

Arbeitspapier zur Tagung:

Globalisierung als Aufgabe

Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen der Politik

Expertenkolloquium der Evangelische Akademie Loccum

vom 10. bis 12. Dezember 1999

Alexander Siedschlag

Globalisierung - Herausforderung und Instrument der „staatenweltlichen“ Friedens- und Sicherheitspolitik

Die globalen friedens- und sicherheitspolitischen Herausforderungen

Daß „Globalisierung“ keineswegs immer die Entstehung und Entwicklung in der Tat weltweiter oder weltumspannender Prozesse bezeichnet, wird um so deutlicher und unbestrittener, je inflationärer dieser Begriff verwendet wird. Gerade im Politikfeld Sicherheit und Konfliktregelung kann es darüber hinaus auch nur von vornherein verfehlt sein, Globalisierung pauschal mit Denationalisierung und überhaupt mit Entstaatlichung gleichzusetzen, so wie das in der deutschen politikwissenschaftlichen Diskussion weithin getan wird. Damit ufern die postulierten Zuständigkeiten „globaler“ Friedens- und Sicherheitspolitik immer mehr aus. Umweltkriege, existentielle ökologische Risiken, Bevölkerungswachstum und Massenmigration auch als friedens- und sicherheitspolitische Herausforderungen zu begreifen und anzugehen, ist noch realistisch - nicht aber Klimaveränderung, Weltarbeitslosigkeit und Genmanipulation oder Umweltzerstörung in der Volksrepublik China.¹ All diese Probleme könnten freilich in künftigen Zeiten unter bestimmten Bedingungen zu gewichtigen nichtmilitärischen Aspekten von Sicherheit werden, aber für einen absehbaren politischen Planungszeitraum sind sie es nicht, und selbst wenn sie es wären, wäre ihnen mit den verfügbaren *politischen* Instrumenten der Friedenssicherung, friedlichen Streitbeilegung und kooperativen Konfliktregelung sowieso nicht beizukommen.

Demgegenüber haben die Außenminister der G 8 im Juni 1999 an konkreten politischen Herausforderungen für Frieden und Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung Folgendes herausgestellt:²

- Die internationale Sicherheit wird durch *regionale, ethnische und innerstaatliche* Konflikte unterminiert.
- *Zerfall und Zersplitterung souveräner Staaten* sind eine ernste Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit.
- Das Tempo der *demokratischen Reform* hat sich in einigen Gebieten verlangsamt, was innerstaatliche Konflikte schürt.

1 So aber die Beiträge in Egon Bahr/Dieter S. Lutz (Hg.): *Unsere Gemeinsame Zukunft - Globale Herausforderungen*. Baden-Baden: Nomos 1994/95.

2 "Treffen der Außenminister der G 8. Schlußfolgerungen". *Bulletin*, Nr. 43/1999, S. 465-468, dort S. 465.

- Die *Menschenrechte* werden weltweit noch nicht in ausreichendem Maß anerkannt und nicht alle Menschen genießen das Recht auf Schutz, wie es in der Charta der Vereinten Nationen verankert ist.
- Die *Proliferation von Waffensystemen* (von Kleinwaffen bis zu Massenvernichtungswaffen) läuft den internationalen, auf eine Stärkung der internationalen Sicherheit und Stabilität ausgerichteten Bemühungen um Abbau und Kontrolle dieser Waffen zuwider.
- *Terrorismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel* bedrohen Demokratie und internationale Stabilität.
- *Armut und Umweltzerstörung* sind auch international stabilitätsgefährdende Prozesse, die weiter eingedämmt werden müssen.

Interessant an dieser Bestandsaufnahme ist die Betonung des Erhalts und der Förderung gerade *staatlicher* Ordnungsformen und staatlicher Einheit als Garant regionaler und internationaler Stabilität im Zeichen wachsender weltweiter Verflechtungen: Demokratie und Menschenrechte sind ein staatliches Prinzip, das nun im weltweiten Maßstab verwirklicht werden soll. Als Maßnahmen, den festgestellten Bedrohungen zu begegnen, empfahlen die Außenminister der G 8 drei globale Strategien:³

- „*Human Security*“, d.h. Gewährleistung der Freiheit und Sicherheit des einzelnen und der Gemeinschaft durch die Schaffung eines Umfelds, in dem das Überleben, die Grundrechte und der Schutz jedes einzelnen garantiert werden (das betrifft besonders auch den Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten).
- *Konfliktverhütung* auf der Grundlage der Reform der Vereinten Nationen, der umfassenden Anerkennung der Bestimmungen ihrer Satzung, der Grundsätze und Normen des Völkerrechts sowie der Stärkung der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit.
- *Nichtverbreitung und Abrüstung*.

Diese beiden Aufzählungen sind ein guter Ausgangspunkt; denn realistische Entwürfe für Sicherheits- und Friedenspolitiken, die globale Herausforderungen nicht nur deklamieren, sondern annehmen können, sollten sich in jedem Fall auf das konzentrieren, was mit den gegenwärtigen *politischen* Mitteln machbar erscheint bzw. darauf, was nun eigentlich diese politischen Mittel genau sind, unter welchen Bedingungen sie erfolgversprechend einsetzbar sind und wie sie verbessert werden können. Politikwissenschaftlich sinnvoll ist sowieso keine Begriffsfassung von *Globalisierung*, welche die Möglichkeit und den Nutzen nationaler Politik negiert und kollektives Entscheidungshandeln sowie gesamtgesellschaftliche Daseinsvorsorge Nichtregierungsorganisationen oder einem arkanen weltgesellschaftlichen Steuerungsprinzip überantwortet. Vielmehr sollte man von einer Begriffsbestimmung von Globalisierung ausgehen, welche die *Folgen für den politischen Prozeß* in den Mittelpunkt stellt: Globalisierung nicht als Zustand, Strukturbild oder Endpunkt, sondern als eine neue Prozeßform internationaler Beziehungen, mit der politisches Handeln zu rechnen hat und deren Bedingungen es versuchen muß, gerecht zu werden.

Dann läßt sich als *Charakteristikum von Globalisierung* jedenfalls festhalten: Räumliche Distanzen und nationale oder auch regionale Eigengeschichten verlieren an Bedeutung, und zugleich intensivieren sich die weltweiten politischen, sozialen und ökonomischen Beziehungen. Oder technischer gesagt mit McGrew: „Globalisierung bezieht sich auf die Vielfalt von Linkages und Wechselverbindungen zwischen den Staaten und den Gesellschaften, die das moderne Weltsystem bilden.“⁴ Im Fach Internationale Politik ist dieser Zustand frühzeitig theoretisch zu fassen versucht und auf den Begriff „postinternationale Politik“ gebracht worden, der vor allem unbegründete Weltdemokratie- und an-

3 Ebd., S. 465f.

4 Anthony G. McGrew: "Conceptualizing Global Politics", in: Global Politics. Globalization and the Nation-State. Mit Beitr. von ders./Paul Lewis u.a. Cambridge u.a.: Polity Press 1992, S. 1-28, dort S. 23. Unter Linkage ist dabei im von James N. Rosenau geprägten Sinn zu verstehen, daß in einem politischen System auf Effekte reagiert wird, die aus einem anderen System stammen.

dere utopische Endzeithoffnungen vermeidet.⁵ Der Begriff postinternationale Politik soll klar machen, daß globale politische Herausforderungen und globale politische *Strukturen* weder etwas Neues noch das Ende staatlichen Handelns oder der Staatenwelt als solcher bedeuten. Auch schon die Konstellation des Kalten Kriegs war eine weltpolitische Globalstruktur. Die wichtige Frage ist, ob sich neben globalen politischen Problemen und Strukturen auch entsprechende globale politische Prozesse herausbilden. Zur Zeit befinden wir uns nach wie vor in einem postinternationalen Übergang, in dem sich Strukturmuster einer etatozentrischen Welt und Strukturmuster einer multizentrischen Welt gegenüberstehen, aber noch nicht klar ist, ob sich aus diesem Spannungsverhältnis, das auch durch wechselseitige Abhängigkeiten und Ergänzungsmöglichkeiten gekennzeichnet ist, nachhaltige globale politische Prozesse entwickeln werden.⁶

Auf jeden Fall jedoch gilt: Die Unterscheidung zwischen der auf strukturelle Faktoren (zum Beispiel Polarisierungsgrad der internationalen Politik, Allianzkonfigurationen, feste Bedrohungsszenarien, Abschreckungsstrategien und verfestigte Feindbilder, nationale Rüstungspotentiale) zugeschnittenen *Sicherheitspolitik* und *strategischen Konfliktforschung* und dem *friedenswissenschaftlichen Ansatz*, der bereits zu Zeiten der Bipolarisierung die 'gesellschaftsweltlichen' Bedingungen von Konflikt hervorgehoben hat und weniger auf das Krisenmanagement als vielmehr auf nachhaltige Konfliktlösung und 'Zivilisierung' abzielt, ist überholt; beides muß zusammenwirken.⁷

Die politischen Aspekte der globalen Herausforderungen

Die *politischen* Aspekte von Globalisierung beziehen sich immer darauf, wie gesamtgesellschaftlich legitimierte Aktionseinheiten gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen treffen und welcher Instrumente und Wege sie sich bedienen, um diese Entscheidungen in die Tat umzusetzen. Nebenbei gesagt hat dieses zunächst etwas klassizistisch anmutende Kriterium den Vorteil, daß es nicht an den Grenzen staatlicher Aktionseinheiten endet, sondern sich zum Beispiel auch auf staatliche Handlungsverbände sowie auf relativ autonome Politikgestaltung durch internationale Organisationen beziehen läßt. Zugleich macht es klar, daß Globalisierung nicht 'die' internationale Politik ersetzt. Gerade auch für eine politisch relevante Politikwissenschaft wird es daher von immer größerer Bedeutung, nicht ihren eigentlichen Gegenstand aufzugeben und sich entweder nur noch als Handlangerin der internationalen politischen Ökonomie oder als eine Art Weltsoziologie zu betätigen, sondern sich auf die Schnittmenge zu konzentrieren, die zwischen den Prinzipien und Prozessen der internationalen Politik und den Trends und Herausforderungen im Rahmen von 'Globalisierung' besteht.⁸ Diese Schnittmenge wird durch den Bereich der Institutionen und Verfahren kollektiver Entscheidungsbildung und kollektiven Handelns von identifizierbaren, legitimierten und der Idee nach für eine ganze Gemeinschaft, nicht lediglich für eine bestimmte Klientel oder zum reinen Eigennutz operierenden Akteuren gebildet. Das gilt auch für die Friedens- und Sicherheitspolitik.

Vor allem jedoch darf man nicht übersehen, daß es zwei Erklärungsmuster für Globalisierung und Politik im Zeichen der Globalisierung gibt. Erstens Globalisierung als *unintendierte Folgewirkung* der nationalen politischen Antworten auf neue transnationale oder weltweite Herausforderungen, in deren Zuge der Nationalstaat seine eigenständigen Handlungsmöglichkeiten und Steuerungsmittel immer mehr eingebüßt habe. Zweitens Globalisierung als Resultat des *bewußten Entscheidungshandelns*

5 Ernst-Otto Czempiel/James N. Rosenau (Hg.): *Global Changes and Theoretical Challenges. Approaches to World Politics for the 1990s*. Lexington, MA: Lexington Books 1989, darin insbesondere James N. Rosenau: "Global Changes and Theoretical Challenges: Toward a Postinternational Politics for the 1990s" (S. 1-20).

6 Rosenau, "Global Changes" (Anm. 5).

7 Ausführlicher Alexander Siedschlag: "Konflikte und Konflikttheorien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Neue Ansätze und Neue Herausforderungen", in: Carlo Masala/Ralf Roloff (Hg.), *Herausforderungen der Realpolitik. Beiträge zur Theoriedebatte in der Internationalen Politik*. Köln: S+H 1998, S. 195-225.

8 Das ist jetzt auch in der deutschen Entwicklungs- und Friedensforschung erkannt worden, siehe etwa Dirk Messner (Hg.): *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn: Dietz 1998.

nationalen Regierungen: Staaten versuchen eine Handlungsarena zu schaffen, weil dies ihren eigenen Ideen und Interessen entspricht und sie sich davon Gewinn versprechen. Was die Sicherheitspolitik und die internationale Politik friedlicher Streitbeilegung angeht, so war Globalisierung oder Internationalisierung bzw. Transnationalisierung (die Schaffung einer 'Gesellschaftswelt') in diesem Jahrhundert weniger eine Herausforderung, der sich Nationalstaaten mehr oder minder unbeholfen gegenübersehen, als vielmehr eine von diesen Nationalstaaten bewußt betriebene Politik weltweiter Friedenssicherung. Ihren sichtbarsten Ausdruck fand sie nach dem Ersten Weltkrieg im verbreiteten Klima des weltpolitischen Idealismus, zu dessen Axiomen es gehörte, gewaltsamen Konfliktaustrag dadurch zu verhindern, daß die Regierungen versuchen, in ihren Bevölkerungen ein Klima internationaler Zusammengehörigkeit und wechselseitigen Verstehens zu schaffen, welches Kriege zwischen derart aufgeklärten Gesellschaften unmöglich werden lassen sollte.

Globalisierung als 'Antwort', als politische Strategie, ist also älter als Globalisierung als 'Herausforderung', als eigener Prozeß. Globalisierung als politische Strategie ist seit jeher auf die Schaffung der 'einen' Welt gerichtet. Als politischer und sozialer Prozeß geht Globalisierung dagegen einher mit der Auflösung einheitlicher kultureller Bindungen, mit einem unüberschaubaren Identitäts- und Werteangebot, mit der Abkopplung der Kultur von (lokaler) Geschichtlichkeit, mit der Ausweitung lokaler Kulturmuster in ganz fremde Kontexte, und damit verkörpert sie nicht die 'eine' globale Modernität (oder Postmodernität), sondern einen Synkretismus unzähliger „globaler Modernitäten“.⁹

Daß aber Sicherheit in naher Zukunft nur noch weltweit entweder von allen gemeinsam oder von niemandem zu haben sein wird und deswegen Sicherheitspolitik in der Vorstellung der UNESCO nur noch im Rahmen einer umspannenden "planetarischen Solidarität" oder zumindest weltweit verknüpfter, gemeinsame Kulturwerte verfechtender Sicherheitsgemeinschaften betrieben werden können wird,¹⁰ ist eine realpolitisch illusorische Idee. Die Ubiquität bestimmter nichtmilitärischer Sicherheitsrisiken ist nur *ein* Aspekt der Globalisierungsprozesse. Ein anderer Aspekt ist die realpolitische Erfahrung, daß der Globalisierung deutliche politische Grenzen gesetzt sind: Die vernetzte Welt und die friedensinitiiierende (oder zumindest zu Gewaltaustrag eskalierenden Konflikt vermeidende) Interdependenz- und gemeinsame Wertezone beschränkt sich nach wie vor auf das Gebiet der OECD-Staaten (das ist der sogenannte OECD-Frieden); die globalisierte Welt ist politisch (und auch sozial und kulturell) somit eine Teilwelt, und zwischen ihr und anderen großen Weltregionen finden Spannungs- und Abkopplungsprozesse statt (vor allem gilt das für die arabische Welt mit ihren traditionellen Sozialstrukturen und -spannungen sowie für die postkoloniale Welt Afrikas und die Welt der GUS mit ihren ethnonationalen und Loyalitätskonflikten).¹¹

Genau das aber übersehen (oder übergehen) die Globalisierungs-Modebeiträge, nach denen zu urteilen der Politikwissenschaft besonders im Bereich internationale Politik und Konfliktregelung nur noch die Wahl zwischen Dilettanz und Irrelevanz bleibt: entweder auf den populären Ökonomisierungs-Zug aufzuspringen und jedes Problem der internationalen Beziehungen sogleich als Ausfluß der Absorption des Politischen in den globalen Handelsströmen und Finanzmärkten darzustellen und dergestalt Politikwissenschaft als Makroökonomie zu betreiben versuchen, oder aber sich den illusionären „'Einheitshoffnungen' unserer Zeit“ anheimzugeben – den „Hoffnungen auf weltweite Demokratisierung, auf *eine* friedliche Welt der Demokratien, auf *eine* Weltzivilisation, auf die vereinheitlichende Wirkung der 'Globalisierung' und auf die Frieden und Freiheit stiftenden Vereinten Nationen“¹².

Problematisch wird das Ganze spätestens dann, wenn es in der Praxis zu einer moralisierenden Idealpolitik führt, die ehernen Auffassungen des politisch Guten zum weltweiten Durchbruch verhel-

9 Mike Featherstone: *Undoing Culture. Globalization, Postmodernism and Identity*. London u.a.: Sage 1995.

10 Vgl. etwa Janusz Symonides/Vladimir Volodin: "Concept and new dimensions of security: introductory remarks", in: UNESCO (Hg.): *Non-military Aspects of International Security*. Paris: Presses Universitaires de France 1995, S. 9-21, dort S. 13.

11 Günter Joetze: "Politische Grenzen der Globalisierung", in: *Internationale Politik* 54 (1999), Nr. 6, S. 53-58.

12 Dagegen kritisch der neorealistische Ansatz von Werner Link: *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. München: Beck 1998, S. 9.

fen will, dabei aber das politisch Machbare aus den Augen verliert und deswegen nicht nur zu Selbstüberforderung führt, sondern langfristig auch ihre Glaubwürdigkeit verspielen wird. Ein Beispiel sind die allgemeinen Deklarationen des G 8-Gipfels in Köln vom Juni 1999:

„Die Herausforderung besteht darin, die Chancen der Globalisierung zu nutzen und gleichzeitig ihre Risiken anzugehen, um so auf die Sorge über eine mangelnde Kontrolle ihrer Auswirkungen zu reagieren. Wir müssen daran arbeiten, die Vorteile der Globalisierung zu erhalten und zu verstärken, und sicherstellen, daß ihre positiven Auswirkungen möglichst vielen Menschen auf der ganzen Welt zugute kommen. Wir fordern daher Regierungen und internationale Institutionen, die Wirtschaft und die Arbeitnehmer, die Zivilgesellschaft und den einzelnen auf, diese Herausforderung gemeinsam anzunehmen und das volle Potential der Globalisierung zur Förderung des Wohlstands und des sozialen Fortschritts zu nutzen, dabei aber auch für die Erhaltung der Umwelt zu sorgen.“¹³

Derartige Probleme, mit Globalisierung glaubhaft zu Rande zu kommen, sind weitgehend auf die Irrungen und Wirrungen eines überzogenen *Globalismus* zurückzuführen. Die Fehlauffassung des Globalismus liegt Ulrich Beck zufolge in der Annahme, daß "der Weltmarkt politisches Handeln verdrängt oder ersetzt"; denn diese „Ideologie der Weltmarktherrschaft“ ist „monokausal, ökonomistisch, verkürzt die Vieldimensionalität der Globalisierung auf eine, die wirtschaftliche Dimension, die auch noch linear gedacht wird, und bringt alle anderen Dimensionen - ökologische, kulturelle, politische, zivilgesellschaftliche Globalisierung - wenn überhaupt, nur in der unterstellten Dominanz des Weltmarktsystems zur Sprache.“¹⁴

Unter der rot-grünen deutschen Bundesregierung erscheinen die Friedenspolitik und das Engagement in der internationalen Konfliktregelung übermäßig von solch einer Vorstellung bestimmt, und in der Folge wird Entwicklungspolitik als universaler Mechanismus gesehen, um weltweit strukturelle Gegensätze abzubauen, innenpolitische demokratische Prozesse zu fördern und derart eine 'gute' weltpolitische Ordnung zu verwirklichen, mittels derer sich dann 'die' Globalisierung effektiv steuern lassen soll. Daß Globalisierung auch eine staatliche *Entwicklungsaufgabe* ist, ist dabei zwar eine bedenkenswerte Einsicht:

„Die Globalisierung bedeutet nicht das Ende der staatlichen Handlungsfähigkeit. Wichtig ist, daß wir unsere nationale Politik den Bedingungen der Globalisierung anpassen. Unser außenpolitisches Handeln muß auf internationale Stabilität und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten gerichtet sein.“¹⁵

Einen globalen demokratischen politischen Marktplatz zu errichten, auf dem alle Weltprobleme gütlich gelöst werden können, ist jedoch ein auf die Dauer ungesunder Internationalismus und der deutschen Außenpolitik ebensowenig anzuraten, wie es der als Genscherismus und Verantwortungsunlust gebrandmarkte übermäßige Rekurs auf eine der westdeutschen Außenpolitik als Erblast des Zweiten Weltkriegs auferlegte Kultur der Zurückhaltung war:

„Wir wollen überall auf der Welt politisch und wirtschaftlich offene Gesellschaftsordnungen. Nur zwischen Staaten, die demokratisch strukturiert und einem friedlichen Interessenausgleich verpflichtet sind, können Absprachen vereinbart werden, die wir gleichsam als Leitplanken zur Steuerung der Globalisierung brauchen.“¹⁶

13 "Wirtschaftsgipfel Köln. Treffen der Staats- und Regierungschefs vom 18.-20. Juni 1999. Communiqué der G 8", in: Bulletin, Nr. 43/1999, S. 437-443, dort Präambel, Pkt. 3.

14 Ulrich Beck: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung. 3. Aufl. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1997, S. 26. Für die internationale Politik vgl. James N. Rosenau: "The Dynamics of Globalization: Toward an Operational Formulation", in: Security Dialogue 27 (1996), S. 247-262, dort S. 250f.

15 "Erklärung der Bundesregierung 'Globalisierung gemeinsam gestalten'. Abgegeben von Bundeskanzler Gerhard Schröder in der 44. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. Juni 1999", in: Bulletin, Nr. 38/1999, S. 385-388, dort S. 388.

16 Ebd.

Globalisierung als Friedensstrategie - Möglichkeiten und Grenzen

Technisch gesprochen läßt sich Globalisierung gerade als *Mittel* der Friedens- und Sicherheitspolitik so wieso nicht dadurch durchsetzen, daß man gegenüber anderen eine bestimmte Weltordnung oder einen Wertekatalog propagiert und zum Beispiel über ökonomische Anreizbedingungen durchzusetzen versucht. Sozial und politisch virulente Globalisierung als Friedensstrategie muß vielmehr als selbsttragender Prozeß Platz greifen, als nachhaltiger institutioneller Wandel. Dazu gibt es verschiedene sozialwissenschaftliche Modelle, zum Beispiel eine Art Weltkulturbildung, die aber nicht durch politische Reden und eine westliche Globalstrategie des „democratic enlargement“ - wie sie etwa von den USA verfolgt wird - zu erreichen ist, sondern allenfalls durch *Emulationsprozesse*: Handlungspraktiken und Artefakte aus fernen Gemeinschaften setzen sich lokal durch - aber nicht pauschal, sondern mit örtlichen Variationen und Zugeständnissen an lokale Geschmäcker. Ein Alltagsbeispiel dafür ist McDonald's.

Das politisch Relevante und zugleich Ambivalente an Emulationsprozessen ist, daß zwar Muster und Funktionen nachgeahmt werden, nicht aber notwendigerweise die ihnen zugrundeliegenden Ideen und Ziele.¹⁷ Nationenbildung und 'Souveränitätspolitik' etwa in den Staaten der früheren Sowjetunion oder des ehemaligen Jugoslawien verfehlet nicht typischerweise diejenigen politischen Ideen und Ziele, die damit in den westlichen Modellstaaten verbunden waren und sind (Bürgerrechte, Grundfreiheiten, Parlamentarismus, Volkssouveränität usw.). Dieses Beispiel weist auch bereits auf die Ambivalenz der friedenspolitischen These und Strategie hin, wonach die weltweite Verbreitung demokratischer Ordnung direkt zu liberaldemokratischen staatlichen Ideen und Handlungsweisen in der Innen- wie in der Außenpolitik und weiter direkt zum Weltfrieden führen soll.

In der gegenwärtigen Forschung sind die Konzepte dazu, wie transnationale soziale und politische Integration in eine Weltgesellschaft (oder eine globale Zivilgesellschaft) bewerkstelligt werden kann, theoretisch wenig überzeugend und politisch realitätsfern. Nach Richard Münch zum Beispiel soll sich die Weltgesellschaft aus dem Schritt von der primordialen, territorial-herkunftsbestimmten, über die „mediale“ (kommunikationsbestimmte) zur „virtuellen“ Identität entwickeln, die abstrahiert, alltagsentzogen, nicht ohne weiteres in konkreten Handlungssituationen einlösbar und deswegen auch weniger konfliktschürend sei.¹⁸ David Held zufolge soll diese Integration über eine kosmopolitische Demokratie bewerkstelligt werden, einem System ineinandergreifender demokratischer und friedensschaffender Institutionen und entsprechender Werte und Einstellungsmuster - von der Stadt bis zum globalen Weltsystem.¹⁹ Die dazu vorgeschlagenen Wege haben sich aber entweder schon bisher nicht bewährt oder werden bis auf weiteres wegen entgegenstehender nationaler Interessen nicht gangbar sein: zum Beispiel die Einrichtung einer Weltversammlung aller Bürger bei der UNO, die Aufwertung des Internationalen Gerichtshofs, die Abschaffung des Vetorechts im UN-Sicherheitsrat, transnationale Referenden, internationale Militärstreitkräfte oder eine weltumspannende Medienpolitik.²⁰

James Rosenau hat neuerdings - ähnlich wie zuvor schon Oran Young und Kjell Goldmann -²¹ auf die Möglichkeit transnationaler politischer Gemeinschaftsbildung und über diesen Weg vermittelte internationale Konfliktdämpfung durch grenzüberschreitende oder internationalisierte soziale

17 Rosenau, "The Dynamics of Globalization" (Anm. 14), S. 259f.

18 Richard Münch: Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1998, S. 314-322.

19 David Held: Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Cambridge: Polity Press 1995.

20 Siehe ebd. sowie Daniele Archibugi/David Held (Hg.): Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order. Cambridge: Polity Press 1995.

21 Oran R. Young: International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca, NY u.a.: Cornell University Press 1989; Kjell Goldmann: The Logic of Internationalism. Coercion and Accommodation. London u.a.: Routledge 1994.

Bewegungen hingewiesen: Sie könnten den Keim für eine echte Weltöffentlichkeit legen, diese wiederum könne ein Stück weit soziale Kontrolle international-politischen Handelns und Konfliktverhaltens ausüben und ein Laboratorium für die Gestaltung inklusiver, nicht mehr maßgeblich territorial oder primordial bestimmter sozialer und politischer Identitäten sein.²² Zwar erlauben die neuen Kommunikationstechnologien nahezu weltweit simultanen Informationsaustausch, so daß spontane weltweite Solidarisierungen möglich werden, die durchaus zu neuen Formen transnationaler politischer Formierung und Kontrolle führen können. Aber mit diesem Prozeß ist noch nicht gesagt, daß sich dabei demokratische und halbwegs gemeinwohlorientierte Strukturen und Kontrollmechanismen durchsetzen werden und ebensowenig, daß diese konfliktregelnd wirken oder wirklich nur friedenspolitischen Motiven zum weltweiten Durchbruch verholfen werden wird.

Am realistischsten (und politisch am sichersten) ist es zur Zeit noch, Global Governance und die Idee einer Welt-Friedenspolitik über die Schiene der „dritten“ Kulturen zu verfolgen, die sich teils als Vermittlungsebene bei Konflikten zwischen Politiken und Akteuren verschiedener nationaler Kulturen bzw. Staaten etabliert haben.²³ Diese konfliktvermittelnden Drittkulturen sind allerdings nicht selbsttragend, sondern an eine relativ kleine transnationale Elite und damit auch an deren individuelle Interessen und Wertvorstellungen gebunden. Zu dieser Elite gehören international tätige Rechtsanwälte, Managementberater, Finanzexperten, aber auch die internationalen Designkünstler, die in Film, Fernsehen, Musik, Mode, Werbung usw. sowohl Elemente verschiedener Kulturen zusammenführen als auch Artefakte einer Drittkultur schaffen.

Darauf aufbauend kann sich politischer Bewußtseinswandel bilden, können neue Normen der Toleranz und der Affirmation von Minderheiten entstehen, kann sich der Kanon zu schützender Menschenrechte und Grundfreiheiten erweitern und kann vor allem die Relevanz nationaler Grenzen und Prärogativen zumindest in der Wahrnehmung abgebaut werden. All dies kann sicherheitspolitisch zum Beispiel insofern relevant werden, als neue Legitimationskontexte für 'humanitäre' Interventionen entstehen oder 'Abweichlerstaaten' stärkeren Normdruck verspüren bzw. Sanktionsandrohungen glaubwürdiger werden. Wie man solche Trends aus der Perspektive politischer Legitimation und der Zurechnung politischer Verantwortlichkeiten und bewußter Gestaltungsentscheidungen bewertet, ist eine andere Frage.

Wenn von Globalisierung gesprochen wird, sind damit meist auch bestimmte politische Ideen und Ordnungsentwürfe verbunden. Was sicherheitspolitische Fragen und internationale Konfliktregelung angeht, steht dabei allerdings viel weniger die Schaffung von lauter Weltbürgern oder die Genese einer weltumspannenden demokratischen Ordnung auf der politischen Agenda, sondern es geht vielmehr um Fragen, die schon seit jeher diskutiert werden, nur jetzt eben vor dem Hintergrund neuer politischer Wertvorstellungen und Legitimationsgründe: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention oder sogar ein Einmischungsgebot in innere Angelegenheiten? Ist die Staatengemeinschaft dazu verpflichtet, die innenpolitische Freiheit von Unterdrückung sicherzustellen? Wie gelingt die Schaffung einer internationalen Normordnung für den Umgang mit innerstaatlichen, aber potentiell regional destabilisierenden Konflikten?

Musterbeispiele dabei sind gewaltsam ausgetragene Konflikte, die zu breiten Fluchtbewegungen führen, oder ethnische Konflikte, in denen weite Bevölkerungskreise politisch diskriminiert und/oder ökonomisch benachteiligt werden, so daß Potentiale für Massenmigration entstehen. Die außenpolitischen Antwortstrategien der großen westlichen Staaten leiden hierbei nach wie vor darunter, solche Konflikte entweder zu spät oder gar nicht in ihrer außenpolitischen/internationalen Dimension zu erfassen oder aber mit wenig einzelfallwirksamen westlichen Standards und institutionellen Strategien an die Probleme heranzugehen. Bislang hatte die westliche Staatengemeinschaft wenig Erfolg damit, über solche Kanäle bestimmte liberaldemokratische Standards in außereuropäischen Staaten zu för-

22 James N. Rosenau: "Governance and Democracy in a Globalizing World", in: Daniele Archibugi/ David Held/Martin Köhler (Hg.), Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy. Stanford, CA: Stanford University Press 1998, S. 28-57.

23 Dazu: Featherstone, Undoing Culture (Anm. 9), S. 90f.

dern. Doch auch innerhalb Europas hat sich die Wirkung von entwicklungspolitischen Anreizen oder der Eröffnung von NATO- und EU-Beitrittsperspektiven nur zögernd auf den jeweils beabsichtigten innenpolitischen Wandel - etwa im Bereich Minderheitenschutz und Minderheitenrechte - ausgewirkt.²⁴

Hier müssen die vorherrschenden staatlichen Strategien auf jeden Fall um *zivilgesellschaftliche* ergänzt werden: Rollen für Nichtregierungsorganisationen gibt es nicht nur, wie das akzeptierte Praxis geworden ist, in der Konfliktnachsorge und Wiederaufbau- und Reintegrationshilfe (Post-Conflict Peace Building), sondern auch in der Früherkennung und Eskalationsprävention von Konflikten, insbesondere von ethnonationalen. Auch wenn Ethnonationalismus oft als global gegebene und damit voraussetzungslose Herausforderung gilt, so ist es inzwischen doch gesichertes Wissen, daß die Eskalation von ethnischen Konflikten in der Regel nicht von sich heraus und automatisch erfolgt, sondern daß es ethnopolitischer Aktualisierung und Mobilisierungsaktionen bedarf: Ethnische Merkmale und Spannungslinien werden vom Staat oder von politischen Unternehmern politisiert - zum Beispiel dadurch, daß verbürgte Rechte auf Selbstbestimmung, ethnische Selbstäußerung, kulturelle Identität und politische Selbstrepräsentation aufgehoben bzw. eingefordert werden.²⁵

Ethnopolitische Konflikte sind erfahrungsgemäß langwierig und graben sich tief in die Gesellschaft ein. Sie folgen dabei national-, raum- und zeitspezifischen Vorgaben, sind aber zugleich ein Musterbeispiel für 'globale' Sicherheits Herausforderungen, weil ihre Früherkennung die Prävention das Leistungsspektrum staatlicher und internationaler politischer Handlungsmöglichkeiten überfordert und die Tätigkeit gesellschaftlicher Akteure (zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen) verlangt. Gesellschaftsweltliche Strategien sind deswegen nötig, weil es für die Eskalations- und Gewaltprävention darum geht, frühzeitig eine die Problemlösung begünstigende Konflikttransformation zu erreichen und sich den Konflikt gar nicht erst auf dem Niveau eines „politischen Anerkennungskonflikts“ kristallisieren zu lassen, sondern mit den Regelungsbemühungen an der „soziokulturellen Infrastruktur“ des Konfliktaustrags anzusetzen.²⁶

Das bedeutet zum Beispiel, Führungspersönlichkeiten und Multiplikatoren im regionalen und örtlichen Bereich für die Bemühungen um eine friedliche Streitbeilegung zu gewinnen und nicht nur den Sach-, sondern auch den Beziehungsaspekt des Konflikts zu beleuchten. Dies ist um so wichtiger, als die neuere Forschung zu Friedensschaffung in geteilten Gesellschaften gezeigt hat, daß dieser Beziehungsaspekt sowohl die Basis für den Konflikt ist, insbesondere für die Art seines Austrags (zum Beispiel seine Gewaltgeladenheit), als auch die Basis für die Konfliktlösung und nachhaltige Versöhnung.²⁷ Als entsprechende typische gesellschaftsweltliche Strategien beschreibt Ropers präventive Friedenskonsolidierung, beispielsweise in workshop-zentrierter gemeinsamer 'Trauerarbeit' zum Abbau traumatischer Erfahrungen, Tatsachenfeststellung und Menschenrechts-Arbeit, Friedenserziehung und Gemeinwesenarbeit (zum Beispiel Lehrerweiterbildung, Schulbuchkommissionen und andere Projekte, in denen Angehörige verschiedener Konfliktparteien zusammenarbeiten) sowie Problemlösungsworkshops und andere Verfahren interaktiver Konfliktregelung, in denen die Beteiligten gemeinsame Interpretationen und Lösungsmöglichkeiten des Konflikts erarbeiten sollen, aus denen sie alle irgendwie Gewinn ziehen können.²⁸

24 Rainer Münz/Myron Weiner: "Migration, Flucht und Außenpolitik", in: Steffen Angenendt (Hg.), Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 1997, S. 200-219.

25 Milton Esman: Ethnic Politics. Ithaca, NJ u.a.: Cornell University Press 1994; Rasma Karklins: Ethnopolitics and Transition to Democracy. The Collapse of the USSR and Latvia. Baltimore, MD u. a.: Johns Hopkins University Press 1994; Eugene E. Roosens: Creating Ethnicity. The Process of Ethnogenesis. Newbury Park, NJ u.a.: Sage 1989.

26 Norbert Ropers: "Prävention und Friedenskonsolidierung als Aufgabe für gesellschaftliche Akteure", in: Dieter Senghaas (Hg.), Frieden machen. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1997, S. 219-242, dort S. 219-221.

27 John Paul Lederach: Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Washington, DC: United States Institute of Peace Press 1997.

28 Siehe Ropers, "Prävention und Friedenskonsolidierung" (Anm. 26), S. 225-240.

Modelle globaler Sicherheit

Für die Politikwissenschaft, insbesondere die Disziplin internationale Politik und Sicherheit, ist Globalisierung nicht als Bankrotterklärung zu verstehen, sondern als Aufgabe: Welche Bewertungsmaßstäbe für politisches Entscheidungshandeln und für die politisch erschlossenen Gestaltungsoptionen angesichts zunehmend internationalisierter Sicherheitsherausforderungen kann die Politikwissenschaft liefern bzw. inwieweit kann sie die Politik auf bestimmte Handlungsmöglichkeiten hinweisen und Gestaltungsoptionen vorschlagen?

Dabei stehen verschiedene Konzepte und Modelle zur Verfügung. Drei heranziehbarere traditionelle Großmodelle sind kollektive Sicherheit, kooperative Sicherheit und gemeinsame Sicherheit.²⁹ *Kollektive Sicherheit* im engeren und eigentlichen Sinn bezieht sich auf ein globales Sicherheitssystem der Art, wie es in Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegt aber nie in die Tat umgesetzt worden ist: die Monopolisierung der Entscheidungsbefugnis über die Anwendung militärischer Gewalt beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, außer zur unmittelbaren Selbstverteidigung keine militärische Gewalt in ihren internationalen Beziehungen anzuwenden oder anzudrohen, und ihre Bereitschaft, sich vom Sicherheitsrat gemäß dessen Beschlüssen für die Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in Anspruch nehmen zu lassen. Viele Entwürfe von „Sicherheitsmodellen für das 21. Jahrhundert“ in der ersten Hälfte der 1990 Jahre, dabei über Strecken auch die Sicherheitspolitik des vereinten Deutschland, orientierten sich an der Vorstellung, das System kollektiver Sicherheit nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen könne und müsse nun, nach dem Ende des Kalten Kriegs, verwirklicht werden.

Bei *kooperativer Sicherheit*³⁰ geht es um umfassendere Konflikttransformation. Ihr Anwendungsbereich ist präventive Diplomatie oder aber Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt. Grundlage sind die Bestimmungen des Kapitel VI der Satzung der Vereinten Nationen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten. Kooperative Sicherheit als friedenspolitische Strategie ist nicht an konkrete Akteure und Konsenserfordernisse gebunden, sondern verfährt über globale Normbildung. Und zwar auf der Grundlage gemeinsamer Verhaltensprinzipien, die sich teils aus bereits praktizierter internationaler Kooperation ergeben und teils - angesichts allseitiger Wahrnehmungen wachsender Interdependenz und gemeinsamer Sicherheitsinteressen bzw. gemeinsamer Sicherheitsrisiken - bewußt praktiziert werden. Dies nicht zuletzt auf der Grundlage sich weltweit verbreitender Wertvorstellungen und einer daraus erwachsenden globalen Kooperationskultur. Nötig dafür ist, daß je nach Konflikttyp und Konfliktphase abgestufte gemeinsame Reaktionsweisen zur Verfügung stehen. Dafür Vorschläge zu machen, ist ein Schwerpunkt in der aktuellen Konfliktforschung.³¹ Ein Praxisbeispiel ist das von der Idee der Universalität der Menschenrechte geleitete Maßnahmenprogramm der UNESCO zur Förderung einer Friedenskultur in tief geteilten Gesellschaften. Es geht um die Schaffung eines günstigen soziopolitischen Klimas, das allen Bevölkerungsgruppen Sicherheit vermittelt, eine dialogische

29 Siehe dazu Alexander Siedschlag: Neorealismus, Neoliberalismus und postinternationale Politik. Beispiel internationale Sicherheit. Theoretische Bestandsaufnahme und Evaluation. Opladen: Westdeutscher Verlag 1997, S. 238-250.

30 Grundlegend: Gareth Evans: Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond. St. Leonards/AUS: Allen & Unwin 1993; Janne E. Nolan (Hg.): Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century. Washington, D.C.: Brookings.

31 Siehe Louis Kriesberg: "The Phases of Destructive Conflicts. Communal Conflicts and Proactive Solutions", in: David Carment/Patrick James (Hg.): The International Politics of Ethnic Conflict. Prevention and Peacekeeping. Columbia, SC: University of South Carolina Press 1998, S. 33-60; Alexander Siedschlag: "Konfliktmanagement in der post-bipolaren Welt. Möglichkeiten und Grenzen, Konzepte, Konfliktmodelle", in: Jörg Calließ/Christine M. Merkel (Hg.), Peaceful Settlement of Conflicts as a Joint Task for International Organizations, Governments and Civil Society. Bd. 2. Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum 1995, S. 448-485.

statt einer militanten Streitkultur fördert, die Legitimität des Anders-Seins sichert und Barrieren gegen Konflikteskalation schafft.³²

Gemeinsame Sicherheit ist ein Weltgesellschafts-Modell. Es geht davon aus, daß transnationale „Weltinteressen“ von Anfang an politisch manifest sind und die Hauptimpulse für eine globale Sicherheitspolitik liefern.³³ Als politischer Mechanismus, um globale Sicherheit zu verwirklichen, gilt dabei Global Governance (Weltinnenpolitik). Global Governance kann wie gesagt über verschiedene Kanäle verlaufen. Ein solcher Kanal ist globale Normbildung und eine ihr unmittelbar folgende Internationalisierung von Rollenanforderungen und legitimen Motivationsgründen für international-politisches Handeln von Regierungen.³⁴ Die aktuelle Forschung tendiert mehrheitlich in diese Richtung. Allerdings geht sie insofern einseitig vor, als sie globale Sicherheits Herausforderungen und eine sich internationalisierende Sicherheitspolitik praktisch nur an ethnischen Konflikten mit dem Potential für eine Eskalation auf die internationale Ebene festmacht. Das ist zwar ein relevanter Konflikttyp, kann aber kaum als *die* Sicherheits Herausforderung für die internationalen Beziehungen am postulierten Ende der Staatenwelt gelten.

Ein anderer Kanal läuft wiederum über die Vereinten Nationen. Sicherheitspolitik im Zeichen von Globalisierung bedeutet hier, weltweite Friedenskonsolidierung zu erreichen, so wie sie in der Agenda für den Frieden des damaligen UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali skizziert worden ist. Auch das könne nur geschehen, wenn die Staatenordnung durchlässiger gemacht und innenpolitische Bedürfnislagen und Konfliktpotentiale von Anfang an in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit gestellt würden, da „nur nachhaltige, kooperative Anstrengungen zur Bewältigung der zugrundeliegenden wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Probleme dem Frieden eine dauerhaften Grundlage verschaffen“ könnten.³⁵ Friedenskonsolidierung sei dadurch zu erreichen, daß die Vereinten Nationen als das globale Forum und Steuerungsinstrument für Weltprobleme und Sicherheitsrisiken weiter entwickelt und gestärkt würden, was dann zu einer allgemeinen Zivilisierung des Konfliktaustrags in den internationalen Beziehungen führen soll, die wiederum auch mäßigen auf innerstaatliche, zum Beispiel ethnonationale, Konflikte wirkt. Die Vereinten Nationen, wie das Czempiel noch 1994 für realistisch hielt, als „Rathaus‘ der Welt, in dem nicht nur die Problemlisten dieser Welt zusammengestellt, sondern auch wichtige Entscheidungen vorbereitet oder gar getroffen werden.“³⁶

Solch eine Friedensidee ist auch deswegen problematisch, weil es - wie die Erfahrung unseres Jahrhunderts zeigt - nicht an tendenziell weltweite Geltung beanspruchenden Deklarationen und Institutionen internationaler Streitbeilegung mangelt, sondern an konkreten Mechanismen und multilateralen oder regionalen Ordnungen, über die globale Standards je nach Fall spezifiziert und umgesetzt werden können. Diesem Transformationsproblem wird bereits in Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen Rechnung getragen, das die Inanspruchnahme regionaler Abmachungen vorsieht. Völkerrechtliche Schritte zur Etablierung friedlicher Streitbeilegung im globalen Rahmen gibt es seit hundert Jahren, seit der Errichtung des (bis heute formal weiterexistierenden) Permanenten Schiedsgerichts in Folge der Ersten Haager Friedenskonferenz; weitere Schritte waren die Haager Landkriegsordnung von 1907, die Regelungen der Satzung des Völkerbundes von 1919 über das Verbot von Kriegen, denen kein Schlichtungsverfahren vorausgegangen ist, die Schaffung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs 1920, der Briand-Kellogg-Pakt zur weltweiten Ächtung des Krieges und

32 Christian P. Scherrer, *Ethno-Nationalismus im Weltsystem. Prävention, Konfliktbearbeitung und die Rolle der internationalen Gemeinschaft*. Münster: Agenda 1996, S. 82-85.

33 Seyom Brown: "World Interests and the Changing Dimension of Security", in: Michael T. Clare/Daniel C. Thomas (Hg.), *World Security. Challenges for a New Century*, 2. Ausg., New York: St. Martin's Press 1994, S. 10-26, dort S. 12-24.

34 Theoretisch ausgearbeitet ist dieser "Internationalismus" bei Goldmann, *The Logic of Internationalism* (Anm. 21).

35 Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung. Bericht des Generalsekretärs gemäß der am 31. Januar 1992 von dem Gipfeltreffen des Sicherheitsrats verabschiedeten Erklärung. [New York, 17. Juli 1992.] UNO-Dok. A/47/277; S/24111, Pkt. 57.

36 Ernst-Otto Czempiel: *Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse*. München: Beck 1994, S. 10.

das allgemeine Gewaltverbot und die Verpflichtung zu friedlicher Streitbeilegung gemäß der Satzung der Vereinten Nationen von 1945.³⁷

Vor allem darf man auch nicht vergessen, daß die UNO-Euphorie³⁸ der ersten Hälfte der 1990er Jahre viel weniger mit einem neuen Bewußtsein für Weltprobleme oder Weltinteressen und einem Trend zu einer einhelligen Weltfriedenspolitik zu erklären ist, sondern durch die zunächst denkbar mächtige Performanz vor allem der europäischen Sicherheitsinstitutionen, die zwar alle einen relativ erweiterten Sicherheitsbegriff in ihre politischen Programme und Deklarationen hineingeschrieben, aber angesichts der konkret zu bearbeitenden Krisenfälle doch zunächst wenig allgemein sichtbare Wirkungssteigerung erreicht haben. Entsprechend ist das rasche Verfliegen der UNO-Euphorie wesentlich darauf zurückzuführen, daß die Weltorganisation einerseits - wieder in erster Linie in Europa, nämlich dem ehemaligen Jugoslawien – schweren Glaubwürdigkeitsverlust erlitt, während relativ gleichzeitig dazu regionale Sicherheitsinstitutionen wie NATO und OSZE politischen Aufwind erhielten und Handlungsfähigkeit bewiesen.

Die fachwissenschaftliche Diskussion über die politischen Strategien globaler Sicherheit hat sich – weitgehend dem Großmodell gemeinsame Sicherheit folgend – zu sehr auf das erwähnte Modell des demokratischen Friedens versteift, welches unterstellt, daß der weltweite Export der liberaldemokratischen Verfassungsform unmittelbar zu einer Weltinnenpolitik und dadurch zum Weltfrieden führt.³⁹

Es gibt aber auch andere Modelle dazu, wie gemeinsame Sicherheit im Sinn einer globalen Friedenspolitik verwirklicht werden kann. Diese Modelle sind wissenschaftlich zwar besser ausgearbeitet als dasjenige des demokratischen Friedens, aber ihre politische Praktikabilität ist noch fragwürdiger. Dazu gehören das Modell einer disziplinierten Weltpolitik mit international-gemeinschaftlichen Regelungsformen für globale Probleme, und zwar auf der Grundlage fortschreitender internationaler Normentwicklung und Normstraffung,⁴⁰ das Modell eines Welt-Menschenrechts,⁴¹ das Modell der Steuerung globalen sozialen Wandels⁴² und ein Steuerungsmodell der globalen Dynamik des Weltsystems in Anlehnung an die Chaostheorie⁴³.

Modelle über wünschbare Zustände einer globalisierten Welt zu entwerfen und aus ihnen politische Handlungsempfehlungen abzuleiten ist das eine. Die andere Frage ist, inwieweit solche Modelle dazu dienen können, Tatsachen und realistische politische Alternativen festzustellen, zu bewerten und Handlungsempfehlungen zu geben. Hier haben alle der genannten Modelle ihre schwache Seite, weil sie allzusehr darauf angelegt sind, für wünschbar empfundene weltpolitische Zustände zu proklamieren, nicht aber darauf, tatsächliches politisches Handeln unter den Bedingungen von Globalisierung in seinen Möglichkeiten und Grenzen zu systematisieren. Sofern sich das heute bereits sagen läßt, entspricht das faktische Antwortmuster der Politik auf die verschiedenen Globalisierungstrends - so auch auf die post-strategischen Sicherheitsherausforderungen - sowieso eher einem Modell differenzierter, keineswegs grenzenlos ineinanderfließender multilateraler Kooperationsstrukturen unter den größeren Mächten. Im günstigen Fall wird sich daraus eine tendenziell weltweit funktionierende, zugleich aber fragmentierte kooperative Gleichgewichtsordnung entwickeln können, nicht aber eine gemeinsame weltstaatliche Handlungsordnung (und das würde, auch bei allen Debatten über den Niedergang bzw. die Transnationalisierung des 'Westfälischen Systems' der modernen Staatenwelt, Globalisierung *poli-*

37 Dazu Scherrer, Ethno-Nationalismus im Weltsystem (Anm. 32), S. 252-257.

38 In Deutschland z.B. Winrich Kühne, Winrich (Hg.): Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos 1993; von Anfang an kritisch Adam Roberts/Benedict Kingsbury (Hg.). United Nations, divided World. 2. Ausg. Oxford: Clarendon 1993.

39 In Deutschland z.B. Ernst-Otto Czempiel: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. 2., neubearb. Aufl. München: Beck 1993; für die internationale Diskussion grundlegend: Bruce Russett: Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World. Princeton, N.J.: Princeton University Press 1993.

40 Richard A. Falk/Robert C. Johansen/Samuel S. Kim (Hg.): The Constitutional Foundations of World Peace. Albany, NY: State University of New York Press 1993; Michael T. Klare/Daniel C. Thomas (Hg.): World Security. Challenges for a New Century. 2. Ausg. New York: St. Martin's Press 1994.

41 Seyom Brown: International Relations in a Changing Global System. Boulder, CO u.a.: Westview 1992.

42 Jan Aart Scholte: International Relations of Social Change. Buckingham, PA: Open University Press 1993.

43 James N. Rosenau: Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity. Princeton, NJ: Princeton University Press 1990.

tisch letzten Endes bedeuten). Das entspricht übrigens weitgehend den Theoriemodellen und Zukunftsprognosen des europäischen, insbesondere auch des deutschen Neorealismus.⁴⁴

Fazit: Friedens- und sicherheitspolitische Handlungsprinzipien

Welche Politikempfehlungen kann man nun guten Gewissens und mit Blick auf ihre real gegebenen Realisierungschancen abgeben? Zunächst einmal muß man von einer vernünftigen Vorstellung davon ausgehen, was Politik, hier speziell Friedens- und Sicherheitspolitik, im Zeichen von Globalisierung bedeuten kann und was nicht. Globale Politik bedeutet, daß politisches Handeln und politische Prozesse – vor allem das Recht und die Fähigkeit, kollektive Entscheidungen zu treffen und umzusetzen – nicht primär durch nationale rechtliche und territoriale Grenzen bestimmt werden: Der politische Prozeß wird gedehnt – Entscheidungen und Handlungsweisen in einem Teil der Welt betreffen auf ganz andere Teile der Welt; der politische Prozeß wird zugleich vertieft – Entwicklungen auf lokaler Ebene haben Folgen im globalen Maßstab und umgekehrt; der politische Prozeß wird aber auch selbst ausgreifender – er beinhaltet und betrifft neue Themen und Akteurstypen, erfordert neuartige Entscheidungen und die Einbindung einer Vielzahl von Entscheidungsträgern, nicht nur politischen.⁴⁵

In der Sicherheitspolitik werden diese Aspekte globaler Politik mit am augenfälligsten. Sie weisen darauf hin, daß Globalisierung ein *spannungsschaffender*, kein nivellierender Prozeß ist, der Kooperation ebenso fördern kann wie Konflikt.⁴⁶ Deswegen bedeutet die Existenz globaler Probleme und Herausforderungen weder bereits die Existenz einer Weltgesellschaft noch die Notwendigkeit und Möglichkeit von Global Governance als allgemeinem politischen Prinzip, und schon gar nicht die Ankündigung einer Weltgesellschaft oder der 'einen' Welt.⁴⁷

Realistisch gesehen ergibt sich folgende Lage: Einerseits besteht die institutionelle Lücke zwischen Regionalismus und Globalismus weiter, andererseits ist selbst sicherheitspolitischer Regionalismus nirgends in der Welt effektiv verwirklicht. In Europa wurde nach der Kosovo-Intervention der OSZE nicht wieder die führende Rolle zugewiesen, die sie zuvor mit der Kosovo-Verifikationsmission übernommen hatte, und die Perspektiven für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESDI) haben sich mittlerweile deutlich relativiert. Trotz ihres neuerlichen Anlaufs bleibt auch abzuwerten, ob es der OAU gelingt, für den afrikanischen Kontinent ein verbindliches Streitschlichtungsregime oder sogar eine gemeinsame militärische Kriseninterventionsmacht zu errichten; bisher ist es ihr noch nicht gelungen, der relevantesten Sicherheitsherausforderung – der Bürgerkriege – Herr zu werden. In Ostasien ist die Wirkungsmächtigkeit der ASEAN im Bereich Konfliktregelung und internationale Sicherheit von vornherein dadurch minimiert, daß ihr die bevölkerungsreichsten (China, Pakistan, Indien und Bangladesch) Länder und die Tigerstaaten (Japan, Korea, Singapur, Taiwan) nicht angehören. Wo dagegen wie in Amerika (OAS) und auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion (GUS) prinzipiell auch sicherheitspolitisch befähigte Regionalorganisationen bestehen, deren Mitglieder Protokolle über friedliche Streitschlichtung abgeschlossen haben, stehen diese ganz im Bann der Interessenlage eines Hegemons (USA bzw. Rußland).

Für eine tendenziell global angelegte Friedens- und Sicherheitspolitik gibt es zusammenfassend gesagt jedoch durchaus konkrete Handlungsmöglichkeiten, Gestaltungsoptionen und institutionelle Kanäle. Das darf aber nicht zu der Vision verleiten, schwindende hierarchische Steuerungsfähigkeit des Staates und seine politische Autonomie ließen sich durch eine hierarchische institutionelle Ordnung der Weltpolitik kompensieren. Solch einer Ordnung würde es von vornherein an generalisierten

44 Vgl. Barry Buzan/Charles Jones/Richard Little: *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*. New York: Columbia University Press 1993; Link, *Neuordnung der Weltpolitik* (Anm. 12).

45 Anthony G. McGrew: "Conceptualizing Global Politics" (Anm. 4), S. 3.

46 Siehe Anthony G. McGrew: "Global Politics in a Transitional Era", in: ders./Paul G. Lewis u.a., *Global Politics. Globalization and the Nation-State*. Cambridge: Polity Press 1992, S. 312-330, dort S. 320.

47 Ebd., S. 319.

Akzeptanzchancen fehlen, und deswegen wäre sie notwendigerweise von Einzelinteressen abhängig: Spitzenakteure müssen sie garantieren, und damit ist sie schon nicht mehr global.

Sicherheitspolitik und Friedenswahrung folgen auch unter den Bedingungen von Internationalisierung und Globalisierung nicht irgendwelchen Weltinteressen, sondern ihre Realisierungschancen werden maßgeblich von nationalen Interessen bestimmt. Ohne einen gemeinsamen politischen Willen und ohne Führungsnationen, die sie sich auf ihre eigene Fahne schreiben, sind die Konzepte gemeinsame Sicherheit, kooperative Konfliktbearbeitung und friedliche Streitbeilegung praktisch unbrauchbar. Dem steht allerdings gegenüber, daß Sicherheitspolitik, Friedenswahrung und Krisenbewältigung heute nicht mehr in der Regel gleichbedeutend damit ist, eine kleine Gruppe hochrangiger Entscheidungsträger zu beeinflussen, sondern bei den immer wieder angeführten gemeinsamen (und damit ihrer Art nach globalen, wenn auch nie alle zur gleichen Zeit in der gleichen Weise bedrohenden) Sicherheitsrisiken und Herausforderungen wie ethnische und nationalistische Konflikte, Sezessionskonflikte oder Migrationswellen spielen breite Bevölkerungsschichten und die Kommunikations- und Wahrnehmungsprozesse zwischen ihnen eine wichtige Rolle. Deswegen reduzieren sich die Wirkungschancen herkömmlicher politischer Instrumente des Krisenmanagements, wie diplomatische Maßnahmen oder ökonomische Anreize, die darauf zugeschnitten sind, das Entscheidungshandeln von Elitengruppen zu beeinflussen.⁴⁸ Die intellektuelle Herausforderung besteht dabei darin, die Verfahren sicherheitspolitischer Analyse und Praxis so zu ergänzen, daß der Rahmen geostrategischer Kalküle und der Vorstellung von Krisenachsen, -linien und -bögen verlassen wird und vor allem auch Methoden und Praxisratschläge der sozialpsychologischen Konfliktforschung einbezogen werden.

Zusammenfassend sind *folgende friedens- und sicherheitspolitischen Handlungsprinzipien* zu empfehlen:⁴⁹

- Es muß das gesamte Spektrum an staaten- und an gesellschaftsweltlichen Maßnahmen ausgeschöpft werden, um eine frühzeitige, effektive und einzelfallangemessene, abgestufte Problembearbeitung zu gewährleisten.
- Vor allem muß eine konsistente Politik der Konfliktregelung und Krisenintervention verfolgt werden, um nicht den Eindruck offensichtlicher Selektivität und nationaler Interessenkalküle statt gemeinschaftlicher Verantwortung zu erwecken.
- Genauso versucht werden muß aber, in keinen Globalismus-Automatismus zu verfallen: alle Konflikte und sicherheitspolitischen Herausforderungen sofort als Ausdruck globaler Probleme zu interpretieren und zu politisieren sowie - noch bevor eine eingehendere Analyse erfolgt ist - sogleich nach 'globalen' Problemlösungen zu rufen, anstatt erst einmal die Frage zu stellen, ob der in Frage stehende Sachverhalt überhaupt solch eine globale, oder zumindest eine konzertierte internationale, Antwort erfordert und was eine angemessene Antwortkategorie ist, d.h. welche Strategien und Instrumente aktuell verfügbar, international konsensfähig und mit Wahrscheinlichkeit problemangemessen einsetzbar sind.
- Man darf auf keinen Fall einem Friedensuniversalismus im Dienst einer einzigen Idee verfallen, die dann allen Sicherheitsherausforderungen als Lösungsmuster auferlegt wird.
- Im Bereich der Konfliktprävention sollten von staatlicher Seite mehr Rollen für Nichtregierungsorganisationen entworfen und vergeben werden. In einem regionalen Rahmen sollten Nichtregierungsorganisationen mit der Diplomatie zusammenwirken (zum Beispiel OSZE-Langzeitmissionen, Wahlbeobachtung).
- Auch in der Außen- und Sicherheitspolitik muß sich mittelfristig die Idee des „enabling state“ durchsetzen: eines Staates, der „über finanzielle und organisatorische Leistungen wirkungsorientiertes außengerichtetes Handeln gesellschaftlicher Akteure ermöglicht“, ihm

48 Albrecht A.C. v. Müller: "Kommunikationsorientiertes Krisenmanagement: Konzeptionelle Vorüberlegungen", in: Wolfgang Heydrich u.a. (Hg.), *Stabilität, Gleichgewicht und die Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschland. Analysen und Interpretationen*. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft u. Politik 1991 (SWP-S 373), S. 315-333.

49 Evans, *Cooperating for Peace* (Anm. 30), S. 13-15 u. 185-188, mit eigenen Ergänzungen.

Legitimation und Kontinuität verleiht und damit teils Handlungs- und Gestaltungsspielräume zurückgewinnt, teils neue erschließt.⁵⁰

- Die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten müssen jedoch mit den allgemeinen Zielvorgaben der jeweiligen staatlichen Außenpolitik vereinbar bleiben und dürfen ihr keine eigene, unlegitimierte auswärtige Gesellschaftspolitik entgegensetzen.

Dr. Alexander Siedschlag
Humboldt-Universität
Institut für Politikwissenschaft
Unter den Linden 6
10099 Berlin

alexander.siedschlag@rz.hu-berlin.de

© beim Autor

50 Ernst Hillebrand, "Mikro-Außenpolitik: Über die Rückgewinnung außenpolitischer Wirkungsmacht im Zeitalter der Globalisierung", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 23/1999, S. 17-22, dort S. 19.