



FRIEDENSGUTACHTEN 2002

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)

herausgegeben von
Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Christoph Weller,
Ulrich Ratsch und Reinhard Mutz

LIT

3.7. Die Alternative zum Krieg gegen den Terrorismus: Global Governance in der Friedens- und Sicherheitspolitik

Die Anschläge des 11. September 2001 verdeutlichten die globale Bedrohung durch *transnationalen Terrorismus*. Mit diesem Begriff bezeichnen wir jegliche Form politischer Gewaltanwendung, die sich vornehmlich gegen Zivilisten richtet und durch nicht-staatliche Akteure ausgeübt wird, die in ihrem organisatorischen Aufbau wie in ihren Gewalttaten grenzüberschreitend agieren. Der grenzüberschreitende Charakter dieses Terrorismus verweist zugleich darauf, dass er sich nicht gegen einzelstaatliche Herrschaftsstrukturen und die daraus resultierenden politischen Entscheidungen richtet, sondern vornehmlich gegen Strukturen, Institutionen und Resultate internationaler Politik (vgl. Beitrag 1.3.).

Der transnationale Terrorismus ist nicht einfach ein Phänomen der Globalisierung, denn es hat ihn schon früher gegeben. Seine moderne Erscheinungsform allerdings ist direkt auf die Globalisierungsprozesse bezogen, was sich aus der Wahl seiner Mittel (z.B. Verkehrsflugzeuge), seiner internen Organisationsstruktur (global operierende Netzwerke), aus seinen Zielen (z.B. *World Trade Center*) und seiner Operationsweise (Anschläge auf verschiedenen Kontinenten) ergibt. Auch die politischen Wirkungsbedingungen und sein sozio-politisches Umfeld stehen in enger Verknüpfung mit Elementen des Globalisierungsprozesses. Hierzu gehören vor allem die globale Reichweite der modernen Massenkommunikation, die verstärkte Wahrnehmung sozialer Polarisierung innerhalb wie zwischen Gesellschaften, sowie der konfliktverschärfende Umgang mit kulturellen Differenzen.

Die Gefährdung der technisierten und globalisierten Welt durch Terroranschläge lässt sich nicht völlig beseitigen. Die Möglichkeit, mit relativ geringen Mitteln viele Menschen und Knotenpunkte der globalen Infrastruktur zu bedrohen und verheerende Schäden anzurichten, wird durch die wachsende Bedeutung großtechnischer Anlagen und globaler Vernetzung tendenziell eher noch wachsen. So wird mit Recht bezweifelt, ob einzelstaatliche Maßnahmen oder Aktionen gegen einzelne Staaten eine erfolgversprechende Strategie gegen die Gefahren des transnationalen Terrorismus sein können. Vielmehr erfordert diese globale Bedrohung auch eine globale – und damit kooperative – Antwort sowie einen innovativen Wandel internationaler Institutionen.

Doch die seit dem 11. September ergriffenen politischen Maßnahmen lassen Zweifel daran aufkommen, ob der transnationale Terrorismus schon als globales Problem erkannt wurde. Zwar nutzen viele Regierungen den Hinweis auf die globale Gefahr des Terrorismus zur internationalen Legitimation ihres häufig gewaltsamen Vorgehens gegen oppositionelle Gruppen. Aber eine gemeinsame Anstrengung für eine angemessene globale Strategie gegen die Bedrohungen durch transnationalen Terrorismus ist nicht erkennbar. Stattdessen beschränkt sich die globale Zusammenarbeit immer noch in starkem Maße darauf, den von der US-amerikanischen Regierung aus vornehmlich innenpolitischen Gründen verfolgten militärischen Maßnahmen nicht im Wege zu stehen, sie punktuell zu unterstützen und zu ihrer völkerrechtlichen Legitimation beizutragen. Es ist mehr denn je die Aufgabe der Europäischen Union, die kooperative Bearbeitung globaler Probleme,

auch im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik, auf der Grundlage neuer transatlantischer Beziehungen energisch voranzutreiben.

Transnationaler Terrorismus als vielschichtiges globales Problem

Die Analyse der Ursachen von transnationalem Terrorismus verdeutlicht, dass einzelne Regierungen, die möglicherweise Terroristen in ihrem Land gewähren lassen, nur ein kleines Element dieses globalen Problems sind. Auch die mögliche Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen (vgl. Beiträge 1.4. und 1.5.) oder der religiöse Aspekt im Motivationshaushalt von Terroristen sind nur Teilaspekte eines vielschichtigen globalen Problems. Der transnationale Terrorismus, wie er am 11. September 2001 sichtbar geworden ist, verweist auf mindestens sechs, im Folgenden skizzierte *globale Strukturprobleme der internationalen Politik*. Sie lassen jeweils für sich genommen keinen direkten Zusammenhang zu transnationaler Gewalt erkennen, geben aber in ihrem Zusammenwirken einen Motivationshintergrund für terroristische Gewalttaten ab.¹

Machtungleichgewichte

Die extrem ungleichen Machtverhältnisse in der Weltwirtschaft und -politik erwecken bei vielen Akteuren jenseits der OECD-Welt den Eindruck, in den wichtigen internationalen Organisationen kaum wirksame Chancen zu haben, um ihre Interessen zu fördern oder auch nur zu artikulieren. Die Perzeption oder Realität eines hilflosen Ausgeliefertseins gegenüber dem globalen System (Weltmarkt, einzige Supermacht, internationale Finanzinstitutionen), sowohl des eigenen Staats als auch der individuellen Lebensperspektiven, führt vor allem bei den Verlierern der Modernisierungsprozesse zu einem Pendeln zwischen Resignation und Gewaltbereitschaft. Die global handlungsmächtigen Institutionen werden vor allem in den Ländern des Südens oft als oligarchische Machtkartelle wahrgenommen. Gefühle der politischen Demütigung und Deklassierung können zu blindem Hass führen, der sich in Gewaltaktionen entlädt. Ökonomische Integration bei politischer Unterworfenheit fördert die Gewaltbereitschaft.

Soziale Polarisierung

Ähnliches gilt für die Erfahrungen sozialer Polarisierung und Marginalisierung. Diese nehmen innerhalb vieler ohnehin instabiler Gesellschaften, aber auch im globalen Maßstab zu. Der Gini-Index (Indikator für das Maß von Einkommenskonzentration und sozialer Ungleichheit) für die Weltgesellschaft hat sich in den vergangenen 15 Jahren rasant verschlechtert. Eine Trendumkehr ist nicht absehbar. Ein Fünftel der Weltbevölkerung hat keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, Basisgesundheitsdiensten und Grundbildung. Wenn von diesen Formen sozialer Desintegration auch keine direkten Wege zum transnationalen Terrorismus führen, schaffen sie doch ein Klima der Frustration und Hoffungslosigkeit, also ein günstiges Umfeld, in dem er gedeihen und zugleich seine Wirkung entfalten kann. Globale endemische Armut und schreiende Ungerechtigkeit wirken ähnlich wie der Klimawandel: langfristig, zunächst unbemerkt, schleichend, diffus, sich wechselseitig verstärkend. Aber diese Polarisierungsprozesse lassen sich immer weniger regional ein-

¹ Diese Analyse basiert auf der Studie von Brigitte Hamm, Jochen Hippler, Dirk Messner, Christoph Weller: Weltpolitik am Scheideweg. Der 11. September 2001 und seine Folgen (SEF-Policy-Paper 19), Bonn 2002.

bzw. ausgrenzen. Über globale Interdependenzketten wird auch der reiche Teil der Welt von diesen Problemen tangiert und es ist nicht auszuschließen, dass das globale Armuts- und Ungleichheitssyndrom zu einem Sprengsatz für die gesamte Weltgesellschaft wird.

Globale Sprachlosigkeit

Die mehr oder weniger heimliche Freude vieler Menschen vornehmlich in den Entwicklungsländern (innerhalb und außerhalb der islamisch geprägten Welt) über die Terroranschläge in den USA resultiert nicht allein aus den konkreten Erfahrungen ungleicher Machtverteilung und sozialer Polarisierung, sondern auch aus einer unterentwickelten Kommunikationskultur. Jürgen Habermas sprach bei der Verleihung des Friedenspreises des deutschen Buchhandels in der Frankfurter Paulskirche zutreffend von "globaler Sprachlosigkeit". Zwar sind die technischen Mittel internationaler Kommunikation hoch entwickelt, aber der Erfolg von Dialogen wird oft ausschließlich an der Übernahme westlicher Standards, Sitten und Gebräuche gemessen. Durch solchen kulturellen Hochmut vieler Akteure im Westen gegenüber anderen Kulturen wird Öl ins Feuer kulturalistischer Konfrontation gegossen und gerade bei vielen Muslimen die Tendenz gefördert, sich selbst abzugrenzen und eine Partnerschaft mit dem Westen für ausgeschlossen zu halten.

Anachronistische Sicherheitspolitik

Die Globalisierung hat die Grenzen für Waren, Kommunikation, Finanzströme, aber auch für Waffen, Drogen und Terrornetzwerke durchlässiger gemacht. Aber die Staatengemeinschaft ist bis heute nur unzureichend in der Lage, den damit einhergehenden Problemen und Bedrohungen angemessen zu begegnen. Die internationale Kooperation im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik stockt an allen Ecken und Enden. Im Zeitalter der Globalisierung denken und handeln viele Staaten noch in den Kategorien der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts. Gerade im Sicherheitsbereich ist das egoistische Beharren auf nationaler Souveränität besonders stark ausgeprägt. So werden etwa die bei den Vereinten Nationen vorhandenen Instrumente zur Aufrechterhaltung und kollektiven Wiederherstellung des Friedens nur punktuell genutzt. Stattdessen dominieren sicherheitspolitische Alleingänge der USA oder der NATO, werden durch nationale Einzelinteressen geprägte *ad hoc*-Allianzen geschmiedet und so die Vereinten Nationen als Friedensinstitution weiter marginalisiert.

Vernachlässigte Regionalkonflikte

Regionalkonflikte gewinnen aufgrund globaler Interdependenzen wachsendes Gewicht für die internationale Politik. Die Staatengemeinschaft hat aber bis heute weder angemessene Strategien entwickelt, um aktuelle Gewalteskalationen zu stoppen, noch zu solchen ökonomischen und machtpolitischen Strukturveränderungen beigetragen, die langfristig weitere Konflikteskalationen verhindern. Stattdessen wird aufgrund kurzfristiger Eigeninteressen mächtiger Staaten in vielen Fällen zugunsten einzelner Konfliktparteien in Regionalkonflikten interveniert. Das kann zwar zu einer kurzfristigen Befriedung führen, aber zugleich den Keim für die nächste Gewalteskalation legen. Die afghanischen Mudjahedin/Taliban sind nur ein Beispiel dieser verfehlten Politik, Konflikte in anderen

Staaten zur Verfolgung eigener Ziele zu instrumentalisieren und diese Regionen, sobald die strategischen Interessen entfallen sind, sich selbst zu überlassen.

Entwicklungsbehindernde Herrschaftsstrukturen

Viele Probleme in Entwicklungsländern sind hausgemacht. Das Syndrom “gescheiterte Entwicklung – soziale Polarisierung – politische Frustration – gesellschaftliche Desintegration – Staatenzerfall – Bürgerkrieg – grenzüberschreitende Konflikte und Terrorismus” darf nicht allein als Folge der Globalisierung, vermachteter weltpolitischer Strukturen und Versäumnisse der OECD-Welt interpretiert werden. Auch die Eliten der Entwicklungsländer tragen Verantwortung für die sozio-ökonomische und politische Entwicklung ihrer Länder: Die Unterdrückung gesellschaftlicher Emanzipationsprozesse, Modernisierungsblockaden, Korruption und Gewaltherrschaft behindern die politische und soziale Entwicklung zahlreicher Gesellschaften, woraus ein erhöhtes Gewaltpotential erwächst. Die Weichen in Richtung Armutsbekämpfung und breitenwirksamer ökonomischer Entwicklung, Aufbau von sozialen Grunddiensten, Menschenrechtsschutz und Partizipation werden vor Ort gestellt. Globale Kooperation kann ohne tragfähige sozio-ökonomische Entwicklung und Demokratisierung in den nationalen Gesellschaften nur partiell erfolgreich sein.

Problemdruck als Schubkraft für *Global Governance*

Die Bearbeitung dieser globalen Strukturprobleme, die zusammengenommen auch den Hintergrund der neuen friedens- und sicherheitspolitischen Herausforderungen bilden, kann nur gelingen, wenn sich in den Lösungsansätzen nicht nur die derzeitigen Machtverhältnisse und Konfliktmuster der internationalen Politik widerspiegeln, sondern auch für die Friedens- und Sicherheitspolitik Elemente einer *Global Governance*-Struktur entwickelt werden. Damit verbunden ist der Abschied von der staatszentrierten und konfliktiven internationalen Politik und die Weiterentwicklung eines kooperativen Netzwerks von Staaten, internationalen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren, das in eine globale Rechtsordnung eingebettet ist und durch Elemente von globaler Staatlichkeit ergänzt wird.

Schon vor über 200 Jahren erkannte Immanuel Kant in der “Not” einer friedlosen Staatenwelt eine Schubkraft für die Herausbildung einer friedenssichernden “Föderation freier Republiken”. Diese Vision eines “Ewigen Friedens” bildet auch den Kern von *Global Governance*, was als multilaterale Kooperationskultur übersetzt werden könnte. *Global Governance* geht jedoch über eine staatszentrierte Definition des Multilateralismus hinaus, indem sie auch internationale Institutionen und zivilgesellschaftliche sowie transnationale Akteure in ein kooperatives Netzwerk einbindet. Die Bedeutung nicht-staatlicher Akteure auch im “harten” Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik wurde beispielhaft beim Zustandekommen der Anti-Landminen-Konvention (“Ottawa-Prozess”) erkennbar.

Sicherheitspolitische *Global Governance* bedeutet erstens, das Prinzip der *kollektiven Friedenssicherung* gegenüber einer bündnisgestützten Interventionspolitik zu verteidigen. Einen eklatanten Rückschlag für eine kollektive Friedenssicherung im Sinne der UN-Charta brachte die Entscheidung der NATO vom Herbst 1998, notfalls ohne Autori-

sierung durch den UN-Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen zu ergreifen. Zwar erklärte die EU bei ihren Beschlüssen zur Aufstellung einer eigenständigen Eingreiftruppe im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), stets im Einklang mit den Zielen der UN-Charta handeln zu wollen, dennoch zeichnet sich die Gefahr ab, dass der Gedanke der kollektiven Sicherheit und multilateralen Friedenssicherung wie zuvor unter dem Völkerbund wieder zur Disposition steht. Dies käme einer Remilitarisierung der Weltpolitik und einem welthistorischen Rückfall in die "Welt von gestern" gleich. Zwar besann sich die Supermacht USA bei der Schaffung ihrer weltweiten Anti-Terror-Allianz darauf, die UNO als Forum und Legitimationsinstrument zu nutzen. Aber dies bedeutet keine Rückkehr zum "selbstbewussten Multilateralismus", allenfalls die Einsicht, dass auch eine Supermacht ihre weltpolitischen Vorstellungen nicht auf Dauer unilateral durchsetzen kann.

Um dieser Schwächung der Prinzipien der UN-Charta entgegenzuwirken, muss zweitens die *Legitimität der Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates gestärkt* werden. Dieses Element von Weltstaatlichkeit darf nicht hegemonialer Instrumentalisierung überlassen werden. Eine Verrechtlichung der internationalen Beziehungen ist nur dann möglich, wenn sich auch und gerade die Weltführungsmächte dem Völkerrecht unterwerfen. Falls das Vetorecht seiner ständigen Mitglieder in absehbarer Zeit nicht durch zeitgemäßere Entscheidungsverfahren abgelöst werden kann, sollte seine Ausübung zumindest an eine Begründungspflicht gegenüber der Generalversammlung gebunden werden. Um gleichzeitig ein schnelleres Handeln beim *peace keeping* zu ermöglichen, müssten die Staaten außerdem dem Generalsekretär die Instrumente zur Verfügung stellen, die ihnen bereits die "Agenda für den Frieden" von 1992 und erneut der Brahimi-Report mit konkreten Vorschlägen für eine Wirkungssteigerung der UN-Friedensmissionen abverlangt hatten. Statt eigenständige Interventionskapazitäten zu schaffen, sollte die EU durch die Bereitstellung von solchen Kapazitäten die Fähigkeit der Vereinten Nationen zur kollektiven Friedenssicherung stärken.

Drittens setzt die Schaffung und Bewahrung einer Weltfriedensordnung eine internationale Kooperation voraus, an der *alle* Weltregionen beteiligt werden. Die Weltregionen sind wichtige Pfeiler in einer "föderalen und subsidiären Weltrepublik" (Otfried Höffe). Nicht wenige Sicherheits-, Wirtschafts- und Umweltprobleme, die auf einer staatlichen Ebene nicht mehr gelöst werden können, auf globaler Ebene aber noch keinen handlungsfähigen Akteur finden, könnten besser auf regionaler Ebene gelöst werden. Regionale Organisationen könnten und sollten nach Kap. VIII der UN-Charta, die zwar – übrigens auf Drängen der USA – dem Globalismus den Vorrang einräumte, aber nach Art. 33 Abs. 1 einer Weltfriedensordnung regionale Stützpfiler verlieh (z.B. OSZE), auch stärker in die kollektive Friedenssicherung eingebunden werden.

Eine multilaterale Kooperationskultur, die sich nicht mit einer hegemonialen Machtverteilung in der Weltpolitik und Weltwirtschaft verträgt, setzt viertens voraus, dass die *Weltregionen stärker an den Entscheidungen in den handlungsmächtigen globalen Institutionen beteiligt* werden, also im UN-Sicherheitsrat wie in den Bretton-Woods-Institutionen. Als Modell könnte das Nord-Süd-paritätische Entscheidungsverfahren in der *Global Environment Facility* (GEF) dienen. Die Bereitschaft zur Kooperation der Staatenmehrheit aus dem Süden besteht nur dann, wenn sie einen fairen Interessenausgleich erwarten kann. Dies läge auch im aufgeklärten Eigeninteresse der *topdogs*, weil

ein hegemonialer Macht- und Führungsanspruch unweigerlich auch dort Widerstände aufbaut, wo sie selbst auf Kooperation angewiesen sind – wie etwa bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus.

Multilateralismus statt Unilateralismus

Die Bereitschaft, sich nach den Ereignissen des 11. September und den US-amerikanischen Reaktionen darauf für die Weiterentwicklung von *Global Governance*-Strukturen einzusetzen – und damit leicht in Konflikt mit der derzeit einzigen Supermacht zu geraten –, ist weltweit unterschiedlich ausgeprägt. China und Russland scheinen im Augenblick eher eigene Vorteile aus der pauschalen Legitimation jeglichen Anti-Terror-Kampfes zu ziehen. Große Teile der Länder des Südens wirken wie erstarrt angesichts des schlagartigen Wandels der internationalen Agenda, der Themen wie Armut, Entwicklung, Umwelt etc. weit hinter die Dominanz des Terrorismus hat zurückfallen lassen.

Während in der EU offenbar die Überzeugung vorherrscht, dass dem transnationalen Terrorismus nur durch verstärkte internationale Zusammenarbeit auch im sicherheitspolitischen Feld angemessen begegnet werden kann, scheint die US-amerikanische Regierung gerade mit Blick auf eine weit verbreitete Stimmungslage in der US-amerikanischen Bevölkerung eine Strategie zu verfolgen, die vor allem auf eigene, vornehmlich militärische Stärke vertraut und fast jegliche internationale Kooperation in diesem Sinne instrumentalisiert: Wenn es dem Erreichen eigener, kurzfristiger Ziele dient, sind internationale Institutionen genehm; könnte der US-amerikanische Handlungsspielraum damit eingeschränkt werden, werden sie abgelehnt und ihre Regeln zurückgewiesen.

Diese derzeit zu beobachtende Politik der US-amerikanischen Administration leistet keinen Beitrag zum Aufbau der genannten *Global Governance*-Strukturen. Sie könnte sogar Zweifel daran aufkommen lassen, ob globale Zusammenarbeit zur Bearbeitung globaler Probleme in einer weltpolitischen Phase, in der die USA sich durch die Ereignisse des 11. September mehr denn je auf dem Pfad unilateraler Supermachtspolitik bewegen, ein erfolgversprechendes Projekt sein kann. Dabei dürfen aber zwei Aspekte nicht übersehen werden: Erstens tritt US-amerikanischer Unilateralismus immer phasenweise auf, wird – aus primär innenpolitischen Motiven – befördert durch spektakuläre Ereignisse wie etwa die Terroranschläge des 11. September, und nimmt dann auch wieder ab, nicht zuletzt durch vermehrte Einsicht in die großen Nachteile dieser Politik für die USA selbst. Zweitens kann das Ende solcher Phasen von außen mit beeinflusst werden, etwa durch verstärkte Hinweise auf die wechselseitigen Kooperationsbedürfnisse in einer globalisierten Welt oder die nur durch gleichseitige Kooperation zu erzielenden kollektiven Gewinne und Vorteile, auch auf Seiten der Supermacht. Daraus ergibt insbesondere an die europäischen Staaten die Anforderung, sich trotz der augenblicklichen US-amerikanischen Zurückhaltung für *Global Governance* stark zu machen und aus der transatlantischen Zusammenarbeit keine Einbahnstraße werden zu lassen.

Chancen und Gefahren des Unilateralismus

US-amerikanische Präsidenten stehen in der ständigen Versuchung, ihre Popularität mit populistischen außenpolitischen Aktionen zu steigern, denn der ständig gemessene und

öffentlich diskutierte Popularitätswert des Präsidenten bestimmt weitgehend seinen politischen Handlungsspielraum. Auch die parlamentarische Opposition wird zurückhaltend bei der Zurückweisung von Gesetzen oder Maßnahmen, die ein populärer Präsident einbringt. In Zeiten militärischer Auseinandersetzungen scharf sich der weit überwiegende Teil der US-amerikanischen Bevölkerung zunächst fast automatisch hinter dem Präsidenten. Da der Kenntnisstand der amerikanischen Bevölkerung über Außenpolitik relativ gering ist, lässt sich mit einfachen Unterscheidungen, etwa zwischen Gut und Böse, populäre Politik machen, ohne dass die Kosten, Risiken und langfristigen Folgen dieser Politik größere Aufmerksamkeit erfahren.

Die kontraproduktiven Wirkungen der Supermachtspolitik werden jedoch schon nach kurzer Zeit spürbar und auch in den USA erkennbar, wenn der *rally around the flag effect* abebbt und sich die politische Aufmerksamkeit wieder verbreitert.² Dann wird auch in den USA die Diskussion darüber wieder aufgenommen, ob die derzeitige Hegemonie andauern kann oder nicht eher zum Zerfall führt. Es scheint nicht zukunftsfähig zu sein, wenn der Hegemon das Machtgefälle zur Durchsetzung seiner Interessen auf Kosten der "gegenseitigen Vorteile" zu nutzen versucht. Er kann es sich zwar aufgrund geringerer Verwundbarkeit leisten, nicht nachgeben und lernen zu müssen, aber in dieser Lernfähigkeit liegt bereits der Keim zum Verlust der Überlegenheit, wie die Geschichte von "aufsteigenden und absteigenden Imperien" (Paul Kennedy) lehrt. Außerdem erfordert der Weltführungsanspruch die Beibehaltung hoher Rüstungsausgaben, die nur auf Kosten dringend erforderlicher Sozialreformen und Infrastrukturinvestitionen aufgebracht werden können. Paul Kennedys Warnung vor einer Überforderung von Imperien durch die Kosten der Machtsicherung ist noch keineswegs von der Weltgeschichte überholt worden.

Vor allem aber wird die wachsende Differenz zwischen den hehren Ansprüchen, Ankündigungen und Zielen sowie den bescheidenen Resultaten der Supermachtpolitik sichtbar. Die *pax americana* bleibt eine brüchige Friedensordnung, mehr Wunsch und Anspruch als Vermögen, denn die Supermacht ist unfähig, überall in der Welt den Frieden zu erhalten oder zu schaffen. Die meisten globalen Konflikte entziehen sich einfachen oder militärischen Lösungen. Auch die Friedenssicherung muss multilateral organisiert werden, weil der militärisch übermächtige Hegemon weder fähig noch – zumal nach dem Debakel in Somalia – willens ist, überall zu intervenieren, wo sich die Anarchie ausbreitet. Im Gegenteil: Er will die Rolle des Weltpolizisten überall dort, wo nicht seine vitalen Interessen auf dem Spiel stehen, immer weniger spielen.

Zudem nährt das Gerücht von der "unipolaren Supermacht" fast weltweit Antiamerikanismus und provoziert geradezu Widerstände. Eine unkluge Demonstration der Überlegenheit beschwört fast naturgesetzlich die Gefahren antihegemonialer Allianzbildungen herauf. Auch die NATO-Verbündeten akzeptieren nur widerwillig einen Hegemon, der Gehorsam einfordert. Russland und China widersetzen sich dem US-amerikanischen Weltführungsanspruch, Indien und Pakistan ließen sich auch durch Strafandrohungen nicht von ihren Atombombentests abhalten. Die neue Präsenz der USA in Asien könnte Tendenzen verstärken, dass sich die kleinen Nationen Ostasiens zu einer anti-

² Dieser Teil basiert auf der ausführlicheren Analyse von Franz Nuscheler: Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen (SEF-Policy-Paper 16), Bonn 2001.

amerikanischen Koalition zusammenfinden. Auch wenn sich aus diesen Reaktionen keine ernsthafte Gegenmacht bildet, ist das angesprochene Muster internationaler Beziehungen weder den US-amerikanischen Interessen dienlich noch eine geeignete Grundlage zur kooperativen Bearbeitung globaler Probleme – einschließlich des transnationalen Terrorismus.

Außerdem verliert ein Hegemon seinen moralischen Führungsanspruch, wenn er sich wichtigen völkerrechtlichen Vertragswerken verweigert. Zwar besitzt diese Einsicht derzeit keine Konjunktur, doch bleibt sie eine prägende Erfahrung im Zeitalter der Globalisierung: Das Völkerrecht, welches die Grundlage zivilisierter internationaler Beziehungen bildet, entsteht nicht durch hegemoniale Diktate, sondern durch Kooperation, Konsens und Überzeugung. Nur wenn sich auch die Supermacht selbst den Normen einer globalen Rechtsstaatlichkeit unterwirft, kann sie diese auch sog. "Schurkenstaaten" abverlangen. Weltpolitische Führung beruht eben nicht nur auf Macht, sondern auch auf Autorität und Legitimität.

Kooperative Gestaltungsmacht Europa

Um nicht der falschen Vorstellung Vorschub zu leisten, die Welt sei zwar auf die Kooperation mit den USA, die USA seien aber nicht auf die Kooperation mit anderen Staaten angewiesen, müssen die langfristigen Kosten und Gefahren unilateraler US-amerikanischer Politik deutlich herausgestellt werden. Dazu bedürfen die USA starker Partner, die in der Lage sind, Fehlentwicklungen der internationalen Politik gegenzusteuern, selbst die Initiative zu ergreifen und gegebenenfalls auch die Kosten zu tragen für eine Weltinnenpolitik, die weniger auf militärische und wirtschaftliche Übermacht als vielmehr auf die Wirksamkeit des Rechts und seine globale Verwirklichung setzt. Weil Staaten wie Russland und China mit erheblichen innenpolitischen Problemen zu kämpfen haben und derzeit nicht prädestiniert erscheinen, zu Vorreitern internationaler Verrechtlichung zu werden, kann allein Europa diese Rolle in der derzeitigen Weltpolitik übernehmen.³

Dazu muss die EU ihr weltpolitisches Gewicht gemeinsam, offensiver und aktiv zur Geltung bringen, sich nicht unter US-amerikanischer Hegemonie einrichten, sondern die Stärkung von *Global Governance*-Strukturen zum Schwerpunkt ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik machen. Zugleich sollte die EU aber der Versuchung widerstehen, eine (kleine) globale Hegemonialmacht werden und militärisch mit den USA konkurrieren zu wollen. Weltinnenpolitik wird zwar nicht ohne an globales Recht gebundene militärische Kapazitäten auskommen. Doch die originären Beiträge der EU zur Zivilisierung der Weltpolitik sowie zu den notwendigen Innovationen, die einen Übergang von der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts zu einer Weltinnenpolitik des 21. Jahrhunderts ermöglichen, liegen jenseits des Militärischen.

Die große historische Leistung der EU bestand darin, nach zwei verheerenden Kriegen die Beziehungen ihrer Mitgliedsländer auf eine stabile und friedliche Grundlage zu stellen. Dieses in der Welt bisher einmalige Vorhaben der Verdichtung von Kooperation bis hin zur Vergemeinschaftung ganzer Politikfelder über viele territoriale Grenzen hinweg und dessen *international wirksame Stabilitätsgewinne* kann in anderen Weltregionen Vorbildfunktion übernehmen. Die EU sollte vor allem ihre Schlüsselkompetenzen einer

³ Dieser Abschnitt greift Überlegungen auf von Dirk Messner: *Kooperative Weltmacht. Die Zukunft der Europäischen Union in der neuen Weltpolitik*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/2001, S. 26-39.

verdichteten Kooperationskultur in die Weltinnenpolitik einbringen, statt rückwärtsgerichtet Sicherheit zunehmend wieder in militärischen Kategorien wahrzunehmen und eine "Enttabuisierung des Militärischen in der Außenpolitik" (vgl. Beitrag 2.5.) zu betreiben.

Die Krisenanfälligkeit einer ungezügelter globalen Marktwirtschaft und deren soziale Polarisierungsdynamik gefährden die internationale Stabilität. Die EU kann und sollte das *Projekt eines sozialen Kapitalismus* weiterverfolgen und die entsprechenden Strukturen ausbauen. Dies gelingt nur, wenn Marktwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit, soziale Entwicklung, Gerechtigkeit und Chancengleichheit noch stärker als bisher zusammengedacht werden. Soziale Demokratie muss die Kräfte des Marktes nutzen und seine destruktiven Kräfte bändigen. Dieses Leitbild darf gerade unter den Bedingungen sich beschleunigender Globalisierung nicht aufgegeben werden. Vielmehr muss es "neu erfunden" und in die Reformprozesse in Weltbank, IWF und WTO eingebracht werden.

Die Stärkung der UN, die globale Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, die Unterstützung multilateraler und ziviler Lösungen in der Friedenspolitik sowie die Förderung von Kooperation und Integration in den Weltregionen können nur gelingen, wenn die EU sie ins Zentrum ihrer Politik rückt. Hier liegt das entscheidende Kapital der EU, gewonnen in vier Dekaden wachsender Integration zwischen den Mitgliedstaaten. Gelingt es der EU, ein *kooperatives und soziales Globalisierungsprojekt* sowie Ansätze einer auf Fairness zielenden Weltinnenpolitik zu entwickeln, wird sie zu einem wichtigen Akteur in der Weltpolitik werden und die Richtung des globalen Wandels mitgestalten.

Weiterentwicklung der transatlantischen Beziehungen

Für eine erfolgreiche Gestaltungsfunktion der EU sind die transatlantischen Beziehungen von zentraler Bedeutung. Ohne oder gegen die USA ist die Herausbildung einer kooperativen *Global Governance*-Architektur ein aussichtsloses Projekt. Die Beziehungen zwischen den USA und der EU bedürfen jedoch dringend einer gründlichen Erneuerung. Gerade angesichts der aktuellen Herausforderungen der Weltinnenpolitik sind neue gemeinsame Initiativen in unterschiedlichsten Politikfeldern notwendig. Hierfür besitzt jedoch die transatlantische Gemeinschaft noch keine geeigneten Institutionen und sie verfügt auch nur in begrenztem Maße über eine gemeinsame Vision, um die ökonomischen, sozialen, ökologischen und friedenspolitischen Probleme des 21. Jahrhunderts mit Nachdruck zu bearbeiten.

Aus den europäischen Juniorpartnern der Vergangenheit muss sich sukzessive ein Partner EU entwickeln, der sich nicht hinter breiten, hegemonialen Schultern einrichtet, sondern seine spezifischen Stärken in den Vordergrund stellt. In diesem Prozess sind Anpassungen auf beiden Seiten notwendig. Die USA werden ihre unbeschränkte Dominanz abbauen müssen, während die EU ihre globale Handlungsfähigkeit erhöhen muss. In diesem Prozess darf die Kritik an unilateralen Irrwegen der USA nicht den amerikanischen Intellektuellen überlassen bleiben. Eine ehrliche Kritik an der fehlenden Kooperationsbereitschaft der US-Administration in wichtigen Feldern der Weltpolitik sollte ebenso zur Routine der transatlantischen Beziehungen gehören können, wie Kritik US-amerikanischer Politiker und Intellektueller an den Schwächen europäischer Außenpolitik. So wenig US-amerikanische Kritik an Europa den Vorwurf des Antieuropäismus verdient, so unangemessen ist der Antiamerikanismus-Verdacht gegen berechnete Kri-

tik an einer US-amerikanischen Außenpolitik, die sich der Entwicklung stabiler *Global Governance*-Strukturen entzieht oder gar in den Weg stellt.

Die globalen Entwicklungen hängen in erheblichem Maße von den Entscheidungen der weltpolitisch handlungsmächtigen Akteure ab. Insbesondere eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Weichen zu stellen für verbesserte *Global Governance*-Strukturen, auch und gerade in der Sicherheits- und Friedenspolitik. Allein eine solche Politik, mit der die oben genannten sechs globalen Strukturprobleme bearbeitet werden, wäre auch in der Lage, die Gefahren des transnationalen Terrorismus spürbar zu reduzieren. Die Alternative dazu liegt in einer durch dauerhafte Instabilitäten, Unsicherheit und Konfrontation gekennzeichneten Weltgesellschaft, in welcher die politische Gewalt des transnationalen Terrorismus zu den alltäglichen Gefährdungen gehört.

Franz Nuscheler/Christoph Weller