

**TÜBINGER
ARBEITSPAPIERE
ZUR
INTERNATIONALEN
POLITIK UND
FRIEDENSFORSCHUNG**



Nr. 22

Volker Rittberger

**Die Vereinten Nationen:
Kristallisationspunkt weltstaatlicher
Autorität oder Instrument
hegemonialer Mächte ?**

K

VII a

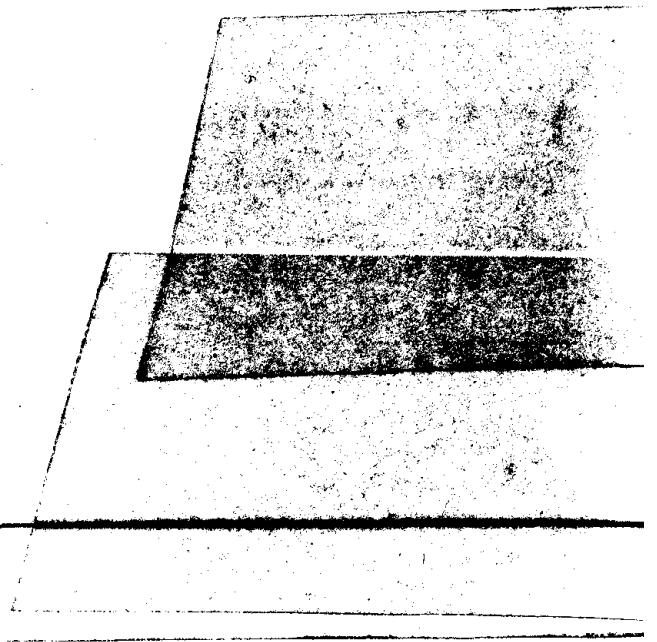
Abteilung Internationale Beziehungen

38/22

Friedens- und Konfliktforschung

**Abteilung Internationale Beziehungen /
Friedens- und Konfliktforschung**

**Institut für Politikwissenschaft
Universität Tübingen
Melanchthonstrasse 36
D – 72074 Tübingen
Tel.: 07071 / 29 6463 oder 29 4957
Fax: 07071 / 29 2417**



Copyright: Volker Rittberger, Tübingen 1993

ISBN 3-927604-15-1

Redaktion:

**Claudia Dedeke, Thomas Nielebock, Volker Rittberger, Frank Schimmelfennig,
Gudrun Schwarzer, Michael Zürn**

Inhaltsverzeichnis

1. Die Vereinten Nationen und die Weltpolitik von heute	
1.1. Das neue Erscheinungsbild der Vereinten Nationen	1
1.2. Die Ursprungskonzeption der Vereinten Nationen und ihr Scheitern im Ost-West-Konflikt	3
1.3. Die Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: Zurück zu den Wurzeln?	5
2. Möglichkeiten einer Weltordnung jenseits der Anarchie der Staatenwelt	7
3. Weltordnungskonzeptionen im System der Vereinten Nationen	
3.1. Die Vereinten Nationen als Weltsicherheitsrat: Perspektiven einer hierarchischen Weltordnung zwischen hegemonialer Instrumentalisierung und funktional begrenzter Weltstaatlichkeit	12
3.2. Legitimatorische und praktische Probleme der Weltstaatsperspektive	16
3.3. Die Vereinten Nationen als multinationales Verhandlungssystem: Perspektiven der kollektiven Selbstregulierung der Staatengemeinschaft	21
4. Forderungen an eine deutsche Weltordnungspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen	
4.1. Reduzierung der Anarchie und Beteiligung an horizontaler Selbstregulierung	27
4.2. Konditionale Unterstützung des hierarchischen Ordnungselements	30

1. Die Vereinten Nationen und die Weltpolitik von heute*

1.1. Das neue Erscheinungsbild der Vereinten Nationen

Kaum ein Tag vergeht, an dem wir nicht von Aktivitäten der Vereinten Nationen (VN) vernehmen, die darauf abzielen, sich zuspitzende, gewaltträchtige zwischenstaatliche, aber auch innerstaatliche Krisen einzudämmen oder offenen gewaltsamen Konfliktaustrag zu beenden oder durch Vermittlung bei Verhandlungen zwischen Konfliktparteien eine dauerhafte Konfliktregelung herbeizuführen. Für alle diese Sachverhalte sind uns die Namen der Orte, an denen sie auftreten, nur zu gut bekannt.

Mit den jüngsten Beschlüssen des VN-Sicherheitsrates und die daran anknüpfenden Aktivitäten der VN, vor allem in den Fällen des Irak, Kambodschas, des früheren Jugoslawien und Somalias, ist eine *kritische Schwelle der Einmischung* in die inneren Angelegenheiten dieser Länder bzw. in den Konfliktaustrag zwischen lokalen Konfliktparteien erreicht worden. Diese Entwicklung muß die Frage provozieren, ob die VN sich auf dem Wege zu einem neuen Selbst- (und Fremd-) Verständnis ihrer weltsicherheitspolitischen Rolle befindet. Es ist offenkundig, daß die VN dabei ist, über die Rolle eines vom Konsens der Konfliktparteien abhängigen, unparteiischen Gehilfen beim Krisen- und Konfliktmanagement hinauszuwachsen. Die möglicherweise weitreichende Bedeutung dieses Rollenwandels läßt sich daran ermessen, daß vor Ort, also in den Kernzonen des Konfliktaustrags, Repräsentanten der VN, sei es der Generalsekretär selbst, seien es Einheiten von VN-Friedenstruppen als "Feinde" wahrgenommen und auch dementsprechend beschimpft oder gar mit gewalttätiger Feindseligkeit empfangen und bekämpft werden. Das Anschwellen der Zahl der im Dienst der VN Gefallenen und Verwundeten in der jüngsten Vergangenheit dürfte selbst für hartgesottene Vertreter der "Realistischen Schule" der Internationalen Beziehungen Indiz genug dafür sein, daß es sich bei den VN heute um einen ernstzunehmenden weltsicherheitspolitischen Akteur handelt. Damit ist freilich noch nichts darüber ausgesagt, ob und inwieweit die Aktivitäten dieses Akteurs als erfolgreich oder als legitim eingestuft werden können.

* Der Veröffentlichung liegt ein Vortrag zugrunde, den der Verf. im Rahmen eines Symposiums zum Thema "Das Ende des Ost-West-Konflikts und doch kein Frieden" anlässlich des Ausscheidens des Akademischen Direktors Dr. Wolfgang Kralewski aus dem aktiven Hochschuldienst am 3. Juli 1993 in Tübingen gehalten hat. Als "libellus amici" stellt es ein Zeichen der Dankbarkeit gegenüber einem langjährigen akademischen Weggefährten dar. Für mannigfache Hilfen bei der Herstellung und Überarbeitung des Manuskripts schulde ich den Herren Martin Mogler, M.A., Frank Schimmelfennig, M.A., Bernhard Zangl und Dr. Michael Zürn großen Dank. Verbleibende Mängel der Analyse und Argumentation gehen ausschließlich zu Lasten des Autors.

Freilich wäre es zu einseitig, den beobachtenden und analytischen Blick ausschließlich auf einen sich möglicherweise abzeichnenden Rollenwandel der VN im Bereich der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu richten. Auch in den sog. Nicht-Sicherheitsbereichen der internationalen Politik ist es zu einer neuen Akzentuierung der VN-Präsenz gekommen. Zwar ist die in den 70er und frühen 80er Jahren mit großem Einsatz in den verschiedensten VN-Gremien geführte Auseinandersetzung zwischen Nord und Süd über eine neue Weltwirtschaftsordnung abgeebbt, ohne allzuvielen greifbaren Folgen gezeitigt zu haben. Demgegenüber hat die VN als Forum zur Initiierung von Politik-Koordination und -Kooperation in den Feldern des internationalen, insbesondere globalen Umweltschutzes sowie des Menschenrechtsschutzes einige Resultate vorzuweisen, die nicht bloß marginaler oder kosmetischer Natur sind. Es kommt etwas hinzu, was man die *Wiederentdeckung der Arbeits- oder Funktionsteilung* zwischen den VN und ihren Sonderorganisationen nennen könnte: Internationale Organisationen wie Weltbank, Weltwährungsfonds und GATT werden heute nicht mehr als Institutionen wahrgenommen, die es durch die Schaffung neuer VN-Organen zu unterlaufen oder zu konterkarieren gilt, sondern werden als unverzichtbares institutionelles Rückgrat weltwirtschaftspolitischer Problembearbeitung und Krisenmanagements akzeptiert, auch wenn die von ihnen produzierten oder jedenfalls geförderten Politikergebnisse nicht selten scharfe Kritik hervorrufen. Kurz: der medienvermittelte spektakuläre Charakter einer möglichen weltweiten sicherheitspolitischen Aufgabenerweiterung der VN darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Verband der VN-Organisationen insgesamt in der Herausbildung von Politik-Koordination und -Kooperation in sog. Nicht-Sicherheitsbereichen keineswegs Stillstand, sondern zumindest Einzelfortschritte verzeichnet.

Vor diesem hier knapp skizzierten Hintergrund drängt sich die Vermutung auf, daß der Verband der VN-Organisationen sich insgesamt *zwei Hauptanforderungen* aus der Staatengemeinschaft gegenüber sieht, über die es in ihr freilich durchaus Kontroversen gibt: Zum einen ist eine stärker werdende Tendenz auszumachen, von den VN eine Art von *Garantiefunktion für einen internationalen "ordre public"* zu erwarten, der sich auf eine bestandsfähige, legitime, d. h. menschenrechtliche Minimalanforderungen verwirklichende Territorialstaatlichkeit stützt. Zum anderen - und durchaus als Parallele zum Vorstehenden zu begreifen - unterliegt der Verband der VN-Organisationen dem Erwartungsdruck, das Gros seiner Nicht-Sicherheits-Aktivitäten auf das Ziel der *Förderung bestandsfähiger Entwicklung für alle* auszurichten, dabei aber der Deckung der Grundbedürfnisse der Armen den Vorrang einzuräumen, weil ohne weltsozialpolitische Fortschritte die erforderliche Politik-Koordination und -Koopera-

tion in anderen Schlüsselbereichen nicht zustandekommt oder in Ansätzen steckenbleibt.¹

Zusammenfassend legen diese einführenden Beobachtungen und die darauf sich stützenden Überlegungen die These nahe, daß das politische Gewicht der VN - sei es als Instrument, Forum oder Akteur² - spätestens seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre nachhaltig zugenommen und ein bis dahin nicht bekanntes Ausmaß angenommen hat. Ist die VN damit zu ihren Ursprüngen zurückgekehrt? Füllt sie unter den veränderten weltpolitischen Bedingungen die Rolle aus, die ihr am Ende des Zweiten Weltkriegs von den Siegermächten zgedacht worden war?

1.2. Die Ursprungskonzeption der Vereinten Nationen und ihr Scheitern im Ost-West-Konflikt

Wie schon ihr Vorläufer, der Völkerbund, stellt die VN zunächst und vor allem ein Kollektivunternehmen der Staatengemeinschaft dar mit dem Ziel, das Sicherheitsdilemma einer anarchischen Staatenwelt (die sich durch die Abwesenheit einer übergeordneten Zentralgewalt auszeichnet) und die daraus strukturell sich aufdrängenden Selbsthilfestrategien im Verkehr der Staaten untereinander nachhaltig zu beschränken. Zugleich darf eine solche Beschränkung doch nur so weit gehen, daß diese weder gegenüber der VN noch gegenüber einem Aggressor Gefahr laufen, ihre Selbständigkeit als Staaten einzubüßen. Das in dieser Konzeption einer stabilen, am machtpolitischen Status quo aufgehängten Weltordnung steckende Problem der freiwilligen Sicherheitskooperation bzw. des Verzichts auf Sicherheitsvorteile auf Kosten Dritter schien nur lösbar durch die förmliche Institutionalisierung eines Konzerts der Großmächte (die fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates), denen bei angenommener Funktionsfähigkeit dieses Konzerts eine Art von Kollektivhegemonie über den Rest der Welt zugestanden wurde. Der Umstand, daß sich bei dieser Lösung das Sicherheitsdilemma und das darin steckende Selbsthilfe- bzw. Kooperationsproblem nunmehr auf das Subsystem der ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates reduzieren und zugleich konzentrieren würde, wurde von den Gründern der VN wohl gesehen, aber mangels Alternative in Kauf genommen. In diesem Projekt

1 Vgl. z.B. E+Z 34: 7 (Juli 1993) mit dem Themenschwerpunkt: Weltpolizei oder Weltsozialamt?, 164-175.

2 Zur analytischen Bestimmung unterschiedlicher Rollen internationaler Organisationen im allgemeinen und der VN im besonderen vgl. Archer, Clive 1992: *International Organizations*, 2. Auflage, London/New York; Rittberger, Volker: *Internationale Organisationen, Theorie der*, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.) 1991: *Handbuch Vereinte Nationen*, 2. Auflage, München, 363-372; Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 1993: *Internationale Organisationen - Geschichte und Politik* (Studienbegleitbrief der FU Hagen), Kap. 2.

einer auf die VN gestützten Weltordnung, die eine *Hybridform von kollektiver Sicherheit und Konzert der Großmächte* darstellt, war also von Anfang an die Ausbildung einer Art von Weltsicherheits- und Weltordnungspolizei-Agentur angelegt. Freilich hing für deren Ausgestaltung alles davon ab, ob und inwieweit die Ständigen Fünf ihr Sicherheitsdilemma würden lösen und zu genügend Kooperationskonsens würden finden können.³

Im historischen Rückblick können wir festhalten, daß diese Bedingung gut vierzig Jahre lang nicht erfüllt war. Die bipolare Machtstruktur und die antagonistische Systemkonkurrenz des sog. Ost-West-Konflikts beschränkte die Bandbreite der zwischenstaatlichen Verkehrsformen - zwischen heißem Krieg in Asien und kaltem Krieg in Europa einerseits, Entspannung und Kooperation in Teilbereichen andererseits - in nachhaltiger Weise.⁴ Selbst begrenzte Sicherheitskooperation war mitnichten ausgeschlossen wie der Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen aus dem Jahre 1968 sowie die strategischen Rüstungskontrollabkommen aus dem Jahre 1972 beispielhaft belegen. Schon früher, d.h. seit dem Suez-Konflikt von 1956, sahen die beiden Blockführungsmächte USA und UdSSR einen Vorteil darin, durch die Entsendung von - durch Drittstaaten bereitgestellte - VN-Friedenstruppen in Krisengebiete und Konfliktzonen vor allem der sog. Dritten Welt einer Eskalation von Feindseligkeiten vorzubeugen bzw. diese zu beenden, um nicht ihre eigene strategische Autonomie zu verlieren.⁵ Ungeachtet dieser für die Reduzierung der Kriegsgefahren während des Ost-West-Konflikts nicht gering zu schätzenden Fälle von Sicherheitskooperation galt im ost-westlichen Staatenverkehr weithin der Vorrang des Strebens nach einseitigen Sicherheitsvorteilen: Beispielhaft seien genannt der qualitative Rüstungswettlauf, wirtschaftliche und technologische Embargomaßnahmen, ideologische Subversionsstrategien einschließlich aktiver Bemühungen um Systemkonvertiten in der sog. Dritten Welt. Kurz: die Realitäten des Ost-West-Konflikts standen der auch nur näherungsweise Implementation einer VN-vermittelten Weltordnung in der

3 Zur Verdeutlichung sei betont, daß die landläufige Vorstellung von der VN als System kollektiver Sicherheit nicht ganz zutreffend ist, da die fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates aufgrund ihres individuellen Veto-Rechts kollektive Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII SVN gegen sich selbst oder gegen mit ihnen verbündete Staaten verhindern können.

4 Vgl. zur Vielgestaltigkeit der Verkehrsformen im sog. Ost- West-Konflikt u.a. Halliday, Fred 1983: *The Making of the Second Cold War*, London; Efinger, Manfred/Rittberger, Volker/Zürn, Michael 1988: *Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen*, Frankfurt a.M.; Rittberger, Volker/Zürn, Michael 1991: *Transformation der Konflikte in den Ost-West-Beziehungen*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 32: 3, 399-424.

5 Zu den Grundlagen des VN-Peacekeeping vgl. z.B. Bardehle, Peter 1991: *Internationale Konsensbildung. UN-Peacekeeping als Musterfall für internationalen Konsens und seine Entstehung*, Baden-Baden, bes. Kap. 2 & 3.

Hybridform von kollektiver Sicherheit und Großmächtekoncert unüberwindlich entgegen.

1.3. Die Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: Zurück zu den Wurzeln?

Nach dem Ende des sog. Ost-West-Konflikts scheinen heute auf den ersten Blick Bedingungen erfüllt zu sein, die eine Implementation des ursprünglichen Projekts einer auf die VN gestützten Weltordnungskonzeption ermöglichen könnten. Die angestrebte Hybridform von kollektiver Sicherheit und Konzert der Großmächte scheiterte nämlich daran, daß angesichts der Bipolarisierung der Weltpolitik die Ständigen Fünf ihr Sicherheitsdilemma nicht zu lösen vermochten. Die kooperationshinderliche antagonistische Systemkonkurrenz zwischen Sozialismus/ Kommunismus (totalitäre Diktatur) und Kapitalismus (liberale Demokratie) und vor allem die machtpolitische Bipolarität ist jedoch verschwunden, nachdem sich die Sowjetunion bzw. die Russische Föderation jedenfalls als globale Supermacht verabschiedet hat. Die Frage ist nun, ob die neue Machtstruktur in der Weltpolitik das ursprünglich mit der VN verbundene Weltordnungsprojekt zuläßt.

In diesem Zusammenhang bleibt zunächst festzuhalten, daß an die Stelle der früheren Bipolarität nicht einfach die altbekannte Multipolarität der Großmächte getreten ist. Daher ist auch die Fünfer-Gruppe der ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates mitnichten repräsentativ für die diffuse globale Machtstruktur, die sich heute Bahn gebrochen hat. Da zudem nur die USA über eine globale, wirtschaftlich wie militärisch gestützte, politische Handlungsfähigkeit verfügen, deren Aktivierung aber nach wie vor innenpolitische Grenzen gesetzt sind, stellt sich die globale Machtstruktur eher als eine *Mischung von globaler Hegemonie und Regionalismus* dar: ohne aktive Beteiligung der USA kommt ein effektives internationales Konflikt- und Krisenmanagement nicht zustande; ohne regionale Koordinierung und Unterstützung - und dies erst recht bei Abwesenheit offenkundiger eigener strategischer Interessen - beurteilt die amerikanische politische Klasse eine aktive Beteiligung am erwähnten Krisen- und Konfliktmanagement als zu aufwendig und riskant. Trotz des Anscheins globaler Unipolarität steht die USA als Weltpolizist "of last resort" nicht - auf keinen Fall aber unbeschränkt - zur Verfügung.⁶

Mehr noch als die neuerdings diffuser gewordene globale Machtstruktur weckt die in den vergangenen Jahrzehnten eingetretene Weiterentwicklung der VN selbst und des

6 Vgl. die Aussage von Madeleine K. Albright, der Gesandten der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen, in: *Amerika Dienst* 34, 25.8.1993, 1.

Verbands der VN-Organisationen insgesamt Zweifel daran, daß eine Rückkehr "ad fontes" der mittvierziger Jahre umstandlos möglich sein könnte. Drei Entwicklungen verdienen hier besondere Erwähnung: Zum einen hat sich die Zahl der Mitglieder seit der Gründung 1945 mehr als verdreifacht. Von den nunmehr 182 Mitgliedsstaaten gehört zwar die weitaus größte Zahl zu den kleineren und ärmeren Staaten, von denen wiederum eine nicht geringe Zahl stolz auf ihre "Selbstbefreiung" vom Kolonialismus oder von postkolonialer Fremdbestimmung ist und daraus auch Ansprüche an die Legitimation der z.B. vom VN-Sicherheitsrat in Anspruch genommenen Autorität ableitet, denen er heute nicht ohne weiteres gerecht wird. Auch im Hinblick auf größere, industriell entwickelte Staaten, die inzwischen eingetretene Regionalisierung der Welt und nicht zuletzt den besonderen Fall der politischen Integration der EG-Staaten wirkt die weltsicherheitspolitische Führungsstruktur der VN "alt", d.h. einem nicht mehr zeitgemäßen Status quo verhaftet. Zum zweiten ist auf die inzwischen erreichte Ausdifferenzierung des weltsicherheitspolitischen Instrumentariums der VN zu verweisen, das sich nicht mehr - jedenfalls nicht ohne Zuhilfenahme beträchtlicher juristischer Interpretationsbemühungen - ausschließlich unter die Bestimmungen der Kap. VI und VII der VN-Satzung subsumieren läßt.

Schließlich ist die Ausdehnung des gesamten Tätigkeitsspektrums der VN zu nennen, die weit über den Rahmen dessen hinausgeht, wofür der VN-Sicherheitsrat selbst Kompetenzen beanspruchen kann oder der VN bzw. dem Verband der VN-Organisationen insgesamt Zuständigkeiten der Politik-Koordination oder -Kooperation zugewiesen worden waren.

Aus dem Vorstehenden folgt, daß die VN der frühen 90er Jahre sich weit von ihren Ursprüngen entfernt hat; eine schlichte Rückkehr zu den Anfängen, sollte sie tatsächlich versucht werden, würde zum Scheitern verurteilt sein. Aber mehr noch: die weltpolitischen Erfahrungen der beiden Nachkriegsperioden, d.h. nach 1918 und nach 1945 legen die Frage nahe, ob die Weltordnungskonzeption, die sich in der VN der mittvierziger Jahre widerspiegelt, tatsächlich zeitgemäß und für die vor uns liegende Zukunft noch die sinnvollste ist.

Als Grundlage für die Diskussion dieser Frage werden im folgenden Kapitel verschiedene Möglichkeiten einer politischen Ordnung in den internationalen Beziehungen vorgestellt und diskutiert. Maßstab der Bewertung ist der Beitrag der Ordnungskonzeptionen zu einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen, d.h. zur Domestizierung kollektiver Gewalt und im weiteren zur Ausbildung rechtsstaatlicher und repräsentativer Verfahren kollektiver Entscheidungsfindung im Weltmaßstab. In Kapitel 3 wird dann untersucht, auf welchen Ordnungselementen das System der Vereinten Nationen gegenwärtig beruht, welche zivilisatorischen Vorzüge und Defizite sie aufweisen und in welchen Bereichen eine Reform der VN wünschenswert

erscheint. Vor diesem Hintergrund können im letzten Kapitel schließlich Konsequenzen für den deutschen Beitrag zu einer Weltordnungspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen gezogen werden.

2. Möglichkeiten einer Weltordnung jenseits der Anarchie der Staatenwelt

Vier idealtypische Ordnungskonzeptionen lassen sich unterscheiden und im Hinblick auf die internationalen Beziehungen folgendermaßen knapp umreißen:

- (1) eine *faktische Ordnung*, die sich durch die unkoordinierten Beziehungen in einer *Anarchie der Staatenwelt* ergibt;
- (2) eine *normative Ordnung*, die mittels hierarchischer Koordinierung durch einen *Hegemon* zustandekommen kann;
- (3) eine *normative Ordnung*, die ebenfalls durch die hierarchische Koordinierung der zwischenstaatlichen Beziehungen allerdings durch einen *Weltstaat* errichtet werden kann;
- (4) eine *normative Ordnung*, die durch die *horizontale Selbstkoordination* der Staaten, d.h. durch freiwillige Vereinbarungen und deren nicht erzwungene Beachtung durch die Staaten begründet wird.

Es versteht sich von selbst, daß es in der geschichtlich-politischen Realität Mischungsformen dieser idealtypisch identifizierten Ordnungskonzeptionen geben kann und geben wird, ebenso wie diese Idealtypen wohl nie in reiner Ausprägung anzutreffen sind.

Eine faktische Ordnung unkoordinierter Beziehungen in einer *Anarchie der Staatenwelt* ist durch zweierlei charakterisiert:⁷

Zum einen: durch die *Abwesenheit einer zentralen Autorität*, die die zwischenstaatlichen Beziehungen reguliert und die Sicherheit der Staaten garantiert. Angesichts dessen sieht sich jeder Staat einer Situation ausgesetzt, in der er seine eigene Existenz selbständig sichern, eine Politik der Selbsthilfe betreiben muß. Der in der Anarchie der Staatenwelt strukturell angelegte Zwang zur Selbsthilfe hat zur Folge, daß jeder Staat darauf achtet, daß seine potentiellen oder aktuellen Gegner nicht ihre Macht insgesamt und schon gar nicht auf seine Kosten vergrößern.

Zum anderen: durch die *Wirkungslosigkeit von Normen und Regeln* in den zwischenstaatlichen Beziehungen, da die Staaten unter den Bedingungen der Selbsthilfe alles tun

7 Die Folgen der Anarchie für die internationalen Beziehungen sind vor allem im Neorealismus theoretisch behandelt worden. Vgl. Waltz, Kenneth N. 1979: *Theory of International Politics*, New York und Grieco, Joseph M. 1988: *Anarchy and the Limits of Cooperation. A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, in: *International Organization* 42, 485-507.

müssen, um sich im Verhältnis zu potentiellen oder aktuellen Opponenten jedenfalls nicht schlechter zu stellen. Dies schließt ein, daß Normen und Regeln nur beachtet werden, wenn es den beteiligten Akteuren unmittelbar (machtpolitisch) nützlich ist, eine auf Dauer gestellte, an Normen und Regeln orientierte zwischenstaatliche Kooperation mithin unmöglich ist. Im Rahmen einer derartigen Ordnung kommt internationalen Organisationen im allgemeinen und den Vereinten Nationen im besonderen keine herausragende Rolle bei der Stiftung eines gesicherten Friedens zu.

Die *Anarchie* der Staatenwelt ist gleichwohl nicht mit *Chaos und Unordnung* gleichzusetzen, vielmehr besitzt auch sie eine Ordnung. Diese beruht darauf, daß die anarchischen Strukturen bei den Staaten bestimmte *Verhaltensregelmäßigkeiten*, mindestens zum Zweck der Selbsterhaltung (z.B. durch Rüstungsmaßnahmen; Bündnispolitik; Neutralitätserklärung) auslösen. Allerdings handelt es sich bei dieser Ordnung nur um eine faktische, in der das Staatenverhalten zwar bestimmte Muster aufweist, nicht jedoch regelgeleitet ist. M.a.W., die Ordnung zeichnet sich nur durch empirisch feststellbare Verhaltensregelmäßigkeiten aus und beruht nicht auf wirksamen normativen Verhaltensregeln. Eine *Friedensordnung* besteht im Rahmen einer anarchischen Staatenwelt nur insoweit, als das Wettrennen der Staaten um den ihre Sicherheit verbürgenden Machterhalt ein *Gleichgewicht der Kräfte* erzeugt, das die Staaten wechselseitig von der Anwendung von Gewalt abschreckt. Eine zivilisatorische Perspektive der dauerhaften Zähmung oder gar Domestizierung kollektiver Gewalt weist die Anarchie der Staatenwelt somit nicht auf.

Allerdings kann aus der Anarchie der Staatenwelt eine normative Ordnung erwachsen, wenn ein Staat überlegene Machtressourcen auf sich vereinigt und als *Hegemon* die internationalen Beziehungen hierarchisch koordiniert.⁸ Eine hegemoniale Ordnung zeichnet sich durch zweierlei aus:

Zum einen: Eine *zentrale Autorität* nimmt die Steuerung der zwischenstaatlichen Beziehungen vor. Im Unterschied zu einem (wie auch immer) föderalistisch und demokratisch vorgestellten Weltstaat sind jedoch nicht alle Staaten konstitutiv Beteiligte an diesem System internationaler Herrschaft. Vielmehr kommt *einem* Staat eine Art von *faktischem Norm- und Regelsetzungsprimat* zu, der sich auf dessen Überlegenheit bei der Verfügung über materielle Machtressourcen, aber auch bei

⁸ Vgl. die Theorie der "hegemonialen Stabilität" in der Realistischen Schule der Internationalen Beziehungen (z.B. bei Kindleberger, Charles P. 1976: *Systems of International Economic Organization*, in: David P. Calleo (Hrsg.): *Money and the Coming World Order*, New York, 15-39 und Krasner, Stephen D. 1976: *State Power and the Structure of International Trade*, in: *World Politics* 28: 3, 317-347) oder die Theorie der "Hegemoniezyklen" (z.B. bei Modelski, George 1977: *Long Cycles in World Politics*, Seattle/London.

symbolischen Identifikationsangeboten stützen kann. Alle anderen Staaten sind nicht - oder bestensfalls als Juniorpartner - an der Herrschaftsausübung beteiligt, jedoch durchweg von ihr betroffen. Dabei muß diese Betroffenheit mitnichten nur als Last verspürt, sondern kann und wird in vielen Fällen auch als Sicherheits- und/oder Wohlfahrtsgewinn verbucht werden.

Zum anderen: Hegemonial gestiftete Normen und Regeln können wirksam sein und die internationalen Beziehungen regulieren. Die Wirksamkeit der regelgeleiteten Steuerung der zwischenstaatlichen Beziehungen beruht hier zum einen darauf, daß ein Hegemon Normen und Regeln setzt und diesen kraft seiner überlegenen Machtressourcen, freilich nicht notwendigerweise durch unmittelbaren Zwang, auch Geltung verschafft. M.a.W., ein Hegemon reguliert die internationale Politik, in dem er eine auf Normen und Regeln basierende Ordnung stiftet und aufrechterhält, diese gegebenenfalls unter der Androhung oder Anwendung von Sanktionsmaßnahmen auch durchsetzt (= *hegemoniale Stabilität*). Sie steht und fällt jedoch mit der Position der Ordnungsmacht, des Hegemon als "Weltpolizisten". Mit dem Aufstieg und Fall der Großmächte ist der Aufstieg und Fall hegemonialer Ordnungen verbunden. Hegemoniale Ordnungen können somit nur zeitlich begrenzt zur Zivilisierung und Befriedung der internationalen Beziehungen beitragen, da sie anders als der Weltstaat keine "pax universalis", sondern nur eine "pax romana", "pax britannica" oder "pax americana" begründen. Internationalen Organisationen wie v.a. den Vereinten Nationen kommt im Rahmen einer hegemonialen Ordnung insofern eine Bedeutung zu, als sie dem Hegemon bzw. der von ihm geführten hegemonialen Koalition als *Instrument* dienen, um die übrige Staatenwelt mit geringerem Aufwand, subtiler und mithin besser beherrschen zu können.

Eine normative Ordnung hierarchisch koordinierter Beziehungen kann auch auf die Existenz eines *Weltstaates* zurückgehen. Die Vorstellung von der Möglichkeit einer normativen weltstaatlichen Ordnung wird v.a. als Pendant zur Bildung moderner Staaten im Europa der Neuzeit gesehen.⁹ Der Staatsbildungsprozeß ist durch zweierlei gekennzeichnet:

9 Der Weltstaat war in der neuzeitlichen Friedenstheorie bis hin zum "Idealismus" der Zwischenkriegszeit und den frühen Realisten die vorherrschende Perspektive der Überwindung internationaler Anarchie und der Etablierung internationaler Organisationen. Vgl. Clark, Grenville/Sohn, Louis B. 1966: *World Peace Through World Law*, 3. Auflage, Cambridge; Morgenthau, Hans J. 1973: *Politics Among Nations*, 5. Auflage, New York.

Zum einen: Mit Norbert Elias¹⁰ wird hier angenommen, daß sich hierarchische Ordnung zum einen durch die Verdichtung der Interdependenzen zwischen sozialen Akteuren als Resultat intensivierter Austauschbeziehungen, zum anderen durch die Monopolisierung und Zentralisierung der Gewaltanwendung infolge von Ausscheidungskämpfen zwischen konkurrierenden, gleichrangigen Akteurseinheiten bildet. Dieser Prozeß ist mit der Gründung moderner, souveräner Staaten nicht abgeschlossen. Vielmehr wird die (zu beobachtende) Verdichtung des Netzes internationaler und transnationaler Interdependenzen eine (freilich erst in allerersten Ansätzen zu beobachtende) *Zentralisierung und Monopolisierung der legalen Gewaltanwendung* auch in den internationalen Beziehungen nach sich ziehen. Am Ende eines Prozesses hegemonialer Ausscheidungskämpfe auf der internationalen Ebene steht dann der Weltstaat.

Zum anderen: Mit dem Prozeß der Monopolisierung und Zentralisierung der Mittel physischer Gewaltsamkeit ist die Möglichkeit verbunden, Kooperation auf der Basis von Normen und Regeln in der internationalen Politik zur Wirksamkeit zu verhelfen. Denn der Weltstaat zeichnet sich dadurch aus, daß er verbindliche Normen und Regeln sowohl setzen als auch durchsetzen kann. Er steht hierarchisch über den Staaten und führt somit die zumindest partielle Auflösung der Souveränität der Staaten herbei. M.a.W., der Weltstaat kann kraft eigener Autorität jenseits der Partikularinteressen der Staaten Normen und Regeln generieren, deren Befolgung garantieren und ihre Verletzung ggf. sanktionieren. Dabei ist die Wirksamkeit des Geltungsanspruchs der Normen und Regeln auch durch sein Monopol der legalen Gewaltanwendung garantiert. Der Weltstaat nimmt die soziale Steuerung der internationalen Beziehungen durch hierarchische Koordination vor und zivilisiert so das Verhältnis der Staaten zueinander. Aus dieser Sicht sind internationale Organisationen eigenständige Akteure und als solche Vorboten eines sich herausbildenden Weltstaates. Insbesondere die Vereinten Nationen gelten aufgrund der Befugnisse des Sicherheitsrates, kollektive Zwangsmaßnahmen einschließlich der Anwendung militärischer Gewaltanwendung zu beschließen, in dieser Sicht als *Weltstaat "in statu nascendi"*.

Anarchie, Hegemonie und Weltstaat lassen sich mit *Elias* als Etappen eines Prozesses der Zivilisation sehen: Die anarchische Weltordnung entspricht dem von *Elias* so bezeichneten Zustand der "freien Konkurrenz". Die hegemoniale Weltordnung wäre in seiner Terminologie das internationale Gegenstück zum "privaten Monopol". Es

10 Elias, Norbert 1969: Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen, 2 Bde., 2. Auflage, Bern/ München, insbesondere Bd. 2, 3. Kap., 2. Teil. Die zwischenstaatliche Dimension der Theorie ist weiter ausgeführt in Elias, Norbert 1985: *Humana Conditio*. Beobachtungen zur Entwicklung der Menschheit am 40. Jahrestag eines Kriegsendes (8. Mai 1985), Frankfurt a.M..

bildet sich aus, wenn in einem interdependenten System eine Einheit sich aufgrund ihrer überlegenen Zwangsgewalt als Hegemon etablieren kann. Man darf nun nicht vergessen, daß die militante Durchsetzung des Herrschaftsanspruchs einer Dynastie in einem Territorium am Beginn moderner Staatsbildung in Europa stand. Dieses faktische Gewaltmonopol wurde erst in einem weiteren Zivilisierungsprozeß der Parlamentarisierung, Ausbildung von Rechtsstaatlichkeit und schließlich Demokratisierung zu einem legitimen Gewaltmonopol, wodurch es sich nach *Elias* zu einem "öffentlichen Monopol" entwickelte. Folglich wäre erst ein globales "öffentliches Monopol" ein stabiler, von der Hegemonie eines einzelnen Staates oder einem Großmächtekonkordat unabhängiger Weltstaat.

Allerdings übersieht *Elias* eine vierte Möglichkeit der Begründung sozialer Ordnung bzw. erwähnt sie allenfalls am Rande.¹¹ Als solche muß die horizontale *Selbstkoordination* berücksichtigt werden.¹² Sie ist durch zweierlei charakterisiert:

Zum einen: Im Unterschied zu einer weltstaatlichen oder hegemonialen Ordnung, die auf der hierarchischen Koordinierung der zwischenstaatlichen Beziehungen durch eine zentrale Autorität beruht, kommt eine Ordnung horizontaler Selbstkoordination ohne die Annahme aus, daß der Prozeß der Zivilisation notwendig mit der Verdichtung zwischenstaatlicher Interdependenzen auch die Ausbildung eines Monopolinstituts der legalen Gewaltanwendung nach sich zieht.

Zum anderen: Im Unterschied zu einer anarchischen Ordnung ergibt sich die Möglichkeit der horizontalen (Selbst-) Koordinierung in der internationalen Politik aus dem Prozeß sich verdichtender Interdependenzen. Die Koordinierung der internationalen Politik und die Zivilisierung der internationalen Beziehungen erfolgt dadurch, daß die Staaten miteinander zum gegenseitigen Vorteil Normen und Regeln vereinbaren und Mechanismen ausbilden, die es ihnen erlauben, sich an die vereinbarten Normen und Regeln zu halten. Die Wirksamkeit der freiwillig vereinbarten Normen und Regeln hängt hier nicht von der Existenz einer zentralen Autorität ab. Im Sinne der Abwesenheit einer zentralen Autorität bleiben die internationalen Beziehungen anarchisch, im Sinne der Wirksamkeit von Normen und Regeln überwinden sie die Anarchie und lassen die Möglichkeit der Zivilisierung diesseits hierarchischer (weltstaatlicher oder hegemonialer) Strukturen erkennen. Inter-

11 Eine bezeichnende Stelle findet sich in *Elias*, Prozeß der Zivilisation, Bd. 2, 452.

12 Rittberger, Volker; Zürn, Michael 1990: Towards Regulated Anarchy in East-West-Politics, in: Volker Rittberger (Hrsg.): International Regimes in East-West Politics, London/New York, 9-63 und Rosenau, James N. 1992; Czempli, Ernst-Otto (Hrsg.): Governance Without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge.

nationalen Organisationen kommt im Rahmen der Selbst-Koordination eine besondere Bedeutung zu. Sie geben das Forum ab, in dem die Staaten die Möglichkeit haben, Normen und Regeln zu vereinbaren. Internationale Organisationen können zudem als Akteure auftreten, die zwischenstaatliche Vereinbarungen und deren Implementation fördern.

Es gibt durchaus gute Gründe anzunehmen, daß eine normative Ordnung auch (oder vielleicht gerade dann) bestandsfähig ist, wenn sie Elemente einer hierarchisch und einer horizontal strukturierten Ordnung miteinander verbindet. (Als Indiz mag der demokratisch verfaßte Rechtsstaat gelten; oder Systeme der Verhandlungsdemokratie wie z.B. der Neo-Korporatismus.¹³) Auch eine derartige - gewissermaßen diagonal - strukturierte Ordnung verspricht gute Chancen der Zivilisierung der internationalen Beziehungen.

Welcher Typ oder welche Mischform von internationaler bzw. globaler politischer Ordnung spiegelt sich nun in den vielfältigen Tätigkeiten der Vereinten Nationen?

3. Weltordnungskonzeptionen im System der Vereinten Nationen

3.1. Die Vereinten Nationen als Weltsicherheitsrat: Perspektiven einer hierarchischen Weltordnung zwischen hegemonialer Instrumentalisierung und funktional begrenzter Weltstaatlichkeit

In einigen Aktivitäten und Handlungsoptionen des VN-Sicherheitsrates im Rahmen des internationalen Konflikt- und Krisenmanagements kommen *hierarchisch-hegemoniale Ordnungselemente* zum Ausdruck. Hier kann der Sicherheitsrat, soweit mindestens einer der Ständigen Fünf, insbesondere die USA, die Initiative ergreift und keiner der anderen opponiert, gegen den Widerstand einzelner Konfliktparteien kollektive Zwangsmaßnahmen einschließlich militärischer Maßnahmen anordnen bzw. legalisieren. Im einzelnen ist dazu anzumerken:

(1) Die Vereinten Nationen haben bislang selbst keinen Krieg im Sinne kollektiver Sicherheit gegen einen Aggressor (gemäß Art. 42 SVN) geführt. Die Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Korea-Krieg (1950-53) und dem zweiten Golfkrieg (1990 ff.) beschlossen wurden, sind in erster Linie als Unterstützung des multinationalen Vorgehens einer ad-hoc Koalition im Rahmen kollektiver Verteidigung bzw. Nothilfe

13 Vgl. hierzu jüngst Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) 1993: Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Opladen.

(Art. 51 SVN) zu sehen. Die Vereinten Nationen haben in beiden Fällen den Einsatz von militärischer Gewalt legitimiert, aber nicht selbst initiiert oder gar durchgeführt.

(2) Im Hinblick auf den Korea-Krieg wird auch argumentiert, daß VN-Mitglieder gemäß Art.48 SVN beauftragt worden seien, der Republik Korea Unterstützung zu gewähren. Die USA wurde in der Tat zunächst ermächtigt, an Stelle des in Art. 47 SVN vorgesehenen Generalstabsausschusses das VN-Oberkommando zu bilden. Dadurch wurde der Einsatz allerdings weitestgehend zu einer US-amerikanischen Aktion.

(3) Im zweiten Golfkrieg hat der VN-Sicherheitsrat zwar die militärischen Maßnahmen weder selbst durchgeführt (Art.42 SVN), noch einzelne Mitgliedsstaaten zur Anwendung militärischer Zwangsmaßnahmen ausdrücklich aufgefordert (Art. 48 SVN). Vor allem unterstanden die Truppen nicht der strategischen Leitung des VN-Sicherheitsrates; gleichwohl hat er mit der Resolution 678 (1990) die Anwendung von Gewalt zur Wiederherstellung des Rechtszustandes legitimiert. Der Einsatz der Truppen am Golf, wie auch im Korea-Krieg, ist insofern in erster Linie auf das Recht "zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung" (Art.51 SVN) zu stützen.¹⁴

Fazit: Da der VN-Sicherheitsrat jeweils nur militärische Operationen legitimiert (und nicht selbst angeordnet und/oder strategisch geleitet) hat, die eine mächtige Staatenkoalition autonom vorbereitete und durchführte, treten die Vereinten Nationen hier als Instrument hegemonialer Ordnungspolitik in Erscheinung.

Eine hierarchische Ordnung kann jedoch nur dann einen wirklichen zivilisatorischen Fortschritt repräsentieren, wenn alle Staaten *unterschiedslos* Beschränkungen in der Ausübung ihres bisher ihnen exklusiv zustehenden Gewaltmonopols unterworfen sind. Nur dann ist zu erwarten, daß eine Ordnung eine dauerhafte, von der im Zeitablauf schwankenden Performanz unabhängige Legitimität erlangt. Die Fälle der von den VN legalisierten Kriege in Korea und am Golf sowie die vergleichsweise große Zurückhaltung gegenüber Serbien im ehemaligen Jugoslawien deuten darauf hin, daß der VN-Sicherheitsrat auch nach dem Ende des sog. Ost-West-Konflikts kollektive Zwangsmaßnahmen vor allem militärischer Art gegen Aggressoren nur dort unterstützen kann, wo sie im unmittelbaren Interesse der mächtigsten Staaten liegen, jedoch untätig bleibt, wenn die mächtigsten Staaten kein Interesse an der Zurückweisung eines

14 Vgl. zur Rolle der VN im Korea-Konflikt den Beitrag von Silke Brammer in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.) 1991: Handbuch Vereinte Nationen, 2. Auflage, München, 462-468; zur Rolle der VN im zweiten Golfkrieg vgl. Heinz, Ursula/ Philipp, Christiane/Wolfrum, Rüdiger 1991: Zweiter Golfkrieg. Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, in: Vereinte Nationen 39: 4, 121-128.

Aggressors haben oder ihnen die Kosten der Zwangsmaßnahmen zu hoch erscheinen. Insofern kann sicherlich von einer Instrumentalisierung der VN durch ein einige wenige mächtige Staaten, die ihre hegemoniale Ordnungspolitik friktionsloser durchzusetzen trachten, gesprochen werden. Gleichwohl bleibt festzuhalten, daß die Legitimierung militärischer Aktionen durch die VN nicht nach Belieben durch die Großmächte erreicht werden kann. Da - und in dem Maße wie - für eine militärische Intervention mithin beide Bedingungen erfüllt sein müssen: das Interesse der Großmächte daran und ihre normative Abstützung durch das Völkerrecht, unterscheidet sich das gegenwärtig vorhandene hierarchisch-hegemoniale Ordnungselement deutlich von einer bloßen faktischen Ordnung, in der Macht und Interesse die alleinigen Bestimmungsfaktoren militärischer Interventionen sind.

Allein eine hierarchische Ordnung im Sinne eines Weltstaates, die eine unterschiedslose Durchsetzung von Normen und Regeln beinhaltet, kann dauerhaft Legitimität gewinnen; sie allein verspricht eine auf Dauer gestellte Zivilisierung der internationalen Beziehungen, die nicht vom Aufstieg und Fall der Hegemone abhängig ist. Die Frage, ob und inwieweit die gegenwärtige Situation als eine Durchgangsstation zu einer weitergehenden Zivilisierung der internationalen Beziehungen darstellt, muß an dieser Stelle offenbleiben. Der Maßstab für die Bewertung zukünftiger VN-Aktivitäten ist aber klar: je mehr eine Annäherung an das Ideal der unterschiedslosen Rechtsdurchsetzung stattfindet und je mehr die Rechtssetzung eine Sache der gesamten Staatengemeinschaft ist, desto zivilisierungsnäher ist der Weg, auf dem sich diese Gemeinschaft befindet.

Um die Instrumentalisierung der VN, wie sie im Golfkrieg (und zuvor bereits im Korea-Krieg) erfolgte, zu verhindern, ist bei militärischen Missionen der Vereinten Nationen - seien sie selbst angeordnet und durchgeführt oder delegiert - vorrangig zweierlei unerlässlich:

- (1) Militärische Einsätze der Vereinten Nationen sollten stets durch multinationale, für VN-Einsätze speziell ausgebildete und vorgehaltene Verbände durchgeführt werden.
- (2) Diese multinationalen militärischen Einsätze sollten unter der strategischen Leitung des VN-Sicherheitsrates stehen oder im Ausnahmefall explizit an einzelne Mitgliedsstaaten gemäß Art. 48 SVN delegiert werden. Wie in Art. 47, Abs. 3 SVN vorgesehen, sollte ein Generalstäbsausschuß der Vereinten Nationen unter der Autorität des Sicherheitsrates das Oberkommando innehaben oder im Falle einer Aktion nach Art. 48 SVN zumindest eine Oberaufsicht ausüben.

In der Tat gibt es eine Reihe von Tätigkeiten des VN-Sicherheitsrates, die als *Indizien für eine Bewegung hin zu einer funktional begrenzten weltstaatlichen Rolle der Vereinten Nationen* interpretiert werden können, da sie über die Legitimierung einer hegemonialen Ordnung hinausweisen:

Dies gilt zunächst einmal für die jüngsten Sanktionsmaßnahmen, bei denen der VN-Sicherheitsrat erstmals von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, die VN-Mitglieder aufzufordern (gemäß Art.48 SVN), die Verwirklichung der beschlossenen Sanktionsmaßnahmen auch unter Anwendung militärischer Gewalt zu erzwingen. In bezug auf den Irak forderte er mit der Resolution 665 (1990) "diejenigen Mitgliedsstaaten, die mit der Regierung Kuwaits zusammenarbeiten und Seestreitkräfte in das Gebiet verlegen, auf, unter der Weisungsbefugnis des Sicherheitsrates die erforderlichen, den Umständen angemessenen Maßnahmen anzuwenden, um alle einlaufenden und auslaufenden Seetransporte zur Kontrolle und Überprüfung ihrer Fracht und ihres Bestimmungsortes anzuhalten und die strikte Anwendung der auf derartige Transporte bezüglichen Bestimmungen der Resolution 661 (1990) sicherzustellen."¹⁵ Auch das mit den Sicherheitsratsresolutionen 713 (1991) und 724 (1991) verhängte Waffenembargo gegen das ehemalige Jugoslawien sowie die Wirtschaftssanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Res. 757 [1992]) wird im Auftrag der Vereinten Nationen u.a. von Seestreitkräften der NATO und der WEU überwacht und durchgesetzt.¹⁶

Im Zuge der Transformation des sog. Ost-West-Konflikts in der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurden die Möglichkeiten der VN, auf der Basis eines Mandats des Sicherheitsrates Frieden auch militärisch durchzusetzen, deutlich erweitert. Dabei kommen wie beim traditionellen Peacekeeping VN-Blauhelme zum Einsatz. Im Gegensatz zum traditionellen Peacekeeping setzen die neuen Peace-Enforcement-Aktivitäten der VN jedoch nicht das volle Einverständnis aller Konfliktparteien voraus; d.h. sie beinhalten wie die kollektiven Zwangsmaßnahmen ebenfalls ein hierarchisches Ordnungsverständnis. Zu unterscheiden sind:

- (1) die vorbeugende Stationierung von Truppen (Mazedonien);
- (2) interne Konfliktlösungsmaßnahmen (Kambodscha, Somalia);
- (3) die zeitweilige Unterstützung der Verwaltung (Namibia, Kambodscha, Somalia);

15 Abdruck der Res. in: Vereinte Nationen 38: 6 (Dezember 1990), 215.

16 Zur Begründung der Teilnahme deutscher Marineverbände an den Überwachungsmaßnahmen vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) 1992: Bulletin 83, 23.07.1992, 807f.

- (4) die Absicherung humanitärer Hilfsaktionen (Sarajewo, Somalia);
- (5) die Garantie bzw. Verweigerung der Bewegungsfreiheit von Konfliktparteien (Flugverbotszonen im Irak und über Bosnien¹⁷).

Diese Tätigkeiten der VN beruhen stets auf einem ausdrücklichen Mandat des Sicherheitsrates, der sich hierfür zunehmend, freilich ohne nähere Spezifikation auf die Ermächtigungsgrundlage des Kap. VII SVN stützt. Darüber hinaus bedient sich der Sicherheitsrat unterschiedlicher Mechanismen zur Überwachung dieser Aktivitäten, um sich über deren zielführenden oder -verfehlenden Verlauf ein Bild zu machen. Diese Maßnahmen zeigen in aller Deutlichkeit, daß eine hegemoniale Ordnung auch dem Hegemon Einschränkungen der Handlungsfreiheit auferlegt - wenn auch in geringerem Maße als allen anderen Teilnehmern. Die genannten Fälle sind aber auch mit weiterreichenden, weltstaatlichen Ordnungsvorstellungen vereinbar. Sie lassen somit den Schluß zu, daß in ihnen der Ansatz einer weltstaatlichen Steuerung liegen könnte.¹⁸

3.2. Legitimatorische und praktische Probleme der Weltstaatsperspektive

Allerdings brächte die Perspektive einer weltstaatlichen Ordnung, die sich über die beschriebenen funktional eng begrenzten Bereiche hinaus ausweiten und ein Weltgewaltmonopol der Vereinten Nationen implizieren würde, nicht zu übersehende legitimatorische Probleme mit sich.¹⁹

-
- 17 Die Flugverbotszone über Bosnien wurde vom Sicherheitsrat mit Res. 781 (1992) eingerichtet und durch die Res. 786 (1992) bekräftigt. Die Flugverbotszonen im Irak wurden auf der Grundlage der Res. 688 (1991), die den Schutz der irakischen Zivilbevölkerung vor Übergriffen des irakischen Militärs sicherstellen sollte, von der US-Regierung durchgesetzt.
 - 18 Hierarchische Ordnungselemente sind im Rahmen des Verbands der VN-Organisationen nicht nur beim VN-Sicherheitsrat gegeben. Auch der Internationale Währungsfonds (IWF) sowie die Weltbank (IBRD) und ihre Tochterorganisationen (IDA, IFC) verfügen über Kompetenzen, die eine hierarchische Koordinierung anzeigen. Ähnlich wie der Sicherheitsrat sind auch die Exekutivorgane von IWF und IBRD nicht nach dem Prinzip der Gleichheit der Staaten, sondern entsprechend einer "Quote" besetzt, die ihre Wirtschaftskraft wider-spiegelt und den wirtschaftlich stärksten Staaten einen Einfluß zuweist, der dem "Veto-Recht" der ständigen Sicherheitsrats-Mitglieder nahekommt. Außerdem ist z.B. die Kreditvergabe durch das Exekutivdirektorium des IWF an den Grundsatz der Konditionalität gebunden: Der IWF bestimmt in vielen Fällen die Leitlinien der Wirtschafts- und Sozialpolitik der betroffenen Staaten und greift damit erheblich in deren innere Angelegenheiten ein.
 - 19 Vgl. dazu neuerdings auch den Aufsatz von Daniele Archibugi 1993: The Reform of the UN and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review, in: Journal of Peace Research 30: 3, 301-315, in dem Möglichkeiten zur Demokratisierung der Vereinten Nationen durch eine Reform der Generalversammlung, des IGH und des Sicherheitsrats diskutiert werden.

(1) Eines dieser Legitimationsprobleme ergibt sich schon aus der *mangelnden Repräsentativität* von Entscheidungsorganen der Vereinten Nationen: Ebenso problematisch wie eine durch einen Hegemon hierarchisch strukturierte Weltordnung wäre auch eine auf die Vereinten Nationen gestützte hierarchische Weltordnung, in der die kollektiven Entscheidungen und deren Implementation nicht zureichend an die Interessen der sie konstituierenden Einheiten zurückgebunden sind. Um legitim zu sein, muß gelten, daß Entscheidungen und Handlungen der VN die Interessen der Staatengemeinschaft insgesamt berücksichtigen. Dies setzt voraus, daß die Organe der VN, die autoritativ Entscheidungen treffen und durchsetzen können (also vor allem der Sicherheitsrat, aber auch die Generalversammlung z.B. bei Haushaltsfragen), in ihrer Zusammensetzung die Staatengemeinschaft repräsentieren. Die aktuelle Zusammensetzung des Sicherheitsrates mit den fünf ständigen Mitgliedern (China, Frankreich, Großbritannien, Rußland, USA) spiegelt die Komplexität der Interessen von Staaten in den internationalen Beziehungen nur *ungenügend* wider.

Die diskutierte *Erweiterung* des Kreises der ständigen Mitglieder um Japan und Deutschland könnte daran nur wenig ändern, denn sie würde die bestehenden Ungleichgewichte zugunsten der OECD-Staaten nur weiter akzentuieren. Vielmehr müßten Staaten aus Lateinamerika, Afrika und Asien stärker berücksichtigt werden. Um allerdings (im Interesse der Erhaltung einer effektiven Entscheidungsstruktur) die Anzahl der Mitglieder des Sicherheitsrates nicht zu sehr aufzublähen, liegt es nahe, z.B. die Idee eines gemeinsamen Sitzes für die Europäische Gemeinschaft/Union - auch als Erfüllung des Maastrichter Vertrages - weiterzuverfolgen.

Das Repräsentativitätsdefizit der VN hat noch eine zweite Dimension. Die Zusammensetzung ihrer Hauptorgane ist zumeist intergouvernemental; m.a.W., die Politik in den VN ist nahezu ausschließlich eine Angelegenheit der mitgliedsstaatlichen Regierungen. Die mitgliedsstaatlichen Parlamente, von den in der SVN erwähnten "Völkern" ganz zu schweigen, bleiben von direkter Teilnahme an Politikentwicklungsprozessen in den VN ausgeschlossen.²⁰ Als Gegengewicht gegen die *Exekutivdominanz* in den VN-Hauptorganen könnte eine Zwei-Kammer-Gliederung jedenfalls für die VN-Generalversammlung dienen: während eine Kammer wie bisher nach dem "one-state, one-vote"-Prinzip aus mitgliedsstaatlichen Regierungsvertretern zusammengesetzt wäre, würde eine zweite Kammer - hier ist die Bezeichnung "Assembly of the Peoples of the United Nations" in der Diskussion - aus mitgliedsstaatlichen Parlamentsdelegierten

20 Vgl. das Problem der mangelnden Repräsentation der "Gesellschaftswelt" in internationalen Organisationen bei Czempiel, Ernst-Otto 1991: *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München, 107ff.

bestehen.²¹ In dieser zweiten Kammer würden die Mitgliedsstaaten entsprechend ihrer Bevölkerungszahl z.B. zwischen ein und zehn Delegiertensitze mit jeweils individuellem Stimmrecht einnehmen. Wie bei den Zweikammergliederungen innerstaatlicher Repräsentativkörperschaften implizierte eine in diese Richtung gehende Reform der VN-Generalversammlung die Notwendigkeit, Kompetenzabgrenzungen und -zuordnungen zwischen den zwei Kammern vorzunehmen.

Angesichts des wenig beeindruckenden Beitrags, den das Europäische Parlaments bislang zur Behebung des Demokratiedefizits in der Europäischen Gemeinschaft geleistet hat, ist auch über alternative Formen der Repräsentation nachzudenken. So mag es in einer Welt, in der räumliche Grenzen an Bedeutung verlieren, durchaus notwendig sein, das territoriale Repräsentationsprinzip durch ein funktionales zu ergänzen. Denkbare Formen wären etwa korporatistische Arrangements auf der internationalen Ebene, um die Arbeitsbeziehungen und Sozialgesetzgebung in einem zunehmend vernetzten Weltmarkt zu regulieren. Auch die wachsende Bedeutung von sog. nichtgouvernementalen Organisationen bei internationalen Aushandlungsprozessen, insbesondere im Umwelt- und Menschenrechtsbereich, deutet auf eine verstärkte Ausbildung funktionaler Repräsentation hin. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, daß die funktionale Repräsentation in besonderer Weise Legitimationsfragen aufwirft. Schon nationale korporatistische Arrangements werden dafür kritisiert, daß sie der demokratischen Kontrolle entzogen seien. Und selbst solchen Organisationen wie *Amnesty International* oder *Greenpeace*, denen bescheinigt werden kann, im Namen des Allgemeinwohls zu agieren, werden sich mit der Frage konfrontiert sehen, wie es sich rechtfertigen läßt, daß sie einen wachsenden Einfluß auf die Formulierung und Implementierung von internationaler Politik ausüben.

(2) Ein zweites grundlegendes Legitimationsproblem der VN ergibt sich aus dem *Mangel an rechtsstaatlichen Garantien gegen VN-Willkür*: Als weitere Voraussetzung der Legitimität einer hierarchischen Weltordnung, die auf einem Weltgewaltmonopol (bzw. präziser: einem Monopol der Legitimierung und Anordnung von Gewalt) beruht, sollte gelten, daß die Staaten als die von der Herrschaftsausübung der VN Betroffenen die Rechtmäßigkeit von für sie legal verbindlichen Entscheidungen und Handlungen der VN (gerichtlich) überprüfen lassen können. Bislang kann der VN-Sicherheitsrat sich durch die Feststellung einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung - ob diese nun vorliegt oder nicht - eine universelle Handlungsvollmacht zur Verhängung kollektiver Zwangsmaßnahmen gegen

21 Die Entsendung von Parlamentariern ist gegenüber der Direktwahl, die verschiedentlich, auch von Archibugi und Czempiel, vorgeschlagen wird, das pragmatischere und in internationalen Organisationen der liberaldemokratischen Staaten auch häufigere Verfahren. Allerdings kann sie im Fall von Ländern mit Scheinparlamenten auch keine demokratische Legitimation der Delegierten garantieren.

einen oder mehrere Staaten verschaffen (Art. 39 SVN). Weder die Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme dieser Handlungsvollmacht selbst noch die Rechtmäßigkeit der zur Anwendung kommenden Mittel (z.B. unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit) unterliegen der Kontrolle einer anderen internationalen Instanz. Der VN-Sicherheitsrat ist hier gewissermaßen Richter in eigener Sache. Dies ist angesichts der bislang nicht ausschließbaren Gefahr einer Instrumentalisierung der VN durch hegemoniale Mächte von besonderer Bedeutung. Um dieses legitimatorische Problem der Herrschaftsausübung durch den VN-Sicherheitsrat zu beheben, könnten die *Kompetenzen des Internationalen Gerichtshofes* erweitert werden, so daß dieser die Möglichkeit bekäme, die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen und Handlungen der VN im allgemeinen und des Sicherheitsrates im besonderen zu überprüfen. Umgekehrt sollten auch VN-Organen in die Lage versetzt werden, gegen Mitgliedsstaaten auf dem Rechtswege durch Einschaltung des Internationalen Gerichtshofs vorzugehen. In erster Linie müssen mithin (Verfassungs-)Rechtsstreitigkeiten zwischen Mitgliedsstaaten und VN-Organen ermöglicht werden, bevor an einen weitergehenden Durchgriff auf die Streitigkeiten zwischen Bürgern und ihren jeweiligen Staaten zu denken ist.²²

Neben den legitimatorischen Problemen bei der Herausbildung einer hierarchisch strukturierten Weltordnung sind eine Reihe praktischer Schwierigkeiten einer derartigen Entwicklungsperspektive zu beachten:

(1) Die Errichtung eines Weltgewaltmonopols würde breite Blutspuren hinterlassen. Es erscheint fraglich, wie die Errichtung eines vollständigen Weltgewaltmonopols ohne die Anwendung von Gewalt möglich sein soll. Schon die Ausbildung eines staatlichen Gewaltmonopols war von einem kriegerischen Ausscheidungskampf zwischen rivalisierenden Machtgruppen und Herrschaftsaspiranten begleitet. Der Sieger entwaffnete den Verlierer. Die Fortsetzung dieses Prozesses auf internationaler Ebene würde einen zwischenstaatlichen Ausscheidungskampf einschließen, dessen Perspektive (Weltstaat oder Hegemon) die Opfer (möglicherweise eines Atomkriegs) nicht rechtfertigen könnte. Gesetzt den Fall, daß sich eine Reihe mächtiger Staaten bereit erklärten, ihre militärischen Kapazitäten einem Weltgewaltmonopolisten zur Verfügung zu stellen, so steht doch in Zweifel, ob dieser die unblutige Entwaffnung der übrigen Staaten erreichen könnte, sollten auch nur einige von ihnen sich weigern, sich dem Weltgewaltmonopol unterzuordnen.

(2) Es fände ein bloßer *Etikettentausch* statt, d.h. statt von Krieg spräche man letztlich von Verbrechen: Angesichts der Vielzahl von innerstaatlichen Kriegen stellt sich freilich die Frage, ob ein Weltgewaltmonopolist tatsächlich in der Lage wäre, die

22 So der m.E. unangemessene Vorschlag von Archibugi (1993: 310).

Beziehungen zwischen den ihm untergeordneten Einheiten so zu pazifizieren, daß kollektive Gewaltanwendung als Fall von krimineller Devianz unterdrückt bzw. bestraft werden könnte.

(3) Auch die im Fall der Errichtung eines Weltgewaltmonopols anstehende Frage "Staatliche Neugliederung der Erde oder territorialer Status quo?" führt eher in weitere Sackgassen: Zum einen erscheint es fraglich, ob der territoriale Status quo eine sinnvolle Untergliederung einer hierarchischen Weltordnung darstellt. Gerade die riesigen Unterschiede bei der Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft der einzelnen Staaten werfen praktische Probleme auf (wie z.B. bei der Repräsentation in VN-Gremien). Vor diesem Hintergrund kann es selbst mit Proporzregelungen zu großen Schwierigkeiten kommen. Zum anderen mag eine Änderung des territorialen Status quo zwar wünschenswert, aber mit friedlichen Mitteln kaum zu bewerkstelligen zu sein. Eine Art von politisch-administrativer "Neugliederung" der Welt würde auf heftigste Widerstände Betroffener stoßen.

Kurz: Was immer heute schon an hierarchisch-weltstaatlichen Ordnungselementen in der Praxis der VN aufscheinen mag, trifft schon jetzt auf deutliche legitimatorische Schranken und praktische Hindernisse. Freilich handelt es sich dabei jedenfalls teilweise um überwindbare Friktionen eines von vielen kontingenten Einflußfaktoren bestimmten Entwicklungsprozesses.

3.3. Die Vereinten Nationen als multinationales Verhandlungssystem: Perspektiven der kollektiven Selbstregulierung der Staatengemeinschaft

Neben den wenigen, wenn auch mit dem Ende des Ost-West-Konflikts vermehrt nutzbaren Kompetenzen hierarchischer Koordinierung der Staatenwelt durch die VN hat sich unter dem Dach des Verbands der VN-Organisationen ein Geflecht von institutionalisierter Selbstregulierung der Staatengemeinschaft herausgebildet. Bedingung der Möglichkeit kollektiver Selbstregulierung ist die Existenz problematischer Handlungsinterdependenzen.²³ Problematische Handlungsinterdependenzen liegen dann vor, wenn das unkoordinierte Verhalten von Staaten zu Interaktionsergebnissen führt, die alle gemeinsam und jeden einzelnen schlechter stellen als die allseitige Kooperation. M.a.W., in Situationen problematischer Handlungsinterdependenz wirft die Kooperation aller beteiligten Akteure gegenüber der allseitigen Nicht-Kooperation einen kollektiven und einen individuellen Nutzen ab, der anders nicht zu erzielen wäre. Situationen problematischer Handlungsinterdependenz sind zwar notwendige, keineswegs aber hinreichende Bedingungen der horizontalen Selbstkoordination in den internationalen Beziehungen. Zum Gelingen horizontaler Selbstkoordination können allerdings internationale Organisationen wie die VN oder aber internationale Regime einen wichtigen Beitrag leisten.²⁴ Hier sei nur auf einige prominente Beispiele in unterschiedlichen Politikbereichen verwiesen:

(1) *Herkömmliches Peacekeeping*: Das herkömmliche Peacekeeping stellt die friedliche Intervention der Vereinten Nationen in einen - aktuellen oder potentiellen - internationalen Konflikt mit dem *Konsens aller Streitparteien* dar. Der Einsatz von Friedenstruppen (den sog. Blauhelmen) oder Beobachtergruppen kann das gegenseitige Mißtrauen bezgl. der Beachtung möglicherweise unter Beteiligung der VN getroffener (Waffenstillstands-) Vereinbarungen reduzieren; er stellt mithin einen vertrauensbildenden Faktor dar. Peacekeeping in seiner herkömmlichen Ausprägung ist somit von kollektiven Zwangsmaßnahmen, die die VN verhängen könnten, zu unterscheiden;

23 Vgl. Keck, Otto 1991: Der neue Institutionalismus in der Theorie der Internationalen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift 32: 4, 635-653 und Zürn, Michael 1992: Interessen und Institutionen. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes. Opladen.

24 Keohane, Robert O. 1989: International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory, Boulder; List, Martin/Rittberger, Volker 1992: Regime Theory and International Environmental Change, in: Hurrell, Andrew/Kingsbury, Benedict (Hrsg.): The International Politics of the Environment. Actor, Interests, and Institutions, Oxford, 85-109; Rittberger, Volker (Hrsg.) 1993: Regime Theory and International Relations, Oxford; neuerdings auch Heinze, Frank: Die Vereinten Nationen im Politikfeld internationaler Sicherheitsbeziehungen - Zur Wechselwirkung institutioneller Strukturen und national-staatlicher Interessen bei der Bildung von Sicherheitsregimen, Frankfurt a.M., i.E..

es ist vielmehr als Hilfestellung zu interpretieren, die die Vereinten Nationen gewähren, damit Konfliktparteien ein allseits gewünschtes kooperatives Interaktionsergebnis erreichen können.²⁵ Demzufolge ist aufgrund der konstitutiven Geltung des Konsensprinzips das herkömmliche Peacekeeping als Element einer Ordnung, die auf horizontaler Selbstkoordinierung beruht, zu verstehen.

(2) *Rüstungssteuerung* (Verbot oder Nicht-Verbreitung von Massen- vernichtungswaffen): Eine Rolle als Katalysator horizontaler Selbstkoordination in den internationalen Beziehungen spielten die VN auch beim Verbot der Weiterverbreitung von Atomwaffen. Sie gaben das Forum ab, in dem die Staaten über mögliche Vereinbarungen zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Atomwaffen verhandeln konnten (18-Mächte-Ausschuß, der formal allerdings kein VN-Organ ist). Nicht zuletzt dank ihrer Hilfe konnte 1968 der Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen (Atomwaffensperrvertrag) unterzeichnet werden. In diesem ist auch festgelegt, daß die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA), eine dem Verband der VN im weiteren Sinne zugeordnete internationale Organisation, den Staaten bei der Umsetzung der Vereinbarungen behilflich ist, indem sie die Aufgabe übernimmt, die Verwendung spaltbaren Materials für friedliche Zwecke zu überwachen. Ebenso spielte die VN beim 1993 zur Unterzeichnung aufgelegten Vertrag über ein allgemeines Verbot chemischer Waffen eine entscheidende Rolle als Forum für die zwischenstaatlichen Verhandlungen.²⁶ Auch hier trug die VN nicht aufgrund der Ausübung von Zwang zur internationalen Kooperation bei, sondern sie erleichterte auf vielfältige Weise potentiell riskante Konsensbildungs- und wechselseitige Anpassungsprozesse. Damit setzt sie entscheidende Bedingungen des Gelingens horizontaler Selbstregulierung.

(3) *Schutz der globalen Umwelt*: Die Staaten haben unter dem Dach des Verbands der VN-Organisationen mittels kollektiver Selbstregulierung auch zum Schutz der globalen Umwelt mittlerweile erste Schritte unternommen. Unter maßgeblicher Beteiligung des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen (UNEP) wurde 1985 eine Konvention zum Schutz der stratosphärischen Ozonschicht unterzeichnet. In Folge dieser Konvention wurde wiederum unter Beteiligung von UNEP im Montrealer Protokoll (1987) ein Fahrplan zum Ausstieg aus der Produktion von FCKWs vereinbart. Dieser Fahrplan ist in der Londoner Vereinbarung (1990) sowie in der

25 Allerdings verläßt die Ausweitung möglicher Aufgabenstellungen für Peacekeeping-Missionen, wie sie unter 3.1. besprochen wurden, diese Grundlage. Hier kommen, wie dargelegt, neben den horizontalen auch schon ansatzweise hierarchische Ordnungselemente zum Tragen.

26 Vgl. hierzu die profunde Monographie von Bernauer, Thomas 1993: *The Chemistry of Regime Formation. Explaining International Cooperation for a Comprehensive Ban on Chemical Weapons*, Aldershot.

Kopenhagener Vereinbarung (1992) nochmals verschärft worden. Um den Selbstkoordinationsprozeß der Staaten zu unterstützen, verfügt UNEP über ein "Ozon-Sekretariat" und verwaltet den Ozon-Fonds, der Ausgleichszahlungen an Entwicklungsländer vornimmt, die sich der Ozon-Konvention angeschlossen haben.²⁷ Ebenso war der Verband der VN-Organisationen an der Ausarbeitung, der auf der VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro unterzeichneten Konventionen zum Schutz des Weltklimas und der Artenvielfalt beteiligt. Hier unterstützt die Weltbank mit Hilfe der "Global Environmental Facility" die Umsetzung der "Agenda 21" finanziell. Diese Beispiele zeigen, daß die Staaten auch ohne die Beteiligung einer ihnen übergeordneten Autorität prinzipiell - wenn auch angesichts der immensen Umweltrisiken sicher nicht ganz befriedigend - in der Lage sind, ihr Verhalten durch Selbstkoordination aufeinander abzustimmen, um die wechselseitige Schädigung und damit letztendlich auch die Selbstschädigung zu vermeiden.

Das gilt schließlich auch für die

(4) *Regelung internationaler wirtschaftlicher Transaktionen*: So wurden mit Hilfe des GATT-Regimes seit 1948 beschränkt liberale Handelsbeziehungen aufrechterhalten. Die Staaten konnten sich bei den in unregelmäßigen Abständen stattfindenden GATT-Runden auf die Senkung von Zöllen und die Beseitigung anderer (nichttarifärer) Handelshemmnisse einigen und haben diese im großen und ganzen auch umgesetzt. Selbst in weltwirtschaftlichen Krisenzeiten griffen die Staaten nur vereinzelt auf Selbsthilfemaßnahmen zurück, die offen gegen das GATT-Norm- und Regelwerk verstießen. Wie jedoch die laufende Uruguay-Runde zeigt, sind Einigungen jenseits der Anarchie und diesseits hierarchischer Koordination keineswegs leicht zu erzielen oder gar selbstverständlich.²⁸

Eine Ordnung horizontaler Selbstkoordination der Staaten in den internationalen Beziehungen, wie sie in den Tätigkeiten der VN in vielfältiger Weise zum Ausdruck kommt, vermeidet die gravierenden legitimatorischen Probleme, die mit einer hierarchischen Ordnung oder gar ihrer weltstaatlichen Erweiterung verbunden sind. Da sie auf Freiwilligkeit und Konsens der beteiligten Staaten beruht, wirft sie nur

27 Benedick, R.E. 1991: *Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet*, Cambridge, Mass./London; Breitmeier, Helmut 1992: *Ozonschicht und Klima auf der globalen Agenda* (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung 17), Tübingen; Strübel, Michael 1992: *Internationale Umweltpolitik*, Opladen.

28 Vgl. allgemein Senti, Richard 1986: *GATT. Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen als System der Welthandelsordnung*. Zürich und zur Uruguay-Runde: Ipsen, Knut/Halter, Ulrich R. 1991: *Reform des Welthandelssystems? Perspektiven zum GATT und zur Uruguay-Runde*, Frankfurt u.a..

Fragen hinsichtlich der Repräsentativität und des Rechtsschutzes von Individuen, nicht aber von Staaten auf, verläuft prinzipiell gewaltfrei und verlangt keine territoriale Neuordnung des Staatensystems. Obwohl die horizontale wie die hierarchische Koordination in der Lage ist, in problematischen Handlungsinterdependenzen eine kollektiv befriedigende Lösung zu ermöglichen,²⁹ ist allerdings im Rahmen einer horizontalen Koordination die Durchsetzung von substantiellen Umverteilungsmaßnahmen zugunsten armer und einflußloser Gruppen noch weniger wahrscheinlich als im Falle einer hierarchischen Koordination. Dementsprechend kann es nicht überraschen, daß der Anteil der - innerstaatlich aufgebracht und verteilten - Sozialhilfe am Weltsozialprodukt um ein Vielfaches höher liegt als der Anteil der - zwischenstaatlichen - Entwicklungshilfe.³⁰ Eine Ordnung, die ausschließlich auf horizontaler Selbstkoordination beruht, weist also gerade wegen ihrer konsensualen Grundlage auch Probleme und Unzulänglichkeiten auf. Neben der Unfähigkeit, substantielle Umverteilungen vorzunehmen, erscheinen insbesondere die folgenden Probleme erwähnenswert:

(1) *Entscheidungsschwäche*: Entscheidungen sind im Rahmen einer horizontal strukturierten Ordnung der Selbstkoordination schwieriger zu treffen als in einer hierarchisch strukturierten Ordnung. Während in einer horizontalen Ordnung jede Entscheidung eine Frage von Verhandlungen ist, die potentiell jeder Staat zum Scheitern verurteilen kann ("Chaosmacht"), können in hierarchischen Ordnungen - je nach dem Grad ihrer Repräsentativität - Entscheidungen gegen Minderheiten, u.U. auch gegen Mehrheiten gefällt und durchgesetzt werden. Damit ist in hierarchischen Ordnungen die Wahrscheinlichkeit, Entscheidungen zu treffen, größer. Außerdem müssen sich in horizontal strukturierten Ordnungen Entscheidungen zumeist am kleinsten gemeinsamen Nenner der Positionen der beteiligten Akteure orientieren. Die daraus resultierenden Ergebnisse sind deshalb häufig der Problemlage nicht angemessen (z.B. im Umweltschutz) und können mithin zu einer Infragestellung der Ordnung selbst führen.

(2) *Durchsetzungsschwäche*: Selbst wenn Entscheidungen getroffen werden, ist damit häufig noch nicht deren tatsächlicher Vollzug garantiert. Um Normverletzer sanktionieren zu können, ist es wiederum notwendig, kollektiv zu agieren, ins-

29 Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32: 4, 621-634, insbesondere 628.

30 Zürn, Michael 1993: Emergence of Functionally Equivalent or Superior Institutions 'Above' and 'Below' the Nation States? - Some Remarks Informed by State Theory, paper prepared for a workshop in Vienna, Austria, June 17-20, at the 'Austrian Academy of Sciences' on 'The Demise of the Nation State? A Discussion of Its Role in View of the Triple Challenge of European Integration, Globalization and Regionalisation'.

besondere wenn die Sanktionierung nicht kostenfrei erfolgen kann. Das ist besonders dann gravierend, wenn normverletzende Staaten das Prinzip des Verzichts auf Gewaltanwendung mißachten und militärische Macht zur Interessendurchsetzung gegenüber anderen Staaten anwenden. In diesen Fällen ist eine auf Selbstkoordination beruhende Ordnung vor schier unüberwindliche Probleme gestellt, wofür das mehrfache Scheitern des herkömmlichen Peacekeeping oder die Unzulänglichkeiten der zwischenstaatlichen Rüstungskontrolle deutlich Zeugnis ablegen. Bedrohte oder angegriffene Staaten sehen sich daher - in Abwesenheit einer hierarchischen Zwangsgewalt - letztendlich doch wieder auf anarchische Modi der individuellen oder kollektiven Selbsthilfe wie Aufrüstung, Bündnispolitik oder Kriegführung verwiesen.

(3) *Ausblendung innerstaatlicher Verhältnisse:* Da eine Weltordnung horizontaler Selbstkoordination vom Prinzip der Souveränität der Staaten ausgeht, das von der Satzung der Vereinten Nationen ausdrücklich bestätigt wird, bleibt sie für innerstaatliche Herrschaftsformen und -praxis weitgehend blind. Die internationale Regulierung innerstaatlicher Herrschaftsverhältnisse, vor allem im Rahmen der internationalen Menschenrechtskooperation, hat sich bisher als wenig effektiv erwiesen, sofern sie nicht - wie in Westeuropa - ohnehin auf ideologischem Konsens beruhte.³¹ Eine Ordnung horizontaler Selbstkoordination ist somit auch ungeeignet, wenn es um den Abbau innerstaatlicher Potentiale zwischenstaatlicher Gewalt geht: Bürgerkriege, die in der Gegenwart bei weitem häufiger auftreten als die klassischen zwischenstaatlichen Kriege, liegen ebenso außerhalb ihrer Reichweite wie die Demokratisierung autoritärer Herrschaftssysteme, von der ebenfalls eine Zivilisierung der internationalen Beziehungen erwartet werden kann.³²

Fazit: Die Analyse hat gezeigt, daß der Rolle der VN in der gegenwärtigen Weltordnung keine Konzeption "aus einem Guß" zugrundeliegt, sondern ein *Flickenteppich unterschiedlicher, z.T. widersprüchlicher Ordnungselemente*. Er läßt sich grob charakterisieren als Verdrängung der faktischen Ordnung einer Anarchie der Staatenwelt durch ein Nebeneinander normativer Ordnungselemente, die in erster Linie Ausdruck horizontaler Selbstkoordination sind, aber nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zunehmend durch praxisrelevante Formen hierarchischer Steuerung ergänzt werden. In der Verdrängung faktischer Ordnungen internationaler Anarchie, die es

31 Martin List 1992: Rechtsstaatlichkeit in (West)Europa - Eine regimeanalytische Betrachtung, in: Politische Vierteljahresschrift 33: 4, 622-642.

32 Vgl. z.B. Rittberger, Volker 1987: Zur Friedensfähigkeit von Demokratien. Betrachtungen zur politischen Theorie des Friedens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44, 3-12 und Russett, Bruce 1990: Controlling the Sword. The Democratic Governance of National Security, Cambridge/London.

trotz dieser neuen Entwicklungen selbstverständlich noch in weiten Bereichen der internationalen Beziehungen gibt, durch normative Ordnungen und in der Bewahrung bestehender normativer Ordnungen vor Reanarchisierung besteht auch weiterhin die zentrale zivilisatorische Funktion der Vereinten Nationen.

Allerdings können nicht alle Grundformen der normativen Ordnung internationaler Beziehungen gleichermaßen einer Evaluation mit Blick auf die Kriterien der Rechtsgleichheit und Effektivität standhalten. Die hegemoniale Variante der hierarchischen Ordnung, die vor allem in der bisherigen Zusammensetzung und Arbeitsweise des VN-Sicherheitsrats angelegt ist, krankt daran, daß nicht alle Staaten gleichermaßen der Ordnung unterworfen sind und daß die Effektivität der Organisation von den Interessen und der Einsatzbereitschaft der Hegemonialstaaten abhängig ist. Diese Mängel könnten durch einen konsequenten Ausbau der schon in eng begrenzten, funktionalen Teilbereichen angelegten weltstaatlichen Ordnungsperspektive grundsätzlich behoben werden. Dies würde allerdings eine grundlegende Organisationsreform der VN bedingen, wie sie hier unter den Stichworten "Repräsentativität" und "Rechtsstaatlichkeit" skizziert wurde. Selbst dann würde die konsequente Durchsetzung des VN-Gewaltmonopols vor erheblichen praktischen Problemen stehen, deren Überwindung einen nicht zu rechtfertigenden Gewalteinsatz verlangen würde. Mit weit geringeren normativen und praktischen Problemen ist die alternative Perspektive der horizontalen Selbstkoordination behaftet - doch stößt sie schnell an Grenzen der Effektivität, wenn es um die Verhinderung und Eindämmung aktueller Gewaltausübung oder die Kontrolle der innerstaatlichen Ursachen internationaler Gewalt geht.

4. Forderungen an eine deutsche Weltordnungspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen

Aus der Diskussion der zivilisatorischen Vorzüge und Mängel der verschiedenen Ordnungskonzeptionen ergeben sich nun abschließend einige Forderungen an den deutschen Beitrag zur Weltordnungspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen. Als übergeordnetes Ziel läßt sich die Reduzierung der Anarchie der Staatenwelt formulieren, die keinerlei zivilisatorisches Entwicklungspotential in sich birgt. Des weiteren ergeben sich in erster Linie die folgenden allgemeinen Anforderungen:

- (1) die aktive Beteiligung an horizontaler Selbstregulierung;
- (2) eine konditionale Unterstützung von Ansätzen weltstaatlicher Ordnung, sofern der Preis für deren zivilisatorische Funktion nicht wiederum zivilisatorische Maßstäbe außer Kraft setzt;
- (3) Zurückhaltung gegenüber hegemonialer Steuerung der internationalen Beziehungen.

4.1. Reduzierung der Anarchie und Beteiligung an horizontaler Selbstregulierung

Die Diskussion der Weltordnungskonzeptionen hat zum Ergebnis gehabt, daß internationale Norm- und Regelwerke als Ausfluß staatlicher Selbstkoordination im ganzen gesehen die pragmatischste und mit den geringsten legitimatorischen Problemen behaftete Form der Reduzierung der Anarchie ist. Eine Anarchie limitierende Selbstkoordination ist darüber hinaus auch mit der außenpolitischen Tradition der Bundesrepublik am besten vereinbar, die sich mit den Termini "Gewaltverzicht" und "Handelsstaatlichkeit", "Multilateralismus" und "Integration" umschreiben läßt.³³

In solchen Politikfeldern, in denen noch keine wirksame kollektive Selbstregulierung besteht, muß die rein nationalstaatliche Verfügungsgewalt durch internationale Regime beschränkt oder zumindest zum kollektiven Nutzen koordiniert werden. In Problemfeldern, die schon durch kollektive Selbstregulierung bearbeitet werden, drängt sich die Zielsetzung auf, zum einen die Regelungsdichte und Regelungsstärke zu erhöhen, zum anderen, wo dies notwendig ist, den Kreis der Regimeteilnehmer zu erweitern. Beispiele besonders dringlicher Aufgaben sind:

33 Volker Rittberger 1990: Die Bundesrepublik Deutschland - eine Weltmacht? Außenpolitik nach vierzig Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 4-5, 3-19; ferner ders. 1992: Nach der Vereinigung - Deutschlands Stellung in der Welt, in: Leviathan 20: 2, 207-229.

(1) *Einschränkung und Überwachung von Rüstungstransfers* durch eine Stärkung der Nichtweiterverbreitungsregime im Bereich der Massenvernichtungswaffen und eine Erweiterung der multilateralen Exportkontrolle auf konventionelle Waffen, wie sie z.B. im 1992 eingeleiteten Projekt eines VN-Waffenregisters angelegt ist: Dies ist schon deshalb eine vordringliche Aufgabe, weil zum einen Rüstungstransfers die Bemühungen um eine Zivilisierung und Gewaltminderung der internationalen Politik unmittelbar konterkarieren, und zum anderen weil sich Deutschland 1992 zum drittgrößten Waffenexporteur der Welt entwickelt hat³⁴. Internationale Institutionen sind hier besonders dringlich, um mit einem typischen Problem kollektiven Handelns zu Rande zu kommen, das darin besteht, daß die durch die Zurückhaltung eines Staates entstandene Lieferlücke durch einen anderen ausgefüllt wird.

(2) *Umweltkooperation*: Neben der Effektivierung von bereits bestehenden internationalen Regimen (wie das erwähnte Ozon-Regime) sollte es deutscher Weltordnungspolitik auch darum gehen, die Bearbeitung von gravierenden grenzüberschreitenden Problemen voranzutreiben, bei denen eine internationale Koordination noch ganz am Anfang steht und keine verbindlichen Normen hervorgebracht hat. Beispiele solcher vernachlässigter, aber besonders dringlicher Probleme sind die Reaktorsicherheit und die Sicherheit von Öltankern.

(3) *Nord-Süd-Ressourcentransfer*: Seit Jahren bekundete die Bundesregierung ihre Bereitschaft, die Selbstverpflichtung der Industrieländer einzulösen, 0,7% ihres Bruttosozialprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe aufzuwenden; stattdessen sinkt der Anteil, der 1990 noch bei 0,42% lag, auf jetzt 0,35% und gemäß der mittelfristigen Finanzplanung weiter auf 0,27% im Jahre 1996.³⁵ Angesichts des bestehenden Junktims zwischen globalem Umweltschutz und finanziellen Nord-Süd-Ressourcentransfers kann Deutschland keine Umweltschutzverpflichtungen des Südens erwarten, wenn es nicht selbst zu bindenden Entwicklungshilfeverpflichtungen bereit ist.

(4) *Migration*: Die fehlenden internationalen Regelungen haben bisher dazu geführt, die Migrationslasten einseitig den geographisch benachteiligten Staaten aufzubürden. Das gilt in erster Linie für die Länder des Südens, die in unmittelbarer Nähe der Kriegs- und Hungergebiete, den Hauptquellen der Migration, liegen. In Europa findet derzeit eine West-Ost-Verdrängung des Problems statt. Zunächst weigerten sich die EG-Partner der Bundesrepublik als dem von Migration am stärksten betroffenen

34 Vgl. SIPRI Yearbook 1993, Oxford u.a., 444.

35 Süddeutsche Zeitung, 19./20.6.1993, 11.

Zielland mit einer europäischen Asyl- und Flüchtlingsaufnahmeregelung entgegenzukommen; nun schottet sich Deutschland v.a. auf Kosten seiner östlichen Nachbarn ab, die wiederum, wie Polen und die Tschechische Republik, gegenüber ihren östlichen und südlichen Nachbarn die Zuwanderung zu unterbinden suchen.

Allerdings hat sich gezeigt, daß nicht alle Probleme geeignet sind, durch horizontale Selbstkoordination effektiv und in normativ vertretbarer Weise bearbeitet und geregelt zu werden:

(1) Bei *Wertekonflikten*, wie dem über die *Menschenrechte*, hat sich die Selbstkoordination als unwirksam erwiesen. Sie wäre auch dann unvertretbar, wenn der Preis dafür im Verzicht auf liberaldemokratische Werte bestünde. Eine solche Politik würde in der Bundesrepublik nicht nur auf innere Legitimationsprobleme stoßen, sondern auch das langfristige Ziel eines "demokratischen Friedens" untergraben. Allerdings findet sich im bestehenden VN-System auch für einen hierarchisch koordinierten Eingriff in die innerstaatlichen Herrschaftsverhältnisse keine einfache Handhabe. Hier ist eine innerhalb der demokratischen Staatengemeinschaft koordinierte Politik gefragt, die Demokratie und Menschenrechte auf eine Weise fördert, die die notwendige internationale Verregelung anderer Politikfelder nicht gefährdet und jedenfalls offensives Anheizen eines neuen kalten und eventuell sogar heißen Konflikts "zwischen den Zivilisationen", wie ihn Samuel Huntington³⁶ bereits prognostiziert, vermeidet.

(2) Bei innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Kriegen, bei denen sich die horizontale Selbstkoordination ebenfalls als wenig effektiv erwiesen hat, wäre die eigenmächtige Intervention der westlichen Allianzen NATO und WEU, wie sie z.B. die Petersberger Erklärung der WEU von 1992 nicht ausschließt³⁷, hingegen ein Rückschritt in die Anarchie. Hier liegt der genuine Wirkungsbereich einer hierarchisch koordinierten Weltsicherheitspolitik, für die den VN potentiell wirksame Instrumentarien zur Verfügung stehen. Wegen der legitimatorischen und praktischen Probleme einer hierarchischen Weltordnung sollte sie von Deutschland jedoch nicht bedingungslos unterstützt werden.

36 Huntington, Samuel P. 1993: *The Clash of Civilizations?*, in: *Foreign Affairs* 72: 3, 22-49; gekürzte Fassungen in: *International Herald Tribune*, 8.6.1993, 4; *DIE ZEIT* 33, 13.8.1993, 3. Vgl. zur Debatte über Huntingtons These Josef Joffe: *Kulturkampf global und total?*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21./22.08.1993, 4 oder Andrew J. Johnston: *Nur keine neuen Feindbilder*, in: *DIE ZEIT* 35, 27.08.1993, 6; vgl. auch Singer, Max/Wildavsky, Aaron 1993: *The Real World Order: Zones of Peace/Zones of Turmoil*, Chatham, N.J..

37 Die Erklärung ist abgedruckt in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin* 68, 23.06.1992, 651f.

4.2. Konditionale Unterstützung des hierarchischen Ordnungselements

In der aktuellen Debatte über die künftige weltsicherheitspolitische Rolle Deutschlands sollten folgende Interessenschwerpunkte diskutiert werden:

(1) Ein *Gewaltlegitimationsmonopol* der Vereinten Nationen verdient generelle Unterstützung, da es eine zivilisatorische Funktion besitzt und - mit gewissen Einschränkungen (vgl. S. 6, Anm. 3) - auf der Linie des Grundgesetzes (Art. 24, Abs. 2) liegt. Die volle Mitarbeit der Bundesrepublik in allen Kapitel-VII-Fragen ist nicht davon abhängig zu machen, daß weltstaatliche Institutionen, also VN-Organen selbst Zwangsmaßnahmen durchführen. "Gewaltlegitimationsmonopol" bedeutet nur, daß allein die VN grenzübergreifende Gewaltanwendung anordnen darf, ihre Ausübung jedoch auch delegiert werden kann, solange die oberste Kontrolle bei den VN verbleibt. Auch innerstaatlich besitzt der (Zentral-) Staat allein die oberste Normdurchsetzungs-befugnis, die konkrete Ausübung der Staatsgewalt ist jedoch nach Ebenen (über die föderale bis zur kommunalen Ebene) und nach Sachbereichen verteilt.

(2) *Dezentralisierung* wäre im Interesse Deutschlands und entspräche am ehesten den deutschen Kapazitäten, die sich - wie in der Vergangenheit - auch weiterhin am besten in multilateralen Handlungszusammenhängen entfalten werden. Der KSZE sollte hierfür größte Aufmerksamkeit zukommen, mit dem Ziel, sie zu einer voll funktionsfähigen Regionalorganisation der VN (Kap. VIII SVN) weiterzuentwickeln und damit die Weltorganisation zu entlasten. Verlässliche Unterstützung für die VN können auch NATO und WEU, in die Deutschland fest eingebunden ist, leisten. Es wäre aber sinnvoller, multinationale NATO- und/oder WEU-Einheiten mit deutscher Beteiligung für VN-Aufgaben bereitzustellen, als rein nationale Kapazitäten für VN-Einsätze aufzubauen. Dabei ist Wert darauf zu legen, daß die Bündnisverträge entsprechend dieser neuen Aufgabenstellung ergänzt und diese Ergänzungen auch durch die nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten ratifiziert werden.

Die volle Mitarbeit der Bundesrepublik an Kapitel-VII-Zwangsmaßnahmen setzt allerdings voraus, daß die hegemonialen Elemente des gegenwärtigen VN-Systems (fortschreitend) durch solche Strukturen ersetzt werden, die dem VN-Gewaltlegitimationsmonopol die notwendige internationale Effektivität verleihen und die innerstaatlich schon längst als unverzichtbar geltenden Bestandteile, d.h. auch Schranken eines "öffentlichen Monopols" im Sinne von Elias anerkannt sind:

(3) Das *Repräsentativitätsproblem* und das *Selektivitätsproblem* des VN-Sicherheitsrats wäre aus dieser Sicht keineswegs damit behoben, daß Deutschland einen ständigen Sitz erhält und damit in den Kreis des "Kollektivhegemons" aufgenommen

würde. Damit wäre das zahlenmäßige europäische Übergewicht nur noch augenfälliger. Vielmehr sollte Deutschland sich, was gegen den Widerstand Frankreichs und Großbritanniens allerdings schwer fallen dürfte, für einen EG-Sitz zusammen mit einer angemessenen Vertretung der anderen Weltregionen einsetzen. Solange die Repräsentativität der Entscheidungsprozeduren im VN-Sicherheitsrat nicht gewährleistet ist, bedarf es der Prüfung im Einzelfall, ob Deutschland sich auf eine Beteiligung am VN-Konflikt- und Krisenmanagement einlassen soll. Die Gefahr der Mithaftung für illegitime VN-Zwangsmaßnahmen und der daraus erwachsenden Selbstschädigung sollte Grund genug sein, Behutsamkeit an Tag zu legen.

(4) Außerdem muß das *Rechtsstaatlichkeitsproblem* dahingehend behoben werden, daß Entscheidungen des VN-Sicherheitsrats vor dem *Internationalen Gerichtshof* angefochten und dort verbindlich überprüft werden können. Damit hängt eng zusammen, daß der Sicherheitsrat die *Verantwortlichkeit* für die von ihm angeordneten Maßnahmen nicht wie im Golfkrieg völlig aus der Hand geben darf.

(5) Auch nach (bzw. selbst unabhängig von der) Behebung dieser Probleme gilt, daß *präventive Diplomatie und Konfliktverhütung erste Priorität* genießen sollten. Eine der zentralen Lehren aus dem Jugoslawien-Konflikt besteht schon heute darin, daß es mit unvertretbaren Kosten verbunden sein kann, eine bereits weit fortgeschrittene Aggression mittels repressiver militärischer Intervention rückgängig zu machen. Daraus zu folgern, militärische Kapazitäten für VN-Einsätze vorzuhalten, sei überflüssig, wäre kurzschlüssig; die VN bedarf ihrer, um ihren der Gewaltprävention dienenden Maßnahmen den nötigen Nachdruck zu verleihen.

**TÜBINGER ARBEITSPAPIERE
ZUR INTERNATIONALEN POLITIK UND FRIEDENSFORSCHUNG**

- Nr. 1 Mirek, H./Nielebock, Th./Rittberger, V.: Atomwaffenfreiheit - Instrument einer anderen Friedenspolitik, 1985; überarb. Fass. 1987. (vergriffen)
- Nr. 2 Rittberger, V./Werbik, H.: "Gemeinsame Sicherheit" im Ost-West-Konflikt? - Polyzentrisches Sicherheitssystem und friedliche Ko-Evolution in Europa, 1986. (vergriffen)
- Nr. 3 Wolf, K.D./Zürn, M.: International Regimes und Theorien der internationalen Politik, 1986. (vergriffen)
- Nr. 4 Rittberger, V.: "Peace Structures" Through International Organizations and Regimes, 1986. (vergriffen)
- Nr. 5 Rittberger, V./Wolf, K.D.: Problemfelder internationaler Beziehungen aus politologischer Sicht, 1987; überarb. Fassung 1988.
- Nr. 6 Efinger, M.: Verifikation und Rüstungskontrolle, 1987. (vergriffen)
- Nr. 7 List, M.: Internationale Beziehungen und Weltgesellschaft, 1988.
- Nr. 8 Rittberger, V./Efinger, M./Mendler, M.: Confidence- and Security-Building Measures (CSBM): An Evolving East-West Security Regime?, 1988. (vergriffen)
- Nr. 9 Zürn, M.: Geschäft und Sicherheit. Das CoCom-Regime und Theorien über Kooperation in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, 1989.
- Nr. 10 Schimmelfennig, F.: Interventionistische Friedenspolitik in den West-Ost-Beziehungen. Annäherung an eine Strategie zur Förderung von Demokratisierungs- und Entmilitarisierungsprozessen in Osteuropa, 1989.
- Nr. 11 Rittberger, V./Zürn, M.: Towards Regulated Anarchy in East-West Relations - Causes and Consequences of East-West Regimes, 1989. (vergriffen)
- Nr. 12 Hummel, H.: Sayonara Rüstungsexporte - Die Beschränkung des Rüstungsexports in Japan als friedenspolitisches Modell, 1990.
- Nr. 13 Beller, E./Efinger, M./Marx, K./Mayer, P./Zürn, M.: Die Tübinger Datenbank der Konflikte in den Ost-West-Beziehungen, 1990.
- Nr. 14 Schrogl, K.-U.: Die Begrenzung konventioneller Rüstung in Europa. Ein regimeanalytisches Konfliktmodell, 1990.
- Nr. 15 Schwarzer, G.: Weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung. Konfliktanalyse eines internationalen Umweltproblems, 1990.
- aktuell* Arbeitsgruppe Friedensforschung (Hrsg.): Analysen zum Golf-Krieg, 1991. (vergriffen)
- Nr. 16 Efinger, M.: Rüstungssteuerung und Verifikation in der Zwischenkriegszeit, 1991.
- Nr. 17 Breitmeier, H.: Ozonschicht und Klima auf der globalen Agenda, 1992.
- Nr. 18 Weller, C.: Feindbilder und ihr Zerfall. Eine Analyse des Einstellungswandels gegenüber der Sowjetunion, 1992.
- Nr. 19 Billing, P./Kittel, G./Rittberger, V./Schimmelfennig, F.: State Properties and Foreign Policy. Industrialized Countries and the UNESCO Crisis, 1992.
- Nr. 20 Kittel, G.: Demokratische Außenpolitik als Voraussetzung der Friedensfähigkeit von Demokratien. Eine Untersuchung am Beispiel der "war powers" in den USA, 1993.
- Nr. 21 Schimmelfennig, F.: Arms Control and the Dissolution of the Soviet Union, 1993.
-