

## Fragilität und Zusammenhalt

15 Thesen zu außen- und innenpolitischen Herausforderungen

Thomas Bagger | **Regieren wird überall schwieriger: weil mehr Akteure mitspielen, globale Strukturen brüchig und Erwartungshaltungen größer werden. In Zeiten rasanten Wandels geht es um die Korrektur- und Anpassungsfähigkeit von Systemen und die Gewährleistung des inneren Zusammenhalts. Demokratien haben dabei keineswegs die schlechteren Karten.**

**1.** Analytisch lässt sich in einer immer enger miteinander verflochtenen Welt überzeugend die zwingende Notwendigkeit einer stärkeren Global Governance herleiten. Eine wachsende Zahl von Problemen globalen Maßstabs verlangt nach global verabredeten Lösungsstrategien und kollektivem Handeln (Finanzsysteme, Cyberraum, Pandemien, Klimawandel).

**2.** Tatsächlich erleben wir hingegen, wie die Lücke zwischen dem Notwendigen und dem Realisierbaren weiter aufgeht. Viele Global-Governance-Strukturen stagnieren, zum Teil werden sie gar schwächer und drohen zu erodieren (nukleare Nichtverbreitung, globaler Freihandel, internationale Finanzinstitutionen, Klimaschutz, Freiheit der Meere).

**3.** Wichtige Faktoren für die Schwierigkeit, handlungsfähige Global-Governance-Strukturen aufzubauen, sind der Aufstieg und die notwendige Einbindung neuer Mächte in Entscheidungsprozesse und Institutio-

nen. Mit der Zahl der Akteure und deren sehr unterschiedlichen Betroffenheiten und politischen Traditionen steigt die Komplexität von Verhandlungsprozessen.

**4.** Neben dem Machtzuwachs neuer, bisweilen schwieriger Akteure und der damit einhergehenden wachsenden Komplexität der internationalen Politik verdient ein zweiter großer Trend mehr Aufmerksamkeit: Die weltweite digitale Vernetzung und das faktische Verschwinden von Zeit und Distanz im virtuellen Raum führen zu einer Globalisierung der Erwartungen (und zu einer „crisis of exaggerated expectations“) bei gleichzeitig enorm wachsender Mobilisierungsfähigkeit sozialer Initiativen und Proteste.

**5.** Die Folge ist wachsende Fragilität auf zwei Ebenen: zum einen auf der internationalen Ebene, wo es immer schwieriger wird, die Lücke zwischen offensichtlichem Regelungsbedarf und zugleich schwindender Hand-

lungsfähigkeit zu schließen. (Als Ergebnis setzen ungelöste Probleme nationale politische Systeme unter einen Druck, auf den sie kaum zufriedenstellende Antworten geben können.) Zum anderen innerhalb nationaler politischer Systeme, in denen der Druck hoher Erwartungen stetig ansteigt.

**6.** Die Folge dieser Fragilität: Regieren wird überall und auf allen Ebenen schwieriger. Das gilt in Europa, wo die Schulden- und Bankenkrise kombiniert mit dem Druck der demografischen Entwicklung und der Globalisierung der Wertschöpfungsketten den entwickelten Nationen des Westens die enorm schwierige Aushandlung eines „neuen Gesellschaftsvertrags“ abverlangt, und wo Populismus und Globalisierungsskepsis erstarken.

Das gilt für autoritäre Regime wie China, die über Jahrzehnte eindrucksvolles wirtschaftliches Wachstum generieren, aber mit enormen Verwerfungen sozialer und ökologischer Natur konfrontiert sind und mit dem politischen Erwachen ihrer wachsenden Mittelklassen umgehen müssen. Das gilt auch für offenere, ebenfalls wirtschaftlich erfolgreiche Systeme wie die Türkei und Brasilien, in denen soziale, ökonomische und politische Missstände unerwartete Massenproteste hervorrufen. Das gilt selbst für ein Land wie Singapur, in dem ein beispielloser materieller Wohlstandszuwachs als „Gesellschaftsvertrag“ zunehmend brüchig wird.

Das gilt erst recht für autoritäre Regime, die außer repressiver Stabilität ihren wachsenden Bevölkerungen und deren Erwartungen wenig anzubieten haben – wie die gestürzten Autokratien der arabischen Welt.

**7.** So stehen wir, entscheidend angetrieben durch den außerordentlichen wirtschaftlichen Aufstieg Chinas einerseits und durch die weltweite digitale Vernetzung andererseits, am Beginn einer globalen Systemdebatte.

**8.** In dieser Systemdebatte geht es auf einer ersten Ebene um die Frage, welches wirtschaftlich-politische System heute am erfolgreichsten Wachstum und Wohlstand produziert. Die parallele Krise in der Euro-Zone

hat diese Debatte nicht nur verschärft, sondern bisweilen auf eine europäische „Decline“-Debatte zugespitzt (ähnlich wie die amerikanische „Decline“-Debatte gegenüber Japan Ende der achtziger Jahre).

**9.** Die eigentliche Herausforderung richtet sich aber keineswegs nur an den Westen. Es geht sehr viel grundsätzlicher um die Korrektur-, Lern- und Anpassungsfähigkeit politischer Systeme in Zeiten beispiellos beschleunigten Wandels und weltweit jederzeit verfügbarer Vergleichsmaßstäbe. Alle politischen Systeme sind auf beiden Ebenen – Effizienz und Legitimität – herausgefordert wie nie zuvor.

**10.** Der Versuch autoritärer Regime, dieser Herausforderung allein oder vornehmlich auf der Effizienzebene zu begegnen, d.h. politisches Stillhalten durch das Versprechen wachsenden Wohlstands zu erkaufen, birgt ein hohes Risiko des Scheiterns. Das politische Erwachen der eigenen Bevölkerung wird dort mit Misstrauen zur Kenntnis genommen. Ausdruck dieses Misstrauens ist eine wachsende Furcht vor „Infektionen“ mit vor

**Welches System kann am besten für Wachstum und Wohlstand sorgen?**

allem westlich geprägten politisch-gesellschaftlichen Ideen und Maßstäben. Diese Ideen verbreiten sich durch die rasante digitale Vernetzung potenziell in Echtzeit rund um den Globus.

Die Antwort auf diese Herausforderung der eigenen Legitimität und realer Machtstrukturen besteht vielfach in verschärften Kontrollmechanismen, Zensur, aber auch in einer Re-Ideologisierung, die auf bewusste Abgrenzung zum Westen setzt – etwa

### Innovation und Kohäsion sind Europas Stärke und Ausstrahlungskraft

den postulierten, aber kaum definierten „Chinesischen Traum“ (in Extremform zu beobachten im radikalen Islamismus, aber auch z.B. in den „Sieben Tabus“ in China, in denen universelle Werte in westliche Destabilisierungsversuche umgedeutet werden sollen; sowie z.B. in der explizit als Abgrenzung vom Westen begründeten kulturellen Selbstdefinition in Putins Russland. Beide eint der Versuch, eine national definierte „Kultur“ als Abschottungsmechanismus zu fördern, um innere Stabilität zu gewährleisten – in Russland bis hin zur Bereitschaft, die eigene Bevölkerung für eine tatsächlich gewaltsame Auseinandersetzung mit einem „äußeren Feind“ zu mobilisieren). Die vermeintlich selbstbewusste Artikulation eigener Maßstäbe und „Werte“ ist hier häufig Ausdruck innerer Schwäche und gefürchteter Instabilität (Wohin schicken die Eliten dieser Länder ihr Geld und ihre Kinder?)

**11.** In Europa sehen sich die politischen Systeme hingegen vor allem der Herausforderung gegenüber, dort zu „liefern“, wo sie hinter den Erfolgen

früherer Jahrzehnte und den daraus abgeleiteten hohen Erwartungen an den Sozialstaat und an eine bessere Zukunft zurückbleiben. Arbeitsplätze, Wachstum, Wohlstand, soziale Sicherheit, aber auch Grenzen für die Schere zwischen Arm und Reich sind die entscheidenden Maßstäbe. Bleibt diese Effizienz aus (oder weit hinter den Erwartungen zurück), droht auch die Legitimität der demokratischen politischen Systeme zu leiden (die wachsenden populistischen Strömungen nicht nur in Mitteleuropa sind ein Ausdruck dieser Krise).

**12.** Ein, wenn nicht der entscheidende Maßstab für die langfristige, nachhaltige Stabilität politischer Systeme unter den Bedingungen der Globalisierung ist ihre Fähigkeit, den inneren Zusammenhalt ihrer Gesellschaften zu gewährleisten. Erweisen sich hier politische Teilhabe, gesellschaftliche Inklusivität, Transparenz, Meinungsfreiheit, Herrschaft des Rechts, demokratische Vielfalt, Aufstiegschancen und Wahlmöglichkeiten als überlegen? Oder Abschottung nach außen, national oder ideologisch begründete Linientreue, Unterdrückung von Kritik und von oben gesteuerte Führungsauswahl?

**13.** Für die europäischen Gesellschaften bedeutet dies: Der innere Zusammenhalt und die Chancengerechtigkeit unserer Gesellschaften sind ebenso wichtig wie die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Beide gemeinsam – Innovation und Kohäsion – formen die Stärke und vor allem die Ausstrahlungskraft unseres Gesellschaftsmodells. Für die aktive Durchsetzung dieses Modells verfügen wir in einer immer stärker multipolaren Welt zwar nicht länger über starke

direkte Hebel, aber die Digitalisierung in einer „grenzenlosen Welt“ verstärkt die Strahlkraft unseres Beispiels. Die Kraft unseres zivilisatorischen Modells sollten wir nicht unterschätzen – nicht in der Türkei, auf dem Balkan oder in der Ukraine, aber auch nicht in Russland, China und anderswo. Sie übersetzt sich nicht in schlichte Kopien unserer Gesellschaften, wohl aber in die weit verbreitete Sehnsucht nach Zugang zu Bildung, nach den Chancen auf wirtschaftlichen und sozialen Aufstieg, nach Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit, nach der Überwindung von Willkür und Straflosigkeit.

**14.** In der Europapolitik ist die Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit deshalb nur die Hälfte der Lösung. Wir müssen zugleich verhindern, dass durch Konsolidierung und Strukturreformen eine „verlorene Generation“ entsteht. Wir müssen das europäische Modell von Chancengerechtigkeit und Solidarität lebendig erhalten. Nur auf diesen beiden Pfeilern, die beispielhaft in der Sozialen Marktwirtschaft verbunden sind, werden unsere Gesellschaftsordnungen auch in der globalisierten Welt breite öffentliche Beteiligung und Zuspriechung erwarten können – und nur dadurch ist die langfristige Stabilität gewährleistet. Gelingt uns das, brauchen wir die globale Systemauseinandersetzung nicht zu fürchten.

**15.** Für die Außenpolitik bedeutet dies: Wir haben keinen Anlass, in die „Decline“-Melodie einzustimmen. Wir dürfen die Überlegenheit wie die Stabilität unseres Systems aber auch nicht als gegeben voraussetzen. Es gilt

vielmehr, die Schwachstellen zuhause anzugehen, lernfähig zu bleiben, die eigenen Maßstäbe ernst zu nehmen, bei aller notwendigen Realpolitik die eigenen Prinzipien mit Festigkeit zu vertreten und auf das Unwahrscheinliche vorbereitet zu sein: die Emanzipation der Menschen in der Ukraine, in China, Russland und anderswo. Krisenprävention ist in der fragilen Welt wichtiger denn je.

Zugleich sollten wir mehr anstreben als nur die Krisen, die durch Fragilität anderswo entstehen, zu lindern oder einzudämmen. Mit einer aktiven Diplomatie, mit intensivem politischem Dialog, mit der Identifizierung gemeinsamer Stabilitätsinteressen, mit verstärkter Rechtsstaatszusammenarbeit und Angeboten eines überzeugenden nachhaltigen Wirtschaftsmodells können wir dazu beitragen, dass sich der Wandel evolutionär und friedlich vollzieht und nicht in gewalttätigen Ausbrüchen und Staatszerfall das gesamte internationale System in Mitleidenschaft zieht, auf dessen funktionierende Strukturen wir für die Lösung globaler Probleme stärker denn je angewiesen sind.

**Wir müssen verhindern,  
dass eine „verlorene  
Generation“ entsteht**



Dr. Thomas Bagger  
ist Leiter des Planungs-  
stabs im Auswärtigen  
Amt, Berlin.