

Inhalt

HERMANN WEBER

Globale Mächte und Gewalten – Wer sollte die »Eine Welt«
steuern? 9

Einführende Überlegungen

MATTHIAS HERDEGEN

»Global Governance« und die Rolle des Staates 25

FELIX HAMMERMANN

Finanzwirtschaft als Risikotechnologie in globalisierten
Finanzmärkten 33

JOACHIM WIEMEYER

Die gerechte Gestaltung der Globalisierung als
Herausforderung 44

THOMAS KESSELRING

Soziale Bewegungen. Auf dem Weg zur Weltzivilgesellschaft? 70

CAROLINA GALINDO HERNÁNDEZ

Zivilgesellschaft: lokal, regional oder transnational? 94

HEINZ THEISEN

Medien als (De-)Konstrukteure der Wirklichkeit 114
Virtuelle Illusion der Gleichzeitigkeit von Kulturen

BERNHARD UHDE

»Kein Streitgrund zwischen uns und euch« (Koran 42,15).
Bemerkungen zum Friedenspotenzial der Weltreligionen 128

WALID ABD EL GAWAD

Wissenschaft des Islam: Ansätze zur Entfaltung des Friedens-
potenzials eines aufgeklärten und dialogfähigen Islam 149

BIRGIT FELLEISEN UND WOLFGANG HEINRICH	
Frieden und Gerechtigkeit nachhaltig aufbauen	164
<i>Die Verantwortung kirchlicher Entwicklungszusammenarbeit</i>	
MARKO KUHN	
Religiöse Akteure als Friedensstifter in Afrika	184
CAROLINE NJUKI	
Religion and the conflict in Somalia	207
PETER HÜNERMANN	
Weltreligionen als Friedensmächte?	216
Autorenverzeichnis	224

»Global Governance« und die Rolle des Staates

Matthias Herdegen

1. Einleitung

25

Auf den modernen Staat dringt eine Kaskade moderner Herausforderungen ein, die ihrerseits zu vielfältiger zwischenstaatlicher Kooperation auf universeller und regionaler Ebene drängen. Dabei stellt sich die Frage nach der rechten Balance zwischen internationaler Steuerung und staatlichem Eigenleben. Aus der Sicht des Völker- und des Staatsrechts geht es darum, wie viel der Staat vom Bündel seiner Hoheitsrechte zugunsten internationaler Zusammenarbeit freigeben soll und kann. Dies ist letztlich die Frage nach der Souveränität. Das Stichwort »Global Governance« bezeichnet dabei im Unterschied zur staatlichen Souveränität die Mechanismen globaler Steuerung.

Die Frage der internationalen Kooperation betrifft nicht nur die staatliche Seite, sondern bezieht auch NGOs und andere nichtstaatliche Organisationen, die sich als Ausdruck von Privatautonomie, Religionsfreiheit und Weltanschauungsfreiheit gegründet haben, ein.

Aus rechtlicher Sicht drängt die Betrachtung der so genannten »Globalisierung« zu einer grundsätzlichen Bemerkung: Jenseits der Verflechtung der Kapitalmärkte und der internationalen Handelsströme erleben wir eine globale Anerkennung bestimmter rechtsstaatlicher Prinzipien und der Menschenrechte, die ihrerseits ihre Wurzeln auch im christlich-abendländischen Denken haben. Im Wettbewerb der politischen Ordnungsmodelle hat der demokratische und soziale Rechtsstaat mit einem hohen Grad an Privatautonomie und Eigenverantwortung des Einzelnen – bei aller Unvollkommenheit in der konkreten Ausprägung – seine strukturelle Überlegenheit bewiesen.

2. Die modernen Herausforderungen

Zur Vielzahl der aktuellen Herausforderungen, die letztlich nur durch internationale Kooperation bewältigt werden können, gehört in erster Linie die Armutsbekämpfung, welche sich wie ein roter Faden durch alle brisanten Themen der Gegenwart zieht. Eng verknüpft damit sind die Themen der Sicherung der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Strukturen in Entwicklungsländern und die der Förderung von Demokratie – also letztlich das, was unter dem Stichwort »Good Governance« für eine verantwortungsvolle Regierungsführung gefordert wird. Damit verbunden sind Fragen der internationalen Sicherheit im Hinblick auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, der Piraterie und grenzüberschreitender Formen von organisierter Kriminalität. Diese haben seit der Jahrtausendwende eine gesteigerte Bedeutung erfahren. Aber auch die Informationssicherheit und insbesondere die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen verlangen nach internationalen Lösungen.

Eine immer größere Bedeutung in der internationalen Zusammenarbeit haben der Schutz von Umwelt und Klima sowie das Thema der Energieversorgung erlangt. Gerade hier in Bonn als Sitz der UN-Klimarahmenkonvention konnten wir im April 2010 bei den Klimaverhandlungen erleben, wie zäh sich das Ringen um neue Impulse in der internationalen Klimapolitik gestaltet.

Schließlich hat uns nicht zuletzt die Finanzkrise Griechenlands gezeigt, dass der Stabilität der Finanz- und Wirtschaftsordnung in der globalisierten Welt eine besondere Bedeutung zukommt. Hier stehen sich der Wunsch nach internationaler Solidarität und das Beharren auf nationale Eigenverantwortung gegenüber.

3. Wie viel Staat brauchen wir?

Alle genannten Herausforderungen und die damit verbundenen Aufgaben setzen einen funktionsfähigen Staat voraus. Nach dem totalitären Staat ist der »failed state« – also der Fall des völligen Wegbrechens von Staatsgewalt wie in Somalia – vielleicht die schlimmste Bedrohung für die Menschen, die auf einem Staatsgebiet leben. Hier entfalten sich alle Plagen bis hin zur

physischen Bedrohung durch lokale Kriegsherren; Armut, Terror und organisierte Kriminalität finden fruchtbaren Nährboden.

Der Staat ist letztlich die Projektionsfläche für die Selbstbestimmung der Völker, die Volkssouveränität und die demokratische Legitimation. Alle Formen internationaler Organisation verfügen nur über eine von ihren Mitgliedstaaten und deren Bürgern abgeleitete Legitimität. Das ändert sich erst dann, wenn eine internationale Organisation für ihre Organe eine unmittelbare Legitimation aufzubauen beginnt, wie die Europäische Union. Nichtregierungsorganisationen und andere organisierte Segmente der sogenannten Zivilgesellschaft können ebenfalls keine besondere demokratische Legitimität beanspruchen. Für sie sichert nur die staatliche Ordnung mit ihren Freiheitsrechten den notwendigen Handlungs- und Kommunikationsraum. Dies alles setzt der Bereitschaft der Staaten und Völker, sich einer globalen Regierung anzuvertrauen, Grenzen. Es zeigt gleichzeitig die Bedeutung, die der Staat auch in einer globalisierten Welt inne hat.

27

»GLOBAL GOVERNANCE«UND DIE ROLLE DES STAATES

4. Mechanismen globaler Steuerung

Das Abschmelzen des Ost-West-Konflikts hat nicht nur zu tektonischen Verschiebungen in der Staatenwelt geführt. Dieser Prozess hat auch den Blick für das So-Sein der einzelnen Staaten und für ihr Innenleben geschärft. Zugleich stehen wir vor einer grundlegenden Neuordnung in der Hierarchie der Werte, welche die Staatenwelt als Rechtsgemeinschaft prägen. Die Umwälzungen der letzten Jahre haben bestehende Ungleichheiten verschärft.

Stärker als je zuvor besteht eine ökonomische und militärische Asymmetrie zu Gunsten der Staaten, die dem Leitbild des eigenverantwortlich agierenden Individuums und demokratischer Willensbildung verpflichtet sind. Der Schutz elementarer Menschenrechte und elementarer Lebensinteressen tritt gleichberechtigt neben das Integritätsinteresse der einzelnen Staaten. Auch bestehen die sozialen Asymmetrien zwischen Industrieländern, Schwellenländern, Entwicklungsländern und völlig unterentwickelten Ländern in aller Schärfe fort.

Dieser Heterogenität der Staatenwelt steht ein sich immer weiter ausbildendes und differenziertes Netz von regionalen und universellen Orga-

nisationen gegenüber, welche ihrerseits eigene Regeln für bestimmte Bereiche der internationalen Kooperation schaffen. Je stärker die Kompetenzen dieser internationalen Einrichtungen ausgeprägt sind, desto wichtiger werden der Gleichklang in den Grundwerten und die Rücksicht auf die realen Kräfteverhältnisse.

So kann der UN-Sicherheitsrat eine gewisse Wirksamkeit entfalten, weil er dem Kräfteverhältnis in der internationalen Gemeinschaft im Ansatz Rechnung trägt. Er kann das auch nur deswegen tun, weil wir – unter anderem seit dem Ende des Ost-West-Konflikts – einen stärkeren Konsens über Grundwerte in der Staatenwelt haben. Das gilt vor allem für elementare Menschenrechte. Wir wissen auch, dass Frieden und Sicherheit auch mit innerer Befriedetheit, dem Schutz der Menschenrechte und physischer Sicherheit in enger Verbindung stehen. Dieser sogenannte positive Friedensbegriff stellt eine erhebliche Ausdehnung des bis zum Ende der achtziger Jahre vorherrschenden negativen Friedensbegriffes dar, welcher sich auf die Abwesenheit von zwischenstaatlichen Konflikten mit militärischer Gewaltanwendung beschränkt.

Auch aufgrund seiner Machtfülle bei der Herstellung und Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit (Kapitel VII UN-Charta) ist die Frage gestellt worden, ob der UN-Sicherheitsrat der wahre Souverän in der heutigen Staatengemeinschaft ist. Die unterschiedlichen Interessen unter den ständigen Mitgliedern bedeuten aber auch in Zukunft eine nur beschränkte Wirksamkeit dieses Organs. Daneben ist auch der Sicherheitsrat an die Regeln des zwingenden Völkerrechts gebunden. Zudem lassen das Veto-System und die prononciert souveränitätsschonende Attitüde einzelner (ständiger) Mitglieder des Sicherheitsrats auch in Zukunft größte Zurückhaltung dieses Organs bei massiven Eingriffen in die Souveränität der UN-Mitgliedstaaten erwarten.

Echte globale Steuerung ist am ehesten denkbar bei der Gewährleistung von Sicherheit und universal anerkannten Menschenrechten. Während sich die lebhaft umstrittene »humanitäre Intervention« einzelner Staaten noch auf höchst schwankendem Boden bewegt, hat sich das Konzept einer Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft für die Verhinderung schwerster Menschenrechtsverletzungen universell Bahn gebrochen. Der UN-Gipfel der Staats- und Regierungschefs vom September 2005 bekennt sich ausdrücklich zu einer kollektiven »*responsibility to protect*« im Hinblick auf die Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säu-

berungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Diese Schutzverantwortung richtet sich auf kollektive Maßnahmen durch den UN-Sicherheitsrat (auch und insbesondere nach dem VII. Kapitel der UN-Charta). Hier wird deutlich, dass Souveränität durch die zentralen Anliegen der Sicherheit und des Schutzes elementarer Menschenrechte konditioniert ist; der moderne Menschenrechtsschutz hebt die alte Vorstellung von Souveränität als nach innen unbeschränkter Herrschaft auf.

Dies zeigt sich auch im Völkerstrafrecht. Wenn physische Verfolgung, insbesondere wegen einer bestimmten Anschauung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, Regierungsprogramm wird, bietet das Römische Statut über den Internationalen Strafgerichtshof eine normative Grundlage für Strafverfolgung gegen Funktionsträger bis hin zum amtierenden Staatsoberhaupt. Ein aktuelles Beispiel ist der Haftbefehl gegen den Präsidenten Sudans wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Hierin liegt ein massiver Bruch mit überkommenen Souveränitätsvorstellungen. Zugleich stärkt dieses Instrumentarium des modernen Völkerstrafrechts aber auch die Rückbindung staatlicher Souveränität an eine materielle Wertordnung.

29

5. Souveränität als Verantwortung

Papst Benedikt XVI. hat in seiner Rede vor der UN-Vollversammlung am 18. April 2008 deutlich gemacht, dass der Schutz der Menschenrechte ein internationales Ordnungsprinzip bildet, das staatlicher Souveränität vorgegeben ist und ihr gewissermaßen immanente Schranken setzt.

»Die Anerkennung der Einheit der Menschheitsfamilie und die Achtung vor der jeder Frau und jedem Mann innewohnenden Würde erhalten heute einen neuen Auftrieb im Prinzip der Schutzverantwortung. Dieses Prinzip ist erst kürzlich definiert worden, aber es war implizit schon in der Anfangszeit der Vereinten Nationen vorhanden und kennzeichnet jetzt immer mehr ihre Tätigkeit. (...) Das Handeln der internationalen Gemeinschaft und ihrer Institutionen darf, soweit sie jene Prinzipien respektiert, die der internationalen Ordnung zugrunde liegen, nie als eine ungerechtfertigte Nötigung oder eine Begrenzung der Souveränität verstanden werden.«

Der neue Ansatz einer kollektiven Schutzverantwortung konditioniert nicht nur die Souveränität durch die Achtung der Menschenrechte auf ei-

genem Staatsgebiet. Dieses Konzept verbindet die Souveränität der Staaten mit einer treuhänderischen Mitverantwortung für die Sicherung elementarer Menschenrechte in anderen Staaten. Dies bedeutet vor allem eine treuhänderische Bindung der ständigen und anderen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates. Von diesem Selbstverständnis sind allerdings manche Mitglieder des Sicherheitsrats noch weit entfernt. Aber auch die anderen Mitglieder der Vereinen Nationen werden für die effektive Umsetzung von Sicherheitsratsresolutionen – auch durch die Bereitstellung militärischer Kontingente – in die Pflicht genommen. Hier keimt der Gedanke einer zwischenstaatlichen Solidarität im Dienste des Menschenrechtsschutzes auf. In diesem Sinne gibt der Bezug der Souveränität zur Achtung der Menschenrechte dem staatlichen Souveränitätsanspruch eine neue, bedingte Legitimität. Der volle Anspruch auf Souveränität im Sinne ungestörter Herrschaftsausübung bleibt den Staaten vorbehalten, die ihrer Verantwortung zur Achtung des Menschen als Person durch Wahrung fundamentaler Menschenrechte zumindest in der grundsätzlichen Ausrichtung staatlicher Politik gerecht werden. Dieses Zusammenspiel von staatlicher Freiheit und völkerrechtlicher Bindung gibt dem Souveränitätsbegriff eine beachtliche Elastizität.

6. Verhältnis zum Internationalen Wirtschaftsrecht

Bei der Diskussion um die Internationale Wirtschaftsordnung geht es nicht primär um Steuerung, sondern um Schaffung eines globalen Ordnungsrahmens. Die internationale Kooperation ist hier besonders ausgeprägt: WTO-Recht, Investitionsschutz und Währungsrecht sind stark auf Kooperation und die Rücksichtnahme auf Entwicklungsländer ausgerichtet. Neben das Anliegen der ökonomischen Effizienz tritt der Gedanke der Solidarität gegenüber den wirtschaftlich schwächeren Staaten. Die Entwicklung der vergangenen Jahre ist durch eine zunehmende normative Verdichtung der vertraglichen Ordnungsrahmen für die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen auf bilateraler, regionaler und globaler Ebene gekenn-

zeichnet. Gerade hier entfaltet sich das Ringen um die Völkerrechtsordnung als in sich stimmiges Ganzes.

Grundlegende Prinzipien des Internationalen Wirtschaftsrechts sind die Meistbegünstigung, die Inländergleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot. Zum Zusammenhang dieser Prinzipien gehören aber auch die Menschenrechte, die Verhältnismäßigkeit, Transparenz, Korruptionsbekämpfung, Rücksicht auf den Umweltschutz und die »gerechte und billige Behandlung«, welche insbesondere im Investitionsschutz in den letzten Jahren eine erhebliche Bedeutung erfahren hat. All diese Prinzipien verkürzen den Gestaltungsspielraum des einzelnen Staates und setzen ihm im Hinblick auf nationale Regelungen Grenzen. Zugleich aber stärken die Regelungen des Internationalen Wirtschaftsrechts die Reaktionsfähigkeit des einzelnen Staates und der Staatengemeinschaft auf grenzüberschreitende Herausforderungen. Sie sichern dem Staat auch eine strukturelle Überlegenheit gegenüber transnational agierenden Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen. Insofern können die völkerrechtlichen Bindungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen nicht einfach als Erosion der staatlichen Souveränität begriffen werden.

31

»GLOBAL GOVERNANCE«UND DIE ROLLE DES STAATES

7. Solidarität und Eigenverantwortung

Gerade im Zuge der aktuellen Finanzkrise wird die Frage nach der zwischenstaatlichen Solidarität diskutiert. Grundsätzlich muss jedoch festgehalten werden, dass nach wie vor eine vorrangige Eigenverantwortung des Staates besteht. Diese Eigenverantwortung wird jedoch in Systemen der internationalen Kooperation um den Solidaritätsgedanken ergänzt. Die Europäische Union ist durch den Gedanken der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten geprägt. Diese wird im EUV ausdrücklich als Ziel der Union festgeschrieben. Auf der anderen Seite zeigt der Fall Griechenlands, dass die Euro-Staaten aufgrund der engen Vernetzung der Finanzmärkte letztlich auch Solidarität zeigen müssen, um Auswirkungen auf das gesamte regionale System, und damit auch ihre eigenen nationalen Volkswirtschaften, zu verhindern. Dort wird die stabilisierende Wirkung regionaler Kooperationen deutlich.

Die Finanzkrise hat aber auch gezeigt, dass echte internationale Aufsichtsstrukturen, etwa für Finanzmärkte, notwendig sind, um die Staaten gegenüber den Spekulationen privater Investoren zu stärken. So steht die Schaffung einer neuen Finanzarchitektur auf der Basis des G20-Gipfel-Prozesses auf der Reform-Agenda des Baseler Bankenausschusses.

Die bestehenden Mechanismen auf globaler Ebene müssen stärker formalisiert und auch die Legitimationsbasis vergrößert werden. Es ist richtig, dass wir von den G7 zu den G8 und nun zu den G20 als Kooperationsform fortgeschritten sind. Diese Entwicklung vergrößert nicht nur die Basis für effektives und als legitim verstandenes Handeln, sondern trägt auch den Gewichtsverschiebungen in der Welt Rechnung.

8. Schlussbemerkungen

In der Bewältigung der aktuellen Finanzkrise erweist sich gerade der Staat in seiner internationalen Vernetzung als »rocher de bronze«. Daraus allerdings bereits das Heraufziehen einer neuen »Global Governance« im Sinne einer Weltregierung zu schließen, erscheint doch als Utopie. Vielmehr scheint der Schlüssel zur Bewältigung der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen in einer verstärkten sektoralen internationalen Kooperation zu liegen, bei der immer die einzelnen Staaten als Akteure durchscheinen. Hier bleibt uns der Systemwettbewerb, aber auch die kulturelle Diversität unserer heutigen Staatenwelt erhalten. Nur im Hinblick auf die Sicherung elementarer Belange wandelt sich die Staatenwelt sehr behutsam von einer Kooperations- zu einer Subordinationsordnung. Beispiele dafür sind die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu Irak, Somalia, Iran und Nord-Korea, aber auch der bereits genannte Haftbefehl gegen den sudanesischen Präsidenten al-Bashir durch den Internationalen Strafgerichtshof.

Die Bereitschaft zu Souveränitätsverschränkungen und -beschränkungen im Dienste elementarer Grundwerte rechtfertigt sich daraus, dass die Souveränität nicht Endzweck an sich sein kann. Dahinter stehen vor allem die Achtung der Menschenrechte und der allgemeinen Grundwerte, auf welchen die Staatenwelt ruht.