

Zürn, Michael

**Article**

## Weltordnung ohne Weltstaat: Plädoyer für mehr Demokratie in der internationalen Politik

Der Überblick: Zeitschrift für ökumenische Begegnung und internationale Zusammenarbeit. Quartalsschrift des Kirchlichen Entwicklungsdienstes

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Zürn, Michael (1992) : Weltordnung ohne Weltstaat: Plädoyer für mehr Demokratie in der internationalen Politik, Der Überblick: Zeitschrift für ökumenische Begegnung und internationale Zusammenarbeit. Quartalsschrift des Kirchlichen Entwicklungsdienstes, ISSN 0343-0553, Verlag Dienste in Übersee, Hamburg, Vol. 27, Iss. 3, pp. 58-61

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/123042>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

# Weltordnung ohne Weltstaat

## Plädoyer für mehr Demokratie in der internationalen Politik

von Michael Zürn

Seit Herbst 1989 wird wieder verstärkt über die politische Architektur der Welt nachgedacht. Im Schatten der Diskussion um eine »Neue Weltordnung« haben die internationalen Verflechtungen weiter zugenommen. Damit ist auch der Handlungsbedarf zur Regelung dieser Prozesse gewachsen. Internationale Regelungen sind aber auf Dauer nur dann akzeptabel, wenn ihre Erarbeitung und die Kontrolle ihrer Einhaltung demokratisch gestaltet werden. Dazu gehört auch die Beteiligung von Nicht-Regierungsorganisationen.

Mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes hat die internationale Interdependenz weiter zugenommen. Nationale Dependenz bezeichnet dabei einen Zustand, in der ein Staat gewisse Ziele nicht allein erreichen kann, sondern hierzu von anderen Akteuren abhängig ist. Wenn nun mehrere Staaten in dieser Weise voneinander abhängig sind, besteht eine Interdependenz. Steigt sie weiter an, so verringert dies die nationalstaatlichen Handlungskapazitäten und erhöht den Bedarf an internationalen Verregelungen und Institutionen zum Zwecke der politischen Steuerung.

### Die Grenzen des Nationalstaates

Im Bereich der Wohlfahrt geht die Internationalisierung weit über den Handel hinaus. So ist die Summe der Auslandsdirektinvestitionen seit 1983 um 20 Prozent jährlich angestiegen und damit viermal schneller gewachsen als der Welthandel. Gleichzeitig hat die Verflechtung der multinationalen Konzerne untereinander und die Kapitalmobilität stark zugenommen. Angesichts der Geschwindigkeit, mit der Kapitalströme von New York über Frankfurt nach Tokio wandern können, erscheint eine nationale Kontrolle der Geldströme aussichtslos.

Die Unternehmen verfügen über zwei Fluchtoptionen: Im Falle einer unfreundlichen Steuergesetzgebung können sie ihre Gewinne in andere Länder transferieren, und es ist ihnen leichter denn je möglich, in solchen Ländern zu investieren, die die gewünschte Wirtschafts- und So-

zialpolitik betreiben. Das führt zu einem verstärkten Wettbewerb der »Industriestandorte« untereinander und verringert den Handlungsspielraum nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik deutlich.

Im Bereich Kultur und Kommunikation führten die neuen Informationstechnologien zu einer weiteren Ausbreitung der Massenkommunikation. Die Inhalte sind dabei immer homogener geworden. Augenfälligster Ausdruck dieser Entwicklung ist eine Jugendkultur, die in fast allen Industrieländern kaum mehr nationale, sondern transnationale Züge trägt. Die Transnationalisierung der Kultur beraubt den Staat einer zentralen Aufgabe. Hatte er früher die Voraussetzungen für die Kommunikation zwischen den Mitgliedern der nationalen Gesellschaft zu schaffen, so ist das heute angesichts einer sich etablierenden Weltkommunikation zunehmend überflüssig.

Die Sicherheit der Menschen zu gewährleisten, galt als das letzte und unverbrüchliche Aufgabengebiet des modernen Nationalstaates. Doch auch dies kann heute immer weniger allein durch eine starke Polizei (zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung) und ein starkes Militär (zur Abwehr und Abschreckung äußerer Feinde) gewährleistet werden. Die Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens und die kaum mehr aufzuhaltende Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zeigen, daß die Option, solche Massenvernichtungswaffen einzusetzen, nicht mehr nur einigen wenigen, halbwegs berechenbaren Staaten offensteht, sondern auch nicht-staatlichen kollektiven Akteu-

ren (z.B. terroristischen Gruppen) und Staaten der Dritten Welt und Osteuropas, die den Einsatz solcher Waffen u.U. höchst unzureichend kontrollieren. In einer solchen Situation kann der Schutz vor »äußeren Feinden« weder durch einen Nationalstaat, noch durch eine starke Allianz allein erbracht werden.

Das organisierte Verbrechen hat sich ebenfalls längst internationalisiert und ist nationalstaatlich kaum mehr unter Kontrolle zu halten. Noch wichtiger sind die globalen Umweltprobleme, die deutlich machen, daß selbst die Gesundheit der Bürger eines Staates längst auch von den Politikern und Verhaltensweisen anderer abhängt. Die Klimaveränderung und die Zerstörung der Ozonschicht verweisen eindrücklich auf eine neue Qualität internationaler Interdependenz.

Insgesamt lassen sich in allen Bereichen der Politik Entwicklungen beobachten, die auf eine Internationalisierung der gesellschaftlichen und ökonomischen Austauschprozesse hinauslaufen. Damit nimmt aber auch die Anzahl der internationalen Probleme zu, die einer Verregelung bedürfen.

### Der Weltstaat – ein falscher Weg?

Nach dem traditionellen Politikverständnis scheitert die Steuerung sozialen Handelns, wenn auf das staatliche Gewaltmonopol verzichtet wird. In all den Bereichen, in denen ohne einen regelnden staatlichen Eingriff die freie Interaktion der Gesellschaftsmitglieder unerwünschte Ergebnisse zeitigt, hat der Staat dem traditionellen Verständnis zufolge die konflikthafte Beziehungen zwischen den Individuen und Gruppen einer Gesellschaft zu regeln. Dank seines Gewaltmonopols sorgt er auch für die Durchsetzung dieser Regeln und der mit ihr verbundenen Wertezuteilung.

Wenn sich nun aber die Grenzen zwischen den verschiedenen nationalen Gesellschaften auflösen und stattdessen zunehmend internationale Handlungszusammenhänge herausbilden, so entsteht aus dieser Perspektive ein dringender Bedarf nach einem »Weltstaat«. Denn wer

Dr. Michael Zürn ist wissenschaftlicher Assistent an der Abteilung Internationale Beziehungen Friedens- und Konfliktforschung der Eberhard-Karls-Universität in Tübingen. Zur Zeit arbeitet er am Center for International Affairs der Harvard University. Von ihm ist 1992 ein Buch über Interessen und Institutionen in der internationalen Politik erschienen.

kann sonst Eigentumsrechte garantieren, für Infrastruktur sorgen, die Wirtschaftspolitik steuern, Sozialleistungen garantieren und kulturelle Aktivitäten fördern? Der Souveränitätsverzicht der Nationalstaaten zugunsten einer Weltstaatlichkeit scheint die einzig angemessene institutionelle Entsprechung zum gesellschaftlichen Internationalisierungsprozeß darzustellen.

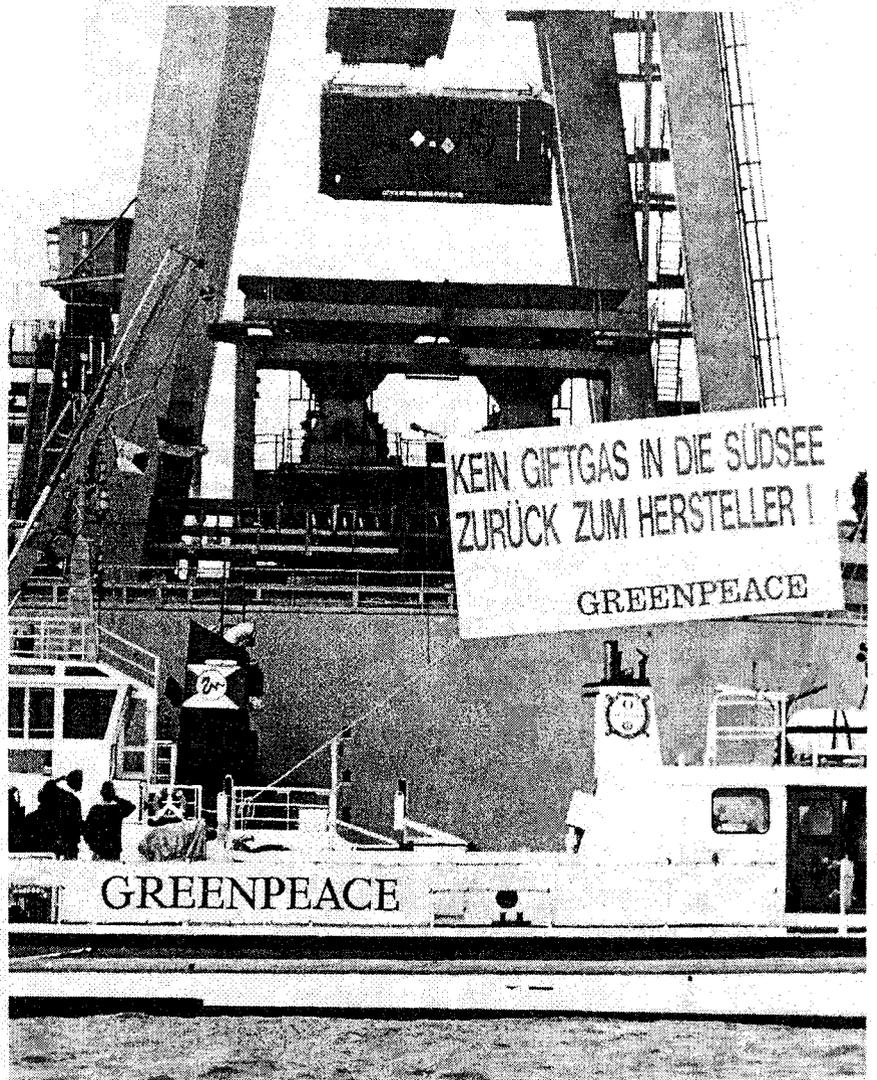
Gemäß dieser Sichtweise kommt dem Verband der Vereinten Nationen als Weltstaat *in nascendi* eine herausragende Bedeutung zu. Entsprechend konzentriert sich die Diskussion auf die Anforderungen an den Sicherheitsrat und dessen Ausgestaltung, also auf das Organ der Vereinten Nationen, das das Gewaltmonopol in einem Weltstaat besäße.

Das Problem einer Weltstaatsvision ist jedoch, daß eine Machtzentralisierung auf der internationalen Ebene auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist. Umriss eines Weltstaates zeichnen sich nicht ab. In der Struktur des internationalen Systems fehlt die übergeordnete Zentralinstanz, die allgemeinverbindliche Verhaltensregeln aufstellen und ihre Befolgung mit Hilfe eines – in den Worten von Max Weber – legitimen Monopols physischer Gewaltsetzung durchsetzen könnte.

Gegen ein weltweites Gewaltmonopol gibt es gewichtige Argumente. Zum einen könnte angesichts der vorhandenen Waffenarsenale bereits der Prozeß zu dessen Etablierung die Zerstörung der Erde zur Folge haben, da die Errichtung eines weltweiten Gewaltmonopols genau wie die des Nationalstaates eine Phase der gewaltgestützten Durchsetzung durchlaufen müßte. Zum anderen könnte selbst nach Etablierung des Weltstaates die Summe der gewalttätigen Auseinandersetzungen zunehmen, da die Zahl der Bürgerkriege wohl kaum abnehmen würde. In diesen Konflikten sterben aber bereits mehr Menschen als in internationalen Kriegen. Schließlich kann nach dem Zerfall des real existierenden Sozialismus kaum noch bestritten werden, daß eine politische Überzentralisierung auf Dauer ineffektiv und letztlich menschenfeindlich ist.

### Internationale gesellschaftliche Selbstorganisation

Da ein auf den Vereinten Nationen aufbauender Weltstaat unwahrscheinlich und wohl auch nicht wünschenswert ist, scheint nach dem traditionellen Politikverständnis der Weg ins Chaos vorgezeich-



Wegweisendes Beispiel: Greenpeace kann Themen auf die internationale Tagesordnung setzen.

net. Glücklicherweise ist aber das traditionelle Politikverständnis falsch. Politik verstanden als die autoritative Regelung von sozialen Interaktionen in den Bereichen Sicherheit, Wohlfahrt, Kultur und Kommunikation, setzt nicht notwendigerweise staatliche Eingriffe voraus. Sie kann auch durch eine Art Selbstorganisation der betroffenen gesellschaftlichen Kräfte erreicht werden. Dies wäre nicht nur eine bloße Abweichung vom Souveränitätsideal, sondern eine grundlegende Alternative zur gesellschaftlichen Steuerung durch den Staat.

In den internationalen Beziehungen gibt es zahlreiche normative Institutionen, die unabhängig von einer sanktionierenden (Welt)Zentralinstanz ihre Wirkung entfalten. Wenn solche Institutionen zwischen zwei oder mehr staatlichen Akteu-

ren entwickelt werden, nennt man sie *internationale Regime*. In den Fällen, in denen solche Institutionen zwischen *transnationalen Akteuren* (also Nicht-Regierungsorganisationen) zur Regelung ihrer Austauschprozesse ohne staatliche Vermittlung zustande kommen, spricht man von transnationalen Regimen. Ein Regime bezeichnet Prinzipien, Normen und Regeln sowie die dazugehörigen Entscheidungsprozeduren, die das Verhalten internationaler Akteure in einem Problemfeld dauerhaft steuern und ihre Erwartungen in Übereinstimmung bringen.

Ein Beispiel für ein internationales Regime sind die Reaktionen auf die Weltwirtschaftskrise 1929. Alle wichtigen Industrienationen erhöhten nach dem Börsenkrach ihre Zölle und werteten ihre Währungsungen in dem Glauben ab, dadurch ein

größeres Stück des kleiner gewordenen Weltwirtschaftskuchens zu bekommen. Da dies aber alle taten, blieben die Anteile gleich, nur der Kuchen wurde immer kleiner.

Während der Wirtschaftskrise in der zweiten Hälfte der 70er Jahre kam es zu keiner vergleichbaren Deflations- und Protektionismusspirale. Ein wesentlicher Grund hierfür lag in dem unter amerikanischer Führung errichteten internationalen Regime zur Regelung des Welthandels. Auf der Grundlage des Prinzips »Freihandel steigert das Gesamtwohl« wurde die Norm entfaltet, derzufolge die Zölle zu senken, die nichttarifären Handelshemmnisse zu verringern bzw. zu beseitigen seien und die Meistbegünstigungsklausel zu gelten habe. Im *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) sind die spezifischen Regeln und Entscheidungsprozeduren dieses Regimes festgelegt, die beispielsweise die Einberufung regelmäßiger Verhandlungsrunden – wie zur Zeit die sogenannte Uruguay-Runde – vorsehen. Es lassen sich hier die vier zentralen Elemente eines internationalen Regimes erkennen: Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren.

Internationale und transnationale Regime stehen in einem engen Zusammenhang zu internationalen Organisationen. Zum einen sind es häufig von diesen veranstaltete Konferenzen, auf denen sich die Akteure auf die Errichtung eines Regimes verständigen. Oft entwickeln die Sekretariate der internationalen Organisationen, unterstützt von Gleichgesinnten in wichtigen Ländern, sogar selbständig Aktivitäten, die letztlich zu internationalen Regimen führen. So sollte beispielsweise die Rolle des *United Nations Environmental Programme* (UNEP) beim Zustandekommen des Regimes zur Sauberhaltung und Reinigung des Mittelmeers (Med-Plan) nicht unterschätzt werden. In diesem Sinne können Organisationen regimerezeugende Funktionen übernehmen.

Sind sie erst einmal errichtet, beinhalten Regime bei den Entscheidungsprozeduren meist Tätigkeiten, die wiederum von spezialisierten Organisationen übernommen werden. Die Rolle der *International Atomic Energy Agency* (IAEA) im Rahmen des Regimes zur Kontrolle der ungehinderten Verbreitung von Nuklearwaffen zum Beispiel ist vielfältig. Sie informiert alle Teilnehmer, kontrolliert die Einhaltung der Bestimmungen und schlägt Regelmäßigkeiten vor. In diesem Sinne können Organisationen Informations-, Überwachungs- und Regelfunktionen für interna-

tionale Regime übernehmen.

Entscheidend ist, daß sich in den internationalen Beziehungen längst ein Netz von Institutionen, also Regimen und Organisationen, entwickelt hat, ohne die die Vorgänge internationaler Politik nicht mehr zu verstehen sind. Das Macht- und Wohlfahrtsstreben der Nationalstaaten und internationaler Akteure ist in Institutionen eingebettet, die die internationale Politik mit prägen. Die nationalstaatliche Souveränität nach außen ist mithin von internationalen Institutionen überwölbt; eine »world of regimes« (Oran Young) existiert bereits.

Hierin ist der Nukleus für eine Weltordnung zu erkennen, die den Steuerungsanforderungen gerecht wird, ohne ein Weltstaat-Ungeüm vorauszusetzen. Den gegenseitigen Abhängigkeiten, die sich im Rahmen einer globalen Risikogesellschaft und eines kommunikativen Weltsystems ergeben, kann in Form der *institutionellen Vielfalt* entsprochen werden. Der Verzicht auf eine (Welt)Staatlichkeit ist möglich, ohne deshalb auf die politische Steuerung der sich internationalisierenden Handlungszusammenhänge verzichten zu müssen.

### Die Rolle transnationaler Akteure

Gleichwohl darf die Diagnose nicht zu optimistisch ausfallen. Aufgrund der gewachsenen internationalen Interdependenzen findet fraglos ein Verregelungsschub statt. Angesichts der Schwierigkeiten, die mit der internationalen Institutionenbildung bei gegebenen problematischen Situationen verbunden sind, ist jedoch das Tempo der Verregelung im Vergleich zum Bedarf zu gering. Die Folge ist ein internationales Steuerungsdefizit und mithin die Gefahr, daß die internationalen Beziehungen der politischen Kontrolle entgleiten.

Hinzu kommt, daß Regime, die bereits heute Austauschbeziehungen auf internationaler Ebene steuern, nicht ausreichend demokratisch legitimiert sind. Das bedeutet: Zum einen hinkt internationale Verregelung der realen Internationalisierung gesellschaftlicher Prozesse hinterher; zum anderen halten aber die demokratischen Kontrollen nicht mit der Internationalisierung der Politik Schritt. Deshalb wännen sich viele Bürger der Komplexität der Politik machtlos gegenüber. Viele der Rahmenbedingungen in den westlichen Industrieländern werden längst auf den internationalen Bühnen, sprich hinter verschlossenen Konferenz-

türen entschieden. So stimmen US- und EG-Bürger weder darüber ab, wie die Uruguay-Runde ausgeht, noch, ob es zu einer internationalen Klimakonvention (und wenn ja zu welcher) kommen soll.

Die Verregelungsmechanismen müssen dringend für die gesellschaftliche Einflußnahme und mithin Demokratisierung geöffnet werden. Hierzu sind zum einen die internationalen Organisationen, die Leistungen für internationale Regime erbringen, grundsätzlich mit parlamentarischen Versammlungen auszustatten. Erst wenn internationale Regelwerke nicht mehr nur durch die Spitzen der Regierungen (weiter-)entwickelt werden, sondern regional ausgewählte Volksvertreter in die Gestaltung der diesbezüglichen Politik eingreifen können, wächst die Akzeptanz für die Internationalisierung der Politik. Internationale Regime können so an Legitimität gewinnen.

Allerdings wird das parlamentarische Modell der Demokratie, das ja historisch sehr eng an die Ausbildung von Nationalstaaten geknüpft ist, nicht ohne weiteres auf eine internationalisierte Gesellschaft übertragen werden können. Insofern müßte gleichzeitig die Einflußnahme von transnationalen Akteuren, also von internationalen Interessengruppen und sozialen Bewegungen, auf die Regelsetzung in der internationalen Politik zunehmen.

Die Rolle, die »amnesty international« (ai) im Rahmen der UN-Menschenrechtskommission zuerkannt wird, bedeutet einen ersten kleinen Schritt in diese Richtung. »ai« liefert häufig die Informationen aufgrund derer andere internationale Akteure Maßnahmen einleiten können, um die Einhaltung der Menschenrechte zu erreichen. In ähnlicher Weise könnten transnationale Organisationen die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen oder die Anwendung von umweltgefährdenden Technologien kontrollieren.

Die Brandmarkung eines Staates durch »ai« führt zu einem Legitimitätsverlust. In diesem Sinne ist »ai« bereits selbst eine internationale Institution, die politische Werte zuteilt. Das führt zu einem anderen Aspekt, der noch viel wichtiger ist als die Demokratisierung von internationalen Regierungsorganisationen: die symmetrische Bildung von werterteilenden Interessengruppen auf der internationalen Ebene. Während multinationalale Konzerne längst existieren, sind die internationalen Arbeitervertretungen unterentwickelt. Die anvisierte gesellschaftliche Partizipation durch die Transnationa-

lisierung der Verbände ist aber nur dann akzeptabel, wenn neben den Partikular- auch die Allgemeininteressen ausreichend organisiert sind.

Das Beispiel »Greenpeace« ist hier wegweisend. Aufgrund ihres hohen Ansehens besitzt diese zentralistisch organisierte Institution die Fähigkeit, Themen auf die internationale Agenda zu setzen und »Multis« zur Änderung ihres ökologischen Verhaltens zu bewegen. In einer alternativen Weltordnung könnten Chemiekonzerne Produktionsvorschriften in Zusammenarbeit mit Greenpeace entwickeln, deren Einhaltung durch die Öffentlichkeitsarbeit der Umweltorganisation bzw. der mit ihr verbundenen Drohung des Boykotts des regelverletzenden Konzerns garantiert würde.

Rechtsentwicklung, so Gunther Teubner, müsse immer von der Gesellschaft selbst ausgehen: »Nicht die Politik, nur die Zivilgesellschaft selbst ist in der Lage, eine dauerhafte Weltrechtsordnung zu errichten«. Eine solche Ordnung könnte sich als »complex governance« ein institutionelles Arrangement geben, in dem Nationalstaaten als Vertreter von Regionen ebenso wirken wie transnationale Interessengruppen. Es wären Regime zwischen Staaten ebenso möglich wie zwischen transnationalen Akteuren. Derartige Regime hätten unterschiedliche geographische Einzugsbereiche und Regelungsintensitäten. Sie würden aber in jedem Fall durch internationale Organisationen verwaltet. In seltenen Fällen könnten derartige internationale Institutionen direkte Steuereinzugsrechte oder gar Gewaltmittel zugewiesen bekommen. Die Europäische Gemeinschaft und ein denkbares Interventionsregime im Rahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen könnten hierbei Modelle sein. Gerade Institutionen mit weitreichenden Befugnissen müßten aber zunächst ausreichend demokratisiert werden.

Vor diesem Hintergrund erscheinen folgende Schritte zur Schaffung einer Neuen Weltordnung notwendig: Erstens müssen nichtstaatliche internationale Akteure zunehmend in die Verregelungsprozesse der internationalen Politik eingebunden werden. Zweitens sollten transnationale Akteure zum Mittel der gesellschaftlichen Selbstorganisation auf internationaler Ebene greifen und transnationale Regime errichten. Drittens wäre erstrebenswert, daß alle zwischenstaatlichen internationalen Organisationen von einer parlamentarischen Versammlung begleitet werden. ◇