

Wilhelm Staudacher (Hrsg.)

In einer dynamisierten Welt

Grundlagen und Optionen für eine zukunftsfähige Politik

Beiträge des Kuratoriums der Konrad-Adenauer-Stiftung

Wilhelm Staudacher (Hrsg.)

In einer dynamisierten Welt

Grundlagen und Optionen für eine zukunftsfähige Politik
Beiträge des Kuratoriums der Konrad-Adenauer-Stiftung

Mit einem Grußwort von
Roman Herzog

Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Bei den hier abgedruckten Beiträgen handelt es sich um die überarbeiteten Reden, die im Rahmen der Klausurtagung des Kuratoriums der Konrad-Adenauer-Stiftung im November 2004 auf der Götzenburg in Jagsthausen gehalten worden sind.

Redaktion: Dr. Michael Borchard, Tobias Wangermann

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Umschlag nach einem Entwurf der Druckerei Paffenholz, Bornheim, unter Verwendung eines Fotos der Götzenburg von Karl Schuwerk, Weil der Stadt.

© 2005, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck – auch auszugsweise – allein mit Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 3–937731–48–2

Inhalt

Grußwort	7
 <i>Roman Herzog</i>	
Einleitung	9
 <i>Michael Borchard</i>	
Die Zukunft der Politik heißt Außenpolitik – Internationale Herausforderungen in einer beschleunigten Welt	15
 <i>Beitrag von Klaus D. Naumann</i>	17
 <i>Beitrag von Gunther Hellmann</i>	25
Die Bildungspolitik als elementarer Hebel der Marktwirtschaft – Dynamik für eine wettbewerbsfähige Wissensgesellschaft	33
 <i>Beitrag von Klaus-Peter Müller</i>	35
 <i>Beitrag Wolfgang A. Herrmann</i>	43
Ein fester Grund im reißenden Strom – Kultur, Geschichtsbewußtsein und Religion in Zeiten neuer Unübersichtlichkeit ⁴³⁻⁵⁷	53
 <i>Beitrag von Eberhard Schockenhoff</i>	55
 <i>Beitrag Ulrich von Hehl</i>	61
Dem reißenden Strom entkommen – Neue Beurteilungsgrundlagen und Steuerungspotentiale in einer dynamisierten Welt	69
 <i>Rupert Scholz</i>	71
 Die Autoren	81
 Das Kuratorium	83

Die Zukunft der Politik heißt Außenpolitik.

Internationale Herausforderungen in einer beschleunigten Welt

Beitrag von Gunther Hellmann

Die Vorgabe im Titel – die Formulierung, dass die Zukunft der Politik „Außenpolitik“ heißt – impliziert zweierlei: zum einen, dass es einen gemeinsamen Nenner des Politischen gibt, zum anderen, dass zwischen „Innenpolitik“ und „Außenpolitik“ ein Unterschied besteht. Für die Zwecke unserer Diskussion scheint es mir hilfreicher zu sein, die Gemeinsamkeiten sämtlichen politischen Handelns in den Mittelpunkt zu rücken als die Unterschiede zwischen Innen- und Außenpolitik. Deshalb vorweg einige grundsätzlichere Bemerkungen zum Politik-Begriff, die die nachfolgenden Anmerkungen strukturieren sollen.

Im innerstaatlichen wie auch im internationalen Kontext lässt sich Politik (in Anlehnung an Niklas Luhmann) als die *Ermöglichung und Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen* fassen. So verstanden sieht sich politisches Handeln heute in beiden Handlungsfeldern mit weitreichenden und neuartigen Herausforderungen konfrontiert. Bereits die *Ermöglichung* politischen Handelns gestaltet sich in der Gegenwart anders als früher. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass der Kreis genuin politischer Akteure heute viel breiter zu ziehen ist als vor fünfzig oder drei hundert Jahren. „Nicht-Regierungsorganisationen“ (NROs) sind nur die prominentesten, aber gewiss nicht die einzigen Akteure bzw. Akteursgruppen, die zumindest insofern als politisch Handelnde anzusehen sind, als ihre Zustimmung notwendig ist, um kollektiven Entscheidungen die für ihre Wirksamkeit erforderliche Bindungswirkung zu verleihen. Zum anderen haben sich die

Möglichkeiten politischen Handelns kompliziert, weil die Vielzahl politischer Akteure mit einer Vielzahl von staatenübergreifenden Makroprozessen – Professor Herzog nennt hier in seinem Papier zurecht u.a. Technisierung, Akzeleration, Globalisierung, individuelle/kollektive geistige Entwurzelung – konfrontiert sind. Eine erkennbare Folge dieser erschwerten *Möglichkeit* politischen Handelns besteht darin, dass auch die *Herstellung* kollektiv bindender Entscheidungen dem zunehmenden Problemdruck immer mehr hinterherhinkt.

In der internationalen Politik wird diese Kluft zwischen Problemdruck einerseits und Problemlösung andererseits noch dadurch verstärkt, dass die im innerstaatlichen Feld verfügbaren Mittel der Politik, die – um mit dem amerikanischen Politikwissenschaftler David Easton zu sprechen – in der „*autoritativen Zuweisung* von Werten“ bestehen, nicht greifen. Noch immer lässt sich die „Anarchie“ des internationalen Systems im Kern nur durch zwei Instrumente zähmen: die Diplomatie und den Krieg. Und noch immer kommen beide Instrumente in unterschiedlichen Mischungen zum Einsatz, um (eine) „Ordnung“ zu schaffen. Jede internationale Ordnung ist in diesem Sinne eine *politische Antwort* auf ein Problem (bzw. ein Bündel von Problemen).

Eine Schwierigkeit der Gegenwart ist, dass es höchst unterschiedliche Vorstellungen gibt, wie das aktuelle Problembündel zu beschreiben ist, dem sich politisches Handeln widmen muss. Entsprechend wenig sollte es verwundern, dass auch über die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen im internationalen Rahmen wenig Einigkeit besteht. Wie könnte aus einem (west-) europäischen / deutschen Blickwinkel *eine* angemessene Problembeschreibung aussehen – und welche Problemlösungen wären vor diesem Hintergrund möglich, wahrscheinlich bzw. notwendig?

Wenn Außenpolitik auf die Ermöglichung und Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen in den internationalen Beziehungen abzielt und

wenn zutrifft, dass politisches Handeln auch in der internationalen Politik schwieriger geworden ist (oder vielleicht sogar: die Schwierigkeiten sich hier im Vergleich zur Innenpolitik noch potenzieren), dann könnte die Zukunft *internationaler Ordnung* immer mehr davon abhängen, dass politische Akteure „Außen“-Politik in dem Sinne transzendieren, dass sie die für das westfälische Staatensystem konstitutive Unterscheidung zwischen „innen“ und „außen“ abschwächen. Nun ist die Forderung, Außenpolitik stärker als „Weltinnenpolitik“ zu begreifen, nicht unbedingt neu. Sie gewinnt vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen allerdings eine neue Bedeutung, denn im Lichte der neuen Gefahren und Bedrohungen erscheint eine „weltinnenpolitische“ Praxis auf absehbare Zeit zugleich *unwahrscheinlicher und notwendiger*: Sie erscheint noch weniger wahrscheinlich als vor zwölf oder dreißig Jahren, weil die Abgrenzungsbedürfnisse nationalstaatlicher Kollektive vor dem Hintergrund neuer existenzieller Bedrohungen bzw. Verunsicherungen deutlich angewachsen sind. Sie erscheint zugleich noch notwendiger weil nur auf diesem Wege die erforderlichen Lösungen erreichbar scheinen.

Regionalisierung (bzw. die Bildung von „Blöcken“ oder „Weltregionen“ im Sinne größerer Einheiten der Zusammenarbeit jenseits des Nationalstaates) sind eine denkbare Antwort. Sie werden aber nur eine zusätzliche Ebene des Regierens jenseits des Nationalstaates wie auch anderer politischer Entscheidungsebenen etablieren. Als dominante neue Strukturierungseinheit der internationalen Politik – wie dies etwa im Hinblick auf die Dominanz des modernen Nationalstaats im westfälischen Staatensystem galt – scheinen Weltregionen zumindest auf absehbare Zeit allerdings nicht in Frage zu kommen. Dies bedeutet nicht, dass vergleichsweise weit entwickelte Vergemeinschaftungsformen (wie die Europäische Union) nicht weiter an Bedeutung gewinnen und/oder immer öfter als Modell zur Nachahmung in anderen Weltregionen dienen. Wohl aber lassen einige gegenläufige Trends eher erwarten, dass auf absehbare Zeit Problemlösungen in an-

deren, womöglich fluideren politischen Entscheidungsforen eher wahrscheinlich sind.

Spekulationen dieser Art hängen wesentlich von den zentralen Annahmen ab, die der Analyse zugrunde gelegt werden. Im folgenden werde ich mit einer sehr starken, für sich genommen durchaus bezweifelbaren Annahme operieren – der Annahme, dass es in den kommenden zwei Jahrzehnten zu mindestens einem katastrophalen terroristischen Anschlag kommen wird.¹ Da die möglichen Folgen, die sich in diesem Fall ergeben könnten, sehr weitreichend sind und Experten die Wahrscheinlichkeit solcher Anschläge eher für wahrscheinlich erachten, scheint mir diese einseitige Zuspitzung durchaus gerechtfertigt.

Auch katastrophale terroristische Anschläge würden das internationale System nicht von heute auf morgen revolutionieren. Aber sie würden sowohl unsere („westlichen“) Gesellschaften verändern wie auch die Art und Weise, wie Staaten (und andere politische Akteure) interagieren. Hier wird natürlich die heutige Ausgangssituation extrapoliert und unterstellt, dass „der Westen“ kollektive Zielscheibe terroristischer Anschläge von Organisationen wie „Al Kaida“ bleibt – wobei Al Kaida als Synonym für ein globales Terrornetzwerk steht, das sich im wesentlichen aus einem Heer von radikalen Islamisten speist. Um solchen Anschlägen vorzubeugen bzw. mit ihren Konsequenzen umzugehen, erscheint ein modernes (und staatenübergreifendes) Äquivalent jener „wehrhaften Demokratie“ erforderlich, das in den 1970er Jahren erfolgreich den Terror von „Baader-Meinhof“ bzw. „Rote Brigaden“ niederrang. Die Komplikation besteht allerdings darin, dass die neue terroristische Herausforderung in mehrerer Hinsicht weit schwieriger ist. Im Unterschied zum westeuropäischen Terrorismus der 1970er und 1980er Jahre geht es Al Kaida heute, erstens, noch nicht einmal rhetorisch um eine „Verbesserung“ politischer (bzw. sozio-ökonomischer) „Herrschaftsverhältnisse“. Das Ziel dieser Gruppen scheint vielmehr die Ver-

nichtung einer anderen Lebensform zu sein. Sofern bzw. solange dieser Zielbeschreibung zutrifft, bedeutet dies, dass der Popper'schen „offenen Gesellschaft“ eine ihrem Typus entsprechende Form der Konfliktbearbeitung (z. B. die Kooptation ihrer Gegner) nicht zur Verfügung steht. Mit anderen Worten: die „westlichen“ Demokratien werden – als hoch moderne, eng miteinander verflochtene, damit aber auch leicht verwundbare Ökonomien und als „offene Gesellschaften“ – in einer Weise herausgefordert, die keine historischen Vorbilder kennt. Die Schockwellen, die im September 2001 die USA, im März dieses Jahres Spanien oder jüngst die Niederlande erfasst haben, vermitteln hier nur eine erste Ahnung davon, welchen Belastungen unsere Gesellschaften ausgesetzt werden könnten, wenn sich Szenarien „katastrophaler Terroranschläge“ tatsächlich bewahrheiten sollten. „Sicherheit“ gewinnt dann in der Tat eine völlig neue Bedeutung.

Hinzu kommt, zweitens, dass die Organisations- und Operationsform von Al Kaida sich in einer weiteren wesentlichen Hinsicht von „Baader-Meinhof“ bzw. „Rote Brigaden“ unterscheidet: Es handelt sich nicht mehr um vergleichsweise kleine, diskrete Zellen, die staatenübergreifend bestenfalls lockere Verbindungen haben, sondern es handelt sich um ein globales (teilweise lockerer, teilweise enger geflochtenes) Netzwerk, das seine Stärke aus einem gemeinsamen Feindbild zieht und sich aus einem Heer von Freiwilligen bedienen kann. In dieser Hinsicht weist Al Kaida durchaus Ähnlichkeiten mit einer globalen Guerilla-Bewegung auf. Dies bedeutet u.a., dass klassische polizeiliche Maßnahmen (wie sie erfolgreich gegen den westeuropäischen Terrorismus eingesetzt werden konnten) hier nur begrenzt greifen.

Die gegenwärtige terroristische Herausforderung ist damit sowohl qualitativ wie auch quantitativ umfassender. Erschwerend kommt hinzu, dass die Zielscheibe des islamistisch getriebenen Terrorismus eine ganze Gruppe von Staaten (bzw. „nationalen“ Gesellschaften) ist, die im Hunting-

ton'schen Sinne kollektiv durchaus eine „civilization“ darstellen. Ganz abgesehen davon, dass in der asymmetrischen Konfliktkonstellation Staat vs. Terrornetzwerk Staaten immer einen strategischen Nachteil haben (und zwar selbst dann, wenn sie *nicht* als „offene Gesellschaften“ organisiert sind) bestehen zwei zusätzliche Schwierigkeiten der aktuellen Herausforderung darin, dass sich mit den USA (bzw. Nordamerika) und (EU-) Europa erstens Staaten (bzw. ein Staatenverbund) zu einer effektiven Koalition zusammenfinden müssen, die sich (zumindest momentan: noch) nicht einig sind, mit welchen Mitteln dieser Herausforderung begegnet werden soll. Das ist ein nicht zu unterschätzender strategischer Vorteil für Al Kaida, der bislang allerdings noch nicht voll ausgespielt wurde. Welche Entsolidarisierungseffekte die Konzentration terroristischer Gewalt auf ausgewählte westliche Ziele haben könnte, zeigt sich ansatzweise bereits jetzt darin, wie die USA und ihre engeren Verbündeten im Irakkrieg zur Zielscheibe unterschiedlichster Terroranschläge werden, während andere Staaten (dazu zählt aufgrund seiner Opposition derzeit auch noch Deutschland) eher „verschont“ werden.

Zweitens stehen sich mit den USA und (EU-) Europa zwei Akteure (oder Akteursgruppen) gegenüber, die sich in traditionellen machtpolitischen Kategorien immer häufiger als Konkurrenten, manchmal sogar als Rivalen bzw. konkurrierende „Pole“ in einer neuen „multipolaren Weltordnung“ sehen. Die westlichen Demokratien sind also weder als einzelne „offene Gesellschaften“, noch als Gemeinschaft westlicher Demokratien hinreichend auf solche Eventualitäten vorbereitet.

Es gibt allerdings einige vielversprechende Ansätze. Interessanterweise funktioniert beispielsweise die Atlantische Gemeinschaft heute vor allem in jenem Bereich erstaunlich gut, die formal mit „Außen“-Politik nichts zu tun hat. Ein untrüglicher Beleg dafür, wie sehr die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik unter den neuen Bedrohungen verwischt wird, ist

z.B. die Tatsache, dass der deutsche und der US-amerikanische Innenminister derzeit häufigeren Kontakt miteinander zu haben scheinen als die beiden Außenminister. Auch das ist Sicherheitspolitik unter den neuen Bedingungen – und in dieser Hinsicht haben die transatlantischen Beziehungen in den letzten beiden Jahren erhebliche Fortschritte gemacht. In noch größerem Maße gilt dies natürlich für die Europäische Union.

Ausreichend ist dies allerdings schon deshalb bei weitem noch nicht, weil die neue terroristische Bedrohung nicht nur die Grundfeste der „offenen Gesellschaft“ bedroht, sondern auch das herkömmliche außenpolitische Handeln vor Herausforderungen stellt, denen dieses mit den traditionellen Mitteln nicht mehr gewachsen ist. Hier ist ein radikaler Umdenkungsprozess erforderlich. Im Moment ist ein solcher bestenfalls in Anfängen sichtbar. Der internationale Terrorismus stellt ein Chaospotential für die nationalen Systeme dar, das, wenn man den einschlägigen Experten glauben will, enorm ist und in seinen Konsequenzen weithin unterschätzt wird. Auf eine solche außenpolitische Zukunft sind wir bislang viel zu wenig vorbereitet – auch nicht darauf, dass eine ihre Konsequenzen gerade darin bestehen könnte, die klassische Unterscheidung zwischen „innen“ und „außen“ völlig neu zu justieren. ■

Anmerkungen

¹ Unter einem „katastrophalen terroristischen Anschlag“ verstehe ich einen Anschlag der nicht nur unmittelbar eine hohe Anzahl von Opfern fordert (mehrere tausend), sondern auch das gesellschaftliche Leben und/oder die ökonomischen Strukturen nachhaltig erschüttert. Der Einsatz von nuklearen und/oder biologischen Waffen könnte diesen Effekt erzeugen.

Die Autoren



Professor Dr. Ulrich von Hehl

Professor für neuere und neueste Geschichte
an der Universität Leipzig



Professor Dr. Gunther Hellmann

Professor für Politikwissenschaft
an der Universität Frankfurt



Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang A. Herrmann

Präsident der Technischen Universität München



Professor Dr. Roman Herzog

Bundespräsident a.D., Vorsitzender des Kuratoriums
der Konrad-Adenauer-Stiftung



Klaus-Peter Müller

Sprecher des Vorstandes der Commerzbank AG



Klaus D. Naumann

Generalinspekteur der Bundeswehr a.D.,
ehem. Vorsitzender des NATO-Militärausschusses



Professor Dr. Eberhard Schockenhoff

Professor für Moraltheologie
an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i.Br.



Professor Dr. Rupert Scholz

Bundesverteidigungsminister a.D., Leiter des Lehrstuhls
für Öffentliches Recht an der Universität München

Das Kuratorium der Konrad-Adenauer-Stiftung

Professor Dr. Roman Herzog, Vorsitzender
Bundespräsident a.D.

Professor Dr. Kurt H. Biedenkopf
Ministerpräsident a.D.

Dr. h.c. Birgit Breuel
Ehem. Präsidentin der Treuhandanstalt

Professor Dr. Manfred Erhardt
Generalsekretär des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Frühwald
(ruhende Mitgliedschaft)
Präsident der Alexander-von-Humboldt-Stiftung

Barbara Groth
Fernsehdirektorin beim RBB Berlin

Professor Monika Grütters MdB
Sprecherin des Vorstandes der Kulturstiftung Brandenburger Tor der
Bankgesellschaft Berlin

Professor Dr. Ulrich von Hehl
Professor für Neuere und Neueste Geschichte, Universität Leipzig

Professor Dr. Eilert Herms
Leiter des Instituts für Ethik an der Evangelisch-Theologischen Fakultät
der Universität Tübingen

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang A. Herrmann

Präsident der Technischen Universität München

Professor Dr. Horst Köhler

(ruhende Mitgliedschaft)

Bundespräsident

Präsident a.D. der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

Managing Director a.D. International Monetary Fund Washington

Präsident a.D. der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

Dr. Volkmar Köhler

Parlamentarischer Staatssekretär a.D.

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Paul Mikat

Präsident der Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft

Klaus-Peter Müller

Sprecher des Vorstandes der Commerzbank AG

Klaus D. Naumann

Generalinspekteur a.D., ehem. Vorsitzender des NATO-Militärausschusses

Professor Dr. Udo Reiter

Intendant des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR)

Professor Dr. Eberhard Schockenhoff

Professor für Moralthologie an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i.Br.

Professor Dr. Rupert Scholz

Leiter des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungslehre und Finanzrecht an der Universität München

Professor Dr. Dr. h.c. Volker Schumpelick

Direktor der Chirurgischen Klinik und Poliklinik, Universitätsklinikum Aachen

Ingrid Sehrbrock

Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Dr. h.c. Rudolf Seiters

Vizepräsident des Deutschen Bundestages a.D.

Professor Dr. Christoph Stölzl

Senator a. D.

Professor Dr. h.c. Dieter Stolte

Herausgeber „Die Welt“ und „Berliner Morgenpost“

Dr. h.c. Horst Teltchik

Präsident der Boeing International Corporation

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Hans Tietmeyer

Präsident i.R. der Deutschen Bundesbank

Professor Udo Zimmermann

Generalintendant a.D. der Deutschen Oper Berlin

Stand: Oktober 2004

