

## 2 Problemfelder der internationalen Politik

### 2.1 Globalisierung und Weltwirtschaftssystem

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten sowie zwischen den unterschiedlichen Regionen der Welt spielen auf vielfältige Weise für die internationale Politik eine Rolle. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Lebensverhältnisse in den Ländern der Welt geht es dabei zum einen um die Positionierung, die Staaten im Handels- und Wirtschaftssystem einnehmen, und die ihre Interessen im internationalen System strukturieren. Hochentwickelte OECD-Länder, deren Ökonomien auf die Erweiterung von Export- und Marktbeziehungen ausgelegt sind, können ihre Interessen am besten in einem liberalisierten Handelssystem realisieren, während Entwicklungsländer überhaupt erst um den Zugang zum Markt kämpfen müssen. Daher geht es im Bereich der Weltwirtschaftspolitik zweitens auch um Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, der Entwicklung von wirtschaftlichen Ressourcen und die Bekämpfung von Armut und Unterentwicklung. Drittens schließlich haben sich durch die Globalisierung enge Verflechtungen der Handels- und Finanzbeziehungen entwickelt, die die Steuerungsfähigkeit von Staaten verringert und die Bedeutung Internationaler Organisationen und transnationaler Netzwerke aufgewertet haben. Die wichtigsten Internationalen Organisationen (IO), die weltwirtschaftliche Prozesse regulieren und steuern, sind die Weltbank, der Internationale Währungsfond IWF und die Welthandelsorganisation WTO.

Aus der Sicht der politischen Wissenschaft geht es bei der Untersuchung von Wirtschafts- und Handelsbeziehungen um das Spannungsverhältnis zwischen ökonomischen Strukturen und politischem Handeln, zwischen Markt und Politik, Weltmarkt und Staatenwelt. Die internationale *politische Ökonomie* (*international political economy*) – ein Begriff, der aus der englischsprachigen Literatur übernommen ist – behandelt den Zusammenhang von Wirtschaft und Politik und legt dabei Wert auf die Rolle von Staaten, transnationale Wirtschaftsprozesse, internationale Organisationen und andere politische Zusammenhänge, die für die Weltwirtschaft von Bedeutung sind.

Das Weltwirtschaftssystem wird durch zwei gegensätzliche Entwicklungen charakterisiert. Zum einen kommt es im Zuge einer rasch wachsenden globalen Interdependenz von Staaten und Volkswirtschaften zu einer *Globalisierung* des Weltmarkts, in welche auch Internationale Organisationen einbezogen sind. In die Globalisierung eingeschlossen sind der volle Produktionszyklus, einschließlich der Forschung und Entwicklung, Bereiche der Vermarktung, wie Handel und Vertrieb, sowie die Finanzmärkte. Zum anderen haben sich institutionell verankerte regionale Wirtschaftszusammenhänge herausgebildet, die als *Regionalisierung* beschrieben werden. So entwickelten sich nach dem Zweiten Weltkrieg drei globale Handelszentren oder Wirtschaftsblöcke, die in ihrer Region eine Freihandelszone vereinbarten: die EG bzw. die Europäische Union, Nordamerika mit dem NAFTA-Abkommen, sowie der asiatisch-pazifische Raum mit den ASEAN-Ländern. Rund die Hälfte des Welthandels

erfolgte innerhalb der drei großen Wirtschaftsregionen und nur etwa ein Viertel zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern. Aus dieser Entwicklung leiteten Forscher die Folgerung ab, dass sich die Wirtschaftsbeziehungen nicht in Form einer allgemeinen Globalisierung, sondern als Regionalisierung bzw. „Triadisierung“ etablieren würden. Die These der *Triadisierung* besagt, dass sich der Handel innerhalb der drei Wirtschaftszentren viel stärker intensivieren werde, als der Handel zwischen den drei Blöcken. Gegenüber diesen drei Zentren bildeten die übrigen Länder der Welt, insbesondere in Afrika, Asien und Lateinamerika eine Peripherie, die auf verschiedene Weise von den Handelszentren abhängig ist.

Vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Aufstiegs von China und anderen sogenannten Schwellenländern muss die These von der Triadisierung heute modifiziert werden. Die Wirtschafts-Landkarte der Welt hat sich neue aufsteigende Mächte verändert. China mit einer Bevölkerung von 1,34 Milliarden ist nicht nur das bevölkerungsreichste Land der Welt und hat daher einen riesigen Absatzmarkt, sondern es hat, auch aufgrund seines hohen Handelsbilanzüberschusses, eine der am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt. Die fünf unter dem Begriff der BRICS-Staaten zusammengefassten Länder Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika, von denen vier sogenannten Schwellenländern angehören, zeigen überdurchschnittliche Wachstumsraten und relativ stabile Wirtschaftsdaten. Sie umfassen 40 Prozent der Weltbevölkerung und haben einen Anteil am weltweiten BIP von 22 Prozent. Obwohl der Begriff der BRICS-Staaten nicht immer klar ist – Russland wird von einigen Kritikern beispielsweise nicht als aufstrebende, sondern eher absteigende Wirtschaftsmacht klassifiziert – haben die fünf Länder 2010 jährliche Treffen vereinbart, um ihre Interessen im globalen Handels- und Wirtschaftssystem besser zu koordinieren. Alle BRICS-Länder nehmen zudem an den Konsultationen der G-20 Länder teil.

Nach Angaben des Internationalen Währungsfond ergaben sich folgende Rankings für die wichtigsten Volkswirtschaften der Welt (Auszug):

Tab. 2.1: Länder der Welt nach Bruttoinlandsprodukt (PPP) 2009

Rang	Land	BIP (PPP) Mio. \$ (2009) (Veränderungen gegenüber Vorjahr in%)
	Welt	69.808.807 (+0,34%)
	Europäische Union	14.793.979 (-2,99%)
1	Vereinigte Staaten (USA)	14.256.275 (-1,28%)
2	China	8.765.240 (+10,03%)
3	Japan	4.159.432 (-4,07%)
4	Indien	3.526.124 (-6,92%)
5	Deutschland	2.806.266 (-3,79%)

Quelle: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/weorept.aspx> (aufgerufen am 15. Juli 2011)

## 2.1.1 Weltmarkt und Handelssystem

Unter dem Begriff der *Globalisierung* wird eine Reihe von weltwirtschaftlichen Entwicklungen zusammengefasst, die den veränderten Charakter der Weltwirtschaft seit dem Ende des Ost-West-Konflikts bezeichnen. Globalisierung meint zunächst einmal die zunehmende weltweite Verflechtung von Handel und Produktion. Dies ist an sich kein neues Phänomen, denn dichtere weltwirtschaftliche Verflechtungen gab es auch in früheren Phasen wirtschaft-

licher Entwicklung. So kam es Ende des 19./Anfang des 20. Jahrhunderts zu einer deutlichen Verdichtung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den europäischen Wirtschafts- und Handelsmächten und ihren Kolonien, eine Phase, die auch als Imperialismus bezeichnet wird. Der gegenwärtig verwendete Begriff der Globalisierung beschreibt ebenfalls eine enge Verflechtung von Ländern über den Weltmarkt, aber es ist aufgrund der Vielschichtigkeit des Begriffs Globalisierung notwendig, zwischen den zugrunde liegenden ökonomischen Entwicklungszusammenhängen einerseits und dem breit und kontrovers geführten Diskurs über die damit verbundenen Auswirkungen andererseits zu unterscheiden. Welche Kriterien gelten als Kennzeichen der Globalisierung und worin besteht die neue Qualität einer globalen Ökonomie? Welche Konsequenzen hat die Verflechtung des Wirtschaftssystems und welche Rolle spielen Internationale Organisationen und andere Akteure in der Globalisierung?

In der Literatur wird der Begriff Globalisierung verwendet, um neuere Tendenzen der Weltwirtschaft zu beschreiben, die in der Zunahme transnationaler Wirtschaftsbeziehungen und einem Zusammenwachsen von Märkten für Güter und Dienstleistungen über die Grenzen einzelner Staaten hinaus bestehen. Indikatoren einer zunehmenden Verflechtung nationaler Volkswirtschaften mit dem Weltmarkt sind zunehmende Handelsverflechtungen, Produktionsverflechtungen und die Internationalisierung der Finanzmärkte. Der Anteil der Weltproduktion, der grenzüberschreitend gehandelt wird, ist von sieben Prozent im Jahr 1950 über 12 Prozent 1973 auf 17 Prozent 1993 gestiegen. In den OECD-Ländern insgesamt wuchs der Anteil des Außenhandels im Durchschnitt von 12,5 im Jahr 1960 auf 18,6 Prozent 1990; in den USA von 4,7 Prozent auf 11,4 Prozent (Krugman 1995; zitiert nach Altvater/Mahnkopf 1996). Das bedeutet, dass der Trend zum grenzüberschreitenden Handel im Zeitverlauf deutlich zugenommen hat, aber keinesfalls alle Länder und Wirtschaftssektoren umfasst.

Die zunehmende Verflechtung nationaler Wirtschaften mit dem Weltmarkt hat seit den 1990er Jahren eine neue Dynamik entfaltet. Die Globalisierung wird vor diesem Hintergrund daher von einigen Autoren als Chance, von anderen aber auch als problematische Entwicklung verstanden. Ansatzpunkt für die Forderung einer politischen Gestaltung ist die Stärkung der internationalen Zivilgesellschaft, um die Weltgesellschaft vor einer ungebremsen Globalisierung zu schützen. Verkürzt wäre es allerdings, argumentativ Nationalstaat und demokratische Legitimierung einerseits und Weltmarkt und ökonomisches Diktat andererseits gegenüberzustellen, denn im Rahmen von Global Governance entwickeln sich neue Foren der Regulierung und politischen Steuerung globaler Prozesse. Bei übertriebenen Szenarien einer vollständigen Globalisierung ist zugleich Skepsis angebracht. Wie der in Indien geborene Ökonom Pankaj Ghemawat meint, liegt der „Globalisierungsgrad“ heute bei höchstens 20 Prozent. Daher könnten nationale Regulierung und Semi-Globalisierung nebeneinander stehen. „Die nationalen Regierungen haben weiterhin die Möglichkeit, mit eigenen Regeln und Politiken möglichen negativen Nebeneffekten der Globalisierung zu begegnen oder andere nationale Prioritäten zu verfolgen.“ (Ghemawat 2011) Noch ist allerdings offen, welche Formen von Global Governance am besten geeignet sind, um eine politisch legitimierte Steuerung der globalen Prozesse zu gewährleisten.

Die Globalisierung mit den Tendenzen einer zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtung, insbesondere im Bereich Handel und Finanzen, ist auf die *Liberalisierung des Welthandels- und Währungssystems* zurückzuführen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde eine neue Welthandels- und Währungsordnung angestrebt, um eine erneute Weltwirtschaftskrise wie im Jahr 1929 zu vermeiden, welche letztlich autoritären und diktatorischen Regimen (Nationalsozialismus; Faschismus) Vorschub geleistet hat. Im *Welthandelssystem* setzte sich

unter amerikanischer Hegemonie bereits frühzeitig der Gedanke des Freihandels durch, der heute als Leitmotiv der Weltwirtschaft gilt, auch wenn in allen Ländern weiterhin ein gewisser Protektionismus zum Schutz eigener Produktionen praktiziert wird. Grundlage der Liberalisierung wurde das 1947 geschlossene Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) mit Sitz in Genf, dessen Ziel im Abbau von Handelshemmnissen sowie der Schlichtung von Handelskonflikten bestand. Das GATT verfolgte im wesentlichen drei Prinzipien: erstens den Grundsatz des Abbaus von Handelshemmnissen, zweitens das Prinzip der Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung, die eine Ungleichbehandlung der Anbieter in verschiedenen Ländern verbietet und drittens den Grundsatz der „Inländerbehandlung“, welcher fordert, dass ausländische Anbieter keinem Wettbewerbsnachteilen gegenüber inländischen Produzenten ausgesetzt werden dürfen. Im April 1994 nahmen die 134 Mitglieder nach siebenjährigen Verhandlungen die Abkommen der so genannten Uruguay-Runde an und beschlossen die Einrichtung einer Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO), die den weltweiten Handel erleichtern soll. Gegenwärtig finden im Rahmen der so genannten „Doha-Runde“ – benannt nach dem Beschluss 2001 in Doha, Katar – weitere Verhandlungen zur Handelsliberalisierung statt. Dabei stehen einerseits Agrarsubventionen in der Landwirtschaft (vor allem in den OECD-Ländern), und zum anderen Industriezölle (vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern) im Mittelpunkt. Die geringen Fortschritte in Vereinbarungen über weitere Liberalisierungen im Rahmen der WTO werden dabei immer mehr überschattet von bilateralen Abkommen zwischen Ländern als Ersatz für die „Doha“-Verhandlungen. Ein international gültiges Handelssystem mit allgemeinen Normen wird dadurch ebenso unterlaufen, wie Versuche, das Handelssystem strukturell umzugestalten. Dabei fordern die Entwicklungs- und Schwellenländer eine bessere Berücksichtigung ihrer Interessen und Bedürfnisse und ein gerechteres Handelssystem („fair trade“). Kritisiert wird von ihnen beispielsweise, dass durch die Agrarsubventionen in den EU-Ländern teilweise grobe Verzerrungen auf dem Weltmarkt entstehen, die die ärmeren Entwicklungsländer benachteiligen. So werden die durch Subventionen preisgünstigeren EU-Produkte in afrikanische Länder exportiert, deren einheimische agrarische Produkte nicht mehr konkurrenzfähig sind. Die gegensätzlichen Interessen zeigen sich gerade im Handel der Industrieländer mit den Entwicklungsländern. Wie Kritiker der Agrarsubventionen in europäischen Ländern monieren, führen diese zu Benachteiligungen der Entwicklungsländer: „Warum fliegt das Huhn nach Kamerun? Weil wir nur noch die besten Teile im Supermarkregal haben und das Hühnerklein exportieren. Und der arme Bauer in Kamerun kann mit seinem ganzen Huhn nicht gegen das subventionierte Hühnerklein konkurrieren. Ist das marktwirtschaftlich, ökologisch, sozial?“ („Warum fliegt das Huhn nach Kamerun?“ Interview mit Bärbel Höhn, in: Der Tagesspiegel, 5. August 2007, S. 5.) Die Doha-Runde ist bis heute nicht abgeschlossen, da die Interessen der Länder so stark voneinander abweichen, dass kein neues Handelsregime vereinbart werden konnte.

Die WTO hat, im Unterschied zum alten GATT-System, den Status einer Internationalen Organisation mit einem erweiterten Aufgabenspektrum. Im Vergleich zur Weltbank oder zum Internationalen Währungsfond (IWF) ist das WTO-Sekretariat mit seinen 650 Mitgliedern personell zwar eher bescheiden ausgestattet, verfügt aber durch seine Entscheidungskompetenz bei der Beseitigung von Handelshemmnissen über ein deutliches Machtpotential. Mit dem eingerichteten „Streitbeilegungsorgan“ (Dispute Settlement Body) sollen Handelskonflikte beigelegt und das Konzept des uneingeschränkten Freihandels international durchgesetzt werden. Umstritten ist dabei in der Öffentlichkeit die Problematik einer möglichen

Aushöhlung ökologischer und sozialer Standards, die besonders von den entwickelten Industrieländern und der Europäischen Union eingefordert werden. Das WTO-Prinzip der Inländerbehandlung untersagt jede Diskriminierung ausländischer Erzeugnisse, auch wenn das Empfängerland nicht mit den menschlichen oder ökologischen Bedingungen der Herstellung einverstanden ist (Beispiel: *Genfood*). Einzige Ausnahme bilden für die WTO Erzeugnisse, die von Gefangenen hergestellt werden. Kriterien wie nachhaltige ökologische Entwicklung oder Einhaltung der Menschenrechte bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen werden hingegen als handelshemmend und rechtswidrig eingestuft. Aufgrund ihrer geschlossenen, nichtöffentlichen Entscheidungsprozesse kritisieren internationale Bürgerrechts- und Basisgruppen die WTO als undemokratische Institution. Sie fordern eine Beteiligung von Bürgern an Konfliktentscheidungen, um der Globalisierung eine soziale und gerechte Dimension abzurufen. Eine „global justice movement“, die sich inzwischen formiert hat, fordert daher eine grundlegende Umgestaltung des Handelssystems.

### **Zum Beispiel Zucker (Problembeispiel)**

„Eigentlich hätte die teure Rübe keine Chance gegen das billige Zuckerrohr. Aber die EU-Zuckermarktordnung und hohe Zölle machen es möglich, dass kaum Rohrzucker nach Europa kommt. Rund 1,6 Milliarden Euro zahlen die Konsumenten jährlich dafür, dass Zuckerbauern und -fabriken garantierte Preise bekommen. Die EU ist durch diese Subventionen zum größten Zuckerexporteur der Welt geworden. Sie beherrscht 40 Prozent des gesamten Marktes.“

Quelle: Der Tagesspiegel, 7.9.2003, S. 24

Im Bereich der *Währungs- und Finanzpolitik* wurden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ebenfalls einschneidende Veränderungen vorgenommen. Mit dem Abkommen von Bretton Woods 1944 strebte die internationale Gemeinschaft an, eine *internationale Währungsordnung* einzurichten, die auf der Anerkennung des Dollars als Leitwährung, festen Wechselkursen und der Einführung eines Goldstandards beruhen sollte. Dieses System wurde allerdings zu Beginn der 1970er Jahre abgelöst durch flexible Wechselkurse mit mehreren Reservewährungen. Der Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse von Bretton Woods im Jahr 1973, der u. a. unter dem Eindruck der Ölkrise sowie der Dollar-Schwäche (als Folge der Finanzierung des Vietnam-Kriegs) erfolgte, legte den Grundstein für eines der wichtigsten Merkmale der Globalisierung – die Internationalisierung der Finanzmärkte, denn durch diese Entscheidung wurde der Handel mit Währungen zur Gewinnerzielung möglich. Der Versuch, eine internationale Währungsordnung einzurichten, wird durch die „Unordnung“ der Finanzmärkte mit ihren periodischen Krisen unterminiert; Beispiele sind die Asien-Krise 1997 und der währungspolitisch nicht korrigierbare Fall des Dollars Anfang der 1990er Jahre. Die Einführung der gemeinsamen europäischen Währung „Euro“ 1999 sollte innerhalb Europas eine größere Verlässlichkeit im Austausch der Mitgliedsländer herstellen und Transaktionskosten verringern. Wie sich in der Euro-Krise 2010/11 jedoch zeigte, machte die Währungsunion die EU nicht unabhängig von globalen Wirtschafts- und Finanzkrisen.

Die Grundmerkmale der zunehmenden Verflechtung der Weltwirtschaft im Zuge der Globalisierung lassen sich wie folgt zusammenfassen: *Erstens* kommt es zu einer zunehmenden *Internationalisierung der Finanzmärkte*. Finanztransaktionen, Kreditnahme bzw. -vergabe und Risikoversicherungen mit Hilfe ausländischer Geschäftspartner haben deutlich zugenommen. Bereits Mitte der 1980er Jahre brachte die britische Politökonomin Susan Strange

(1986) die neuen Tendenzen auf den Begriff: *Casino Capitalism*. Mit der Entwicklung des durch neue Technologien weltweit auf neuer Stufe agierenden Finanzkapitals ist das Geld selbst zur Ware geworden, dessen Einsatz aufgrund einer erhöhten Empfindlichkeit (*volatility*) und Unberechenbarkeit (*uncertainty*) eine neue Phase der kapitalistischen Weltwirtschaft einleite, so Strange. Zehn Jahre später spitzte sie ihre These zu, indem sie schreibt: „Money has indeed gone mad.“ (Strange 1998: 3) Während die Welt zur Zeit des Ost-West-Konflikts durch die Polarisierung zwischen den Supermächten dominiert wurde, hat sich die Situation nach Strange grundlegend gewandelt. Die Abhängigkeit der Volkswirtschaften von globalen Finanzmärkten bildet für sie eine Art „Schicksalsgemeinschaft“ in der globalen Ökonomie. „Now, as 1997 amply showed us, we are all in the same boat. One financial system dominates from Moscow to Manila, from Tokyo to Texas.“ (Strange 1998: 4) Das Problem, das sich vor diesem Hintergrund stellt, besteht darin, dass sich die Ökonomie internationalisiert, während die Politik weitgehend nationalstaatlich verfasst bleibt. Die daraus resultierende Herausforderung für die Menschheit sei, so Strange, ähnlich gravierend wie die ökologische Krise, nur sehr viel unmittelbarer. Globalisiert wird dabei vor allem das von Susan Strange beschriebene Phänomen des „mad money“, d. h. eine erhöhte Anfälligkeit und Unkalkulierbarkeit der Finanzmärkte, die durch Spekulationen und den weltweiten Handel mit Währungen verursacht werden. Strange warnt in ihrer Veröffentlichung „Mad Money“ (1998) zudem vor einer unregelmäßigen, neoliberalen Entwicklung der Globalisierung, die sie neben der ökologischen Problematik als eine zweite große Bedrohung der Menschheit betrachtet. „But though the ecological threats to humanity are certainly the most serious, they are a comparatively long-term threat. Whereas if confidence in the financial system were to collapse, causing credit to shrink and world economy growth to slow to zero, that is a much more immediate threat.“ (Strange 1998: 2)

Ein zweites Merkmal ist die Bedeutung der *neuen Technologien* im Finanz- und Handelsbereich. Weltweite Telefon- und Fax-Verbindungen sowie die Vernetzungen von Kommunikation durch die „dritte Revolution“ im Computersektor haben die Entwicklungen auf den Finanzmärkten und im weltweiten Handel überhaupt erst möglich werden lassen. Sie erleichtern und befördern die Kommunikation in transnationalen Unternehmen und Wirtschaftsprozessen und führen zu immer größeren Verdichtungen des Wirtschaftens. Ohne sie wäre die Globalisierung in der heutigen Form nicht möglich gewesen. Diese Entwicklung hat allerdings auch zu einer immer größeren Unübersichtlichkeit geführt, eines der Probleme in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009/10.

*Drittens* unterliegen die *Produktions- und Handelsstrukturen* einem Wandlungsprozess. Steigende Direktinvestitionen von Firmen im Ausland, die Auslagerung von Produktionszweigen in andere, kostengünstige Länder, sowie verstärkte Rationalisierung, wie die „Verschlankung“ der Produktion („lean production“) und veränderte Qualifikationsanforderungen sind ebenso Kennzeichen neuer Formen der Herstellung von Waren und Dienstleistungen, wie die Dynamik, die durch die Einbeziehung immer mehr Länder in den Weltmarkt entstehen. Durch weltweite Kostenvergleichsmöglichkeiten verschärft sich die Konkurrenz zwischen standortnahen und fernen Zulieferern („global sourcing“); im Interesse einer kostengünstigen Produktion werden Betriebe und Produktionsstätten in Länder verlagert, in denen Arbeitskräfte billiger, Umweltschutzbestimmungen kaum vorhanden und gewerkschaftliche Organisationen und Regulierungen schwächer sind („global outsourcing“). Ein zentraler Aspekt bei der Anlage von Kapital im Ausland ist auch die steuerliche Belastung für die Unternehmen. So sind neue profitable Produktionsanlagen im Grenzgebiet zu den USA in Mexiko entstanden,

in den osteuropäischen Ländern in der EU-Peripherie sowie in Billiglohnländern in Asien. Umstritten ist unter Ökonomen allerdings, in welchem Umfang es tatsächlich zur Bildung „globaler Unternehmen“ (global players) kommt, die ihre Standorte auf mehrere Länder gleichzeitig verteilen. Offenbar bilden Infrastruktur, Kommunikation und lokale Bedingungen eines Landes wesentliche Voraussetzungen für eine tatsächliche globale Ausdehnung der Standorte von Unternehmen. Auch die Frage, wie Länder auf die Prozesse der Globalisierung reagieren, die vor allem von der komparativen politischen Ökonomie untersucht wird, ergibt unterschiedliche Antworten. Studien über den Prozess der Globalisierung zeigen, dass es keinesfalls zu einer global einheitlichen Anpassung der nationalen Ökonomien kommt. Ein Globalisierungsbegriff, der eine allgemeine Tendenz zur Konvergenz nationaler Volkswirtschaften im „Würgegriff“ des Weltmarkts annimmt, wäre daher ebenso zu kurz gegriffen, wie die Annahme einer Gleichverteilung von Lasten der Globalisierung zwischen den Standorten. Länder reagieren auf die Globalisierungstendenzen durchaus unterschiedlich. Daraus ergibt sich, wie Suzanne Berger es formuliert, ein Raum für politische Konzepte und Entscheidungsalternativen: „the space of political vision and choice – and for a diversity of choices – is open and wide“ (Berger/Dore 1996: 25).

Die Veränderungen der Produktionsstrukturen haben darüber hinaus einschneidende Konsequenzen für die *nationalen Arbeitsmärkte*. Dabei verändern sich nicht nur die Qualifikationsanforderungen; auch die Struktur des Arbeitsmarktes, das Lohngefüge und die Zeitregime sind Veränderungen unterworfen (z. B. Flexibilisierung; Informalität; Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse). So wird in der Literatur bezüglich der Beschäftigten beispielsweise auf die Erosion im „Normalarbeitsverhältnis“ und die Veränderungen von Einkommensstrukturen verwiesen. Selbst Geschlechterarrangements, d. h. die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern und die Auswirkungen auf Familien werden in der kritischen Literatur herausgearbeitet (z. B. Young 1998). In den ärmeren Ländern beinhaltet die Ansiedlung von Produktionsstätten oft einen gravierenden Wandel im Geschlechterverhältnis, da Frauen als billige Arbeitskräfte rekrutiert werden und ihre Erwerbsarbeit eine andere Stellung im Familienverband einnehmen. Aber auch in den entwickelten Ländern verändert sich das Familienernährermodell indem die Löhne der Männer in den neuen Informationsindustrien oft niedriger sind, als in traditionellen Industriebereichen und sie damit nicht mehr zum Unterhalt von Frauen und Kindern ausreichen. Nur für eine kleine Schicht von hoch qualifizierten Frauen bedeute die Globalisierung, so Young, einen Gewinn. Zudem werden die Sphären von Privatheit und Öffentlichkeit, Produktion und Reproduktion durch die neuen Technologien verändert. Arbeitsplatz und Haushalt sind nicht mehr strikt getrennt. Neue Formen von Heimarbeit greifen um sich und die Rekrutierung von jungen weiblichen Arbeitskräften bedingt teilweise, dass diese ihre Kinder in den Arbeitsalltag einbeziehen. Young geht davon aus, dass die Globalisierung die ohnehin schon vorhandenen Ungleichheiten *zwischen* Frauen weltweit noch vertiefen wird.

Vom Standpunkt der Internationalen Beziehungen betrachtet hat die Globalisierung die Unterschiede zwischen den Ländern nicht eingeengt. Vielmehr hat sich die Kluft zwischen den reicheren und ärmeren Ländern der Welt in diesem Prozess vielfach vertieft; aber auch innerhalb der Länder tun sich *neue soziale Differenzierungen* auf, wie das Beispiel der Geschlechterverhältnisse zeigt. Eine weitere Folge der Globalisierung sind transnationale *Migrationsbewegungen*. So hat sich die Zahl der Migranten, die meist neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Ausland suchen, allein zwischen 1975 und 2000 verdreifacht (von 85 Millionen 1975, auf 175 Millionen im Jahr 2000) (Vgl. Uchatius 2004: 17). Die engere Verflech-

tung von Finanz- und Wirtschaftssystemen spiegelt sich selbst in der Architektur der Städte. Neue *global cities* entstehen, d. h. Weltstädte, die zu Finanzzentren und Produktionsstätten spezialisierter Dienstleistungen sowie zu transnationalen Marktplätzen auf Basis einer neu entstandenen städtischen Hierarchie im Weltmaßstab aufsteigen. Die Soziologin Saskia Sassen argumentiert, dass *global cities* nicht nur die internationalen Kapital- und Finanzströme lenken, sondern auch eine Anziehungskraft auf internationale Migrationsbewegungen ausüben. Neben den tertiären „Zitadellen“ des Finanzkapitals bilden sich typische „Gettos“, bzw. arme Stadtteile, in denen sich entsprechend billige Arbeitskräfte für die neuen Dienstleistungen ansiedeln. Die Folgekosten, die im Zuge der Anpassung an die veränderten Weltmarktbedingungen entstehen, wie erhöhte Sozialausgaben, Arbeitslosigkeit, ökologische und infrastrukturelle Versorgung etc., müssten dabei von den jeweiligen Staaten getragen werden, so Sassen. Diese Entwicklung verdeutlicht das zentrale Problem der Globalisierung: Während sich die Ökonomie international vernetzt, bleibt die Politik vorwiegend national organisiert.

Über das Verhältnis von Markt und Politik und die Gestaltungsmöglichkeiten der Globalisierung liegen in der Literatur kontroverse Einschätzungen vor. Kernstreitpunkt ist in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit die Globalisierung die *Möglichkeit politischer Handlungsfähigkeit* einschränkt. Wie bereits Susan Strange zeigt, sind wirtschaftliche und politische Entwicklungen durch die Globalisierung nicht mehr an die Grenzen des Nationalstaates gebunden (Strange 1995). Als transnationale Prozesse sind sie aber schwerer steuerbar. Daher ist zu fragen, ob durch die zunehmende Bedeutung von weltweiten Wirtschaftsbeziehungen das „Ende von Politik“, die sich derzeit primär im nationalstaatlichen Rahmen formiert, eingeleitet wird, oder ob lediglich eine neue Stufe transnationaler Politik eingeleitet wird. Oder ist Globalisierung eine „große Ausrede“, auf eine gestaltende, sozial ausgleichende und gerechte Politik zu verzichten? Bezeichnet Globalisierung einen Prozess, der zur weltweiten Globalität („global village“) führt, oder wird der Begriff als neue Ideologie verwandt, um die Vertiefung weltweiter Ungleichheiten durch einen „Globalismus“ zu überdecken?

Eine Folge der Globalisierung ist die zunehmende Mobilisierung von *Protestbewegungen*, die international vernetzt und über Internet-Foren und soziale Netzwerke verbunden, gegen die großen Internationalen Organisationen und die Auswirkungen der Globalisierung protestieren (vgl. Della Porta 2007). Zu den globalisierungskritischen Netzwerken gehört beispielsweise die im Jahr 1997 in Frankreich gegründete internationale NGO Attac, die inzwischen in vielen Ländern, so auch in Deutschland, über Mitgliederorganisationen verfügt, sowie eine aus verschiedenen Gruppen gebildete Dachorganisation „*Global Justice Movement*“.<sup>2</sup> Nach eigenen Angaben hatte Attac allein in Deutschland 2010 insgesamt 22 402 Einzelmitglieder und 160 Mitgliedsorganisationen und einen Jahresetat von 1,3 Millionen Euro. Der Forderungskatalog von Attac umfasst ein breites Spektrum, neben der Kritik an der Globalisierung auch Kampagnen gegen Privatisierung, Klimapolitik und Anti-Kriegsthemen. Kernforderung ist die Besteuerung von Finanztransaktionen.<sup>3</sup>

Während der WTO-Konferenz in Seattle im Dezember 1999 kam es erstmals zu massiven Globalisierungsprotesten von nichtstaatlichen Organisationen. Veranstaltungsbeobachter berichteten: „Mehr als 1200 Organisationen aus 85 Ländern fordern, die Rechtssprechbefugnisse der WTO nicht auf neue Bereiche auszudehnen und die laufenden Verhandlungen so lange einzufrieren, bis Arbeitsergebnisse und Funktionsweise der Organisation untersucht

<sup>2</sup> Vgl. [www.globaljusticemovement.org](http://www.globaljusticemovement.org) (aufgerufen am 09. Juni 2011).

<sup>3</sup> <http://www.attac.de> (aufgerufen am 22. Juli 2011).



und offen gelegt sind – und zwar unter gleichberechtigter Beteiligung der Bürger.“ (George 1999). Streitpunkte bildeten beispielsweise die Einhaltung von sozialen Normen (Bekämpfung der Kinderarbeit, z. B. durch Handelssanktionen) und ökologischen Normen (z. B. Verhinderung des Raubbaus an Tropenwäldern), für die sich verschiedene Aktivisten einsetzten, sowie eine Mitsprache in den Internationalen Organisationen. Im globalisierungskritischen Milieu regt sich dabei auch Widerspruch gegen die großen Internationalen Organisationen, wie die Vereinten Nationen, da ihre auf dem Souveränitätsprinzip von Mitgliedstaaten basierende Organisationsstruktur und ihre dadurch oft schwerfälligen Verhandlungsstrukturen als ineffektiv beurteilt werden. Befürwortet werden demgegenüber basisorientierte, dezentrale Bewegungen „von unten“, in denen Bürger und Experten problemorientiert arbeiten.

Der an der London School of Economics lehrende Philosoph David Held, der die Globalisierung im Kontext eines *demokratietheoretischen Ansatzes* analysiert, betrachtet sie trotz der negativen Dimensionen auch als Entwicklungschance (Held 2007). Dazu müsse die Globalisierung auf den Weg des Völkerrechts zurückgeführt werden, um so eine neue, auf den Prinzipien des Rechts, der Demokratie und der Gerechtigkeit basierende multilaterale Weltordnung zu begründen. Das bedeutet beispielsweise, dass die wohlhabenden OECD-Länder Subventionen in der Agrarpolitik abbauen müssten, um Entwicklungsländern faire Chancen im Welthandel zu geben. Kritik übt Held auch an der hegemonialen Rolle der Vereinigten Staaten, die sich aufgrund einer „kurzsichtigen Sicherheitsstrategie“ auf eine unilaterale und präventive Kriegsführung stützen würden und so das Völkerrecht ausgehöhlt haben. Gestaltung der Globalisierung bedeute vor allem eine Stärkung der internationalen Organisationen, um die Staaten zu koordiniertem Handeln zu veranlassen. Allerdings erfülle die UNO ihre weltpolitische Aufgabe nicht vollständig, weshalb Held für einen neuen Weltvertragsentwurf („global covenant“) eintritt, der auf globaler sozialer Demokratie beruht und den menschenrechtlichen Gedanken universalisiert. Der Institutionalisierungsprozess globaler Steuerung sollte dabei auf den Prinzipien der Gleichberechtigung basieren.

Im Kontext der zunehmenden Verflechtungen der Weltwirtschaft ist die Frage der ungleichen Verteilung von Lebenschancen und Ressourcen ein vordringliches politisches Problem. Vorliegende Untersuchungen zeigen, dass die Globalisierung zu neuen Prozessen der Inklusion und Exklusion in den Gesellschaften führt und die Gefahr einer „Gesellschaftsspaltung“ beinhaltet. Globalität als Ziel wird es unter diesen Voraussetzungen kaum geben. Das Bild des „global village“ spiegelt daher nicht die Realität der Weltpolitik wider. Zutreffender ist es, von fragmentierter Globalität, d. h. einer fortschreitenden weltweiten Ungleichheit bei gleichzeitig zunehmender wechselseitiger Abhängigkeit auszugehen.

### Literatur

Altvater, Elmar/Birgit Mahnkopf: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1996 (7. Auflage 2007)

Altvater, Elmar/Noam Chomsky (Hg.): Der Sound des Sachzwangs. Der Globalisierungs-Reader, hrsg. von Blätter für deutsche und internationale Politik, Berlin 2006

Atlas der Globalisierung. Die neuen Daten und Fakten zur Lage der Welt, hrsg. von „Le Monde Diplomatique“, dt. Ausgabe Berlin 2009

Berger, Suzanne/Ronald Dore (Hg.): National Diversity and Global Capitalism, Ithaca/London <sup>2</sup>1996

Della Porta, Donatella: The Global Justice Movement: Cross-national And Transnational Perspectives, New York: Paradigm 2007

- George, Susan: „WTO-Konferenz von Seattle. Liberalismus versus Freiheit“, *Le Monde Diplomatique*, (dt. Ausgabe) November 1999, S. 5
- Ghemawat, Pankaj: „Mythos und Realität der Globalisierung“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.07.2011, S. 10
- Held, David: *Soziale Demokratie im globalen Zeitalter*, Frankfurt a. M. 2007 (engl. *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*)
- Kyngne, James: *China. Aufstieg einer hungrigen Nation*, Hamburg 2006
- Mayer, Margit: „Global Cities“, in: Ulrich Albrecht/Helmut Volger (Hg.): *Lexikon der internationalen Politik*, München/Wien 1997, S. 185f.
- Narr, Wolf-Dieter/Alexander Schubert: *Weltökonomie. Die Misere der Politik*, Frankfurt a. M. 1994
- Sassen, Saskia: *The Global City*. New York, London, Tokyo, Princeton 1991
- Sassen, Saskia: *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York 1996
- Strange, Susan: *Casino Capitalism*, Manchester 1986
- Strange, Susan: „The Limits of Politics“, in: *Government and Opposition*, Nr. 3/1995, S. 291–311
- Strange, Susan: *Mad Money*, Ann Arbor, MI 1998
- Uchatius, Wolfgang: „Das globalisierte Dienstmädchen“, in: *Die Zeit*, Nr. 35, 19. August 2004, S. 17–19
- Young, Brigitte: „Genderregime und Staat in der globalen Netzwerkökonomie“, in: *Globalisierung und Gender*, Prokla 111, 28. Jg. 1998, S. 175–198

### 2.1.2 Weltwirtschaft und Weltarmut: Probleme der Entwicklungspolitik

Unter *Entwicklungspolitik* versteht man in der Regel ein Bündel von Maßnahmen, die „von Entwicklungsländern und Industrieländern eingesetzt und ergriffen werden, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern, d. h. die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu verbessern.“ (Nohlen 2002: 235) Hierzu zählt nicht nur die humanitäre Hilfe zur Linderung von Not, um das unmittelbare Überleben zu sichern, wie z. B. bei Hungerkatastrophen in Folge von Dürre, Flucht und Bürgerkriegen, sondern auch die auf langfristige Veränderungen angelegte Unterstützung zur Verbesserung von Lebenschancen durch *Entwicklungszusammenarbeit*. Diese beinhaltet nicht-kommerzielle Transferleistungen mit dem Ziel der Verbesserung der politischen, sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den Partnerländern. Sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Organisationen, wie z. B. Kirchen oder internationale NGOs, können daran beteiligt sein. Als internationales Politikfeld nimmt die Entwicklungspolitik in internationalen Organisationen, und hier vor allem in den Vereinten Nationen mit ihren Unterabteilungen und Sonderorganisationen, eine zentrale Stellung ein.

Bei ihrer Entwicklungszusammenarbeit verfolgen die Vereinten Nationen das Konzept von „*Good Governance*“, d. h. es soll nicht nur humanitäre und wirtschaftliche Hilfe geleistet, sondern der Aufbau guter Regierungsführung unterstützt werden. Dieses Konzept liegt auch dem Cotonou-Abkommen (2000) zugrunde, das die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union mit Entwicklungsländern regelt. Alle fünf Jahre soll hier über einen Zeitraum von 20 Jahren über den Fortschritt im Bereich einer guten Regierungsführung in den Entwicklungsländern berichtet werden. Dabei legt die EU Wert darauf, dass nicht nur die Regierungen

der Entwicklungsländer, sondern auch NGOs vor Ort in die Entwicklungszusammenarbeit einbezogen sind. Dieser Grundsatz findet nicht nur deshalb Anwendung, weil die Effizienz der Mittelvergabe an politische Eliten als problematisch angesehen wurde, sondern auch weil es in vielen Entwicklungsländern an funktionierenden staatlichen Strukturen mangelt.

In den Internationalen Organisationen wird Entwicklungszusammenarbeit heute als eine Politik verstanden, die zur zivilen Krisenprävention beitragen kann. Kriegerische Konflikte und der Zerfall von Staaten, steigender Migrationsdruck aufgrund von Klimaveränderungen, Korruption und Ausbeutung sowie die Ausbreitung von schwer einzudämmenden Krankheiten, wie AIDS und Malaria, sind nur einige Charakteristika, die die nach wie vor problematische Situation der Entwicklungsländer prägen. In der neueren Literatur wird daher dem Phänomen der zerfallenden bzw. versagenden post-kolonialen Staaten (*failing states* und *failed states*) besondere Aufmerksamkeit gewidmet, denn ohne leistungsfähige staatliche Institutionen wird langfristig auch Entwicklungspolitik erfolglos bleiben.

Aufgrund geopolitischer, historischer und regionaler Entwicklungen bestehen global gesehen große Unterschiede in der Verteilung von Wohlstand und Wohlergehen der Weltbevölkerung. Während der 55. UN-Generalversammlung im September 2000 („Millenniums-Gipfel“) veröffentlichten die *Vereinten Nationen* einen erschreckenden Bericht zur Weltarmut: Zu diesem Zeitpunkt lebten über eine Milliarde Menschen in absoluter Armut. Damit musste jeder fünfte Mensch auf der Welt mit weniger als einem Dollar am Tag auskommen. Vor diesem Hintergrund verabschiedeten die Staaten der Vereinten Nationen eine *Millenniumserklärung* mit dem Ziel, Armut und Unterentwicklung zu verringern. Aber zehn Jahre später stellte der Bericht zu den Millenniumszielen 2010 fest, dass die Armutsquote zwischen 1990 und 2005 zwar von 46 auf 27 Prozent gesunken sei, aber immer noch 1,4 Milliarden Menschen in absoluter Armut lebten. 42 Millionen Menschen seien durch Konflikte und Vertreibungen auf der Flucht, vier Fünftel davon in den Entwicklungsländern. Die Zahl der Unterernährten steige weiter und ein Viertel aller Kinder weltweit seien unterernährt. Schleppende Fortschritte seien im Bereich der Gleichstellung von Frauen zu verzeichnen, einem Kernbereich der Entwicklungspolitik. Der Bericht gibt auch an, dass über eine Milliarde Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben und mehr als zwei Milliarden keine Möglichkeit, sanitäre Anlagen zu nutzen. Zugleich sind die Chancen, sich an gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Prozessen zu beteiligen für diese Menschen besonders gering. Zwar seien, so der Bericht, einige Fortschritte in der Bekämpfung von AIDS und Malaria zu verzeichnen, doch „unerfüllte Zusagen, unzureichende Ressourcen, mangelnde Zielorientierung und Rechenschaftslegung sowie ungenügender Einsatz für eine nachhaltige Entwicklung haben vielfach zu Rückschlägen geführt. Einige davon wurden durch die weltweite Nahrungsmittel-, Wirtschafts- und Finanzkrise noch verschlimmert.“<sup>4</sup> Dabei ist Afrika der Kontinent mit den meisten Entwicklungsländern, gefolgt von Asien und Ozeanien.

Die von den Vereinten Nationen verabschiedete Millenniumserklärung (2000) enthält einen Katalog grundsätzlicher, verpflichtender Zielsetzungen für alle UN-Mitgliedsstaaten.<sup>5</sup> Bis 2015 wurden acht *Millenniumsziele* gesteckt:

1. Armut und Hunger: Die Zahl der Menschen, die an Hunger leiden, und die Zahl der Menschen, die von weniger als einem US-Dollar am Tag leben, soll halbiert werden.

<sup>4</sup> [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Millenniums\\_Entwicklungsziele\\_Bericht\\_2010.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Millenniums_Entwicklungsziele_Bericht_2010.pdf) (aufgerufen am 17.07. 2011).

<sup>5</sup> <http://www.un.org/millenniumgoals/> (aufgerufen am 08.06.2011).

2. Bildung: Alle Kinder auf der Welt sollen die Möglichkeit haben, eine Grundschule zu besuchen.
3. Geschlechtergerechtigkeit: Das Geschlechtergefälle zwischen Jungen und Mädchen auf Grund- und Sekundarschulen soll ausgeglichen werden.
4. Kindersterblichkeit: Die Anzahl der Kinder, die vor ihrem 5. Lebensjahr sterben, soll um zwei Drittel gesenkt werden.
5. Müttersterblichkeit: Die Müttersterblichkeit soll um 3/4 gesenkt werden.
6. Krankheiten: Die Ausbreitung von HIV, Malaria und anderen schweren Erkrankungen soll gestoppt und allmählich umgekehrt werden.
7. Nachhaltigkeit: Der Verlust von Umweltressourcen soll umgekehrt werden, die Anzahl der Menschen, die keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen haben, halbiert werden. Die Lebensbedingungen von 100 Millionen SlumbewohnerInnen sollen deutlich verbessert werden.
8. Aufbau einer Entwicklungspartnerschaft: Unter anderem soll ein diskriminierungsfreies Handels- und Finanzsystem eingerichtet werden und gute Regierungsführung durchgesetzt werden.

Vor allem der Bekämpfung extremer Armut, die nicht mehr nur allein als Einkommensarmut verstanden wurde, sondern umfassender als Mangel an Chancen und Möglichkeiten, wurde höchste Priorität gegeben. Doch auch zehn Jahre später sind Armut und Unterentwicklung noch immer gravierend. Erschwert hat sich die Problemlagen zudem aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09, die dazu geführt hat, dass sich die Millenniumsziele nur sehr schwer umsetzen lassen. Ein weiteres Problem, das die Entwicklungsperspektiven der Länder einschränkt, ist die Ausbreitung von HIV/AIDS. Wie der UN-Entwicklungsbericht 2008 feststellt, leben 22 Millionen HIV-positive Menschen, d. h. 67 Prozent aller Menschen mit HIV/AIDS in Sub-Sahara-Afrika. Hier hat sich durch die Immunschwäche die Lebenserwartung um mehr als zehn Jahre verkürzt.<sup>6</sup>

Die steigende Bedürftigkeit und Abhängigkeit der ärmsten Länder ist von den Vereinten Nationen auf ihren Konferenzen wiederholt thematisiert worden. Seit 1970 koordiniert das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) die Programme und Aktivitäten der VN. Nach ihren Angaben hat sich die Kluft zwischen dem reichsten und dem ärmsten Fünftel der Weltbevölkerung in den letzten 30 Jahren verdoppelt. Während des UN-Gipfels in Rio de Janeiro 1993 erklärten die Industrieländer als Ziel, 0,7 Prozent des jeweiligen Bruttosozialprodukts (BSP) für die Entwicklungshilfe ausgeben zu wollen. Dennoch sind die öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungshilfe kontinuierlich gesunken, trotz gegenteiliger Versicherungen von Politikern. Statt der avisierten 0,7 Prozent beträgt sie im Durchschnitt 0,4 Prozent am BSP der OECD-Länder. Sie ist am höchsten in Norwegen mit 1 Prozent und am niedrigsten in den USA mit rund 0,1 Prozent (Deutschland 0,3 Prozent). Der geringe Anteil der Entwicklungshilfe ist allerdings nur ein Problem der weltweiten Bemühungen, Armut abzubauen. Viele Länder und Hilfsorganisationen sehen vielmehr die Notwendigkeit, *Good Governance* zu unterstützen und damit einen Kapazitätsaufbau politischer und sozialer Infrastruktur zu unterstützen als vordringlich an. Von einigen marktkritischen Theoretikern wird inzwischen die Entwicklungshilfe auch völlig abgelehnt, da sie die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den Industrieländern vertieft statt sie abzubauen.

---

<sup>6</sup> [http://www.unaids.org:80/en/media/unaids/contentassets/dataimport/pub/globalreport/2008/jc1511\\_gr08\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://www.unaids.org:80/en/media/unaids/contentassets/dataimport/pub/globalreport/2008/jc1511_gr08_executive_summary_en.pdf) (aufgerufen am 18.07. 2011).

Die *Entwicklungsländer* sind in wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Hinsicht keine einheitliche Staatengruppe. Oft werden sie in Bezug auf wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale und/oder kulturelle „Rückstände“ im Vergleich zu den entwickelten Industrieländern definiert, unterscheiden sich jedoch erheblich voneinander. Der Begriff „Dritte Welt“ umfasste ursprünglich die rund 130, meist in der südlichen Hemisphäre gelegenen blockfreien Entwicklungsländer, aber seit es keine „zweite Welt“ (Sowjetunion bzw. Ostblock) mehr gibt, und sich die „Dritte Welt“ immer mehr ausdifferenziert hat, ist der Begriff analytisch immer weniger aussagekräftig. Eine andere in der entwicklungspolitischen Diskussion übliche Unterscheidung differenziert Länder des „Nordens“ und Länder des „Südens“ und hebt damit auf postkoloniale Abhängigkeiten ab. Die ärmsten Länder mit hoher Armut und rückläufiger wirtschaftlicher Entwicklung werden als „least developed countries“, oder „vierte Welt“ bezeichnet. Zu dieser Gruppe gehören etwa 40 Länder der Welt. Als „newly industrialized“ oder „Schwellenländer“ werden dagegen Länder wie Brasilien, China oder Singapur bezeichnet, die zwar Entwicklungsprobleme haben, aber zugleich steigenden Export und hohe Wachstumsraten aufweisen. Für empirische Untersuchungen und die Analyse von entwicklungspolitischen Strategien ist es sinnvoll, Typen von Entwicklungsländern zu unterscheiden.

Eine Übersicht über die Länder nach rein wirtschaftlichen Kriterien bietet der jährlich erscheinende „Weltentwicklungsbericht“ der Weltbank, der eine Klassifizierung der Länder auf Basis der Angaben für das Bruttosozialprodukt/pro Kopf vornimmt.<sup>7</sup>

Die reichsten Staaten der Welt liegen nahezu alle im industrialisierten Norden, während die ärmsten Staaten vor allem in der südlichen Hemisphäre zu finden sind, wobei Afrika der Kontinent mit der größten Konzentration armer Staaten ist.

Makroökonomische Wirtschaftsdaten ermöglichen eine erste, allgemeine Klassifizierung der Länder der Welt. Um ein genaueres Bild über die *soziale Lage der Bevölkerung* zu erhalten, welches gerade für die Entwicklungspolitik wichtig ist, wird in der entwicklungspolitischen Analyse heute auf weitere Indikatoren und Sozialdaten zurückgegriffen. Für ihren jährlich veröffentlichten Bericht über die menschliche Entwicklung „Human Development Report“ haben die Vereinten Nationen den „Human Development Index“ (HDI) entwickelt, um die soziale Verfügbarkeit von gemeinschaftlichen Gütern für einen angemessenen Lebensstandard messbar zu machen. Der HDI beinhaltet neben der realen Kaufkraft pro Kopf auch Angaben über die Lebenserwartung bei der Geburt, die Alphabetisierungsquote bei Erwachsenen und die durchschnittliche Dauer des Schulbesuchs. Nach der Definition des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen soll der HDI angeben, inwieweit Menschen die Möglichkeit haben, ein langes, gesundes Leben zu führen, Bildung zu erhalten und Zugang zu haben zu Arbeit, Einkommen und weiteren wichtigen Faktoren, die einen menschenwürdigen Lebensstandard bedingen. Darüber hinaus versucht der „Gender Development Index“ (GDI), soziale Ungleichheiten zu erfassen, die auf der Geschlechterzugehörigkeit beruhen.<sup>8</sup> Aus der Perspektive der Entwicklungsländer lässt er sich allerdings auch als „Deprivationsindex“ bezeichnen, da er zum Ausdruck bringt, wie groß im internationalen Vergleich die Abweichung eines Landes von einem Maximalwert 1 ist.

<sup>7</sup> Vgl. <http://www.econ.worldbank.org> (aufgerufen am 02.02.2011).

<sup>8</sup> Vgl. zum „Human Development Report“ den „Bericht über die menschliche Entwicklung 2010“ <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/de/> (aufgerufen am 08.06.2011).

Tab. 2.2: Die 20 reichsten Staaten (Atlas Methode)

Rang	Land	Bruttonational-Einkommen pro Kopf in US-\$ 2009 Atlas Methode
1	Monaco	203.900 <sup>a</sup>
2	Liechtenstein	113.210 <sup>a</sup>
3	Norwegen	84.640
4	Luxemburg	76.710
5	Kanalinseln	68.610 <sup>a</sup>
6	Katar	... <sup>a</sup>
7	Bermuda	... <sup>a</sup>
8	Schweiz	65.430
9	Dänemark	59.060
10	Kuwait	43.930 <sup>a</sup>
11	Isle of Man	49.310 <sup>a</sup>
12	San Marino	50.670 <sup>a</sup>
13	Ver. Arab. Emirate	... <sup>a</sup>
14	Schweden	48.840
15	Niederlande	48.460
16	Cayman Inseln	... <sup>a</sup>
17	Österreich	46.450
18	Vereinigte Staaten	46.360
19	Finnland	45.940
20	Macao SAR, China	35.360 <sup>a</sup>

Quelle: Weltbank 15. Dez. 2010 (World Development Indicators database); a. Daten aus 2009 nicht vorhanden, Ranking geschätzt

Tab. 2.3: Die 20 ärmsten Staaten (Atlas Methode)

Rang	Land	Bruttonational-Einkommen pro Kopf in US-\$ 2009 Atlas Methode
1	Burundi	150
2	Liberia	160
3	Dem. Rep. Kongo	160
4	Malawi	280
5	Eritrea	270 <sup>a</sup>
6	Afghanistan	310 <sup>a</sup>
7	Äthiopien	330
8	Sierra Leone	340
9	Niger	340
10	Guinea	370
11	Madagaskar	420 <sup>a</sup>
12	Togo	440
13	Nepal	440
14	Mosambik	440
15	Gambia	440
16	Zentralafrik. Republik	450
17	Uganda	460
18	Ruanda	460
19	Tansania	500 <sup>g</sup>
20	Guinea-Bissau	510

Quelle: Weltbank 15. Dez. 2010 (World Development Indicators database); a. Daten aus 2009 nicht vorhanden, Ranking geschätzt g. Nur Festland

Über die *Ursachen* von Unterentwicklung liegen verschiedene theoretische Annahmen vor. Dementsprechend sind aus diesen Theorien unterschiedliche *Strategien* zur Überwindung der Entwicklungsprobleme abgeleitet worden. Die wichtigsten sind:

1. *Modernisierungs- und Industrialisierungsstrategien*: Sie basieren auf Modernisierungstheorien, die einen Gegensatz zwischen modernen (dynamischen) und traditionellen (statistischen) Gesellschaften hypostasieren (Vertreter z. B. Dankwart Rostow; Samuel Huntington). Modernisierungstheorien waren zunächst an einem klassischen Wachstumsbegriff orientiert, der eine rasche Entwicklung der industriellen Basis als Voraussetzung von Modernisierung und Fortschritt betrachtete. Armut und Unterentwicklung wurden als Entwicklungsrückstand im Vergleich zu den Industrieländern verstanden und damit auf endogene Ursachen, wie Korruption und Misswirtschaft in den Ländern, zurückgeführt. Zur Überwindung des Entwicklungsrückstands empfahl die Modernisierungstheorie eine Nachahmung des Entwicklungsweges der westlichen Industrieländer. Entwicklungshilfe sollte den Aufbau moderner Industrien befördern und dafür Kapital und „know how“ zur Verfügung stellen, um dann durch den „trickle-down-effect“ zur allgemeinen Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung beizutragen. Diese Form der Entwicklungsstrategie erwies sich allerdings nur für wenige Länder als zielführend. Als Erfolgsbeispiele können die kleinen asiatischen „Tigerstaaten“ (Singapur, Hongkong, Taiwan, Südkorea) gelten. Deren wirtschaftlicher Aufschwung fand allerdings unter den Bedingungen von autoritären politischen Regimen statt, eine Rahmenbedingung, deren Nachahmung als allgemeine politische Strategie inzwischen, vor allem in den westlichen Ländern, als problematisch gilt. Dagegen zeigt die prekäre Entwicklung vor allem in Afrika, aber auch in Teilen Süd- und Mittelamerikas, dass die universelle Anwendbarkeit der klassischen Modernisierungsstrategie wenig Erfolg versprechend ist. Bereits Ende der 1960er Jahre wurde von Experten und der Weltbank ein Scheitern des Konzepts „Entwicklung durch Wachstum“ bilanziert, welches auf der Industrialisierungsstrategie aufbaute. Die Entwicklungspolitik ist heute von diesen linearen Wachstums- und Industrialisierungsstrategien abgerückt.

2. *Dependenz-Theorien und „Neokolonialismus“*: Als Ursache von Entwicklungsrückstand wird in den Dependenztheorien die strukturelle Abhängigkeit der Länder des Südens vom kapitalistischen Weltmarkt angegeben. Die Hauptursachen von Entwicklungsproblemen liegen damit nicht in den Ländern selbst, sondern in einem ungerechten Welthandels- und Wirtschaftssystem (exogene Ursachen). Die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung (Zentrum-Peripherie) hat nach dieser Auffassung zum Entwicklungsrückstand und zur Bevormundung der Entwicklungsländer geführt, und die Unterentwicklung kann nur durch eine grundlegende Veränderung des Weltwirtschaftssystems, mittelfristig durch eine eigeninteressengeleitete („autozentrische“) Entwicklung überwunden werden (Vertreter z. B. Johan Galtung; Hartmut Elsenhans; Dieter Senghaas). Der in der Literatur verwendete neuere Begriff des „Neokolonialismus“ beschreibt die Bestrebungen von Unternehmen und Regierungen der wohlhabenden Industrieländer, Kontrolle über die Ressourcen und die Finanz- und Warenmärkte ärmerer Länder zum eigenen Vorteil zu sichern. Vor allem die für Handelsbeziehungen zuständige Welthandelsorganisation WTO, der Internationale Währungsfond IWF und die für Kreditvergabe zuständige Weltbank geraten hier in die Kritik (vgl. z. B. Chomsky). Die Vorwürfe an IWF und Weltbank beziehen sich auf die Behauptung, dass Länder von diesen Organisationen dazu gezwungen würden, Maßnahmen zu ergreifen, die vor allem den Interessen der reichen Staaten entsprechen, aber wenig Rücksicht auf die Entwicklung der

betroffenen Länder nehmen – oft mit dem Ergebnis, dass die Armut der Bevölkerung sogar noch zunimmt. Darüber hinaus würden international agierende Firmen die niedrigen Löhne und Sozialstandards ausnutzen und häufig auch großen ökologischen Schaden anrichten; als Beispiele gelten die einseitig profitorientierte Erdölförderung in Nigeria, die rücksichtslose Abholzung von tropischen Wäldern um Edelhölzer zu gewinnen, die rasante Förderung von Bodenschätzen ohne Rücksicht auf menschliche Sicherheit oder die Lagerung von Giftmüll in armen Ländern des Südens. Der „Neokolonialismus“ bedeutet, dass die Entwicklungsländer als Reservoir für billige Arbeitskräfte und Rohmaterialien benutzt werden, während gleichzeitig eine nachhaltige Entwicklung und der Zugang zu modernen Technologien und Produktionsmethoden verhindert werden. Nur weit reichende strukturelle Veränderungen und letztlich die Ablösung des Profit orientierten kapitalistischen Wirtschaftssystems könnten die Entwicklungsprobleme beseitigen.

3. *Grundbedürfnisstrategie*: Kritik an überkommenen Wachstumsvorstellungen und am Fortschrittsbegriff der Industrieländer hat in den entwicklungspolitischen Institutionen wie der Weltbank bereits in den 1970er Jahren einen Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik eingeleitet. Die Annahme war, dass eine Befriedigung von Grundbedürfnissen schließlich auch Wachstum zur Folge habe würde. Mit der Grundbedürfnisstrategie sollte zunächst die Sicherung des Überlebens im Vordergrund stehen, d. h. eine an materiellen Grundbedürfnissen („basic needs“) orientierte Unterstützung, die neben physischem Überleben ein Mindestmaß an ärztlicher und sozialer Versorgung sicherstellt, sowie in einem zweiten Schritt immaterielle, qualitative Bedürfnisse wie Bildung, Arbeit und kulturelle Selbstbestimmung befriedigt. Die Grundbedürfnisstrategie, die sich in den 1980er Jahren als Entwicklungskonzept zunehmend durchsetzte, wurde beispielsweise von der Weltbank in verschiedenen Aktionsprogrammen, wie „Nahrung für alle“ (Welternährungsprogramm), „Gesundheit für alle“ (WHO) und „Bildung für alle“ (UNESCO) in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt. Sie ist vor allem an die ärmsten Länder bzw. Bevölkerungsgruppen gerichtet.

4. *Neues Leitbild – nachhaltige und zukunftssichernde Entwicklung*: Angesichts der immer noch prekären Situation in den ärmsten Ländern der Welt setzte sich in der Entwicklungspolitik der Internationalen Organisationen sowie unter dem Druck von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) ein neues Leitbild durch, das dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung („sustainable development“) und Zukunftssicherung folgt. Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung wurde erstmalig während der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 vorgestellt. Entwicklung bedeutet demnach eine effiziente Nutzung vorhandener lokaler Potentiale unter Erhaltung des ökologischen Systems zur Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse. Durch eine *nachhaltige Entwicklungspolitik* soll die Bevölkerung in den Entwicklungsländern in die Lage versetzt werden, eigenständig die eigenen Lebensbedingungen zu verbessern, ohne sich an Standards in anderen Ländern zu messen; Projekte sollen dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe folgen und ökonomische und ökologische Aspekte in Einklang gebracht werden. Ein Beispiel solcher Konzepte bieten Vorschläge zur nachhaltigen Nutzung der Regenwälder: Ein neuartiges Nutzungs- und Vermarktungskonzept für Wald- und Holzprodukte (Teakholz, Nüsse etc.), welches sowohl ökologische Verträglichkeit als auch das wirtschaftliche Eigeninteresse der Waldanrainer berücksichtigt, sucht die Bodenrodung dieser Wälder zu verhindern. Damit soll es ermöglicht werden, das Grundbedürfnis der Einwohner dieser Regionen nach einem subsistenzsichernden Einkommen mit Umweltprinzipien zu vereinbaren. Allgemein formuliert geht es beim Leitbild der Nachhaltigkeit darum, Wirtschaften den räumlichen und wirtschaftlichen Strukturen und



den kulturellen Voraussetzungen anzupassen und dauerhaft und zukunftssträftig auszurichten. Für das neue Leitbild wird *Good Governance*, d. h. eine in den Ländern zu unterstützende administrative Infrastruktur, als eine wesentliche Voraussetzung für eine effektive Entwicklungspolitik angesehen. Nach Auffassung der FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations; Welternährungsorganisation der UN) liegt das Problem von Hunger und Unterernährung weniger in *absolut* fehlenden Nahrungsmitteln, sondern ergibt sich aus den Folgen des fehlenden *Zugangs* zu den Nahrungsmitteln. Hauptaufgabe der internationalen Entwicklungspolitik wäre demnach, die *Verteilung* der lebensnotwendigen Güter auf verschiedenen Ebenen zu verbessern. Die Tendenz, Entwicklungshilfe den Handelsbeziehungen unterzuordnen und sie nicht am Bedarf, sondern an der wirtschaftspolitischen Bedeutung einer Region oder eines Landes zu orientieren, wird dabei als problematisch angesehen, insbesondere wenn Entwicklungshilfe und Kreditvergabe an rigide Auflagen geknüpft werden. Daher sind neben *Good Governance* auch Umschuldungen und gerechtere Handelsbeziehungen, beispielsweise durch den Abbau des Protektionismus und der Subventionspolitik der Industrieländer, wichtige Bausteine dieser Strategie.

5. *Gender-Strategien*: In der Entwicklungspolitik Internationaler Organisationen wird der Gleichstellung von Frauen eine Schlüsselrolle zugeschrieben. Bestandsaufnahmen wie der Bericht der Weltbank 2012 „Gender Equality and Development“ gehen davon aus „gender equality matters for development.“<sup>9</sup> Als Problem der Entwicklung werden dabei die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und die Benachteiligung von Frauen angesehen. Nach Angaben der Vereinten Nationen leisten Frauen weltweit zwei Drittel der Arbeit, verdienen jedoch insgesamt lediglich ein Zehntel des globalen Einkommens und besitzen nur ein Prozent des Grund und Bodens; darüber hinaus sind Frauen unter den Flüchtlingen und den von Armut Betroffenen weltweit eine Mehrheit. Besonders kritisch werden daher die strukturellen Anpassungsprogramme der Weltbank und eines von den westlichen Industrieländern geprägten Modernisierungskonzepts gesehen, die dazu führten, dass sich die Lage für Frauen in den verschuldeten, armen Ländern der Erde seit Mitte der 1980er Jahre weiter zugespitzt hat (vgl. Nelson/Chowdhury 1994: 6). Die Strukturanpassungen führten dazu, dass die meist hauswirtschaftlich organisierten Tätigkeiten der Frauen abgewertet und demgegenüber die marktgebundene, meist männlich dominierte Arbeit aufgewertet wurde. Modernisierungsstrategien verschlechterten die Stellung von Frauen und ihre Lebenschancen in diesen ärmeren Ländern deutlich. Auch die Tatsache, dass Geldgeber von internationalen Organisationen, wie dem Internationalen Währungsfond (IWF) zunächst von der Kategorie des „männlichen Haushaltsvorstands“ ausgingen, obwohl in den meisten Entwicklungsländern in der Regel Frauen die Haupternährerinnen der Familien sind, stellte ein Problem dar. Besonders in Subsistenzwirtschaften lastet die Verantwortung für die Beschaffung von Lebensmitteln und anderen für den Haushaltsbedarf notwendigen Gütern hauptsächlich auf den Frauen, wobei die ihnen zugeteilten Arbeiten, wie Wasser holen, oft viel zeitaufwendiger sind, als die der Männer. Die für die meisten Wirtschaftssysteme typische geschlechtsspezifische, komplementäre Arbeitsteilung stellt sich hier als wesentliche Problemursache für die Unterentwicklung dar. Wie Studien zeigen, bedeutet eine Erhöhung des Einkommens eines männlichen Haushaltsangehörigen zudem nicht unbedingt einen Anstieg im Gesamtverbrauch aller Familienmitglieder. Mit zunehmender Kommerzialisierung der Subsistenzwirtschaft verwenden Männer, deren Familien jenseits der Armutsgrenze leben, oftmals zusätzliche Einkünfte

<sup>9</sup> „Gender and Development. World Development Report 2012“ <http://www.econ.worldbank.org>

zur Steigerung ihrer eigenen Erträge oder zu ganz persönlichen Konsumzwecken, so dass beispielsweise eine Mangelernährung von Kindern als Folge auftritt. Frauenrechtlerinnen und Aktivistinnen kritisierten diese vorherrschende „männliche“ Sichtweise der Entwicklungspolitik und forderten geschlechtersensible nachhaltige Strategien ein.

Die Diskriminierung von Frauen stellt ein wichtiges *Entwicklungshemmnis* dar. So ist in einigen Regionen Asiens weiblicher Nachwuchs weniger „wert“ als ein männlicher Nachkomme; Vernachlässigung, Mangelernährung oder gar Tötung von Mädchen sind die Folgen dieser Ungleichbewertung. Der Harvard-Ökonom und Nobelpreisträger Amartya Sen (1990) hat beispielsweise berechnet, dass in den Entwicklungsländern 100 Millionen Frauen „fehlen“, die vorzeitig an den Folgen geschlechtsspezifischer Diskriminierungen gestorben sind. So hat sich der Anteil der Frauen an der indischen Bevölkerung seit Anfang des 20. Jahrhunderts ständig verringert. Im Jahr 1901 kamen auf 1000 Männer 972 Frauen; 1991 waren es nur noch 929. Mangelnde Ernährung und schlechtere Gesundheitsversorgung, die die Lebenserwartung von Mädchen und Frauen verringern, sowie gezielte „präinatale Selektionen“ werden als Ursachen dieser Entwicklung angeführt. Damit werde, so Sen, ein Humankapital vernichtet, das die Entwicklung dieser Länder voranbringen und die Lebensqualität insgesamt verbessern könnte, da es in der Regel den Frauen obliegt, Sprach- und Bildungskompetenzen, Hygiene und andere wichtige Kulturtechniken an die nächste Generation weiterzugeben und das soziale Netz zu fördern, was für die wirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung ist. Ähnliche Formen der Benachteiligung in der Verteilung von Haushaltsressourcen gibt es in Bangladesh, Nepal, Pakistan, im gesamten Nahen Osten sowie Nordafrika und in Gebieten südlich der Sahara.

In der Gender-Strategie können die arbeitsteiligen Strukturen und die daran geknüpften Machtverhältnisse, die einer gesamtgesellschaftlich nützlichen und ökonomischen Ressourcenverteilung entgegenstehen, auf Basis von geschlechtersensiblen Analysen offen gelegt und Maßnahmen zur Veränderung konzipiert werden. Entwicklungspolitische Konzepte, Frauen in die Modernisierung einzubeziehen, wie dies die Strategie von „Women In Development“ zunächst vorsah, wurden durch neue, frauenspezifische Projekte abgelöst, die die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen unterstützen, sowie ihren Zugang zur Bildung und ihre Gesundheitsversorgung verbessern sollten. Ein Kernbegriff dieser Strategien ist „*Empowerment*“, die Förderung von Selbständigkeit, die darauf abzielt, Frauen in die Lage zu versetzen, eigenständig die Lebensbedingungen zu sichern, wirtschaftlich erfolgreich Konzepte umzusetzen und gesellschaftlich mehr Einfluss zu erlangen. Im Bereich der Gender-Strategien ist daher beispielsweise die Mikrofinanzierung, d. h. die Vergabe von Kleinstkrediten an Frauen, wichtig, denn es mangelt nicht an Ideen oder dem Willen etwas zu verbessern, sondern es fehlen häufig Finanzierungsmöglichkeiten um Investitionen zu tätigen.

So wird heute in der Entwicklungspolitik auch auf die *Direkthilfe von Frauen* in den ärmsten Ländern gesetzt. Als Beispiel ist hier die „Grameen“-Bank in Asien zu nennen: Seit 1983 vergibt sie Klein- und Kleinstkredite vor allem an Frauen im ländlichen Bangladesh, um wirtschaftliche Selbständigkeit zu unterstützen. Rund 6,6 Millionen Menschen erhielten ein Darlehen für Projektfinanzierungen, oft nur in geringer Höhe von etwa 30 Euro, wobei die Rückzahlungsquote sehr hoch ist. Für sein Engagement bei der Vergabe von Mikrokrediten an Frauen erhielt der Gründer der „Grameen“-Bank, Muhammad Yunus, im Jahr 2006 den Nobelpreis. Die Idee des „social business“, einer an den Bedürfnissen von Zielgruppen orientierten Kreditvergabe hat inzwischen auch in anderen Regionen, z. B. in Lateinamerika,

Unterstützer gefunden. Selbst in Europa hat diese Konzeption als Alternative zum gewinnorientierten Wirtschaften von Banken und Großunternehmen ihre Anhänger.

Im Rahmen der im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen beschlossenen Millenniumsziele, die dazu beitragen sollen, bis zum Jahr 2015 weltweit die Zahl der Hungernden zu halbieren, die Ausbreitung von AIDS und Malaria zu stoppen und der Massenarmut Einhalt zu gebieten, werden Frauen in den Ländern des Südens als wichtigste Gruppe zur Realisierung dieser Ziele bezeichnet. Neben lokalen Initiativen werden dabei auch Großkonzepte vorgeschlagen. So hat beispielsweise eine Wissenschaftlerkommission unter Leitung des amerikanischen Ökonomen Jeffrey Sachs im Auftrag der Vereinten Nationen ein Konzept erarbeitet, welches auf der Theorie des „big push“, d. h. einem großen Förderschub beruht. Danach soll der Bevölkerung in den ärmsten Ländern mit Hilfe milliardenschwerer Investitionen der reichen Länder durch eine „grüne Revolution“ binnen fünf Jahren aus der Armutsfalle von Hunger, Krankheit und mangelnder Bildung herausgeholfen werden. Dabei sollen gezielt Hilfen an Frauen gegeben werden, wie der folgende Bericht über eines dieser konkreten Projekte in Ruanda schildert, indem er unmittelbare Erfahrungen mit dieser Strategie vor Ort und die positive Wirkung dieser Form der Wirtschaftsförderung hervorhebt.

„... Jacqueline Karenzo ist anzusehen, dass sie seit Jahrzehnten nichts anderes kennt als harte Arbeit. Jahr um Jahr hat die Bäuerin ihren anderthalb Hektar großen Acker mit der Hacke und dem Erntemesser bestellt, hat das Wasser für ihren kranken Mann und die fünf Kinder täglich mehr als vier Kilometer geschleppt. Nie erbrachte die Schufterei mehr als das bloße Überleben. ...bis vor einem Jahr. Damals berief ein Beamter der Regierung im Kreis Mayange in Ruanda eine Versammlung ein, bei der den Dorfbewohnern ein Projekt der UNO zu neuen Landbautechniken und Gesundheitsmaßnahmen zur Malariabekämpfung vorgestellt wurde. .. Der Erfolg war durchschlagend. Erstmals hat Jacqueline weit mehr geerntet, als die Familie selbst verbraucht. 300 Kilo Mais konnte sie auf dem Markt verkaufen und mit dem Erlös die Sekundarschule ihres ältesten Sohnes bezahlen... Zum ersten Mal in ihrem Leben hat sie jetzt auch einen Kredit aufgenommen, um damit Saatgut und Dünger für die nächste Saison zu kaufen. Saatgut, Dünger, Moskitonetze, 12 neue Krankenschwestern im regionalen Gesundheitszentrum und zwei Dutzend einheimische Berater haben das Leben in dieser ärmsten Region des vom Völkermord gezeichneten Landes von Grund auf verändert.“

Quelle: Harald Schumann: „Die goldene Saat. Hunger beseitigt, Malaria verschwunden – ein Dorf in Ruanda zeigt, wie Afrika seine Probleme mit intelligenter Hilfe lösen konnte.“, in: Der Tagesspiegel, 27./28. Mai 2007, S. 3

Erfahrene Entwicklungshelfer verweisen allerdings auf das Scheitern ähnlicher „großer“ Konzepte, wie der „big push“, in den 1970er Jahren. Entscheidend seien vielmehr gute Regierungsführung, *Good Governance*, und die Bekämpfung der Korruption. Als „technokratisch“ geißelten auch die Nord-Süd-Aktivistinnen privater Hilfsorganisationen das Konzept. Armut rühre nicht aus Mangel an Geld, sondern aus Mangel an Macht, die aus der ungerechten Weltwirtschaftsordnung resultiere, halten Entwicklungsexperten dem Konzept von Sachs und anderen entgegen.

Die bislang vorliegenden Entwicklungsberichte zeigen ein eher problematisches Bild der Entwicklungsländer. Ob die Millenniumsziele der Vereinten Nationen erreicht werden können, ist daher offen.

### Literatur

- Behrens, Maria (Hg.): Globalisierung als politische Herausforderung: Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden 2005
- List, Martin/Maria Behrens/Wolfgang Reichhardt/Georg Simonis: Internationale Politik. Probleme und Grundbegriffe, Opladen 1995, insbes. Kapitel 4, S. 127–230
- Nelson, Barbara/Najma Chowdhury (Hg.): Women and Politics World Wide, New Haven 1994
- Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon Dritte Welt, überarb. Neuausgabe, Reinbek 2002
- Nuscheler, Franz: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 5. Aufl., Bonn 2004
- Opitz, Peter J. (Hg.): Weltprobleme im 21. Jahrhundert, München 2001
- Rott, Renate (Hg.): Entwicklungsprozesse und Geschlechterverhältnisse. Über die Arbeits- und Lebensräume von Frauen in Ländern der Dritten Welt, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1992.
- Sen, Amartya: „More than 100 Million Women are Missing“, in: The New York Review of Books, 20. Dezember 1990, S. 61–64.
- Sen, Amartya: Identity and Violence: The Illusion of Destiny (Issues of Our Time), New York 2007
- Sen, Amartya: Inequality Reexamined, New York 2008
- Weltbank: Jahresbericht 2010 (online)
- Weltbank: Weltentwicklungsbericht 2012. Chancengerechtigkeit und Entwicklung (online)

## 2.1.3 Grenzen des Wachstums: Internationale Umweltpolitik

Eine grundlegende Herausforderung besteht im Bereich der internationalen Umwelt- und Klimaschutzpolitik. Es entspricht heute einem weitgehenden wissenschaftlichen Konsens, dass anthropogene, d. h. von Menschen erzeugt, Verhältnisse für die besorgniserregenden Veränderungen des Weltklimas verantwortlich sind. Energie- und Umweltpolitik werden daher heute immer mehr als grenzüberschreitende, globale Aufgabe begriffen. Klimawandel und Nutzung begrenzter Ressourcen, wie Wasser und Boden, Konflikte um Energieressourcen und Konkurrenz um Weltmarkteinfluss haben die internationale Gemeinschaft inzwischen zum Abschluss zwischenstaatlicher Abkommen und Übereinkünfte veranlasst, wobei die Länder durchaus unterschiedliche Vorstellungen über die politische Steuerung und Einflussnahme in diesen Fragen vertreten. Internationale Normbildung und Verrechtlichung haben aber gerade im Umweltbereich eine hohe Verdichtung erfahren.

*Umwelt* bezeichnet die Gesamtheit aller Räume und Prozesse, in denen sich die Wechselwirkungen zwischen Natur und Gesellschaft abspielen und umfasst damit alle natürlichen Faktoren des Lebensumfeldes, welche von Menschen beeinflusst werden oder diese beeinflussen. Vom Menschen verursachte Veränderungen (anthropogene Ursachen) zeichnen sich meist durch eine im Vergleich zu den meisten natürlichen Prozessen höhere Geschwindigkeit aus, d. h. ihre Auswirkungen werden in kürzerer Zeit sichtbar. Der Begriff „Ökologie“ wurde Ende der 1960er Jahre von der neu entstehenden Umweltbewegung geprägt und bezeichnet die Wechselwirkung zwischen dem natürlichen und menschlichen Lebensraum im weiteren Sinne (Ökosystem) als auch die Umwelt im Besonderen (Ökologie).

Die Brisanz der Umwelt-Thematik ergibt sich daraus, dass die natürlichen Ressourcen der Erde, insbesondere Wasser, Boden und natürliche Rohstoffe, begrenzt sind, während die menschlichen Bedürfnisse, nicht zuletzt angesichts der weiter anwachsenden Weltbevölke-

rung, unbegrenzt erscheinen. Wissenschaftliche Erkenntnisse über die Begrenztheit der natürlichen Ressourcen haben inzwischen zu einem Paradigmenwechsel in Politik und Wissenschaft geführt. Klimawandel und wachsende Bedrohungen durch Naturkatastrophen, Energieknappheit und der Kampf um Wasser sind ernsthafte Herausforderungen für das 21. Jahrhundert, die nicht mehr im Rahmen von Nationalstaaten reguliert werden können. Auch das Wachstumsmodell der Industriegesellschaften wird immer stärker in Zweifel gezogen. Neben dem Konzept der *Nachhaltigkeit* wird die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in der internationalen Politik zunehmend als kollektives Gut angesehen. Wichtiges Ziel für einen wirksamen Klima- und Umweltschutz besteht heute dabei in einer globalen Umstellung von einer mit fossilen Brennstoffen betriebenen Industrialisierung auf eine nachhaltige Entwicklung. Diese *Dekarbonisierung* eines neuen Wachstumskonzepts beruht auf erneuerbaren Energien und einer erheblich effizienteren Nutzung von Rohstoffen.

Die heutige Umwelt- und Ökologiebewegung hat ihren Ursprung in den entwickelten Industrieländern, obwohl die Grundgedanken der Einheitlichkeit von natürlichen und menschlichen Lebensgrundlagen bereits in älteren Religionen und Kulturen bekannt waren. Weltweit verbraucht das in reichen Ländern lebende knappe Viertel der Menschheit drei Viertel der Ressourcen der Erde und verursacht drei Viertel aller festen Abfälle. Die *Umweltdiskussion* setzte vor dem Hintergrund einer sich immer rascher entwickelnden Massenproduktion und Massenkonsumtion („Wegwerfgesellschaft“) dabei an, Veränderungen des Verhaltens der Menschen im Umgang mit den natürlichen Ressourcen zu erreichen. Vor dem Hintergrund neuerer alarmierender wissenschaftlicher Befunde – Umweltaktivisten sprechen von einem „Weltnotstand“ („*planetary emergency*“, Al Gore 2006) – zählen Erderwärmung, Klimawandel, Ozonloch, Zerstörung der biologischen Vielfalt und der Regenwälder und Bodendegradation zu den wichtigsten Themen in der internationalen Umweltpolitik. Die Entwicklung des internationalen Umweltschutzes wurde zum einen durch ein dichtes transnationales Netz von Experten, Klimaforschern und Umweltaktivisten befördert; zum anderen räumten immer mehr Länder dem Umweltschutz höchste politische Priorität ein. Daher kann die internationale Umweltpolitik als ein Politikfeld bezeichnet werden, in dem staatliche Interessen, nicht-staatliche Organisationen und transnationale Netzwerke von Experten auf die Internationalen Organisationen einwirken, um Vereinbarungen zu erzielen.

Die internationale Umweltpolitik hat inzwischen durch *internationale Abkommen*, Norm- und Regelsysteme im Rahmen der Vereinten Nationen, eine hohe Priorität erlangt. Interessen von Staaten, die die territoriale Hoheit über ihr jeweiliges Gebiet ausüben, stehen dabei im Spannungsverhältnis zum Regelungsbedarf der internationalen Politik, die Gemeinschaftsgüter („collective goods“) wie Ressourcen, Wasser und Luft auch für zukünftige Generation sichern und schützen zu können. Gäbe es keine territorial abgegrenzten Staaten, so wären die Umweltprobleme zwar nicht gelöst, jedoch bedürfte es keiner internationalen Umweltpolitik, die die gegensätzlichen Interessen von Staaten zu vermitteln sucht. Die politischen Strategien, die für die Lösung des Begrenztheitsdilemmas angeboten werden, sind vielfältig, ihre Umsetzung hängt in hohem Maß vom politischen Willen und der Verhandlungsbereitschaft der Staaten im Rahmen internationaler Organisationen ab. Immer mehr zeigt sich dabei, dass ohne eine aktive und transnational organisierte Zivilgesellschaft keine wirksame Klima- und Umweltpolitik möglich ist, gerade dann, wenn Staaten aus kurzfristigen Eigen- oder Machtinteressen weltgemeinschaftlichen politischen Konzepten ablehnend gegenüberstehen und die Umsetzung von Konzepten der Nachhaltigkeit auf den Widerspruch von Staaten stößt.

Den verschiedenen Strategien in der internationalen Umweltpolitik liegt eine *Kritik von herkömmlichen Wachstums- und Fortschrittsauffassungen* zugrunde. Der „Club of Rome“, eine Gruppe kritischer Wissenschaftler hatte bereits Anfang der 1970er Jahre mit der Studie „Die Grenzen des Wachstums“ ein Umdenken gefordert. Sie hinterfragte den grenzenlosen Wachstumsbegriff und forderte im Interesse einer ausgewogenen Humanökologie zur Umkehr auf. Ein Wandel in Kerngebieten der Naturwissenschaft, besonders in der Biologie, sowie in Teilen der Wirtschaftswissenschaft, führte zu einer Umorientierung. Wachstum wurde nicht länger idealtypisch als linearer, prinzipiell unbegrenzter Prozess konzipiert, sondern der neue Begriff trug den komplexen Beziehungen zwischen Menschen und der Natur Rechnung und ging von einer an der Begrenztheit der Ressourcen orientierten Entwicklungslogik aus. Dabei wurde die Umweltproblematik zuerst im nationalen Rahmen von Bürgerinitiativen und Umweltgruppen auf die Agenda der Politik gebracht, um dann auch im Rahmen der internationalen Politik wirksam zu werden.

*Globale ökologische Probleme*, wie die besorgniserregende Erwärmung der Erdatmosphäre („Treibhauseffekt“), die Veränderungen im Ozon-Schutzmantel, die Verschmutzung der Weltmeere und die Versteppung von weiten Regionen in Sub-Sahara Afrika, haben der Umweltdiskussion in den vergangenen Jahren höchste Aktualität verliehen. War der Beginn der Ökologiebewegung zunächst regional angelegt und auf einzelne Länder beschränkt, so ist heute die Umweltfrage ein zentrales Thema internationaler politischer Abkommen, Normbildungen und grenzüberschreitender Forschung. „Es gibt kein anderes Politikthema, das im weltweiten Ausmaß binnen so kurzer Zeit eine so expansive und dauerhafte Karriere im politischen System, in Wirtschaft und Gesellschaft gemacht hat. Zahlreiche Umweltinstitutionen wurden gegründet und haben sich international ausgebreitet ... , etablierte Wissenschaftsdisziplinen und gesellschaftliche Institutionen wurden ‚ökologisiert‘.“ (Jänicke/Weidner 1997b: 15) Konzepte die mit den Begriffen „nachhaltige“, „alternative“ oder „umweltverträgliche“ ökonomisch-soziale Entwicklung („sustainable development“) arbeiten, entsprechen dem Ziel, auf den neuen Erkenntnissen basierende Strategien auch in der politischen Praxis umzusetzen.

Die *Entwicklung der internationalen Umweltpolitik* ist ein relativ junges Politikfeld für die Internationalen Beziehungen. Erste Anfänge gehen auf die 1972 von den Vereinten Nationen durchgeführte Konferenz über die menschliche Umwelt und Entwicklung in Stockholm zurück. Ein Ergebnis dieser Konferenz war zum einen die Gründung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP), zum anderen die Berücksichtigung der Umweltproblematik auch in anderen UN-Organisationen. Politische Maßnahmen wurden auf Basis des „Verursacherprinzips“ legitimiert, d. h. es sollten diejenigen, die Verantwortung für Umweltprobleme durch verursachte Verschmutzungen tragen, gemäß der Stockholmer Erklärung zur Rechenschaft gezogen werden können. In der Folgezeit wurde eine Reihe von Umweltabkommen geschlossen, etwa zur Reinhaltung von Gewässern und der Luft. Dabei lag das Gewicht zunächst auf der *regionalen Zusammenarbeit*. Zu den wichtigsten Abkommen gehören das Abkommen zum Schutz der Nordsee (1972) und des Mittelmeeres (1974) und das Genfer Übereinkommen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung von 1979, welches auf hohe Zustimmung einer sensibilisierten Öffentlichkeit stieß („Waldsterben“, „saurer Regen“). Vor allem in Europa besteht heute eine sehr hohe Dichte an regionalen Umweltabkommen, u. a. zum Gewässer- und Artenschutz, während in den Schwellen- und Entwicklungsländern noch große Defizite bestehen.

Seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre richtete sich die Umweltpolitik im Zuge der *Globalisierung* zunehmend international aus. Nach dem Abkommen zum Schutz der Ozonschicht

1985/87 stieg die Anzahl von globalen Umweltverträgen. Bei der Entwicklung der internationalen Umweltpolitik kam dabei den Vereinten Nationen eine wichtige Funktion zu. Sie haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten als Forum für internationale Verhandlungen, als Forschungsumschlagsplatz für die Behandlung von Umweltproblemen und als internationaler Koordinator von Umweltpolitiken fungiert, die als internationale, nicht mehr nur nationale Politiken anerkannt wurden. Mit der UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro erreichte die Umweltpolitik eine neue Stufe. Die 178 Teilnehmerstaaten verpflichteten sich dort auf die neue gemeinsame Leitidee der *Nachhaltigkeit* bzw. des „sustainable development“. Mit diesem Leitbild soll gleichzeitig dem Entwicklungsziel der armen Länder und den Bedürfnissen zukünftiger Generationen in allen Ländern der Erde entsprochen werden. Mittlerweile definieren die Vereinten Nationen *vier globale Probleme* als internationale Herausforderung: die Ausdünnung der Ozonschicht, die globale Erwärmung aufgrund des Treibhauseffekts, den Rückgang der Artenvielfalt und die Verschmutzung der internationalen Gewässer.

Aufgrund der internationalen Regelwerke, die im Rahmen von Verhandlungen errichtet wurden, wird in der politikwissenschaftlichen Forschung inzwischen von einem *internationalen Umweltregime* ausgegangen. Ein Regime wird hier charakterisiert durch die Einführung rechtlicher Regelungen und verbindlicher Normen, internationale Berichts- und Überwachungssysteme sowie einen rascheren Technologietransfer. In der Regimetheorie gilt die Umweltpolitik als das herausragende Beispiel für den erfolgreichen Aufbau internationaler Regelwerke in einem neuen Problemfeld der internationalen Politik. Interessengegensätze zwischen Ländern, aber auch die Komplexität der Umweltprobleme lassen ein geregeltes „Regime“ allerdings nur in Teilbereichen zu, wie etwa im Bereich des Artenschutzes oder im Klimaschutz. Außerdem spielen Staaten immer noch eine entscheidende Rolle, denn internationale Umweltpolitik kann nur in dem Maße umgesetzt werden, in dem die Staaten neuen Normen und Regeln zustimmen und diese aktiv umsetzen. Eine Grundvoraussetzung für internationale Umweltpolitik ist daher, dass Staaten selbst eine Umweltaußenpolitik betreiben. Deshalb werden in der Analyse internationaler Umweltpolitik Ansätze angewandt, die das Agieren von Staaten vergleichend untersuchen und die Normsetzung und Normeinhaltung (*compliance*) auch empirisch überprüfen.

Trotz der starken Verregelung und Verrechtlichung ist die Forderung, ein *Umweltvölkerrecht* zu entwickeln, das mit den internationalen Menschenrechtskonventionen vergleichbar wäre, bislang allerdings ebenso wenig realisiert worden, wie der Gedanke, eine *Weltumweltorganisation* zu bilden, die parallel zur Welthandelsorganisation (WTO) die Interessen des Gesundheits- und Umweltschutzes vertreten könnte.

Eines der erfolgreichsten internationalen Vertragssysteme im Umweltbereich mit 191 Vertragspartnern ist die 1992 in Rio de Janeiro vereinbarte „Übereinkunft über die biologische Vielfalt“ (Biodiversitätskonvention). Diese im Rahmen des UN-Systems vereinbarte Übereinkunft umfasst Regelungen zur Identifizierung und Überwachung der Artenvielfalt, Schutz der Artenvielfalt, z. B. durch Speicherung von Saatgut in entsprechenden Einrichtungen (Genbanken), Forschung, Bildung und Öffentlichkeitsarbeit, Regelung des Zugangs zu genetischen Ressourcen und des gerechten Vorteilsausgleichs bei deren Nutzung (Access and Benefit Sharing, ABS), Regelungen zum Technologietransfer sowie zur wissenschaftlichen Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch. Diese Regelungen sind verpflichtend, können jedoch nicht erzwungen werden.

Tab. 2.4: Emissionsreduktion von 19 Treibhausgasemittenten 1990 und Ist-Stand 2007

<b>Staat</b>	<b>Emissionen 1990 in Mio. t CO<sub>2</sub> Äquivalent</b>	<b>Verpflichtete Emissionsreduktion</b>	<b>Ist-Stand 2007</b>	<b>Abweichung in Prozent</b>
USA	6.084	keine (ursp. -7%)	+16,8%	
Russland	3.319	0%	-33,9%	-33,9
Japan	1.270	-6%	+8,2%	+14,2
Deutschland	1.215	-21%	-21,3%	-0,3
Ukraine	926	0%	-52,9%	-52,9
Vereinig. Königreich	774	-12,5%	-17,3%	-4,8
Kanada	592	-6%	+26,2%	+32,2
Frankreich	565	0%	-5,3%	-5,3
Polen	570	-6%	-30%	-24
Italien	516	-6,5%	+7,1%	+13,6
Australien	416	keine (ursp. +8%)	+30%	
Spanien	288	+15%	+53,5%	+38,5
Rumänien	276	-8%	-44,8%	-36,8
Niederlande	212	-6%	-2,1%	+3,9
Tschechien	195	-8%	-22,5%	-14,5
Türkei	170	keine	+119,1%	
Belgien	143	-7,5%	-8,3%	-0,8
Österreich	79	-13%	+11,3%	+24,3
Schweiz	53	-8%	-2,7%	+5,3

Quelle: UNFCCC/SB/2009/12/Seite 16, GHG Daten ohne LULUCF

Ein weiteres zentrales Abkommen ist die von den Vereinten Nationen verhandelte Klimarahmenkonvention (UN Framework Convention on Climate Change). Das 1992 in New York verabschiedete Abkommen verankert völkerrechtlich verbindlich das Ziel, gefährliche, menschlich verursachte Eingriffe in das Klimasystem der Erde zu verhindern. Es war bereits einige Monate vor dem UN-Gipfel in New York verhandelt, jedoch erst in Rio de Janeiro von den meisten Teilnehmerstaaten unterzeichnet worden. Die derzeit 192 Vertragsstaaten der Konvention treffen sich zu jährlichen Konferenzen, um über Maßnahmen des Klimaschutzes zu verhandeln. Die Konvention legte ein Vorsorgeprinzip fest, nach dem die Staatengemeinschaft bereits vorsorgend konkrete Klimaschutzmaßnahmen treffen kann, auch wenn noch keine absolute wissenschaftliche Sicherheit über den Klimawandel vorliegt. Zu diesem Zweck eröffnet die Konvention Möglichkeiten, ergänzende Protokolle zu beschließen. Beim 1. Klimagipfel 1995 in Berlin wurde dann die Erarbeitung eines Protokolls vereinbart, mit konkreten Verpflichtungen für die Industrieländer. Dieses wurde dann als *Kyoto-Protokoll* (1997) zum internationalen Klimaschutz als Zusatzprotokoll zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention von 1992 verabschiedet und zur Ratifizierung den Mitgliedsländern vorgelegt. Es konnte im Jahr 2005 in Kraft treten nachdem die erforderlichen 136 Länder es ratifiziert hatten (2007: 170 Länder sind dem Kyoto-Protokoll beigetreten oder haben es ratifiziert). Das Kyoto-Protokoll, das eine Laufzeit bis 2012 festlegt, schreibt erstmals verbindliche Zielwerte für den Ausstoß von Treibhausgasen fest, welche die hauptsächliche Ursache der globalen Erwärmung sind. Die Zunahme dieser Treibhausgase ist überwiegend auf menschliche Aktivitäten zurückzuführen, insbesondere durch das Verbrennen fossiler Brennstoffe, Viehhaltung und Rodung von Wäldern. Das Protokoll sieht vor, den jährlichen



Treibhausgas-Ausstoß der Industrieländer bis zum Zeitraum 2008–2012 um durchschnittlich 5,2 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren (EU: 8 Prozent). Trotzdem konnte es bislang nur wenig am allgemeinen Wachstumstrend der wichtigsten Treibhausgase ändern. Die Emissionen von Kohlendioxid und Lachgas steigen weiter unvermindert an, und der Ausstoß von Methan und den verschiedenen Kohlenwasserstoffen hat sich aus anderen Gründen stabilisiert, darunter das den Schutz der Ozonschicht reglementierende Montreal Protokoll, welches als multilaterales Umweltschutzabkommen bereits 1989 in Kraft trat.

Um für die Zeit nach 2012 völkerrechtlich verbindliche Regelungen zur Reduzierung von Treibhausgasen zu treffen, fanden weitere *Weltklimakonferenzen* statt. Diese Konferenzen zeigten, dass die Notwendigkeit einer internationalen Umwelt- und Klimapolitik zwar weltweit akzeptiert wurde, die Interessen der Staaten und ihre konkreten Vorstellungen zur Umweltpolitik jedoch stark voneinander abwichen. So favorisierte die EU die Festlegung auf klare Obergrenzen für die Emission und führte bereits den Emissionshandel („cap and trade“) ein, während die Vereinigten Staaten auf das Prinzip der Selbstverpflichtung setzten und Länder wie China und Indien eine Obergrenzenfestlegung ablehnen, weil sie sich wirtschaftlich nicht stark genug fühlen, diese Ziele umzusetzen.

Im Streit um das Kyoto-Protokoll hatten sich die Europäische Union, Kanada und Japan bereits im Jahr 2005 darauf geeinigt, die Emissionsreduktionen auch unabhängig vom Kyoto-Nachfolgeprotokoll zu erfüllen. Am 9. März 2007 einigten sich die EU-Staats- und Regierungschefs in Brüssel unter deutscher Ratspräsidentschaft auf neue Klimaschutzziele. Danach soll der Anteil erneuerbarer Energien wie Solar- und Windenergie und Nutzung von Biomasse bis 2020 auf etwa 20 Prozent steigen, Treibhausgase sollen gleichzeitig um ein Fünftel vermindert werden. Deutschland hat sich in Kyoto bzw. im Rahmen der EU-Lastenteilung verpflichtet, bis zum Zeitraum 2008 bis 2012 insgesamt 21 Prozent weniger klimaschädliche Gase zu produzieren als 1990. Strittig blieb im Rahmen der europäischen Klimapolitik jedoch bis zuletzt die Nutzung der Atomkraft. Im Abschlussdokument des Rats-Gipfels wird festgehalten, dass es in der Verantwortung jedes Mitgliedstaates selbst liegt, ob er Atomkraft nutzt. Insbesondere Frankreich und die ostmitteleuropäischen Länder hatten sich bis zuletzt vehement dafür eingesetzt, Atomkraft als klimafreundlichere Form der Energieerzeugung zu nutzen. Länder wie Österreich und Spanien setzten dagegen frühzeitig auf erneuerbare Energien und die deutsche Bundesregierung entschied nach der Katastrophe im Atomreaktor von Fukushima/Japan im März 2011, zukünftig auf Atomkraft verzichten zu wollen.

Mit den getroffenen Vereinbarungen folgt die EU einer Klimaschutz-Politik, die bereits mit der Unterzeichnung des Kyoto-Abkommens eingeleitet wurde, nämlich Umweltpolitik nicht nur als nationale Aufgabe zu begreifen, sondern sie vielmehr als internationales Politikfeld zu verankern und über internationale Abkommen abzusichern. Dabei setzen die Mitgliedsländer auf Zielvorgaben, zu deren Einhaltung sich die Unterzeichnerstaaten verpflichten, wobei die Mechanismen ähnlich flexibel sind, wie im Kyoto-Protokoll, das beispielsweise den Handel mit Emissionsrechten vorsieht. Ob die Vereinbarung verbindlicher Zielvorgaben der wirksamste Weg ist, internationalen Klimaschutz durchzusetzen, ist in der internationalen Gemeinschaft außerhalb Europas jedoch umstritten. Die Vereinigten Staaten als größter Emittent von Klima schädlichen Stoffen betonten anlässlich der Klimakonferenz 2007, dass sie eigene Wege im Bereich des Klimaschutzes gehen wollten. Erst die Obama-Administration erklärte sich nach dem Machtwechsel in Washington 2009 bereit, an den internationalen Verhandlungen zur Ausarbeitung eines Kyoto-Folgeabkommens teilzunehmen; auch China

war daraufhin bereit, sich an den Verhandlungen zu beteiligen. Zugleich setzt die US-amerikanische Administration auf eine freiwillige Selbstverpflichtung, indirekt Steuerung über ein Anreizsystem sowie bilaterale Abkommen, etwa mit Brasilien, Indien oder China zur gezielten Förderung energieeffizienter Technologien.

Die Verhandlungen der im Dezember 2009 in Kopenhagen veranstalteten Nachfolgekonferenz der UN-Klimakonferenz von Kyoto gestalteten sich sehr zäh und endeten mit einer relativ schwachen Übereinkunft (*Copenhagen Accord*). Die vertretenen 192 Staaten verstrickten sich zunächst über mehrere Tage in Verfahrensfragen. Auch nachdem der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-Moon, die Staaten zu größeren Anstrengungen aufgerufen und eine den zukünftigen Generationen gegenüber verantwortliche Klimapolitik eingefordert hatte, blieben die Ergebnisse weit hinter den erwarteten Vereinbarungen zurück. Für das Scheitern führen Beobachter verschiedene Gründe an: ein auf dem staatlichen Souveränitätsprinzip basierendes, veraltetes UN-System (Leggewie/Messner 2009), eine durch Multi-Multilateralismus unübersichtlich gewordene Verhandlungs- und Interessenstruktur (Kleine-Brockdorff 2009), sowie je nach politischer Sicht die sperrige Haltung einzelner Länder, wie China oder die Vereinigten Staaten. Ein Klimaabkommen über 2012 hinaus wurde nicht geschlossen; die Staaten erklärten lediglich ihre Bereitschaft weiter über globale Klimaschutzziele verhandeln zu wollen. Zwar wird die Bedrohung des Planeten Erde durch Klimawandel nun international anerkannt, und die 192 Staaten, welche auf der Konferenz vertreten waren, haben die von Klimaforschern begründete Begrenzung der globalen Erderwärmung auf maximal zwei Grad Celsius anerkannt, aber konkrete Schritte und Maßnahmen konnten nicht vereinbart werden. Insbesondere konnten sich die europäischen Länder mit ihrer Forderung nach verbindlichen Richtwerten und einer Ausweitung des „cap and trade“-Systems nicht durchsetzen. Entscheidend hierfür war u. a. die Verhandlungsstrategie der Vereinigten Staaten, die sich mit China, Indien und Brasilien auf bilaterale und regionale Abkommen und nicht auf ein globales Klimaschutzsystem einigten. Die Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 kann mit ihrer Abschlusserklärung daher nicht als neue Stufe globaler Regeln und Normen, sondern lediglich als Zwischenschritt einer globalen Klimapolitik betrachtet werden.

Nach dem unbefriedigenden Ergebnis der Weltklimakonferenz in Kopenhagen 2009 wird vielfach *Kritik am UN-Prozess* geübt. So schreiben die Politikwissenschaftler Claus Leggewie und Dirk Messner: „Internationale Politik wird weiterhin als Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner begriffen. Das Gut, das in Kopenhagen am meisten verteidigt wurde, war die nationalstaatliche Souveränität und natürlich die von den Vereinigten Staaten und China reklamierte Handlungsfreiheit von Großmächten.“ (Leggewie/Messner 2009: 8) Grundsätzlich stelle sich die Frage, ob die UN mit einer Vielzahl von Verträgen und komplexen Verhandlungssystemen mit 192 Staaten überhaupt noch in der Lage ist, eine wirksame Klimapolitik zu entwickeln. So könnten sich im Sinne eines rechtlich stratifizierten Mehrebenensystems einzelne Ländergruppen zur Entwicklung einer wirksamen Umwelt- und Klimaschutzpolitik zusammen tun oder bilaterale Verhandlungen zwischen Industrie- und Schwellenländern etwa über Technologietransferabkommen zur Umweltpolitik beitragen. Doch die Umsetzungsbilanz von Gipfeltreffen ausgewählter Ländergruppen, wie den G 8-Staaten oder den G 20, in denen neben den wichtigsten Industrieländern auch die Schwellenländer vertreten sind, weist eine hohe Divergenz auf und scheint nicht besser als die der UN-Klimarahmenkonvention. Trotz der bereits 1997 von den damals noch G7-Staaten beschlossenen Richtwerte, die Konzentration des Kohlendioxids in der Atmosphäre auf dem damaligen Niveau zu halten,

sind die Emissionen dieser Länder stetig weiter gewachsen. Eine Studie zur Umsetzung der Klimapolitikbeschlüsse der Universität Toronto zeigt, dass die G 7- bzw. G 8-Staaten seit der Verabschiedung der Klimarahmenkonvention Ende der neunziger Jahre immerhin rund die Hälfte von insgesamt 200 Klimabeschlüssen umgesetzt hätten; allerdings blieben die meisten G-8 Beschlüsse derart vage formuliert, dass ihre Umsetzung („compliance“) qualitativ nicht wirklich überprüft werden könnte. In ihrem 2007 veröffentlichten Report kommt die unabhängige Forschergruppe zu dem Ergebnis, dass in der G-8 plus 5 Gruppe, die Schwellenländer wie Indien, Mexiko und China einschließt, lediglich die EU die vereinbarten Klimaziele voll umgesetzt hätten; dagegen haben Kanada und Russland diese nur teilweise umgesetzt und in den Plus-5-Ländern führte Mexiko mit einer partiellen Umsetzung, während China und Indien negative Werte aufweisen.<sup>10</sup> Interessanterweise hatten dagegen auch Länder wie Japan und die USA ihre Energiepolitik zugunsten einer Reduzierung von Emissionen geändert, ein Trend, der wie die Forscher vermuten, auf ein verändertes Verhalten von Konsumenten sowie der Industrie zurückzuführen ist.

Bislang ist es nicht gelungen, die Normen des internationalen Umweltschutzes global umzusetzen, und, wie die Kontroversen um das Kyoto-Protokoll und die Klimakonferenz in Kopenhagen zeigen, die Legitimität des „Kollektivguts Klima“ universell anzuerkennen. *Begrenzte Erfolge* in der Umweltpolitik lassen sich vor allem in den entwickelten OECD-Ländern aufzeigen, und hier besonders in den Ländern, die aufgrund ihrer innenpolitischen Strukturen Umweltpolitik konsequent und kontinuierlich verfolgen und, wie die EU eine gemeinschaftliche Politik entwickelt haben. Zu diesem Schluss kommen die Autoren einer Mehrländerstudie, die für die UN-Universität über einen Zeitraum von 25 Jahren in 13 Ländern durchgeführt wurde (Jänicke/Weidner 1997a). Wie die Studie zeigte, spielen wirtschaftliche Faktoren bei der Umsetzung der internationalen Umweltpolitik eine wichtige Rolle. Besonders in den entwickelten Industrieländern werden große Hoffnungen in den kräftig wachsenden Umweltmarkt gesetzt. Weniger erfolgreich waren, wie zu erwarten, die Entwicklungsländer bei der Umsetzung von umweltpolitischen Zielen und Maßnahmen. Jedoch findet nach Ergebnissen derselben Studie auch hier ein *Kapazitätsaufbau* statt. Daran hat die Internationalisierung von Umweltpolitik einen wesentlichen Anteil, d. h. die gesetzten Normen und Richtlinien induzieren umweltpolitische Maßnahmen in weniger entwickelten Ländern. Wissenschaftler gehen dabei von einer globalen Verbreitung umweltpolitischer Normen und Strategien aus und sprechen von einer *Diffusion umweltpolitischer Innovation* (vgl. Tews/Jänicke 2005). Die politische Bedeutung internationaler Umweltpolitik besteht in diesem Kontext hauptsächlich darin, Normen festzulegen und die Handlungskompetenz in umweltpolitischen Fragen zu erweitern. Eine Annäherung von Institutionen, Gesetzen und Politikstilen können die Diffusion von Normen beschleunigen und die Kompetenzen für die Implementation erhöhen.

Komparative Untersuchungen zeigen, dass staatliche Politik in den entwickelten Ländern immer noch ein wichtiger Faktor bei der Entwicklung der Umweltpolitik ist. Drei Teilergebnisse einer komparativen Studie stellen die These von der „Globalisierungsfalle“ im umweltpolitischen Bereich in Frage. Erstens lässt sich zeigen, dass die vier bedeutendsten Verursacherbereiche für die Belastung der Umwelt (Energiesektor, Straßenverkehr, Landwirtschaft und Bausektor) in starkem Maße von nationalen Politiken und weniger von Weltmarktentwicklungen abhängen. Zum zweiten zeigt sich, dass einzelne Länder trotz der Globalisierung

<sup>10</sup> <http://www.g8.utoronto.ca/oxford/g8rg-lseox-final-2007-080720.pdf> (aufgerufen am 29.12.2009).

eine „Vorreiterrolle“ im Umweltschutz einnehmen können – in Europa etwa die Niederlande und Dänemark. Die Vorreiter sind meist kleine Länder, die in hohem Maße in den Weltmarkt integriert sind, sich dem Trend neoliberaler Deregulierung aber durchaus widersetzen können und zeigen, dass Umweltpolitik der nationalen Ökonomie mittelfristig durchaus förderlich sein kann. Drittens ergibt die komparative Untersuchung, dass die Schwächung des Nationalstaates durch die Globalisierung auch dazu führt, dass sich Länder immer weniger dem Umweltschutz widersetzen können. „Das Tempo bestimmen weniger die Nachzügler Osteuropas und der Entwicklungsländer als die hoch regulierten Märkte, denen sich Exportländer anpassen.“ (Jänicke/Weidner 1997b: 24; Tews/Jänicke 2005) Hinzu kommt, dass globale wirtschaftliche Interessen, wie die Bevorzugung von Standorten mit niedrigen Umweltauflagen durch internationale Konzerne und die Vernachlässigung von Grundsätzen der Nachhaltigkeit der Realisierung von internationalen Umweltstandards entgegenstehen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Welthandelsorganisation (WTO) Standards von Nachhaltigkeit und ökologischer Verträglichkeit im Welthandel als „Handelshemmnis“ verurteilt.

Eine wirksame Umweltpolitik ist gerade für die *Schwellen- und Entwicklungsländer* von nicht zu unterschätzender Bedeutung.<sup>11</sup> In vielen Ländern, wie etwa im Subsaharischen Afrika, sind Lebensgrundlagen wie Wasser und landwirtschaftlich nutzbarer Boden eine knappe Ressource geworden. Hier spielt vor allem die Frage der Ernährung einer wachsenden Zahl von Einwohnern unter sich verschlechternden Bedingungen eine zentrale Rolle. Forscher gehen davon aus, dass die Anzahl bewaffneter Konflikte um natürliche Ressourcen, insbesondere um Wasser, in Zukunft deutlich ansteigen wird. So gehen Hilfsorganisationen der UN davon aus, dass selbst wenn bewaffnete Konflikte wie in der Darfur-Region im Sudan beigelegt werden und Flüchtlinge in ihre Stammregionen zurückkehren können, die Bedingungen für eine Existenz sichernde Landwirtschaft durch Versteppung und Wasserknappheit kaum mehr gegeben sind. Wirtschaftliches Wachstum, das den Regionen eine Entwicklungsperspektive bietet und zugleich dem Gedanken der Nachhaltigkeit folgt, wird als präventive Maßnahme in diesen Gebieten immer dringlicher. Auch in vielen Ländern Asiens ergeben sich aufgrund einer raschen Urbanisierung und Industrialisierung gravierende Umweltprobleme. Dabei kommt vor allem *China* als größter asiatischer Wirtschaftsmacht eine zentrale Rolle zu. Vom Entwicklungs- zum Schwellenland aufgestiegen weist China nicht nur eine sehr rasch wachsende Volkswirtschaft auf. Das Land ist inzwischen der größte Emittent von Kohlendioxid und anderen klimaschädigenden Gasen geworden. Ein vom „World Watch Institute“ (2006) verfasster Bericht zur Situation in China und Indien stellte fest, dass die Umweltverschmutzung in China besorgniserregende Ausmaße angenommen hat. Die rasante Verstädterung mit mehreren Millionenstädten hat in China zu einer hohen Belastung von Wasser und Luft geführt. Durch den hohen Anteil von Kohle als Brennstoff ist die Belastung mit Schwefeldioxid sehr hoch und der Regen ist in weiten Teilen des Landes sauer. Je nach Studie befinden sich von den zehn schmutzigsten Städten der Welt sieben bis neun in China. Vor allem die Zunahme des Straßenverkehrs hat hier zu einer steigenden Belastung der Luft geführt. Die Verschmutzung betrifft nicht nur die Städte, auch auf dem Land wird die Umwelt durch Überdüngung schwer belastet. So wird in der Landwirtschaft die doppelte Menge an Düngemitteln wie im Weltdurchschnitt verwendet. Aufgrund der Verunreinigungen durch die Landwirtschaft und fehlender Abwassersysteme sind zudem die Flusssysteme stark belas-

<sup>11</sup> Vgl. auch „Human Development Report 2007/08: Fighting Climate Change. Human Solidarity in a Divided World“. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-8/> (aufgerufen am 08.06.2011)

tet: Etwa die Hälfte der Flüsse ist so stark verschmutzt, dass sie nicht einmal die niedrigsten chinesischen Umweltstandards einhalten und damit eigentlich nicht mehr zur Bewässerung benutzt werden können.

Mittlerweile ist China nach den USA der weltweit größte Produzent von Treibhausgasen, wobei es beim Pro-Kopf-Ausstoß von Treibhausgasen noch recht weit abgeschlagen ist. China produziert mehr als 36 Prozent der weltweiten Schadstoffemissionen, muss jedoch als Entwicklungsland nach dem Kyoto-Protokoll seinen CO<sub>2</sub>-Ausstoß nicht drosseln; diese Regelung führte während der Klimakonferenz von Kopenhagen 2009 zu einer Blockadehaltung Chinas, sich strengen Richtwerten anzuschließen, auch wenn die Klassifizierung als Entwicklungsland inzwischen überholt ist und der Verweis des Landes auf die besondere Verantwortung der Industrieländer beim Klimaschutz angesichts der besorgniserregenden globalen Auswirkungen der Erderwärmung nicht mehr zeitgemäß erscheint. Die Umweltverschmutzung ist u. a. für ein stark steigendes Auftreten von Lungenkrankheiten und Krebs verantwortlich. Der *China Human Development Report 2002* des UNDP der Vereinten Nationen kommt deshalb zum Schluss, dass China am Scheideweg stehe und sich für eine *grüne Reform* entscheiden müsse. Ansonsten drohe die Umweltzerstörung, den erreichten sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt zu behindern oder gar wieder zunichte zu machen.<sup>12</sup> Derweil setzt in China ein Umdenken in der Umweltpolitik ein. In ihrem im März 2006 verabschiedeten Fünfjahresplan hat die chinesische Regierung beschlossen, dass es von einem veränderten Wachstumskonzept ausgehen will. Der Energieverbrauch gemessen an der Wirtschaftsleistung soll bis 2010 um 20 Prozent verringert werden, der Wasserverbrauch soll um 30 Prozent, der Schadstoffausstoß um zehn Prozent fallen. Nur ein weiteres Umdenken in der Kohleförderung (Filteranlagen), der Abwasserreinigung und Bodenbewirtschaftung könnte jedoch die Umweltbelastung drastisch verringern. Als die am raschesten wachsende Volkswirtschaft Asiens hat China hier eine große Aufgabe zu bewältigen und eine Neuorientierung in der Umwelt- und Klimapolitik hat bereits begonnen.

Internationaler Umweltschutz ist ein weiter an Dringlichkeit gewinnendes Politikfeld in den internationalen Beziehungen. Neben den Internationalen Organisationen kommt auch den nichtstaatlichen, internationalen Umweltorganisationen eine besondere Bedeutung zu, insbesondere seitdem die Vereinten Nationen ihnen teilweise einen Konsultationsstatus eingeräumt haben. Vorgeschlagen wird auch, ein weltbürgerschaftliches Engagement im Rahmen von dezentralen subsidiären Netzwerken zu stärken. Internationaler Umweltschutz bleibt damit ein Kernanliegen von Global Governance.

#### 2.1.4 Problembeispiel Klimawandel: Tuvalu – eine versinkende Nation

Während der Konferenz zum Klimawandel in Cairns, Australien, im April 2011 richtete der Direktor des Meteorologischen Dienstes aus Tuvalu, Hilia Vavae, einen bewegenden Appell an die Teilnehmer der Veranstaltung. Sein Land, eine kleine Inselnation etwa 1,000 km nördlich der Fidschi-Inseln im Südwesten des Pazifik gelegen, sei in den letzten 15 Jahren immer häufiger von vernichtenden Überschwemmungen aufgrund von heftigen Wirbelstürmen betroffen. Die aus neun Inseln bestehende Kleinstnation liegt an der höchsten Stelle nur 4,5 Meter über dem Meeresspiegel. Viele der Einwohner versuchten wegen der immer wieder kehren-

<sup>12</sup> [www.undp.org.cn/downloads/nhdr/nhdr2002.pdf](http://www.undp.org.cn/downloads/nhdr/nhdr2002.pdf)

den schweren Überschwemmungen, die „sinkende Nation“ zu verlassen. Er appellierte daher an die Regierungen von Australien und Neuseeland, den Klimaflüchtlingen („climate change refugees“), die vor der Umweltkatastrophe flüchteten, permanentes Asyl in ihren Ländern zu erteilen.<sup>13</sup>

Nach dem „Environmental Vulnerability Index“ (EVI) des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) zählt Tuvalu zur Kategorie der extrem gefährdeten Nationen („extremely vulnerable“).<sup>14</sup> Die Überschwemmungen gefährden nicht nur die tropische Landwirtschaft und die Nahrungsmittelproduktion, sondern sie beeinträchtigen auch die Frischwasserversorgung, die zunehmend versalze, und die fragile Infrastruktur aus Wegen und Straßen. Das Problem von Tuvalu hatte die internationale Staatengemeinschaft zuletzt auf der Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 beschäftigt. Die Vertreter der Inselnation, die Mitglied der Vereinten Nationen und anderer Internationaler Organisationen ist, setzten sich dort für ein verbindliches Abkommen zur Treibhausgasreduzierung ein, da sie den Treibhauseffekt („greenhouse effect“) für die Umweltkatastrophen auf ihrer Insel verantwortlich machten. Die Delegierten drohten sogar, die Kopenhagener Konferenz platzen zu lassen, sollten keine allgemein verpflichtenden Grenzen für Emissionen für alle Länder verabschiedet werden, allerdings ohne Erfolg.<sup>15</sup>

Mit einer Einwohnerzahl von rund 12.000 Menschen zählt der Inselstaat Tuvalu, der erst 1978 unabhängig geworden ist, zwar zu den kleinsten Staaten der Welt, nach Vatikanstadt, Monaco und Nauru, aber die Frage der Umweltproblematik wirft grundsätzliche rechtliche und politische Fragen für die internationale Staatengemeinschaft auf. Da der Meeresspiegel nach vorliegenden Prognosen aufgrund der globalen Erderwärmung ansteigt und die Wirbelstürme die prekäre Lage der Insel weiter verschlimmern, befürchten Einwohner und Regierung des Inselstaates, dass ihr Land in absehbarer Zeit völlig überschwemmt und damit unbewohnbar werden würde. Wie soll die internationale Gemeinschaft mit dem Problem der „Klimaflüchtlinge“ umgehen? Welche rechtlichen Möglichkeiten hat eine bedrohte Nation, wie die von Tuvalu, andere Länder zur Aufnahme der Bewohner zu bewegen? Ist die internationale Gemeinschaft überhaupt für diese Fragen zuständig, oder muss nicht die Regierung der Inselstaaten selbst Vorkehrungen gegen die Naturkatastrophen treffen?

Angesichts der bedrohlichen Umweltsituation versucht die Regierung von Tuvalu seit einigen Jahren für ihre Bevölkerung in Neuseeland und Australien permanentes Asyl zu erhalten. Ursprünglich sollten etwa 300 Menschen pro Jahr auswandern, wobei bereits rund 4.000 Bürger Tuvalus in Neuseeland leben. Neuseeland und Australien lehnten eine pauschale Asylregelung jedoch ab. Ein anderer Vorschlag bezieht sich darauf, für die Bewohner Tuvalus neues Land zur Besiedelung auszuweisen. Ein im Jahr 2006 von dem ursprünglich aus Tuvalu stammenden Wissenschaftler Don Kennedy vorgelegter Vorschlag bestand darin, die Bevölkerung geschlossen auf die Fidschi-Inseln umzusiedeln, um ihre Lebensweise und Kultur zu erhalten. Die Kosten für diese Umsiedlung sollten nach seinem Vorschlag von den die Klimaveränderung verursachenden Industriestaaten getragen werden. Dieser Vorschlag

<sup>13</sup> „Sinking South Pacific island threatened by climate change“  
[http://www.cairns.com.au/article/2011/04/08/158011\\_local-news.html](http://www.cairns.com.au/article/2011/04/08/158011_local-news.html) (aufgerufen am 29.07.2011).

<sup>14</sup> [www.vulnerabilityindex.net](http://www.vulnerabilityindex.net)

<sup>15</sup> „Klimagipfel in Kopenhagen: Und was ist los mit Tuvalu?“  
<http://www.faz.net/artikel/C30190/klimagipfel-in-kopenhagen-und-was-ist-mit-tuvalu-30079299.html> (aufgerufen am 29.07.2011).

wurde seitens der Regierung und anderer gesellschaftlicher Gruppen jedoch wegen seines unmittelbar pessimistischen Untergangsszenarios kritisiert. Auch präferierte die Regierung eine Ansiedlung in Neuseeland oder Australien, anstatt auf einer anderen, wenig entwickelten Inselregion im Pazifik. Vertreter der Bevölkerung auf Tuvalu kritisieren darüber hinaus, dass die Lage des Inselstaates und angrenzender Inseln in der Klimadebatte funktionalisiert würden und einige der Probleme der Insel „menschengemacht“ seien, wie zum Beispiel durch Abtragen von Ufergesteinen und Erdrändern zu Bauzwecken. Eine Abwanderung aus dem Inselstaat hätte zudem im Verlauf der Geschichte immer wieder stattgefunden und sei keinesfalls erst ein Produkt des Klimawandels.<sup>16</sup>

Während die Lösung des Problems im Inselstaat Tuvalu politisch weiter umstritten bleibt, setzt sich im Rahmen von Internationalen Organisationen eine höhere Sensibilität für das Problem der Klima- und Umweltflüchtlinge durch. Auf Basis von Schätzungen der Vereinten Nationen wird die Staatengemeinschaft in Zukunft mit Millionen von Menschen konfrontiert sein, bei denen Klimawandel eine Hauptursache für ihre Flucht aus der Heimatregion ist. Die Zahlen variieren allerdings je nach Quelle erheblich. Im Jahr 2001 schätzte der damalige Leiter des UN-Umweltprogramms, Klaus Töpfer, beispielsweise, dass 22 bis 24 Millionen Menschen ihre Heimat aufgrund von schlechten Umweltbedingungen verlassen hätten. Das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) ging 2005 davon aus, dass bis 2010 rund 50 Millionen Menschen Umweltflüchtlinge sein würden.<sup>17</sup> Bis Mitte des 21. Jahrhunderts würden nach Schätzungen des UNDP sogar 200 Millionen Menschen aufgrund von Umwelt- und Klimaveränderungen auf der Flucht sein. Andere Berechnungen behaupten sogar einen Anstieg der Flüchtlingszahlen auf 500 Millionen Menschen bis Mitte des 21. Jahrhunderts. Aber bislang liegen nur Schätzungen vor, wie viele Menschen aufgrund des Klimawandels zum Verlassen ihrer Heimat gezwungen werden könnten.

Auch wenn die Zahlen für die prognostizierten Migrationsbewegungen, die durch Umweltkatastrophen oder durch den Klimawandel verursacht werden, schwanken, so gehen Forscher davon aus, dass der prognostizierte Anstieg der Temperatur von zwei bis drei Grad in den nächsten 50 Jahren gravierende Auswirkungen auf das Weltklima haben wird, mit unterschiedlichen Folgen für verschiedene Regionen, die meist mit der Ressource „Wasser“ verbunden sind. Heftige Überschwemmungen und extreme Dürre sind zwei der gravierendsten Probleme, die sich aufgrund von Klimaveränderungen zu häufen beginnen.

Das internationale Recht hat bislang keine klare Regelung für Umwelt- oder Klimaflüchtlinge vorgesehen. Da Umweltflüchtlinge in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 nicht erwähnt werden, fehlt ihnen der Schutz, welcher beispielsweise politischen oder Kriegsflüchtlingsen zusteht. Lediglich in Schweden, Finnland und den USA besteht bisher die Möglichkeit, aufgrund von Naturkatastrophen ein temporäres Asylrecht zu erlangen. Das Büro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) orientiert sich wie bisher bei seiner Definition von Flüchtlingen an der Beschreibung in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, die Vertreibung durch Umweltdegradation nicht kennt. Erst in jüngeren Veröffentlichungen widmet sich der UNHCR dem Phänomen der Umweltzerstörung und erkennt Naturkatastrophen als Grund für Flüchtlingsbewegungen an. Verschiedene Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen fordern deshalb inzwischen, den Flüchtlingsbegriff der

<sup>16</sup> [www.welt.de/wissenschaft/article2760070/Warum-Tuvalu-kein-Symbol-fuer-die-Apokalypse-ist.html](http://www.welt.de/wissenschaft/article2760070/Warum-Tuvalu-kein-Symbol-fuer-die-Apokalypse-ist.html) (aufgerufen am 27.07.2011).

<sup>17</sup> <http://www.la-umwelt.de/fuersiegefinden/pdf/Archiv/Umweltfluechtlinge.pdf> (aufgerufen am 29.07.2011).

Genfer Konvention zu erweitern, um den wachsenden Problemen, die aufgrund der Umweltschädigungen und Klimaveränderungen zu erwarten sind, zu begegnen.

Dabei wird deutlich, dass der Begriff des Umweltflüchtlings schwer zu definieren ist, da Veränderungen in der natürlichen Umgebung nicht nur Fluchtbewegungen, sondern auch freiwillige Migrationsprozesse ausgelöst haben. Selbst der Begriff des Klimaflüchtlings ist nicht klar definiert. In einer Studie im Auftrag von „Greenpeace“ werden beispielsweise unter Umweltflüchtlingsen zunächst solche Menschen verstanden, die aufgrund von Veränderungen in ihrer natürlichen Umwelt zum Verlassen ihres angestammten Wohnortes gezwungen werden. Klimaflüchtlingse sind ein Sonderfall hiervon, bei dem die Ursache Folgen des Klimawandels sind.<sup>18</sup> Im internationalen Recht ist der Begriff des Flüchtlings, der Genfer Flüchtlingskonvention folgend, enger gefasst. Menschen, die aufgrund von Veränderungen in ihrer natürlichen Umwelt die Flucht ergreifen, fallen somit in der Regel nicht darunter. Der Begriff des „Umweltflüchtlings“ wurde erst in einem Bericht des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) in die Debatte eingeführt. Dieser versteht darunter „solche Menschen, die aufgrund von merklicher Umweltzerstörung, die ihre Existenz gefährdet und ernsthaft ihre Lebensqualität beeinträchtigt, gezwungen sind, zeitweilig oder dauerhaft ihren natürlichen Lebensraum zu verlassen. Unter „Umweltzerstörung“ werden in dieser Definition jegliche physikalische, chemische und/oder biologische Veränderungen der Ökosysteme (oder Ressourcenbasis) verstanden, die diese zeitweilig oder dauerhaft ungeeignet machen, menschliches Leben zu unterstützen.“ (zitiert nach Jakobeit/Methmann 2007: 2)

Ob der Begriff des Umweltflüchtlings überhaupt sinnvoll ist, um das komplexe Problem der Migration aufgrund von veränderten Umweltbedingungen zu erfassen, wird inzwischen von einigen Studien bezweifelt. Eine Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs kann die ursprüngliche Bedeutung des Flüchtlings schwächen. Flüchtlinge haben in der Regel keinen Anwalt oder Staat, der für sie sprechen könnte und bedürfen daher eines „starken“ Schutzes durch das internationale Recht. Flucht und Vertreibung aufgrund von Klima- und Umweltproblemen beruhen dagegen häufig auf längerfristigen, von Menschen selbst verursachten Problemen, wie beispielsweise exzessive Ausbeutung von Ressourcen, „bad governance“ und schlechtes Krisenmanagement. Oft stellen Veränderungen in der Umwelt nur einen der Faktoren, die – gemeinsam mit wirtschaftlichen, politischen oder sozialen Faktoren – zu der unfreiwilligen Migration führen können, wie z. B. Dürren, Überflutungen, Meeresspiegelanstieg. In einigen Fällen umweltbedingter Migration ist eine klare Abgrenzung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Migration schwierig, insbesondere in Fällen, in denen Menschen nur unter schwierigen Umständen ihre täglichen Bedürfnisse erfüllen können und sich daher entscheiden, ihren Herkunftsort zu verlassen.

Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung betrachtet daher Umweltmigration als relativ komplexes Phänomen mit multiplen Ursachen, die jeweils für sich betrachtet und politisch bearbeitet werden müssten. Zu den Ursachen der zunehmenden Umweltmigration rechnet das Institut: „klassische“ Naturkatastrophen, Degradation von Böden, forcierten Abbau von Ressourcen (insbes. Wasser), häufige schwere Überschwemmungen, andere Varianten wie toxische oder radioaktive Verseuchung oder Umweltzerstörung durch Bürgerkriege. Wie es in einem Handbuch des Instituts zum Stichwort „Umweltmigration“ heißt, sind Umweltflüchtlingse letztlich das Ergebnis von natürlichen beziehungsweise anthropoge-

<sup>18</sup> [http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user\\_upload/themen/klima/klimafluechtlinge\\_endv.PDF](http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/klima/klimafluechtlinge_endv.PDF) (aufgerufen am 29.07.2011).



nen Umweltschäden und/oder einem ökologisch unangemessenen Bevölkerungswachstum.<sup>19</sup> Als Problemlösungen werden vorgeschlagen: Intensivierung der nationalen und internationalen Umweltpolitiken in Richtung nachhaltige Entwicklung; effiziente Kontrolle des regionalen und globalen Bevölkerungswachstums; demografische Entlastung ökologisch labiler beziehungsweise gefährlicher Regionen.

Die Zahl der Menschen, die aufgrund von Umweltzerstörung und Klimawandel ihr Herkunftsland verlassen, wird in Zukunft zunehmen. Die Umweltmigration ist ein Beispiel dafür, dass die Strategie zur Bewältigung der damit verbundenen rechtlichen und politischen Probleme nur in der Zusammenarbeit von Entwicklungs-, Wirtschafts- sowie Umweltpolitik global bearbeitet werden kann.

### Literatur

Banda, Maria/Joanna Langille (Hg.): Governing Global Climate Change: St. Petersburg Compliance Report for the 'G8 Plus Five' Countries. G8 Final Report 2007, Oxford. Online: <http://www.g8.utoronto.ca/oxford/2006complince-ox.pdf> (aufgerufen am 15.10. 2009)

Behrens, Maria (Hg.): Globalisierung als politische Herausforderung: Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden 2005

Brown, Lester R. u.a. (Hg): State of the World 1999. A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society, New York/London 1999.

Gore, Al: An Inconvenient Truth: The Planetary Emergency of Global Warming and What We can do about it, New York 2006

Jakobeit, Cord/Chris Methmann: „Klimaflüchtlinge“, Studie im Auftrag von Greenpeace, Hamburg 2007

Jänicke, Martin/Helmut Weidner (Hg. unter Mitarbeit von Helge Jörgens): National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity Building, Berlin u. a. 1997a

Jänicke, Martin/Helmut Weidner: „Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich. Tendenz zu einer globalen Konvergenz“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27, 27. Juni 1997b, S.15–24

Kleine-Brockdorff, Thomas: „Die neue Hackordnung. ‚Multilateralismus á la carte‘. Was der Klimagipfel von Kopenhagen über die Machtverhältnisse auf dem Globus lehrt“, in: Der Tagesspiegel, 27. Dezember 2009, S. 8.

Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Dokumente: Agenda 21, hrsg. vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn o. J.

Leggewie, Claus/Dirk Messner: „Erfolgreich gescheitert“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. Dezember 2009, S. 8.

Simonis, Udo Ernst: Globale Umweltpolitik. Ansätze und Perspektiven, Mannheim 1996

State of the World 2006: Special Focus China and India, hrsg. vom World Watch Institute, Washington DC 2006

Tews, Kerstin/Jänicke, Martin (Hg.): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2005

<sup>19</sup> [http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/handbuch\\_texte/pdf\\_Woehlcke\\_Umweltmigration.pdf](http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/pdf_Woehlcke_Umweltmigration.pdf) (aufgerufen am 29.07.2011).

## 2.2 Konflikte, Krisen, Kriege: Internationale Politik als Sicherheitspolitik

### 2.2.1 Krieg und Frieden in der internationalen Politik

Die Problematik von Krieg und Frieden hat wie keine andere Thematik das Feld der Internationalen Beziehungen geprägt. Für den Friedens- und Konfliktforscher Ernst-Otto Czempiel bilden Krieg und Frieden als Gegensatzpaar sogar den Kernbereich der Disziplin der Internationalen Beziehungen. Er verfolgt ihre theoriegeschichtlichen Wurzeln zurück bis in die Antike mit den Kriegsstudien von Thukydides und zentriert seine theoretischen Überlegungen über das Fach um diese Thematik (Czempiel 1996: 3).

Bereits Immanuel Kant beklagte, dass das Nebeneinander von Staaten in der „gesetzlosen Freiheit, sich unaufhörlich zu balgen“ (Kant) zu bestehen scheint. Aufgrund der Anarchie in der Staatenwelt schienen Kriege unvermeidlich, ja manche Autoren wie z. B. der Militärtheoretiker Carl von Clausewitz, sahen den Krieg als Fortsetzung der Politik unter Einbeziehung anderer Mittel an und gaben ihm damit eine Aura der Unvermeidlichkeit. Die aus Deutschland emigrierte Philosophin Hannah Arendt zog aus den Kriegs- und Gewalterfahrungen des 20. Jahrhunderts daher die beredte Schlussfolgerung für die Analyse von Politik: „Kriege und Revolutionen, nicht das Funktionieren parlamentarischer Regierungen und demokratischer Parteiapparate, bilden die politischen Grunderfahrungen unseres Jahrhunderts.“ (Arendt 1993: 124)

Nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich in der Bundesrepublik als Teilgebiet der Internationalen Beziehungen die *Friedens- und Konfliktforschung* entwickelt. Zentraler Gegenstand der Friedens- und Konfliktforschung sind die Analyse von Ursachen gewaltsamer Konflikte, der Wandel von Kriegstypen, sowie die Konfliktprävention. Teile der Friedens- und Konfliktforschung sind vor allem an rechtlichen, philosophischen und normativen Fragen der Kriegsvermeidung und Friedensherstellung orientiert, während andere auf empirisch-analytischem Weg zwischenstaatliche und innerstaatliche Konflikte erforschen und dokumentieren. Die Erforschung von gewaltsamen Konflikten und Kriegen hat in Deutschland nicht zuletzt mit dem zunehmenden Engagement der Bundeswehr bei Friedenseinsätzen im Ausland an Bedeutung gewonnen. Wie der Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Michael Brzoska, argumentiert, liegt Deutschland mit einer steigenden Zahl von Bundeswehreinsätzen „im internationalen Trend zunehmender Interventionsbereitschaft.“ (Brzoska 2007: 32) Eine genaue wissenschaftliche Analyse der Implikationen dieser neuen Entwicklung ist daher für die Politikwissenschaft von vordringlichem Interesse. Politik zur Kriegsvermeidung und Kriegsursachenforschung sind heute ein wichtiges Thema der Internationalen Beziehungen.

Was versteht die Politikwissenschaft unter einem „Krieg“? Die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung der Universität Hamburg (AKUF) bietet folgende Definition an: *Kriege* werden als solche gezählt, wenn *erstens* zwei oder mehr Parteien an bewaffneten Auseinandersetzungen beteiligt sind, wobei mindestens eine aus den regulären Streitkräften einer Regierung bestehen sollte; wenn *zweitens* ein Mindestmaß an zentral gelenkter Organisation der Kriegsführung gegeben ist, und wenn *drittens* eine gewisse Kontinuität der Feindseligkeiten herrscht. Das Hamburger Institut hat allein im Jahr 2010 weltweit 32 Kriege

dokumentiert.<sup>20</sup> Diese Zahl wird zwar als niedrigster Stand seit 1993 bezeichnet, ein Jahr, in welchem nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und durch den Zerfall Jugoslawiens sowie der Sowjetunion eine besonders hohe Konfliktintensität zu verzeichnen war. Auch wenn die Zahl der bewaffneten Konflikte sinkt (vgl. Brzoska 2007) ist die Zahl der zivilen Opfer hoch und die Grausamkeit der kriegesischen Konflikte trotz des abnehmenden Trends gewalttätiger Konflikte ein ernstes Problem für die internationale Staatengemeinschaft. Allein im zweiten Kongo-Krieg (1998–2003) kamen schätzungsweise vier Millionen Menschen ums Leben, im Sudan (1983–2003) etwa zwei Millionen Menschen und Millionen von Menschen sind in Folge von Kriegen auf der Flucht.

Als Vorstufe für eine gewalttätige kriegesisch Auseinandersetzung werden in der Friedens- und Konfliktforschung häufig Krisen und Konflikte gesehen. Dementsprechend unterscheidet das „Konfliktbarometer“ des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIIK) in seiner Erfassung von Kriegen latente Konflikte, manifeste Konflikte, Krisen, ernste Krisen und Krieg. Von 363 Krisen seien im Jahr 2010 allein 28 als hoch gewalttätig und sechs als Kriege einzustufen.<sup>21</sup> Das im Auftrag des Bonn International Center for Conversion (BICC), der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST), der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und des Instituts für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen (INEF) herausgegebene jährliche „Friedensgutachten“ analysiert jeweils zentrale Krisengebiete und gewalttätige Konflikte und erörtert Wege aus der Krise oder den Kriegen.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht bestehen *Konflikte* in einer „unvereinbaren Positionsdivergenz“. Sie sind ein zentraler Bestandteil des sozialen Lebens und stellen an sich keine Bedrohung dar, da sie situationsbedingt sind und stets verschiedene Handlungsalternativen ermöglichen. Zugleich können Konflikte eine Vorstufe zu offener Gewaltanwendung bilden und potentiell friedensbedrohend wirken. Gewaltsame Konflikte sind stets auf eine bereits vorher vorhandene Spaltung der Gesellschaft bzw. auf länger anhaltende Auseinandersetzungen zwischen Gruppen, Staaten oder verfeindeten Eliten zurückzuführen. Dabei kann zwischen Interessen- und Identitätskonflikten unterschieden werden. Sozialwissenschaftliche Forschung bemüht sich daher um frühzeitige Aufdeckung von Konfliktpotentialen, da eine Eskalation nicht auszuschließen ist. Nicht immer führen bedrohlich wirkende Konflikte jedoch zu Kriegen. Der nahezu vierzig Jahre dauernde Ost-West-Konflikt, der das beherrschende Thema der Sicherheitspolitik in Europa und in der Weltpolitik zwischen 1947 und 1989 bildete, führte beispielsweise in Europa nicht zu einer direkten militärischen Konfrontation; er wurde vielmehr durch Abkommen, Vereinbarungen und Gespräche „klingearbeitet“. Dennoch war er durch Hochrüstung und Rüstungswettlauf mit erheblichen Kosten verbunden und es wurden zahlreiche „Stellvertreter-Kriege“ in Afrika und Asien geführt, die eine Vielzahl an Opfern forderten.

Neben Konflikten sind *Krisen* ein wichtiges Gebiet in der Forschung. Der Krisenbegriff ist dynamisch und umfasst Situationen, die mit dem Konfliktbegriff nicht oder nur verkürzt erfasst werden, wie z. B. der Beginn einer Eskalation eines vormals ruhigen Konflikts. Unter einer Krise lässt sich allgemein eine Situation erhöhter Spannung zwischen wenigstens zwei

<sup>20</sup> <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/publ/AKUF-Analysen-09.pdf> (aufgerufen am 19. Juli 2011).

<sup>21</sup> <http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/> (aufgerufen am 19. Juli 2011).

Akteuren oder Bezugssystemen verstehen, denen Konflikte sehr unterschiedlicher Herkunft zugrunde liegen können, wie politische oder wirtschaftliche Interessengegensätze oder Auseinandersetzungen über grundlegende gesellschaftliche Fragen, die in divergierenden religiösen, weltanschaulichen oder ethischen Identitäten wurzeln. Krisen gehen mit der intensiven Wahrnehmung einer Bedrohung einher, die wenigstens von einer der beteiligten Seiten empfunden wird. Ihre Gefährlichkeit beruht auf der großen Unsicherheit über weitere Entwicklungen (Erwartungsunsicherheit), die eine beträchtliche Eskalationsgefahr beinhaltet. Krisensituationen zeichnen sich darüber hinaus durch einen tatsächlichen oder perzipierten Zeitdruck aus, dem sich die Akteure ausgesetzt sehen, so dass Entscheidungen großer Tragweite in viel dichter Folge als in „normalen“ gesellschaftlichen Situationen und daher mit höherer Selektivität an Informationen gefällt werden. Negative Vorerfahrungen und stark akzentuierte Feindbilder können dabei die Konfliktsituation als überzeichnet erscheinen lassen. Analytisch ist es daher sinnvoll, entscheidungstheoretisch angelegte Untersuchungen von Krisen durch Perzeptionsanalysen zu ergänzen, die aufzeigen, welche gegenseitigen Perzeptionen (und Fehlperzeptionen) vorliegen, um zu einer politischen Lösung von Krisen zu gelangen. Wie Untersuchungen gezeigt haben, liegen beim Beginn eines Krieges häufig fehlerhafte Einschätzungen der Intentionen eines anderen Staates sowie der Erwartung in Bezug auf die Folgen und das Ende eines Krieges vor (vgl. Albrecht 1998; Deutsch/Senghaas 1971). Fehlperzeptionen sollten daher ein Untersuchungsgegenstand der Krisenforschung sein.

Das *Kriegsbild* hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark gewandelt. Während bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts vor allem *Kriege zwischen Staaten* bzw. miteinander verbündeter Staaten stattfanden, prägen heute vor allem *Kriege innerhalb von Staaten*, wie Staatsverfallskriege, Bürgerkriege, sowie Kriege um Ressourcen das Bild (Daase 2003; Geis 2006). Der Berliner Politikwissenschaftler Herfried Münkler spricht daher vom Krieg als „Chamäleon“, das seine Erscheinungsform ändern kann (Münkler 2007). In den Kriegen innerhalb von Staaten sind mehr als drei Viertel der Opfer zivile Personen, im Gegensatz zu den klassischen Kriegen zwischen Staaten, in denen vor allem Soldaten und militärisches Personal zu den Opfern gehörten, da in den innerstaatlichen Kriegen die Zivilbevölkerung in einem weitaus größerem Maße betroffen ist. Auch kommt es hier häufig zu besonders grausamen Verbrechen an Kindern sowie gegen Frauen, da, wie das Beispiel des ehemaligen Jugoslawiens und der Krieg im Kongo zeigen, Gewalt gegen Frauen und Massenvergewaltigungen systematisch als Terror gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wurden.

Der Wandel des Kriegsbildes erfolgt unter dem Eindruck des Typus der *neuen Kriege*. In ihrer Arbeit über „Old Wars and New Wars“ (1999) hatte die britische Politologin Mary Kaldor am Beispiel des Bosnienkrieges argumentiert, dass der neue Typus der Kriege, welcher die klassische Form des Krieges als gewaltsame Konfliktaustragung zwischen Staaten ablöst, auf einer neuen *Kriegsökonomie* beruht. Kennzeichen dieser neuen Kriege auf dem Balkan und anderswo sei die treibende Rolle von halbstaatlichen oder privaten „Kriegsunternehmern“; diese Kriege werden nicht mehr zwischen Staaten, sondern innerhalb von zerfallenden Staaten („*failing states*“) geführt, wobei Kriegsfürsten, Klans und Männerbünde den Charakter der kriegerischen Aktionen bestimmen und sie sich die neue Kriegsökonomie zunutze machen. Kaldor zeigt darüber hinaus, wie die ökonomische Basis dieser neuen Kriegstypologie durch Prozesse der Globalisierung befördert wird. Globaler Waffenhandel mit hohen Gewinnspannen, transnationale strategische Kriegsunterstützung, aber auch internationale militärische Interventionen westlicher Staaten charakterisieren diese „extreme

Form der Globalisierung“. Dabei wird die Kriegsführung „kapitalisiert“, beispielsweise durch die Bildung von „private military firms“, „outsourcing“ etc. (vgl. Kaldor 2007).

In verschiedenen Studien wurde angesichts des veränderten Kriegstypus über das „Verschwinden des zwischenstaatlichen Krieges“ im 21. Jahrhundert gemutmaßt. „Der klassische Staatenkrieg, der die Szenarien des Kalten Krieges noch weithin geprägt hat, scheint zu einem historischen Auslaufmodell geworden zu sein; die Staaten haben als die faktischen Monopolisten des Krieges abgedankt und an ihre Stelle treten immer häufiger parastaatliche, teilweise sogar private Akteure – von lokalen Warlords und Guerillagruppen über weltweit operierende Söldnerfirmen bis zu internationalen Terrornetzwerken – für die der Krieg zu einem dauerhaften Betätigungsfeld geworden ist.“ (Münkler 2003: 7) Der Wandel im Kriegsbild bedeutet aber keinesfalls, dass Kriege nicht mehr stattfinden. Münkler schreibt dazu, dass zwar der klassische Staatenkrieg, aber nicht der Krieg an sich als „Auslaufmodell“ gelten könne; vielmehr haben Kriege ihre Erscheinungsformen verändert, wie die Metapher des Kriegs als „Chamäleon“ ausdrückt. Die neuen Kriege seien ebenfalls sehr verlustreich. So hat der Krieg im östlichen Kongo in den vergangenen Jahren allein vier Millionen Tote gefordert. Kennzeichen für die neuen Kriege sei vor allem ihre veränderte Kriegsökonomie; während sich zwischenstaatliche Kriege mit ihren großen Opfern irgendwann auch wirtschaftlich „erschöpften“, ist die neue Kriegsökonomie „über die Schattenkanäle der Globalisierung an die prosperierende Friedensökonomie der Wohlstandszonen angeschlossen“ (Münkler 2007). So fließen ihr permanent neue Ressourcen zu. Mit Rauschgift, Gold, Diamanten, Edelhölzern und auch dem Handel mit Frauen aus diesen Kriegszonen sind lukrative Geschäfte zu machen. Eine Beendigung des Krieges ist daher sehr schwer zu erreichen, da Warlords und kriegsführende Parteien in der Regel in erheblichem Umfang vom Fortgang der bewaffneten Konflikte profitierten. Eine „Friedenssehnsucht“ kennen die kriegsführenden Parteien nicht. Anders als bei Bürgerkriegen gehe es auch nicht um die Veränderung von politischen Strukturen oder die Erorberung von staatlicher Macht, vielmehr ist der Krieg Selbstzweck geworden. Ein Übergang vom Krieg zum Frieden könne daher nur als langwieriger Prozess gestaltet sein, der in der Regel von außen organisiert und moderiert werden müsse (Münkler 2007: 3f.).

Neue Kriege werden heute in verschiedenen Regionen der Welt geführt, allerdings ist vor allem das subsaharische Afrika von diesem Kriegstypus betroffen. Häufig finden die neuen Kriege in ressourcenreichen Ländern statt, und die Kämpfe werden um das so genannte weiße Gold (Diamanten; Heroin), schwarzes Gold (Öl) oder andere Rohstoffe (Coltan) geführt. Stets bereichern sich „Warlords“ und Kriegsparteien zum Nachteil der Bevölkerung, was die Beendigung dieser Kriege erschwert und die Länder trotz großer Reichtümer weiter verarmen lässt. Dieses Phänomen ist auch als „Ressourcenfluch“ bezeichnet worden, indem rohstoffreiche Entwicklungsländer, die politisch aber instabil sind, über Jahre hinweg unter gewalttätigen Konflikten leiden, wie die Beispiele des Sudan oder des Kongo zeigen. Die Motive, die die kriegsführenden Parteien leiten, werden vom materiellen Gewinn angetrieben. Daher wird in der Diskussion um die neuen Kriege unterschieden zwischen Benachteiligten und ihren Beschwerden („grievance“) und den Profiteuren der Kriege und ihrer Gier („greed“). Gier ist als Hauptursache der neuen innerstaatlichen Kriege auszumachen.

In der wissenschaftlichen Literatur werden als *Ursachen von kriegesischen Konflikten* mehrere, teilweise divergierende Erklärungsmuster und eine Vielzahl von mittelbaren und unmittelbaren Faktoren genannt. Grob vereinfacht lassen sie sich in drei Gruppen bündeln:

### 1. sozio-ökonomische Erklärungsmuster

- Herausbildung einer Weltordnung mit hierarchisch aufgebauten Einfluss- und Abhängigkeitsstrukturen und Konflikten um begehrte Ressourcen (insbesondere Wasser, Öl, und andere natürliche Rohstoffe) (Deutsch/Senghaas 1971);
- einflussreiche ökonomische Interessen der Rüstungsindustrie („militärisch-industrieller Komplex“) und die kapitalistische Logik des Weltmarktes mit einer „Durchmilitarisierung des Globus“ (Albrecht 1998);
- ungleichmäßige sozio-ökonomische Entwicklung und Ressourcenverteilung zwischen Staaten (Nord-Süd-Konflikt; Problem Unterentwicklung); Herausbildung von neuen Kriegsökonomien (Kaldor 1999; Münkler 2003);

### 2. ordnungspolitische Erklärungsmuster

- Rivalitätshierarchien zwischen aufstrebenden Mächten oder konkurrierenden Machteliten im Territorium; expansives Machtstreben totalitärer Systeme (z. B. Nationalsozialismus);
- krisenhafte Nationalstaatsbildung (z. B. Nachfolgerepubliken im ehemaligen Jugoslawien);
- politisches oder ideologisches Hegemonialstreben (z. B. Kreuzzüge; Dschihad);

### 3. kulturelle Erklärungsmuster

- hierarchisch aufgebaute, friedensunfähige Dominanzkultur (feministischer Ansatz)
- religiöse und/oder ethnische Konfliktlinien in der Gesellschaft sowie kollektive Identitätskrisen (z. B. „Kampf der Kulturen“).

Bisherige Forschungen haben gezeigt, dass in der Regel Verknüpfungen verschiedener Ursachenkomplexe vorliegen, wenn es zu einer kriegesischen Eskalation kommt. Eine frühzeitige Konfliktbearbeitung (Prävention) hat sich als das bislang wirksamste Mittel erwiesen, eine gewaltförmige Konfliktaustragung zu verhindern. Darüber hinaus sind Interventionen der internationalen Gemeinschaft, wie „humanitäre Interventionen“, Sanktionen gegen die Kriegstreiber oder andere rechtliche Maßnahmen geeignet, Konfliktparteien zu einer Beendigung von Kriegshandlungen zu bewegen.

Ziel der Beendigung von gewaltsamen Konflikten ist die Herstellung von Frieden. Der Begriff *Frieden* bedeutet zunächst die Abwesenheit von Krieg und gewaltsamen Konflikten. Global betrachtet ist Frieden jedoch nicht als Zustand, sondern nur als historischer Prozess zu verstehen. Unterschieden werden in der Literatur ein negativer und ein positiver Friedensbegriff. „Unter dem negativ bestimmten Friedensbegriff wird die Abwesenheit des Krieges verstanden, während unter dem positiv bestimmten Friedensbegriff die höchst variabel interpretierbare Realisierung sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit, politischer und persönlicher Freiheiten, der Entfaltung menschlicher Fähigkeiten und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten gefasst wird oder allgemein ausgedrückt: die Abwesenheit von struktureller und personeller Gewalt.“ (Jahn 1994: 156) Frieden herzustellen und zu erhalten wird als Kernaufgabe Internationaler Organisationen betrachtet. Aus diesem Grund definiert die Charta der Vereinten Nationen die Erhaltung des Weltfriedens als zentrale Aufgabe. Auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland enthält ein Friedensgebot. Die Verhütung von Gewaltanwendung und gewaltfreie Konfliktlösung sind präventiv und prozesshaft. Anders als zur Zeit des Ost-West-Konflikts wird Frieden in der Forschung daher nicht mehr als die Utopie eines großen Weltfriedens verstanden, sondern der Friedensprozess wird in viele Einzelschritte auf regionaler und internationaler Ebene zerlegt.

Frieden ist im Kern als Einhegung und Zivilisierung von Konflikten zu verstehen. Wie diese Zivilisierung erreicht werden kann, beschäftigt die Forschung seit Jahrzehnten. Bereits die Zivilisationstheorie von Norbert Elias beruhte auf dem Gedanken, dass Zivilisation durch wachsende Selbstkontrolle, langfristige Planung und die Rücksichtnahme auf die Empfindungen und Gedanken anderer Menschen entsteht. Mit dem Theorem des „demokratischen Friedens“ und Modellen von Frieden als Zivilisierungsprozess hat die Forschung versucht, den Friedensprozess theoretisch besser zu verstehen. Der bekannte Friedensforscher Dieter Senghaas entwickelte beispielsweise das „zivilisatorische Hexagon“ als Modell für einen Friedensprozess. Senghaas geht davon aus, dass Gesellschaften dann in einen friedfertigen Zustand überführt werden können, wenn sie die sechs im Hexagon festgelegten Bedingungen erfüllen: Entprivatisierung von Gewalt und Herausbildung eines legitimen Gewaltmonopols, Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit (Verfassungsstaat), zunehmende Affektkontrolle durch wachsende Interdependenzen, demokratische Beteiligung, soziale Gerechtigkeit und konstruktive Konfliktkultur (Senghaas 1995). Frieden als Zivilisierungsprozess wird somit zum Streben nach einer legitimen und gerechten Ordnung. Diese Bedingungen herzustellen erfordert jedoch einen längeren historischen Prozess. Das Modell von Senghaas passt denn auch besser auf westliche Gesellschaften, als auf andere Regionen der Welt, in denen eine ausgeprägt gewaltsame Konfliktkultur und geringe rechtsstaatliche Traditionen vorliegen.

Wie bereits erwähnt, zeigen verschiedene empirische Studien, dass die Zahl der Kriege und bewaffneten Konflikte in den vergangenen 15 Jahren deutlich abgenommen hat, nach einigen Angaben sogar um fast die Hälfte, wobei auch die Zahl direkter Kriegesopfer zurückgegangen ist. Dieser Rückgang ist nach Untersuchungen von Forschern vor allem auf die Beendigung einer im Zeitvergleich hohen Zahl innerstaatlicher bewaffneter Konflikte bzw. Bürgerkriege zurückzuführen. So berichtete der in Kanada erstellte *Human Security Report 2005* bereits über einen Rückgang der Zahl zwischen- und innerstaatlicher Kriege und schreibt über einen „dramatic, but largely unknown, decline in the number of wars, genocides and human rights abuses over the past decade.... The Report argues that the single most compelling explanation for these changes is found in the unprecedented upsurge of international activism, spearheaded by the UN, which took place in the wake of the Cold War.“<sup>22</sup> Diese Untersuchungsergebnisse werden im jüngsten *Human Security*-Bericht (2010) bestätigt; zugleich wird das von kriegesischen Auseinandersetzungen verursachte Leid der Zivilbevölkerung, wie die Verbreitung von Krankheiten und Unterernährung, ein immer ernsteres Problem.<sup>23</sup>

Welche *politischen Modelle* eignen sich besonders für die Vermeidung von Kriegen und die Herstellung von Frieden? Einer verbreiteten Auffassung zufolge gilt, dass liberal-demokratische Staaten untereinander keine Kriege führen, so dass die nachhaltigste Methode, Kriege zu verhindern, darin bestehen würde, weltweit liberale demokratische Regime zu fördern. Die Hypothese vom demokratischen Frieden (*democratic peace*) ist nach Aussagen eines ihrer Verfechter, Bruce Russett, eine der „stärksten nicht-trivialen und nicht-tautologischen Generalisierungen, die über die internationalen Beziehungen getroffen werden kann“ (Russett in: Brown 1996). Wie Russett und andere Vertreter dieser Auffassungen argumentieren, zeigen empirische Untersuchungen, dass in der modernen Geschichte zwi-

<sup>22</sup> „Human Security Report 2005. War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century“, hrsg. v. Human Security Center, The University of British Columbia, Canada, Oxford 2005.

<sup>23</sup> Human Security Report 2009/10: The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War, <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/20092010/overview.aspx> (aufgerufen am 08. Juni 2011).

schen demokratisch regierten Ländern keine Kriege ausgetragen worden sind. Die empirische Evidenz stützt sich auf quantifizierbare Daten, die in Längsschnitt-Untersuchungen erhoben wurden. Als erfolgreiches Beispiel werden in diesem Zusammenhang die demokratischen Transformationen in Ost- und Ostmitteleuropa und die Demokratisierung Lateinamerikas genannt. Politisch-institutionelle Voraussetzungen, wie Gewaltenteilung, demokratische Öffentlichkeit und die Herausbildung von liberalen, pluralistischen Werten und Normen befördern offenbar den Prozess der Delegitimierung von Kriegen als Mittel der Machtauseinandersetzung. Dieses Modell einer gesellschaftlichen Ordnung, das deutlich von westlichen Vorstellungen geprägt ist, erweist sich im historischen Vergleich als in besonderem Maße dem Frieden förderlich, sowohl nach innen als auch anderen Ländern mit ähnlicher politischer Verfasstheit gegenüber. Politisch ziehen die Vertreter der Demokratie-Hypothese aus dieser Beobachtung die Schlussfolgerung, dass es gilt, weltweit die Etablierung demokratisch verfasster Regime zu unterstützen, beispielsweise mit Mitteln der internationalen Diplomatie, Projektförderungen, humanitären Hilfen usw.

Demokratie durch militärische Intervention zu etablieren hat sich als wenig erfolgversprechend erwiesen. Mit dem Konzept des „liberal peace“ sollten beispielsweise die Einsätze in Afghanistan und im Irak zum Aufbau einer friedensfördernden demokratischen politischen Ordnung führen. In diesen Ländern Demokratie zu etablieren hat sich jedoch als äußerst schwierig erwiesen, nicht zuletzt deshalb, weil die Umsetzung des Programms auf große Widerstände in der Bevölkerung gestoßen ist und Demokratisierung nach einer militärischen Intervention vor großen Legitimationsproblemen steht. Länder mit armer Bevölkerung, wie Haiti, haben es ebenfalls schwer, Demokratien aufzubauen. In Nordafrika, wie in Tunesien, Libyen und Ägypten, setzt die internationale Staatengemeinschaft daher vor allem auf die Stärkung der eigenen Gesellschaft, um einen inneren Frieden zu erreichen und den Aufbau demokratischer Strukturen zu unterstützen.

In vielen Teilen der Welt gelten die Wiederherstellung politischer Autorität durch das internationale Recht, die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen sowie die institutionelle und habituelle Umsetzung ziviler politischer Konfliktlösungsmechanismen als Mittel zur Eindämmung und Reduzierung der Anzahl gewalttätiger, kriegesischer Konflikte. Neben diesen rechtlichen, politischen und sozialen Faktoren werden auch psychologische und anthropologische Erklärungsmuster für die abnehmende Kriegshäufigkeit gefordert. Der an der Harvard Universität lehrende Psychologe Steven Pinker schlägt angesichts des abnehmenden Trends kriegesischer Konflikte beispielsweise vor, nicht zu fragen „warum gibt es Krieg?“, sondern, warum es Frieden gibt (vgl. Pinker 2007). Neuere entwicklungs- und kognitionspsychologische Erkenntnisse könnten helfen, besser zu verstehen, warum und unter welchen Bedingungen soziale Gemeinschaften Konflikte kooperativ und friedlich lösen, um die Logik von Friedensprozessen zu fördern.

Heute setzt der Friedensprozess kollektives Lernen, auch durch internationale Organisationen und damit Sozialisationsprozesse voraus, mit dem Ziel der Einhegung kollektiver Gewaltanwendung. Untersuchungen deuten darauf hin, dass das stärkere *internationale Engagement* im Konfliktmanagement die beste Erklärung für den festgestellten Trend abnehmender Kriegshäufigkeit liefert. Die „Herrschaft des Rechts“ durchzusetzen wird daher heute als zentrale Herausforderung für Internationale Organisationen betrachtet.



### 2.2.2 Enger und weiter Sicherheitsbegriff

Aufgrund der weltweiten, multiplen Sicherheitsbedrohungen, die von Kriegen und kriegerischen Konflikten ausgehen, wird in der internationalen Politik eine Eindämmung von Konflikten und Krisen angestrebt, um Sicherheit zu gewährleisten. Was ist unter Sicherheit zu verstehen? Der Begriff *Sicherheit* bezieht sich in der Analyse internationaler Politik zunächst auf die territoriale und politische Integrität von Staaten und einen Zustand, in dem die Bevölkerung eines Staates ohne die Gefahr von Kriegen existieren kann. Das Prinzip des Staatensystems in der Sicherheitspolitik geht dabei zurück auf den „Westfälischen Frieden“ (1648), der die Grundlage des Systems der europäischen Staaten und ihrer wechselseitigen Anerkennung legte. Auf Basis dieses Systems gewährleisten funktionsfähige Staaten die Sicherheit ihrer jeweiligen Lebensgrundlagen. Da jeder Staat bestrebt ist, seine eigene Sicherheit zu gewährleisten, kann es allerdings zu einem „Sicherheitsdilemma“ kommen, eine paradoxe Situation, in der das Beharren mehrerer Staaten auf ihren sicherheitspolitischen Interessen und ihr dementsprechendes Handeln letztendlich zu erhöhter Instabilität führen kann. Das staatliche Machtstreben verursacht in diesem System eine Machtkonkurrenz, bei der schließlich keiner gewinnen kann, denn zum einen führt das *Sicherheitsdilemma* dazu, dass selbst rein defensiv eingestellten Staaten der Ausstieg aus der Machtkonkurrenz nicht gelingt. Zum anderen sorgt das Machtgleichgewicht dafür, dass offensive Staaten daran scheitern, eine dauerhafte Vorrangstellung im System zu erreichen. Diese mit spieltheoretischen Annahmen theoretisierte Machtkonkurrenz („Gefangenendilemma“) hat beispielsweise im Ost-West-Konflikt eine große Rolle gespielt. Ein weiteres Beispiel für das Sicherheitsdilemma ist die nukleare Aufrüstung von Schwellen- und Entwicklungsländern. Dabei halten Neo-Realisten das Sicherheitsdilemma grundsätzlich für nicht lösbar. Dagegen geht die Regimetheorie davon aus, dass das Sicherheitsdilemma durch eine Verregelung und Verrechtlichung überwunden werden kann. Der Konstruktivismus wiederum hält die Annahme einer allgemeinen Machtkonkurrenz und das Theorem der „Anarchie“ in der internationalen Politik für eine (sicherheitsgefährdende) Konstruktion.

In der Diskussion um die Sicherheitspolitik lassen sich heute ein enger und ein weiter Begriff der Sicherheit unterscheiden. Auf Basis des *engen* Sicherheitsbegriffs stehen *sicherheits- und verteidigungspolitische Institutionen* von Staaten im Mittelpunkt. Sicherheitspolitik besteht danach konkret in der Reduzierung und Eindämmung der Kriegsgefahr durch den Aufbau von Verteidigungssystemen (NATO), der Beteiligung an Rüstungskontrolle und Abrüstungsverhandlungen, der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der Prävention sicherheitspolitischer Gefahren durch die Staaten. Daneben hat sich ein *weiter* Sicherheitsbegriff durchgesetzt, der in Internationalen Organisationen, wie den Vereinten Nationen, und von NGOs benutzt wird, um die menschliche Sicherheit zu berücksichtigen. Die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Schutz von Zivilbevölkerungen, sowie Garantien für persönliche Sicherheit und Integrität der Person werden danach im weiten Sicherheitsbegriff berücksichtigt und vor allem im *Human Security*-Ansatz von internationalen Organisationen aufgegriffen.

Auf Europa bezogen bemühte sich die Europäische Union nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zunächst darum, ihre *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP) zu profilieren, nachdem die europäischen Länder angesichts der Krise im zerfallenden Jugoslawien zunächst keine gemeinsame Handlungsstrategie hatten entwickeln können. Heute verfügt die EU nicht nur über verschiedene Instrumente in der Außen- und Sicherheitspolitik; sie ist auch

in verschiedenen Friedenseinsätzen, vorwiegend in Europa, tätig. Zum zweiten wurde das NATO-Verteidigungsbündnis erweitert und strategisch an die veränderte Weltlage angepasst. Nach dem Systemwechsel in Ost- und Ostmitteleuropa wurde die *NATO-Osterweiterung* in zwei Schritten durchgeführt. In einer Zwischenphase Anfang der 1990er Jahre wurde eine Erweiterung von den westlichen Bündnispartnern – trotz des Aufnahmewunsches der Transformationsländer, insbesondere Polens, Ungarns und Tschechiens – für nicht realisierbar gehalten. Die NATO-Staaten unterbreiteten daher im Jahr 1994, einem Vorschlag des amerikanischen Präsidenten Clinton folgend, den ost- und ostmitteleuropäischen Staaten die „Partnership for Peace“ (PfP), die eine Kooperation und Konsultation mit den Reformländern vorsah und der die Mehrzahl dieser Länder, einschließlich Russland, beigetreten sind. Nach längeren Verhandlungen erfolgte schließlich als zweiter Schritt die Erweiterung der NATO. Im Jahr 1999 wurden die Länder Polen, Ungarn und Tschechien formell in die NATO aufgenommen, im Jahr 2004 die baltischen Republiken Estland, Lettland und Litauen, sowie Slowenien, die Slowakei, Bulgarien und Rumänien. Bis heute ist die Erweiterung der NATO nicht abgeschlossen. So sind mehrere Länder des ehemaligen „Ostblocks“ bestrebt, NATO-Mitglieder zu werden, darunter Albanien, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Georgien und die Ukraine.

Vor dem Hintergrund des Kosovo-Krieges definierte das Bündnis auf seinem Gipfel im April 1999 darüber hinaus eine *neue Sicherheitsstrategie*. Danach betrachtet sich die NATO nicht mehr nur als transatlantisches Verteidigungsbündnis für die Mitgliedsländer bei Angriffen auf ihr Territorium, sondern sie formuliert den Anspruch, in begründeten Fällen auch bei anderen Konflikten einzugreifen, ein Anliegen, dass mit bürgerkriegsbedingten Krisen wie in Bosnien und im Kosovo begründet wurde. Diese Entscheidung erforderte nicht nur einen erhöhten Koordinations- und Kooperationsbedarf innerhalb der NATO und hier vor allem mit den Vereinigten Staaten als wichtigstem Bündnispartner sowie mit anderen Sicherheitsinstitutionen wie dem Europäischen Verteidigungsbündnis WEU, sondern sie wirft auch neue Fragen der völkerrechtlichen Legitimation solcher Einsätze sowie der Beziehungen zu den Vereinten Nationen auf. Dabei besteht in den meisten europäischen Ländern wie auch in der Bundesrepublik die Auffassung, die NATO auf ihre Kernaufgaben als Defensivbündnis zu konzentrieren und sie nicht zur „Interventionsallianz“ umzufunktionieren.

Zum engeren Sicherheitsbegriff gehören darüber hinaus *Rüstungskontrolle* und gezielte *Abrüstung*, da die militärische Aufrüstung vieler Länder und das Rüstungspotential ernsthafte Sicherheitsbedrohungen sind. Die Daten zum Weltrüstungshandel geben wenige Hinweise auf eine „Friedensdividende“ nach dem Ost-West-Konflikt. Nach einem Rückgang in der ersten Hälfte der 1990er Jahre nehmen die Militärausgaben seit Beginn des 21. Jahrhunderts wieder kräftig zu. So hatte der Waffenhandel nach Angaben des International Institute for Strategic Studies (IISS) in London 1996 schon im zweiten Jahr stark zugenommen, nachdem die Waffenverkäufe sieben Jahre lang rückläufig waren. Auf den Nahen Osten und Nordafrika zusammen entfielen 39,5 Prozent aller Waffenlieferungen; Hauptimporteur an Waffen war Saudi-Arabien, Südostasien importierte 26,6 Prozent dieser Waffen. Seit 2003 dokumentiert das schwedische Friedensforschungsinstitut SIPRI wieder eine deutliche Zunahme des internationalen Waffenhandels (SIPRI-Yearbook 2011). Die führenden Großwaffenexporteure sind Russland und die USA (mit jeweils einem Anteil von etwa 30 Prozent des weltweiten Rüstungsexports), gefolgt von Frankreich, Deutschland, Großbritannien, der Ukraine, Kanada. So ist die erhoffte Konversion, d. h. die Umstellung der militärischen auf die zivile Produktion mit dem Ende des Ost-West-Konflikts, nicht erfolgt, sondern es hat angesichts neuer Anforderungen vielmehr eine Restrukturierung der Rüstungsproduktion stattgefunden.

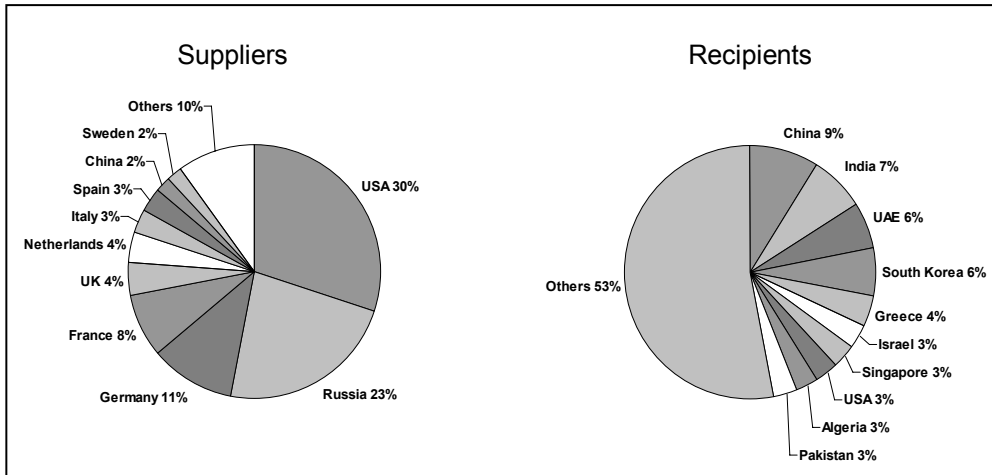


Abb. 2.1: Die größten Waffenex- und -importeure

Quelle: SIPRI Fact Sheet „Trends in International Arms Transfers 2009“ Figure 2. The suppliers and recipients of major conventional weapons, 2005–2009

Im Bereich der Rüstungskontrolle sind *Internationale Abkommen* zum Verbot der gefährlichsten Waffen ein Mittel zur Eindämmung von Kriegsgefahren. Im Mittelpunkt stehen dabei Massenvernichtungswaffen – atomare, biologische und chemische Waffen – und das Problem der nuklearen Proliferation. Mit dem 1970 in Kraft getretenen Atomwaffensperrvertrag (Non-Proliferation-Treaty, NPT), der 1995 auf unbefristete Zeit verlängert wurde, haben die Unterzeichnerländer versucht, die Weiterverbreitung von Atomwaffen zu verhindern, aber bis heute dauert der Konflikt um dessen Einhaltung an. 184 Länder haben den Atomwaffensperrvertrag unterzeichnet und ratifiziert. Seit 1998 sind Länder wie Indien und Pakistan Atommächte, ohne den Vertrag unterzeichnet zu haben. Andere, zu den so genannten Schwellenländern gehörige Länder, haben heimlich Atomwaffen gebaut. Nordkorea, das in der nuklearen Aufrüstung einen machtpolitischen Zugewinn sieht, hat den NPT-Vertrag gekündigt, und der Iran wird möglicherweise in einigen Jahren soweit sein, Atomwaffen bauen zu können und zeigt sich internationalem Druck gegenüber eher ablehnend. Auch Israel hat den NPT-Vertrag nicht unterzeichnet. Aber auch neue Rüstungskontrollprojekte, wie etwa das Verbot sämtlicher Nukleartests sind schwierig durchzusetzen. So wurde das internationale Atomteststop-Abkommen dadurch geschwächt, dass es 1999 vom republikanisch beherrschten US-Senat abgelehnt wurde und damit die global wichtigste Atommacht das Abkommen bislang nicht rechtskräftig umgesetzt hat. Eine wichtige Aufgabe internationaler Organisationen besteht daher in einer kontinuierlichen „Überzeugungsarbeit“ der beteiligten Akteure durch die internationale Gemeinschaft.

Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarung bieten immer wieder Angriffspunkte für die Aktionen von nichtstaatlichen Organisationen und Initiativen. Die Kampagne gegen die Anti-Personen-Minen („Landminen“) mit ihren internationalen Aktionen zeigt, dass nichtstaatliche Gruppen die Öffentlichkeit auf bestehende Probleme aufmerksam machen und internationale Abkommen anregen können. Für ihre Aktivitäten erhielt die Kampagne gegen Anti-Personen-Minen im Jahr 1997 sogar den Friedensnobelpreis.

Ein weiteres Problem der Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts besteht in der rasanten Zunahme von *Privaten Sicherheits- und Militärfirmen (PSMF)* und der Auslagerung von militärischen und sicherheitspolitischen Aufgaben aus der staatlichen Zuständigkeit in die Hände privater Unternehmen. So stellten die PSMFs allein im Irakkrieg 2003 das zweitgrößte „Kontingent“ nach den Vereinigten Staaten, aber auch in vielen anderen Krisengebieten der Welt, etwa in Afghanistan und Somalia, sind heute private Firmen im Einsatz. Sie erfüllen oft Aufgaben, die aufgrund von Kürzungen oder Umstrukturierungen in öffentlichen Haushalten nicht mehr von Staaten wahrgenommen werden. Vor allem Staaten mit einer größeren Aufgeschlossenheit gegenüber Privatisierungen öffentlicher Aufgaben, wie die USA und Großbritannien, greifen auf private Militär- und Sicherheitsfirmen zurück. Ihr Einsatz wirft für die internationale Politik jedoch neue Fragen auf, denn sie verändern nicht nur die Konfliktodynamik in den Einsatzländern und bringen eine neue profit- und marktorientierte Logik in Krisengebiete. Sie beeinflussen darüber hinaus den Einsatz humanitärer Akteure, die im Rahmen von UN-Hilfsaktionen tätig sind, wenn diese von privaten Firmen gesichert werden, die von der Bevölkerung abgelehnt werden. Besonders umstritten ist die Frage, wie die von Mitgliedern der privaten Sicherheits- und Militärfirmen verübten Straftaten an zivilen Personen geahndet werden können, da sie keinem militärischen Kommando oder direkter staatlicher Kontrolle unterliegen (vgl. Schneiker 2009). Eine bessere und koordinierte Regulierung des Einsatzes von privaten Sicherheits- und Militärfirmen ist daher im Interesse der internationalen Gemeinschaft.

Sicherheitspolitik beinhaltet deshalb darüber hinaus auch aktive Konfliktprävention. Gerade in diesem Bereich haben Internationale Organisationen, wie die Vereinten Nationen, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) sowie die Regierungen vieler Länder eine wichtige Rolle übernommen. Kooperative Politik- und Aushandlungsprozesse in internationalen Organisationen können zudem ein Forum für eine gewaltfreie Konfliktaustragung zwischen Staaten bilden.

Während der enge Sicherheitsbegriff primär auf die sicherheitspolitischen, militärischen und sicherheitsinstitutionellen Maßnahmen abzielt, bietet ein *erweiterter Sicherheitsbegriff* die Möglichkeit, präventive und gesellschaftliche Perspektiven in den Mittelpunkt der Analyse zu stellen. Dabei wird zum einen gefordert, die Problematik der Gewalt gegen Zivilisten, vor allem angesichts der Ausweitung der „neuen Kriege“, in den Sicherheitsbegriff aufzunehmen, zum anderen aber auch ökologische und sozio-ökonomische Gefährdungen von Sicherheit zu berücksichtigen. Der erweiterte Sicherheitsbegriff wurde zuerst im Rahmen des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) gefordert. Juan Somavia, ehemaliger UN-Botschafter Chiles und Initiator des Weltsozialgipfels 1995, skizziert den weiten Sicherheitsbegriff, der an den Bedürfnissen von Menschen orientiert ist, folgendermaßen: „Wir müssen weg von einer Politik, die sich in erster Linie um die Sicherheit von Staaten kümmert. Dreh- und Angelpunkt aller Politik muss die Sicherheit des Menschen sein.“ Nach seiner Auffassung könne Sicherheit nur durch die Bewältigung sozialer Alltagsprobleme wie Armut, Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung erreicht werden. „Beim Begriff der UNO denkt inzwischen jeder nur noch an den Weltsicherheitsrat und Blauhelm-Einsätze. Um Konflikte zu verhindern, ist langfristig gesehen soziale Entwicklung jedoch wichtiger als militärische Aktion. Nach dem Ende des Kalten Krieges ist die Bedrohung durch die Atombombe längst abgelöst durch die soziale Bombe: Terrorismus, Drogensucht, Flüchtlingsströme sind ja alles Folgen unsozialer Politik.“ (Somavia 1995) Die Debatte um die menschliche Sicherheit ist seit dieser Zeit nicht abgerissen.

Innerhalb der Friedens- und Konfliktforschung wird mit einem neuen *Human Security*-Ansatz versucht, der menschlichen Sicherheit und nicht nur der Sicherheit von Staaten grö-

Bere Aufmerksamkeit zu widmen. Das „Human Security Project“ an der Simon Fraser University in Vancouver, Kanada, legt beispielsweise diesen Sicherheitsbegriff zugrunde, wobei es sich hauptsächlich auf die Gewalt gegen die Zivilbevölkerung konzentriert und diese in ihren jährlichen Berichten umfassend dokumentiert. Der Human Security Report wird von Einrichtungen in fünf Ländern unterstützt: dem Human Security Program des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten und internationalen Handel in Kanada, der kanadischen Internationalen Behörde für Entwicklung, dem Ministerium für internationale Entwicklung in Großbritannien, dem norwegischen königlichen Außenministerium der Rockefeller Foundation, der Behörde für internationale Entwicklungszusammenarbeit in Schweden, dem Außenministerium der Schweiz sowie der schweizerischen Behörde für Entwicklung und Zusammenarbeit. Wie die Herausgeber des Berichts betonen, sei der Human Security-Ansatz besonders geeignet, um zivile, nicht-militärische Sicherheitsmaßnahmen in post-Konflikt-Gesellschaften zu entwickeln: „Human security proponents, while not eschewing the use of force, have focused to a much greater degree on non-coercive approaches. These range from preventive diplomacy, conflict management and post-conflict peacebuilding, to addressing the root causes of conflict by building state capacity and promoting equitable economic development.“<sup>24</sup> Im Unterschied zu einem Sicherheitsbegriff, der sich auf die Integrität von staatlichen Grenzen und Auseinandersetzungen zwischen Staaten fokussiert, ist hier der Ausgangspunkt die Zunahme von Gewalt innerhalb von Staaten und die Sorge um die Sicherheit von Menschen. Nach dem Vorbild der UN-Entwicklungsberichte fassen die Berichte und Expertisen Daten zur globalen Sicherheitslage von Bevölkerungen, nicht von Staaten, zusammen. Dabei werden unterschiedliche thematische Schwerpunkte gebildet und Trends herausgearbeitet (vgl. Human Security Report 2009–2010). „Freedom from fear“ und „freedom from want“, wie es im menschlichen Sicherheitsbegriff gefasst wird, ist ein Leitkonzept des erweiterten Sicherheitskonzepts. Obwohl der menschliche Sicherheitsbegriff unter analytischen Gesichtspunkt weit und teilweise auch vage gefasst ist, hat er als Leitmotiv für die internationale Politik immer größere Bedeutung erlangt.

### 2.2.3 Internationaler Terrorismus

Der internationale Terrorismus wird von den meisten Staaten der Welt heute als eine ernste Gefährdung der Sicherheit betrachtet. Er ist nicht auf ein Land beschränkt, sondern eine grenzüberschreitende, transnationale Sicherheitsgefährdung. *Terrorismus* bedeutet allgemein formuliert die gegen Zivilisten gerichtete Gewalt, die im Hinblick auf einen politischen Zweck ausgeübt wird, und die unter der Bevölkerung Angst und Verunsicherung auslösen soll. Einer Definition des Politikwissenschaftlers Ulrich Schneckener zufolge ist Terrorismus „eine Gewaltstrategie nichtstaatlicher Akteure, die aus dem Untergrund agieren und systematisch versuchen, eine Gesellschaft oder bestimmte Gruppen in Panik und Schrecken zu versetzen, um nach eigener Aussage politische Ziele durchzusetzen.“ (Schneckener 2006: 21) Der Begriff des Terrorismus muss jedoch genauer definiert werden. Wie der Politiktheoretiker Herfried Münkler feststellt, erwachsen die Probleme im Umgang mit dem Begriff des Terrorismus „nicht nur aus sachlichen Schwierigkeiten bei einer verbindlichen Grenzziehung zwischen Terrorismus, Verbrechen und Partisanenkrieg, sondern sie sind auch die Folge semantischer Verwirrspiele der politischen Akteure, die durch die Besetzung bestimmter

<sup>24</sup> Human Security Report 2005. (<http://www.humansecuritycentre.org>) (aufgerufen am 1. September 2007).

Begriffe die eigene Position zu verbessern und die der Gegenseite zu verschlechtern suchen.“ (Münkler 2003: 175f.) Indem Aktivisten oder eine Gruppe als „terroristisch“ eingestuft werden, erfolgt ihre politische Ausschließung. Dagegen reklamieren die als terroristisch bezeichneten Gruppierungen häufig für sich selbst, Freiheits- oder Unabhängigkeitskämpfer zu sein, die für einen politischen Kampf auf Gewaltmethoden zurückgreifen müssten, um politische Veränderungen zu erreichen. Aber auch Terror zur Erzwingung materieller Ressourcen durch gewalttätige Gruppen kann Ursache von terroristischen Gruppenbildungen sein. Menschenrechtsorganisationen fordern vor diesem Hintergrund, Unabhängigkeitsbewegungen nicht per se mit terroristischen Bewegungen gleichzusetzen, auch wenn sie Gewaltmittel anwenden, sondern einen differenzierten Zugang zur Einstufung gewalttätiger Aktionen als Terrorismus zu entwickeln. So kann eine Gruppe oder Bewegung, die mehr Autonomie und Selbstbestimmung fordert, von einer Regierung rigoros ausgegrenzt und damit radikalisiert werden, was zur Eskalation einer Spirale der Gewalt bis hin zum Terrorismus führen kann, wenn Regierungen keine De-Eskalation der Gewalt erzielen können. Kritisch zu bewerten sind auch Annahmen, die von einer scharfen Zunahme terroristischer Gewalt ausgehen. Dieser Eindruck hat sich vor allem nach den Anschlägen auf das World Trade Center in New York 2001 und der Zunahme des islamistischen Terrors in westlichen Ländern festgesetzt.

Eine Expertise des Human Security Report (2007) kommt aufgrund von Datenauswertungen dagegen zu dem Ergebnis, dass die Häufigkeit von terroristischen Angriffen im Zeitverlauf betrachtet abgenommen und die Opferzahlen – mit Ausnahme des Irak seit 2003 – etwa gleich geblieben seien. Ursache für den Rückgang terroristischer Gewalt sei vor allem die Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent gewesen.<sup>25</sup>

Historisch ist Terrorismus an sich kein neues Problem. In der Vergangenheit haben nationalistische, separatistische, anarchistische, rechtsextremistische und anti-kapitalistische Bewegungen auch immer wieder Gewalttaten gegen den eigenen Staat bzw. die Regierung ihres Landes ausgeübt, um auf ihre politischen Forderungen aufmerksam zu machen. Beispiele sind die separatistische Bewegung der ETA in Spanien, die IRA im Nordirland-Konflikt, der Tschetschenien-Konflikt in Russland, oder die „Rote Armee Fraktion“ (RAF) in Deutschland. Flugzeugentführungen, Selbstmordattentate und gewaltsame Angriffe auf symbolische Gebäude und Einrichtungen gehören daher seit längerem zum Repertoire terroristischer Aktivitäten, wie diese Beispiele zeigen. Strengere Gesetze und Maßnahmen zur Bekämpfung von terroristischen Gruppen sind daher in verschiedenen Ländern bereits vor den Anschlägen in New York und Washington entwickelt und verabschiedet worden.

Die *Internationalisierung* des Terrorismus mit grenzüberschreitenden Aktionen nahm mit spektakulären Flugzeugentführungen palästinensischer Gruppen nach dem Sechs-Tage-Krieg Ende der 1960er Jahre ihren Anfang und erreichte mit den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington einen vorläufigen traurigen Höhepunkt. Vor allem islamistische Gruppierungen bekennen sich heute offen zum Terror durch Selbstmordattentate, symbolische Gewaltakte, oder bewaffneten Kampf. Kennzeichen der neuen islamistischen Welle terroristischer Anschläge ist die Privatisierung von Gewalt, d. h. die Entwicklung gewaltbereiter informeller Organisationen, die sich nicht im staatlichen Kontext, sondern in einem internationalen Netzwerk bewegen, welches länderübergreifend agiert. Besonders die offenen Gesellschaften in westlichen Ländern bieten vielfältige Angriffsflächen, aber auch andere Länder in Nordafrika und Asien sind in Mitleidenschaft gezogen. Der internationale

<sup>25</sup> <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2007/overview.aspx> (aufgerufen am 2. September 2007).

Terrorismus dient daher vor allem dem Ziel, die Bevölkerung zu verunsichern und zu terrorisieren, wobei die Verfolgung konkreter politischer Ziele häufig diffus bleibt. Für die zivile Gesellschaft stellt die durch terroristische Gruppierungen und Netzwerke „privatisierte Gewalt“ eine enorme Herausforderung dar.

In den westlichen Ländern hat die Erfahrung der Gewalt durch Terrorismus nicht nur zu einer Verschärfung von Asyl- und Einreisebestimmungen, sondern auch innenpolitisch zu schärferen Kontroll- und Überwachungsgesetzen geführt. So hat die US-amerikanische Regierung bei der Einreise in das Land erkennungsdienstliche Überprüfungen eingeführt, die Zusammenfassung verschiedener Behörden in einer neuen Heimatschutzbehörde („Homeland Security“) durchgesetzt und die Überwachung von öffentlichen Gebäuden ausgeweitet. Die europäischen Länder haben gleichfalls ihre Überwachungs- und Kontrollmechanismen verstärkt, wobei sich die Europäische Union um eine koordinierte, effektive Bekämpfung des Terrors auf europäischer Ebene bemüht. In ihrer Sicherheitsstrategie hat die Europäische Union dem internationalen Terrorismus höchste Priorität zugewiesen und, nach den Anschlägen in Madrid im März 2004, einen EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung berufen. Zu seinen Aufgaben gehören u. a. die Koordination verschiedener Maßnahmen zur Informationsgewinnung und zum Ausbau von Dateninformationssystemen innerhalb Europas und in Kooperation mit den Vereinigten Staaten (z. B. Flugdatensätze; Beobachtungen von Finanzströmen etc.), Gefahrenabschätzungen, sowie die Koordination von Maßnahmen im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes.

Der *Konflikt zwischen Sicherheitsbedürfnissen und Freiheitsrechten* von Bürgern hat sich als Folge der schärferen Überprüfung und Kontrolle vertieft. Ihrem Grundkonsens entsprechend sind westliche Gesellschaften als offene Gesellschaften konzipiert, in denen Einschränkungen von Bürger- und Freiheitsrechten legitimiert werden müssen. Dem Bedürfnis nach Sicherheit steht sowohl in europäischen Ländern als auch in den Vereinigten Staaten eine Ablehnung von übermäßigen Kontrollen gegenüber. Daher ist bei allen Maßnahmen die Frage der Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Methoden und Mittel sorgfältig zu prüfen.

Die genauen *Ausmaße des internationalen Terrorismus* sind bestenfalls umrisshaft bekannt. Moderne Medien und Kommunikationsmittel, die Verzahnung verschiedener Gruppen sowie ihre Finanzierung durch potente Geldgeber und nicht zuletzt ein gesellschaftliches Umfeld in korrupten oder gespaltenen Gesellschaften begünstigen die potentielle Ausbreitung terroristischer Gruppierungen. Angesichts der Bedeutungszunahme islamistisch-fundamentalistischer Gruppierungen im internationalen Terrorismus, wie al-Qaida, wird dabei häufig die Frage diskutiert, wie der konkrete Zusammenhang zwischen Religion und Gewalt zu erklären ist bzw. ob der Islam angesichts der hohen Zahl an Selbstmordattentätern psychosoziale Dispositionen zur Selbsttötung begünstigt. Transzendenz- und Heilserwartungen, Heldenmythen und Konformitätszwänge werden dabei ebenso benannt, wie soziale Erfahrungen von Entfremdung, Ohnmacht und Marginalisierung. Aber auch ökonomische „Entschädigungen“ für die Familien der Selbstmordattentäter spielen hier eine Rolle.

Tradierte religiöse Milieus, rigide Männlichkeitsbilder und psychosoziale Dispositionen können die Ausbildung terroristischer Gruppierungen begünstigen, sind aber nicht die Hauptursache der Entstehung und Ausbreitung des islamistisch-fundamentalistischen Terrors. Argumente, die einer bestimmten Religion (Islam) generell eine inhärente Gewalthaftigkeit zuschreiben, oder Terror durch Armutslagen erklären wollen, erscheinen vor dem Hintergrund der Geschichte terroristischer Bewegungen im globalen Vergleich wenig überzeugend.

Vielmehr sind die Ursachen für das Erstarken des internationalen Terrors in den veränderten Strukturen des globalen Systems sowie den politisch-spezifischen Bedingungen konkreter Regionen zu sehen. Die blockierte Modernisierung der arabischen Länder mit einer hohen Geburtenrate bei gleichzeitig geringer Aufstiegsperspektiven für eine neue Schicht jüngerer Männer mit höheren Erwartungen sowie ein Netzwerk der organisierten Gewalt spielen sicher eine wichtige Rolle. Die Internationalisierung des Terrorismus erfolgt vor dem Hintergrund eines rekrutierbaren, sich vernetzenden Gewaltunternehmertums.

Politische Maßnahmen zur Einhegung des internationalen Terrorismus reichen von einer klaren Ächtung der Gewalt durch Internationale Organisationen und Staaten, gezielte sicherheitspolitische und polizeiliche Maßnahmen, sowie eine intensive Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Ursachen von Gewalt und Terror durch verschiedene Gruppen.

## 2.2.4 Problembeispiel 1: Ethnische Konflikte und Staatszerfall

Mit dem Zerfall von Staaten wie der ehemaligen Sowjetunion und der Föderation Jugoslawien am Ende des Ost-West-Konflikts bildeten sich neue – und verfestigten sich alte – *ethnische Konflikte*, vor allem in Südosteuropa, dem Kaukasus und, in weniger ausgeprägter Form, im Baltikum. Aber auch Afrika leidet unter der Zunahme ethnischer Gewalt, wie in Ruanda, im Kongo und im Sudan. Die Eskalation dieser Konflikte in Form von ethnonational begründeten, bewaffneten Konflikten und Bürgerkriegen bedroht die wirtschaftliche Entwicklung und Sicherheit der Menschen in den betroffenen Gebieten (Genozid; „ethnische Säuberungen“, terroristische Anschläge). *Staatsversagen* und *Staatszerfall* und die daraus resultierenden gewaltförmige Konflikte sind daher heute gravierende Probleme, denen Internationale Organisationen ihre Aufmerksamkeit widmen. Bei der Analyse der Konfliktursachen kommen Nationalismus und Ethnizität eine besondere Bedeutung zu, denn viele gewaltsam ausgetragene Konflikte gehen mit einer Ethnisierung der Politik einher. Häufig tritt die Ethnisierung von Gewalt in Kombination mit anderen Konfliktursachen auf, insbesondere der Verteilung von Ressourcen. Ein Beispiel hierfür ist der Darfur-Konflikt im Westen sowie der Konflikt im Süden Sudans, bei dem es nicht nur um ethnische Konflikte, sondern auch um Öl geht. Bei einer politischen Neuordnung in Post-Konflikt-Gesellschaften ist die Frage, inwieweit den ethnischen Trennlinien (cleavages) in politischen und gesellschaftlichen Institutionen Rechnung getragen wird, ebenfalls von zentraler Bedeutung.

In der Debatte über Nationalismus und Ethnizität kann generell zwischen *essentialistischen* und *konstruktivistischen* Positionen unterschieden werden. Erstere definiert Nation nach ihren jeweiligen Kommunikations- und Kulturgewohnheiten über Sprache, Tradition, Abstammung, Geschichte und Lebensumstände als grundlegende gesellschaftliche Kategorien (vgl. Bredow 1996). Konstruktivistische Positionen betonen dagegen den von Modernisierungsprozessen oder technisch-sozialen Entwicklungen bewirkten Prozess einer Wirklichkeitsproduktion von Nationen (z. B. Gellner 1999). Der Anthropologe Benedikt Anderson bezeichnet Nationen als „*imagined communities*“, vorgestellte Gemeinschaften. Anderson geht der Frage nach, wie Menschen ein Zusammengehörigkeitsgefühl entwickeln können, wenn sie nicht mehr in überschaubaren Gemeinschaften leben und sich persönlich nicht kennen (Anderson 1996). Nach seiner Auffassung ist die Nation eine *konstruierte Einheit*, die in einem kommunikativen Prozess bzw. einer imaginierten Wirklichkeit von Nation „erfunden“ wird.



Größere staatstragende ethnische Gruppen mit schriftlicher Hochkultur werden in der Regel als Nationen anerkannt. *Nationen* bezeichnen Gemeinschaften, die aufgrund ähnlicher sprachlicher und kultureller Merkmale ein, vermeintlich natürliches, Zusammengehörigkeitsgefühl und den Glauben an eine historisch entstandene Gemeinsamkeit („Schicksalsgemeinschaft“) entwickeln. Diese entstehen nach Max Weber über den Prozess der Vergemeinschaftung, der eine emotionale Bindung erzeugt, sowie den Prozess der Vergesellschaftung durch den Aufbau institutioneller Bindungen. Nationen definieren sich dabei nicht nur nach innen, sondern vor allem auch durch Abgrenzung nach außen. Besonders in Krisenzeiten oder während größerer gesellschaftlicher Umbrüche gilt die Nation als „ursprünglichste Gemeinde“, auf die sich eine nach Hegemonie strebende Gruppe stützen kann. Historisch ist der Nationalismus als politisches Programm eng mit der Entstehung moderner Nationalstaaten verknüpft. Allerdings ist der Begriff „Nationalstaat“ insofern irreführend, als Staaten nicht nur eine Nation umfassen können. Vielmehr sind multi-ethnische Staaten gerade in Europa weit verbreitet; auch die klassischen Einwanderungsländer, wie Kanada und die Vereinigten Staaten, schließen als Staat eine Vielzahl von Gruppen unterschiedlicher nationaler Herkunft ein.

Der Begriff *Ethnizität* spielt in der Friedens- und Konfliktforschung seit dem Zerfall Jugoslawiens eine wichtige Rolle, da Ethnizität in Machtkonflikten politisiert und von rivalisierenden Machtgruppen instrumentalisiert werden kann. Ethnizität bezeichnet eine Gruppenidentität, die durch kulturelle Vor-Urteile sowie soziale Ausgrenzungen charakterisiert wird. Eine In-Gruppe mit einem gemeinsamen Bewusstsein von sich selber und ihrer Identität setzt sich ab von ihrer als andersartig empfundenen sozialen Umgebung. Da Sprache als eine ausschlaggebende Determinante für Ethnizität fungiert, ergibt sich eine deutliche Verknüpfung zwischen Ethnizität und Verwandtschaftsbeziehungen, da die Sprache des Alltags in der Sozialisation im Familienverbund erlernt wird. Die gemeinsame Geschichte, bzw. genauer der gemeinsame Bezug auf einen Mythos von der eigenen Geschichte, tragen erheblich zur Identitätsbildung bei. Als intermediäre Brücke kann Ethnizität Individuum und Gesellschaft miteinander verbinden und in Phasen eines forcierten politischen und sozialen Wandels Gefühle der Unsicherheit bekämpfen. Ethnizität verweist so die Individuen verstärkt aufeinander, verleiht Gruppen innere Kohäsion und befördert das Streben des Einzelnen nach Identität. Andererseits können Dominanzgruppen in verschiedenen Gesellschaften Minoritäten gewaltsam ausgrenzen, so dass Ethnizität auch als unfreiwillig auferlegte Identifizierung erfahren werden kann. Konfliktlinien können vor allem dann verstärkt werden, wenn Ethnizität mit einem relativen Stand sozio-ökonomischer Entwicklung einer Gruppierung verbunden ist (z. B. „Mittelsmänner-Minoritäten“ mit starken Interessenkonflikten). In multiethnischen Gesellschaften, zu denen immerhin etwa zwei Drittel der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zählen, kann Ethnizität eine zentrale Konfliktlinie bilden. Insofern birgt die Ethnizierung von Identitäten vielschichtigen politischen Konfliktstoff.

Eine zentrale politische Frage besteht in diesen Gesellschaften darin, welche *Rechte* ethnischen oder nationalen Minderheiten eingeräumt werden. Die Mehrheitsnation oder Titularnation verfügt in der Regel über eine hegemoniale Stellung in Politik und Gesellschaft. Kleineren ethnischen Gruppen wird ein autonomer, selbst bestimmter Status trotz eigener Schriftkultur häufig verwehrt; häufig strebt die Zentralregierung die „Zwangsassimilation“ von Minderheiten an, beispielsweise durch die Nichtanerkennung der Minderheitensprachen. Charakteristisch in multi-ethnischen Staaten ist dabei der Versuch einer Gruppe, Macht zu erlangen, indem sie die eigene ethnische Identität bestärkt und andere, auch mittels Gewalt, abwertet und versucht zu entrechten. In Macht- und Verteilungskämpfen können über Ausgrenzungs-

mechanismen und Unterdrückung ethnischer Minderheiten gegenüber tiefe Konflikte entstehen, die, wie das Beispiel des zerfallenden Jugoslawien zeigt, äußerst gewalttätig ausgetragen werden können. Gewalterfahrungen und Ethnisierung von Politik erschweren dabei eine demokratische Staatsbildung, insbesondere wenn ethnische Konflikte politisiert und neue Abgrenzungslogiken eingeführt werden.

Die Entwicklung der *Konfliktlage in Bosnien-Herzegowina* nach 1990 verdeutlicht diesen Prozess. Mit der faktischen Auflösung Jugoslawiens und den Unabhängigkeitserklärungen der Republiken Kroatien, Slowenien und Bosnien-Herzegowina, die sich gegen die serbische Vorherrschaft in der jugoslawischen Föderation richteten, wurde ein Machtkampf entlang scharf demarkierter ethnischer Linien ausgelöst. Ethnizität wurde in diesem Machtkampf politisiert und instrumentalisiert, was zu einem erbitterten Bürgerkrieg führte (Becker/Brücher 2008). Bosnien-Herzegowina erklärte sich 1992 von Jugoslawien unabhängig und wurde von der internationalen Staatengemeinschaft anerkannt, nicht jedoch von Serbien, das um die Erhaltung der territorialen Einheit kämpfte. Die multiethnische Heterogenität des Landes begünstigte die Politisierung der Ethnizität. Die Volksgruppen der Bosniaken (43 Prozent), der Serben (31 Prozent) und der Kroaten (17 Prozent) bewohnten ethnisch gemischte Gebiete und waren überdies durch Mischehen miteinander verwandt. Viele der Bewohner verstanden sich als Jugoslawen, wenn auch mit spezifischer ethnischer Zugehörigkeit. Erst nachdem ethnische Meinungsführer verschiedene Einfluss- und Gebietsansprüche geltend machten, erfolgte eine Polarisierung entlang ethnischer Linien, wobei Nationalismus und Ethnizität auf tragische Weise instrumentalisiert wurden. Die Ethnisierung des Konflikts ist eine der wesentlichen Kriegsursachen in der Region (vgl. Rüb 1999). Die Folge war ein grausam geführter Bürgerkrieg mit Massakern und Vertreibungen als Teil der „ethnischen Säuberungen“, systematischen Massenvergewaltigungen und brutalen Verfolgungen. Zahlreiche Vermittlungsversuche internationaler Organisationen scheiterten, und erst die militärische Intervention durch Blauhelmschiffe der Vereinten Nationen und später durch IFOR/SFOR-Truppen der NATO und der USA brachten eine Wende. Ein Friedensabkommen konnte erst erzielt werden, nachdem sich die Bürgerkriegsparteien und ihre jeweiligen Protagonisten Serbien und Kroatien weitgehend verausgabt und die internationale Gemeinschaft Verhandlungen durchgesetzt hatten. Im Jahr 1995 wurde in Dayton/Ohio ein von Präsident Bill Clinton unterstütztes Friedensabkommen unterzeichnet, das Bosnien territorial in zwei (bzw. drei) ethnische Einheiten unterteilt und ein längerfristiges internationales Engagement in der Region vorsieht.

*State-building* in Bosnien-Herzegowina folgt dem Gedanken der Machtteilung und Machtverschränkung der ethnischen Gruppen. Nach dem Friedensabkommen von Dayton besteht Bosnien-Herzegowina aus der Serbischen Republik (49 Prozent) im Norden und Osten des Landes und der Muslimisch-Kroatischen Föderation (51 Prozent). Völkerrechtlich und nach der Verfassung soll das Land von den Repräsentanten der jeweiligen Volksgruppen im Rotations- bzw. Kollegialitätsverfahren als Einheit regiert werden. Diese Regelung folgt den territorial gegebenen ethnischen Bedingungen und beruht auf dem Konzept des *power sharing*, das in der Literatur zur Konfliktregulierung in multiethnischen Regionen favorisiert wird. Das *power sharing*-Arrangement setzt politischen Willen auf Seiten der verschiedenen Gruppen voraus und ist daher anfällig für Obstruktionspolitik. Faktisch besteht dadurch eine Dreiteilung des Landes. Zudem wird damit das Primat der ethnischen Gemeinschaft gegenüber dem Individuum vorgegeben. So sind die Spaltungen auch zwölf Jahre nach dem Abkommen noch nicht überwunden, obwohl die internationale Präsenz anhält und der Transformationsprozess auf vielfältige Weise von Internationalen Organisationen und der Europäischen Union begleitet

wird. Vielmehr zeichnet sich die Situation durch vielerlei Parallelstrukturen, einen politisch schwerfälligen Prozess mit einer weitgehend machtlosen Zentralregierung und die faktische „ethnische Entflechtung“ von Regionen durch die Migration von insbesondere jüngeren Bewohnern in die jeweils ethnisch verwandten Zentren aus. Im „Labor des Nation-Building“ kommen Beobachter und Diplomaten inzwischen zu dem Schluss, dass das Modell Bosnien-Herzegowina nicht sehr erfolgreich gewesen ist.

Dies gilt auch für ein anderes Beispiel im ehemaligen Jugoslawien, die Provinz Kosovo. Völkerrechtlich ein Bestandteil Serbiens, welches mit seiner Aufhebung der Autonomieregelung durch die Milosevic-Regierung 1992 erbitterten Widerstand und einen brutalen Bürgerkrieg ausgelöst hatte, entschied sich die internationale Gemeinschaft im Frühjahr 1999 aufgrund von gravierenden Verletzungen der Menschenrechte zum militärischen Eingreifen im *Kosovo-Konflikt* (Vgl. OSCE-Bericht 1999). Auf Basis der UN-Resolution 1244 wurde Kosovo nach Beendigung des Krieges unter die Verwaltungshoheit der Vereinten Nationen gestellt mit dem Ziel, zwischen den verfeindeten ethnischen Gruppen der Serben und Kosovo-Albaner sowie anderen, zahlenmäßig allerdings kleineren Gruppen wie der Roma, Frieden zu stiften, den Aufbau neuer Institutionen zu unterstützen, und schließlich auch den Status des Kosovo zu regeln. Dieser Prozess, vor allem die Regelung der Statusfrage – staatliche Einheit Serbiens oder Unabhängigkeit des Kosovo – gestaltete sich allerdings äußerst schwierig. Anders als im Fall Bosnien-Herzegowina konnte keine Einheitslösung durchgesetzt werden. Nach dem Scheitern der internationalen Vermittlungsmissionen proklamierte das Parlament im Kosovo am 17. Februar 2008 die Unabhängigkeit, bisher haben 76 der 193 UN-Mitgliedstaaten die Republik Kosovo anerkannt. Völkerrechtlich ist die Sezession des Kosovo bis heute umstritten, politisch allerdings die einzig gangbare Lösung in „Europas ungewollten Kolonien“, so die Beobachtung einer Journalistin im Krisengebiet (Böhm 2007). Seit Dezember 2008 überwacht die Europäische Union mit einer Rechtsstaatlichkeitsmission (EULEX) die Entwicklung im Kosovo, welche sich auch auf den nördlichen Teil Kosovos bezieht, der derzeit nicht von der Regierung in Prishtina kontrolliert wird. Dieses internationale Engagement der Europäischen Union wird über längere Zeit und ggf. bis zur Aufnahme Serbiens und des Kosovo sowie anderer Länder des Westbalkans in die EU bestehen bleiben.

Die beiden Fälle, Bosnien-Herzegowina und Kosovo, verweisen auf die großen Herausforderungen, die internationale Organisationen nach der Beendigung von kriegesischen Konflikten übernehmen. *Gespaltene Gesellschaften* („divided societies“) müssen im Aufbau neuer politischer Institutionen nicht nur Minderheitenrechte berücksichtigen und Formen politischer Selbstbestimmung für ethnische Minderheiten einführen, sondern auch zivilgesellschaftliche und habituelle Praktiken entwickeln, die einer friedlichen Gesellschaftsordnung förderlich sind. Während militärische Maßnahmen zur Regulierung von ethnischen Konflikten aufgrund völkerrechtlicher Probleme und der immensen Kosten in politischer, ökonomischer als auch in menschlicher Hinsicht sorgsam abgewogen werden müssen und oft umstritten sind, wird der Konfliktprävention international ein sehr hoher Stellenwert eingeräumt. Vor allem die europäischen Länder sehen die Chancen in den zivilen Mitteln der Konfliktprävention und sind bestrebt, eine friedliche Koexistenz ethnischer Gruppen und Nationen zu unterstützen und auszubauen.

### 2.2.5 Problembeispiel 2: Migration, Flucht und Vertreibung

Im Rahmen der Internationalen Organisationen nehmen der Schutz vor Verfolgung, die Flüchtlingsproblematik und unmittelbare humanitäre Hilfen einen zentralen Raum ein. Hierzu zählen sowohl größere ungewollte Migrationsbewegungen, Flucht und Vertreibung aufgrund von kriegerischen Konflikten und der unmittelbare Katastrophenschutz bei Naturkatastrophen. So wird beispielsweise mit der Entstehung von rechtlichen und institutionellen Regelungen für Flüchtlinge, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen, von einem „Flüchtlingsregime“ gesprochen, das unter anderem mit regimetheoretischen Ansätzen untersucht worden ist. Größere Flüchtlingsbewegungen, wie die Massenflucht aus den nordafrikanischen Ländern im Zuge der politischen Umwälzungen in den arabischen Ländern 2011 zeigen jedoch, dass nationale staatliche Interessen und der universale Schutz von Menschenrechten trotz des „Flüchtlingsregimes“ häufig in einem Spannungsverhältnis stehen.

Der weite Sicherheitsbegriff geht davon aus, dass globale Probleme, die durch Migration, Flucht und Vertreibung weltweit entstehen, die menschliche Sicherheit, d. h. die Sicherheit von Menschen (nicht nur von Staaten) bedrohen. *Migrationsbewegungen* sind historisch an sich nichts Neues. Bereits aus dem Altertum sind größere Völkerwanderungen bekannt. In der Neuzeit wanderten zwölf bis 20 Prozent der europäischen Bevölkerung nach Nordamerika aus. Dabei spielten neben wirtschaftlichen Gründen auch politische Unterdrückung und religiöse Verfolgung eine Rolle. Über längere Zeiträume betrachtet lassen sich so zyklische Migrationsströme beobachten, wie beispielsweise der amerikanische Migrationsforscher Aristide Zolberg herausgefunden hat. Die Ursachen dieser wiederkehrenden Wanderungsbewegungen sind komplex und vielfältig, deshalb ist es nach Zolberg unsinnig anzunehmen, dass sie weltweit politisch „kontrolliert“ werden könnten. Das wirksamste Mittel, um ungewollte Migrations- und Flüchtlingsströme zu verhindern, besteht nach wie vor darin, die Ursachen von Flucht, Vertreibung und Migration wirksam zu bekämpfen, beispielsweise durch eine internationale Förderung menschenwürdiger Lebensverhältnisse, die dem „*Human Security*“-Ansatz folgt, und die Stärkung universaler Menschenrechte.

Nach Schätzungen der Weltbank betrug die Zahl der Migranten und Migrantinnen am Ende des 20. Jahrhunderts insgesamt 100 Millionen Menschen. Rund ein Fünftel davon sind Flüchtlinge. Die internationale Staatengemeinschaft begegnet der Migrations- und Fluchtbewegung auf verschiedene Weise. Durch gesetzliche Regelungen über die Zuwanderung (*Einwanderungsgesetze*), versuchen Staaten, den Zustrom von Migranten zu kontrollieren. Zu den klassischen Einwanderungsländern gehören insbesondere die Vereinigten Staaten, Australien, Kanada und Neuseeland. Aber auch die früheren Kolonialmächte, wie Großbritannien und Frankreich, waren bestrebt, die Zuwanderung aus den sich emanzipierenden Kolonien frühzeitig zu begrenzen. Politisch stellte die Festlegung der Staatsangehörigkeit das zentrale Instrument dar, Bevölkerungsbewegungen zu regulieren, und zwar sowohl inklusiv, d. h. um neu zugewanderte Gruppen anzusiedeln und zu integrieren, als auch exklusiv, d. h. um eine permanente Ansiedlung zu unterbinden. Aus diesen inklusiven und exklusiven Mechanismen ergeben sich weit reichende Folgen für die soziale Komposition der Bevölkerung auf einem gegebenen Territorium. Sie beeinflussen die sozialpsychologischen Perzeptionen von „*natives*“, Angehörigen eines Staates, und „*foreigners*“, Ausländern und damit soziale und kulturelle Mechanismen der Ein- und Ausgrenzung.

Innerhalb eines Landes legen *Staatsangehörigkeitsgesetze* die Zugehörigkeit zum politischen Gemeinwesen fest. Historisch wurden in Staatsbürgerschaftsregelungen zwei unterschiedli-

che Grundkonzeptionen angewandt. In Deutschland wurde die Staatsangehörigkeit, nach dem Gesetz von 1913, nach dem Abstammungsprinzip, dem *jus sanguinis*, festgelegt, in Ländern wie Frankreich und den USA nach dem Geburtslandsprinzip, dem *jus soli*. Allgemein lässt sich jedoch beobachten, dass oft eine Mischform beider Prinzipien angewandt wird, und Länder wie Deutschland und Frankreich in neuerer Zeit jeweils Elemente des anderen Prinzips einführen (Bade 2001). Da mit der Staatsbürgerschaft politische und soziale Rechte in einer Gesellschaft geregelt werden, wie beispielsweise die Repräsentanz in Parlamenten und politischen Entscheidungsgremien oder der Zugang zu sozialen Leistungen, ist dieses rechtliche Prinzip von grundlegender Bedeutung, um das sich in den meisten europäischen Ländern neue Konfliktlinien aufgetan haben. Xenophobie und Rassismus sind beispielsweise heute in vielen Ländern Europas ein ernsthaftes Problem.

Das *Flüchtlingsproblem* bleibt im 21. Jahrhundert ein Weltproblem, mit dem sich mehrere Internationale Organisationen befassen (Nuscheler 2004). Die genaue Zahl der sich auf der Flucht befindlichen Menschen ist nicht bekannt. Die vergleichsweise verlässlichsten Statistiken gibt es über die Flüchtlinge, die unter die Genfer Konvention von 1951 fallen und vom Hohen Flüchtlingskommissariat in Genf (UNHCR) betreut werden, das in mehr als 120 Ländern tätig ist. Die Zahl der Flüchtlinge weltweit betrug nach UNHCR-Angaben im Jahr 1980 rund 7,4 Millionen, wuchs bis Ende 1990 auf 17,2 Millionen, 1992 auf 18,8 Millionen und betrug im Jahr 2009 insgesamt 43,7 Millionen Menschen, davon 15,4 Millionen Flüchtlinge, die von UN-Programmen versorgt wurden (4,8 Millionen allein im Palästina-Flüchtlingsprogramm der UN), 27,4 Millionen Binnenflüchtlinge und 850.000 Asylsuchende.<sup>26</sup> Vier von fünf Flüchtlingen leben in Entwicklungsländern und die Flüchtlingsbewegungen finden heute vorwiegend innerhalb von Ländern der so genannten Dritten Welt statt. Insbesondere Afrika gilt als „Kontinent der Flüchtlinge“. Als *Ursachen* der zunehmenden Migration und Flüchtlingsbewegung sind zu nennen: Kriege und Bürgerkriege; Staatszerfall; Kampagnen der gewaltsamen „ethnischen Säuberung“; staatlicher Terror, politische, kulturelle und religiöse Verfolgung, unsichere Verhältnisse und die Unterdrückung von Minderheiten; Naturkatastrophen und ökologische Schäden, wie die Versteppung landwirtschaftlicher Flächen und andere Überforderungen von ökologischen Ressourcen; Armut.

*Internationale Vereinbarungen* über den Status von Flüchtlingen und die Gewährung von Asyl für Verfolgte sind als Reaktionen auf das weltweite Flüchtlingsproblem eine wichtige Errungenschaft. Auf der internationalen Ebene sind seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs mehrere Konventionen und Gesetze entstanden, um mit den Problemen der Flüchtlingsbewegungen umzugehen. So wird von einem „Flüchtlingsregime“ in internationalen Beziehungen ausgegangen, in dem unterschiedliche Rechts-, Regulierungs- und Hilfsprogramme zusammengefasst sind. Trotz dieser Regelungen wird das internationale System immer wieder durch neue Formen menschenverachtender Vertreibungen und Gewaltstrategien wie „ethnischen Säuberungen“ herausgefordert, die in den Kriegsgebieten auf dem Balkan und auch in Afrika gezielt angewandt wurde. Die „Gesellschaft für bedrohte Völker“ hat sich zur Aufgabe gemacht, „ethnische Säuberungen“ und Genozid zu dokumentieren (z. B. Zülich 1993).

Das internationale Flüchtlingsregime erweist sich als unzureichend, um den weltweit zunehmenden Problemen von Flüchtlingen effektiv zu begegnen. Bereits um die Definition eines Flüchtlings wird gestritten. Nach der *Genfer Konvention* zur Rechtsstellung von Flüchtlingen

<sup>26</sup> <http://www.unhcr.de/home/artikel/6984471013f2c712660eaa0614964bb5/weltfluechtlingszahlen-2010.html?L=0> (aufgerufen am 21.07.2011).

von 1951 gilt derjenige als Flüchtling, der aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen sein Heimatland verlässt. Er (oder sie) genießt völkerrechtlichen Anspruch auf Schutz (Asyl) und Hilfe. Das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 sowie neuere UN-Resolutionen gehen von einem erweiterten Flüchtlingsbegriff aus, der auch Katastrophopfer einschließt. Durch internationales Recht (noch) nicht umfassend geschützt sind dagegen Armutsflüchtlinge, Umweltflüchtlinge sowie Verfolgte aufgrund sexueller Gewalt. Die dramatische Zunahme von Umweltflüchtlingen ist statistisch nur schwer zu erfassen; Schätzungen schwanken zwischen 50 Millionen und einer halben Milliarde Menschen (IRK). Eine weitere Gruppe von Flüchtlingen, die bislang noch nicht universell geschützt wird, sind Opfer sexueller Gewalt. Die systematische Vergewaltigung als Teil von Folter und Verhören bzw. geschlechtsspezifisch begründete Verfolgung („gender persecution“), werden nur von wenigen Ländern als Grund anerkannt um *Asyl* zu gewähren (z. B. USA; Deutschland). Die Genfer Flüchtlingskonvention benennt zwar politische, religiöse oder rassische Verfolgung als Grund der Anerkennung als Flüchtling, nicht aber geschlechtsspezifisch begründete Verfolgung bzw. sexuelle Gewalt; erst in jüngerer Zeit wird hier eine Veränderung der Rechtspraxis vorgenommen und die von internationalen Frauen- und Menschenrechtsgruppen geforderte Ausweitung des Asylrechts bzw. die Neuformulierung des Flüchtlingsbegriffs aufgenommen. Weltweit gehört das Asylrecht zu einem der wichtigsten Rechte, das Verfolgten Schutz und Zuflucht gewähren kann. Rund 28 Prozent der Flüchtlinge, die nach Europa kommen, fanden Ende der 1990er Jahre nach Angaben des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen Zuflucht in Deutschland. Damit liegt die Bundesrepublik nur im unteren Mittelfeld der europäischen Aufnahmeländer.

Neu und rechtlich ungeklärt ist dabei der Status von Umweltflüchtlingen, wie z. B. aus Gebieten, die, wie der Inselstaat Tuvalu im Pazifik, aufgrund von Klimaveränderungen langsam im Wasser versinken, so dass die Bevölkerung gezwungen ist, sich ein neues Stammland zu suchen. Wie der Hochkommissar für das Flüchtlingswesen der Vereinten Nationen, der Spanier António Guterres, anlässlich der „Nansen Conference on Climate Change and Displacement“ am 06. Juni 2011 hervorhob, nehmen umwelt- und klimabedingte Flüchtlingsprobleme zu. Allerdings ist der rechtliche Status dieser Flüchtlinge ungenügend geklärt: „As we look into the future, it seems certain that these trends will increasingly interact with each other, creating the potential for increased competition and conflict over scarce natural resources. As a result, we are also likely to see growing numbers of people being displaced from one community, country and continent to another. And while growing numbers of people may be obliged to abandon their homes and move elsewhere, many of them will not qualify for refugee status under the terms of the 1951 UN Refugee Convention.“<sup>27</sup> Die Einwanderungsländer Australien und Neuseeland haben sich im Fall von Tuvalu und anderen bedrängten Inseln nur zur Aufnahme von begrenzten Quotengruppen bereit erklärt; ein generelles Recht auf Aufnahme der Umweltflüchtlinge besteht nicht. Auf diesem Gebiet stehen die Vereinten Nationen daher vor einer neuen Herausforderung.

<sup>27</sup> <http://www.unhcr.org/4def7ffb9.html> (aufgerufen am 21.07.2011).

**Übungsfragen zu Kapitel 2: Problemfelder der internationalen Politik**

1. Kann Globalisierung zivilisiert werden? Erörtern Sie diese Frage aus der Sicht der InstitutionalistInnen.
2. Was sind „neue Kriege“? Wodurch unterscheiden sie sich von Bürgerkriegen? Erläutern Sie den Begriff der neuen Kriege und geben Sie ein Beispiel. Wie können diese Kriege beendet werden?
3. In der internationalen Umweltpolitik nimmt das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ eine zentrale Rolle ein. Erläutern Sie dieses Konzept. Wie kann diese Norm in der internationalen Politik umgesetzt werden?
4. Was versteht man unter einem „Flüchtlingsregime“? Erörtern Sie die Bedeutung des Begriffs und stellen Sie das Konzept in einen theoretischen Zusammenhang.

**Literatur**

Albrecht, Ulrich: Internationale Politik. Einführung in das System internationaler Herrschaft, München/Wien 1998

Anderson, Benedict: Die Erfindung der Nation, Frankfurt 1996 (engl. Imagined Communities)

Arendt, Hannah: Was ist Politik? Aus dem Nachlass herausgegeben von Ursula Ludz, München 1993

Becker, Johannes M./Gertrud Brücher (Hg.): Der Jugoslawienkrieg. Eine Zwischenbilanz, Münster 2008

Böhm, Andrea: „Unsere ungewollten Kolonien. Kann die Europäische Union in Bosnien und im Kosovo stabile Staaten aufbauen?“, in: Die Zeit, 2. August 2007, S. 3.

Bredow, Wilfried von: „Nation, Nationalstaat, Nationalismus“, in: Dieter Nohlen (Hg.) Wörterbuch Staat und Politik, München 1996

Brown, Michael E. u. a.: Debating Democratic Peace, Cambridge 1996

Brzoska, Michael: „Erfolge und Grenzen von Friedensmissionen“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 16–17/2007, S. 32–38

Czempiel, Ernst-Otto: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1993

Czempiel, Ernst-Otto: „Internationale Beziehungen. Begriff, Gegenstand und Forschungsabsichten“, in: Manfred Knapp/Gert Krell: Einführung in die internationale Politik, München 1996, S. 2–26

Daase, Christopher: „Krieg und politische Gewalt: Konzeptionelle Innovation und theoretischer Fortschritt“, in: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden 2003, S. 161–208

Deutsch, Karl-W./Dieter Senghaas: „Die brüchige Vernunft von Staaten“, in: Dieter Senghaas (Hg.): Kritische Friedensforschung, Frankfurt a. M. 1971

Friedensgutachten 2011, Münster 2011

Geis, Anna (Hg.): Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse, Baden-Baden 2006

Gellner, Ernst: Nationalismus und Moderne, Berlin 1999 (zuerst engl. Oxford 1983)

Heupel, Monika/Bernhard Zangl: „Von ‚alten‘ und ‚neuen‘ Kriegen. Zum Gestaltwandel kriegerischer Gewalt“, in: Politische Vierteljahresschrift, 35. Jg. 2003, H. 3, S. 346–369

Human Security Report 2009–2010 (<http://www.hsrgroup.org>)

Jahn, Egbert: „Frieden“, in: A. Boeckh (Hg.): Lexikon der internationalen Politik, hrsg. v. Dieter Nohlen, München 1994 S. 155f.

Kaldor, Mary: Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt a. M. 2007 (englisch: New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era, Cambridge Polity 1999)

Müller, Harald: „Begriff, Theorien und Praxis des Friedens“, in: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden 2003, S. 209–250

Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, Hamburg 2003

Münkler, Herfried: „Neues vom Chamäleon Krieg. Essay“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16–17/2007, S. 3–9

Nuscheler, Franz: Internationale Migration. Flucht und Asyl, 5. Aufl. Opladen 2004

OSCE-Bericht (1999) „Kosovo/Kosova As Seen, As Told. The Human Rights Findings of the OSCE Kosovo Verification Mission“ [http://www.osce.org/odihr/item\\_11\\_17755.html](http://www.osce.org/odihr/item_11_17755.html)

Pinker, Steven: „Edel ist der Mensch, hilfreich und gut. Trotz Darfur und Irak: Weltweit nimmt die Gewalt ab. Wir leben heute in der friedlichsten Epoche, die es je gab.“ In: Der Tagesspiegel 13. Mai 2007, S. 8.

Report of the UNHCR. General Assembly Official Records. Session, Suppl. 12, New York 1954ff.

Risse, Thomas und Ursula Lehmkuhl: „Regieren in Räumen mit begrenzter Staatlichkeit“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 20–21/2007, S. 3ff.

Rüb, Friedbert: „Vom multiethnischen Staat zum Genozid. Zur Genesis des Krieges im ehemaligen Jugoslawien“, in: Kritische Justiz, H. 2/1999, S. 163–181

Schneckener, Ulrich: Transnationaler Terrorismus. Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus, Frankfurt a.M. 2006

Schneiker, Andrea: Die Selbst- und Koregulierung privater Sicherheits- und Militärfirmen, Baden-Baden 2009

Senghaas, Dieter: „Frieden als Zivilisierungsprojekt“, in: ders. (Hg.): Den Frieden denken, Frankfurt a. M. 1995, S. 196–223

Senghaas, Dieter: Friedensprojekt Europa, Frankfurt 1996

Somavia, Juan: Zum Weltsozialgipfel, Interview, in: „Der Tagesspiegel“, 6. März 1995, S. 3

Stockholm International Peace Research Institute: Armaments, Disarmament, and International Security (SIPRI Yearbook 2011), Oxford 2011 (<http://www.sipri.org/yearbook>)

Unfinished Peace. Report of the International Commission on the Balkans, hrsg. vom Aspen-Institut Berlin 1996