
Dieter Senghaas

Weltordnung in einer

zerklüfteten Welt

edition suhrkamp

SV

edition suhrkamp 2642

Die Struktur der Welt ist seit langem durch extreme Hierarchisierung und Abschichtung gekennzeichnet. In vielen Dimensionen sind Zerklüftungen zu beobachten. So besteht zum Beispiel im Weltwirtschaftssystem eine dramatische Kluft zwischen der sogenannten OECD-Welt und dem »Rest der Welt«. Während erstere dicht und relativ symmetrisch unter sich vernetzt ist, ist die übrige Welt nach wie vor überwiegend asymmetrisch auf dieses Gravitationszentrum ausgerichtet. Diesem weiterhin weltpolitisch tonangebenden, in sich hoch koordinierten Gravitationszentrum (ca. 16 Prozent der Weltbevölkerung) steht bisher kein vergleichbar koordiniertes kollektives oder auch nur regionales Machtzentrum gegenüber. Die Zerklüftungen innerhalb der Nicht-OECD-Welt sind nicht weniger markant: Etwa zehn Prozent der Weltbevölkerung leben unter den Bedingungen von »Staaten«, die zusammengebrochen sind oder deren Zerfall ernsthaft droht. 37 Prozent leben allein in zwei Makrostaaten: China und Indien, weitere 37 Prozent in ca. 140 Gesellschaften, die sich durch eine sogenannte begrenzte Staatlichkeit auszeichnen. Programmatiken über Weltordnung und Weltregieren müssen sich heute mit elementaren Sachverhalten dieser Art auseinandersetzen, ansonsten blieben sie weltflächig-abstrakt, folglich analytisch fragwürdig und letztlich praktisch irrelevant. Weltordnungsprogrammatiken bedürfen, sofern sie wirklich auf die gesamte real existierende Welt bezogen sind, einer problemadäquaten Kontextuierung.

Dieter Senghaas, geb. 1940, ist Senior Fellow am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen. Er lehrte dort bis 2005 Friedens-, Konflikt- und Entwicklungsforschung. Letzte Veröffentlichungen im Suhrkamp Verlag: *Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich selbst* (1998, es 2081); *Klänge des Friedens. Ein Hörbericht* (2001, es 2214); *Zum irdischen Frieden* (2004, es 2384). Herausgeber u. a. von *Den Frieden denken* (1995, es 1952); *Frieden machen* (1997, es 2000). Mitherausgeber von *Vom hörbaren Frieden* (2005, es 2401).

Dieter Senghaas

Weltordnung in einer
zerklüfteten Welt

Hat Frieden Zukunft?

Suhrkamp

edition suhrkamp 2642

Erste Auflage 2012

Originalausgabe

© Suhrkamp Verlag Berlin 2012

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet,
vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz: TypoForum GmbH, Seelbach

Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim

Umschlag gestaltet nach einem Konzept

von Willy Fleckhaus: Rolf Staudt

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-12642-4

1 2 3 4 5 6 – 17 16 15 14 13 12

Inhalt

Vorwort	7
---------------	---

I Welt-Analyse

1. »Eine Welt« oder vier Welten?	17
--	----

II Rückblick für die Zukunft

2. War der Kalte Krieg ein Krieg? Realitäten, Phantasien, Paradoxien	83
3. Abschreckung nach der Abschreckung	113

III Ordnungspolitik auf Weltebene

4. Welche Weltordnungspolitik in einer zerklüfteten Welt?	131
5. Wege aus der Armut. Entwicklungsgeschichtliche und aktuelle Lehren	168
6. Kulturelle Bruchlinien und die Zukunft der Menschenrechte	196
7. Vereinbarung, Versöhnung, Toleranz: Wie das Neue Gestalt gewinnen kann	214

IV Ausblick

8. Hat Frieden Zukunft?	225
-------------------------------	-----

Editorisches Nachwort	242
-----------------------------	-----

Anmerkungen	244
-------------------	-----

Literatur	260
-----------------	-----

Detailliertes Inhaltsverzeichnis	273
--	-----

Vorwort

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes (1989/92), der beherrschenden weltpolitischen Konstellation nach 1945, hat die politische und wissenschaftliche Debatte über *Weltgesellschaft*, *Weltordnung* und *Weltordnungspolitik* verständlicherweise einen unvergleichlichen Aufschwung genommen. *Global governance* ist in den wissenschaftlichen Publikationen in aller Regel das leitende analytische bzw. programmatische Konzept. Es ist schillernd und meint Vielfältiges, meist jedoch *politische Steuerungsmodalitäten* auf globaler Ebene, die sich durch ein Zusammenwirken von staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auszeichnen. Thematisiert wird dann ein Regieren in sogenannten Mehrebenensystemen, wie es jedoch bisher in einer relativ dichten Struktur nur im Kontext der Europäischen Union zu beobachten ist. Bei dieser analytischen Ausrichtung ist das zugrundeliegende Bild eines kooperationsoffenen Staates ebenso prominent wie das Eigengewicht transnationaler Aktivitäten von Wirtschaftsakteuren (wie multinationalen Konzernen) und zivilgesellschaftlichen Netzwerken.¹

Global governance-Studien waren aber meist nicht nur auf eine Ist-Analyse ausgerichtet, sondern in aller Regel auch normativ motiviert. Dann wurde explizit oder implizit *global governance* qua *Weltordnungspolitik* zum Leitbegriff: Erfahrungswissenschaftliche Befunde auf einzelnen Politikfeldern (wie Menschenrechten, Rüstungskontrolle/Abrüstung, Entwicklungspolitik, Klima, Migration usw.) wurden bei einem solchen analytischen Ansatz in politisch-programmatische Imperative einer jeweils problemangemessenen und überdies überfälligen Politik auf Weltebene fortgeschrieben.² »Inter-

nationale Politik als Überlebensstrategie« wurde zur Zielrichtung wissenschaftlicher Argumentation. Demgegenüber waren rein programmatische Entwürfe einer mit überzeugenden Argumenten begründbaren Weltordnungspolitik das Sonderangebot philosophischer Reflexion, insbesondere als Ergebnis einer scheinbar unerschöpflichen Kant-Exegese.

Von erfahrungswissenschaftlich-positivistischen Bestandsaufnahmen abgesehen ging es in all diesen Varianten der *global governance*-Debatte letztlich um Fragen der politischen Rahmenbedingungen einer zielführenden Weltordnungspolitik auf unterschiedlichen Ebenen. Merkwürdigerweise kam dabei die Makrostruktur der real existierenden Welt meist wenig oder gar nicht in den Blick. Eine Debatte, die ihren Ausgang in den Kernländern der OECD-Welt, also in den USA und in Westeuropa, nahm, extrapolierte vielfach unbewusst und implizit die eigene Erfahrungswelt einer im eigenen Umkreis allenthalben leidlich konsolidierten Staatlichkeit, überdies einer leidlich homogenen Wertegemeinschaft und insbesondere von tendenziell symmetrischen Austauschstrukturen zwischen den OECD-Gesellschaften auf die übrige Welt. Diese Nicht-OECD-Welt, in der mehr als vier Fünftel der Weltbevölkerung lebt, zeichnet sich jedoch durch ganz unterschiedliche Ausprägungen von politischen Ordnungsstrukturen (einschließlich Staatszerfall) aus; weiterhin durch Gesellschaften, die vielfach von tiefgründigen Kulturkampf-Konflikten ordnungspolitischer Natur gekennzeichnet sind und die sich überdies in einem weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Umfeld zu behaupten haben, das durch dramatische Machtasymmetrien und asymmetrische Austauschstrukturen geprägt wird.

Machtasymmetrien, asymmetrische Austauschstrukturen mit abgeschichteten Zentrum-Peripherie-Profilen, unter-

schiedliche Ausprägungen von Staatlichkeit und den ihnen zugrunde liegenden Gesellschaften, Kulturkonflikte: dies sind entscheidende Merkmale einer realiter zerklüfteten Welt. Sollte es nicht das Anliegen von *global governance* qua Weltordnungspolitik sein, diesen Zerklüftungen und den sich daraus ergebenden Konflikt- und Gewaltpotentialen gezielt entgegenzuwirken? Hierzu wäre allerdings ein realistisches, somit ein nicht nur auf einen leidlich gefälligen Ausschnitt der Welt fixiertes Bild ebendieser Welt erforderlich – eine Aufgabe, die sich einer zeitgemäßen *global governance*-Forschung heute mit wachsender Dringlichkeit erst eigentlich stellt.³

Vielleicht sind die jüngsten Turbulenzen auf dem Weltfinanzmarkt mit sämtlichen Folgeerscheinungen für eine solche Reorientierung der *global governance*-Debatte hilfreich. Dieses Politikfeld samt dem ihm zugeordneten Wirtschaftsbereich entwickelte sich in den vergangenen 20 Jahren nicht unter ordnungspolitischen Prämissen, die *global governance*-Verfechter für wünschenswert und funktional notwendig halten, sondern genau umgekehrt unter der Bedingung eines politisch bewusst inszenierten Abbaus von Regulierungen bzw. der Nichtregulierung von neuen, sogenannten innovativen Finanzprodukten bei weitgehender Haftungsbeschränkung in einem regulierungsfreien Raum. Deren dramatisches, jedoch nur kurzfristiges Wachstum ließ im Hinblick auf mittel- und langfristige Konsequenzen die Hauptakteure in der Finanzwelt, aber auch in der Politik schlichtweg blind werden. Denn dieser Finanzmarkt, mit Schwerpunkt in der OECD-Welt aber erheblichen Konsequenzen für alle Welt, entwickelte geradewegs beispielhaft eine von der Realwirtschaft abgehobene Selbstreferentialität oder Eigendynamik, wie es sie weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene in anderen Politik- bzw. Wirtschaftsfeldern jemals gab.⁴

Neben trickreichen Manipulationen der von den Finanzakteuren selbst leidlich akzeptierten, aber letztlich nicht sanktionierbaren Modalitäten einer dürftigen Selbstregulierung des Finanzmarktes trug ein blinder Glaube an die segensreiche Wirkung nichtregulierter Märkte maßgeblich zu dieser katastrophalen Entwicklung des Weltfinanzmarktes bei.

Bemerkenswerterweise hatte dieses Politikfeld bzw. Segment der Weltwirtschaft auch in *global governance*-Analysen erstaunlich wenig Aufmerksamkeit auf sich gezogen, obgleich manche Analytiker, meist Außenseiter der Szene, frühzeitig auf die dysfunktionalen Entwicklungen, insbesondere auf die in der Handhabung »innovativer Finanzprodukte« angelegte Blasenentwicklung, aufmerksam gemacht haben. Nachträglich geben sich alle klüger, gerade auch jene »Experten«, die noch vor wenigen Jahren ganz andere, nämlich uneingeschränkt marktgläubige Lagebeurteilungen propagierten als nach dem eingetretenen Debakel der Finanzmärkte. Zu Recht müssen sich inzwischen die einstigen wissenschaftlichen und journalistischen Verfechter einer Deregulierung um ihrer selbst willen als »Blindgänger« etikettieren lassen.⁵

Vielleicht vermag jedoch gerade die Zuspitzung einer katastrophalen Entwicklung in einem unterregulierten bzw. bewusst nicht regulierten Segment der Weltwirtschaft (aber oft auch der Finanzmärkte innerhalb einzelner Ökonomien) einen Sinn für die Erfordernisse von Regulation wiederzubeleben. »Bringing the state back in«: das war vor vielen Jahren eine rein innerakademische Forderung, die darauf zielte, in der Analyse internationaler und nationaler Politik Staat und Staatlichkeit nicht heuristisch bzw. analytisch zu marginalisieren.⁶ Angesichts des Debakels auf weithin von staatlichen Rahmenbedingungen entkoppelten Finanzmärkten gewinnt dieses Slogan eine ganz neue Bedeutung. Wobei durchaus zu

betonen ist, dass wie in anderen *global governance*-Politikfeldern nicht jedwede Regulierung als solche schon sinnvoll ist, sondern Regulierungen sich jeweils im Lichte konkreter Problemlagen in einzelnen Politikbereichen im Hinblick auf spezifische Problemlösungen als zielführend erweisen müssen.

Weltordnungspolitik hat also nach den dramatischen Erfahrungen einer durchlebten und durchlittenen weltweiten Finanzmarktkrise die Chance, nicht nur in wissenschaftlichen Debatten, sondern auch in der politischen Praxis ernster eingestuft zu werden als bisher.

Dabei sollte man nicht davon ausgehen, dass die Orientierung an *global governance* nun in Analyse und Praxis ein Selbstläufer wird.⁷ Denn andere Weltordnungsmodelle bieten sich als mächtige interessenbesetzte Alternativen an: so beispielsweise ein inzwischen zwar rhetorisch abgefederter, jedoch weiterhin durchaus operativ wirksamer USA-Unilateralismus; oder ein Mächtekoncert der G 7/8, nunmehr zunächst fassadenhaft erweitert auf einen G20-Club; eventuell aber auch ein G20-Club, in dem mit der Zeit einigen »emerging powers« wie den sogenannten BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) und wenigen weiteren (wie Südafrika) auf operativer Ebene politisches Gewicht zuwächst. Vorstellbar sind jedoch auch regionale Blockbildungsprozesse, die nicht in ein weltpolitisch relevantes Konzert regionaler Vormächte, ein Mächtegleichgewicht neuer Prägung, münden würden, sondern in eine tendenziell multipolar-antagonistische Struktur. Zuspitzen würde sich eine solche Entwicklung, wenn sich erneut eine bipolar-antagonistische Konstellation (USA-China) mit sämtlichen Begleiterscheinungen (ideologischer Systemantagonismus, Rüstungsdynamik, Embargopolitik usw.) herausbildete.

Demgegenüber hätte *global governance* einen Multilateralismus von *globaler* Reichweite zur Voraussetzung, der vor allem den nicht in G 7/ 8 bzw. G20 versammelten Staaten eine eigene politische Bühne bieten würde – eine Plattform, die asymmetrisch zugunsten der bisher weltpolitisch Marginalisierten strukturiert sein müsste, gewissermaßen im Sinne von »affirmative action«. Dafür wäre aber eine neue Selbstorganisation der letztgenannten Gruppierung unabdingbar. Denn nur dann würde *global governance* als *global* ausgerichtete Weltordnungspolitik eine Chance erhalten. Auch die Wissenschaft kann zu einer solchen wünschbaren Entwicklung beitragen, indem sie sich bemüht, dem OECD-*bias* der bisherigen *global governance*-Debatte entgegenzuwirken.⁸ Dieses Buch möchte hierzu einen Beitrag leisten.

Es werden darin einige wesentliche Zerklüftungen in der Welt diagnostiziert sowie weiterführende Entwicklungsperspektiven umrissen. Ausgangspunkt ist jeweils eine erfahrungswissenschaftlich ausgerichtete Analyse. Diese ist jedoch nicht Selbstzweck, sondern Grundlage einer konstruktiven friedenspolitischen Argumentation im jeweiligen Problembereich. Dabei sind der Entwicklungsproblematik und der Auseinandersetzung über politisierte Kulturkonflikte jeweils eigene Kapitel gewidmet. Andere weltpolitisch relevante Problembereiche werden weniger ausführlich in den Kapiteln umrissen, in denen Weltordnungspolitik nicht bereichsspezifisch, sondern aus einer Gesamtperspektive analysiert wird.

In zwei Kapiteln dieses Buches wird bewusst auf die vergangene Ost-West-Konfliktkonstellation zurückgeblickt. Dies geschieht nicht aus historischem Interesse, sondern als Rückblick für die Zukunft. Sollte nämlich verhindert werden, dass sich in Zukunft erneut eine Konfliktkonstellation vergleichbaren Zuschnitts oder auch nur in abgefederten For-

men einer antagonistischen Konstellation zwischen Regionalmächten herausbildet, dann ist ein solcher Rückblick nicht abwegig, denn die Ost-West-Konfliktkonstellation war, weltgeschichtlich betrachtet, von beispielloser Zuspitzung sowohl hinsichtlich des ideologischen Systemantagonismus als auch der unvergleichlich monströsen Zerstörungspotentiale. Deren immer noch erhebliche Größenordnung droht allmählich aus dem Gedächtnis zu entschwinden – eine problematische Entwicklung, denn aus dieser vergangenen zugespitzten weltpolitischen Konstellation ist bleibend viel zu lernen.

Bekanntlich gleiten anfängliche Konflikte leicht in eine Eskalationsspirale über. Dann inszenieren sich die Teufelskreise, und mögliche Ansätze zu »Engelskreisen«, d. h. zu konstruktiver Konfliktbearbeitung, werden, wo vorhanden, zunichte gemacht. Diese Erfahrung in Rechnung stellend, hat auch dieses Buch zur Leitperspektive: *Si vis pacem, para pacem*. Doch die bange Frage bleibt: Hat Frieden Zukunft?

I Welt-Analyse

I. »Eine Welt« oder vier Welten?

Weltpolitik, Weltgesellschaft, Weltwirtschaft, Weltökologie aber auch Weltordnungspolitik (*global governance*) und Weltethos – diese und andere Welt-Begriffe haben, obgleich in aller Regel seit langem in wissenschaftlicher und politischer Semantik gebräuchlich, nach dem weltpolitischen Umbruch 1989/92 und im Zusammenhang mit der Globalisierungsdiskussion eine markante Akzentuierung erfahren. Diese Beobachtung gilt natürlich besonders im Hinblick auf den Begriff der »Globalisierung«, der seit den 1990er Jahren weltweit in das Zentrum des politischen und auch des wissenschaftlichen Diskurses gerückt ist.

Aus der Geschichte öffentlich wirksam gewordener Begriffe weiß man, dass ein solcher Vorgang immer reale Veränderungen widerspiegelt. So gibt es empirisch triftige Beobachtungen, die darauf aufmerksam machen, dass die heute mit einer gewissen Emphase benutzten Welt-Begriffe und insbesondere der Globalisierungsdiskurs vier Sachverhalte reflektieren: die Intensivierung globaler Interdependenzen, die Ausweitung globaler Netzwerke, die Beschleunigung globaler Prozesse und die zunehmenden Folgewirkungen der sich globalisierenden Strukturen und Prozesse auf sämtliche Lebensbereiche.¹ Diese Sachverhalte sind an und für sich nicht neu; davon zeugen schon lange vor 1989/92 eingesetzte Diskussionen über einen ausdimensionierten Interdependenzbegriff, einschließlich einer Reflexion über die Interdependenz von Interdependenzen im internationalen System, weiterhin die Diskussion über die Struktur »internationaler Gesellschaft«, insbesondere aber die Beiträge über »Akku- mulation auf Weltebene« sowie die Konzeptualisierung von

sozialwissenschaftlicher Forschung als Weltsystem-Analyse – all dies analytische Bemühungen seit den 1950er Jahren.² Wenngleich dieser Vorlauf in der gegenwärtigen Diskussion inzwischen weitgehend ignoriert wird, stellt sich heute dieselbe Grundfrage wie vor 1989/92, vor dem Ende der weltpolitisch dominanten Ost-West-Konfliktformation bzw. der Bipolarität: *Welche Vorstellungen von Welt liegen eigentlich den Welt-Begriffen zugrunde?* Und vor allem: *Welche Welt bzw. Globalität unterstellt der Diskurs über Globalisierung?*

Diese Fragen sind umso berechtigter, als in dem Welt-Diskurs selten die real existierende Welt in ihrer durch Teilstrukturen und Abschichtungen gekennzeichneten Gesamtheit in konzeptueller, empirischer, aber auch in normativer Hinsicht wirklichkeitsgetreu zur Sprache kommt. Ein solches differenziertes Verständnis ist jedoch erforderlich, um einen ertragreichen Welt-Diskurs führen zu können. Dies setzt allerdings eine Steigerung analytischer Komplexität, nicht eine Reduktion derselben voraus: Solcher Diskurs über die »Welt« muss somit, wenn er in erfahrungswissenschaftlicher und in handlungsleitender Perspektive relevant sein soll, die real existierende Komplexität in sich aufheben und darf das Welt-Bild nicht übermäßig vereinfachen.

Zu fragen ist also: *Mit welcher Welt bzw. welchen Welten bzw. Teilwelten haben wir es in der real existierenden Wirklichkeit und damit auch in der Welt-Analyse zu tun?*

1.1 Die Teilwelten der Welt

Die OECD-Welt (Welt I)

An der Spitze der Weltgesellschaft sind zwischen den fortgeschrittenen Industriegesellschaften (OECD-Welt) *Entgrenzungsprozesse* zu beobachten, die in allen Dimensionen (Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur) komplexe Interdependenzen entstehen lassen. Besonders markant zeigt sich dieser Vorgang, der als *Denationalisierung* bezeichnet wird,³ in der politisch forcierten, aber auch eigendynamisch vorangetriebenen ökonomischen Entwicklung des europäischen Binnenmarktes, der inzwischen durch eine freihändlerisch motivierte Mobilität der entscheidenden ökonomischen Faktoren gekennzeichnet ist. Die hier entstandenen Interdependenzen zeichnen sich durch *Symmetrie* und *substitutive Arbeitsteilung* aus, d. h., alle beteiligten Ökonomien produzieren tendenziell kapital-, wissens- und technologieintensiv; in den fortgeschrittenen, für die Dynamik der Ökonomie wesentlichen Sektoren sind sie vergleichbar wettbewerbsfähig; sie exportieren branchenübergreifend ein- und denselben Typ von Gütern mit hoher Wertschöpfung. Dies führt zu einem raumausgreifenden erheblichen und akzentuierten Wettbewerb und in der Folge, keineswegs paradoxerweise, sondern sachlogisch, zu grenzüberschreitenden integrierten Märkten. Da der Wettbewerb auf gleichem Kompetenzniveau stattfindet, kommt es zu dem, was man – aus einer weltweit vergleichenden Perspektive betrachtet – als »Globalisierung de luxe« bezeichnen könnte: einer *symmetrisch* gelagerten Durchdringung der Märkte mit vergleichbaren, eben substituierbaren Gütern. Bei diesem Typ von Arbeitsteilung gewinnen (allerdings mit Ausnahme der Natur) alle Beteiligten,