

# Neue Wege der Weltordnung

Jenseits von Global Governance und Empire

Von Michael Zürn

Die Analyse der internationalen Beziehungen hatte schon immer das Verhältnis von Normen und Macht zum Gegenstand. Die Geschichte dieser Disziplin kann daher auch als permanenter Widerstreit zwischen Idealisten und Realisten erzählt werden – „between those who regard politics as a function of ethics and those who regard ethics as a function of politics“, wie es in der Zwischenkriegszeit der britische Historiker Edward Hallett Carr in seiner berühmten Einführung in das Studium der Internationalen Beziehungen charakterisierte.

In den vergangenen Jahren haben beide Lager ihre Analysen und Befunde noch radikalisiert. Die einen sprechen nicht mehr nur von Bipolarität und Hegemonie, sondern von Unipolarität und Imperium, die anderen nicht mehr nur von internationalen Regimen und Institutionen, sondern von Global Governance und internationaler Rechtsstaatlichkeit. Beide Lager können mit guten Gründen auf realweltliche Entwicklungen verweisen. Es fehlt aber an konzeptionellen Perspektiven, die dieser doppelten Entwicklung zunehmender Dominanz der USA im internationalen System und der wachsenden Bedeutung globaler Normen gerecht werden können. Denn erst zusammengenommen ergibt sich ein angemessenes Bild. Es scheint, so lautet die Kernthese, ein Drittes zu entstehen: ein rechtlich stratifiziertes Mehrebenensystem.

Die internationale Politik wird im Rahmen einer konstitutionalisierten Weltordnung komplett durch Normen bestimmt. Oder: Die gesamte Welt wird durch die USA imperial dominiert. So werden gerne die beiden Pole beschrieben, zwischen denen sich die internationalen Beziehungen entwickeln können. Eine solche Sichtweise vermengt aber mehrere Dimensionen. Zumindest zwei Dimensionen müssen unterschieden werden. Die erste erschließt sich durch die Frage, ob die Struktur des internationalen Systems durch Normen oder durch Macht geprägt wird. In einem machtgeprägten internationalen System orientieren sich Staaten fast ausschließlich an der eigenen Machterhaltung bzw. Machterweiterung. In einem komplett durch Normen gesteuerten internationalen System haben dagegen einige Grundnormen den verpflichtenden Charakter eines *ius cogens* und können gegen den Willen der Normabweichler durchgesetzt werden.

Die Frage, wie die Macht im internationalen System verteilt wird, verweist auf die zweite Dimension. Die beiden Extrempole sind die komplette Gleichverteilung von Machtressourcen auf einer dezentralen Ebene auf der einen und ein zentrales Gewaltmonopol auf der anderen Seite. Obgleich die USA im internationalen Raum kein Gewaltmonopol besitzen, ist die Überlegenheit der USA derzeit frappierend. Sie geben beispielsweise mehr Geld für das Militär aus als die auf der Rangliste folgenden 18 Staaten zusammen. Das derzeitige internationale System kann zu Recht als unipolar bezeichnet werden.

---

In der Debatte über das internationale System spricht das an Machtfragen orientierte Lager der Realisten von Unipolarität und dem amerikanischen Imperium, das der Idealisten von Global Governance und internationaler Rechtsstaatlichkeit. Eine Perspektive jenseits dieser polarisierten Positionen zeigt: Die Dominanz der USA nimmt zu, gleichzeitig aber wächst die Bedeutung globaler Normen. Die These von einer Entwicklung hin zu einer „institutionalisierten Ungleichheit“ versucht dieser komplexen Entwicklung Rechnung zu tragen.

---

Machtverteilung	Multipolare Machtverteilung	Unipolare Machtverteilung
Steuerungsmedium		
Macht als primäres Steuerungsmedium (Normen sind schwach)	(1) <i>balance of power</i> / Konzert der Mächte	(2) Imperium
Normen als primäres Steuerungsmedium (Normen bändigen die Macht)	(3) Konstitutionalismus jenseits des Nationalstaats	(4) Rechtlich stratifiziertes Mehrebenensystem

Schaubild  
Vier internationale Ordnungen

In der Kombination dieser beiden Unterscheidungen ergeben sich vier denkbare Zustände einer internationalen politischen Ordnung. Das Schaubild nimmt nicht in Anspruch, das gesamte Set an denkbaren Ordnungen abzubilden. Es bezweckt vielmehr die Öffnung einer häufig eindimensional geführten Diskussion und benennt unter Berücksichtigung von zwei Dimensionen vier Grundtypen einer internationalen Ordnung.

Das System einer *balance of power* (1) bringt die Idealwelt der realistischen Theorie der Internationalen Beziehungen zum Ausdruck. Schon der Zustand der Hegemonie kann in dieser Perspektive eigentlich nur ein vorübergehender Ausnahmezustand sein. Denn alle Staaten müssten das Interesse haben, sich gegen den mächtigsten Staat zu verbünden, um ein Gegengewicht zu bilden.

Dementsprechend hat der amerikanische Publizist Charles Krauthammer in den frühen 1990er Jahren zunächst nur vom „unipolaren Moment“ gesprochen. Wenn sich die unipolare Machtverteilung aber als dauerhaft erweist, kann die Souveränität der schwächeren Staaten nicht mehr aufrechterhalten werden. In dem Maße, wie das imperiale Zentrum die peripheren Staaten kontrolliert und in deren Gestaltung der inneren Angelegenheiten eingreift, spricht man dann von einem Imperium (2) – einem hierarchischen System, in dem der imperiale Staat gleichsam die Letztkompetenz besitzt.

Eine Konstitutionalisierung jenseits des Nationalstaats (3), die die Letztkompetenz der Nationalstaaten aushebelt, bleibt normativ nicht leer. Sie bezeichnet eine Herrschaft des Rechts (*rule of law*), das fundamentale Grundrechte befördert. Im Normalfall dominiert hier das Recht auf der höheren Ebene das auf der niederen. Die Bezeichnung für ein solches System variiert: Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit, Konstitutionalisierung der Weltpolitik und Verrechtlichung sind hierbei die gebräuchlichsten Begriffe. In allen Beschreibungen einer entsprechenden Tendenz wird also der Prozesscharakter stark herausgestellt.

Ein rechtlich stratifiziertes Mehrebenensystem (4) ist mit Blick auf die internationale Ordnung bisher nicht beobachtet worden, es ergibt sich aber als logische Möglichkeit der oben vorgenommenen Unterscheidungen und soll hier als Konzept entwickelt werden.

Die bisherige Argumentation stellt sich gegen die weit verbreitete Annahme, dass die These vom amerikanischen Empire und die These von der Konstitutionalisierung internationaler Politik gleichsam die Endpunkte eines Kontinuums der Möglichkeiten für die zukünftige Struktur internationaler Politik darstellen. Das tun sie aber nicht, weil sie nicht in derselben Dimension angesiedelt sind. Vielmehr sind mindestens die vier genannten Zukunftsoptionen zu unterscheiden. Konkret heißt das: Sowohl die Rede vom amerikanischen Empire als auch die Rede von der Konstitutionalisierung internationaler Politik verweisen zwar auf einen realen Trend, beide übersehen aber die andere Seite der Medaille.

1. Ein Imperium ist hierarchisch organisiert. Das Zentrum eines Imperiums übt über die Peripherien territoriale Kontrolle aus, zumeist in ausbeuterischer Absicht. Derzeit scheint es aber keine Anzeichen dafür zu geben, dass die USA dauerhaft territoriale Kontrolle auf anderen Kontinenten ausüben möchten. Die USA haben in den letzten 60 Jahren viele Gelegenheiten zur geographischen Ausdehnung ihres Herrschaftsraums nicht wahrgenommen. Nicht die Ausdehnung, sondern gleichsam die eigene Vermehrung ist das Ziel der amerikanischen Außenpolitik. Das ist einem Imperium aber wesensfremd.
2. Ein Imperium ist rechtlich ungebunden; zwischen Zentrum und Peripherie herrscht das Recht des Stärkeren. Wie lässt sich aber dann erklären, dass nur wenige Staaten der Welt so viel Abneigung gegen, ja geradezu Angst vor internationalen Institutionen haben und sich deren Etablierung widersetzen wie die USA? Tatsächlich gelang es, eine neue Einrichtung wie den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag oder einen Vertrag wie die Ottawa-Konvention über die Ächtung von Antipersonenminen ohne Unterstützung und teilweise gegen den Widerstand der USA durchzusetzen. Ein Imperium dürfte eigentlich keine Angst davor haben. Und mehr noch: Selbst die USA lassen sich durch



Michael Zürn [Foto: David Ausserhofer]

Michael Zürn leitet als Direktor die Abteilung „Transnationale Konflikte und internationale Institutionen“ am WZB. Er ist außerdem Professor an der FU Berlin und Founding Dean der Hertie School of Governance sowie Mitglied des Senats der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Zuvor war er Sprecher des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ (Universität Bremen). Buchveröffentlichungen 2006: „Transformationen des Staates“ (Suhrkamp; hg. zusammen mit Stephan Leibfried) und „Analyzing International Environmental Regimes“ (MIT Press, Cambridge, MA, zusammen mit Helmut Breitmeier und Oran Young).

zuern@wzb.eu

internationale Institutionen in gewisser Weise binden. So hat die zunehmend verrechtlichte Bindungskraft des internationalen Handelsregimes für die USA zugenommen. Man kann derzeit auch sehen, wie die Genfer Konventionen des Humanitären Völkerrechts und die Menschenrechtskonvention über Entscheidungen des Supreme Court und durch Kritik von Verbündeten langsam eine gewisse Wirkung auf die Antiterror-Politik der Bush-Regierung haben.

3. Weiterhin kann die These von einem amerikanischen Imperium kaum mit der Beobachtung in Einklang gebracht werden, dass sich die USA gegenüber einer internationalen Öffentlichkeit mit Konzepten eines globalen Konstitutionalismus rechtfertigen und dabei nicht auf Interessen des amerikanischen Imperiums, sondern auf globale Normen verweisen. Es geht in den Erklärungen um den Schutz grundlegender Menschenrechte, um die Vorrangstellung der demokratischen Ordnung, um die Verhinderung genozidartiger Feldzüge und seit dem 11. September 2001 verstärkt um den Kampf der internationalen Staatengemeinschaft gegen den transnationalen Terrorismus. Freilich verbergen sich hinter universalistischen Rechtfertigungen oft auch partikulare Interessen. Doch Rechtfertigungsstrategien sagen häufig viel mehr über die Geltung von Normen aus als die Verhaltensweisen selbst.

Die angeführten Beobachtungen und Entwicklungen sprechen gegen die These vom amerikanischen Imperium. Aus diesen Beobachtungen darf aber nicht vorschnell auf eine Entwicklung in Richtung konstitutionalisierter Weltpolitik geschlossen werden. Die Beobachtungen und Entwicklungen, die von den Vertretern der Imperiumsthese angeführt werden, sprechen nämlich in der Tat dafür, dass die unipolare Machtverteilung zu einer Unterminierung souveräner Gleichheit führt.

Mit der Unterminierung souveräner Gleichheit ist weit mehr gemeint als nur die ausdifferenzierende Zuweisung von Rechten und Pflichten auf der Grundlage unterschiedlicher Leistungsfähigkeit. Eine solche differenzierte Zuweisung von Rechten und Pflichten kennt jede moderne Gesellschaft – nicht alle bezahlen gleich viele Steuern – und auch seit jeher das internationale System. Die These von der rechtlichen Institutionalisierung von Ungleichheit verweist auf mehr: auf eine gleichsam dauerhaft festgeschriebene statt meritokratisch bestimmte Differenz der Rechte und Pflichten. Sie verweist auf Diskriminierung und auf eine systematisch ungleiche Anwendung des Rechts. Was spricht für eine solche These?

Zum einen gibt es eine ganze Reihe von internationalen Institutionen, in denen Staaten unterschiedliche Rechte formal zugeschrieben werden. Von zentraler Bedeutung ist dabei der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der den fünf permanenten Mitgliedern ein Vetorecht einräumt, das ihnen zunächst aufgrund der speziellen Verantwortung als Siegermächte zugeschrieben wurde. Alle anderen UN-Mitglieder müssen in den Sicherheitsrat gewählt werden und haben kein Vetorecht. Da der Sonderstatus sich inzwischen aber im Wesentlichen durch den legitimen Besitz von Nuklearwaffen begründet und der internationale Nichtverbreitungsvertrag wiederum diese Sonderrolle festschreibt, ergibt sich inzwischen eine schwer zu durchbrechende Klassenschranke. Da zudem die Aufhebung der Sonderstellung der Vetomächte genau an diesem Veto scheitern kann, ergibt sich de facto eine gleichsam unumkehrbare Privilegierung.

Zu dieser Tendenz einer formalen Anerkennung von Ungleichheitsrechten tritt eine selektive Umsetzung der Regeln hinzu. Es haben sich insbesondere seit 1989 einige Normen und damit zumeist menschenrechtlich fundierte Interventionsgründe auf der Ebene der internationalen Gemeinschaft herausgebildet. Bei der Durchsetzung dieser Normen bleibt die UNO aber weiterhin darauf angewiesen, dass einzelne Staaten – wie die USA im Golfkrieg – bereit sind, vom Sicherheitsrat beschlossene friedens erzwingende Operationen mit ihren eigenen, entsprechend ausgerüsteten Streitkräften zu übernehmen. Es folgt daraus: Die Selektivität der neuen multilateralen Kriege ist strukturell angelegt.

Im Ergebnis lassen sich also zwei Richtungen weg von der traditionellen Vorstellung des internationalen Systems als *balance of power* oder Konzert der

---

#### Summary

#### Institutionalized inequality

In the debate on the international system, two irreconcilable camps appear to have emerged: one of unipolarity and the American Empire, the other referring to global governance and international constitutionalization. What is missing are perspectives accounting for this dual development, namely the increasing dominance of the US on the international scale, coupled with the growing significance of global norms. The hypothesis of a progressive development towards "institutionalized inequality" seeks to correct this deficit by providing a conceptual perspective which takes both developments into consideration and draws them together.

---

Mächte feststellen. Zum einen haben sich jenseits des Nationalstaats ein Normensystem und ein Institutionenapparat entwickelt, der die Vorstellung des Territorialstaats als oberste Autorität untergräbt. Zum anderen verletzt diese Ordnung ein Grundprinzip des *rule of law*, weil sich das enorme Machtungleichgewicht zwischen den Nationalstaaten zunehmend in eine rechtliche Stratifikation übersetzt: Nicht jeder souveräne Staat ist wirklich gleichberechtigt. Was wir also derzeit beobachten können, ist weder die Herausbildung eines echten auf dem *rule of law* basierenden Konstitutionalismus jenseits des Nationalstaats noch die Herausbildung eines amerikanischen Imperiums. Es ist eine normhaltige Mehrebenenordnung, in die Ungleichheiten nicht nur de facto eingehen, sondern sich de jure niederschlagen. Der Gleichheitsgrundsatz wird dadurch systematisch verletzt.

Das rechtlich stratifizierte Mehrebenensystem zeichnet sich durch fünf Merkmale aus.

1. Es ist netzwerkartig organisiert. Die verschiedenen Ebenen bedingen sich gegenseitig, es gibt aber keine eindeutig dominante Ebene.
2. Seine Normen entfalten eine Bindungswirkung für alle Mitglieder, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß.
3. Sein normativer Bezugspunkt ist die internationale Gemeinschaft.
4. Es kann dabei aber nicht von einer Herrschaft des Rechts gesprochen werden, da teilweise der Regelungsgehalt, der Prozess der Regelungsentwicklung und die Regelanwendung nicht dem Grundsatz der Rechtsgleichheit folgen.
5. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten zeigt sich eine mehrstufige Hierarchie. Die USA ist in allen drei genannten Dimensionen (Regeln, Regelsetzung und -umsetzung) privilegiert. Die anderen Veto-Staaten des Sicherheitsrats können sich jederzeit einer konsistenten Regelanwendung entziehen und ihre Regelprivilegierung (Vetorecht) auch anderweitig einsetzen. Ähnliches trifft im wirtschaftlichen Bereich auf die ökonomisch stärksten Mächte zu.

Mit dieser Argumentation soll keinesfalls normativ Partei für eine institutionalisierte Ungleichheit ergriffen werden. Es ist hier vielmehr konzeptionell und empirisch argumentiert worden: Möglicherweise befinden wir uns weder auf dem Weg zu einem amerikanischen Imperium noch auf dem Weg zu einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts, sondern auf einem dritten Weg, der Elemente beider Szenarien beinhaltet. Like it or not.

Weiterführende Literatur:

Michael Zürn, *Institutionalisierte Ungleichheit. Jenseits der Alternative „Global Governance“ versus „American Empire“*, WZB-Vorlesung 18, 2007, 36 S.