

**Zur Fortentwicklung des Klimaregimes:  
Die Bedingungen eines US-Interesses an einer Führungsrolle  
in den Verhandlungen zu einem Post-Kyoto-Regime**

**DEBORAH SAUNDERS DAVENPORT:**  
**Global Environmental Negotiations and US Interests.**

New York 2006

Palgrave Macmillan, 273 S.

Die Verhandlungen zum sog. ›Nach-Kyoto-Regime‹ stellen so etwas dar wie das letzte Aufgebot der multilateralen Klimapolitik – wenn es diesmal wieder nicht gelingt, zu einem angemessenen Lösungsansatz zu kommen, ist der Zug des Klimawandels nicht mehr zum Halten zu bringen vor dem Abgrund, wo es gefährlich für die Lebensgrundlagen des Menschen wird (Art. 2 UNFCCC). Die Entscheidung soll im November 2009 fallen – so der Fahrplan.

Drei Anläufe wurden bislang unternommen, um zu einer (Selbst-)Begrenzung der THG-Emissionen zu kommen. Sie zeichnen sich sämtlich durch zweierlei aus: (i) Sie waren nicht erfolgreich, die Emissionen kamen im Ergebnis faktisch jeweils höher zu liegen als verabredet. (ii) Angesichts dieser Erfahrung, gleichsam als Konsequenz aus dem Scheitern, wurden zunehmend Abstriche bei den Ansprüchen gemacht, die man sich noch zu formulieren getraute – was an der Tendenz des Scheiterns jedoch auch nichts zu ändern vermochte.

Bezugspunkt aller drei Anläufe waren die Emissionen von Treibhausgasen im Jahre 1990. Die lagen, wie wir heute, im Nachhinein, wissen können, bei knapp 39 Gt  $\text{CO}_2\text{e/a}$ . Übersehen werden dabei in aller Regel die acht Gt/a, die der Entwaldung zuzurechnen sind, die dann, so die Entscheidung in Rio im Jahre 1992, aus der Klimakonvention ausgeschlossen wurden – die Autorin des hier angezeigten Buches kommt, was ihre vertiefte Expertise angeht, von diesem Thema her, den Forstverhandlungen.

Bleiben 30 Gt/a an ›Treibhausgasen‹ im klimarechtlichen Sinne, davon 21 Gt/a  $\text{CO}_2$  aus der Verbrennung fossiler Energieträger, neun Gt/a Nicht- $\text{CO}_2$ -Gase. Die Aufteilung auf Industrie- und Entwicklungsländer (im klimarechtlichen Sinne, nicht im OECD-Sinne) lag bei 67 : 33 (nur fossiles  $\text{CO}_2$ ) bzw. 60 : 40 (alle sechs

Kyoto-Gase). Die gesamten  $\text{CO}_2$ -Emissionen, also incl. Entwaldung, lagen bei knapp 30 Gt/a, davon 50 Prozent aus Entwicklungsländern.

(1) Die Weltklimakonferenz in Toronto, im Jahre 1988, forderte, die  $\text{CO}_2$ -Emissionen insgesamt, also mit denen aus Entwaldung mithin in Höhe von 30 Gt/a, bis zum Jahre 2005 herunterzubringen um 20 Prozent, also um sechs Gt/a.

(2) Ende 1989 verabschiedete die UN-Generalversammlung eine Resolution mit der Aufforderung, Anstrengungen zur Erarbeitung einer »Klimarahmenkonvention nebst Protokollen mit konkreten Verpflichtungen« zu unternehmen. Im Jahre 1990 erteilte die UN-Generalversammlung das Mandat, einen Text für eine »Framework Convention on Climate Change« (FCCC) auszuarbeiten.

Im Umfeld dieses Beschlusses zeichnete sich ein strategischer Konsens zwischen EU und G-77 ab, eine Klimakonvention mit zwei Protokollen vorzusehen, einem Wald- und einem Energie-Protokoll. Innerhalb eines solchen Ansatzes wäre es möglich zu tauschen: Zugeständnisse der Entwicklungsländer beim Thema Entwaldung gegen Zusagen der Industrieländer beim Thema ihres viel zu hohen Energieverbrauchs. Genau diese Situation, der Druck, der damit (auch) auf die USA zukam, war, was die USA fürchteten. Dem wollten sie sich entziehen. Darin waren sie erfolgreich. Sie schlügen eine eigens zur Eindämmung der Entwaldung konzipierte globale Forst-Konvention vor und setzten dies als Verhandlungsansatz auch durch – Separierung der Themen war ihr Ansatz.

Deutschland scheint Verantwortung dafür zu tragen, dass dieser ausweichende Verhandlungsansatz am G-7-Gipfel in Houston im Jahre 1990 die Zustimmung im Communiqué fand. Die Europäischen Staatschefs, die die destruktive Pointe des US-Antrags durchschauten, hatten als gemeinsame Position verabredet, dem US-Vorstoß nicht den »Segen« der G-7 zu geben. Doch dann bat Präsident George Bush Kanzler Kohl zu einem separaten Gespräch in ein Nebenzimmer, und anschließend war Kohl für die Erwähnung des US-Ansatzes. Vermutlich war er den USA aus übergeordnetem deutschen Interesse verpflichtet – im Jahre 1990, in der delikaten Phase der völkerrechtlichen Absicherung des Prozesses der deutschen Vereinigung, gegen französischen und britischen Widerstand. So gesehen wurde ein Erfolg versprechender Ansatz des Ausgleichs zwischen Nord und Süd in der multilateralen Klimapolitik sehenden Auges auf dem Altar der deutsch-deutschen Einigung geopfert.

Der Entwurf der Klimarahmenkonvention war als Komplement zu sehen und wurde auf die verbliebenen, typisch »industriewirtschaftlichen« Emissionen konzentriert. Im Laufe der Verhandlungen zu einer globalen Forst-Konvention brachten die USA aber nicht die geringste Verhandlungsmasse ein, um den regenwaldreichen und auf Ausbeutung ihrer Wälder sich wirtschaftlich stützenden Entwicklungsländern, insbesondere Malaysia, etwas für ihren geforderten Verzicht zu bieten – sie hatten, nachdem es ihnen gelungen war, das Waldthema aus der Klimarahmenkonvention herauszuhalten, ihr Interesse verloren.

Der Schutz der tropischen Regenwälder, ein Thema mit großem öffentlichen Widerhall in den 1980er Jahren, wurde für fast 15 Jahre von der internationalen Agenda genommen. Der us-amerikanische Verhandlungsansatz ist dafür verantwortlich, dass der Entwaldungsanteil am anthropogenen Klimawandel über zwei Dekaden unadressiert blieb. Folge war die »ungestörte« Fortdauer der Emissionen aus Entwaldung in einer Größenordnung, die dem Emissionsbeitrag der USA entspricht. Der Kampf gegen den Klimawandel konzentrierte bzw. verengte sich seit Rio allein auf die typisch industriegesellschaftlichen Emissionsarten, die dann später im Protokoll von Kyoto zum Gegenstand von Minderungs- bzw. Begrenzungsverpflichtungen seitens der Industriestaaten gemacht wurden.

Als die Weltgemeinschaft sich im Juni 1992, vier Jahre nach Toronto, wieder zu treffen anschickt, nun in Rio de Janeiro, fand sich im Entwurf der Klimarahmenkonvention noch ein zentraler emissionsbegrenzender Satz: Die globalen  $\text{CO}_2$ -Emissionen (aus der Verbrennung fossiler Energieträger nur noch, in Höhe von 21 Gt/a) seien bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren. Erst zwei Wochen vor der Zusammenkunft in Rio wurde dieser emissionsbegrenzende Satz gestrichen, damit war der zweite Anlauf zusammengebrochen. In einer solchen Weise zu berichten, aus einer Perspektive, die Klima- und Waldverhandlungen zusammensieht, und das auf Basis eines Zugangs zu vertraulichen Informationen aus Verhandlungskreisen, das vermag die in Großbritannien lehrende Politikwissenschaftlerin Deborah Davenport.

(3) Weitere fünf Jahre später schließlich, in Kyoto im Dezember 1997, wurde eine Verabredung nur noch zu den Emissionen der Industriestaaten getroffen, dafür aber umfassend im Umfang der berücksichtigten THG – also zu 18 Gt/a in 1990. Die Verabredung, die dort nur möglich war, lautete: Minus fünf Prozent bis zum Jahre 2010, ebenfalls relativ zu 1990. Das entsprach einer Minderung um eine Gt/a. Zum Zeitpunkt der Verabredung waren die globalen Emissionen gegenüber 1990 schon um mehr als das Doppelte der Minderungszusage gewachsen.

Der globale Aufwuchs der THG-Emissionen im Jahrzehnt 1990–2000 betrug total rund drei Gt/a. Der Anstieg im Folgejahrzehnt 2000–2010 ist aufgrund der wirtschaftlichen Akzeleration in Nord und Süd deutlich höher, er beträgt zehn Gt/a. Über beide Jahrzehnte gesehen gilt: Fast aller Zuwachs stammt aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe, ein Drittel aus Industriestaaten, der Rest aus Entwicklungsländern.

Soll der Treibhausgasgehalt das Fassungsvermögen des Bassins »Erdatmosphäre« nicht so übersteigen, dass es »gefährlich« (im Sinne von Art. 2 Klimarahmenkonvention) wird, muss der Zulauf bis 2050 auf 15 Gt/a gedrosselt werden – so sinngemäß der Positionsbezug der EU von März 2005. Die absolute Minderung, die in Zukunft, in zwei »Kyoto-Perioden«, also in zwei mal zwanzig Jahren, zu vollziehen ist, beträgt somit knapp 40 Gt/a.

Eine Herausforderung diesen Ausmaßes ist nur zu bestehen, wenn die zentrale Weltmacht es will. Das sind bis auf weiteres die USA – Bedingung ist also,

dass sie bereit sind, die Führung in der multilateralen Klimapolitik zu übernehmen. Das aber ist nur die Formulierung einer Bedingung unter mehreren, wenn auch die zentrale. Schließlich halten viele kleinere Staaten so etwas wie eine »Sperrminorität«. Ohne ein Mitziehen Chinas und Indiens, präziser: ohne aktive Kollaboration all der Staaten, die auch bereits regelmäßig zum G8-Gipfel eingeladen werden und dort unter dem unangemessenen Begriff »outreach« zusammengefasst werden, sind zwar Fortschritte in Richtung der Lösung des Problems vorstellbar, eine Lösung des Problems aber ist unvorstellbar.

Die Frage nach den Bedingungen eines US-Interesses an einer Führungsrolle in den Verhandlungen zu einem Post-Kyoto-Regime stellt Deborah Davenport, die an der Universität von Buckingham (nordwestlich von London, UK) lehrt und Amerikanerin ist. Sie ist zudem eigentlich auch keine Spezialistin in Fragen multilateraler *Klimaverhandlungen* – das aber ist exakt ihr Vorteil. Sie hat somit Abstand zu dem konkreten Verhandlungssujet hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft in einem fachlichen Zirkel. Sie hat aber doch Nähe zugleich, nämlich zu den multilateralen Verhandlungen um Umweltprobleme: Ausgewiesene Expertin ist sie für die Verhandlungen zu einem Forstabkommen (in Rio und danach), welche sie über Jahre vor Ort verfolgt hat.

Fruchtbar verspricht diese Erfahrung zu sein, weil zu vermuten steht, dass das US-amerikanische Verhandlungsverhalten einem allgemeineren Muster folgt und nicht für den Klimafall neu erfunden wird. Davenports Untersuchung ist vor diesem Erfahrungshintergrund der Frage gewidmet, wovon ein eventueller Stellungswechsel der USA abhängen mag. Wohltuend ist die Nüchternheit, mit der die Autorin die potentielle Lösung der gegenwärtigen klimapolitischen Krisensituation auf diese begrenzte Frage zuspitzt. Ein Insider, der ihre Antwort im Konkreten bezweifelt und deshalb überprüfen will, hat lediglich zwölf Seiten (pp. 199–210) zu lesen.

Um zu ihrer Antwort zu kommen, setzt sie sich von dem üblichen spieltheoretischen Ansatz ab. Stattdessen entwickelt sie eine Ökonomische Theorie der »leadership«. Der entnimmt sie die Kategorien, unter denen sie anschließend ihre empirischen Untersuchungen versucht auf einen (einheitlichen) Begriff zu bringen.

Empirie liefert ihr drei Fälle: Die Bedrohung der Ozonschicht durch die Entlassung von FCKW und andere ozonzerstörende Substanzen. Da war eine Lösung von USA unzweideutig gewollt – und es kam zu einem erfolgreichen Abschluss. Eine globale Forst-Konvention zur Eindämmung der Zerstörung insbesondere der tropischen Regenwälder: von den USA initiiert, also gewollt – doch nicht erfolgreich zu einem Abschluss gebracht. Die Erklärung von Rio zu Forest Principles, ein »non-binding agreement«, ist wirkungslos. Das Problem des anthropogenen Klimawandels: Seitens der USA wurde keine Problemlösung gewollt – im Hinblick auf ökologische Integrität destruktives Verhalten im Verhandlungsprozess.

Im spieltheoretischen Ansatz wird der Grund der Schwierigkeit der Lösung des Problems, der Nicht-Kooperation, in der Eigenschaft des zugrunde liegenden Sujets als »common pool resources« (CPR) gesehen: Sie sind zwar teilbar, aber die Ausschließbarkeit anderer Nutzer (neben dem und seitens eines »Besitzers«) ist nicht gegeben. Davenport weist darauf hin, dass es in den Fällen »Ozon« und »Klima« jeweils um die Regulierung einer CPR gegangen sei, ihre klassische CPR-Eigenschaft es aber offensichtlich nicht verhindert hat, dass es in einem Fall zur Übernahme der Führungsrolle seitens der USA darüber hinaus zu einem Erfolg in der Regulierung gekommen sei. Davenports Konsequenz aus dieser und vergleichbarer Beobachtungen im Falle der Entwaldung: »The only framework that can accommodate both the difficulty in obtaining cooperation on a global commons problem, such as climate change, and the difficulty in achieving protection of resources under sovereign jurisdiction, such as forests, is one based on an *analysis of relative perceived costs and benefits of an effective solution.*« (6) [Hervorhebung H.-J.L.]

Damit ist die Autorin exakt bei der zentralen Denkkategorie angekommen, die nach ihrer Darstellung die Wahrnehmung der politischen Klasse in Washington nicht nur in diesem Fall, sondern generell im Falle multilateraler Regime leitet. Es ist in dieser Perspektive, dass zum Klimaproblem bzw. seiner Lösung (noch) gemeint wird: Die »Kosten« relativ zum »Ertrag« sind zu hoch. Es ist aber nicht so, dass ein solches »Kalkül« abstrakt, wie bei Ökonomen beliebt, angestellt wird. Es ist vielmehr »pfadabhängig« und deshalb legitimer Gegenstand einer politologischen Autorin.

Davenport hebt hervor, dass das us-Interesse an einer multilateralen Regulierung in den ersten beiden Regime-Fällen jeweils so zustande gekommen ist, dass das Problem zunächst innenpolitisch wahrgenommen und daraufhin reguliert wurde, was der us-Industrie tendenziell einen Wettbewerbsnachteil brachte. Das wirtschaftliche Interesse an einer globalen Regulierung war also jeweils durch diesen innenpolitischen Vorlauf gesetzt. Den eingegangenen Wettbewerbsnachteil durch »Hochzonen« und Verallgemeinerung der Regulierung auszugleichen, war das *wirtschaftliche* Motiv der USA, international eine regimepolitische Vorreiterrolle einzunehmen. Aber das war, wie das Scheitern der Verhandlungen zur Forst-Konvention zeigt, nicht gleichbedeutend damit, dass die USA ein solches Abkommen wirklich durchsetzen wollten.

Das zusammenfassende Ergebnis hinsichtlich des Verhaltens der USA in der gesamten bisherigen Periode des Umgangs mit der Klimaherausforderung, also von gut 20 Jahren, lautet:

»Throughout the era of international policy making to address climate change, the United States has acted not as a leader but as ... a »dragger«. As a result, not only were its resources not available for use to manipulate other countries interests to favor agreement, but other countries were pushed to try to adjust the value of agreement to win US acquiescence. This was done mainly by lowering the

cost of agreement through downward compromises that lowered the effectiveness of the agreement made. That happened both to the UNFCCC, when the target date was removed, and in the Kyoto protocol itself, with the incorporation of the flexibility mechanisms and other qualifiers that the United States insisted upon.« (190)

Der ›downward effect‹, den die USA in den Kyoto-Verhandlungen auf diese Weise erzielten, entspricht üblichem Verhalten der USA in Verhandlungen zu multilateralen Regimen und war im politischen Washington hinsichtlich seines quantitativen Ausmaßes völlig präsent: Die offizielle ›minus sieben Prozent‹-Verpflichtung der USA war in Wirklichkeit als eine ›minus drei Prozent‹-Verpflichtung zu lesen. Davenport zitiert dazu US-Senator Robert Byrd mit seiner Rede in der Senatsdebatte am 29. Januar 1998. Auch darin, dass die Ablehnung des Kyoto-Protokolls keine Alleingang-Entscheidung der Regierung George W. Bush ist, ist die Autorin völlig nüchtern: Selbst Al Gore habe in dem Buch zu seinem Film ›An Inconvenient Truth‹ zugegeben, »that even had the Senate been controlled by Democrats in 1998, the result, in terms of the Senate's rejection of the Kyoto Protocol, would have been nearly the same.« (230)

Bleibt die Antwort auf die Frage: Wo, bei welchem Posten, besteht die größte Aussicht, dass er die Waage mit den beiden Schalen Costs und Benefits aus ihrer bisherigen relativen Position zum Kippen bringt? Die Autorin hat das durchgecheckt, unter drei Benefit- und zwei Cost-Kategorien. Hier ein Einblick in diese Art von Erwägungen:

*Environmental benefits:* Weniger Eindruck machen abstrakte, also großflächig antizipierende Folgen-Studien, sondern zweierlei. (1) *Of greatest salience in the United States is global warming's potential effects on US citizens* (p. 200). In diesem Zusammenhang kommt sie auf die Effekte im Permafrostgürtel der USA sowie im Süden, an der Golf-Küste, zu sprechen. (2) Das Ergebnis der Prüfung der zu antizipierenden Folgen seitens der Führer der Evangelikalen Christen in den USA. Denn ihr Stellungswchsel vermag einen entscheidenden Einfluss auf die knappen Mehrheitsverhältnisse in der US-amerikanischen Innenpolitik zu haben.

Die übrigen Kategorien lauten *avoidance of economic costs* bzw. *positive economic benefits*, sowie auf der Kostenseite *costs of developing substitutes/ halting activities* und *cost of manipulation*. Diese übrigen in die beiden Waagschalen einzubringenden ›Gewichte‹ werden hier nicht referiert. Lediglich zur möglicherweise ominös klingenden zweiten Kostenkategorie sei erläutert: Hier handelt es sich um die Widerspiegelung der Tatsache, dass eine außenpolitische Führungsrolle es erfordert, Ressourcen dafür einzusetzen, das andere Staaten ihr Interesse anders ›schenken‹ – dieser Aufwand wird unter *cost of manipulation* gebucht. Hervorhebenswert ist diese Kostenkategorie auch deswegen, weil sie die Frage provoziert: Wie hoch mag der Aufwand der EU-Staaten in dieser offensichtlich zentralen Kategorie hinsichtlich der ›Manipulation‹ der Interessenwahrnehmung seitens der USA sein?

Die Autorin ist nicht so selbstverliebt in ihre Kategorisierung nach Kosten und Nutzen, dass sie es unterließe, auch andere Faktoren zu prüfen, Faktoren, die direkt auf politische Kalküle Einfluss nehmen können. Dazu gehört insbesondere der unterschiedliche Effekt des Europäischen Parlamentarismus im Vergleich zum us-amerikanischen Präsidialsystem. Europa ist dieses Unterschieds wegen »grüner« in seiner Politik. Für die Position der USA aber würde das, so die Autorin, erst dann etwas ausmachen, »... if Europe, in the form of a united, sovereign state, were to become the dominant power of the international system.« (p. 210)

Was nichts anderes besagt als: Die wichtigste klimapolitische Bemühung Europas ist vordergründig nicht *klimapolitischer* Art, es ist die um seine Verfassung.

*Hans-Jochen Luhmann,  
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie*

## **The Launch of a Ground-Breaking ILO-WTO Study**

International Labour Office (ILO)/Secretariat of the World Trade Organization (WTO):

Trade and Employment: Challenges for Policy Research

Geneva 2007, 104 S.

The launch of the first jointly conducted study of the International Labour Office (ILO) and the Secretariat of the World Trade Organization (WTO) on 19 February was a historic milestone in the difficult relationship between these two organizations. ILO Director-General Juan Somavia commented at the meeting of the ILO Working Party on the Social Dimension of Globalization (WPSDG) on 26 March that the study marked an »important institutional breakthrough«. WTO Director-General Pascal Lamy was a driving force from the outset and reiterated his commitment to continue the collaboration. Since it took eleven years after the WTO Ministerial Conference in Singapore 1996 and five years after the last discussion at the WPSDG in 2002 to come to this first visible result of collaboration between the two organizations, it almost drew off the attention from the subject of the study, entitled »Trade and employment: Challenges for policy research«. It features one of the key challenges arising from globalization, i. e. how to overcome the »jobless growth« dilemma and how to increase employment opportunities – in particular for the poor – by adequate labour and social policies. ILO's *Global Employment Trends 2007* shows once more the relevance by indicating that despite sustained global economic growth and increasing volumes of world trade, the global unemployment rate has remained at the high level of 6.3 per cent in 2006. Productive, decent and adequately paid jobs are crucial to lift people out of poverty. According to the *Global Employment Trends 2007*, »full, productive and

decent employment« will thus be added as a new target to the Millennium Development Goals in 2007.

## The Relationship Between Trade and Employment: What does Research tell us?

The impacts of global trade flows on employment have become a contentious issue for policy-makers, researchers and the media. Economic globalization has widely been perceived as – and sometimes feared of – a process of shifting labour intensive industries from developed to developing countries (»offshoring«), while skills- and capital-intensive industries in developed countries are increasing. The ILO/WTO study acknowledges that trade policies influence significantly the structure of employment, wages and labour markets (p. 14). However, it also cautions that other policies have a much stronger effect on employment and that the majority of the world's working population is employed in non-tradable economic activities and only indirectly affected by trade (p. 16). The study highlights in a short and appealing manner the interactions of trade policies, and labour and social policies, taking into account academic literature and empirical evidence. The key messages are summarized in the following paragraphs.

### Trade Leads to Job Destruction and Job Creation

Trade liberalization leads to a restructuring of economic activity and employment reshuffling across but also within sectors (pp. 28–29). The latter finding is remarkable since it contradicts with traditional trade theory and has especially two implications: First, retraining costs for displaced workers are lower and search periods are shorter if these workers remain in the same sector. Second, it is increasingly difficult for policy-makers to predict which sectors will face job losses since almost all sectors can be at risk. In general, jobs are destroyed in the less competitive parts of the economy, while new jobs are created in firms with higher levels of productivity that can compete internationally. In the short term, the net effects can be positive or negative – depending on country specific factors, e. g. the functioning of labour markets. In the long term, efficiency gains are likely to result in positive overall employment effects.

### Trade Affects Labour Demand and Wage Inequality

The study argues that there is a relationship between the openness of an economy and the sensitivity of labour demand to wage changes (»price elasticity of labour demand«). It states that the mere possibility of trade and the threat of delocalization in a global production network might weaken workers' bargaining power

(p. 42). Notably, this results not only from trade between industrialized and developing countries, but also from trade among similar countries (»intra-industry trade«). Many industrialized and some developing countries also experienced increases in the wage differential between high-skilled and low-skilled labour (»skill premium«) during periods of trade liberalization. This increased inequality is mainly triggered by inflows of foreign direct investment and technological change, rather than by trade. Remarkably, the study finds that the universally recognized human rights »freedom of association« and »collective bargaining« do not reduce a country's competitiveness (as often argued), but are likely to increase productivity.

### Arising Challenges for Policy-Makers

Policy-makers are confronted with mainly three challenges to cope with the consequences of trade liberalization on employment: First, workers who are displaced by trade reforms typically face a period of unemployment and often need assistance to find a new job. Policy-makers are expected to facilitate the transition between jobs by applying the adequate labour market policies. In general, they can choose between passive income support during the time of unemployment (insurance system) and active labour market policies that aim at facilitating re-employment (p. 61). The US and EU additionally provide displaced workers with special trade adjustment programmes. The choice of the right policy mix depends on country specific characteristics and whether workers can find a job in the same sector again or must be retrained. An interesting approach is the »flexicurity« model, which seeks to protect workers and overall employment, rather than specific jobs. Many developing countries, however, lack social safety nets and the ones that are in place only apply to the small share of formally employed workers. Moreover, developing countries face the challenge of transferring large numbers of workers from the agricultural and urban informal sector into formal employment.

Second, trade opening will only gain the necessary public support if the benefits are widely shared by the population. This requires adequate redistribution policies, such as income or consumption taxes and unemployment insurance. While it is remarkable that the joint ILO/WTO study included the issue of redistribution, it had to admit that there is no agreement on how to design such mechanisms appropriately (p. 87). This is bad news for developing countries, which face increased income inequality, while lacking functioning social insurance systems and redistribution policies at the same time.

Third, wider access to and improved quality of education systems are increasingly important in a globalized world, which requires individuals to constantly change and adapt to new situations. Education levels also determine a country's absorptive capacity, i. e. its capacity to adopt new technologies and develop them

further by innovations (p. 76). It is difficult to predict what skills are needed for future employment. Thus, more important than teaching people specific skills is to teach them how to learn, which enables them to learn independently what they might need in their working life (»lifelong learning«).

The role of infrastructure has been continuously emphasized as a crucial factor for facilitating trade. This includes different areas, such as physical (export) infrastructure, border procedures, and finance and telecommunication services. In this context, WTO's Aid for Trade initiative is expected to bring about some improvements.

### Need for Further Research and Coherence

The study itself identifies the need for further research on the linkage between trade and the informal economy as well as the design of redistribution policies. Trade unions called for considering the employment effects in export processing zones, where not only taxes but also labour standards tend to be much lower than outside these areas. Moreover, the linkage between trade and gender, the inclusion of trade in services and the »China effect« require further attention. Guidelines for conducting employment impact assessments of trade reforms as well as including policy recommendations were also called for by various developing countries.

Most nations are in a continuous process of restructuring their economies, forced either by trade liberalization or domestic factors. This poses the challenge of establishing the appropriate and coherent policy framework that maximizes the benefits and mitigates the (labour) costs of trade reforms. In this context, the study has two positive implications: At national level, the paper is expected to trigger a tripartite policy dialogue, which could result in a more participative, comprehensive and legitimate process of policy-making. At multilateral level, the study was a successful though small step towards greater coherence.

More important than the findings of the study, which are not spectacularly new, is the fact that they are jointly acknowledged by the WTO and ILO. The future challenge will be to move from »neutral« research collaboration towards institutionalized cooperation between these two organizations – as e. g. called for by the EU.

*Steffen Grammling,  
Friedrich Ebert Stiftung, Genf*

**HELMUT VOLGER (Hrsg.):**

**Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen**

München u. Wien 2007

Oldenbourg Wissenschaftsverlag, XIX u. 576 S.

**S**ein der Überwindung der durch den antagonistischen Systemkonflikt zwischen den beiden Supermächten und ihren Blöcken bewirkten fast vierzigjährigen (Teil-)Blockade ihrer Arbeit zu Beginn der neunziger Jahre rücken die Vereinten Nationen wieder verstärkt in die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit. Von einer Organisation der Sieger des Zweiten Weltkrieges mit 51 Mitgliedern, die in erster Linie den Krieg als Mittel der Politik ächten sollte, haben sich die Vereinten Nationen zu einem veritablen Forum der Welt mit (derzeit) 192 Mitgliedern weiterentwickelt und dabei über die angestammten Aufgaben bei der Sicherung des Weltfriedens und dem Schutz der Menschenrechte hinaus ihre Kompetenzen in den Bereich der internationalen Zusammenarbeit wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Natur ausgeweitet. Dabei sind sie jedoch immer eine Organisation der Staaten geblieben. Die eher peripherie, bloß konsultative Rolle, die sie nichtgouvernementalen Akteuren in ihrem Entscheidungsprozess zubilligen, spiegelt die Entwicklung von internationalen Governance-Strukturen zu Beginn des 21. Jahrhunderts ebenso wenig adäquat wie das zunehmende Verlangen, die UNO möge in einer sich zunehmend globalisierenden Welt eine wirtschafts- und gerechtigkeitspolitische Ordnungslücke füllen, sie überfordern. Denn: 60 Jahre internationale Friedenspolitik – mit und ohne den Sicherheitsrat der VN – haben eines ganz deutlich gezeigt: Die UNO ist letztlich nur so wirkmächtig, wie ihre Mitgliedstaaten sie sein lassen ... Daran ändert es auch nichts, dass seit dem Millenniums-Gipfel 2000 in den Mitgliedstaaten der VN eine breitere Diskussion über Grundwerte und Glaubwürdigkeit, Ziele und Aufgaben, Gliederung und Strukturen, Entscheidungsprozesse und Implementationsfähigkeiten der UNO eingesetzt hat; die Macht- und Interessenkonstellationen zwischen den (Haupt-)Akteuren des internationalen Systems überformen immer noch den Rahmen, in dem sich die Arbeit der Vereinten Nationen vollzieht, und dem – oder präziser: dessen Veränderungen und Verwerfungen – sie sich in einer Politik der kleinen oder mittleren (Reform-)Schritte mäßiglich anpassen.

Die Politikwissenschaft ist in den neunziger Jahren den skizzierten Entwicklungen der VN eher zögerlich gefolgt; die einschlägigen Lehrbücher von *Unser, Wolf (2005)* und *Gareis/Varwick (2006)* konzentrieren sich eher auf die zentralen Tätigkeitsfelder der UNO und nehmen darüber hinaus allenfalls die Reformdiskussion noch mit auf. Wie das komplexe Konglomeratsystem der Vereinten Nationen mitsamt den vielfältigen Unterorganisationen an den Standorten New York, Genf, Wien, Nairobi usw. aber tatsächlich funktioniert, wie Entscheidungen der UNO eigentlich zustande kommen, welche Rolle dabei Interessenkoalitionen von Staaten, welche Rolle die NGOs spielen, was für Probleme die Finanzierung der

Tätigkeit der VN aufwirft, welchen politischen Ertrag der Ressourceneinsatz der Mitgliedstaaten tatsächlich zeitigt, welches Bild die VN von sich projizieren und welches Bild von ihnen in den Mitgliedstaaten vorherrscht – all das waren Themen und Gegenstände, die lange Zeit eher mühsam in der Spezial- und Aufsatzliteratur erschlossen werden mussten.

Dem hat nun der von Helmut Volger herausgegebene Sammelband über »Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen« erst einmal gründlich und zuverlässig Abhilfe geschaffen – sein dritter Teil behandelt *in extenso* diese eben skizzierten Fragen, deren Beantwortung bislang eher dem ausgesprochenen UNO-Spezialisten vorbehalten blieb. Mehr aber noch – die renommierten Autoren dieses Bandes – Wissenschaftler, Diplomaten, Politikberater – lassen auch die klassischen Arbeits- und Aufgabengebiete der Vereinten Nationen nicht zu kurz kommen – Entwicklung des Völkerrechts, Abrüstung, Friedenssicherung, Menschenrechtsschutz, ergänzt um die neueren Bereiche des Umweltschutzes und der multilateralen Entwicklungspolitik. Diese Beiträge haben durchaus autoritativen Handbuchcharakter, fallen allerdings oft noch substantieller aus, als man es von einem guten Handbuch – wie etwa *Wolfrums* Handbuch Vereinte Nationen – gewohnt ist. Insofern bieten sie eine höchst willkommene, zeitnahe Aktualisierung der Überblicks- und Einführungsliteratur, und lassen sich – ebenso wie die Beiträge zu den Reformproblemen der Vereinten Nationen (unter denen der des Herausgebers, auf gut rheinisch formuliert, kein Auge trocken lässt) – bestens als Ausgangspunkt für speziellere Untersuchungen oder als Themenbereichseinführungen für den akademischen Unterricht nutzen.

Allerdings: Wo (unbestritten) viel Licht ist, ist auch Schatten. Zumindest der Rezensent empfindet den Mangel eines Schlagwortregisters als außerordentlich misslich, mindert er doch den täglichen Gebrauchswert des Bandes empfindlich. Knapp 600 Seiten bei der Suche nach einem spezifischen Sachverhalt oder der Erläuterung eines bestimmten Begriffes durchblättern zu müssen, kann manchmal schon ganz schön lästig sein ... Und: Im Gender-Bereich folgt der Band einer (schlechten) Tradition, die allerdings schon die Politik der UNO-Mitglieder vorgibt: der fast völligen Ignorierung der durch die Generalversammlung im Dezember 1979 angenommenen, 1981 in Kraft getretenen Frauenrechtskonvention und ihrer (eher mangelhaften) Umsetzung in den Mitgliedstaaten, und der ebenfalls weitgehenden Vernachlässigung der Sicherheitsratsentschließung 1325 aus 2000: Über die Rolle von Frauen in Friedenschaffungs- und Friedenssicherungsprozessen müssen wir uns daher anderorts informieren ...

Freilich ist dieses der einzige substantielle Kritikpunkt, der dem Herausgeber vorzuhalten wäre: Das Thema »engendering the United Nations« hat eben nicht nur in der Politik der Weltorganisation selber, sondern auch in der politischen Präferenzsetzung ihrer Mitgliedstaaten keine wirklichen Freunde. Gleichwohl: Wenigstens ein Kapitel in einem ansonsten vorzüglichen Buch hätte es schon durchaus noch verdient!

Davon einmal abgesehen: Der Rezensent hat den Band mit etlichem Erkenntnisgewinn durchgearbeitet. Die Beiträge über die Rolle der VN bei der Entwicklung des Völkerrechts, der Friedenssicherung und dem Menschenrechtsschutz werden in den nächsten Jahren sicherlich einen festen Platz im Standardrepertoire jener Literaturempfehlungen beanspruchen dürfen, die potentiellen Adepten des Teilstücks Internationale Beziehungen schon im Grundkurs mitgegeben werden. Daneben aber gilt als Urteil durchaus: ein durch und durch gut gelungener Band, der allen an der Diskussion um Ziele, Umsetzungsoptionen und Handlungslegitimationen der Vereinten Nationen Interessierten nur dringlich empfohlen werden kann. Mit 49,80 € liegt sein Preis noch gerade an der Grenze dessen, was der normale Zeitgenosse sich heute noch leisten kann. Falls der Verlag allerdings auf das Erreichen eines größeren studentischen Publikums spekuliert, sollte er sich zu einer Paperback-Ausgabe entschließen!

*Reinhard Meyers,*

*Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster*

**HANS-GEORG EHRHART/SABINE JABERG/  
BERNHARD RINKE/JÖRG WALDMANN (Hrsg.):**

**Die Europäische Union im 21. Jahrhundert.  
Theorien und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und  
Friedenspolitik**

Wiesbaden 2007

vs Verlag, 340 S.

Selten wird eine Organisation gleichermaßen gepriesen und beklagt wie die Europäische Union. Fünfzig Jahre nach der Unterzeichnung der Gründungsverträge in Rom im März 1957 werden die großen Errungenschaften weithin als selbstverständlich genommen, der Alltag dominiert die Europapolitik. Das Friedens- und Wohlstandsprojekt der kleinen 6er-Gemeinschaft der Gründungsstaaten wurde zu einer EU der 27. Wird die Europäische Union in der Lage sein, auch auf die Fragen des 21. Jahrhunderts Antworten bereitzustellen? Der vorliegende Band weicht der zunehmenden Unzufriedenheit mit der unter Druck geratenen Europäischen Union nicht aus. Vielmehr sieht das Herausgeberquartett Hans-Georg Ehrhart, Bernhard Rinke (beide Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik), Sabine Jaberg (Führungsakademie der Bundeswehr) und Jörg Waldmann (Universität Münster) darin das Erfordernis zur grundlegenden Selbstvergewisserung.

Die Verdienste und die Zukunftsfähigkeit der Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik der Europäischen Union werden von den fast 30 Autorinnen und Autoren des Bands bilanziert. Entstanden ist so eine »tour d'horizon« über mehr

als sechs Jahrzehnte Integrationsgeschichte, die die Anfänge genauso mit einbezieht wie die künftigen Herausforderungen. Um Antworten auf eine Europäische Union des 21. Jahrhunderts zu geben, nähert sich dieser Band dieser Mammutaufgabe anhand von drei Fragen: Was möchte, was kann die Europäische Union nach innen sein? Wie versteht sie sich nach außen? Wie soll sie als internationaler Akteur auf der Weltbühne agieren und welchen Beitrag kann sie zur Friedenspolitik leisten?

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, gliedert sich der Band in vier Themenbündel zu den theoretischen Grundlagen, dem Spannungsfeld von Krieg und Frieden, den Grenzen und Chancen internationaler Kooperation sowie schließlich den kommenden Herausforderungen für die europäische Integration. Einsteigern präsentiert sich so ein differenzierter Bild des Integrationsprozesses, ohne dass dabei jede Verästelung der politikwissenschaftlichen Europaforchung nachgezeichnet werden müsste.

Für den Kundigen findet sich so manches Schmuckstück. Dazu zählen die Beiträge zur Externen Governance der EU (Martin Kahl), dem EU-Militäreinsatz in der DR Kongo (Hans-Georg Ehrhart) und über die Rolle der Südosteuropapolitik für das Entstehen der GASP (Annegret Bendiek), genauso wie die großen Würfe zur Entstehung der Europäischen Gemeinschaften von Wilfried Loth und der Ausblick auf Europa von Heinrich Schneider.

Ein Pluspunkt dieses Bands ist es, wie bereits der allgemein gehaltene Titel vermuten lässt, dass bei der Annäherung an die strategischen Antworten für die großen Fragen der Europapolitik des 21. Jahrhunderts eine Offenheit in gleich dreifacher Hinsicht zugelassen wird: bei der Zeitspanne, der Breite des Themen- und Meinungsspektrums sowie der Auswahl der Autorinnen und Autoren.

So widmen sich die Beiträge – die an dieser Stelle nicht einzeln benannt werden können – dem theoretischen Rüstzeug genauso wie der Praxisnähe, reichen von EU-Militäreinsätzen bis zur Umweltpolitik, outen sich als europhil bis europhob und berücksichtigen die Anfänge des Friedensprojekts genauso wie die Überwindung des Verfassungsdebakels.

Angesichts der breiten Herangehensweise gelingt es nicht immer, die auch für die Europäische Union geforderte »Vielfalt in Einheit« sicherzustellen, dafür sind dann mancherorts Themenspektrum und Autorenkreis doch zu vielfältig. Dies bleibt dem Charakter der Festschrift geschuldet, die Prof. Dr. Reinhard Meyers (Universität Münster) zu dessen sechzigsten Geburtstag gewidmet ist. Aus dem Autorenverzeichnis lässt sich darauf zunächst nicht schließen. Schließlich finden sich unter den Autoren Theoretiker wie Praktiker gleichermaßen, allesamt ehemalige Studenten und Studentinnen sowie Kooperationspartner und wissenschaftliche Kolleginnen und Kollegen aus dem In- und Ausland.

Die vorliegende Publikation räumt mit einer Leichtigkeit mit den Vorurteilen gegenüber Festschriften auf. In diesem Band wird nicht nur lebhaft debattiert, er lädt auch zur Diskussion ein. Entstanden ist so ein gehaltvoller Beitrag zur De-

batte um die Zukunft der Europäischen Union, der keineswegs nur für Müns-teraner interessant ist und über den Tellerrand des deutschen Universitätswesens hinausblickt.

*Isabelle Tannous,  
München*

**JÜRGEN KOCKA (Hrsg.)**

**Zukunftsfähigkeit Deutschlands.**

**Sozialwissenschaftliche Essays. WZB-Jahrbuch 2006**

Berlin 2007

edition sigma, 405 S.

Das Wissenschaftszentrum Berlin ist eine der bedeutendsten sozialwissenschaftlichen Denkfabriken Deutschlands. Seit einiger Zeit gibt es ein Jahrbuch heraus, dessen Band für 2006 (erschienen 2007) unter dem Thema »Zukunftsfähigkeit Deutschlands« steht.

Der Herausgeber, der Historiker Jürgen Kocka, war bis März 2007 Präsident des wzb. In seinem Vorwort begründet Kocka die Wahl des Themas mit der Konjunktur, die das Thema »Zukunft« angesichts der Bedeutung von Nachhaltigkeit auch für die Gesellschaft und die Welt des Sozialen hat. Er stellt die Ziele vor, die den Autoren der Beiträge (überwiegend Wissenschaftler des Wissenschaftszentrums Berlin) vorgegeben waren. Dazu zählten Problemidentifikation, Forschungsstand, Reformbedarf, Lösungen, Prognose über einen Zeitraum von 25 Jahren. Es sei hier gleich vorweggenommen, dass kaum ein Aufsatz dieser Vorgabe entspricht. Hilfreicher ist dagegen Kockas Zusammenfassung der Beiträge, die einen raschen und konzentrierten Einstieg erlaubt, der dem eiligen Leser auch die Lektüre erspart oder jedenfalls die Auswahl der für ihn relevanten Essays sehr erleichtert.

»Auswahl« ist ohnehin das Schlüsselwort, das der Rezensent dem potentiellen Leser mit auf den Weg geben möchte. Alle Aufsätze bieten dem an dem jeweiligen Thema interessierten Menschen Einsichten, aber die Breite der Themen überfordert wahrscheinlich die meisten Leser. Da triumphiert die institutionelle Redaktionspolitik über die Sachlogik. Derselbe Sieg führt auch dazu, dass die oben erwähnten redaktionellen Leitlinien missachtet wurden. Die Inkohärenzen gehen aber noch weiter. Die meisten Beiträge des ersten der drei Großabschnitte »Blockaden und dringender Reformbedarf: Politik« wie auch die wirtschafts- und industriepolitischen Essays im zweiten Hauptabschnitt »Viel Schatten, viel Licht: Sozialökonomie« spiegeln den aktuellen, um nicht zu sagen modischen Diskurs wider, der Deutschland als ein zwischen internen politischen Blockaden und dem Druck des globalen Wettbewerbs zerriebenes Land sieht. Dagegen vertreten etwa

Hagen Kühn und Sebastian Klinke in ihrem Beitrag zur Krankenversicherung eine linke Position, die die Probleme in der vielfältig legitimierten Umverteilung von Unten nach Oben als in der Globalisierung sieht. Das redaktionelle Motto war also eher: Wer steuert etwas bei? (in der Regel einen Aufguss der eigenen jüngeren Forschung) und weniger: Welche Themen sind zu bearbeiten, um die Zukunftsfähigkeit Deutschlands einschätzen zu können? So fehlt z. B. bezeichnenderweise ein Beitrag zur Rentenversicherung (nur der stärkeren Beschäftigung älterer Menschen widmet sich ein Beitrag) sowie zur Umwelt- und Energiepolitik, wenn man von dem sehr allgemein gehaltenen Aufsatz zur Nachhaltigkeit von Volker Hauff am Ende des Bandes absieht. Dazu sei noch bemerkt, dass es zur Tradition der wzb-Jahrbücher gehört, dass ein prominenter externer Autor das Schlussserag schreibt.

Nach so vielen kritischen Bemerkungen zur Gesamtdaktion des Bandes ist es Zeit, zu den guten Seiten dieses Buches zu kommen. Die meisten Beiträge sind ausgezeichnete Aufsätze, die ihr jeweiliges Spezialgebiet so abdecken, dass der Leser einen guten Überblick über die Diskussion und die Problematik bekommt. Vor allem diejenigen Leser, die nicht regelmäßig den wissenschaftlichen Output durch Lektüre der einschlägigen Fachzeitschriften und Besuch der entsprechenden Konferenzen verfolgen, bekommen hier komprimiert den Stand der Forschungen am wzb geliefert, das mit Recht den »state of the art« in der internationalen sozialwissenschaftlichen Diskussion darstellt.

Der Stoff ist in drei große Kategorien gegliedert: Neben den schon erwähnten Abschnitten zu Politik und Sozialökonomie gehört dazu als dritter »Schwierigkeiten und Hoffnungen: Familie, Geschlechter, Zivilgesellschaft«. Die Themenblöcke Wohlfahrtsstaat (einschließlich Staatshaushalt, Alter/Arbeitsmarkt, Gesundheit), Wirtschaft und Innovation sowie Familie werden besonders umfassend abgehandelt. Hier ergänzen sich die Beiträge recht gut und das Buch bietet eine gründliche, wenn auch manchmal einseitig positionierte Sicht auf die Problematik.

Andere Themen stehen dagegen etwas vereinzelt dar. Was fast durchgängig fehlt, ist ein Blick in die Zukunft. Die Probleme der Gegenwart werden – meist im nützlichen internationalen Vergleich – analysiert, aber es gibt kaum Szenarien bis 2030 oder auch kürzere Zeithorizonte.

Wie stellt sich dem Leser nun die Zukunftsfähigkeit Deutschlands in diesen drei wichtigen Teilbereichen dar? Das Bild ist eher uneinheitlich, wie auch schon eine der Kapitalüberschriften (»Viel Schatten, viel Licht«) vermuten lässt. Mehr Beschäftigung und mehr Wachstum würden die meisten Probleme lösen. Aber wie sind sie zu erreichen? Die meisten Autoren halten die Probleme für »ausgemacht« und nicht durch Globalisierung und internationale Konkurrenz verursacht (wenn auch mitgeprägt), wie selbst Konrad in seinem sich darauf konzentrierenden Beitrag (»Fiskalische Handlungsfähigkeit und globaler Wettbewerb«) betont. Die Politikvorschläge sind also auch eher inkrementell als revolutionär.

Sie konzentrieren sich sinnvollerweise auf die spezifischen Politikfelder. Eine Strategie für Deutschland wird daher unterm Strich nicht sichtbar.

*Michael Dauderstädt,  
Friedrich Ebert Stiftung, Bonn*

**JERZY HOLZER:**

**Polen und Europa. Land, Geschichte, Identität.**

Bonn 2007

Verlag J. H. W. Dietz Nachf., 168 S.

Polens Beziehungen zur Europäischen Union sind getrübt, jedenfalls auf Regierungsebene. Präsident Lech Kaczynski, Premierminister Jaroslaw Kaczynski und ihre nationalkonservativen Parteifreunde empfinden das Europa von heute als zu deutsch. Sie fühlen sich bedroht von Hegemoniegeliisten ihres großen Nachbarn, dem sie außerdem eine generelle Polenfeindlichkeit attestieren. Im Juni dieses Jahres waren sie sogar kurz davor, den europäischen Verfassungskompromiss zu kippen, um das neue EU-Abstimmungsverfahren der »doppelten Mehrheit« zu verhindern, das Deutschlands Position stärkt und besagt: Je größer die Bevölkerung eines Landes, desto größer auch sein Stimmengewicht bei EU-Entscheidungen. Der polnische Regierungschef beharrte dagegen auf der »Quadratwurzel«-Lösung und rechnete vor: Polen hätte im Jahr 2007 keine 40, sondern 66 Millionen Einwohner, wenn man die sechs Millionen polnischen Toten des Zweiten Weltkriegs und ihre Nachkommen mitzählen würde, die durch deutsche Schuld nicht geboren wurden. »Quadratwurzel oder der Tod!«, so die Parole Kaczynskis.

In Brüssel, Paris, London, Berlin und selbst in Warschau schüttelte man den Kopf über den Versuch, ein supranationales Gremium mit einer Politik nationaler Ressentiments unter Druck zu setzen. Kompromissunwilligkeit gilt im europäischen Rat als schlechter Stil. Auch fällt vielen Verantwortlichen dort die Deutschlandfixierung der Brüder Kaczynski zunehmend auf die Nerven. Das Verhältnis der Gesellschaften zueinander sei gut, meint Gesine Schwan, die Polenbeauftragte der Bundesregierung. Doch stoßen Kaczynskis Äußerungen auch auf Zustimmung, bei vielen älteren Landsleuten, die die deutsche Okkupation erlebt haben. Selbst Jüngere, die in dieser Hinsicht unbeschwerter sind, sehen Europa mit anderen Augen als Deutsche oder Franzosen. Passend zur aktuellen Diskussion hat Jerzy Holzer – einer der bekanntesten polnischen Historiker, Deutschlandkenner und ehemaliger Solidarnosc-Aktivist – ein Bändchen über »Polen und Europa« geschrieben, das gerade im Verlag J. H. W. Dietz erschienen ist. Seine fulminante Deutung der polnisch-europäischen Wechselfälle der letzten 200 Jahre liest sich wie eine kleine Geschichte über Sehnsucht, Stolz und Verrat.

Holzers vielleicht wichtigste Feststellung lautet: »Das polnische Bewusstsein ist beschwert von seinem historischen Gedächtnis«. In diesem Satz schwingt die ganze Tragweite der polnisch-europäischen Verständnisschwierigkeiten mit: Polen lag immer in Europa und strebte stets Europa zu. In Sachen Sicherheit, staatlicher Souveränität und Freiheit erhielt es von den Westeuropäern aber traditionell wenig Unterstützung, und mehrfach zahlte es sogar die Zeche ihrer geopolitischen Machtinteressen.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war Polen eine Nation ohne Staat im »Nirgendwo«. Die polnische Staatlichkeit zerfiel Ende des 18. Jahrhunderts, das Volk wurde zum Gegenstand deutscher, österreichischer und russischer Minderheitenpolitik. Ihres Landes beraubt, konnten die Polen sich nicht mehr über eine Staatsbürgerschaft definieren, sondern über ihre sprachlichen, kulturellen und konfessionellen Eigenheiten. Die Parallele zur deutschen Nationalbewegung des 19. Jahrhunderts ist unverkennbar. Doch anders als diese, mussten die Polen sich noch im 20. Jahrhundert fragen lassen, ob sie eigentlich Europäer seien. Eine einfache Antwort, so Holzer, gebe es da nicht. Denn was ist europäisch? Und wer besitzt hier die Definitionshoheit?

Diese Skepsis gehört zu Holzers analytischem Ansatz. Was ist also europäische »Norm«? Für den Autor zählen dazu: Verfassungen, gemeinsame historische Erfahrungen, entwickelte Rechtswesen, moderne Zivilverwaltungen, eine aufgeklärte Religiosität, Bildung für breite Bevölkerungsschichten, wirtschaftliche Prosperität, selbstverständlich auch die griechisch-römische, jüdisch-christliche Tradition, auf die man sich heute, da die Türkei an Europas Pforten klopft, fast panisch rückbesinnt.

Die polnischen Eliten, die sich im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert nach Westeuropa orientierten, waren zweifellos europäisch. Aber die Masse der Bevölkerung, war sie es auch? Dies führt zum Kern des Definitionsproblems. Denn an der »Peripherie« Westeuropas ging es damals nicht so europäisch zu, wie es die Normen, die seine Eliten gesetzt hatten, verlangten. Analphabetismus, ökonomische und soziale Unterdrückung waren allgegenwärtig. Galten die Menschen deshalb nicht als Europäer?

Im Ersten Weltkrieg zeigte sich, dass das von den Landkarten Europas getilgte Polen noch immer existierte. 1918 forderte US-Präsident Woodrow Wilson, ein unabhängiger polnischer Staat müsse Teil der europäischen Friedensordnung sein. Doch seine Existenz war von Beginn an prekär: Er war ein Puffer zwischen zwei Riesen, Deutschland und der Sowjetunion, die die Versailler Nachkriegsordnung ablehnten. Mit dem Hitler-Stalin-Pakt 1939 stand Polen erneut auf der »Verlustliste Europas«. Seitdem reagiert dieses Land sensibel auf jede Form der russisch-deutschen Annäherung – bis hin zu Gerhard Schröder und Wladimir Putin.

Das Okkupationsregime der Nazis und die Vertreibung der Deutschen 1945 – beides war »weit entfernt von allen europäischen Normen«, moralischen wie politischen, schreibt Holzer. Doch »Deutschland, und in gewissen Maße auch die

Sowjetunion, gewöhnten Europa daran, etwas als normal hinzunehmen, das früher (und später) als schwerste Verletzung menschlicher und zivilisatorischer Grundübereinstimmung galt.«

Nach Kriegsende waren viele Polen hin- und hergerissen zwischen der Angst vor dem besieгten Deutschland, der Angst vor einer kommunistischen Herrschaft und der allgemeinen Überzeugung, vom europäischen Westen »im Stich gelassen und verraten« worden zu sein. Jener Krieg, der zur Verteidigung der Freiheit und Unabhängigkeit Polens begonnen wurde, endete im sowjetischen Machtbereich. Die tiefe Enttäuschung, so Jerzy Holzer, war, dass fast ganz Europa dies akzeptierte, »aus innerer Überzeugung oder purer Notwendigkeit«. Auch was die Gewerkschaft Solidarnosc in den 1980er Jahren ertrötzte – der Westen erkannte die volle Tragweite nicht oder wollte sie nicht erkennen. Im Gegen teil. Die Bundesrepublik – durchdrungen von Wohlstands- und Sicherheitsdenken – fürchtete am meisten, dass die polnischen Ereignisse den Helsinki-Grundsatz der friedlichen Koexistenz von Ost und West gefährden könnten.

An diesem Punkt laufen verschiedene Stränge im historischen Gedächtnis Polens zusammen: Antideutsche Emotionen sind das eine, sie haben ihre eigene Tradition und Bedeutung für die Politik. Daneben scheint Deutschland allgemein zu einer Chiffre geworden zu sein für die Versäumnisse Westeuropas nach 1945.

Man kann Jerzy Holzer nur zustimmen: Der Ostblock war immer Teil Europas. Die Aufnahme Polens in die EU war keine Rückkehr, sondern eine »Vereinigung«. Sein instruktiver Kurzlehrgang über die Anziehungskräfte und Brüche in der polnisch-europäischen Geschichte ist ein Stück bester historischer Essayistik. Denn er zeigt uns, welche Macht die Vergangenheit über die Wünsche der Gegenwart besitzt.

*Claudia Hennen,  
Köln*

## **HELGA BAUMGARTEN:**

### **Hamas. Der politische Islam in Palästina**

Kreuzlingen/München 2006

Heinrich Hugendubel Verlag (Diederichs), 256 S.

## **JOSEPH CROITORU:**

### **Hamas. Der islamische Kampf um Palästina**

München 2007

Verlag C.H. Beck, 254 S.

**K**urz hintereinander sind auf Deutsch (Originalsprache) zwei Bücher über Hamas erschienen. Als arabisches Wort bedeutet es »religiöser Eifer«, als Akro-

nym steht Hamas für *Harakat al-Muqawama al-Islamiya* = Islamische Widerstandsbewegung – gegen Israel, versteht sich. Die USA und die EU, Kanada, Japan und Israel führen von Amts wegen Hamas unter den globalen Terror-Organisationen, denen die NATO nach dem 11. September 2001 den »Krieg« erklärt haben (die Gänsefußchen sollen daran erinnern, dass es im Völkerrecht Krieg nur zwischen Staaten geben kann). In Jordanien ist Hamas verboten. Peinlich für alle, die von Demokratie weltweit und speziell in Nahost Frieden erhoffen, war der Sieg von Hamas bei anerkannt freien Wahlen zum palästinensischen Legislativrat am 25.01.2006 mit 44,45 Prozent der Stimmen, die ihr 74 von insgesamt 132 Mandate eintrugen, über den bis dato regierenden Rivalen Fatah (41,43 Prozent, 45 Mandate). Inzwischen scheiterte das von den Saudis durchgesetzte Experiment, Hamas und Fatah gemeinsam in eine »Regierung der Nationalen Einheit« einzuspannen. Im Juni 2007 warf Hamas die Fatah-Milizen aus dem Gazastreifen heraus, Fatah unterdrückt seitdem Hamas im Westjordanland.

Zu den beiden Büchern: Die Lebenswege der Verfasser überkreuzen sich. Helga Baumgarten (\*1947) begann ihre akademische Karriere an der FU Berlin in der Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients. Seit Jahren lehrt sie Politologie an der palästinensischen Universität Bir Zeit nahe Ramallah. Joseph Croitoru, promovierter Historiker (\*1960), stammt aus Haifa und lebt seit 1988 in Deutschland. Beide haben auch das Journalisten-Handwerk gelernt. Das macht beide Bücher ausgezeichnet lesbar. Sie lassen sich auch gut miteinander vergleichen, denn sie sind beide strikt chronologisch gegliedert und setzen mit der Geschichte der Muslim-Bruderschaft seit ihrer Gründung 1928 in Kairo ein, aus deren palästinensischem Zweig 1988 Hamas hervorging. Beide Autoren arbeiten weitgehend mit den gleichen Quellentexten, etwa für die Anfangszeit der ersten Intifada 1987/88 mit den von Jean-François Legrain (Kairo 1991) im arabischen Original und französischer Übersetzung herausgegebenen Flugblättern. Beide setzen sich auch regelmäßig mit Thesen der Sekundärliteratur überwiegend englischer und deutscher Sprache auseinander. Bei Durchsicht der Literaturverzeichnisse, die jeweils etwas mehr als 100 Titel umfassen, deutet sich allerdings eine Diskrepanz an: nur 13 Titel sind identisch. Zunächst beweist das allerdings nur, wie viel über den israelisch-palästinensischen Konflikt geschrieben wird.

Croitoru nahm Baumgartens Buch vor Drucklegung zur Kenntnis, verzeichnet es in seiner Literaturliste und verzichtet auf nochmaligen Abdruck einer deutschen Übersetzung des Grundsatzdokuments, der Hamas-Charta von 1988, die bei Baumgarten (207–226) ebenso wie das Hamas-Wahlprogramm von 2006 im Anhang steht.

Beim Lesen wird bald eine grundsätzlich unterschiedliche Perspektive beider Autoren klar. Beide sind sich einig, dass Israel nach 1967 jahrelang die Islamisten in Gaza und im Westjordanland als Konkurrenz zu der PLO Yasir Arafats wenn nicht aktiv förderte, so doch wohlwollend tolerierte. Baumgarten sieht Hamas jedoch seit ihrer Gründung durch (den am 22.03.2004 von Israels Armee gezielt

getöteten) Ahmad Yasin hauptsächlich in einem politischen Konflikt mit Israel, in dem der *Djihad*, der Krieg gegen Ungläubige, inklusive Selbstmord-Attentate eine Kampfesform unter mehreren ist – zeitweilig stärker betont, zeitweilig schwächer. »Kämpferisch« bzw. »Kampf« übersetzt sie denn auch die Stellen im Wahlprogramm (230, 236), wo Croitoru (192) im arabischen Original *Djihad* liest. Baumgarten erkennt in Israels Staatsführung so gut wie keine Bereitschaft, mit dem palästinensischen Volk Frieden zu schließen. Der Anspruch von Hamas, ganz Palästina vom Mittelmeer bis zum Jordan als heiliges islamisches *waqf* (religiöse Stiftung) zu beherrschen, erscheint ihr als verhandelbare Maximaforderung; der Anspruch auf ganz Palästina erscheint ihr 2006 nur noch als »Traum« oder »Vision« (206). Kriegshandlungen beider Konfliktparteien stellt sie auf prinzipiell gleiche Ebene: »Sowohl die Hamas als auch Israel haben in zahllosen Fällen gegen internationales Recht verstoßen, wenn sie rücksichtslos Zivilisten töten ...« (189). Die über die Jahre häufig wiederkehrenden Angebote der Hamas, »Waffenstillstand« zu schließen, nimmt sie für bare Münze im Sinne einer Vorstufe für dauerhaften Frieden, während Croitoru (133 f.) in einem solchen Fall aus dem Jahre 1996 explizit von einem »als Waffenstillstandsangebot getarnten Ultimatum« schreibt.

Croitoru zitiert an anderer Stelle (148) aus einer 1997 in Damaskus von einem »prominenten Hamas-Mitglied« publizierten arabischen Schrift über »Märtyrer-Tod-Operationen«, wonach alle erwachsenen Juden in Israel als Kombattanten gelten, folglich getötet werden dürfen, »da sie heiligen islamischen Boden besetzten«; der Titel fehlt unter Baumgartens Literatur. Croitoru erwähnt auch, dass Hamas »sehr genau zwischen *tahdia*, ›Beruhigung‹ der Lage, und *hudna*, einer Waffenruhe ...« unterscheidet (173); ebenso wenig wie Baumgarten geht er auf das klassische *hudna*-Exempel der muslimischen Tradition ein: den Vertrag von Hudaibiyah, den der Prophet Mohammed 628 n. Chr. mit den heidnischen Mekkanern auf zehn Jahre schloss – um zwei Jahre später Mekka zu erobern. Generell betont Croitoru viel stärker als Baumgarten die Rivalität zwischen Hamas und Arafat, der autoritär Fatah, die PLO und seit 1994 die Palästinensische Nationalbehörde als seine Machtinstrumente einsetzte. Er unterstellt Arafat ab 1988 echten Willen, seinen Staat Palästina auf die 1967 von Israel eroberten Gebiete zu begrenzen, und schreibt seine in der Folge schrumpfende Macht über das eigene Volk nicht nur israelischen Blockaden des Oslo-Prozesses nach 1993 zu, sondern gerade dem durch die blutigen Attentate im israelischen Kernland gestärkten Prestige der islamistischen Rivalen. Die in Europa gern unterstrichene Sozialarbeit der Hamas unter den Palästinensern und ihr Protest gegen die unter Arafat grassierende Korruption spielen in Croitorus Darstellung gewiss ebenso eine Rolle wie bei Baumgarten, aber keine prominente. Anerkennung zollt er durchweg – auch im Wahlkampf 2005/06 – der Hamas, weil sie sich »gradlinig und konsequent« zeigte und nicht versuchte, »ihren im Grundsatz islamistischen Charakter vor den Wählern zu verbergen« (189 f.). Das sticht ab vom Opportu-

nismus Arafats, der (das schreibt auch Croitoru, 140) auf Englisch oft Frieden anbot, während er auf Arabisch, um seine Macht zu retten, mit dem Extremismus der Hamas wetteiferte.

Ich empfehle die Lektüre beider Bücher. Ja, Baumgartens »Herz [schlägt] für die Hamas«, wie der Rezensent des Berliner Tagesspiegel (28.02.2007) kritisiert; aber deswegen »präsentiert« sie noch längst nicht die Hamas, wie es dort heißt, »als eine Art islamistisches Müttergenesungswerk«. Ja, Baumgarten ergreift Partei, gerade indem sie Hamas-Terror und Israels Gegenschläge gleichsetzt, denn das streben doch alle Terroristen an, als ebenbürtige Kriegspartei zu gelten. Aber Hamas ist unter den Palästinensern schlicht und einfach eine Realität. Durch Zudrehen des europäischen Geldhahns oder Aufnahme in Terrorlisten wird sie nicht verschwinden. Der Leser wird Baumgartens Parteilichkeit durch Lektüre pro-israelischer Studien auszubalancieren haben (dazu empfehlen sich freilich Englischkenntnisse). Auch Croitoru sieht den »Prozess der Re-Islamisierung der palästinensischen Gesellschaft« in vollem Gang, und die Verbrüderung der sunnitischen Hamas mit der schiitischen Partei Gottes im Libanon (Hizbullah), das heißt mit Iran, »verheißt ... nichts Gutes« (201); auf dieser pessimistischen Note schließt seine Studie, während Baumgarten auf ihrer letzten Seite einen (fürchte ich) naiven Optimismus ausstrahlt: »Ein Zusammenleben ... ist möglich, da auf beiden Seiten Menschen leben und Politiker aktiv sind, die bereit sind, dieses durchzusetzen« (194); auf palästinensischer Seite ist ihr Zeuge dafür (ausgerechnet) Ahmad Yasin.

*Franz Ansprenger,  
Freie Universität, Berlin*