allem die eigenen Soldaten schonen.

Beim Kosovo-Einsatz der NATO kam dieses Konzept bereits voll zum Tragen. Bomben wurden aus einer Mindesthöhe von 5.000 Metern abgeworfen, um die eigenen Piloten nicht zu sehr dem gegnerischen Feuer auszusetzen, und der Einsatz von Bodentruppen wurde von vornherein ausgeschlossen. Bombenabwürfe aus größerer Höhe haben die Gefahr erhöht, dass auch zivile Ziele getroffen werden könnten und der Nicht-Einsatz hat die Erreichung der Kriegsziele in Frage gestellt. Wesentlich war eben, dass es unter den eigenen Soldaten keine Toten gab und die Operationen von der heimischen Bevölkerung akzeptiert wurde.

Diese Haltung zum „Tod am Schlachtfeld“ spaltet heute die Welt genau so wie jene zum Krieg insgesamt. Während die Armeen der westlichen Länder peinlichst bemüht sind, Opfer in den eigenen Reihen zu vermeiden, werden andere Kriege nach wie vor sehr blutig geführt, von Zentralafrika bis Tschetschenien. Der Grund dafür liegt wohl, wie dargelegt, in der unterschiedlichen Haltung zum Kampf als Mittel einer Konfliktlösung, wohl aber auch bei anderen Faktoren. In einer Gesellschaft, in der der Kinderreichtum genau so normal war oder ist wie das Kindersterben, hat man offensichtlich eine andere Haltung zu Leben und Tod. Darüber hinaus akzeptierten die Menschen früherer Generationen auch bei uns - und heute noch in anderen Weltgegenden - von der „staatlichen Obrigkeit“ in den Kampf geschickt zu werden und dabei zu sterben.

Damit erhebt sich die Frage, wie weit ein junger Mensch in einem westlichen Wohlfahrtsstaat, ein Jugendlicher der Internet-Generation, überhaupt noch jener militärischen Disziplin unterworfen werden kann (und soll), die immer Voraussetzung dafür war, dass ein Soldat im Kampf sein Letztes gibt. In diesem Sinne schrieb Ludendorff in seinen „Kriegserinnerungen 1914-1918“: „Die Manneszucht soll den Charakter nicht töten, sondern ihn stärken... unter Zurückstellung jedes Denkens an die eigene Person, nur auf ein Ziel hinführen. Dieses Ziel ist der Sieg.“ Die Ausbildung zum Soldaten war also dadurch geprägt, aus einem Zivilisten jemanden zu machen, der sich bedingungslos in einen militärischen Apparat eingliederte. Ist das heute in unseren Breiten noch denkbar?

Der Großteil der Soldaten aller kriegsführenden Länder im Zweiten Weltkrieg waren noch Kinder aus Arbeiter- und Bauernfamilien, die kaum eine höhere Schulbildung hatten. Dass in Vietnam der Drogenkonsum unter den amerikanischen Soldaten so stark war, hing wohl auch damit zusammen, dass für einen normalen jungen Menschen der Wechsel aus der Wohlstandswelt in den Einsatz im Dschungel kaum verkraftbar ist. Konnten vergangene Generationen offensichtlich immer wieder für eine gewisse Kriegsromantik gewonnen werden, so wurde die moderne Kriegführung einfach zu nüchtern und zu brutal, um dafür noch zahlreiche Anhänger zu gewinnen.

Dazu kam noch eines: Konnten sich die Herrscher vergangener Jahrhunderte über die Leiden der Soldaten und der Zivilbevölkerung einfach hinwegsetzen, so müssen die Politiker in den westlichen Demokratien dem sehr wohl Rechnung tragen. In früheren Zeiten machte es offensichtlich nichts, wenn die Verantwortlichen bei der Kriegführung totalen Fehlkalkulationen unterlagen und Millionen dafür in den Tod gehen mussten: Beim Ausbruch des Ersten Weltkriegs glaubten alle Beteiligten, die Kampfhandlungen wären bis Weihnachten zu Ende; Hitler rechnete mit einem „Russlandfeldzug“ von einigen Monaten, und auch während des Vietnam-Krieges hörte man immer wieder, der Sieg wäre „just around the corner“. Dass man auch heute vor falschen Erwartungen nicht gefeit ist, sah man, als zu Beginn des Kosovo-Einsatzes von NATO-Seite verlautete, die Operationen wären nach drei Tagen vorbei.

Für die internationalen Beziehungen ist es jedenfalls entscheidend, dass die Jugend der demokratischen Wohlfahrtsstaaten nicht mehr einfach als

Kanonenfutter missbraucht werden kann. Eine bedingungslose Einordnung in eine „effiziente Tötungsmaschine“ kann von jungen Menschen, die eine höhere Bildung erreichten, schwer erwartet werden. Einige Länder haben schon die Konsequenzen daraus gezogen und sind von der allgemeinen Wehrpflicht weg- und zu einem Berufsheer übergegangen. Aber selbst bei diesem Berufsheer ist man sehr darauf bedacht, bei jedem Einsatz das Leben der eigenen Soldaten zu schonen, wie dies nicht zuletzt der Kosovo-Einsatz gezeigt hat.

2.3 Was bedeutet Macht in den internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts?

Macht hat, nach der bekannten Definition von Max Weber, jemand, der in der Lage ist, einem anderen seinen Willen aufzuzwingen. Übertragen auf die internationalen Beziehungen stellt sich die Frage, wie und in welcher Form Macht ausgeübt werden kann und soll, damit „ein Mächtiger“ seinen Willen durchsetzen kann. Im Zusammenhang mit der Rolle des Krieges in den internationalen Beziehungen wäre daher zu untersuchen, ob und welche Kriege des 20. Jahrhunderts es den Siegern ermöglicht haben, den Frieden so zu gestalten, wie dies vorher als Kriegsziel festgelegt worden war. Vergleicht man die heutige machtpolitische Landkarte mit der vor hundert Jahren, so findet man die Vereinigten Staaten als überragende Supermacht, bei allen anderen Ländern ist von einem machtpolitischen Standpunkt aus wohl die Frage berechtigt, was ihnen die verschiedenen Kriege gebracht haben, Unabhängigkeitskriege ausgenommen.

So lange die Außenpolitik darauf ausgerichtet war, die Macht des Herrschers bzw. des Staates zu erhöhen, wurden Kriege geführt, um das eigene Territorium zu vergrößern bzw. die Vorherrschaft in einer Region zu erlangen. Dynastische Rivalitäten wurden von Konflikten zwischen Nationen und später ideologischen Auseinandersetzungen abgelöst. Die Strategie aber blieb die selbe: Primäres Ziel eines Krieges war weiter die Eroberung des feindlichen Territoriums.

Was bedeutet nun Macht im Zeitalter der Globalisierung und des Internet, also in einer Periode, in der der „Besitz“ eines Territoriums offensichtlich an Bedeutung verloren hat. Darüber hinaus haben sich auch die Ziele der Außenpolitik gewandelt: Heute geht es darum, zum Wohlstand der eigenen Bevölkerung beizutragen. Damit sind Macht und Einfluss bei weitem nicht mehr nur an die

Größe eines Staates oder auch an die Zahl seiner Divisionen gebunden. Wenn es darum geht, die Erfolge der moderne Hochtechnologie zu genießen oder mit multinationalen Konzernen zusammenzuarbeiten, welchen Sinn hat es dann, mit militärischer Macht eine Region zu erobern oder gar zu zerstören?

Schon im letzten Jahrhundert brachten Kriege selbst den „Siegern“ oft wirtschaftlichen Niedergang oder innere Umwälzungen, mit denen sie nie gerechnet hatten. Selbst wenn Amerika, Europa und Japan heute die größten wirtschaftlichen Konkurrenten wären, ein wirtschaftlich starker Konkurrent kann der eigenen Wirtschaft immer noch wesentlich mehr bringen als ein besiegtes Land, dessen Wirtschaft zerstört ist.

Welche Probleme unserer Zeit können durch eine militärische Auseinandersetzung gelöst werden? Arbeitslosigkeit, Umweltverschmutzung, sinkende Prosperität sicherlich nicht! Wie steht es um die Konflikte, die heute etwa auch Europa und Amerika entzweien? Wenn Wachstumshormone für Rinder in Europa verboten sind und die EU den Import von amerikanischem Rindfleisch verbietet, wenn die EU die Etikettierung von genetisch modifizierten Lebensmitteln verlangt, bevorzugt Bananen aus Afrika importiert oder die Amerikaner wiederum einigen ihrer Firmen besondere Exportunterstützungen geben, dann kann man wohl eines sagen: Selbst bei all diesen Meinungsunterschieden ist der Nutzen der beiderseitigen Zusammenarbeit derart überwältigend, dass jeder Gedanke an eine militärische Auseinandersetzung als Mittel der Konfliktlösung als absurd erscheinen muss.

Früher, als Macht vor allem politischer Natur war, war es vielleicht gerechtfertigt, diese Macht durch Eroberung territorial auszuweiten. Heute ist Macht vor allem wirtschaftliche Macht, kulturelle Macht, die man nicht dadurch ausweiten kann, dass man Gebiete erobert und andere tötet. Wenn Macht primär wirtschaftlicher Natur ist, braucht man Erzeuger und Konsumenten, Exporteure und Importeure. Tote können aber nichts kaufen. Die Definition von Max Weber müsste daher vielleicht in die Richtung erweitert werden, dass Macht derjenige hat, der in der Lage ist, einen anderen dazu zu bewegen, oder auch zu zwingen, ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Was nützte es, wenn im Irak-Krieg 1991 und im Kosovo 1999 die Machtverhältnisse jeweils vielleicht 1:100 zugunsten der Alliierten waren, wenn die Besiegten letztlich ihren eigenen Weg weiter gehen konnten?

Dabei zeigen gerade diese Beispiele, dass es für den Westen nach wie vor wichtig ist, militärisch gerüstet zu sein, vor allem gegen jene, die sich nicht der „Logik von Frieden und Prosperität“ verschrieben haben. Wenn es heute die Teilung der Welt in jene gibt, für die Außenpolitik auch der persönlichen Wohlfahrt der Bürger dienen soll, und den anderen, die dem „klassischen“ Denken von Macht und Gewalt verbunden sind, dann ist eine militärische Macht nach wie vor von Bedeutung. Für deren Einsatz gilt aber, was Bruno Kreisky einmal vom Generalstreik gesagt hat: Die eigene Stärke kann dann am besten wirken, so lange die Drohung nicht wahr gemacht werden muss. In der komplexen Welt von heute, mit dem gewaltigen Zerstörungspotential einerseits, den zahlreichen Verflechtungen von Wirtschaft und Hochtechnologie andererseits, ist es höchst fraglich, was mit roher Gewalt wirklich erreicht werden kann.

Der Wunsch der Jugend in der DDR nach westlichen Blue Jeans und Jazz-Musik war jedenfalls stärker als die Panzer der Regierung, und die Sowjetunion konnte mit dem gewaltigsten Unterdrückungsapparat ihren Zerfall nicht verhindern. Andererseits sind heute jene mächtig, denen es gelingt, oft über nationale Grenzen hinweg, wirtschaftliche Erfolge zu erzielen oder ihre Kultur der Jugend zu vermitteln. Eine besondere Rolle spielt dabei das Ansehen, sowohl das von Staaten als auch jenes einzelner Persönlichkeiten. Papst Johannes Paul II. oder Nelson Mandela haben erreicht, was anderen mit vielen Divisionen nicht gelungen ist. Dies zeigt wohl sehr deutlich, dass im 21. Jahrhundert Macht nicht nach jenen Kriterien angestrebt oder erhalten werden kann, die schon in der Vergangenheit gescheitert sind.

3 Die Vermengung von Innen- und Außenpolitik

3.1 Nationale und internationale Probleme ergänzen sich

Gab es lange Zeit hindurch eine ziemlich klare Trennung zwischen Außen- und Innenpolitik, war die Außenpolitik weitgehend dem Staatschef als „domaine réservé“ vorbehalten, so kam es während der letzten Jahrzehnte zu einer Vermengung von Innen- und außenpolitischen Themen, Problemen und Lösungsmöglichkeiten. Die Trennung konnte so lange aufrecht erhalten werden, als sich die Außenpolitik auf die Sicherheit und die Stellung des Staates in der

internationalen Gemeinschaft konzentrierte, die Innenpolitik hingegen mit jenen innerstaatlichen Fragen beschäftigte, die den Bürger direkt betrafen.

Ab dem Zeitpunkt, wo die Außenpolitik begann, Fragen zu behandeln, die das Wohl der Bürger direkt betrafen, ist die vorher bestehende Trennungslinie mehr und mehr weggefallen: Gesundheit, Umweltschutz, Transport und Verkehr, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bildung und selbst die Sozialpolitik bekamen mehr und mehr eine internationale Komponente. Eine Lösung all dieser Probleme im ausschließlich nationalen Rahmen erwies sich in einer globalisierten Welt als immer schwieriger.

Wie eng diese Verflechtung heute ist, geht auch sehr deutlich aus einem Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen hervor, den dieser unter dem Titel „Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert“ der Millenniumsversammlung der Vereinten Nationen im März 2000 vorlegte. Ausgehend von der Überlegung, dass sich die Welt seit Gründung der Vereinten Nationen von einer „inter-nationalen“ zu einer globalen entwickelt hat, verlangte der Generalsekretär, „gemeinsam zu lernen, diese Globalisierung zu nützen“. Gleichzeitig zeigte er eine Reihe von Problemen auf, wo eine Lösung nur zusammen mit den innerstaatlichen Organen gefunden werden kann: Die grenzüberschreitende Umweltverschmutzung und die Folgen der Industrialisierung auf den globalen Klimawandel müssen in diesem Sinne bewältigt werden. Auch gegen die internationale Kriminalität, die die neuesten Technologien nützt, um weltweit mit Drogen, Waffen, Edelmetallen oder sogar mit Menschen zu handeln, müsse man zusammenarbeiten.

Die Bekämpfung der Armut, die Gesundheit, die Bildung, die Eindämmung der Bevölkerungsexplosion, die Emanzipation der Frauen und die Schaffung von Arbeitsplätzen nannte der UNO-Generalsekretär ebenfalls als Themen, die sowohl eine innerstaatliche als auch eine internationale Dimension haben. Insgesamt sind dies vor allem Problemkreise, die zunächst in den Aufgabenkreis nationaler Regierungen fallen. Dabei ist eine Problemlösung ohne internationale Zusammenarbeit kaum mehr möglich. AIDS hat sich von Zentralafrika aus in die ganze Welt ausgebreitet, und die Bevölkerungsexplosion führt zu den transkontinentalen Migrationströmen.

Auch wenn auf internationaler Ebene manchmal immer noch mehr Absichtserklärungen als Problemlösungen angeboten werden, so ist es wichtig, dass die Notwendigkeit der Zusammenhänge erkannt wurde und die durch die Zusammenarbeit gebotenen Chancen genutzt werden.

3.2 Der Wahlkreis bestimmt die Außenpolitik

Wenn nun einerseits internationale Themen auch innenpolitisch relevant geworden sind, und sich andererseits die Außenpolitik dem Votum der Wähler stellen muss, was ist dann natürlicher, als dass sich zuständige Politiker auch bei außenpolitischen Entscheidungen nach der Meinung ihrer Wähler richten? Vielfach werden auch außenpolitische Fragen bewusst in die innenpolitische Diskussion gebracht, wenn man sich dadurch zusätzliche Wählerstimmen erhofft.

So haben die Abrüstungsverhandlungen der letzten Jahrzehnte im amerikanischen Kongress immer wieder eine Rolle gespielt, nicht zuletzt deshalb, weil sie eine „weichere“ oder „härtere“ Haltung im Kalten Krieg widerspiegelt haben. Die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel mit China ist ebenfalls immer wieder Gegenstand innenpolitischer Diskussionen in den USA, so wie es während der letzten Jahre keinen Wahlkampf gab, bei dem nicht die Sanktionen gegen den Irak eine gewisse Rolle gespielt hätten.

Ohne Meinungsumfragen wird im Weißen Haus, wie Dick Morris in seinem Buch „Behind the Oval Office“ schildert, auch keine außenpolitische Entscheidung getroffen. Die amerikanische Intervention auf dem Balkan, oder das NATO-Bombardement im Kosovo erfolgten jedenfalls erst, als man sich ziemlich sicher war, die Mehrheit der Amerikaner würde die Aktion für gut und richtig halten. Bodentruppen wurden von vornherein ausgeschlossen, der Krieg durfte nicht zu lange und der Kompromiss mit Präsident Milosevic nicht zu weich sein, um die Wahlchancen von Vizepräsident Al Gore nicht zu beeinträchtigen.

Diese enge Verknüpfung von Außen- und Innenpolitik hat jedenfalls dazu geführt, dass außenpolitische Entscheidungen primär nicht mehr danach gefällt werden, was langfristig für das eigene Land und die internationale Gemeinschaft am besten ist. Man richtet sich vielmehr danach, was kurzfristig Wählerstimmen bringt. Als Präsidentschaftskandidat George W. Bush gefragt wurde, wie er zu einer

Kosovo-Intervention stehe, antwortete er kurzerhand: „Für mich ist die entscheidende Frage, ob es für Amerika gut ist.“ Nun spricht für diese Antwort einmal, dass sie ehrlich ist, und dass dabei immerhin die Interessen eines ganzen Landes, noch dazu einer Supermacht, ins Kalkül gezogen werden. Was geschieht aber, wenn jede außenpolitische Entscheidung ausschließlich danach getroffen wird, was der Gemeinde eines Politikers, seinem Bezirk oder seiner Provinz gerade nützt?

Diese Verknüpfung von Innen- und Außenpolitik ist ein internationaler Trend, der so lange anhalten wird, als mit Stellungnahmen zu außenpolitischen Themen im eigenen Wahlkreis Stimmen gewonnen werden können. Dies gilt gerade für jene Bereiche, wo die Grenzen zwischen nationaler Souveränität und Supranationalität eher fließend sind, wie in weiten Bereichen der EU. Wenn in Brüssel alle möglichen Entscheidungen getroffen werden, die das Leben der EU-Bürger direkt berühren, dann ist es nur natürlich, dass diese Bürger bzw. deren Vertreter eine Mitsprache haben wollen. Dies umso mehr, als Entscheidungsprozesse innerhalb der EU oft eher undurchsichtig erscheinen.

Dabei ist es interessant zu sehen, dass es in den einzelnen EU-Ländern unterschiedliche Themen sind, an denen man aus nationalen Überlegungen festhalten will: So waren die Briten bisher nicht bereit, von ihrer nationalen Währung, dem Pfund, abzurücken oder der EU-Kommission Entscheidungsbefugnisse in Steuerfragen einzuräumen. Nordische Länder wiederum halten an ihrem Alkohol-Monopol fest, und in Österreich hat die Frage der Neutralität einen besonders hohen innenpolitischen Stellenwert.

So sehr nun die Einbindung der Außenpolitik in einen demokratischen Entscheidungsprozeß demokratiepolitisch zu begrüßen ist, so muss man doch wissen, dass längerfristige Aspekte oder größere internationale Zusammenhänge wegen kurzfristiger innenpolitischer Überlegungen nicht aus den Augen verloren werden dürfen.

3.3 Volksabstimmungen

Eine besonders intensive Form der Verbindung von Innen- und Außenpolitik kann eine Volksabstimmung darstellen. So beschlossen Österreich, Finnland und Schweden mit einer Volksabstimmung, der EU beizutreten. Die

Schweizer lehnten in einer Abstimmung den Beitritt zum großeuropäischen Wirtschaftsraum ab, die Franzosen sprachen sich nur mit einer ganz knappen Mehrheit für den Maastricht-Vertrag aus und die Dänen waren in einer Volksabstimmung dagegen. Die Australier haben sich in einer Volksabstimmung gegen die Abschaffung der Monarchie ausgesprochen.

In Westeuropa gibt es nur drei Länder, die in ihrer Verfassung kein Referendum vorsehen. In der Schweiz hat es immer wieder Volksabstimmungen auch zu außenpolitischen Themen, etwa über den UNO-Beitritt gegeben, und in Frankreich hat Charles de Gaulle über Volksabstimmungen die Legitimität der V. Republik entscheidend gestärkt und die Unabhängigkeit Algeriens beschlossen.

Eine Volksabstimmung zu einem außenpolitischen Thema ermöglicht nicht nur eine umfassende Behandlung außenpolitischer Aspekte, es wird dabei auch ein Bezug zu allen möglichen innenpolitischen Fragen hergestellt. So wurde im Zusammenhang mit den Volksabstimmungen über die EU-Beitritte in den einzelnen Ländern alles behandelt, was innen- oder außenpolitisch relevant war, von Steuerfragen bis zur Sozialpolitik, von den Umweltnormen über den Zweitwohnsitz bis hin zur Landwirtschaft.

Diese umfassenden Diskussionen haben zweifellos einmal den Vorteil, dass sich der Wähler über politische Entscheidungen, die einen substantiellen Wandel mit sich bringen könnten, eingehend informieren kann. Darüber hinaus ermöglicht eine Volksabstimmung nicht nur die formelle Legitimation einer neuen Politik, durch einen Volksentscheid kommt es auch zu einer inhaltlichen Legitimation eines bestimmten politischen Weges: Nur wenn der Wähler davon überzeugt ist, dass ein bestimmtes Projekt oder eine neue Politik seine Lebensqualität erhöht, wird er sich dafür aussprechen. Damit wurde in der Innen- und Außenpolitik ein Gleichklang erreicht: Legitimiert wird eine politische Vorgangsweise nur dann, wenn sie dem persönlichen Wohle des Bürgers dient.

Sicherlich werden so auch mögliche Gefahren sichtbar. Auf kurze Sicht gegebene Vorteile können ausschlaggebend sein zu Lasten von längerfristigen Perspektiven, die für ein Land letztlich vielleicht vorteilhafter wären. Pressure-groups und Partikular-Interessen können die Oberhand jenen gegenüber behalten, die das Gemeinwohl im Auge haben. So sehr also eine Volksabstimmung auch der Außenpolitik eine Legitimation auf breiterer Basis ermöglicht, eine bessere

Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit außenpolitischer Entscheidungen muss damit nicht einhergehen.

4 Herausforderungen für die Zukunft

Welche Schlussfolgerungen kann man aus all diesen Entwicklungen ziehen? Zunächst ist wohl die Feststellung berechtigt, dass sich auch das Wesen der internationalen Beziehungen während der letzten 50 Jahre stärker verändert hat als die 500 Jahre vorher. Dies betrifft sowohl das internationale Umfeld, die Strukturen, die das außenpolitische Geschehen tragen sowie das Wertebewusstsein.

4.1 Eine neue Welt der „organisierten Anarchie“?

Die entscheidende Herausforderung für die internationalen Beziehungen in der Zukunft liegt wohl darin, dass es neben den herkömmlichen Zielen und Mitteln der Außenpolitik – Ausweitung der Macht des Staates bzw. Erhaltung seiner Sicherheit und Souveränität – auch neue gibt. Diese sind auf die Förderung der Wohlfahrt in der Welt ausgerichtet. Internationale Organisationen und die von ihnen veranstalteten Großkonferenzen sollen diese Ziele verwirklichen. Eine entscheidende Frage dabei ist, wie weit es gelingen wird, dafür ein gemeinsames Wertebewusstsein zu finden.

Was das internationale Umfeld betrifft, so sind mit der Globalisierung viele Grenzen weggefallen. Revolutionen im Bereich der Hochtechnologie und der Kommunikation hatten Auswirkungen sowohl darauf, was das Wesen der Macht im 21. Jahrhundert ausmacht, als auch auf die Souveränität. Was die Strukturen betrifft, die das außenpolitische Geschehen tragen, so gibt es mit den NGOs, den multinationalen Gesellschaften und den Medien neue Player. Neue Player gibt es, vor allem in den Demokratien, auch in der Außenpolitik insofern, als in vielen Fragen das Volk direkt entscheidet und nicht mehr die Regierung allein. Darüber hinaus wurden manche nationalen Aufgaben auf eine internationale Ebene übertragen, wodurch eine Vermengung von Innen- und Außenpolitik entstanden ist. Von einem neuen Wertebewusstsein kann man insofern sprechen, als die neue Legitimation der Außenpolitik nicht mehr so sehr die Erhöhung der Macht des Staates, als vielmehr die Förderung der persönlichen Wohlfahrt der Bürger ist.

Darüber hinaus ist in manchen Gegenden der Welt Krieg nicht mehr einfach eine Verlängerung der Politik mit anderen Mitteln.

Viele dieser Entwicklungen haben ihre eigene Logik, folgen ihren eigenen Gesetzen, verlaufen auf ihre eigene Weise „geordnet“. Somit gibt es nicht eine neue Weltordnung, sondern eine Unzahl von neuen Institutionen und Verhaltensmustern, die an der Gestaltung der Zukunft der Welt mitwirken. Eine Vielzahl von Playern organisieren das internationale Geschehen nach ihren Vorstellungen und auf ihre eigene Weise, vielfach aber, und das ist wesentlich, ohne Rücksicht auf den anderen.

Hat sich früher die Außenpolitik auf einige wenige Themen wie Frieden und Sicherheit konzentriert, so kann heute fast jede Frage, die politisch relevant ist, auch auf internationaler Ebene behandelt werden. Wenn es aber nun am internationalen Parkett eine Unzahl von Playern gibt, die alle, ihren eigenen Interessen folgend, eine Vielzahl von Themen behandeln, was anderes soll daraus resultieren, als eine „organisierte Anarchie“. Organisiert, weil jeder Akteur nach seiner eigenen Logik und im Rahmen seiner eigenen Ordnung handelt, Anarchie aber deshalb, weil keine umfassende, übergeordnete Ordnung anerkannt wird. Für die Gesamtentwicklung ist letztlich niemand verantwortlich, bestehende Autoritäten werden in Frage gestellt, Einzelinteressen treten oft in den Vordergrund.

4.2 Schlussfolgerungen für Österreich

Die Außenpolitik eines Landes wie Österreich kann in einer Zeit, in der neben der Machtpolitik die humanitäre Dimension der internationalen Beziehungen an Bedeutung gewinnt, einen beachtlichen Beitrag zu deren Gestaltung leisten. Tatsächlich hat unser Land dies durch die Entsendung zahlreicher Persönlichkeiten in internationale Organisationen sowie durch die aktive Mitwirkung an vielen internationalen Konferenzen auch immer getan. Eine Intensivierung dieser Rolle, ein noch deutlicherer Auftritt unseres Landes auf der internationalen Bühne könnte dadurch erreicht werden, dass Vertreter der Regierung, der politischen Parteien und der Zivilgesellschaft die österreichischen Vorstellungen geschlossener präsentieren.

Es würde einer eigenen Abhandlung bedürfen auszuführen, wie sich ein Land wie Österreich in dieser Situation verhalten soll. Einige Grundzüge zeichnen sich ab: Um mit der internationalen Entwicklung Schritt halten zu können, muss man sich der Globalisierung stellen. Gleichzeitig gibt es das Bedürfnis der Menschen, die eigene Identität zu wahren, die allerdings, gerade was Österreich betrifft, stets eine starke übernationale Komponente hatte. Dass es in einer solchen Situation von Vorteil ist, wenn es über grundsätzliche Fragen eines Landes einen möglichst großen Konsens gibt, liegt auf der Hand. Dieser Grundkonsens sollte sowohl die politische als auch die intellektuelle Elite des Landes umfassen.

Darüber hinaus wird die Zukunft der internationalen Beziehungen davon abhängen, wie weit es gelingt, innerhalb der „organisierten Anarchie“ in der wir leben, Ordnungskräfte zu stärken, um die Anarchie zurückzudrängen. Konkret: Die Antwort auf die Vielzahl der neuen Player, auf die Einbindung der Bürger in die Außenpolitik, auf die zunehmende Vermengung von Innen- und Außenpolitik kann wohl nicht darin liegen, dass in Zukunft nur mehr Partikularinteressen das internationale Geschehen bestimmen. Es muss vielmehr darum gehen, dass eine verantwortungsbewusste politische Führung auch das Gemeinwohl sowie die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit der Außenpolitik im Auge behält. Leicht wird dies sicher nicht sein, wenn selbst die führenden Persönlichkeiten großer Länder immer mehr dazu übergegangen sind, das tägliche Geschehen nicht mehr zu bestimmen, sondern lediglich zu kommentieren.

Eine weitere Herausforderung liegt darin, angesichts des Abbaus der nationalen Souveränität die regionale Zusammenarbeit zu fördern. Dies gilt sowohl für den wirtschaftlichen, aber auch für den sicherheitspolitischen Bereich. Ein zusätzlicher Impuls für die regionale Zusammenarbeit liegt wohl auch darin, dass die einzelnen Regionen in der Welt heute unterschiedliche Epochen durchlaufen. Dies kommt insbesondere auch in der unterschiedlichen Haltung zu Krieg und Frieden zum Ausdruck. Eine weitere Frage ist dann natürlich, wie weit es gelingt, den Ausgleich zwischen den einzelnen Regionen herzustellen.

4.3 Die neue Rolle der Diplomatie

Insgesamt muss es in der Zeit der „organisierten Anarchie“ darum gehen, Ordnungskräfte zu stärken. Dabei kommt den Botschaften und diplomatischen

Vertretungen eine verstärkte Aufgabe zu. Diese liegt wohl darin, im allgemeinen Chaos zwischen den einzelnen Ländern die bilateralen Beziehungen so auszubauen und zu stärken, dass diese als feste Basis für die Vielzahl von Entscheidungen gelten können, die auf multilateraler Ebene getroffen werden. Die bilaterale Dimension der internationalen Beziehungen gewinnt daher gerade in einer multilateralen Welt weiter an Bedeutung und könnte einen jener fixen Pole darstellen, die wir brauchen.

Die klassische Rolle der Diplomatie bestand darin, die Kontakte zwischen den Staaten bzw. deren Vertretern zu pflegen. Die neue Rolle der Diplomatie geht darüber weit hinaus: Heute geht es darum, nicht nur die Beziehungen zwischen den offiziellen Stellen, sondern die Kontakte zwischen allen Ebenen der Gesellschaft auszubauen. Eine Zusammenarbeit zwischen Regionen und Gemeinden ist dabei genauso wichtig wie jene zwischen Vereinen und Interessensvertretungen, zwischen Schulen und Universitäten. Die Botschaften können bei der Anbahnung und bei der Gestaltung dieser Kontakte einen wertvollen Beitrag leisten.

Der Kern der Tätigkeit einer Botschaft besteht heute darin, einen Beitrag zur Wohlfahrt der Bürger zu leisten. Darin besteht die tägliche Arbeit einer Vertretungsbehörde. Es geht darum, an der Intensivierung der politischen Beziehungen mitzuarbeiten, bei Wirtschaftsgesprächen und Wirtschaftsverhandlungen Unterstützung zu gewähren und die eigene Kultur entsprechend zu präsentieren. Letztlich geht es darum, die Werte, denen wir verpflichtet sind – persönliche Freiheit, Humanität und Solidarität – auf einer internationalen Ebene umzusetzen. Daran können und müssen die Botschaften mitwirken.

Ganz entscheidend ist dabei eines: Auch für die Diplomatie, lange Zeit Ausdruck staatlicher Macht, wurde der Mensch wichtiger als der Staat. Damit wird die Legitimität der Tätigkeit der Diplomaten in Zukunft daran gemessen werden, welchen Beitrag sie zur Förderung des Wohles der Mitbürger leisten. Der Wohlfahrtsstaat hat eine internationale Dimension erhalten, die Diplomaten wurden wesentliche Mitgestalter dieser Dimension.

Jahrhundertlang haben Staatsräson und Realpolitik die Diplomatie und die internationalen Beziehungen geprägt. Nunmehr haben auch die internationalen Beziehungen eine „menschliche Dimension“ erhalten. Menschen auf allen

Kontinenten fordern die Verwirklichung sozialer Grundrechte von der internationalen Staatengemeinschaft. Es wurde die Aufgabe auch der Diplomaten, bei der konkreten Umsetzung dieser Vorstellungen mitzuwirken.

Damit haben sich auch jene Faktoren geändert, die den Stellenwert eines Staates in der internationalen Gemeinschaft bestimmen. Waren es früher fast ausschließlich jene Komponenten, die als Grundlage der politischen, militärischen und wirtschaftlichen Macht angesehen wurden, so spielt heute auch das Ansehen eines Landes eine große Rolle. Dieses kann unabhängig von den traditionellen Machtfaktoren geprägt werden. Sehr wohl kann man aber sagen, dass dieses Ansehen in einem entscheidenden Ausmaß dadurch bestimmt wird, wie weit ein Land innenpolitisch den Kriterien des „good governance“ entspricht und sich außenpolitisch im humanitären Bereich engagiert.

Es stellt sich die entscheidende Frage, ob es in Zukunft möglich sein wird, den zunehmend anarchistischen Charakter des internationalen Geschehens einzudämmen? Werden primär die technischen und die wirtschaftlichen Entwicklungen das Gesetz des Handelns bestimmen, oder wird es gelingen, im Sinne des Gemeinwohls diese Kräfte in politisch geordnete Bahnen zu lenken? Werden die in die Außenpolitik zunehmend eingebundenen Bürger nur auf ihre Rechte pochen oder auch anerkennen, dass Rechte mit Pflichten verbunden sind? Die Antworten sind noch offen und werden es wahrscheinlich für einen längeren oder kürzeren Zeitraum bleiben. Es besteht aber immerhin noch die Chance, dass in Zukunft eine geordnete Entwicklung über die Kräfte der Anarchie die Oberhand behält. Insgesamt sollte allen daran gelegen sein, auf internationale Herausforderungen internationale Antworten zu geben. Der Diplomatie kommt auch dabei eine wesentliche Aufgabe zu.

Literaturverzeichnis

- ABC des Nations Unies, Nations Unies, New York 2001,
Adam James Williams, *Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992*, Michigan 1995
Albrow Martin, *The Global Age*, Cambridge, 1996
Amnesty International Report 1997, London, 1997
Baylis John, Smith Steve, *The Globalization of World Politics*, Oxford, 1997
Barber Benjamin R., *Jihad vs. McWorld. How Globalism and Tribalism are reshaping the World*, New York, 1996
Bergen Peter L., *Guerre Sainte multinationale*, Gallimard, 2001
Berlin Isaiah, *The Proper Study of Mankind*, New York, 1998
Bielefeldt Heiner, *Philosophie der Menschenrechte*, Darmstadt, 1998
Bismarck Otto von, *Gedanken und Erinnerungen*, Berlin 1898
Blockmans Wim, *Geschichte der Macht in Europa*, Frankfurt, 1998
Boniface Pascal, *La Volonté d'Impuissance*, Paris, 1996
Charillon Frederic, *Politique étrangère: Nouveaux regards*, presse de sciences p.o., Paris 2002
Chossudovsky Michel, *Global, Brutal, Zweitausendeins*, 2002
Camilleri Joseph A., Falk Jim *The End of Sovereignty*, Brookfield, 1992
David Charles-Philippe, *La guerre et la paix*, presse de sciences, p.o., Paris 2000
Drucker Peter F., *The New Realities/In Government and Politics/In Economics and Business/In Society and World View*, New York, 1989
Defarges Philippe Moreau, *Relations internationales. 2. Questions mondiales*, Paris, 1993
Dick Morris, *Behind the Oval Office*, New York, 1997
Dryzek John S., *The Politics of the Earth*, New York 1997
Duffy Christopher, *The Military Experience in the Age of Reason*, Barnes&Noble book, New York 1997
Feld Werner J., *International Relations: A Transnational Approach*, Sherman Oaks, 1979
The World Book Encyclopaedia, Filed Educational Italia, Aprilia ,1970
Foreign Affairs May/June 2000, Volume 79, no 3, New York 2000
Fuller J.F.C., *The Decisive Battles of the Western World 1792 - 1944*, Paladin, 1970
Gigantes Philippe, *Power&Greed*, Constable, United Kingdom 2002
Görllich-Romantik, *Geschichte Österreichs*, Tyrolia, Innsbruck 1970
Held David, McGrew Anthony, Goldblatt David, Perraton Jonathan, *Global Transformations*, Cambridge, 1999
Haass Richard N., *Economic Sanctions and American Diplomacy*, New York, 1998
Hampster-Monk Iain, *Modern Political Thought*, Blackwell, Oxford 1992
Hirst Paul, Thompson Grahame, *Globalization in Question*, Cambridge, 1996
Hitchens Christopher, *Les crimes de la Monsieur Kissinger*, Saint Simon, 2001

Hoff Joan, *International Journal* volume 3, Canadian Institute of International Affairs, Toronto 2001

Hosking Geoffrey, *Russia – Peoples and Empire 1552 – 1917*, Fontana Press, Glasgow 1997

Iwanow Igar, *Die neue russische Diplomatie*, Econ, München 2002

Jenson Lloyd and Miller Lynn, *Global Challenge. Change and Continuity in World Politics*, Harcourt Brace, Orlando 1997

Jeanneney Jean-Noël, *Une histoire des médias*, Paris, 1996

Jouvenel Bertrand de, *Du pouvoir*, Paris, 1972

Kennedy Paul, *Preparing for the 21st Century*, Random House, New York 1993

Kennedy Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Unwin Hyman, London 1988

Keegan John, *The Penguin Book of War*, London, 1999

Keynes John Maynard, *Revision des Friedensvertrages*, Duncker & Humboldt, München 1922

Kindermann Gottfried-Karl, *Grundelemente der Weltpolitik*, Piper, München 1977

Kissinger Henry, *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York 1994

Koehler and Amelang, *Mythen der Nationen: Ein europäisches Panorama*, München 1998

Kolko Gabriel, *Das Jahrhundert der Kriege*, S. Fischer, Frankfurt am Main 1999

Korey William, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights*, New York, 1998

Lapham Lewis, *Le djihad américain*, Saint Simon, 2001-2002

Laqueur Walter, *The Age of Terrorism*, USA, 1987

Lauber Emil, *Metternichs Kampf um die europäische Mitte*, Adolf Luber, Wien

Lechner Frank J., Boli John, *The Globalization Reader*, Malden, 2000

Lundestad Geir, *East, West, North, South*, Oslo, 1977

Malcolm Noel, *Bosnia. A Short History*, London, 1994

Matzner Egon, *Monopolar World Order*, Savaria books, Vienna 2000

Mearsheimer John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton company, New York 2001

Mendlovitz Saul H., *On the Creation of A Just World Order*, New York, 1975

Montifroy Gerard A., *Géopolitiques internationales*, Frison Roche, Paris 1994

Morgenthau Hans J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, 1949

Morton Desmond, *A Military History of Canada*, Toronto, 1999

Mourgeon Jacques, *Les Droits De L'Homme*, Paris, 1978

Mourre Michel, *Dictionnaire de l'histoire*, Larousse, 1998

Niess Frank, *Eine Welt oder Keine*, München, 1994

Nixon Richard, *Leaders*, Warner Book, New York 1982

Nohlen Dieter, *Lexikon der Politik. Band 6 Internationale Beziehungen*, C.H. Beck, München 1994

Nohlen Dieter, *Lexikon der Politik. Band 7 Politische Begriffe*, München 1998

Nolte Ernst, *Historische Existenz*, Piper, München 1998

Nouschi Marc, *Le 20ieme siècle*, Armond Colin, Paris 1995
 Porter Roy, *Enlightenment: Britain and the Creation of the Modern World*, The Penguin Press, London 2000
 Ramel Frédéric, *Philosophie des relations internationales*, Presse de sciences p.o., Paris 2002
 Ramonet Ignacio, *Peurs et menaces nouvelles*, Galilée, Paris 2002
 Rémond René, *Introduction à l'histoire de notre temps. 3. le XXe siècle de 1914 à nos jours*, Paris, 1974
 Rohan Albert, *Diplomat am Rande der Weltpolitik*, Molden, Wien 2002
 Ropp Theodore, *War in The Modern World*, New York, 1962
 Rotschild Dr. Walter, *Handbuch der Politik*, Berlin 1920
 Schilling Heinz, *Höfe und Allianzen - Deutschland 1648 - 1763*, Siedler, 1989
 Schreiber Hermann, *August der Starke*, Heyne, München 1998
 Smouts Marie-Claude, *Les nouvelles relations internationales: Politiques et théories*, presse de sciences p.o., Paris 1998
 Sorman Guy, *La nouvelle richesse des nations*, Fayard, Paris 1987
 Strauss Steven D., *The Complete Idiot's Guide to World Conflicts*, Alpha, Indianapolis 2002
 Swift James, *Civil Society in Question*, Toronto, 1999
 Szabo Franz A.J., *Kanvitz: Enlightened Absolutism 1753 – 1780*, Cambridge University, Great Britain 1994
 Tarnas Richard, *The Passion of the Western Mind*, New York, 1991
 Todd Emmanuel, *Après l'empire*, Gallimard, 2002
 Vocelka Karl, *Österreichische Geschichte 1699 – 1815*, Ueberreuter, Wien 2001
 Walzer Michael, *Just and Unjust Wars*, Basic Books, 1977
Weltgeschichte: Russland, Weltbild ,Augsburg 1998
Weltgeschichte: Das 20. Jahrhundert I: Europa 1918 – 1945, Weltbild, Augsburg 1998
Weltgeschichte: Das 20. Jahrhundert II: Europa nach dem Zweiten Weltkrieg, Weltbild, Augsburg 1998
 White Brian, Little Richard, Smith Michael, *Issues in World Politics*, New York, 1997
 Windelband Wolfgang, *Die auswärtige Politik der Großmächte 1 Le Monde*, Paris
International Herald Tribune, New York
Economist, London

Weitere Publikationen von Wendelin Ettmayer

Zum Themenkreis „Katholische Soziallehre“

- *Der Eigentumsbegriff in der katholischen Soziallehre*
- *Die Familie in der katholischen Soziallehre und die Auswirkungen der Familienpolitik auf die ÖVP*
- *Katholische Soziallehre und politisches Engagement*

Zur Gesellschaftspolitik

- *Literatur als politische Herausforderung – Die Welt der Arbeit in der österreichischen Literatur der Gegenwart*
- *Hat unser Wohlfahrtsstaat seine Grenzen erreicht?*
- *Der Stellenwert des Liberalen in der ÖVP*
- *Die Frauenbewegung – ein Phänomen unserer Epoche*
- *Öffentlicher Dienst – Träger des Wohlfahrtsstaates*
- *Arbeitslosigkeit und politische Verantwortung*
- *Politik und Zeitgeist*
- *Für eine neue politische Kultur*
- *Muss es immer mehr Verbrechen geben?*
- *Zeit der Widersprüche in Politik, Demokratie und Wertbewusstsein*

Zur Außenpolitik

- *Plädoyer für Mitteleuropa*
- *Ideologische Dimensionen der internationalen Beziehungen*
- *Finnland – Ein Volk im Wandel* (Verlag Österreich)
- *Estland – der Aufbruch nach Europa* (Verlag Österreich)
- *Organisierte Anarchie – Die neue Welt, in der wir leben* (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Wien)
- *Kanada und die transatlantische Sicherheit* (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Wien)
- *Kanada – Ein Land zwischen den Welten*