

# **Contested World Orders (Der Kampf um die Weltordnung)**

## **1. Zusammenfassung**

Das geplante Forschungsnetzwerk „Contested World Orders“ der Leibnizinstitute „German Institute of Global and Area Studies“ (GIGA), „Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung“ (HSFK) und „Wissenschaftszentrum Berlin“ (WZB) zielt auf die Etablierung eines institutsübergreifenden Arbeitszusammenhangs. Das Vorhaben wird im Rahmen des wettbewerblichen Verfahrens SAW von der Leibniz-Gemeinschaft gefördert. Die Forschungsagenda füllt den in der Sektion B formulierten „Leuchtturm“ Frieden.

Im Zentrum des Arbeitszusammenhangs steht die Analyse grundlegender Entwicklungen der Weltordnung, die durch den parallelen, potentiell konflikthaften Aufstieg sogenannter rising powers einerseits und zivilgesellschaftlicher Akteure andererseits gekennzeichnet ist. Eine solche „umkämpfte Weltordnung“ hat weitreichende Implikationen für die normative Fundierung und die Friedensfähigkeit der internationalen Politik. Beleuchtet werden diese Entwicklungen durch die gemeinsame konzeptionelle Klammer der politischen Autorität jenseits des Nationalstaats. Eine bemerkenswerte Gemeinsamkeit beider aufstrebender Akteursgruppen besteht nämlich darin, dass diese ihre Ansprüche, Kritik und Veränderungsanforderungen an zunehmend mächtigen internationalen Institutionen bzw. an den Autoritätsstrukturen der Weltordnung allgemein festmachen. Der gemeinsame Analyse-rahmen der politischen Autorität und die sich daraus ergebenden Leitfragen dieses Antrags führen die Konzepte „rising powers“, „Opposition, Dissidenz und Gerechtigkeit“ sowie „Politisierung“ zusammen, welche die Arbeiten in den drei Leibniz-Instituten zu diesem Thema jeweils anleiten.

Damit speist jedes der beteiligten Institute nicht allein seine individuelle Expertise in das Vorhaben ein, das Projekt ermöglicht durch eine gemeinsame Konzeptualisierung des Forschungsgegenstandes wichtige Synergieeffekte und die Etablierung einer längerfristigen gemeinsamen Forschungsagenda, die von keinem der Institute alleine getragen werden könnte. Der Mehrwert einer solchen Kooperation liegt insbesondere in a) einer Beförderung, gegenseitigen Befruchtung und Bündelung entsprechenden Forschungsprogrammen in den beteiligten Instituten, durch welche b) die internationale Sichtbarkeit eines solchen Schwerpunktes in der Gemeinschaft erhöht werden kann und sich c) die Kooperation zwischen den genannten Instituten in diesem Themengebiet auf Dauer stellen lässt. Dabei soll die Kooperation derart gestaltet werden, dass eine gemeinsame Schnittmenge definiert wird, die von der vernetzten Forschung arbeitsteilig bedient wird und zugleich Andock- und Integrationsmöglichkeiten für weitere Leibniz-Institute mit einschlägiger Expertise bietet.

## **2. Einleitung: Die unterschiedlichen Rufe nach einer neuen Weltordnung**

Die Weltordnung – also die ideellen und materiellen Grundlagen internationaler Politik – hat sich seit 1989 deutlich verändert. Wir befinden uns in einer Übergangsphase mit ungewissen Implikationen für den internationalen Frieden, die Rolle der Menschenrechte, die Zukunftschancen für demokratische politische Ordnungen, die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung und die Zukunft des Rechts. Soweit besteht in der Wissenschaft Einigkeit. Wenn es aber um die genaue Konzeptualisierung der Veränderung, deren Ausmaß und Ursachen geht, gehen die Positionen auseinander.

Zwei grundlegende Änderungstrends und ihnen entsprechende Forderungen nach einer neuen Weltordnung können unterschieden werden. Zum einen lassen sich solche Rufe aus den schnell wachsenden Schwellenländern, den sog. rising powers (bzw. regionale Führungsmächte) wie China, Indien, Brasilien, Südafrika und auch Russland vernehmen

bzw. wird der unaufhaltsame Aufstieg ökonomisch schnell wachsender und gleichzeitig bevölkerungsstarker Länder als Kern der Veränderung gesehen.<sup>1</sup> Es wird dann vom Ende der amerikanischen Hegemonie, der Rückkehr zu einer neuen Multipolarität, vom Ende des atlantischen und Anbruch des pazifischen Zeitalters und vielem mehr gesprochen. Neben dieser, auf Gewichtsverschiebungen innerhalb der Staatenwelt blickenden Betrachtungsweise, sind zum anderen die Rufe nach einer neuen Weltordnung aus den Reihen nicht-staatlicher, aber grenzüberschreitend agierender, sogenannter zivilgesellschaftlicher Gruppierungen (NGOs) nicht zu überhören. Allein die Anzahl solcher beim VN Wirtschafts- und Sozialrat akkreditierten NGOs hat sich zwischen 1989 und 2009 fast vervierfacht.<sup>2</sup> Viele dieser Organisationen, insbesondere aus dem „globalen Norden“, stehen für die Forderung nach starken internationalen Institutionen, aber auch für Demokratisierung, Transparenz und Kritik an internationalen Regelungen und damit für Veränderungsprozesse und Gewichtsverschiebungen im Verhältnis zwischen der Staatenwelt und der transnationalen Gesellschaftswelt.

Beide Prozesse sind in der wissenschaftlichen Literatur hinreichend thematisiert und analysiert worden. Es fällt jedoch auf, dass es kaum Analysen gibt, die diese beiden, parallel verlaufenden Veränderungsprozesse analytisch gleichrangig und gleichzeitig zu erfassen und miteinander in Beziehung zu setzen versuchen. Wer die Staaten nach wie vor für die allein bedeutsamen Akteure internationaler Politik hält, der sieht die Rolle der vielfältigen nicht-staatlichen Akteure als nachrangig und fokussiert auf die neue Kräfteverteilung im internationalen Staatensystem. Wer das Aufkommen der Gesellschaftswelt als Ausdruck eines epochalen Wandels deutet, der betrachtet den Aufstieg neuer Mächte als eine Fußnote in einer zukünftigen Geschichte des internationalen Systems. Folglich gibt es einen wissenschaftlichen Diskurs über die neue Machtverteilung im internationalen Staatensystem und einen weiteren über die Transnationalisierungsprozesse. Beide werden aber ohne Berücksichtigung des anderen geführt.

Das könnte sich aus mehreren Gründen als unzureichend erweisen:

- Eine perspektivische Engführung versäumt es, die beiden Veränderungsprozesse miteinander in Beziehung zu setzen und übersieht mögliche Interdependenzen zwischen beiden Entwicklungen. So wäre es denkbar, dass die relative Stärkung der rising powers in der Staatenwelt gar nicht wie erwartet zu Lasten des westlichen Einflusses geht, weil gleichzeitig westlich orientierte NGOs den Einfluss der Gesellschaftswelt zu Lasten der Staatenwelt erhöhen. Andererseits ist es aber auch denkbar, dass der Machtzuwachs der aufstrebenden Staaten, die häufig ein traditionelles Souveränitätsverständnis pflegen und nur eine schwache Zivilgesellschaft aufweisen, zu einer Schwächung des Einflusses nicht-staatlicher Akteure in der internationalen Politik führt.
- Die Forderungen und Positionen der beiden genannten Akteursgruppen weisen auch eine bemerkenswerte Parallelität auf. Der primäre Gegenstand ihrer Kritik ist die konkrete Funktionsweise und der pro-westliche *bias* vorhandener internationaler Institutionen. Insofern gibt es Gemeinsamkeiten, die zumindest taktische Koalitionsbildungen erlauben.
- Gleichzeitig stehen sich die Grundnormen, die hinter den jeweiligen Forderungen zu stehen scheinen, diametral gegenüber: Auf der Seite der neuen Mächte scheint das Souveränitätsprinzip die Grundnorm der avisierten Weltordnung zu sein; auf der Seite der nicht-staatlichen Akteure fungieren die Menschenrechte, verstanden als individuelle Grundrechte, als Grundnorm. Eine derart grundlegende Normendifferenz birgt erhebliche Konfliktpotentiale, die zu einer Gefährdung des internationalen Friedens im Sinne der Existenz legitimer Ordnungsstrukturen führen kann.

Eine Zusammenführung der beiden Forschungsperspektiven ist also zwingend notwendig. Erst dann lassen sich einige der zentralen Fragen zur Entwicklung der internationalen Ordnung beantworten. Die Klärung dieser Fragen ist wiederum Voraussetzung für Einsichten zu der grundlegenden Problemstellung, ob die Neuverteilung von Einflusschancen und Umgestaltung der Weltordnung friedlich oder konfrontativ verlaufen wird. Gemäß einer wichtigen Theorie der Internationalen Beziehungen machen nämlich grundlegende Machtverschiebungen ein internationales System hochgradig kriegsanfällig (*power transition theory*). Demnach sind immer dann "große Kriege" zustande gekommen, wenn sich eine Führungsmacht der Herausforderung durch eine oder mehrere aufstrebende Mächte gegenüber sieht, deren Einfluss nachhaltig schneller wächst als der eigene. Ebenso deutlich erscheint die Herausforderung, wenn neuartige Akteure auf die Bühne treten und Anerkennung beanspruchen. In unserem Vorhaben wollen wir die gegenwärtige Transitionsphase durch die Analyse der zentralen aktuellen Politikprozesse begleiten und so einen Beitrag zur übergeordneten Friedensthematik leisten. Praxeologisch gesprochen geht es darum, die internationale Ordnung so zu gestalten, dass sie die neuen, auch normativ fundierten Ansprüche, die zum Teil mit der gegebenen Ordnung, zum Teil auch untereinander inkompatibel sind, hinreichend berücksichtigt. Dabei handelt es sich um eine große Herausforderung, zugleich aber auch um die Voraussetzung für einen friedlichen Wandel. Die Forschungsagenda füllt mithin den in der Sektion B formulierten „Leuchtturm“ Frieden.

Das geplante Forschungsnetzwerk der Leibnizinstitute „German Institute of Global and Area Studies“ (GIGA), „Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung“ (HSFK) und „Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung“ (WZB) will einen Beitrag zur Beantwortung dieser Fragen leisten. Die drei Institute haben sich bisher in vielerlei Hinsicht komplementär mit den beschriebenen Veränderungsprozessen beschäftigt und dabei je spezifische, sich ergänzende Akzentuierungen vorgenommen (siehe unter eigene Vorarbeiten). Diese Arbeiten werden weiter betrieben und durch die angestrebte Vernetzung befruchtet. Gleichzeitig sollen durch die Vernetzung eigenständige Zusatzleistungen erbracht werden, wozu eine gemeinsame konzeptionelle Grundlegung erforderlich ist.<sup>3</sup> Keines der beteiligten Institute könnte dies alleine leisten.

### **3. Konzeptionelle Grundlagen: Internationale Autorität und ihre Legitimation**

Die beschriebene Problematik einer zwischen NGOs und rising powers umkämpften Weltordnung lässt sich auf einen gemeinsamen Nenner bringen: es geht um die Frage nach Autorität und ihrer Anerkennung (Legitimität). Eine bemerkenswerte Gemeinsamkeit sowohl der Forderungen der aufstrebenden Mächte als auch derjenigen aus der transnationalen Zivilgesellschaft besteht nämlich im Adressaten. Das Objekt der Kritik, der Ansprüche und Veränderungsforderungen sind zumeist internationale Institutionen bzw. allgemeiner die Weltordnung. Die Kritik aus aufstrebenden Mächten wie China, Indien, Brasilien – ebenso wie der früheren Supermacht Russland und auch von aufstrebenden Staaten in der zweiten Reihe („next-20“) – macht sich zumeist nicht mehr an Kolonialstaaten und kapitalistischen Ländern mit globalen Ausbeutungspraktiken fest. Vielmehr sind die westliche Ordnung und der hegemoniale Charakter des Rechts sowie die Selektivität internationaler Institutionen ins Visier der Kritik gerückt. Ähnliches lässt sich mit Blick auf transnationale Organisationen (NGOs) sagen. Das Objekt von deren Kritik sind nicht mehr – oder nicht mehr zentral – die (kolonialistischen oder ausbeuterischen) Außenpolitiken von Nationalstaaten, sondern Politikinhalt von und Entscheidungsverfahren in internationalen Institutionen.

Entscheidend für diese Entwicklung ist, dass internationale Institutionen Verfahren ausgebildet haben und weiter ausbilden, die sich von dem zwischenstaatlichen Konsensprinzip lösen. Dadurch können für nationale Regierungen Verpflichtungen entstehen, Maßnahmen auch dann zu ergreifen, wenn sie selbst nicht zustimmen. So spielen internationale Institutionen heute in zahlreichen Politikfeldern eine aktive und nicht selten

zentrale Rolle. Sie treffen Entscheidungen im Mehrheitsmodus in so wichtigen Organisationen wie der Weltbank, dem IWF und der EU, wodurch die Vetoposition einzelner Staaten untergraben wird. Internationale Institutionen legen internationale Regelungen im Rahmen quasi-gerichtlicher Verfahren wie etwa beim Schiedsgerichtshof der Welthandelsorganisation bindend aus. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat sich – gegen erhebliche Bedenken der breiten VN-Mitgliedschaft – im letzten Jahrzehnt zweimal, in den Resolutionen 1373 und 1540 – zum universalen Gesetzgeber aufgeschwungen und unter Kapitel VII alle Mitgliedsländer zur nationalen Umsetzung verpflichtet. Selbst die Bereitschaft und Fähigkeit, internationale Regelverstöße zu sanktionieren, hat in den letzten Jahren zugenommen. Implementationsverfahren, *liability regimes* und rechtlich gestützte Sanktionsmechanismen bringen diese Entwicklung genauso zum Ausdruck wie die Bereitschaft, auf drastische und umfassende Menschenrechtsverletzungen entweder militärisch oder mit ökonomischen Sanktionen zu reagieren. Hinzu kommt, dass die autoritative Deutung von Wissen in internationale Organisationen wie der OECD (etwa bei Fragen des Arbeitsmarktes) oder dem Intergovernmental Panel for Climate Change (etwa bei Fragen der Klimaerwärmung) verlegt wird. Es verschiebt sich also ein Teil der Autorität von einzelnen Staaten hin zu internationalen Institutionen. Zugleich hat die z.T. heftige Debatte über die Bedeutung der „Responsibility to Protect“ deutlich gemacht, dass ein erheblicher Teil der Staatenwelt an einem konservativen Verständnis von Souveränität festhält. Wichtige Staaten – wie etwa China und die USA – verhalten sich nicht durchgehend den globalen Normen entsprechend und reservieren sich das Recht, im Einzelfall abzuweichen.

Eine integrierte Analyse der Forderungen nach einer neuen Weltordnung lässt sich deshalb mit Hilfe eines Konzeptes von internationaler politischer Autorität durchführen. In unserem Vorhaben soll dieses Konzept weiter entwickelt und bereit gestellt werden. Ausgehend von begrifflichen Grundlegungen wie sie in der Politischen Theorie<sup>4</sup> aber auch neuerdings in der Theorie der Internationalen Beziehungen<sup>5</sup> entwickelt worden sind, lässt sich eine allgemeine Grundbedeutung von Autorität herauschälen. Demnach wird ein Akteur oder eine Institution als Autorität anerkannt, wenn die adressierten Akteure ihr Urteil und ihre Verhaltenswahl der Autorität unterordnen, ohne dass sie notwendigerweise dazu gezwungen (politische Autorität) oder davon überzeugt worden sind (epistemische Autorität).<sup>6</sup>

Beide Formen von Autorität werden von internationalen Organisationen ausgeübt. Die Berichte des Intergovernmental Panel for Climate Change oder die PISA-Studien der OECD sind jeweils Fälle von epistemischer Autorität auf der internationalen Ebene. Internationale Schiedsgerichte wie der Dispute Settlement Body der WTO und Mehrheitsentscheidungen in internationalen Institutionen wie der Weltbank oder dem VN Sicherheitsrat sind hingegen Beispiele für die Ausübung von politischer Autorität jenseits des Nationalstaats.

Internationale Institutionen besitzen also dann Autorität, wenn seitens der Staaten formal oder *de-facto* anerkannt ist, dass Urteile und Entscheidungen auf der internationalen Ebene getroffen werden können, die die eigene Jurisdiktion betreffen und auch dann als bindend und zutreffend anzusehen sind, wenn sie sich von den eigenen Meinungen, Politiken und Präferenzen unterscheiden. Eine so verstandene Autorität ist eine Form der Herrschaft und bedarf der Legitimation. Freilich lässt sich erwarten, dass unterschiedliche Formen der Ausübung politischer Autorität unterschiedliche Legitimationsmechanismen notwendig machen.

Auf dieser Grundlage lassen sich folgende Fragenbündel bzw. Leitfragen für das Vernetzungsvorhaben skizzieren.

- Inwiefern beobachten wir die Herausbildung internationaler Autorität und welche Formen der internationalen Autorität lassen sich identifizieren?
- Lassen sich Varianzen über verschiedene Politikfelder und über Zeit feststellen?
- In welchem Verhältnis stehen diese internationalen Autoritäten zueinander und welche Herrschaftsordnung ergibt sich durch ihr Zusammenspiel?
- Wird internationale Autorität kritisch adressiert, beobachten wir Opposition gegen und Politisierung von Autorität?
- Bestehen systematische Verbindungen zwischen dem Typ der internationalen Autorität und der Kritik und den Veränderungsforderungen, die von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren an diese Institutionen gerichtet werden?
- Bestehen systematische Differenzen je nachdem, ob die Kritik und die Forderungen nach Veränderung aus der transnationalen Zivilgesellschaft oder aus den aufstrebenden Mächten kommen?
- Welche Interaktionseffekte gibt es zwischen den Forderungen der neuen Mächte und denen der transnationalen Zivilgesellschaft?
- Lassen sich themenübergreifende transnationale Konfliktlinien ausmachen, bei denen sich auf beiden Seiten sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure befinden?
- Welche grundsätzlichen weltpolitischen Ordnungsvorstellungen stehen hinter diesen Forderungen? Und welche Strategien ihrer Durchsetzung lassen sich beobachten?
- Welche nicht-staatlichen und staatlichen Akteure verfolgen eher eine Strategie der Reform und/oder Kooptation und in welchen Fällen haben die Veränderungsforderungen grundsätzlichen bzw. revisionistischen Charakter?
- Sind diese Forderungen kompatibel oder kompromissfähig? Oder enthalten ihre Differenzen ein Gewaltisiko? Wie lässt sich dieses gegebenenfalls einhegen?
- Welche Auswirkungen hat die sich abzeichnende neue Konfiguration der internationalen Ordnung auf das Gewaltgeschehen und die globalen Herausforderungen wie etwa den Klimawandel?

## Endnoten

<sup>1</sup> Goldman Sachs Global Economics Group (2007): *BRICs and Beyond*. London: Goldman Sachs.

<sup>2</sup> <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/> (11.4.2011)

<sup>3</sup> Dabei geht die Vernetzung über die als Antragsteller/innen genannten Personen hinaus. Weitere Kooperationspartner in den Leibniz-Instituten sind: Matthias Kumm (WZB), Autumn Lockwood Payton (WZB), Wolfgang Merkel (WZB), Thomas Rixen (WZB), Nicole Deitelhoff (Universität Frankfurt am Main), Christopher Daase (Universität Frankfurt am Main), Daniel Flemes (GIGA), Wolfgang Hein (GIGA), Anja Jetschke (GIGA), Robert Kappel (GIGA).

- <sup>4</sup> Siehe Blau, P.M. (1963): Critical Remarks on Weber's Theory of Authority, *American Political Science Review* 57(2): 305-316; Weber, M. (1968): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck; Habermas, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp; Friedman, R.B. (1990): On the Concept of Authority in Political Philosophy. In: Raz, J. (Hrsg.): *Authority*. Oxford: Basil Blackwell; Raz, J. (Hrsg.) (1990): *Authority*. Oxford: Basil Blackwell.
- <sup>5</sup> Siehe Hurd, I. (1999): Legitimacy and Authority in International Politics, *International Organization* 53(2): 379-408; Cutler, A.C./Haufler, V./Porter, T. (Hrsg.) (1999): *Private Authority and International Affairs*. Albany: SUNY Press; Biersteker, T.J./Hall, J.A. (Hrsg.) (2002): *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: CUP; Grant, R.W./Keohane, R.O. (2005): Accountability and Abuses of Power in World Politics, *American Political Science Review* 99(1): 29-43; Rittberger, V./Nettesheim, M. (2008): *Authority in the Global Political Economy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Lake, D.A. (2010): Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance, *International Studies Quarterly* 54(3): 587-913.
- <sup>6</sup> Für eine ausführliche Konzeptualisierung unterschiedlicher Formen von Autorität siehe Zürn, M./Binder, M./Ecker-Ehrhardt, M. (2011): *International Political Authority and Its Politicization*. Papier präsentiert auf: ISA Annual Convention 2011, 16.-19.3.2011, Montreal.