

Global Governance - ein tragfähiges Friedensprojekt?*

Christoph Rohloff

1. Einleitung

Die Beschlüsse auf den Weltkonferenzen der neunziger Jahre werden ungeachtet der Aktualität und Dringlichkeit ihrer Inhalte auf dem Niveau unverbindlicher Absichtserklärungen bleiben, wenn nicht, so die Annahme im folgenden Beitrag, auch im friedens- und sicherheitspolitischen Bereich eine Vergemeinschaftung von staatlichen Interessenlagen im Sinne einer „normativen Integration der Staatenwelt“ (Brock 1999: 340) und damit eine berechenbare Grundlage von Minimalstandards sowie Entscheidungsstrukturen und -prozessen erreicht wird. Diese sollte, so die normative Forderung, den beteiligten Akteuren in den betroffenen Politikfeldern, vornehmlich der Entwicklungs-, Menschenrechts- und Umweltpolitik, eine Umsetzungsverlässlichkeit in Aussicht stellen können, die auch angesichts heterogener politischer Systeme und asymmetrischer Machtverhältnisse eingehalten beziehungsweise eingefordert werden kann.

Mit der Forderung nach verlässlicheren globalen Ordnungsstrukturen, die von möglichst vielen Regierungen unabhängig von ihrem politischen Systemtyp oder ihrer internationalen Machtposition mitgetragen werden, soll das Bemühen um die friedensstrategisch angelegte innerstaatliche Demokratisierung autoritärer oder korrupter politischer Systeme jedoch keinesfalls relativiert werden. Im Gegenteil, beide Projekte, die Ausbildung globaler Ordnungsstrukturen sowie innerstaatliche Demokratisierung, bedingen sich gegenseitig in ihren Erfolgchancen. Die Annahme, dass demokratische Systeme eher bereit wären, Menschenrechtsnormen und *Good Governance* umzusetzen als autoritäre Systeme, ist dabei offenkundig. Es sind demokratische Regierungen, die durch ihre zivilgesellschaftliche Fundierung die Normierung der Menschenrechte vorantreiben und ihre Einhaltung einfordern. Doch unterscheiden sich demokratische Regierungen von autoritären Regimes nicht dadurch, dass sie völkerrechtliche Normen automatisch umsetzen. So weigern sich insbesondere die USA als derzeitiger Hegemon in vielen Fällen, in multila-

* Überarbeiteter Beitrag für das Buch: Fues, Thomas/ Hamm, Brigitte (Hg.) i.E.: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre - Wegbereiter für Global Governance? Bonn: Dietz.

terale Vertragswerke eingebunden zu werden (Müller 2000: 45). Von einzelnen Autoren in den USA wird globale Strukturpolitik gar als Angriff auf eine als absolut postulierte Handlungsautonomie des Staates verstanden.¹

Unabhängig jedoch von der retardierenden Wirkung eines kooperations-unwilligen Hegemons wird die zunehmende Komplexität von verregelungsbedürftigen grenzüberschreitenden Problemlagen in der Entwicklungs-, Menschenrechts-, Umwelt-, Handels- und Finanzpolitik seit den frühen neunziger Jahren durch Konzepte wie *Global Governance* oder Globale Strukturpolitik zu fassen versucht (CGG 1999, 1995; Rose-nau/Czempiel 1992; Messner/Nuscheler 1996: 19). *Global Governance* beansprucht dabei nicht nur, ein eigenes Forschungsprogramm, sondern auch normative und empirische Dimensionen entwickelt zu haben (Mürle 1998: 6). Die Anziehungskraft von *Global Governance* als Arbeitsmodell mit dem Anspruch zur Konzeptionalisierung und Bearbeitung wachsender globaler Widersprüche und Disparitäten, seine Akzeptanz vielfältigster gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Akteuren, schließlich seine normative Aufladung im Sinne eines Weltethos, sind Eigenschaften, die die Überprüfung seiner Tauglichkeit als einen Rahmen für globale Friedensstrategien sinnvoll erscheinen lassen.

Die Idee, *Global Governance* als ein Friedensprojekt zu betrachten, gründet auf der Annahme, dass nicht nur die klassischen grenzüberschreitenden Politikfelder, wie der Schutz der Umwelt (Biermann/Simonis 2000), die Stabilisierung des internationalen Finanzsystems oder Armutsbekämpfung (Fues 2000), sondern dass auch „Frieden und Sicherheit“ als Grundvoraussetzung jeglicher gesellschaftlichen Entwicklung in eine berechenbare und verlässliche globale Strukturbildung mit einbezogen werden müssen. Diese Annahme impliziert zweierlei: zum einen, dass eine funktionierende *Global Governance*-Architektur – ungeachtet der noch offenen Flanken dieses Thesengebäudes, etwa der ungeklärten demokratischen Legitimation solcher Strukturen und ihrer umstrittenen Fähigkeit zur Förderung sozialer Verteilungsgerechtigkeit (Wolf 1999: 336) - nur mit einem friedens- und sicherheitspolitisch angemessenen und tragfähigen Konzept weiter ausgebaut werden kann, und zum anderen, dass der derzeitige Verregelungsstand von „Frieden und Sicherheit“ unzureichend ist. Letzteres lässt sich an zwei zentralen empirischen Befunden belegen:

¹ Vgl. die religiös eingefärbte Polemik von Schlafly, Phyllis 1999: *Global Governance - The Quiet War Against American Independence* (Video-Produktion) oder die konservative Position in Bolton, John R. 2000: *Should We Take Global Governance Seriously?* Paper presented at the AEI conference: *Trends in Global Governance: Do They Threaten American Sovereignty?* Washington, D.C. April 4-5, 2000.

Zunächst ergibt sich der Verregelungsbedarf aus der zunehmenden Marginalisierung und, im Falle der NATO-Intervention in den Kosovo, der Missachtung der Vereinten Nationen (UN) im Bereich der globalen Friedenssicherung, die mit bloßen Appellen an den Kooperationswillen der Staaten nicht zu stoppen sein wird (Debiel 2000: 35). So mag beispielsweise die Ankündigung der USA, sich nicht mehr kategorisch gegen eine Erhöhung der Sitze im Sicherheitsrat im Rahmen der UN-Reform zu sperren, als ein Indiz für die nachgeordnete Rolle gelten, die sie dem UN-Sicherheitsrat in Zukunft beimessen.² An Stelle des UN-Sicherheitsrats versuchen die Mitgliedsstaaten der NATO, allen voran die USA, diese zu einem sicherheitspolitischen Dachverband zu entwickeln. Unter ihren Fittichen sollen die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und die sicherheits- und rüstungspolitischen Abkommen der NATO und der Europäischen Union (EU) mit osteuropäischen, kaukasischen und zentralasiatischen Republiken ihren Platz finden. Die NATO beansprucht darüber hinaus einen Interventionsvorbehalt für den gesamten transatlantischen und osteuropäischen Raum - gegebenenfalls auch ohne ein Mandat des UN-Sicherheitsrats. Damit ist der Gründungskonsens, dem UN-Sicherheitsrat das Mandatierungsmonopol zuzuschreiben, unterlaufen und in seiner Geltungskraft irreparabel geschädigt worden.

Ein zweiter Grund für die Notwendigkeit eines neu zu begründenden Konsenses für die globale Verregelung im Bereich „Frieden und Sicherheit“ ist, dass die Bedrohung des Weltfriedens im einundzwanzigsten Jahrhundert immer weniger von aggressiven Nationalstaaten ausgehen wird, also dem Szenario, auf dem das UN-Prinzip der kollektiven Sicherheit und das Abschreckungsparadigma der realistischen Schule beruht, sondern vornehmlich von lokalen und regionalen Verteilungs- und Zugangskonflikten über knappe Ressourcen, von Migration und, in der Folge, ethnopolitisierter oder privatisierter Gewalt, von organisiertem Verbrechen, Epidemien und Naturkatastrophen (Wellershoff 1999). Die hiervon betroffenen Politikfelder, „Kinder“, „Frauen“, „Umwelt“, „Bevölkerung“, „Wasser“, „Wohnen“, „Ernährung“, „Bildung“ u.a.m., werden auf globaler Ebene in Weltkonferenzen und Weltberichten zwar thematisiert und sind Teil eines sich herausbildenden *Global Governance*-Diskurses. Im Denken der realistischen Schule werden sie jedoch weiterhin als *Soft Issues* den *Low Politics* zugerechnet. Angesichts des latenten Konfliktpotentials dieser *Soft Issues* mahnt Weidenfeld (1999: 8) jedoch den „Abschied von Metternich“ und die Notwendigkeit neuer Erklärungsmuster und Strategien an. Viele *Soft Issues* werden, so die Annahme, im Globalisierungsprozess wie in einem Brennprozess zu *Hard Issues* aushärten

² Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. April 2000.

und sich zu sicherheitspolitisch relevanten Themen in den *High Politics* entwickeln. Hier werden sie die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit als Objekte der realistischen Sicherheitskonzepte westfälischen Typs verdrängen.

2. Ein friedensstrategisches Vakuum?

Eine Friedensstrategie oder -theorie mit dem Anspruch auf globale Reichweite, die die skizzierten gegenwärtigen Veränderungen in der internationalen Sicherheitspolitik nachvollziehen und hinsichtlich ihrer friedenspolitischen Tragfähigkeit einordnen könnte, zeichnet sich in der wissenschaftlichen und der politischen Diskussion trotz wiederholter Anmahnungen (Matthies 1996; Meyers 1996; Vogt 1996; Senghaas 1997) nicht ab.

Schrader (2000: 208) nimmt in diesem Zusammenhang den Kosovo-Krieg, den er als „tiefe Zäsur in der internationalen Politik“ bezeichnet, zum Anlass, in einer friedentheoretischen Analyse auf die genannte Begrenztheit herkömmlicher politikwissenschaftlicher Ansätze aus der realistischen und der liberal-institutionellen Schule hinzuweisen - Ansätze, die seiner Ansicht nach zu einseitig auf die ordnende Kraft der Macht beziehungsweise des Rechts vertrauen und die die Widersprüche zum Beispiel im Demokratiefrieden, der auf die unbedingte Einhaltung von Rechtsnormen gründet, nicht aufheben können. So ist der Kosovo-Krieg von den NATO-Staaten nicht mit den Motiven geführt worden, die der anthropologische wie auch der strukturelle politische Realismus den staatlichen Akteuren unterstellt - und vornehmlich solche waren beteiligt. Weder Ressourcen noch Prestige oder andere, für die nationale Sicherheit essentielle Faktoren waren durch einen Krieg mit Serbien zu gewinnen. Andererseits widerspricht selbst eine extensive Auslegung des liberalen Institutionalismus der Vorwegnahme eines Weltbürgerrechts durch einen Bruch des allgemeinen Gewaltverbots in Art. 2 (4) der UN-Charta. Schraders Analyse endet mit dem Ruf nach einem ganzheitlichen zivilisationstheoretischen Paradigma, einem „Frieden durch Kultur“ (Galtung 1996). Macht und Recht seien zwar zentrale Kategorien für die Analyse des internationalen Systems; auf ihrer Basis könne jedoch jeweils für sich genommen kein verlässlich friedfertiges internationales System aufgebaut werden.

Dieser Befund knüpft an die grundsätzlichere Forderung nach einer „theoretische[n] Fundierung der Friedens- und Konfliktforschung“ an, die Vogt 1995 für die Arbeitsgemeinschaft Friedens- und Konfliktforschung formuliert hat. Das Ende des Ost-West-Konflikts bedeute für die Friedens- und Konfliktforschung die Chance, das im festgefahrenen Blockdenken entstandene „Theorievakuum“ durch die Rückbesinnung auf die

„kritisch-emanzipatorische[n] Gründungs- und Aufbruchsphase der 60er und 70er Jahre“ zu füllen (Vogt 1995: 13). Zivilisierung wird dabei verstanden als eine Triade aus Gewaltreduzierung, Konfliktregulierung und Friedensstrukturierung mit dem Ziel, eine „positive Zivilisierungsbilanz“ (Vogt 1995: 29) zu erreichen. Als entscheidendes, friedensstrategisches Mittel zur Überwindung der teilweise konzedierte[n] zivilisatorischen Widersprüche - Zivilisation als Barbarei wird nicht thematisiert – empfiehlt Vogt alten Wein in neuen Schläuchen: Entmilitarisierung, Entwicklung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Der Anspruch an eine ausstehende kritisch-reflexive Theorie der Zivilisierung, eine „Integrationsfunktion im Prozess der Theoriebildung [zu] spielen“ (Vogt 1996: 72), bleibt bislang unerfüllt.

Auch die Frage nach der Übertragbarkeit des europäischen Zivilisationsmodells - eingefasst im „zivilisatorischen Hexagon“ (Senghaas 1995) - in den internationalen Raum und eine Antwort auf seine über Europa hinaus friedensstrategische Bedeutung, ist offen geblieben.³ Eine analoge Übertragung des Hexagons würde an den meisten seiner Eckpunkte scheitern (Wellmann 1996). Auch die in einen negativen Minimalismus gewendete Internationalisierung, die Forderung nach Schutz vor Not und Chauvinismus, nimmt sich angesichts der skizzierten globalen Herausforderungen eher bescheiden aus. Unklar bleibt auch, ob sich der europäische Zivilisationsprozess entweder von Europa über seine Peripherie hinweg ausbreiten wird, was im Rahmen der Ost- und Südosterweiterung als EU-Stabilitätsexport angestrebt wird, oder ob sich funktional vergleichbare Friedensinseln auch andernorts ausbilden werden und im Sinne eines globalen Zivilisationsprozesses eine dauerhafte und verlässliche friedliche Konfliktbearbeitung garantieren können. Diesbezüglich hat Senghaas (1982) seine Analysen zum europäischen Zivilisierungsprozess stets als bloßes Angebot Europas an die Weltregionen verstanden. Er weist damit den Vorwurf des Eurozentrismus beziehungsweise der fortgesetzten Bevormundung der Welt durch die Ergebnisse des europäischen Geschichtsverlaufs von sich. Mit der im Modernisierungsprozess implizierten, unvermeidbaren und konflikthaften Durchkapitalisierung der Welt wird jedoch zumindest angedeutet, dass auch den übrigen Weltregionen kaum eine Wahl bleiben wird als in diesen Umbruchsprozessen, also bei fortschreitender Politisierung der Bevölkerungen und entsprechend steigender Interessenvielfalt, solche Konfliktbearbeitungsmodi zu vereinbaren, die dem europäischen Modell funktional entsprechen müssten.

³ Das "zivilisatorische Hexagon" ist ein "konfigurativ zu denkendes Kunstgebilde" aus sechs Komponenten - einzeln und in wechselseitiger Rückkoppelung - bestehend aus: Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, Interdependenzen und Affektkontrolle, demokratischer Teilhabe, sozialer Gerechtigkeit und konstruktiver Konfliktkultur (Senghaas 1995: 40).

Eng verbunden mit der Zivilisierungsthese, die auf der Annahme eines letztlich überwiegend positiv verlaufenden Modernisierungsprozesses beruht, ist das auf Vernunft, Recht und politische Teilhabe bauende Demokratiefrieden-Theorem. In der Forschung ist weitgehend akzeptiert, dass innere und äußere Friedfertigkeit eine Folge von erfolgreicher Demokratisierung seien. Diese Demokratisierung wird wiederum als ein Aspekt einer umfassenden Zivilisierung betrachtet, die in ihrem Jahrhundert währenden historischen Verlauf durchaus unfriedlich und mit Senghaas (1998) überwiegend als „Zivilisierung wider Willen“ verlaufen ist. Der empirische Gegenbefund, die viel zitierte Janusköpfigkeit des Demokratiefriedens, also die Tatsache, dass Demokratien durchaus kriegsfähig und kriegswillig gegen andere politische Systeme ins Felde ziehen und dabei in der Häufigkeit dieser militärischen Auseinandersetzungen der Häufigkeit militärischer Gewalt von autoritären Regimes untereinander nicht nachstehen, wird auf theoretischer Ebene damit zu erklären versucht, dass Nicht-Demokratien nicht die kooperativen Erwartungshaltungen evozieren, zu denen sich Demokratien untereinander anregen (Risse-Kappen 1994; Debiel 1995).

Bei aller Kritik, die Hoffnungen auf einen paneuropäischen Demokratiefrieden waren unmittelbar nach den friedlichen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa naheliegend. Das Demokratiefrieden-Theorem schien in der Form der europäischen Integration seinen Praxistest bestanden zu haben und sich als ein verlässliches und durch seine Erweiterbarkeit flexibles Friedensprojekt mit einer überwiegend stabilisierenden Sogwirkung an seiner Peripherie zu erweisen. Die Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung fordert daher in ihrem jüngsten Rahmenforschungsplan „Antinomien des demokratischen Friedens“⁴ auch im neuen Jahrtausend am Demokratiefrieden-Theorem als zentralem friedensrelevanten Forschungsgegenstand festzuhalten und den noch unklaren Zusammenhängen von Demokratie und Krieg, Nationalismus, Totalitarismus oder Rüstung sowie den Risiken von Demokratisierungsprozessen nachzugehen. An dem postulierten, in einer zwingenden Kausalität aber nicht nachgewiesenen, sondern vielleicht auch zufällig zeitgleichen Zusammenfallen von Demokratie und Frieden im Nachkriegseuropa, wird nicht gerüttelt, der diesbezügliche friedensstrategische Imperativ wird nicht in Frage gestellt. Letztlich bleibt in diesem Diskurs offen, welche Prämisse zu welchem Ergebnis führt: Demokratisierung zu ziviler Konfliktbearbeitung oder umgekehrt.

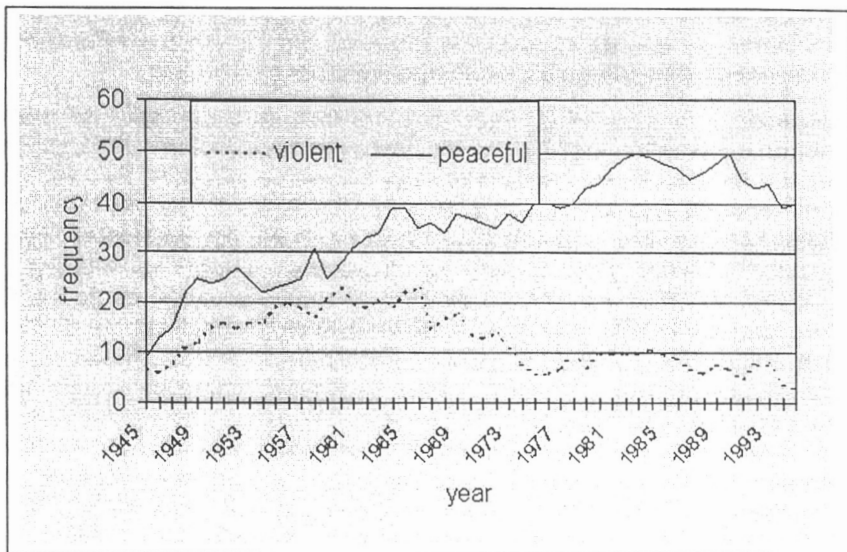
⁴ HSFK 2000: Forschungsprogramm. Internetdokument (<http://www.hsfk.de/deu/for/forprog.htm>) vom 4. August 2000.

3. Wandel in den Internationalen Beziehungen

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und unter den Bedingungen und Auswirkungen der Globalisierung haben sich jedoch zwei entscheidende Prämissen für eine vornehmlich demokratiethoretisch begründete Friedensstrategie und damit auch die Chancen auf die Herausbildung einer entsprechend begründeten Weltfriedensordnung verändert.

Die erste Prämisse betrifft den zunehmenden Verlust staatlicher Instrumente zur Wohlfahrtssicherung im Globalisierungsprozess, was wiederum die demokratische Legitimation der Staaten untergräbt. Es stellt sich die Frage, ob angesichts sich entgrenzender Politikräume das Demokratiefrieden-Theorem in seiner bisherigen Form als ein nationales, innergesellschaftliches Politikmodell zur friedlichen Konfliktbearbeitung im globalen Maßstab unverändert bestehen kann? Ferner gilt es zu bedenken, dass die Politikprozesse in repräsentativen Demokratien zwar durch den entgrenzten Charakter globaler Probleme in ihrem Steuerungsanspruch unterminiert und damit in ihrer Legitimität gefährdet werden können; sie sind selbst aber auch zunehmend Mitverursacher globaler Problemlagen, indem sie Themen, die der jeweiligen Wählerklientel schwer vermittelbar sind, entweder in die Zukunft oder in Länder des Südens externalisieren. Dieser, in der Demokratiethorie bekannte Aspekt ist in seiner globalen und friedensstrategischen Bedeutung noch nicht ausreichend untersucht worden. Schließlich bleibt die Frage nach den Ursachen undemokratischer Friedenszustände. Brock kommt in einer Studie über Lateinamerika zu dem Schluss, dass: "the international political implications of democratization are dependent as much on the domestic power play unleashed by democratization as on the international milieu in which democratization takes place" (Brock 1998:16). Demokratisierung, sofern sie innerstaatlich erfolgreich verlaufen soll, muss demnach eingebettet sein in ein Normen- und Regelsystem, an das sich auch die anderen Mitglieder des Staatensystems halten. Auf der internationalen Ebene kann es jedoch durchaus zu der regressiven Entwicklung kommen, dass ausgerechnet Demokratien durch den sich verschärfenden Verteilungskampf um Ressourcen oder in der Abwehr von befürchteten Migrationswellen militärische Interventionen gegen geltendes Völkerrecht durchsetzen und den über das Ende des Ost-West Konflikts hinaus getretenen zwischenstaatlichen Friedenszustand (vgl. Schaubild 1) gefährden.

Schaubild 1: Anzahl der laufenden gewaltsamen und friedlichen zwischenstaatlichen Konflikte pro Jahr, 1945 - 1995



Quelle: HIIK (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung) 2000: KOSIMO-Datenbank

Die zweite Prämisse, die sich in Bezug auf das Demokratiefrieden-Theorem verändert hat, betrifft die Akteursebene und bezieht sich auf die abnehmende Relevanz der USA für die europäische Sicherheit seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. War man im Bosnien-Krieg als EU noch weitgehend handlungsunfähig und dankbar für das entschlossene Vorgehen der USA, die mittels NATO-Intervention und Dayton-Verhandlungen diesen Krieg beendet haben, so empfanden die Regierungen der EU im Kosovo-Krieg die militärische Abhängigkeit von den USA im NATO-Rahmen als belastend. Die EU beansprucht mit ihren in Aussicht gestellten Kriseninterventionstruppen die Rolle einer militärisch potenten und sicherheitspolitisch verantwortlichen Akteurs in einer krisenhaften und kriegerischen Welt. Doch diese Rolle rückt die ökonomische Integrationslogik in den Hintergrund ohne eine vergleichbare funktionale Integrationsdynamik auf dem Feld der Sicherheitspolitik entfalten zu können (Kampeter 2000). Europa begibt sich an dieser Stelle in die Gefahr, sich durch eine eigenständige, notfalls militärische Außen- und Sicherheitspolitik den Sicherheitsdilemmata auszusetzen, die es nach

innen durch seine Integrationspolitik mühsam überwunden hat. Schließlich wird in diesem Sicherheitsmodell die Tendenz zur Zweiteilung europäischen Denkens über den Frieden in einen zu verteidigenden exklusiven EU-Frieden und einen sich selbst überlassenen und bestenfalls aus humanitären Gründen zu stützenden Frieden an und jenseits der Peripherien gefördert.

Die Suche nach einer allumfassenden Friedenstheorie - sei es unter dem Schlagwort des Zivilisierungs- oder des Demokratiefriedens - würde so betrachtet nicht mehr als eine auf Europa und die neunziger Jahre begrenzte Phase der Selbstfindung darstellen, mit der sich die Wissenschaftsgemeinde für eine neue, unübersichtlichere Epoche auf ihre gemeinsame Zielbestimmung, die Vision vom möglichen universalen Frieden, eingeschworen hat. Ein Beharren auf der Einzigartigkeit beziehungsweise der Vorreiterrolle des europäischen Friedensprojekts verstellt jedoch zunehmend den Blick auf die globalen Veränderungen, die wiederum auf Europa zurückwirken und die Prämissen seines Friedensprojekts gefährden, wenn nicht untergraben.

4. Der Sicherheitsbegriff im Global Governance-Ansatz

Nach der Kritik sollen nun in einem zweiten Schritt die Potenziale von *Global Governance* als ein Rahmen für globale Friedensstrategien ausgelotet werden.

Die *Global Governance*-Forschung zweifelt an der ausreichenden Erklärungskraft der klassischen politikwissenschaftlichen Ansätze für die Zusammenhänge und Folgen des Globalisierungsprozesses (Messner 2000: 88; Witte/Reinicke/Benner 2000: 176). *Global Governance* als Thesengebäude gründet jedoch im Gegensatz zum politischen Realismus oder dem liberalen Institutionalismus nicht auf friedensstrategischen und sicherheitspolitischen Überlegungen zu einer tendenziell krisenhaften und vielerorts kriegerischen Welt. *Global Governance* versteht sich vielmehr als Korrektiv ungewünschter, vornehmlich ökonomischer und ökologischer Auswirkungen der Globalisierung und will die vielfältigen positiven und negativen Dynamiken, die sie in Gang setzt, in politisch steuerbare Verfahren und Strukturen überführen. Dabei ist die Notwendigkeit einer sicherheitspolitischen Aufladung der Globalisierung, so wie es teilweise für „Umwelt und Sicherheit“ unternommen wurde (Carius/Imbusch 1998: 8), nach Siedschlag (1999: 1) nicht gegeben. Er moniert richtigerweise, dass der vormals enger auf die Gewaltfrage definierte Sicherheitsbegriff im Globalisierungsdiskurs beziehungsweise in der Zivilisierungsthese zu einem schwammigen Ersatzbegriff für politische und gesellschaftliche Probleme schlechthin verkommen sei.

Global Governance sollte daher, so die These, seine sicherheitspolitische Relevanz nicht aus der Konstruktion neuer Bedrohungsszenarien - sei es aus den Folgen der Globalisierung oder anderen krisenhaften Entwicklungen - ableiten und damit der *securitization of politics* das Wort reden, sondern vielmehr aus seinem Potenzial als Strukturbildungsrahmen für solche Probleme schöpfen, die auf den bislang gegeneinander abgeschlossenen Handlungsebenen, lokal-national-global, nicht mehr ausreichend bearbeitbar sind. Die Schwelle im *Global Governance*-Ansatz, an dem ein politisches Problem auch sicherheitspolitische Relevanz erhält, liegt also an dem Punkt, an dem die gegenwärtigen und die erwartbaren zukünftigen Problemlagen mit den derzeitigen Verregelungsformen innerhalb und außerhalb des UN-Systems nicht mehr bearbeitet werden können.

Diese Definition für die internationale Ebene entspricht der konfigurativen Logik des „zivilisatorischen Hexagons“ für den innergesellschaftlichen Raum. Das Hexagon formt seine Eckpunkte bekanntlich nur an den Stellen aus, an denen die europäischen Gesellschaften in ihrer jeweiligen historischen Phase zerbrochen wären, wenn sie nicht ein Meta-Verfahren, etwa die demokratische Partizipation oder die soziale Verteilungsgerechtigkeit, zur Austragung immer wiederkehrender akuter Konflikte, wie etwa Herrschaftskonflikte oder Arbeitskämpfe, vereinbart hätten. Solcherlei globale Herausforderungen, die das Potenzial besitzen, das bestehende internationale System ins Wanken bringen zu können, zeigen sich derzeit an mindestens drei Stellen: im zunehmenden Handlungsdruck zur internationalen Durchsetzung der Menschenrechte, also im schärfer werdenden Widerspruch zwischen dem allgemeinen Gewaltverbot einerseits und dem allgemeinen Interventionsverbot andererseits, in der Durchsetzung internationaler Umweltstandards und in den Risiken, die in den weitgehend unregelten Weltfinanzbewegungen liegen.

„Sicherheit“ im *Global Governance*-Ansatz sollte also weder im Sinne des realistischen Macht-Verständnisses als Abwehr von Gefahren für die territoriale und materielle Unversehrtheit eines Staates noch im liberal-institutionellen Sinne als eine aus Rationalitätsgründen gebotene Einsicht in die Vorteile eines Rechtsfriedens verstanden werden, sondern als einzugrenzendes Risiko, das sich aus dem zunehmenden Verregelungsdefizit komplexer und entgrenzter Problemlagen ergibt.

An diese Überlegungen schließt sich die berechtigte Frage an, welche Institutionen den genannten Herausforderungen durch entsprechende Reformen überhaupt gewachsen sein könnten.

5. Bestehende Global Governance-Strukturen im Bereich „Frieden und Sicherheit“

Seit 1945 liegt die Hauptverantwortung für die Einhaltung der zwischenstaatlichen Gewaltfreiheit beim UN-Sicherheitsrat. Dieser versteht sich als ein politisches und nicht als ein juristisches oder ausführendes Organ. Ein interessenpolitischer Konsens der ständigen Ratsmitglieder und damit die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats ist daher dem politischen Kalkül überlassen und strukturell instabil. Selbst der Schutz der völkerrechtlich verankerten Menschenrechte bei systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen - die UN gingen schließlich aus der Anti-Hitler-Koalition hervor - kann einen solchen Konsens nicht automatisch herbeiführen.

Trotz dieser *formaliter* unterentwickelten Verregelung für das Politikfeld „Frieden und Sicherheit“, die nicht konsultativ oder präventiv, sondern akut intervenierend konzeptionalisiert ist, haben es die fünf ständigen Ratsmitglieder seit 1945 verstanden, wenn sie schon durch ihre Weigerung, dem Rat nach Art. 45 der UN-Charta Truppen bereitzustellen, ein internationales Gewaltmonopol in Richtung einer Weltregierung verhinderten, ein zumindest normativ geltendes Mandatierungsmonopol für Interventionen in Krisen- und Konfliktgebiete aufzubauen und für Konflikte außerhalb ihres nationalen Interesses zu gewährleisten. Dieses Mandatierungsmonopol beruhte vornehmlich *ex negativo* auf der Furcht vor den möglichen Folgen einer Nichtbeachtung der Interessenlage eines der ständigen Mitglieder. Dass die eigenmächtigen Interventionen sowie die innerstaatlichen Gewaltkonflikte der ständigen Ratsmitglieder *de facto* ungeahnt blieben, war Teil dieses Konsenses.

Die Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung der *observer-*, *monitoring-* und *peace-keeping* Missionen in der Folge der *Uniting for Peace*-Resolution von 1950 fand ihren Höhepunkt 1992 in der *Agenda for Peace* des damaligen UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali. Seine Forderung nach *stand by*-Truppen konnte sich jedoch bei den ständigen Ratsmitgliedern nach den UN-Debakeln in Somalia und Bosnien nicht mehr durchsetzen. Mit dem Ende des selbstverursachten Zwangs zur Koexistenz, also dem Ende des Kalten-Kriegs-Frieden (Mearsheimer 1990), wuchs die Wahrscheinlichkeit, dass auch das Mandatierungsmonopol des UN-Sicherheitsrats früher oder später unterlaufen werden würde. Kirste und Maul (1996) zeigten zwar mit der Rollentheorie für das wiedervereinigte Deutschland, dass das realistische Paradigma ständiger Machterweiterung und der Vorrang nationaler Interessenpolitik nicht zwingend eintreten muss; die USA in ihrer Rolle als Hegemon verweigern jedoch diese Kooperationshaltung und versuchen auch ihren Verbündeten unliebsame Entscheidungen aufzuzwingen.

Neben und unterhalb der Ebene des UN-Sicherheitsrats ließe sich im Rückblick eine Vielfalt an Versuchen dokumentieren, neue Problemlagen und Herausforderungen im Friedens- und Sicherheitsbereich - soweit es das System der Bipolarität erlaubte - zu verregeln und zu institutionalisieren, also der unberechenbaren Bearbeitung bzw. Nichtbeachtung durch den Sicherheitsrat zu entziehen. Das Begriffspaar „Frieden und Sicherheit“ erfuhr dabei in unterschiedlichen Nachkriegsperioden durch Akzentuierungen und Doktrinen eine dem jeweiligen politischen Klima entsprechende Funktion als Droh- oder als Mobilisierungspotenzial. Debiel (1996) weist in diesem Zusammenhang auf die wachsende Vielfalt an sicherheits- und friedenspolitischen Leitbildern insbesondere in den 90er Jahren hin - und warnt vor möglichen Irrlichtern. Durch die normative Aufladung des Völkerrechts in der UN-Charta von 1945 im Sinne einer an Gewaltverbot, Gerechtigkeit, Nichtdiskriminierung und Menschenrechten ausgerichteten Weltfriedensordnung ist diese Politisierung des Völkerrechts nicht überraschend und in Maßen wünschenswert, denn sie ermöglicht eine jeweils zeitgemäße Auslegung und Fortentwicklung des friedensstrategischen Potenzials in der UN-Charta. Ihr steht jedoch weiterhin das überholte Vetorecht der ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat entgegen.

Der dynamische Konnex zwischen dem wachsenden Konfliktpotenzial eines Politikfeldes und den resultierenden Verregelungen lässt sich an den Themenfeldern „Umwelt“ und „Menschenrechte“ gleichermaßen andeuten.

„Umwelt“ als verregelungsnotwendiges Politikfeld ist Mitte der siebziger Jahre auf die nationalen Agenden der Industriegesellschaften im Westen und seit Mitte der achtziger, spätestens aber seit der Rio-Konferenz 1992 auf der internationalen Ebene fest verankert. Parallel zur Internationalisierung der Umweltproblematik und ihrer Behandlung in Verregelungsregimes, etwa dem Ozonregime, entwickelten sich unter Begriffen wie „Umweltkonflikte“ weiterführende Debatten. Schlagworte wie drohende „Kriege um Wasser“ formen dabei neue Bedrohungsszenarien, die wiederum den Ruf nach neuen Regelungsbehörden, wie etwa einer Weltumweltbehörde, zeitigen (Biermann/Simonis: 2000).

Auch das Themenfeld „Menschenrechte“ hat im internationalen System konfrontative *push*-Zeiten erlebt, wie etwa in den fünfziger Jahren seitens der USA im Protest gegen militärische Interventionen der UdSSR in ihren Satellitenstaaten, während der Carter-Administration als Neuorientierung der US-amerikanischen Außenpolitik nach dem Vietnam-Krieg und zuletzt als Legitimierung der Bombardierung Serbiens durch die NATO. Die Kodifizierung der Menschenrechte, die 1948 noch weitgehend über den Siegerkonsens der Alliierten erfolgen konnte, geriet ebenfalls in den ideologischen Streit der Supermächte und endete in der Ver-

abschiedung zweier getrennter Pakte, die die Grundannahmen der jeweiligen Lager widerspiegeln. Innerhalb des UN-Rahmens wurde der Bestand an kodifizierten und in Berichtsverfahren überprüfbaren Menschenrechtsstandards jedoch ständig erweitert. Neben dem UN-Rahmen wurden die Menschenrechte auch im KSZE-Prozess kodifiziert und in den politischen Prozess der Vertrauensbildung zwischen den Blöcken eingebracht.

So unterschiedlich diese Entwicklungen im einzelnen bewertet werden können - die Debatten der Weltkonferenzen im Umwelt- und Menschenrechtsbereich sind im Vergleich zu den Auseinandersetzungen während des Ost-West-Konflikts zumindest ideologisch entladen und befinden sich weitgehend außerhalb der sicherheitspolitischen und friedensstrategischen Interessen der Staatenwelt. Aber auch Welthandel und Weltfinanzen, die zumindest für das wohlfahrtspolitische nationale Interesse der Staaten bedeutsam sind, bleiben im krassen Gegensatz zu der Bedeutung, die sie für die Stabilität des finanz- und handelspolitischen Systems im Ganzen, aber auch die Armutsbekämpfung im allgemeinen und die individuellen Entfaltungsmöglichkeiten haben, global unterverregelt und werden nur punktuell, etwa anlässlich von Gipfeltreffen der *World Trade Organization* (WTO), von Nichtregierungsorganisationen in entwicklungs- und umweltpolitischen Kontexten thematisiert.

6. Fazit: Gemeinsame Sicherheit als friedensstrategisches Leitbild

Das Fazit aus dem hier nur cursorischen Überblick über globale, sicherheitspolitisch relevante Struktur- und Institutionenbildung und die ungenutzten Potenziale einer *Global Governance*-Architektur bleibt ambivalent: Einerseits ist neben dem UN-Sicherheitsrat eine normative, rechtliche und institutionelle Ausdifferenzierung zu beobachten, die Ausdruck einer Reaktionsfähigkeit auf neue sicherheitsrelevante Problemlagen ist. Andererseits folgen diese Prozesse – abgesehen von ihrer zögerlichen Umsetzung – nur selten einem kohärenten Ansatz oder einem gemeinsamen Leitbild, wie er im Sinne von *Global Governance* gefordert wird. Im Gegenteil: Nachdem bereits der Ost-West-Konflikt über vier Jahrzehnte den größten Teil der intellektuellen und materiellen Ressourcen auf die Sicherheit der nördlichen Hemisphäre verbraucht hat, zeichnet sich ab, dass seit den Balkan- und Kaukasus-Kriegen wiederum eine nördliche bündnis- und rüstungspolitische Sicherheitsdebatte die dringlichere und in ihrer Komplexität umfassendere südliche Friedens- und Sicherheitsdebatte verdrängen wird. Während Sicherheit im OECD-Raum nach innen durch gegenseitige Erwartungshaltungen in Bezug auf Werteverlässlichkeit sowie ökonomische Interdependenz und nach außen weitgehend durch das NATO-Bündnis gesichert wird, zeichnet sich für viele Länder des

viele Länder des Südens kaum ein Ausweg aus dem Teufelskreis aus Armut, Umweltzerstörung, Korruption und Gewalt ab.

Es wäre nach dem Gesagten ein friedens- und sicherheitspolitischer Irrweg, wenn nicht Zynismus, aus dem gesicherten OECD-Raum heraus zu (er-) warten, dass sich auch die übrigen Staaten eines Tages auf eine auf vergleichbaren Prämissen, also Demokratie und Wohlstand, beruhende friedenswirksame Erwartungsverlässlichkeit stützen werden. Nach der verpassten Chance auf eine „neue Weltordnung“ im Rahmen der UNO und auf der Basis kollektiver regionaler Sicherheitsvergemeinschaftungen unmittelbar nach der Zeitenwende 1989/90 haben sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die exklusiven sicherheitspolitischen Leitbilder des Nordens weitgehend durchgesetzt - der Süden, insbesondere Afrika, bleibt marginalisiert.

Literatur

- Biermann, Frank/ Simonis, Udo E. 2000: Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer »Weltumweltorganisation«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7:1 (2000), S.163-183.
- Brock, Lothar 1998: Grasping Undemocratic Peace: The Case of Latin America. Paper Presented at the Conference "Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences", Purdue University, West Lafayette, February 25-27, 1998 (Internetdokument: http://www.ippu.purdue.edu/info/gsp/FSIS_CONF/brock_paper.html) vom 4.8.2000.
- Brock, Lothar 1999: Normative Integration und kollektive Handlungskompetenz auf internationaler Ebene, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6:2 (1999), S. 323-347.
- Carius, Alexander/Imbusch, Kerstin 1998: Umwelt und Sicherheit in der internationalen Politik - eine Einführung, in: Carius, Alexander/Lietzmann, Kurt M.: *Umwelt und Sicherheit. Herausforderungen für die Internationale Politik*. Berlin/Heidelberg: Springer, S. 7-31.
- CGG (Commission on Global Governance) 1995: *Our Global Neighbourhood*, New York: Oxford University Press.
- CGG (Commission on Global Governance) 1999: *The Millenium Year and the Reform Process*, London.
- Debiel, Tobias 1995: Demokratie und Gewalt in einer Welt des Umbruchs. Zur friedenspolitischen Relevanz politischer Herrschaftsformen in den 90er Jahren, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hg.): *Friedliche Konfliktbearbeitung in der*

- Staaten- und Gesellschaftswelt*. Reihe Eine Welt. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 55-86.
- Debiel, Tobias 1996: Wegweiser oder Irrlichter? Sicherheitspolitische Leitbilder für die 90er Jahre, in: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hg.): *Weltkonferenzen und Weltberichte - Ein Wegweiser durch die Internationale Diskussion*. Bonn: Dietz, S. 121-140.
- Debiel, Tobias 2000: Strengthening the UN as an Effective World Authority: Cooperative Security versus Hegemonic Crisis Management, in: *Global Governance* 6 (2000), p. 25-41.
- Fues, Thomas 2000: *Auf dem Weg zur Weltsozialordnung? Beiträge zur Debatte über globale Armutsstrategien*. INEF-Report 44. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Galtung, Johan 1996: *Peace by Peaceful Means*. London: Sage Publications.
- Goetschel, Laurent: Globalisation and Security 2000: The Challenge of Collective Action in a Politically Fragmented World, in: *Global Society*, 14:2 (2000), p. 259-278.
- Hamm, Brigitte/Fues, Thomas 2000: Die Weltkonferenzen der neunziger Jahre: Spielwiese oder Zukunftsmodell globaler Problemlösung, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hg.): *Friedensgutachten 2000*. Münster: Lit, S. 198-208.
- Hellmann, Gunther/Wagner, Wolfgang 2000: Getrennt marschieren oder zusammen? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die NATO, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19.6.2000, S. 10.
- HIIK (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung) 1999: *Konfliktbarometer 1999*. Heidelberg: Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung.
- Kampeter, Werner 2000: European Integration and the Price of Peace, in: *Politik und Gesellschaft* 2/2000, S. 123-132.
- Kirste, Knut/Maull, Hanns W. 1996: Zivilmacht und Rollentheorie, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:2, S. 283-312.
- Matthies, Volker 1996: Friedensursachenforschung, in: Matthies, Volker/Rohloff, Christoph/Klotz, Sabine 1996: *Frieden statt Krieg. Gelungene Aktionen der Friedenserhaltung und der Friedenssicherung 1945 bis 1995. Konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 1.
- Mearsheimer, John J. 1990: Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War, in: *International Security*, 15:1 (Summer 1990), p. 5-56.
- Messner, Dirk 2000: Die Europäische Union muss kooperative Weltmacht werden, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hg.): *Friedensgutachten 2000*. Münster: Lit, S. 86-98.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hg.) 1996: *Weltkonferenzen und Weltberichte - Ein Wegweiser durch die Internationale Diskussion*. Bonn: Dietz.
- Meyers, Reinhard 1996: Friedenskonzepte in den Theorien internationaler Beziehungen, in: *antimilitarismus information*, 26/11. S. 5-16.

- Müller, Harald 2000: Amerikanischer Unilateralismus: Ein Weltordnungsproblem, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hg.): *Friedensgutachten 2000*. Münster: Lit, S. 43-52.
- Mürte, Holger 1998: *Global Governance: Literaturbericht und Forschungsfragen*. I-NEF-Report 32. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Pfetsch, Frank R./Rohloff, Christoph 2000: *National and International Conflicts 1945-1995. New empirical and theoretical approaches*. London: Routledge.
- Risse-Kappen, Thomas 1994: Demokratischer Frieden? Unfriedliche Demokratien? Überlegungen zu einem theoretischen Puzzle, in: Krell, Gert/Müller, Harald (Hg.): *Frieden und Konflikt in den Internationalen Beziehungen*. Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung 26. Frankfurt/M.: Campus, S. 159-189.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto 1992: *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Schrader, Lutz 2000: Der Kosovo-Krieg: Friedenstheoretische Analyse und friedenspolitische Auswirkungen, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.), Redaktion Thomas Roithner: *Europas Beitrag zum Frieden. Vom militärischen zum zivilen Krisenmanagement*. Münster: agenda, S. 208-240.
- Senghaas, Dieter 1982: *Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Senghaas, Dieter 1995: Hexagon-Variationen: Zivilisierte Konfliktbearbeitung trotz Fundamentalpolitisierung, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hg.): *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Reihe Eine Welt. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 37-54.
- Senghaas, Dieter 1997: Frieden als Zivilisierungsprojekt, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): *Frieden als Zivilisierungsprojekt - neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung*. Baden-Baden: Nomos, S. 37-55.
- Senghaas, Dieter 1998: *Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich selbst*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Siedschlag, Alexander 1999: Globalisierung - Herausforderung und Instrument der 'staatenweltlichen' Friedens- und Sicherheitspolitik. Arbeitspapier zur Tagung „Globalisierung als Aufgabe - Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen der Politik“. Expertenkolloquium der Evangelischen Akademie Loccum vom 10.-12. Dezember 1999.
- Vogt, Wolfgang R. 1995: Frieden durch „Zivilisierung“? Zur theoretischen Fundierung der Friedens- und Konfliktforschung nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): *Frieden als Zivilisierungsprojekt - neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung*. Baden-Baden: Nomos, S. 13-36.
- Vogt, Wolfgang R. 1996: Zivilisierung und Frieden. Entwurf einer kritisch-reflexiven Friedenstheorie, in: *antimilitarismus information*, Jg. 26 11/1996, S. 67-72.
- Weidenfeld, Werner 1999: Abschied von Metternich. Gedanken zur Zukunft internationaler Politik, in: *Internationale Politik* 12/99, S. 1-9.

- Wellershoff, Dieter 1999: Konflikte von morgen. Wahrnehmungen, Kategorien und Folgerungen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B52-53/99, S. 23-30.
- Wellmann, Arend 1996: Das „zivilisatorische Hexagon“: (K)ein universelles Friedensmodell, in: *antimilitarismus information* Jg.26, 11/1996, S. 58-66.
- Witte, Ian Martin/Reinicke, Wolfgang H./Benner, Thorsten 2000: Beyond Multilateralism: Global Public Policy Network, in: *Politik und Gesellschaft* 2/2000, S. 176-188.
- Wolf, Klaus Dieter 1999: The New Raison d'État as a Problem for Democracy in World Society, in: *European Journal of International Relations* 5:3, p. 333-363.

Diskussion im Anschluß an die ersten beiden Referate

Es wurde gefragt, ob der Beschluß über die Rechtmäßigkeit der Einsetzung des Tribunals durch die Appeals Chamber als der überhaupt kompetenten Stelle getroffen wurde (*Hasse*). Dies hätte eventuell der IGH sein müssen, etwa über eine Gutachtenfrage der Vereinten Nationen (*Volger*). Dem wurde entgegengehalten, daß die Kompetenzfrage zwar ungeklärt sei, allerdings die Entscheidung als solche einen richterlichen Beitrag zum Rechtsfrieden darstelle und deshalb wünschenswert war (*Hoffmeister*). Die Haltung der Völkerrechtswissenschaft hierzu wollte *Volger* erfragen, *Hoffmeister* bezeichnete sie als überwiegend positiv. Die Schaffung solcher Statute durch den Sicherheitsrat wurde als problematisch bezeichnet (*Klein*), da es eher eine präventive Aufgabe sei als der Wahrung des Weltfriedens diene. Demzufolge sei ein völkerrechtlicher Vertrag wie das Statut von Rom für den Ständigen Internationalen Strafgerichtshof eine bessere Lösung.

Sodann wurde nach dem politischen Horizont gefragt und danach, wie globale Phänomene auf der völkerrechtlichen und nationalen Ebene vernetzt würden (*Uerpmann*). *Hoffmeister* antwortete, dies werde am Statut von Rom sichtbar; dieses gehe von der Komplementarität beider Rechtswege aus, weise die primäre Zuständigkeit jedoch dem Staat zu. *Fastenrath* plädierte in diesem Zusammenhang für die Ausweitung des Weltrechtsprinzips, dessen positive Auswirkungen am Fall Pinochet sichtbar geworden seien. *Hoffmeister* wies darauf hin, daß nach § 6 Nr. 1 und 9 des StGB das Weltrechtsprinzip nur für bestimmte Delikte gelte, die Frage der Verfolgung aber nach wie vor in das Belieben des Staates gestellt sei. *Fastenrath* schloß an, daß eine Ausweitung des Weltrechtsprinzips auf sämtliche Deliktgruppen notwendig sei. Problematisch für die Bundesrepublik Deutschland stelle sich allerdings die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs dar, der eine Beziehung von Tat oder Täter zur Bundesrepublik Deutschland fordere. *Papenfuß* wies darauf hin, daß die Anknüpfung der Strafverfolgung an den Gewahrsamsstaat gescheitert sei, weil es keine entsprechende Willensbildung auf Seiten der Staaten gegeben habe. Ergänzend wurde darauf hingewiesen, daß die Gruppe der gleichgesinnten Staaten das Universalitätsprinzip hatten durchsetzen wollen, das Statut und seine Travaux préparatoires dokumentierten insoweit eine wichtige Tendenz. Allerdings sei der ICC gleichwohl zahllos, weil er nach wie vor, vor allem bei der Täterergreifung und Strafvollstreckung von den Mitgliedstaaten abhängig sei und sich nicht auf eigene Kräfte der Vereinten Nationen stützen könne. In

diesem Zusammenhang wurde der Vorschlag privater Einrichtungen zur Täterergreifung gemacht (*Bummel*). *Fastenrath* wollte in diesem Zusammenhang nur die Problematik des Nachweises in Spiel gebracht wissen. Ob bei der Kreation des Tribunals tatsächlich Fragen der Gewaltenteilung oder nur die Kompetenz des Sicherheitsrates als Kriterium zu berücksichtigen sei, wollte *Haratsch* wissen; *Hoffmeister* verneinte die Frage.

Der Kritik an der Verhandlungsführung und Haltung der USA zum ICC stimmte *Ehrhart* zu. Er unterstrich die positive Leistung der deutschen Delegation. Gleichzeitig brachte er Verständnis für die Haltung der USA auf, die Angst hätten, daß ihre Soldaten, die die einzigen sein, welche in größerem Umfang UN-Missionen durchführten, später vor dem ICC angeklagt würden. Ein Problem in der Arbeit des ICC sei die Vollstreckung von Urteilen, ebenso wie das Ergreifen potentieller Täter. Letzteres erfolge oder unterbleibe häufig aus politischen Motiven. Längerfristig sei eine Neuordnung dieses Komplexes dringend erforderlich. *Ehrhart* kündigte an, daß Deutschland noch im Sommer 2000 ratifizieren werde. *Papenfuß* bezeichnete den ICC wegen der Haltung der USA und konkret ihrem Fernbleiben als Totgeburt. Die Frage laufe darauf hinaus, ob die USA sich künftig neutral verhalten oder den ICC aktiv bekämpfen würden. Sie wollte in diesem Zusammenhang wissen, welche deutsche Taktik für beide Fälle bestehe. *Ehrhart* entgegnete, daß die USA eine Sicherheitsratbeteiligung am Tätigwerden des ICC für unabdingbar erklärt hätten. Nach den bisherigen Erfahrungen werde es ohne die USA nicht gehen, sodaß ein entsprechender Kompromiß im Raume stehe.

Eine Teilnehmerin fragte nach der Rechtsquellenlehre. Ihrer Ansicht nach sei Richterrecht notwendig, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit seien jetzt normiert, obwohl vorher ihre Verankerung im Völkergewohnheitsrecht bestritten gewesen war. *Hoffmeister* entgegnete, daß das Statut nur Jurisdiktionszuständigkeiten begründete, aber keine neuen Straftatbestände schaffe.

Solange die USA blockieren, werde aus dem ICC nichts (*Hüfner*). Ein Kompromiß werde daher kommen, welcher allerdings Frankreich, das als ständiges Sicherheitsratsmitglied bereits ratifiziert habe, düpieren werde. Als einzige Weltmacht befänden sich die USA in einer guten Position, um ihre Vorstellungen durchzusetzen. Er wertete das Verhalten der US-Regierung als schizophran, weil es sowohl bei der Regierung als auch der Bevölkerung einerseits starke Vorbehalte gegen ein UN-Engagement gebe, andererseits in keinem Land der Welt eine so intensive politische und wissenschaftliche Befassung mit den Vereinten Nationen stattfinde. Diesen Gedanken griff *Hasse* auf, die darauf hinwies, daß die USA nicht monolithisch seien, sondern insbesondere die Wissenschaft den ICC befürworte. Problematisch sei allerdings die Haltung der Bevölkerung, die

zu wenig über das Völkerrecht und die Vereinten Nationen wisse. Mit Blick auf den bereits angesprochenen Punkt des Richterrechts hielt sie es für bedenklich, daß die Strafzumessung möglicherweise national geprägt sei und demzufolge zu stark von deutschen Vorstellungen abweiche. Zur Frage der aktuellen Verhandlungen merkte *Bummel* an, daß die Preparatory Commission gar nicht kompetent sei, substantielle Änderungen des Statuts vorzunehmen, so daß also die Vorschläge der USA eigentlich wirkungslos bleiben müßten. Auch er wies auf Differenzen in den USA zwischen den großen Think Tanks und der offiziellen Politik hin. So habe Huntington kürzlich in den „Foreign Affairs“ ganz klar der Überzeugung Ausdruck verliehen, daß es eine Entwicklung von der bipolaren über die unipolare hin zur multipolaren Weltordnung geben werde, was letztendlich zu einer Stärkung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen führen werde. Er empfahl, deswegen keinen Kompromiß zu suchen, weil mittel- und langfristig die USA auf die Linie des ICC-Statuts einschwenken werde. *Papenfuß* problematisierte die Frage, welchen Anteil das Volk als Souverän an außenpolitischen Entscheidungen habe. Ihr seien Zahlen bekannt, daß 60-70 % der Amerikaner die Mitarbeit der USA in den Vereinten Nationen befürworteten.

Schmahl wollte wissen, wie es in Zukunft aussehe, wenn sich die Ad-hoc-Tribunale bewährt haben und gleichzeitig die Ratifizierungen des ICC-Statuts zunähmen. Wie komme es dann zu einer Zuständigkeitsabgrenzung, sehe das ICC-Statut eine entsprechende Regelung vor? *Fastenrath* schob ein, daß weiterhin Bedürfnis für Ad-hoc-Tribunale bestehen könne. *Hoffmeister* erläuterte das Konzept des ICC, der konkurrierende Ad-hoc-Tribunale ausschließen wolle.

Da ein Kompromiß grundsätzlich ein gegenseitiges Geben und Nehmen darstelle, gab *Giesecke* zu bedenken, daß, wenn man in den Model-UN als Student die selbstbewußte Verhandlungstechnik der USA kennenlerne und auch die tatsächlichen Verhandlungsführungen beobachte, der Kompromiß von vornherein entwertet sei, weil die USA nicht nachgäben. *Papenfuß* hielt hier eine Risikoabwägung für sinnvoll. Nach Ansicht *Volgers* ist eine Analyse und offene Diskussion notwendig, die auf die Frage hinausläuft, ob sich die USA die Isolation tatsächlich leisten könne und ob die Arbeit des ICC tatsächlich so schlimm für sie werden könne. Es wurde darauf hingewiesen, daß es sich um eine politische Frage handle. Man wolle zwar keine USA-Schelte betreiben, sie müßten beteiligt sein, weil sonst der ICC politisch wertlos sei (*Hasse*). Die Rolle Deutschlands bei der Erarbeitung des Statuts wurde ausdrücklich gelobt (*Stahn*). Auch die gegenwärtige Arbeit an einem Völkerstrafgesetzbuch werde das durchgängige Weltrechtsprinzip installieren und eine starke Impulsfunktion ausüben. Die USA hätten eine wichtige Rolle in Rom gespielt, sehr substantielle Vorschläge unterbreitet und trotz ihrer ablehnenden

Haltung zum Erfolg des Statuts und der Verhandlungen maßgeblich beigetragen. Ob der ICC auch ohne die USA effektiv arbeiten könnte, bejahte *Stahn*. Ihnen sei es nicht möglich, das Tätigwerden des ICC zu unterbinden, allerdings würden sie sich kaum an der Täterergreifung beteiligen, weil ihre Soldaten möglicherweise angeklagt werden könnten. *Fastenrath* wies erneut darauf hin, daß das Weltrechtsprinzip einen Bezug zu Deutschland brauche.

In den USA sei das Volk ohne Einfluß auf die Außenpolitik der Regierung (*Rohloff*). Dagegen sei der Einfluß der organisierten religiösen Rechten sehr stark. Ein Hauptproblem in der aktuellen weltpolitischen Diskussion sei nicht eine Dominanz der USA, sondern viel eher die Bedeutungslosigkeit Europas. Dies habe sich zuletzt in der Postenbesetzung beim IWF gezeigt. Die EU müsse ihre Stellung als kooperative Weltmacht finden, wobei Macht als multilaterale Gestaltungsmöglichkeit zu definieren sei.

In Beantwortung der Frage *Schmahls* wies *Ehrhart* auf das deutsche Zustimmungsgesetz hin, das im Zusammenhang mit der Regelung der Auslieferung von deutschen, die Art. 16 II GG bislang verbietet, hier ein nebeneinander verschiedener Gerichte durchaus möglich mache, weil es dort heiße: „Internationale Gerichte“.

Diskussion im Anschluß an das dritte Referat

Im Anschluß an den Vortrag über die „Bekämpfung des Rassismus in Deutschland vor dem Hintergrund der Arbeit des CERD“ wurde zunächst gefragt, ob die Auswirkungen der Tätigkeit des CERD in der Bundesrepublik überhaupt meßbar seien; von Interesse sei auch, welche Kriterien hierfür zur Verfügung stünden. *Uerpmann* machte seine diesbezüglichen Zweifel unter anderem daran fest, daß das vorgestellte NAPAP-Projekt auf einen Anstoß durch die Europäische Union zurückzuführen sei. *Weiß* entgegnete, daß die Auswirkungen von UN-Tätigkeiten häufig nur mittelbar zu erfassen seien. Bei der Tätigkeit des CERD komme hinzu, daß dessen Entscheidungspraxis zu Individualbeschwerden bislang noch nicht umfangreich genug sei, um wesentliche Impulse habe geben zu können. Am Beispiel anderer Treaty Bodies ließen sich entsprechende Einflüsse durchaus nachweisen; dies gelte etwa für CEDAW. Allerdings sei hier stark nach den Mitgliedstaaten zu differenzieren. Während in den Staaten der Europäischen Union entsprechende Impulse häufig vom Gemeinschaftsrecht ausgingen, seien es gerade die Staaten des Südens, in denen Auswirkungen der Tätigkeit von Treaty Bodies zu beobachten seien. Es wurde darauf hingewiesen, daß die Bundesrepublik Deutschland ein Glaubwürdigkeitsproblem nach außen bekomme, so-

lange sie nicht die Zuständigkeit des CERD zur Prüfung von Individualbeschwerden nach Art. 14 anerkenne. Es sei bemerkenswert, daß die neue Bundesregierung diese immer noch nicht abgegeben habe (*Ver-gau*). Er wies darüber hinaus auf die Möglichkeit hin, Menschen nicht-deutscher Herkunft als Polizisten auszubilden und einzusetzen und wollte wissen, in welchem Umfang hiervon in Brandenburg Gebrauch gemacht werde. Hierzu konnte berichtet werden, daß sich die brandenburgische Polizei trotz ihrer geringen Neueinstellungszahl bemühe, ausländische Bewerber für den Polizeiberuf zu gewinnen. Allerdings scheiterten viele der Interessenten wegen mangelnder deutscher Sprachkenntnisse.

In Anlehnung an die Frage nach der Meßbarkeit der Tätigkeit des CERD wies *Klein* darauf hin, daß die Frage der nationalen Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland rechtlich praktisch überhaupt nicht geregelt sei. Erst seit kurzem gebe es in Gestalt von § 359 Nr. 6 StPO einen gesetzlichen Wiederaufnahmegrund für nicht mit der EMRK vereinbar gewesene Strafverfahren. Gerade hier bestehe ein großer Nachholbedarf, um einerseits die Befolgung international menschenrechtlicher Verfahren zu sichern und zweitens die innerstaatlichen Rechtswirkungen solcher Überwachungsverfahren transparenter zu machen. Außerdem erläuterte *Klein* in diesem Zusammenhang Fragen der Schutzpflicht.

Es wurde nach dem Sinn eines vom Ausschuß wiederholt geforderten Antidiskriminierungsgesetzes gefragt (*Hoffmeister*). Hierauf wurde entgegnet, daß der juristische „Mehrwert“ eines entsprechenden Gesetzes durchaus umstritten sei. Insbesondere das federführende Bundesministerium der Justiz weise darauf hin, daß im wesentlichen ein Katalog verbotener diskriminatorischer Verhaltensweisen zu erstellen sei, der im Hinblick auf die geltende Rechtslage nach Art. 3 Abs. 1 und 3 GG allenfalls klarstellende Funktion habe. Wichtig werde ein solches Gesetz allerdings für die Rechtsbeziehungen von Privatpersonen untereinander, da in diesen Bereich die Grundrechte nur mittelbar hineinwirken. Die nächste Frage galt den Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus dem Übereinkommen (*Krugmann*). Hierzu wurde erläutert, daß das Übereinkommen den Mitgliedstaat zur Unterlassung diskriminatorischer Handlungen verpflichte, eine Änderung der geltenden Rechts- und Verfassungslage sowie der darauf gestützten Rechtspraxis erforderlich mache und schließlich, da das Diskriminierungsverbot auch gegenüber Privaten gelte, die staatliche Schutzpflicht aktiviere und den Staat in die Pflicht nehme, gegen diskriminierendes Handeln Privater vorzugehen. Die völkerrechtlich wichtigste Pflicht aus dem Übereinkommen ist die Berichterstattung.

Die Erstellung der Berichte stand im Mittelpunkt der umfassenden Ausführungen *Sprötes*, der insbesondere beklagte, daß der Einfluß parlamentarischer Gremien und gesellschaftlicher Gruppen auf die Berichter-

stellung zu gering sei und nach der internationalen Behandlung von Staatenberichten die nationale Diskussion der abschließenden Bemerkungen nicht sichergestellt sei. Hierzu entgegnete *Klein*, daß es sich bei den Staatenberichten per definitionem um Berichte der Regierungen handele, die durchaus deren Selbstverständnis und Haltung zu dem jeweiligen Übereinkommen widerspiegeln sollten. Unerlässlich im Sinne einer inhaltlichen Korrektur und Ausgewogenheit seien allerdings die von den Nichtregierungsorganisationen erstellten Schattenberichte, ohne die sämtliche Treaty Bodies keine vernünftige Arbeit leisten können. Er müsse *Spröte* allerdings zustimmen, daß gerade im Bereich der Nachbearbeitung die nationalen NGOs stärker als bisher aktiv werden müssen. Hieran schloß sich *Vergau* an, der darauf hinwies, daß Publizität hergestellt werden müsse, um Trägheit zu überwinden.

Diskussion im Anschluß an das vierte und fünfte Referat

Abschließend wurde zunächst über den Vortrag von *Tietje* diskutiert. *Bummel* wollte wissen, ob eine Parlamentarisierung der WTO geplant sei. *Tietje* wies darauf hin, daß GATT wie WTO vom Grundsatz der Offenheit geprägt seien. Im Panelverfahren erfolge eine regelmäßige Einbindung von Nichtregierungsorganisationen, allerdings verhandle das Panel nicht öffentlich. Eine institutionelle Veränderung hin zu einer Parlamentarisierung der WTO erscheine ihm unrealistisch, er persönlich favorisiere eine Struktur wie sie auch der ECOSOC besitze. *Hoffmeister* erörterte das Zusammenwirken verschiedener Regime, etwa der Klima-Rahmenkonvention einerseits und der WTO andererseits, und wollte in diesem Zusammenhang wissen, ob hier ein echter Jurisdiktionskonflikt vorliege. Dieses Problem sei ungelöst, entgegnete *Tietje*, bei Verträgen, die nach Inkrafttreten der WTO ausgehandelt würden, seien inzwischen Vorrangklauseln üblich. Er sehe das Problem eher als eine Frage der institutionellen Zusammenarbeit, die weiter ausgebaut werden müsse. Seiner Ansicht nach solle sich die WTO auf Handelsfragen konzentrieren und die übrigen Bereiche den jeweiligen Spezialregimen überlassen.

Es wurde gefragt, ob der IGH befugt sei, eine entsprechende Kollisionsentscheidung zu treffen (*Volger*). Hierzu wurde darauf hingewiesen, daß dies eine Anrufung durch die beteiligten Staaten voraussetze.

Winkelmann kam auf die dargestellte Verhältnismäßigkeitsprüfung zurück und wollte wissen, ob es hierfür nachprüfbar Kriterien gäbe. Dies bejahte *Tietje*, die Rechtsprechung von GATT und WTO habe hier Maßstäbe entwickelt. *Winkelmann* fuhr fort, daß ihm in den Ausführungen in Zusammenhang mit der Globalisierung die Feststellung von Denationalisierung bzw. Entstaatlichung wichtige Vorgänge zu global festgestellt worden sei. *Tietje* merkte hierzu an, daß sich diese Entstaatli-

gestellt worden sei. *Tietje* merkte hierzu an, daß sich diese Entstaatlichung keinesfalls auf wirtschaftliche Phänomene begrenzen lasse, und führte als Beispiel die Behandlung des Falles *Lewinsky* im Internet an. *Rohloff* schaltete sich ein und sprach von einer Neuorientierung in diesem Bereich.

Neugebauer wies darauf hin, daß nach der Struktur der WTO die Offenheit der Märkte gegenüber dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung dominiere, weswegen die WTO wirtschaftlich starke Mächte privilegiere und eine Gleichberechtigung des Südens weiterhin ausgeschlossen erscheine. *Tietje* räumte ein, daß es sich bei der Offenheit der Märkte um ein Nord-Süd-Problem handele.

Hieran schloß sich eine Diskussion über Fragen im Zusammenhang mit dem Referat von *Rohloff* an. Zunächst griff *Klein* die angesprochene friedensstiftende Rolle des Gewaltmonopols der Vereinten Nationen und hier insbesondere des Sicherheitsrates auf. Er merkte dazu an, daß hierfür begrifflich ein Einsatzwillen und -fähigkeit der Organisation und ihrer Institutionen erforderlich sei. Tatsächlich stelle sich dies auf der Ebene von Vereinten Nationen und Sicherheitsrat als äußerst problematisch dar. Der Sicherheitsrat sei das Spiegelbild einer vergangenen Zeit, habe in der betreffenden Situation (Kosovo) nicht handeln wollen oder können und sei dringend reformbedürftig. Hierzu wies *Rohloff* darauf hin, daß er sich eher für ein Mandatierungsmonopol der Vereinten Nationen und des Sicherheitsrates ausspreche, er wolle nicht abstreiten, daß eine Reform nötig sei und kam in diesem Zusammenhang auf das Senghaas'sche zivilisatorische Hexagon zu sprechen, welches durch die Zielvorgabe der Menschenrechte bzw. des Menschenrechtsschutzes in ein Septagon weiterentwickelt werden müsse.

Tietje kam auf das Demokratie-Frieden-Theorem zu sprechen, dessen Unterordnung im Vortrag *Rohloffs* unter die Zivilisationsthese zur Erläuterung des Phänomens der Global Governance er nicht nachvollziehen könne. *Rohloff* stellte klar, daß dieses Theorem nach wie vor sehr wichtig sei, um eine irrationale Entscheidung zum Krieg auszuschließen. Beide erörterten sodann, wie Global Governance als Steuerungskonzept wirke und ob Frieden tatsächlich eine bloße Regelungsfrage sei. Hierzu führte *Rohloff* aus, daß es sich um ein eher offenes Konzept handele.

Neugebauer schloß sich den Thesen *Kleins* und *Rohloffs* insoweit an, als er die Strukturen der Vereinten Nationen für anachronistisch hielt. *Hoffmeister* nahm zum Demokratie-Frieden-Theorem Stellung und fragte nach, ob die Friedensfähigkeit der Demokratien untereinander einem wehrhaften Verhalten von Demokratien gegen aggressive Dritte entgegenstehe. *Rohloff* merkte an, es dürfe keine Verengung der Diskussion geben, allerdings sei fraglich, wie das Demokratie-Frieden-Theorem auf

der internationalen Ebene funktionieren sollte. Er habe zum Ausdruck bringen wollen, daß eine bloße Demokratisierung internationaler Beziehungen als Friedensstrategie unzureichend sei. Demgegenüber favorisiere er die Schaffung von Frieden durch die Errichtung tragfähiger Strukturen von oben.

(Norman Weiß)