

# Global Governance - ein tragfähiges Friedensprojekt?<sup>1</sup>

*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 multilaterale 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.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2000 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 1. Juni 2000 gehalten hat. Es handelt sich um einen überarbeiteten Beitrag für das Buch: *Thomas Fues/ Brigitte Hamm, (Hg.) i.E.: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre - Wegbereiter für Global Governance?* Bonn: Dietz.

<sup>2</sup> Vgl. die religiös eingefärbte Polemik von *Phyllis Schlafly*, 1999: *Global Governance - The Quiet War Against American Independence* (Video-Produktion) oder die konservative Posi-

Unabhängig jedoch von der retardierenden Wirkung eines kooperationsunwilligen 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; Rosenau/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:

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.<sup>3</sup> An Stelle des

---

tion in John R. Bolton, 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.

<sup>3</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. April 2000.

UN-Sicherheitsrats versuchen die Mitgliedstaaten 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 Brennpunkt zu Hard Issues aushärten 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 Aufbruchphase 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.<sup>4</sup> Eine analoge Übertragung des Hexagons

<sup>4</sup> 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).

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 Umbruchprozessen, also bei fortschreitender Politisierung der Bevölkerungen und entsprechend steigender Interessenvielfalt, solche Konfliktbearbeitungsmodi zu vereinbaren, die dem europäischen Modell funktional entsprechen müßten.

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 Jahrhunderte 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 Frie-

dens“<sup>5</sup> 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.

### 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 demokratietheoretisch begründete Friedensstrategie und damit auch die Chancen auf die Herausbildung einer entsprechend begründeten Weltfriedensordnung verändert.

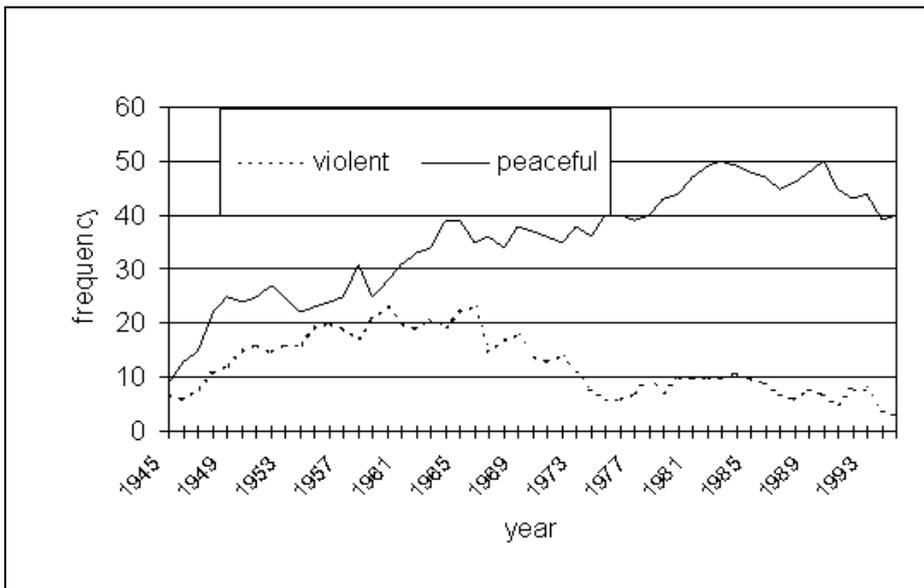
Die erste Prämisse betrifft den zunehmenden Verlust staatlicher Instrumente zur Wohlfahrtssicherung im Globalisierungsprozeß, was wiederum die demokratische Legitimation der Staaten untergräbt. Es stellt sich die Frage, ob angesichts sich entgrenzender Politikräume das Demokratiefrieden-Theorem in seiner 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 Demokratietheorie 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 aus-

---

<sup>5</sup> HSFK 2000: Forschungsprogramm. Internetdokument ([www.hsfk.de/deu/for/forprog.htm](http://www.hsfk.de/deu/for/forprog.htm)) vom 4. August 2000.

gerechnet 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 getreteten 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 gibt 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 Potential 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 Potential 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 unregulierten 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 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* ungeahndet 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 *Maull* (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 aus-

gerichteten Weltfriedensordnung ist diese Politisierung des Völkerrechts nicht überraschend und in Maßen wünschenswert, denn sie ermöglicht eine jeweils zeitgemäße Auslegung und Fortentwicklung des friedensstrategischen Potentials 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 Verabschiedung 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 für 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 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: [www.ippu.purdue.edu/info/gsp/FSIS\\_CONF/brock\\_paper.html](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), S. 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), S. 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.

*HIK (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, Hans 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), S. 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.

*Mürle, Holger* 1998: Global Governance: Literaturbericht und Forschungsfragen. INEF-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 Fundamentaltypologisierung, 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 Friedendtheorie, 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, S. 333-363.