

Die Außen- und Sicherheitspolitik beschäftigt sich traditionell mit Bedrohungen, insbesondere mit der Bedrohung von Staaten durch externe militärische Gewalt. Der Terminus Bedrohung hat in den letzten Jahrzehnten eine enorme Bedeutungserweiterung erfahren: Er schließt mittlerweile sämtliche Handlungen von Akteuren und Resultate von Prozessen ein, die im internationalen System »unerwünschte Folgen« im Sinne von Störungen, Beeinträchtigungen oder Beschädigungen zeitigen können. Außerhalb der sicherheitspolitischen Community heißen solche Wirkungszusammenhänge zumeist »systemische Risiken«.

Seit es die bipolare Ordnung des Kalten Krieges nicht mehr gibt – sie beruhte auf einem konventionellen und nuklearen System von austarieren Gewichten, das als berechenbar galt –, werden die gängigen Bedrohungsbilder und Risikoprofile immer diffuser: Sie müssen einer Situation Rechnung tragen, die durch das Aufbrechen ethnischer, kultureller und religiöser Konflikte, durch Staatszerfall, Regionalkonfrontationen, Fundamentalismus, Umweltgefahren und Auseinandersetzungen über den Zugang zu Ressourcen gekennzeichnet ist. Mit der zunehmenden Widersprüchlichkeit und Komplexität der aktuellen Bedrohungssituation wächst indes auch die Empfänglichkeit für einfache Erklärungen und simple Lösungsansätze. Und dies umso mehr, als seit dem 11.9.2001, den Anschlägen in Madrid 2004 und in London 2005 der fundamentalistische Terrorismus zur Hauptbedrohung avanciert ist und die Angst vor Terroranschlägen nicht nur politisch nicht mehr ignoriert werden kann, sondern auch gerne politisch ausgenutzt wird. Der fundamentalistische Terror mutierte zu einer universell einsetzbaren politischen Chiffre, die mittlerweile eine ähnliche Funktion hat wie weiland die holzschnittartigen Verallgemeinerungen und abenteuerlichen Überhöhungen des Freund-Feind-Schemas des Kalten Krieges. Mit einer »existenziellen Bedrohung (...), der größten seit den Sezessionskriegen« (Condoleezza Rice), durch den Terrorismus und die hinter ihm stehenden Schurkenstaaten begründeten die USA ihre Invasion in Afghanistan und ihren Präventivkrieg im Irak.

Bedrohungsbilder sind zuallererst Bilder, soziale Konstrukte, hinter denen politische Absichten stecken und die mit den gleichen kritischen Instrumenten auf ihre Stichhaltigkeit geprüft werden können und müssen wie jede andere politische oder wissenschaftliche Aussage über die Realität. So sollte die Beurteilung von Bedrohungslagen auf einer hinreichend soliden Datenbasis und mit adäquaten Konzepten erfolgen. Je genauer zwischen Risikodimensionen unterschieden wird – etwa zwischen »normalen« und »problematischen« Risiken, die sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in Schäden von großem Ausmaß materialisieren werden, und Risiken, die mit großer Wahrscheinlichkeit *extreme* Schäden verursachen werden – und je präziser es gelingt, die unerwünschten Folgen komplexer Prozesse im internationalen System zu modellieren, desto eher wird ein problemadäquates, risikobezogenes politisches Handeln möglich sein.

In dieser Ausgabe von INTERNATIONALE POLITIK UND GESELLSCHAFT wird an zwei Aktionsfeldern der US-Außenpolitik deutlich, wie sehr ideologische Deutungsmuster die Problemwahrnehmung bestimmen und welche falschen oder gar fatalen Handlungsoptionen daraus erwachsen können. Mit dem Iranbild der Entscheidungsträger in den USA setzt sich Martin Senn auseinander. Der Nahost-Staat gilt in Washington als nicht-demokratischer aggressiver und gleichzeitig irrationaler Akteur, der über Massenvernichtungswaffen verfügt und dessen Absicht es ist, die regionale und wenn möglich auch die internationale Ordnung zu zerstören. Dieses Feindbild, das seit der Frühphase der iranischen Revolution fortgeschrieben wird, basiert auf erstaunlich oberflächlichen und lückenhaften Kenntnissen. Bis vor kurzem gab es im US-Außenministerium lediglich zwei mit dem Iran befasste Spezialisten, die auf unzulängliche Geheimdienstinformationen und Sekundärquellen angewiesen waren, da die USA im Iran keine Botschaft unterhalten.

Die Rolle des Iran in der Nahost-Region steht im Mittelpunkt des Beitrags von Michael Bröning. Er prüft die verbreitete Behauptung auf Stichhaltigkeit, es gebe ein vom Iran gesteuertes schiitisches Bündnis, das die libanesisische Hisbollah, das syrische Assad-Regime sowie die schiitisch dominierte Regierung im Irak umfasst und bis nach Saudi-Arabien reicht. Tatsächlich spielt die konfessionelle Dimension aber eine erheblich geringere Rolle, als diese Zuspitzung suggeriert, und überdies gibt es innerhalb der Schia politische Spannungen und Konflikte. Hinter den Warnungen vor den Gefahren des »schiitischen Halbmonds« steckt unüberschaubar politisches Kalkül.

Mit einer ganz anderen Art von Bedrohung setzt sich Marc Saxer auseinander, nämlich mit den Risiken, die »failing« und »failed states« für das internationale System bedeuten. Die Bemühungen der Staatengemeinschaft, in zerfallenden Staaten Gräueln ein Ende zu setzen, den Menschenrechten Geltung zu verschaffen und die Ordnung wiederherzustellen, hat zur Entwicklung neuer Konzepte und Instrumente – wie der »responsibility to protect« und der Entsendung bewaffneter Missionen – geführt. Die Anwendung dieser Instrumente ist nicht ohne erhebliche Einschränkungen der nationalen Souveränität der intervenierten Staaten möglich, und sie impliziert in der Regel die Administration eines Teils der Souveränitätsrechte im Namen der internationalen Gemeinschaft durch einen anderen Staat oder eine Staatengruppe. Nach wie vor fehlt indes ein breiter internationaler Konsens, wie mit Staatszerfall und internen Konflikten in Drittländern umzugehen ist. Insbesondere die Einbeziehung von Schwellenländern wie China in die Diskussionsprozesse und ihre Beteiligung an der Durchführung von Maßnahmen ist dringend geboten.

Komplementär zu den Schwerpunktthemen beleuchten Rainer Stachuletz und Hansjörg Herr die Ursachen der Finanzmarktkrise und skizzieren ein Reformkonzept. Die beiden Finanzmarktspezialisten betonen, dass deregulierte Finanzmärkte keineswegs zur Wohlfahrt von Gesellschaften beitragen, denn sie bergen große Instabilitätspotentiale und haben in deflationären Phasen negative Folgen für Wachstum, Beschäftigung, Vermögens- und Einkommensverteilung. Die Gründe für die Missverständnisse zwischen Serbien und der EU erläutert Bernhard Stahl. Eine Bilanz der Gewerkschaftsentwicklung in Osteuropa präsentiert Heribert Kohl. Und Robert Chr. van Ooyen kritisiert, dass das Bundesverfassungsgericht Außenpolitik zusehends gegen parlamentarische Kontrolle abschirmt.

Threats are the traditional stock-in-trade of foreign and security policy, particularly in the form of external military force. The meaning of the term »threat« has widened enormously in recent decades: It now encompasses all actions and outcomes that give rise internationally to »undesired consequences« in the sense of disruption, harm, or damage. Outside the security policy community such interdependencies are usually known as »systemic risks.«

Since the end of the bipolar order of the Cold War – which rested on a supposedly predictable conventional and nuclear balance of powers – threat models and risk profiles have become ever more confused: They now have to contend with the outbreak of ethnic, cultural, and religious conflicts, state failure, regional confrontations, fundamentalism, environmental threats, and quarrels over resource access. Hand in hand with the increasing contradictoriness and complexity of current threats the susceptibility to simple explanations and solutions is also growing. Particularly since 9/11 and the terrorist attacks in Madrid in 2004 and in London the following year fundamentalist terrorism has come to the fore as the principal danger, and politicians not only can no longer ignore the fear of terrorist attacks but have seized upon them. Fundamentalist terror has mutated into a political tool of universal application, similar to the simplistic generalizations and ludicrous exaggerations of the Cold War's »friend-or-foe?«. Indeed, the USA justified its invasion of Afghanistan and pre-emptive war in Iraq in terms of the greatest »existential threat ... since the Civil War« (Condoleezza Rice), by terrorism, and the rogue states that support it.

Threat models are indeed models, social constructs that conceal political purposes and whose validity must be subjected to the same critical instruments as all other political or scientific assertions about reality. For example, threats must be evaluated on the basis of an adequate body of evidence and appropriate concepts. The more accurately risk dimensions are distinguished – for example, drawing a distinction between »normal« and »problematic« risks likely to give rise to disruption on a large scale, as well as risks likely to cause *extreme* disruption – and the more precisely the undesired consequences of complex international processes can be modeled, the easier it will be to act politically in a manner appropriate to the problem and proportionate to the risk.

In this issue of INTERNATIONAL POLITICS AND SOCIETY two key areas of US foreign policy are revealed to be largely determined by ideological templates, potentially giving rise to false or even fatal choices. Martin

Senn examines the model of Iran prevalent among US decision-makers. In Washington the Middle Eastern state is regarded as undemocratic, aggressive, and irrational, in possession of weapons of mass destruction and intent upon destroying the regional and, if possible, the international order. This bogeyman, perpetuated since the early stages of the Iranian revolution, is based upon astoundingly superficial and deficient knowledge. Until recently the US State Department had no more than two Iran specialists reliant, in the absence of a US embassy in Iran, upon patchy secret service information and secondary sources.

Iran's role in the Middle East is the focus of Michael Bröning's contribution. He examines the widespread view that there is an Iran-directed Shiite alliance, including the Lebanese Hezbollah, the Assad regime in Syria, and the Shiite dominated government in Iraq, and extending as far as Saudi Arabia. In fact, the confessional dimension plays a much more minor role, and moreover there are significant political tensions and conflicts within the Shia itself. All these warnings of a »Shiite crescent« bear the unmistakable imprint of political calculation.

Marc Saxer deals with a very different form of threat, namely the risks posed to the international order by »failing« and »failed« states. The efforts of the international community to bring an end to atrocities, establish human rights, and restore order in disintegrating states have led to the development of new concepts and instruments, such as the »responsibility to protect« and the dispatch of military missions. Application of such instruments is impossible without considerable restrictions on the target country's national sovereignty, however, and as a rule implies the at least partial administration of sovereign rights in the name of the international community by another state or group of states. There is as yet no broad international consensus on how to deal with state failure and internal conflict in third countries. Particularly urgent is the need to involve emerging states such as China in both the discussion and the implementation of appropriate measures.

Alongside the central topics Rainer Stachuletz and Hansjörg Herr examine the causes of the financial market crisis and outline a reform concept; the two specialists emphasize that deregulated financial markets contribute nothing to societal well-being since they harbor considerable potential for instability and have negative consequences for growth, employment, and asset and income distribution in deflationary periods. Bernhard Stahl comments on the reasons for misunderstanding between Serbia and the EU; Heribert Kohl assesses trade union development in

Eastern Europe; and, finally, Robert Chr. van Ooyen criticizes the fact that the German Constitutional Court is increasingly shielding foreign policy from parliamentary control.