Weltordnungspolitik und Weltrecht in einer zerklüfteten Welt*

Dieter Senghaas

Die Makrostruktur der Welt ist seit langem durch eine extreme Hierarchisierung gekennzeichnet. Zerklüftungen sind in vielen Dimensionen zu beobachten, insbesondere im Weltwirtschaftssystem. Dem Gravitationszentrum der ›OECD-Welt‹ steht bisher kein vergleichbar koordiniertes Machtzentrum gegenüber. Zudem besteht eine enorme Kluft zwischen den OECD-Staaten und den Staaten, die zusammengebrochen oder vom Zerfall bedroht sind. Programmatiken für eine Weltordnung und ein Weltrecht müssen sich mit solch elementaren Sachverhalten auseinandersetzen, ansonsten blieben sie analytisch fragwürdig und praktisch kaum anwendbar.

In ›einer kurzen Geschichte des 21. Jahrhunderts‹ vertritt Thomas L. Friedman, Kolumnist der ›New York Times‹ und Bestsellerautor, die These: Die Welt ist flach – so der Titel seines im Jahr 2005 erschienenen Erfolgsbuchs. Nun bestätigen einige Erscheinungen in der sich globalisierenden Welt in gewisser Hinsicht diese Perspektive – etwa die Rolle und Funktion des Internets, globale Wertschöpfungsketten via ›outsourcing‹, ›offshoring‹, ›insourcing‹, auch die digitale Organisation von Arbeitsabläufen sowie andere sich weltweit organisierende Prozesse. Dennoch ist diese Perspektive, vor allem wenn sie wie in diesem Fall übertrieben formuliert wird, zu flächig ist, als dass sie die real existierende Welt zureichend zu beschreiben oder gar analytisch aufzuschlüsseln vermag. Denn diese heute existierende Welt ist von enormen Zerklüftungen und weltweit höchst unterschiedlichen Problemlagen geprägt.

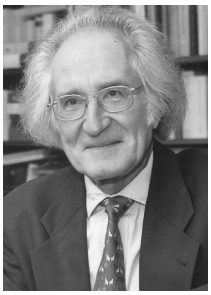
Zerklüftete Welt

Die Makrostruktur der Welt zeichnet sich durch eine extreme Hierarchisierung aus: Es besteht eine Kluft zwischen einem Gravitationszentrum, das durch eine dichte symmetrische Vernetzung gekennzeichnet ist, und dem ›Rest der Welt‹. Dieses Gravitationszentrum, die OECD-Welt[1], mit einem Anteil von 15 Prozent an der Weltbevölkerung und einem Anteil von 75 Prozent am Weltbruttosozialprodukt, ist heute in jedweder Hinsicht tonangebend. Von asymmetrischer Interdependenz mit der Folge struktureller Abhängigkeit ist hingegen die Ausrichtung der übrigen Welt und somit des größten Teiles der Weltbevölkerung auf eben dieses Gravitationszentrum gekennzeichnet. Diesem in sich hoch koordinierten Gravitationszentrum steht bisher kein vergleichbar koordiniertes kollektives oder auch nur regionales Machtzentrum gegenüber. Zwar wird die Herausbildung der so genannten BRIC-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China) vielfach diskutiert, also eine unterstellte, sich erst entwickelnde Mächtekonstellation als potenzielles Gegengewicht zur Vorherrschaft der USA und der OECD-Welt insgesamt sowie der von dieser Gruppierung maßgeblich gesteuerten internationalen Organisationen. Gemessen an den derzeit immer noch obwaltenden weltpolitischen Realitäten ist hier eher der Wunsch Vater des Gedankens als eine nüchterne Analyse.

In dieser Struktur der Welt zeigen sich auf Makroebene wie auch in den einzelnen Gesellschaften sowohl Prozesse der Aufwärtsmobilität (zum Beispiel in Ostasien) als auch der Abwärtsmobilität (etwa in Afrika südlich der Sahara). Dramatische Ausmaße sind dort zu beobachten, wo bei gleichzeitiger Aufwärts- und Abwärtsmobilität die absolute Zerklüftung wächst (wie beispielsweise zwischen der OECD-Welt beziehungsweise dem aufwärtsmobilen Ostasien einerseits und dem abwärtsmobilen Afrika südlich der Sahara andererseits). Aber auch im Falle von einzelnen aufwärtsmobilen Gesellschaften (vor allem China) zeigen sich jeweils innere Zerklüftungen eines relativen oder absoluten Ausmaßes, meist geografisch beziehungsweise schichtspezifisch differenziert. Selbst die OECD-Welt ist, wenngleich immer noch in geringerem Ausmaß, inneren Zerklüftungstrends ausgesetzt – dies insbesondere infolge eines erfolgreichen Verdrängungswettbewerbs von Seiten aufwärtsmobiler Schwellenländer in Produktbereichen unterhalb der Spitzenbranchen. So kommt es auch in diesen Gesellschaften, wie immer schon ausgeprägt in Entwicklungsländern, zur Herausbildung eines ›marginalen Poles‹ von Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt weder als Produzenten noch als Konsumenten zählen. Was in der ›Dependencia‹-Diskussion einst in den sechziger und siebziger Jahren für Lateinamerika diagnostiziert wurde, nämlich eine zunehmende innere Zerklüftung infolge einer Integration in eine asymmetrisch strukturierte Weltwirtschaft (damals strukturelle Heterogenität genannt), ist inzwischen zu einem, wenngleich abgestuften, weltweiten Phänomen geworden.

Kontroverse Weltordnungspolitik

Welche Auswirkungen hat diese Makrostruktur für die Weltordnungspolitik und für Weltordnungsprogrammatiken? Vier Modelle sind denkbar.



Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Senghaas, geb. 1940, ist Senior Fellow am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien der Universität Bremen. Nach 1970 lehrte er an den Universitäten Frankfurt/M. und Bremen Friedens-, Konflikt- und Entwicklungsforschung.

1. Imperium/Hegemonie

Die Vereinten Nationen sind heute unbestreitbar der völkerrechtlich verbindliche Ordnungsrahmen für die heutige Welt.

Eine hierarchisierte und abgestufte Struktur, gekennzeichnet durch dichte Beziehungen an der Spitze und eine weitläufige Fragmentierung der Akteure darunter, provoziert ganz natürlicherweise imperiale beziehungsweise hegemoniale Weltordnungsprogrammatiken. Anders als in ferner Vergangenheit gleichen diese jedoch heute immer mehr abwegigen Machtphantasien als operativ-realistischen Konzepten. Dessen ungeachtet wurde trotzdem versucht, eine Politik dieser Orientierung (wie etwa im Fall der USA unter dem Vorzeichen von ›Unipolarität‹) in die politische Praxis zu übersetzen. Ihr Scheitern ist jedoch unabweisbar. Der wesentliche Grund dafür besteht darin, dass heute im Unterschied zu früheren Jahrhunderten die soziale Mobilisierung einzelner Gesellschaften und ihre daraus resultierende Politisierung weltweit (und gerade auch in der Zone der Fragmentierung) so weit fortgeschritten sind, dass einer früher denkbaren und auf Zeit verlässlichen imperialen oder hegemonialen Politik dieser Art in der Tendenz allenthalben der Boden entzogen wird.

Zwar gibt es immer noch die für eine imperiale und hegemoniale Politik unerlässlichen Brückenköpfe vor Ort (etwa vom Typ des Regimes von Hosni Mubarak in Ägypten für die Politik der USA beziehungsweise des Westens). Aber solche Brückenköpfe, die sich besonders exponieren, werden vor Ort immer mehr zum Ziel politischen Widerstands. Sie können sich dann oft nur über die Inszenierung einer fremdfinanzierten klientelistischen Politik in Kombination mit verstärkter Repression auf Zeit am Leben erhalten, was die jeweilige politische Krisenproblematik verschärft.

Wäre das Handeln der Vereinten Nationen anhaltend konsistent, wäre der Übergang von einem Völkerrecht herkömmlichen Typs zu einem Weltrecht mit Vorrangcharakter erwartbar.

2. Multipolares Mächtekonzert

Eine weitere, sich realpolitisch verstehende Vorstellung über Weltordnung sieht in einer Mächtekonstellation, aufbauend auf jeweils regionalen Vormächten, eine mögliche Lösung des Weltordnungsproblems. In solchen Konzepten werden die USA, die Europäische Union und die BRIC-Staaten als in der Weltpolitik privilegierte Ordnungshüter gehandelt. Aber diese regionalen Vormächte sehen sich der gleichen Problematik gegenüber wie potenzielle Aspiranten weltimperialer Politik: nämlich einer nicht mehr von außen kostengünstig inszenierbaren Beherrschbarkeit von Staaten und Völkern, die sich in aller Regel in politischen, gesellschaftlichen und oft auch in kulturellen Umbruchsituationen befinden.

Hinzu kommt, dass zumindest in der bisherigen neuzeitlichen Geschichte die Herausbildung neuer Mächtekonstellationen eine so genannte ›Power transition‹-Problematik provoziert hat. Damit ist eine Konfliktkonstellation zwischen einer ehemals führenden, nunmehr potenziell absteigenden Macht und einer aufsteigenden, an Potenzial gewinnenden neuen Macht gemeint – eine Konstellation, die sich heute in erster Linie zwischen den USA und China abzuzeichnen scheint und in beiden Ländern (seit vielen Jahren insbesondere in den USA) intensiv diskutiert wird.

Ob eine solche Hegemoniekrisenproblematik sich tatsächlich in eine weltpolitisch virulente Konfliktkonstellation übersetzt oder aber das weltpolitisch relevante Ergebnis einer solchen Machtverlagerung in einer diesen Prozess abfedernden Konzertierung beider oder mehrerer Mächte besteht, letztlich also in ein multipolares Mächtekonzert mündet, ist eine im Vorhinein schwer zu beantwortende Frage.

3. Die Ordnung der Vereinten Nationen

Eine dritte Weltordnungsprogrammatik konzentriert sich auf das System der Vereinten Nationen. Korrekterweise müsste diese Programmatik an erster Stelle genannt werden, denn die Vereinten Nationen sind heute unbestreitbar der völkerrechtlich verbindliche Ordnungsrahmen für die heutige Welt. Dieses System ist weit eher auf der Höhe der Zeit, als es die zuvor genannten Programmatiken je noch sein könnten, denn es ist universal ausgerichtet, gleichzeitig in vielfältige regionale und funktionale Untersysteme untergliedert. Als weltweiter Ordnungsrahmen bauen die Vereinten Nationen auf alten, auf neuen und auf sich neu herausbildenden Ordnungsgrundsätzen auf: also auf Souveränität und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (alt), auf einem prinzipiellen Gewaltverbot samt den sich daraus ableitenden Modalitäten kollektiver Sicherheit (neu gegenüber dem klassischen Völkerrecht). In Auseinandersetzung mit im Jahr 1945 noch nicht antizipierten Problemlagen kam und kommt es auch zu einer erweiterten Interpretation ursprünglich eng gefasster Begriffe und operativer Konzepte, so insbesondere im Hinblick auf das, was diesseits kriegerischer Aggression als ›Bedrohung des Friedens‹ (Art. 39 der UN-Charta) verstanden wird beziehungsweise verstanden werden soll. Letztere sich neu herausbildenden Neuinterpretationen schränken gegebenenfalls (wenn auch nicht verlässlich) die Souveränitätsansprüche der Mitglieder der Vereinten Nationen ein.

Wäre das Handeln der Vereinten Nationen und entsprechende Entscheidungen in dieser Hinsicht anhaltend konsistent und folglich Verlässlichkeit gewährleistet, wäre der Übergang von einem Völkerrecht herkömmlichen Typs zu einem auf dieser Ebene operativ werdenden Weltrecht mit Vorrangcharakter erwartbar. Einem solchen denkbaren, ja wünschbaren Übergang steht jedoch ein Sachverhalt eklatant entgegen: die problematische Rolle des Sicherheitsrats. In diesem Gremium findet sich eine althergebrachte Mächtekonstellation wieder; seine Mitglieder können *de facto* und gemäß der Konstruktion des Sicherheitsrats auch letztlich *de jure* nationale Interessenpolitik betreiben, sofern sie dies wollen. Da die

Entscheidungen des Rates meist *à la carte* gefällt werden, überdies nach Art. 25 der Charta rechtsverbindlichen Charakter haben (was immer dies im einzelnen bedeuten mag), sie gleichzeitig ohne legislativen Vorlauf zustandekommen, eine rechtliche Kontrolle seiner Beschlüsse nicht vorgesehen ist (und überdies Institutionen wie der Internationale Gerichtshof eine solche rechtliche Überprüfung nicht zu seinen Obliegenheiten zählt), handelt es sich beim Sicherheitsrat um ein Organ der Vereinten Nationen von neoabsolutistischem Zuschnitt.

Einer Kritik dieses Sachverhalts wird oft zweierlei entgegengehalten:

Zum einen wird behauptet, dass dieses Profil des zentralen Organs der Vereinten Nationen, gewissermaßen seines Zentralkomitees, in der Charta bewusst so angelegt worden sei, weil es ohne eine solche Konzeptualisierung einst gar nicht zur Gründung der Vereinten Nationen gekommen wäre.

Zum zweiten wird argumentiert, dass ohne eine solche Machtvollkommenheit, insbesondere der Vetomächte des Sicherheitsrats, aber auch des Gremiums insgesamt, die Vereinten Nationen noch weniger handlungsfähig wären, als dies heute der Fall ist. Ob diese Einschätzung korrekt ist oder ob nicht umgekehrt ein Sicherheitsrat, der in eine rechtsstaatsanaloge institutionelle Konfiguration eingebunden wäre, diesem Organ selbst und darüber hinaus den Vereinten Nationen insgesamt Anerkennung und Legitimität verschaffen würde, einschließlich einer höheren Bereitschaft, erforderliche Ressourcen bereitzustellen, sollte ernsthaft diskutiert werden.

Auf jeden Fall ist die dargelegte Problematik – die Abwesenheit von rechtsstaatsanalogen Prinzipien – weit gewichtiger als die Debatten über eine Erweiterung des Sicherheitsrats um weitere ständige und nichtständige Mitglieder (mit oder ohne Vetorecht). Denn der neoabsolutistische Charakter dieses obersten Gremiums würde durch eine Erweiterung kaum abgefedert, vor allem nicht im Grundsatz verändert.

4. Globale Regelwerke

Eine vierte Weltordnungsprogrammatik verbindet sich heute mit dem Begriff ›global governance‹, insbesondere in politikwissenschaftlichen Debatten über internationale Beziehungen. Dieses Konzept ist in dieser Diskussion inhaltlich eher breit ausgelegt: Es bezieht sich auf eine Weltordnungspolitik, die ihren Niederschlag in der institutionellen Ausgestaltung globaler, insbesondere politikfeldspezifischer Problembereiche findet.

›Global governance‹ wird somit in einem breiten Spektrum internationaler Regelwerke oder Regime gesehen, die ganz unterschiedliche Ausprägungen haben: Sie haben einerseits normativ, institutionell und prozedural relativ dichte Profile bei leidlich hoher Effektivität, aber durchaus immer noch fragwürdiger Legitimität. Sie bestehen andererseits (am anderen Ende des Spektrums) aus anzustrebenden ›global governance‹-Vorhaben, also entsprechenden Strukturen, die im strikten Sinne des Konzepts noch nicht existieren, sondern in Erklärungen und Programmatiken über eine wünschenswerte politikfeldspezifische Weltordnungsstruktur avisiert werden. Ersteres Profil dokumentiert sich beispielsweise in der Welthandelsorganisation (WTO), letzteres in den derzeitigen ersten Bemühungen auf diplomatischer Ebene, angesichts der Vielzahl von internationalen, einzelstaatlichen und privaten Akteuren Entwicklungskooperation vermittels eines internationalen Regelwerks zu koordinieren, wenn nicht gar zu konzertieren.

Beim Sicherheitsrat handelt es sich um ein Organ der Vereinten Nationen von neoabsolutistischem Zuschnitt.

Regelwerke: dicht und dünn

Im Allgemeinen global ausgerichtet können sich politikfeldspezifische Regelwerke beziehungsweise ›global governance‹-Vereinbarungen den durch die Makrostruktur der Welt bedingten Zerklüftungen nicht entziehen, obgleich manche dieser institutionellen beziehungsweise quasi-institutionellen Vereinbarungen natürlich zum Ziel haben, eben diesen Zerklüftungen entgegenzuwirken. Einige Beispiele seien genannt:

Am deutlichsten zeigt sich die derzeitige krude Machtverteilung in der Welt beim Nichtverbreitungsregime. Angelegt, die Weiterverbreitung von Atomwaffen zu verhindern und ausgerichtet auf die nukleare Abrüstung der Atommächte, führt dieses Regime angesichts einer erodierenden Legitimität in der Folge der Nichtabrüstung der Atommächte eher zu Weiterverbreitung als zu einer Welt ohne Atomwaffen.

Es sollte ernsthaft diskutiert werden, ob nicht ein Sicherheitsrat, der in eine rechtsstaatsanaloge institutionelle Konfiguration eingebunden wäre, den Vereinten Nationen Legitimation verschaffen würde.

Ganz anders stellt sich das Welthandelsregime dar, das sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs durch eine zunehmende Dichte auszeichnet. Letzteres bezieht sich sowohl auf die Zielsetzungen (die Erschließung immer weiterer Bereiche für den Freihandel) als auch auf die institutionelle Verfasstheit des Regelwerks, die WTO, samt dem darin institutionalisierten Mechanismus der Streitbeilegung. Dieser Konfliktregelungsmechanismus beruht, anders als bei der Vorgängerorganisation GATT, nicht mehr auf politisch motivierten und diplomatisch ausgehandelten Prozessen, sondern auf einer Streitbeilegung vermittels quasi-rechtsförmiger Prozesse. Aber auch dieses Regelwerk, das einer soliden sektoralen Teilordnung auf Weltebene am nächsten kommt, ist nicht unproblematisch: Denn in diesem internationalen Regime wird (wie zu GATT-Zeiten immer schon) unterstellt,

* Der vorliegende Beitrag beruht auf einem Vortrag des Autors, den er im Rahmen der von der DGVN organisierten und von der Stiftung Apfelbaum unterstützten Fachtagung ›Die Zukunft des Weltrechts und der Weltorganisation‹ am 7. November 2008 in Berlin gehalten hat.

1 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

dass der Freihandel an sich die Wohlfahrt, vor allem die Entwicklung, fördert und folglich dazu beitragen wird, die sozioökonomischen Disparitäten innerhalb von Gesellschaften abzubauen, insbesondere jene zwischen entwickelten und weniger entwickelten Gesellschaften. Eine unkonditionierte und folglich dogmatische Fixierung auf den Freihandel um des Freihandels willen verstellt jedoch den Blick auf jene Bedingungen, die auf internationaler und auf lokaler Ebene vorhanden sein müssen, damit Freihandel potenziell jene Wirkungen zeitigt, die ihm in diesem Regelwerk abstrakt als immer schon gegeben beziehungsweise erreichbar unterstellt werden.

Um eine ausgeglichene Weltwirtschaftsstruktur zu erreichen, wäre es nützlich, die weit ausdifferenzierten Konventionen über Arbeits- und Sozialstandards in eine direkte Verbindung zum WTO-Regelwerk zu bringen.

In diesem Zusammenhang sind die entwicklungsgeschichtlichen Erfahrungen Europas und neuerdings der Schwellenländer Ostasiens besonders relevant. Die Entwicklungserfolge dieser Wirtschaftsräume (wie auch jener Nordamerikas und Ozeaniens) waren nicht auf Freihandel pur und simpel ausgerichtet, sondern auf ein Entwicklungsszenario *à la* Friedrich List: selektive Integration in die Weltwirtschaft; selektive Abkoppelung auf Zeit, um den eigenen Binnenmarkt breitenwirksam zu entwickeln; langfristig eine freihändlerische Orientierung.[2]

Um eine ausgeglichene Weltwirtschaftsstruktur zu erreichen, wäre es im Übrigen nützlich, die weit ausdifferenzierten Konventionen über Arbeits- und Sozialstandards, wie sie insbesondere in Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) niedergelegt sind, in eine direkte Verbindung zum WTO-Regelwerk zu bringen. Damit würde die heute unfruchtbare Zweigleisigkeit zwischen beiden Regelwerken überwunden. In dieser Zweigleisigkeit zeigt sich die derzeit unbestritten vorherrschende neoliberale Ausrichtung des Welthandelsregimes und die relative politische Machtlosigkeit weltarbeitsrechtlicher Vorhaben vermittels von ILO-Aktivitäten.

Die politisch bisher gewollt unterregulierte internationale Finanzwelt steht im deutlichen Gegensatz zu einer Vielzahl von globalen und auch bilateralen Regelwerken beziehungsweise Verträgen im Umweltbereich.

Überdies wäre erforderlich, wie die jüngste internationale Finanzkrise allenthalben klar gemacht hat, dass die bisher erstaunlich unterregulierten und einer Kontrolle weithin entzogenen internationalen Finanztransaktionen einer umsichtigen Regulierung durch öffentliche Instanzen zu unterwerfen sind; ferner wäre notwendig, dass Abkommen, wie Basel I und II, die einige Modalitäten der Selbstregulierung von Banken vorsehen (wie die Festsetzung von Eigenkapitalquoten bei der Vergabe von Krediten), von diesen nicht ›legalerweise‹ unterlaufen werden. Eine verstärkte Regulierung in diesem Sektor könnte und muss dazu beitragen, mittels einem oder mehrerer Regelwerke die Transparenz und die Rechenschaftspflicht der die internationale Finanzwelt bestimmenden Akteure und Institutionen herzustellen und somit welt- und nationalwirtschaftlichen Verwerfungen in der Folge defizitärer Regulierung entgegenzuwirken. Dass Regulierungen in dieser Hinsicht bisher kaum zustande kamen, auch dieser Sachverhalt dokumentiert die realen Machtverhältnisse in der Welt samt der daraus folgenden Vorherrschaft neoliberaler Programmatik. Er ist dennoch erstaunlich, wenn man bedenkt, dass sich der derzeitige durch die WTO sowie durch regionale und bilaterale Abkommen vielfältig regulierte internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen pro Jahr auf etwa 12 Billionen US-Dollar (2006) beläuft, während zwischen den Finanzzentren der Welt pro Börsentag Transaktionen in der Größenordnung von rund drei Billionen US-Dollar ohne auch nur annähernd vergleichbare Regulierung getätigt werden. Das sind bei etwa 250 Börsentagen Transaktionen von etwa 750 Billionen US-Dollar pro Jahr, was etwas mehr als dem 60-fachen des jährlichen Welthandels mit Gütern und Dienstleistungen entspricht.

Die politisch bisher gewollt unterregulierte internationale Finanzwelt steht im deutlichen Gegensatz zu einer Vielzahl von globalen, regionalen, subregionalen und auch bilateralen Regelwerken beziehungsweise Verträgen im Umweltbereich: Das Spektrum reicht von der Klimarahmenkonvention von 1992 bis zu diversen Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung von Flüssen beziehungsweise des Meeres. Beim Zustandekommen und bei der Umsetzung vieler dieser auf den Schutz der Umwelt gerichteten Übereinkommen spielen nichtstaatliche Organisationen (NGOs) eine wichtige Rolle. Offensichtlich ist eine Pluralität von Netzwerkbildungen samt einer Pluralität ihrer Akteure (einschließlich finanzstarker Stiftungen) das besondere Kennzeichen der ›global health governance‹, und dies trotz des Bestehens der Weltgesundheitsorganisation (WHO), wobei sich in diesem Fall die Diskrepanz zwischen WHO und privaten Akteuren in der Verfügung über materielle Ressourcen nachdrücklich zugunsten von Netzwerkaktivitäten auswirkt.

Dieses Beispiel verweist überdies, konzeptuell betrachtet, auf den Übergang zu Formen der ›regulierten Selbstregulierung‹, also auf ›global governance‹ als ein Zusammenwirken von Staat (im Hintergrund) und privater Selbstorganisation, wie es am Beispiel der ›internet governance‹ im Rahmen der ›Internet Corporation for Assigned Names and Numbers‹ (ICANN) zu beobachten ist. Schließlich setzen im Bereich des so genannten privaten Weltrechts (*lex mercatoria, lex sportiva, lex informatica*), Unternehmen, Vereinigungen und Organisationen autonom beziehungsweise selbstverwaltend international verbindliche Verhaltensnormen fest und sorgen für ihre Umsetzung.

Alle diese Vereinbarungen – im weiten Spektrum zwischen dem Typ von Nichtverbreitungsvertrag bis hin zu privaten weltrechtlichen Vertragsordnungen – kommen zustande, weil in den einzelnen Politikbeziehungsweise Problemfeldern ein Koordinationsbeziehungsweise Problemlösungsbedarf besteht, der über die Fähigkeiten von einzelnen Staaten und Akteuren hinausgeht, folglich von diesen allein nicht bewältigt werden kann.

Regelwerke als Ergebnis weltweiter Diskurse

Welche Bedeutung in diesem Zusammenhang öffentliche Diskurse haben, also Erörterungen von Politikern, Interessenvertretern und Wissenschaftlern (letztere im Kontext so genannter ›epistemic communities‹) war in den vergangenen Jahren und wird im kommenden Jahrzehnt am Beispiel der weltordnungspolitischen Neuausrichtung auf eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft in Fällen extremer Missachtung international weitgehend akzeptierter Verhaltensstandards und daraus resultierender Notlagen von Bevölkerungen (responsibility to protect) zu beobachten sein. Dies ist ein vor wenigen Jahren politisch-programmatisch inszenierter Vorgang mit weltweit beachtlicher Resonanz, der sich derzeit allerdings noch nicht in eine handfeste institutionell abgesicherte Regimebildung übersetzt hat, von entsprechender, an verbindlichen Regeln orientierter Umsetzung in konkreten Fällen ganz zu schweigen.

Ein solches wünschenswertes Regelwerk würde allerdings eine allseits akzeptierte Kasuistik legitimer Interventionen, derzufolge mit gleichen Fällen im Rahmen eines rechtsstaatsanalogen Prozederes gleich verfahren würde, voraussetzen, das heißt in der Konsequenz: einen grundlegend reformierten Sicherheitsrat. Von der Existenz eines solchen Regimes ist die Weltgemeinschaft noch weit entfernt; möglicherweise wird sie es nie erreichen, aber allein schon der öffentliche Diskurs ist bemerkenswert.

Konflikt über Weltrecht

Die heute und in naher Zukunft beobachtbaren politischen und wissenschaftlichen Kontroversen über die Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft lassen in den tagespolitischen Auseinandersetzungen somit erkennen, wie internationale Regime beziehungsweise unterschiedliche Arrangements von ›global governance‹ üblicherweise zustande kommen. In aller Regel sind sie das Ergebnis einer langwierigen Konfliktgeschichte, in der die Verfechter weitsichtiger neuer Programmatiken auf den Widerstand von Anhängern des Status quo stoßen, wobei sich die Vertreter beider Positionen früher eher aus staatlichen Institutionen rekrutierten, während heute die zivilgesellschaftliche Komponente national und international organisierter NGOs und Wirtschaftsverbände in solchen Kontroversen eine erhebliche Rolle spielt.

Dieser Sachverhalt spiegelt sich augenfällig besonders in der Geschichte der Auseinandersetzungen um Inhalt und Reichweite von Menschenrechten wider. Ausgehend von der Grundsatzfrage, welchen rechtsverbindlichen Stellenwert Menschenrechte in der überkommenen internationalen Rechtsordnung überhaupt haben und welcher Stellenwert der zweiten, dritten und weiterer Generation(nen) von Menschenrechten zukommen soll: Ist die bisher üblicherweise dogmatisch unterstellte, völkerrechtlich als nicht autonom geltende Stellung des Individuums tendenziell überwunden? Ist das Individuum, ganz anders als in der Vergangenheit, heute wirklich schon oder wenigstens in der Tendenz zu einem unmittelbaren Rechtssubjekt im Völkerrecht geworden – einem Völkerrecht, das ja dann in dieser Hinsicht eher als Weltrecht zu bezeichnen wäre? Ist also das Völkerrecht herkömmlicher Provenienz auf dem Wege, weltrechtlichen Grundsätzen, wie den oben genannten, Raum zu geben?

Fragen dieser Art lassen sich nicht eindeutig mit Ja oder Nein beantworten. Denn die Kontroversen über die politisch wünschbaren und juristisch für angemessen gehaltenen Antworten werden auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte anhalten, denn die diesbezüglichen Rechtsverhältnisse in der realen Welt zeichnen sich durch eine interpretationsbedürftige Komplexität und viele Grauzonen aus. Dass es und wie es in einem solchen Kontext zur Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs gekommen ist, somit zur individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit Einzelner im Völkerrecht, war und ist ein bemerkenswerter, wenngleich nicht durchweg repräsentativer Vorgang. Wobei in diesem Zusammenhang die verfahrensmäßige Ausrichtung am Prinzip der Subsidiarität durchaus fragwürdig ist, von der Ablehnung des Strafgerichtshofs durch maßgebliche Staaten wie den USA ganz zu schweigen. Immerhin räumen die dem Römischen Statut beitretenden Vertragsstaaten dem Gerichtshof eine automatische Gerichtsbarkeit hinsichtlich so genannter Kernverbrechen (core crimes) ein: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen. In diesem Falle ist bei aller Berücksichtigung der genannten Einschränkungen ein Paradigmenwechsel zu beobachten: vom Völkerrecht zum Weltrecht (mit Abstrichen).

Immerhin räumen die dem Römischen Statut beitretenden Vertragsstaaten dem Gerichtshof eine automatische Gerichtsbarkeit hinsichtlich so genannter Kernverbrechen ein. In diesem Falle ist ein Paradigmenwechsel zu beobachten: vom Völkerrecht zum Weltrecht (mit Abstrichen).

Vorgängig und darüber hinausgehend und folglich weitreichender war und ist die Herausbildung von zwingendem Recht (*ius cogens*) sowie der Verpflichtungen *erga omnes*, das heißt von Grundsätzen, die zwar Staaten zum Adressaten haben (Souveränität, Gewaltverbot, Selbstbestimmungsrecht), aber vor allem auch auf den Schutz von Individuen ausgerichtet sind (Verbot von Völkermord, Sklaverei, Rassendiskriminierung, Folter, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ähnliches).

Entwicklungen dieser Art – gleichgültig, ob man sie terminologisch als Prozesse der Herausbildung

2 Friedrich List, Das nationale System der politischen Ökonomie (1841), Baden-Baden 2008. Siehe hierzu Dieter Senghaas: Wege aus der Armut. Was uns Friedrich List und die Entwicklungsgeschichte lehren, Blätter für deutsche und internationale Politik, 12/2008, S. 79–95.

von Weltinnenrecht, Weltrecht oder Menschheitsrecht bezeichnet – und ungeachtet der Tatsachte, ob sie auf höchstmöglicher Ebene (zum Beispiel *ius cogens*) oder in sektoralem Zusammenhang eine rechtsoperative Bedeutung gewinnen, werden durch entgegenkommende, auch durch widerstrebende Tendenzen gekennzeichnet. Dies allein schon macht eine Lagebeurteilung schwierig. Aber besonders erschwert wird sie durch die eingangs geschilderte Makrostruktur der Welt. Denn auch weltrechtliche beziehungsweise quasi-weltrechtliche Entwicklungen setzen, nicht anders als herkömmliches Völkerrecht, sei es in der Variante des Koordinationsrechts, schon gar des Kooperationsrechts, eine solide, letztlich demokratisch verfasste Staatlichkeit, die rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt, voraus. Genau diese anspruchsvolle Voraussetzung fehlt vielerorts und also nicht nur in den zerfallen(d)en Staaten. Überdies stimmt nachdenklich, dass auch demokratische Verfassungsstaaten (wie etwa die USA) sich nicht immer (und oft genug überhaupt nicht) als kongenialer Resonanzboden für die Akzeptanz und gegebenenfalls die Umsetzung von Weltrecht begreifen.

Weltrechtliche Entwicklungen setzen eine solide, letztlich demokratisch verfasste Staatlichkeit voraus. Genau diese anspruchsvolle Voraussetzung fehlt vielerorts.

Diese Sachverhalte sind auch der Grund dafür, dass weit ausgreifende, überdies die Zerklüftungen in der Welt meist ignorierende Weltordnungskonzeptionen, wie die Programmatik einer kosmopolitischen Demokratie, einer ›Weltcivitas‹, einer Republik der Republiken auf Weltebene und ähnliche, heute wie auch in den kommenden Jahrzehnten weithin leider nur von abstrakter Relevanz bleiben werden. Dies begründet keinen prinzipiellen Einwand gegen einen diesbezüglichen, meist durchaus inspirierenden philosophischen Diskurs, sondern mahnt angesichts der auf absehbare Zeit realen Weltlage nur eine nüchterne Skepsis an.

Weit ausgreifende Weltordnungskonzepte, die die Zerklüftungen der Welt ignorieren, werden nur von abstrakter Relevanz bleiben.

Wachsender globaler Problemdruck

Die genannten Diskurse werden jedoch in dem Maße sowohl an programmatischer als auch an praktisch-operativer Relevanz gewinnen, je unabweisbarer die Handlungszwänge werden, die aus den bekannten, gegebenenfalls sich in den kommenden Jahrzehnten akzentuierenden weltweiten Problemlagen ergeben. Zu diesen Problemlagen gehören:

- die globale Umweltproblematik (Klimawandel, Zerstörung der Ozonschicht, Verlust der biologischen Vielfalt, Verlust fruchtbarer Böden, Zerstörung tropischer Regenwälder, globale Wasserkrise, insbesondere das Zusammenwirken reichtums- und armutsbedingter ökologischer Verwerfungen);
- möglicherweise eine Rohstoff- und Energieverknappung mit entsprechenden Preisentwicklungen;
- die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen;
- Regelungsdefizite beziehungsweise die Abwesenheit globaler Regelwerke mit dramatischen weltweiten Folgewirkungen (wie seit dem Jahr 2007 und danach im Bereich internationaler Finanzmärkte und der Realwirtschaft deutlich beobachtbar);
- globale Epidemien mit unvergleichlich hoher Ausbreitungsgeschwindigkeit;
- chronische Entwicklungskrisen samt der Gefahr von Staatszerfall und eventuell der Entstehung von potenziell terroristischen fundamentalistischen Bewegungen lokaler, regionaler oder gar weltweiter Reichweite;
- Migrationsschübe als Folge eines ganz unterschiedlich gelagerten demografischen Wandels in unterschiedlichen Teilen der Welt, insbesondere jedoch in der Folge sozioökonomischer und politischer Verwerfungen in den Armutsregionen der Welt mit hohen Bevölkerungszuwachsraten.

Jede einzelne dieser Problemlagen und erst recht ihre Anhäufung führen auf den unterschiedlichen Ebenen der Welt potenziell zu einer Überlastung der Erkenntnis-, Willensbildungs- und Entscheidungssysteme und nicht unwahrscheinlich daraus resultierend zu Abwehrmechanismen (wie Verdrängung, Verneinung) und folglich zu einem die Problemlagen verschlimmernden pathologischen Lernen.

Umso wichtiger ist, dass die Wissenschaft durch Beiträge zu innovativem Lernen einem solchen Trend entgegenwirkt. Dies kann geschehen durch nüchterne Lagebeurteilungen (wie beispielsweise des ›Intergovernmental Panel on Climate Change‹ – IPCC), durch konstruktive Denk- und Handlungsperspektiven mittel- und langfristiger Reichweite, wie in den wissenschaftlichen und politischen Diskursen über Weltordnungsmodelle und eine entsprechende Weltordnungspolitik, auch über Weltinnenrecht beziehungsweise Weltrecht dokumentiert. Solchen Impulsen wird bei der Herausbildung von ›Weltöffentlichkeit‹ eine wichtige katalytische Rolle zukommen, wodurch angesichts der realen Problemlagen auf der Welt die Chance besteht, die Neigung zu einer Selbstreferenzialität der einzeldisziplinären, schon gar der zu Autismus neigenden tagespolitischen Diskurse zu überwinden. Darin liegt auch eine Chance, den Zerklüftungen in der Welt zunächst zumindest intellektuell-analytisch und hoffentlich auch praktisch-politisch entgegenzuwirken – eine Jahrhundertaufgabe!