

Ulrich Albrecht

---

## Weltordnung und Vereinte Nationen

Die politische und intellektuelle Linke tut sich schwer, die weltpolitische Wende nach 1989/90, insbesondere ihre globalen Folgerungen, auf den Begriff zu bringen. Wolfgang F. Haug referiert 1990 in seinen »Wahrnehmungsversuchen« (noch untertitelt mit: »Beiträge zur Verständigung in der Krise des Sozialismus«, S. 89) als Anfrage aus Uruguay, »ob die Befreiung in Osteuropa grünes Licht für die Unterdrückung in Lateinamerika gab.« Gut gefragt. Helmut Hugler (1991, 5) faßt zusammen: »Diese beiden Komponenten der internationalen Politik: die innerimperialistischen Beziehungen in der Form der Eindämmung Deutschlands und Japans unter der US-amerikanischen Hegemonie, und der Ost-West-Konflikt strukturierten das internationale System.« Und Hugler fragt weiter, wodurch die »ordnungsstiftende« Funktion des Ost-West-Konflikts nach dessen Ende ersetzt werden könnte.

Mit dem Wegfall des - wie es sich selbst nannte - sozialistischen Weltsystems setzt Alternativlosigkeit ein. Zuvor repräsentierte die sozialistische Idee zumindest eine andere Utopie, realpolitisch oft genug auch ein Widerlager, um ungehemmten Herrschaftsansprüchen des westlich-kapitalistischen Modells etwas entgegen zu setzen. Das ist vorbei. Und so eröffnet sich die Frage, ob sich ein unitarisches Modell von Weltordnung nunmehr ungehindert durchsetzen wird, und welche Instrumente diesem Prozeß dienlich sein könnten, wobei sich der Blick auf die Vereinten Nationen richtet. Mit dem Ende des Ost-West Antagonismus erweisen diese sich als entschluß- und handlungsfähiger als je zuvor. Was bedeutet das?

Der Begriff »Weltordnung« in unserer Überschrift bedarf in Deutschland einer Vorklärung. Heute sind nicht Hitlers Pläne gemeint, in denen eben dieses Wort strapaziert wurde.<sup>1</sup> Im Deutschen eignen dem Begriff vorran-

---

1 Mit »Weltfinanz« ging Hitler gegen vermeintlich mafiotisch-jüdische Machenschaften an; s. etwa Hitler 1925, 163. Mit seiner vielfachen Agitation gegen »Weltherrschaftspläne« wurden massenwirksam deutsche Ängste vor Überfremdung geschürt; s. ebd., 343, 351, 703, 738, 751)

gig Konnotationen von Rationalität und Hierarchie. Das ist aber zumindest nicht in diesem Ausmaß bestimmend für das Verständnis von »Weltordnung«, wie dieses im Diskurs der Machteliten Westeuropas und der USA vorherrscht. Dort ist der Begriff ungleich voraussetzungsvoller, durch einen mehr als hundertjährigen unausgesetzten Diskurs abgesättigt. »Ordnung« meint zunächst einmal überhaupt nicht, daß die Welt einigermaßen ordentlich eingerichtet wäre (von einem planvollen Aufbau ganz zu schweigen). Der Begriff zielt auf die vorfindliche internationale Realität, mitsamt ihren chaotischen Verwerfungen. Auch sind in der ausländischen Debatte und im tatsächlichen Vollzug die Interventionsmittel subtiler, sie reichen von dosiertem wirtschaftlichen Druck über die Begünstigung lokaler Gleichgewichte bis hin zum Einsatz von Gewalt. Ist hingegen in Deutschland etwa von mehr Unterstützung für die Vereinten Nationen die Rede, wird vorrangig in Farbhelmen gedacht: Blauhelme für die Friedenssicherung, Grünhelme für mögliche Umweltschutzeinsätze, Gelb für die Katastrophenhilfe (einer der ersten: Bahr 1990).

Uneinigkeit besteht in der Frage, wann sich die »Weltordnung« der Nachkriegsperiode aufzulösen beginnt, und wann die tastende Suche nach neuen Strukturen einsetzt. Es wäre sehr vordergründig (wie dies die Masse der Analytiker tut), auf der Oberfläche der Ereignisabläufe die Wende 1989/90 als absolute Zäsur zu setzen - ist diese doch möglicherweise selber Folge eines viel grundsätzlicheren Wandels, der bereits zuvor eingetreten ist. Zu folgen ist besser Hugler (1991, 6, vgl. 4), der ab 1970 eine Ablösung der »alten« Ordnungsmuster ausmacht:

»Vereinfachend kann man sagen, daß sich ein Gleichgewicht zwischen der Produktivität, dem monetären Sektor und dem Außenhandel, sowie ein militärischer Vorsprung und eine ideologische 'leadership' einspielen muß, damit eine hegemoniale Konstellation entstehen kann... Diesen Vorsprung hatten die USA bis ca. 1970 inne. Der Verfall der US-Hegemonie und der komplementäre Aufstieg Europa/Deutschlands und Japans zerstörten die 'Geschäftsgrundlagen' der westlichen Allianz. Differenzen über das Ost-West-Verhältnis, ökonomische Konflikte, unterschiedliche Positionen zu Konflikten in den Peripherien führten zu einem Entfremdungsprozeß.«

Bevor die Erörterung vorschnell auf die Entwicklung der »Weltmilitärordnung« eingeengt wird (in der Friedensforschung ein eingeführter Begriff), ist zu fragen, was denn heute die Ordnungsprobleme der Weltpolitik sind (1.). Danach lassen sich die Akteure mustern, die sich als Problemlöser anbieten (2.). Aus verschiedenen Gründen läuft da viel auf die Vereinten Nationen (und nicht etwa auf die NATO) zu. Diese These soll am Testfall Europa nach 1989 geprüft werden (3.). Abschließend wird untersucht, wie sich die Bundesrepublik in das entstehende Weltszenario einzubringen trachtet (4.).

## 1. Das Problem

Am brennendsten wird die Frage nach der Weltordnung angesichts der ethno-sozialen Kriege, welche in Europa nach der weltpolitischen Wende ausgebrochen sind. Es handelt sich zumeist weder um zwischenstaatliche noch um Bürgerkriege im herkömmlichen Sinn.<sup>2</sup> Wie es bei neuen Phänomenen häufig vorkommt, gibt es eine Vielzahl von Etikettierungen: »pluri-ethnische Konflikte« (Krippendorff), »ethno-nationale Konflikte« (Ropers), »Identitätskonflikte« (König), »Sezessionskonflikte« (Horowitz), neben älteren Begriffen wie »Regionalbewegungen« oder »Irredentismus«. Die begriffliche Vielfalt spiegelt analytische Unsicherheit wider. Gemeinsamer Nenner bleibt aber die Abkehr von der Orientierung am Nationalstaat und die Suche nach gruppenbezogenen Schlüsselvariablen (ausführlicher zu dieser Problematik: Albrecht 1994).

Den Kern des Problems bildet der Zerfall von Staatsverbänden wie der vormaligen »Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien« oder der »Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken«. Staaten wie zum Beispiel Kroatien streben nach Unabhängigkeit und Souveränität sowie der Anerkennung dieser Souveränität durch Dritte, am besten die Vereinten Nationen. Das stößt auf Widerstand, in diesem Falle Serbiens, welches auf die Souveränität der »Föderativen Republik Jugoslawien« (rechtlich keineswegs »Ex-Jugoslawien«, wie die Medien vereinfachen) pocht, und diese mit Waffengewalt zu retten sucht. Solche Sezessionskonflikte eskalieren, nicht weil sie zu staatssozialistischen Zeiten unterdrückt wurden (das zwar auch, aber Repression war nur eines der Instrumente), sondern weil Minderheiten in der Krise einer alten Herrschaftsordnung nicht einmal ihre bisherige marginale Position gesichert erscheint und die Krise die Chance zur Neugestaltung der eigenen Situation eröffnet.

Die Staatswerdung vollzieht sich (oder wird bekämpft) auf mehreren Ebenen. Innenpolitisch ist das Auftreten einer Vielzahl (meist mehrerer Dutzend) von Parteien charakteristisch, die wenige Mitglieder aufweisen, und die organisatorisch schwach sind. Unabhängige Medien sind in solchen Gemeinwesen die Ausnahme. Die Wirtschaftsbasis ist zumeist wenig entwickelt oder befindet sich in einer Phase grundlegender Transformation. Die Zahl der Arbeitslosen liegt hoch, sozialen Frieden gibt es nicht (mehr). Von politischer Kultur kann kaum die Rede sein. Intermediäre Institutionen, die in westlichen Industriegesellschaften eine Vielzahl von Interessenkonflikten kanalisieren, stecken noch in Anfängen. Nach dem Urvater

2 Die es vereinzelt weiterhin gibt: so der gewaltsame Sturz des georgischen Präsidenten Gamsachurdia 1992, als dieses demokratisch gewählte Staatsoberhaupt sich als übler Diktator erwies.

dieser Forschungsrichtung, Gabriel A. Almond (Almond/ Powell 1966, 29), erfüllen diese intermediären Einrichtungen wichtige Aufgaben im politischen Prozeß moderner Gesellschaften: sie dienen der Artikulation von Gruppeninteressen; sie aggregieren diese in umfassendere politische Strategien (anders ausgedrückt: sie konvertieren Forderungen in Alternativen politischen Handelns); sie machen sich in der Bildung von Regeln für die Austragung von Interessenkonflikten nützlich, notfalls, indem bestehende Regulatorien angepaßt werden; sie kommunizieren Inhalte und Regelungsbedürfnisse horizontal untereinander. Neuere Autoren (v. Alemann 1987, 41; Teubner 1978, 71) verweisen zudem auf die Bedeutung intermediärer Institutionen für die Sozialisierung und Rekrutierung der »politischen Klasse« in offenen Gesellschaften.

Sind solche Mechanismen nicht vorhanden, ist von Instabilität der Gesellschaften die Rede. Die Zentralregierung ist zuweilen nicht in der Lage, die ihr nominell unterstehenden Militärs wirksam zu kontrollieren. Einige Analytiker sehen als weiteres Schwächesyndrom große Migrationsbewegungen voraus: da die Menschen aus dem Trikont und aus Rußland vermehrt Schwierigkeiten haben, ins affluente Westeuropa einzuwandern, würden benachbarte Regionen mit ihren schwächeren Kontrollen zumindest zur Zwischenstation großer Wanderströme (Latawski 1993). Der polnische Politikwissenschaftler Wojtaszyk (1993, 8) verweist angesichts dieser Problemhäufungen auf die Möglichkeit autoritärer Lösungen:

»Diese würden einen populistischen Schwenk bedeuten, für den günstige Bedingungen bestehen: ein schwaches politisches System, nicht voll entwickelte parlamentarische Strukturen, Enttäuschung mit der 'armen Demokratie' sowie starke Interessenwidersprüche.«

Das Phänomen ist keineswegs auf den vormaligen Ostblock beschränkt. Das Vergehen und Entstehen von Staaten war auch bei der Entkolonialisierung in vielen Regionen Afrikas und Asiens zu beobachten. Solche Prozesse können im Falle schwacher Staaten, wie dies üblicherweise Entwicklungsländer sind, lange retardieren. Aber die Prozeßmuster sind global ähnlich, gleich ob es sich um Nordirland, den Kaukasus, Somalia oder Ruanda-Burundi handelt. Weltweit werden bis zu 5000 Ethnien gezählt, die gemäß herkömmlichen Kriterien potentiell Anspruch auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker oder auch einen eigenen Staat hätten. David Levinson (1993, 4), Leiter des Projektes »Enzyklopädie der Weltkulturen«, referiert, daß 1989 in 99 von insgesamt 126 Staaten 261 Konflikte virulent waren und Minderheiten über Unterdrückung klagten. Levinson stellt allgemein fest (ebd.):

»In den letzten Jahren waren ethnisch bedingte Konflikte weltweit die häufigste Ursache für Ausbrüche kollektiver Gewalt und ein Hauptgrund für das ständig wachsende Flüchtlingsproblem.«

Die derzeitige globale Konfliktformation ist rückföhrbar auf eine Verschiebung des Schwerpunktes in der Interaktion dreier politischer Funktionsrume: Welt(markt), Nation, Region (zu dieser Entwicklung grundsätzlich: Altvater 1987). Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts, und mangels der Fähigkeit der Dritten Welt, den Nord-Süd-Konflikt zu akzentuieren, auch mangels Protagonisten, die globale Umweltkonflikte zu konturieren vermöchten, verlagert sich der Schwerpunkt internationaler Interaktionen und politischer Krisen deutlich auf die dritte Ebene: die Region. Damit ist keineswegs gesagt, daß Regionalorganisationen nunmehr in den Vordergrund rücker. Vielmehr verstärkt sich die Rückerfrage, was Weltorganisationen wie die Vereinten Nationen in einem solchen Szenario bewerkstelligen könnten. Meyers (1994, 15) stellt »widersprüchliche Entwicklungstendenzen« fest,

»die in der Gleichzeitigkeit von Progression und Regression, von Globalisierung und Kleiraumigkeit, von Verflechtung und Differenzierung, von Annäherung und Entfremdung, von Sicherheitsgewährleistung und Sicherheitsbedrohung die Grundlagen und die Perspektiven der internationalen Beziehungen prägen.«

Ähnlich lassen sich weitere Autoren anföhren, wie etwa Weston (1993). Dieser verweist auf weltweites Bevölkeringwachstum, die chronische Entwicklungskrise, Rüstungsproliferation und die Gefährdung regionaler Stabilität, die Vetomacht von peripheren Mächten bei Konfliktregulierungen, weltweite Flucht- und Migrationsbewegungen, Umweltzerstörung und Raubbau, Ausbreitung von Infektionskrankheiten, organisierter Kriminalität und Drogenhandel, die fundamentalistische Rebellion gegen diese Perspektiven, Verarmung, ethnisch-kulturelle Entwurzelung sowie gesellschaftlichen Werteverfall. Meyers (1994, 15) bündelt solche Entwicklungen in fünf grundsätzliche Entwicklungstendenzen des internationalen Systems:

(1) »Die waffentechnologische Entwicklung... (unterdrücker nicht) unter dem Dach globaler Kriegsverhinderung regionale und lokale Gewaltanwendung«; (2) »Die Ausdifferenzierung der internationalen Arbeitsteilung... erzeugt in der Nicht-OECD-Welt freilich Dependenz, Peripherisierung und Ausbeutung«; (3) »Die Entwicklung der... industriellen Produktivkräfte... (verfestigt) die negativen Interdependenzwirkungen globaler Umweltkrisen (und unterminiert)... die klassische Schutzfunktion der Territorialstaaten«; (4) »Die Intensivierung globaler Kommunikation... (löst) traditionelle Lebensformen auf, (bedroht) überlieferte kulturelle Identitäten und (läßt) die Kenntnis des Fremden im subjektiven Empfinden weniger zur Bereicherung als vielmehr zur Bedrohung der eigenen Lebensumstände werden«; (5) »Eine Entleerung und Entwertung autonomer Handlungs- und Problemlösungskompetenzen des westlichen Wohlfahrts- und Daseinsvorsorgestaats einerseits, des durch Nationenwerdung, nachholende wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftliche Modernisierung wie Identitätsstiftung funktional legitimierten postkolonialen Staates andererseits.« Allgemeine Folgerung: »Aus den funktionalen Leistungsdefiziten des Entwicklungsstaates (folgt) seine Delegitimierung - konkret: seine Krise und sein Zerfall.«

Diese Skizze läßt sich ohne Mühe vom Staat der Dritten Welt auf die peripheren Gemeinwesen in Europa übertragen, auch wenn Meyers recht formal die »OECD-Welt« (zu der ja beispielsweise die jugoslawischen Nachfolgestaaten gehören) gegen die »Nicht-OECD-Welt« setzt. Für das Problem einer neuen Weltordnung ist es somit zentral, den versagenden, zerfallenden Staaten oder ihren schwächlichen Abkömmlingen nicht mit den Rezepturen der Nationalstaaten, mit Nichteinmischung und peinlicher Achtung schwindender Souveränität zu begegnen. Auch ein ungehemmter Interventionismus zur Repression von krisenhaften Zuspitzungen ist nicht die Antwort. Eigentlich gefordert ist ein Resetting der Bedingungen, die zum Niedergang von Staatlichkeit in der Peripherie führen. Da diese Bedingungen aber zugleich wesentlich die Affluenz des Zentrums begründen, wird eine solche Forderung utopisch bleiben. So bleibt allenfalls die Frage, mit wieviel offenem Zynismus die Herrschaftsstrukturen des internationalen Systems umgesetzt werden, bzw. welche Teilzugeständnisse im Namen der Humanität erreichbar sein werden.

Die sozialwissenschaftliche Forschung versucht, mit der Eskalation der Problematik Schritt zu halten. Ein erster Vorschlag, der sogleich die Vereinten Nationen in den Vordergrund bringt, geht dahin, in Situationen staatlichen Verfalls die Völkergemeinschaft zu einer »transitional authority« zu machen, d. h. ihr für eine Übergangszeit Regierungsautorität zuzusprechen (Kaldor). Dahinter steckt eine in der angelsächsischen Diskussion alte Position über die Zweckmäßigkeit von »direct« und »indirect rule«. Auch hat der Treuhandschaftsrat der Vereinten Nationen, den manche mit diesem Mandat betrauen wollen, in dieser Hinsicht bei der Entkolonialisierung einige Erfahrungen gesammelt.

Besonders in der Sicht der Dritten Welt bleibt nicht nachvollziehbar, daß die nördlichen Industriestaaten beanspruchen, Demokratien zu sein, dem Mehrheitswillen ihrer Bevölkerungen zu folgen, und daß sich dieselben Staaten gleichzeitig dem Begehren der Mehrheit der Weltbevölkerung nach Entwicklung entziehen und bestenfalls Almosen geben. Von einer künftigen Weltordnung verlangen aber die tonangebenden westlichen Eliten, daß sie diesen Widerspruch einhegt - ein zutiefst inhumanes Unterfangen.

Die Frage, wie die natürliche Umwelt global so erhalten werden kann, daß trotz Industrialisierung und weltweiter Übernahme westlicher Konsummuster »sustainable development«, nachhaltige Entwicklung, möglich bleibt, vertieft den Nord-Süd-Gegensatz weiter. Der Streit um Ordnungen, etwa nationale Emissionsgrenzen, hat mittlerweile das Stadium der Auseinandersetzung über den Export von Schmutzindustrien verlassen. Auch bleibt ein wichtiges Nebenergebnis des Umweltgipfels von Rio 1992, daß den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) angesichts der Hilflosigkeit der

Staatsvertreter in breitem Maße Mitwirkungsmöglichkeiten zugestanden wurden, weit über das Reglement der Charta hinaus. Aber ein grundsätzlicher Wandel der globalen Umweltrends ist auf diesem Wege nicht zu erreichen.

## 2. Die Krise der Vereinten Nationen

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat die Vereinten Nationen, abstrakt gesehen, in Krisenfragen erst handlungsfähig gemacht. Die beiden Supermächte blockieren einander und den Sicherheitsrat nicht mehr mit ihrem Veto; sogar die Chinesen tolerierten zumindest das Eingreifen im 2. Golfkrieg. Heute wäre es möglich, den von der Charta vorgesehenen internationalen Militärstab tatsächlich arbeiten zu lassen. Mittlerweile haben es die Vereinten Nationen nach 1989 auf mehr Militäreinsätze gebracht als in den vierzig Jahren zuvor. Und es werden noch mehr Kriseninterventionen verlangt. Generalsekretär Boutros-Ghali äußerte im amerikanischen Fernsehen (ABC »Nightline«, 4. 1. 1993): »Ja, ich kann Ihnen eine Liste von Situationen geben, die eine Intervention der Vereinten Nationen erforderten.« Der Afrika-Spezialist Kühne (1993, 16) gibt als solche Beispiele Kamerun, Südafrika, Togo, Zaire »und weitere afrikanische Länder« an und sieht die Vereinten Nationen gar »in Gefahr, unter der Last der Befriedung ethno-sozialer und ähnlicher Konflikte zusammenzubrechen.«

Damit ist der Krisenvordergrund angegeben. Kriegführen kostet Geld, und die nunmehr zahlreichen militärischen Engagements haben die Finanzkrise der Vereinten Nationen massiv verschärft. So ist Boutros-Ghali aus Kostengründen von seinem ursprünglichen Projekt abgerückt, den Vereinten Nationen eine permanente Eingreiftruppe zu unterstellen. Auf dieser vordergründigen Ebene bildet den Hauptgegensatz der Diskussion das Thema, ob die in der Charta vorgesehenen Zwangsmittel wie die Vereinten Nationen-Luftwaffe (Artikel 45) nunmehr ins Leben treten sollen, oder ob - ähnlich der deutschen Debatte über die Änderung des Grundgesetzes - die Charta selber reformiert werden sollte. Mutmaßlich werden die Reformer dann den im Zweiten Weltkrieg kreierte Leitgedanken der Charta, daß friedliche Streitbeilegung absoluten Vorrang haben müsse, ein wenig in Richtung Wirklichkeit begnadigen.

Diese Diskussion wird vordergründig genannt, weil sie sich allenfalls vornimmt, an Symptomen zu kurieren, und weil sie die Frage nach der Repression von gewaltsam ausgetragenen Konflikten als Zweck-Mittel-Relation zu beantworten sucht. Dieses harsche Urteil gilt selbst für den hochbewerteten Vorschlag Boutros-Ghalis, die Rolle präventiver Diplomatie nachhaltig zu stärken.

»Präventive Diplomatie« wird, und darin besteht von vornherein die Schwäche dieses Ansatzes, von ihrem Ziel, der Kriegsvermeidung her definiert. Alle weiteren konzeptuellen Abklärungen stehen aus. Boutros-Ghali (1992, 13) begnügt sich in dem III. Kapitel seiner »Agenda für den Frieden« (das diesem Projekt gilt) mit folgender Definition:

»Die am meisten zu wünschende und wirksamste Art von Diplomatie ist, Spannungen abzubauen, bevor sie in Konflikt enden - oder, wenn der Konflikt ausbricht, schnell zu handeln, um ihn einzudämmen und die ihm zugrundeliegenden Ursachen zu beseitigen.«

Wie bei vielen Politikern muß an dieser Stelle der Konfliktbegriff des Generalsekretärs nachgebessert werden: er meint mit »Konflikt« zugestandenmaßen bewaffnete Auseinandersetzungen. Die Kategorie Konflikt bleibt aber für jede Gesellschaft konstitutiv - diese austräumen zu wollen hieße, das Ende von Politik anzustreben. Ferner zeugt die frohe Fortschreibung »...und die ihm zugrundeliegenden Ursachen zu beseitigen« von erschörender Naivität. Da werden die Konfliktursachen etwa der ethnosozialen Kriege im neuen Europa für etwas gehalten, was sich - obendrein durch diplomatische Schritte - »beseitigen« läßt. Man begreift: Eine solche UNO wird's nicht bringen. Zwar ist am Engagement des derzeitigen Generalsekretärs nicht zu zweifeln (er mischt die internen Strukturen in New York, was wenig bekannt ist, organisatorisch dermaßen auf, daß buchstäblich kein Stein auf dem anderen bleibt, im Glauben, durch Innovationsdruck Wirkung zu erreichen). Aber diese Art Reform greift zu kurz und trägt das Kainsmal des Scheiterns auf der Stirn.

Mit dem Ansatz »präventive Diplomatie« sucht der Generalsekretär zwar der Devise der Charta zu folgen, friedliche Mittel der Streitbeilegung zu bevorzugen. Seine »Agenda für den Frieden« differenziert aber im wesentlichen die militärischen Zwangsmittel aus: da wird von Abstandstruppen zur Trennung von Konfliktparteien (»interpositioning«) oder auch von der Friedenserzwingung (»peace enforcement«) gesprochen (Boutros-Ghali 1992, IV-VI). Das sind in der Arena der Vereinten Nationen neue Konzepte. Andererseits wirken die nichtmilitärischen Parteien weitaus weniger konturiert. Das soll am Beispiel des »fact finding«, der Tatsachenerhebung, demonstriert werden.

Bislang brauchten sich die Vereinten Nationen um die Gründe und spezifischen Eskalationspfade von Konflikten nicht zu kümmern. »Peacekeeping«, die traditionelle Mission der Blauhelme, bestand darin, nach dem Ende der Schießereien für die Einhaltung eines Waffenstillstandes Sorge zu tragen, mit Zustimmung beider Kriegsparteien. Von dem Konflikt selber brauchten die Akteure der Vereinten Nationen, um ihre Aufgabe zu erfüllen, nichts zu verstehen. Das ändert sich nunmehr grundsätzlich. Wer präventiv agieren will, muß einen regionalen Konflikt nicht nur wahrnehmen,



sondern auch verstehen. Der Eskalationsbogen eines solchen Konfliktes, die Punkte, an denen mit Aussicht auf Erfolg von außen interveniert werden kann, sind nur mit erheblichem (wissenschaftlichen) Aufwand zu erfassen. Die juristische Art und Weise, mit der am Hudson River von »fact finding« gesprochen wird, zeigt indes an, daß man noch sehr weit von einem angemessenen Verständnis der Aufgabe entfernt ist, die zu lösen man vorgibt.

Diese Diskrepanz läßt sich anhand einer so simplen Frage weiter verfolgen wie der, welche Vorqualifizierung die Akteure der Vereinten Nationen haben sollten, bevor sie »im Felde« tätig werden. Die Vereinten Nationen haben zwar große eigene Ausbildungsprogramme (allen voran UNITAR), aber schon das Problem, internationale Kontingente von Militärpersonal auch nur landeskundlich hinreichend vorzuinformieren, überfordert sie. Das gleiche gilt national, etwa für den Einsatz von Bundeswehreinheiten in Somalia. Zwar wurde medienwirksam vorgeführt, wie Soldaten in Khaki sich mit vermeintlichen Einheimischen rangeln. Die Regionalspezialisten in der Führungsakademie der Bundeswehr oder deren Sozialwissenschaftlichem Institut konstatieren aber trocken, daß man ihren Rat nicht gesucht hätte.

Auf solchen Ebenen muß man nachvollziehen, wie die Vereinten Nationen ihren neuen Aufgaben gerecht zu werden suchen. Die vorgetragenen Reformansätze der Charta zielen somit lediglich auf:

(1) Die Eliminierung überholter Bestimmungen, mit Bezug auf Deutschland insbesondere der sogenannten »Feindstaatenklauseln« in den Artikeln 53 und 107.

(2) Die Belegung von den in der Charta vorgesehenen Einrichtungen der Vereinten Nationen zur Friedensförderung, die in der Ära des Kalten Krieges nicht wirklich tätig werden konnten. Damit ist vor allem das Mandat der Vereinten Nationen für Abrüstung angesprochen, aber auch der Bereich der Zwangsmaßnahmen wie etwa der Militärstabsausschuß (Art. 47).

(3) Die Legalisierung von im Laufe der Zeit neben der Charta entstandenen Maßnahmen zur Konfliktbewältigung, vor allem der Blauhelmeinsätze.

(4) Die förmliche Etablierung neuer Aufgaben, etwa im regionalen Engagement bei gewaltsamen Konflikten in pluri-ethnischen Gemeinwesen.

Hypothetisch wäre freilich eine ganz andere Reform der Vereinten Nationen denkbar, die den Problemen tatsächlich an die Wurzel geht. Für diese radikale Debatte ist der Ausgangspunkt der stolze Auftaktsatz der Präambel zur Charta: »Wir, die Völker der Vereinten Nationen...« (es heißt da nicht: Wir, die vereinigten Regierungen...). Zugegeben: Alle Satzungs-kommentare (Simma 1991, Cot/Pellet 1985) deuten diese Formulierung als isolierten Einbruch von Populismus in eine ganz andere Logik der Charta.

Aber eben die Art und Weise, wie diese demokratische Formulierung in das Gründungsdokument geriet, dient den Rebellen heute als Argument für eine radikale Neugestaltung der Völkergemeinschaft.

Der Wirtschafts- und Sozialrat, so die rebellische Meinung, könnte tatsächlich zu einem Gremium modelliert werden, welches diese Bezeichnung zu Recht trüge. Ein solcher Rat würde den Nord-Süd-Gegensatz offen thematisieren, geeignete Korrekturen der Weltwirtschaftsordnung debattieren und vorschlagen, und er könnte in Analogie zum Sicherheitsrat mit der Kompetenz ausgestattet werden, für die Mitglieder der Vereinten Nationen verbindliche Resolutionen zu verabschieden, gar Sanktionen verhängen.

Eine vergleichbare Kompetenzzuweisung könnte der Wirtschafts- und Sozialrat in Umweltdingen erfahren. Die grenzüberschreitenden ökologischen Belastungen erzwingen heute umfassende Schritte einer internationalen Umweltpolitik, für die der Träger fehlt. Gerade Umweltpolitik erweist sich als Politikfeld, welches von seinem Gegenstand her angemessen gerade nicht vom einzelnen Nationalstaat angegangen werden kann, sondern - in der Redeweise der Innenpolitik - eine »Gemeinschaftsaufgabe« darstellt. Ein in Umweltfragen wirksam agierender Wirtschafts- und Sozialrat würde auch über Sanktionsmöglichkeiten verfügen müssen.

### 3. Europa

Die Problematik läßt sich am europäischen Beispiel gut konkretisieren. Mit dem Ende des Warschauer Paktes 1991 findet sich die NATO überraschend als einzige funktionierende militärische Struktur übernationaler Art. Die KSZE wiegt institutionell nicht: sie verfügt über nicht einmal einhundert Beschäftigte. Wie soll es weitergehen?

Eine Position lautet, daß die westliche Allianz ihren Zweck erfüllt habe und gleichfalls aufgelöst werden sollte. Solche Stimmen sind auch aus den USA zu hören, etwa vom Nestor der Integrationstheoretiker, Ernest B. Haas. Die Schwäche dieser Position bleibt, daß sie sich lediglich an den genannten Zielen des Westbündnisses orientiert. Die nicht genannten Zwecke, vor allem die Sicherung amerikanischen Einflusses auf europäische Politik, bleiben aber bestehen. Sie werden dafür sorgen, daß die NATO bleibt.

Eine Anzahl der neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa strebt nach Mitgliedschaft in der NATO. Generalsekretär Wörner äußert sich gleichfalls für eine Ausweitung des Westbündnisses nach Osten.<sup>3</sup>

3 »Ich bin energisch dafür, daß wir einige der Staaten Mittel- und Osteuropas aufnehmen. Sie gehören kulturell und geschichtlich so eindeutig zum Westen, daß man sie dort auch verankern muß. Das ist unsere historische Mission«; zit. nach *Der Spiegel*, Nr. 3, 1994.

Für Rußland würde die Verlegung der NATO-Verteidigungslinie an seine Landesgrenzen zumindest eine Demütigung bedeuten. Die UdSSR hat sich nicht aus Ostdeutschland und den anderen Gebieten des Warschauer Paktes zurückgezogen, um der NATO Gelegenheit zu einem großen Gegenzug Richtung Osten zu geben. Die russische Politik schwankt. Zum einen ließ Jelzin sich versöhnlich auf den polnischen NATO-Wunsch ein: auf lange Sicht »stehe eine solche auf die gesamteuropäische Integration ausgerichtete Entscheidung des souveränen Polen nicht im Widerspruch zu den Interessen Rußlands« (nach: Hirsch 1994). Unter innenpolitischem Druck, vor allem seitens des Nationalisten Wladimir Schirinowskij, äußerte sich der Kreml jedoch zunehmend anders: Die Ausdehnung der NATO würde die stärkste Militärkoalition der Welt mit ihrem immensen Aggressionspotential direkt an die Grenzen Rußlands bringen, eine schnelle Ausweitung schade den strategischen Interessen Rußlands.

Andererseits fürchten die neuen Demokratien, zwischen Rußland und der NATO eine Art »Zwischeneuropa« zu werden, Spielball der übermächtigen Nachbarn (andere Bezeichnungen lauten »Grau-« oder »Pufferzone« - die wechselnden Begriffe deuten eine intensive Debatte an). So etwa der polnische Außenminister Olechowski 1993:

»Zentraleuropa ist nunmehr ein 'Sicherheitsvakuum', und dieses Vakuum kann im wirklichen Leben keinen Bestand haben... Eine neue Weltordnung wird nunmehr aufgebaut. Polen wünscht sich einen sicheren Platz, den es selber wählt, in dieser Ordnung. Es gibt Leute, die uns in einer 'Grauzone' sehen möchten. Dieses Konzept steht nicht nur im Widerstreit mit unseren eigenen Bestrebungen, es ist auch direkt gefährlich. Für uns und für Europa.«

Olechowski spricht zugleich das Problem Rußland an, und fordert umfassende Innovationen in der internationalen Politik, besonders von den USA:

»Mittel- und langfristig wird kein Sicherheitssystem ohne die Beteiligung eines demokratischen und starken Rußland Bestand haben... Wir beschwören die Vereinigten Staaten, daß sie in der Wahrnehmung der besten Traditionen ihrer Außenpolitik die Welt bei dem Versuch anführen, Rußland bei der Bildung seiner demokratischen Identität und einer neuen Präsenz in der Welt zu helfen. Die USA sollten Rußland in eben derselben inspirierten und weitsichtigen Art wie Präsident Truman entgegengetreten, als dieser die Alliierten für den Schritt einigte, den Wiederaufstieg Deutschlands und Japans zu ermöglichen.«

Bisher hat die NATO wenig befriedigende Angebote in Richtung Osten gemacht. Der Kooperationsrat, eine im Bündnisvertrag nicht vorgesehene Konsultationseinrichtung, ist sicherheitspolitisch für die neuen Demokratien nicht attraktiv. Autoren aus diesen Ländern wie Latawski (1993) erörtern verschiedene Modelle von Teilmitgliedschaften und optieren für einen Mitgliedsstatus, wie ihn Norwegen und Dänemark in der NATO innehaben.

Um eine wirkliche Lösung zu erhalten, muß der Bogen des Diskurses sehr viel weiter gespannt werden. Die Alternative zur NATO-Sicherheit liegt im radikalen Gegenentwurf, dem Projekt einer internationalen Zivilgesell-

schaft. Köbler/Melber (1993) haben mit Blick auf die Sicherheitspolitik vorgeführt, wie ein solcher Gegenentwurf aussehen könnte. Während gemeinhin die Zivilgesellschaft innenpolitisch durchdacht wird, als Entstaatlichung von Politik, führen diese Autoren den Ansatz in internationale Politik über. Überzeugend demonstrieren sie die Notwendigkeit von Internationalität für die Zivilgesellschaft. Auf zivile Solidarität bauend läßt sich tatsächlich vorstellen, daß Sicherheit (mit geringem Aufwand) gemeinsam gewährleistet, das Nord-Süd-Problem entzerrt oder die Umweltverschmutzung begrenzt wird. Zwar hat die Kritik recht: »die Frage nach effektiven nichtstaatlichen Formen internationaler Politik« und nach deren Akteuren (Meyers 1994, 15) bleibt weitgehend offen. Aber da kann ja weitergedacht werden. Der Ansatz von Köbler/Melber bleibt triftig: wenn der Leitwert Frieden, die nichtgewaltförmige Austragung von Streitigkeiten ist, bleibt es aussichtsreicher, von einer friedfertigeren Gesellschaft als den vorfindlichen Staaten her zu denken, als zu versuchen, den herkömmlichen Machtrivalitäten fortwährend die (Kriegs-)Spitzen abzuschneiden.

#### **4. Die Rolle der Bundesrepublik**

Die Bundespolitik befindet sich in einem Prozeß der Reorientierung. Helga Haftendorn nutzte kürzlich in einem öffentlichen Vortrag für Deutschland das Bild vom »Gulliver, der noch nicht recht weiß, welchen der ihn behindernden Stricke er als ersten zerreißen müsse, und welche der Zwerge er zuvörderst mit sich nehmen müsse«. Albert Statz appelliert (an die Grünen), die »sanfte« Machtpolitik der Bundesrepublik nicht zu unterschätzen. Das Selbstbild der Rolle der neuen Bundesrepublik (nach der Inkorporation der »neuen Bundesländer«) wird vor allem im »Weißbuch 1994« wiedergegeben, das den Untertitel trägt, »Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr«. Dieses Farbbuch unterbricht ein fast zehnjähriges Schweigen des offiziellen Bonn (das letzte Weißbuch dieser Art wurde 1985 herausgegeben und blieb voll den Konfrontationen des Kalten Krieges verpflichtet). Umso engagierter wendet sich der Leser diesem neuen Manifest zu.

Das neue Weißbuch der Hardthöhe enthält erstmals einen Abschnitt »Deutschlands Rolle in den Vereinten Nationen«, immerhin unter der Kapitelüberschrift »Die Handlungs- und Gestaltungsfelder deutscher Sicherheitspolitik«. Die Bonner Positionen kommen eher treuherzig herüber: so habe sich »Deutschland« mit seinem Beitritt zu den Vereinten Nationen »im Jahr 1973 vorbehaltlos zu den damit verbundenen Rechten und Pflichten bekannt« (Weißbuch 1994, 67). Diese Formulierung nötigt einen doppelten Pausenschlag ab. Zum einen bestand »Deutschland« 1973 aus

zwei Staaten. Aber den anderen, ungeliebten deutschen Staat gab es in der Bonner Sicht des Jahres 1994 schon damals nicht (mehr). Wichtiger: Die Fülligkeit des Mandats («vorbehaltslos zu den damit verbundenen... Pflichten bekannt») soll augenscheinlich dazu beitragen, die schmerzende Debatte über das tatsächliche Mandat der Bundeswehr nach Ende des Ost-West-Konflikts beiseite zu schieben.

Verständlicherweise werden Formeln zur Friedensbindung deutscher Politik wiederholt («es bleibt das Kernziel deutscher Außenpolitik, zum Frieden in der Welt beizutragen«, ebd.). Auch werden nichtmilitärische Interventionsmittel hervorgehoben:

»Wirkungsvolle Krisenbewältigung verlangt die Fähigkeit, schnell zu reagieren. Deutschland unterstützt die Initiative des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zur Schaffung von sofort verfügbaren Kräften ('Stand-by Forces'). Sie sollten nicht auf militärische Einheiten oder Material beschränkt sein, sondern auch ziviles Personal, Polizeikräfte und Wahlbeobachter sowie die allgemeine Unterstützung der Vereinten Nationen, zum Beispiel durch Dienstleistungen, einschließen« (ebd., 68).

Das Militärische hat jedoch Vorrang. Unmißverständlich heißt es weiter:

»Um eine entsprechende Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen gewährleisten zu können, müssen militärische Fähigkeiten weiterentwickelt werden« (ebd., 69).

Zwar spricht das Verteidigungsweißbuch an dieser Stelle vorsichtigerweise nicht direkt von Deutschland, schließt die Bundesrepublik aber auch nicht aus. Auch erfolgt die Unterstützung der Vereinten Nationen nicht interessefrei, wie es in einem bedenkenswerten Abschnitt heißt, der »Friedenssicherung« und »Entwicklungspolitik«<sup>4</sup> ohne Umweg miteinander verbindet:

»Friedenssicherung ist ein wichtiges Feld der deutschen Mitarbeit in den Vereinten Nationen. Die Bundesregierung sieht eine Hauptaufgabe ihrer Entwicklungspolitik im Aufbau demokratischer, rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Strukturen« (ebd., 69).

An einem Sitz im Sicherheitsrat, natürlich mit dem Vetorecht der Hauptsiegermächte (so der Kanzler), wird Interesse angemeldet, mit einer altruistischen Begründung:

»Wer den Willen zum Frieden hat, muß den Sicherheitsrat stärken. Deutschland ist bereit, Verantwortung auch im Rahmen einer ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu übernehmen« (ebd.).

Der Wille in der Völkergemeinschaft, die Deutschen an den Kabinetttisch der Weltpolitik zu bringen, ist jedoch im Ausland gedämpft. Lediglich die US-Regierung hat sich für einen solchen Schritt ausgesprochen, wobei sie sich darauf verlassen kann, daß ein solcher Vorschlag nicht umgesetzt wird. Für die politischen Eliten Frankreichs und Englands bleibt der stän-

4 Die rhetorische Anpassung, weg von »Entwicklungspolitik« hin zur »Entwicklungszusammenarbeit«, wie sie etwa das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit strapaziert, hat man auf der Hardthöhe augenscheinlich noch nicht mitbekommen.

dige Sitz im Sicherheitsrat das kleine »Prä«, welches man diesen Nachkriegsdeutschen noch voraus hat, und das deutsche Begehren, dieses zu beseitigen, wird als sehr ungehobelt empfunden. Die Masse der Mitglieder der Vereinten Nationen hat gleichfalls andere Vorstellungen, wie der Sicherheitsrat umgebaut werden könnte (was das Weißbuch durchaus einräumt: es soll bei einer »Reform das wachsende Gewicht der Dritten Welt angemessen berücksichtigt« werden, ebd.).

Die Resultante aus diesen divergierenden Bestrebungen dürfte die am wenigsten erfreuliche Entwicklung sein: die Bundesrepublik beteiligt sich militärisch verstärkt an Auslandsengagements, reformiert etwas an den internationalen Institutionen mit, ohne wie andere auch der Größe der Herausforderung zu genügen, und verzichtet im Kern auf offene Gestaltung auch nur des europäischen Teils einer Weltordnung. Das Schwergewicht der Bundesrepublik wird hinter den Kulissen, informell eingesetzt - nützlicher für die eigenen Interessen, als wenn dies offen auf der Weltbühne geschähe.

## Literatur

- Albrecht, Ulrich (1994): Ethnosoziale Kriege in Europa als Herausforderung an die sozialwissenschaftliche Theoriebildung, Beitrag zu dem Colloquium *Gewalt, Nationalismus, Rassismus, Ausländerfeindlichkeit*, Berlin, 10.-13. 2. 1994; im Druck für den von Christoph Wulf u.a. herausgegebenen Tagungsband.
- Alemann, Ulrich von (1987): *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Almond, Gabriel A.; Birgham, G. Powell (1966): *Comparative Politics*, Boston.
- Altwater, Elmar (1987): *Sachzwang Weltmarkt*. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung - Der Fall Brasilien, Hamburg.
- Bahr, Hans-Eckehard (Hg.) (1990): *Von der Armee zur europäischen Friedenstruppe*, München.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992): *An Agenda for Peace*. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, UN, New York.
- Cot, Jean-Pierre; Pellet, Alain (1985): *La Charte des Nations Unies*. Commentaire article par article, Paris/Bruxelles.
- Haug, Wolfgang F. (1990): *Wahrnehmungsversuche*. Beiträge zur Verständigung in der Krise des Sozialismus, Hamburg.
- Hitler, Adolf (1925): *Mein Kampf*.
- Hirsch, Helga (1994): Kalter Wind aus Osteuropa, in: *Die Zeit*, 7. 2. 1994.
- Hugler, Helmut T. (1991): Zur Verschlimmbesserung der internationalen Beziehungen. Ist der Kapitalismus friedensfähig? in: *antimilitarismus information*, 21. Jg., H. 7.
- Köbler, Reinhart; Melber, Henning (1993): *Chancen internationaler Zivilgesellschaft*, Frankfurt/M.
- Kühne, Winrich (1993): *VN-Friedenssicherung in einer Welt ethno-nationaler Konflikte und fragmentierender Staaten*, Ebenhausen (Stiftung Wissenschaft und Politik).
- Latawski, Paul (1993): Droga Polski do NATO - Problemy i Perspektywy, in: *Sprawy Miedzynarodowe*, Warszawa.
- Levinson, David (1993): Ethnische Konflikte und Flüchtlinge, in: UNHCR (Hg.), *Flüchtlinge*. 2/93, Bonn.

- Meyers, Reinhard (1994): Im Zeichen globaler Umbrüche. Gedanken über eine Weltordnung, in: *Das Parlament*, Nr. 16, 22. 4. 1994.
- Olechowski, Andrzej (1993): Seven Statements on Poland's Security, Rede vor dem Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 14. 12. 1993, in: ders., Minister for Foreign Affairs of the Republic of Poland, *Public Speeches and Addresses, Material and Documents of the Polish Embassy, Berlin*, No.9-10/11-12.
- Simma, Bruno (Hg.) (1991): *Charta der Vereinten Nationen*, München.
- Statz, Albert, Von einer Strategie einseitiger Abrüstung zu einer Außenpolitik der Selbstbeschränkung.
- Teubner, Gunther (1978): *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, Tübingen.
- Weißbuch (1994): Bundesministerium der Verteidigung (Hg.): *Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn.
- Weston, Charles (1993): *Transatlantische Neuorientierung. Amerikanisch-europäische Bündnispolitik nach der Ära des Kalten Krieges*, München.
- Wojtaszyk, Konstanty Adam (1993): Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa im gesamteuropäischen Kontext, in: Dom Wydawiczy i Handlowy »Elipsa«, (Hg), *Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa*, Warszawa.

### **PROKLA 96, Sept. 1994: Fundamentalismus und neue Religiosität**

Fundamentalistische Bewegungen wurden lange Zeit als antimodernistischer Protest gegen die Zumutungen einer universalen Modernisierung aufgefaßt und in außereuropäischen (>traditionalen«) Gesellschaften ausgemacht. Religiöse Wiedererweckungsversuche werden landläufig als Kompensation des Sinnverlusts gedeutet, den eine auf Eigennutz basierende Ökonomie und auf rationale Erklärung zielende Wissenschaft hinterläßt. Demgegenüber zeigt sich, daß der moderne Kapitalismus seine eigenen Fundamentalismen und Phantasmagorien erzeugt: sei es den blinden Glauben an einen »so weitergehenden« Fortschritt, sei es die Verklärung des Markts zum Urbild von Freiheit und Individualität, sei es das mythologische Bewußtsein, am Endpunkt der Geschichte angekommen zu sein. Die moderne Wissenschaft ist längst an der Produktion (natur-)religiöser Weltbilder beteiligt.