



Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft

Herausgegeben von
Dr. Arno Mohr

Bisher erschienene Werke:

Bellers, Politische Kultur und Außenpolitik im Vergleich

Bellers · Benner · Gerke (Hrg.), Handbuch der Außenpolitik

Bellers · Frey · Rosenthal, Einführung in die Kommunalpolitik

Bellers · Kipke, Einführung in die Politikwissenschaft, 3. Auflage

Bierling, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Braun · Fuchs · Lemke · Töns, Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft

Gabriel · Holtmann, Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage

Glöckler-Fuchs, Institutionalisierung der europäischen Außenpolitik

Jäger · Welz, Regierungssystem der USA, 2. Auflage

Lehmkuhl, Theorien Internationaler Politik, 3. Auflage

Lemke, Internationale Beziehungen

Lenz · Ruchlak, Kleines Politik-Lexikon

Lietzmann · Bleek, Politikwissenschaft – Geschichte und Entwicklung

Maier · Rattinger, Methoden der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse

Mohr (Hrg. mit Claußen, Falter, Prätorius, Schiller, Schmidt,

Waschkuhn, Winkler, Woyke),

Grundzüge der Politikwissenschaft, 2. Auflage

Naßmacher, Politikwissenschaft, 3. Auflage

Pilz · Ortwein, Das politische System Deutschlands, 3. Auflage

Rupp, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage

Reese-Schäfer, Politische Theorie heute

Riescher · Ruß · Haas (Hrg.), Zweite Kammern

Schmid, Verbände

Schumann, Repräsentative Umfrage, 3. Auflage

Schwinger, Angewandte Ethik – Naturrecht · Menschenrechte

Sommer, Institutionelle Verantwortung

Wagschal, Statistik für Politikwissenschaftler

Waschkuhn, Demokratietheorien

Waschkuhn, Kritischer Rationalismus

Waschkuhn, Kritische Theorie

Waschkuhn, Pragmatismus

Waschkuhn · Thumfart, Politik in Ostdeutschland

Woyke, Europäische Union

Xuewu Gu, Theorien der internationalen Beziehungen · Einführung

Theorien Internationaler Politik

Einführung und Texte

Eingeleitet und bearbeitet
von
Universitätsprofessorin
Dr. Ursula Lehmkuhl

Dritte, ergänzte Auflage

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Theorien internationaler Politik : Einführung und Texte / eingeleitet
und bearb. von Ursula Lehmkuhl. – 3., erg. Aufl.. – München ; Wien :
Oldenbourg, 2001
(Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft)
ISBN 3-486-25663-7

© 2001 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Telefon: (089) 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem Papier
Druck: R. Oldenbourg Graphische Betriebe Druckerei GmbH

ISBN 3-486-25663-7

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
I. Grundlagen internationaler Politik	
1. Einführung	1
2. Lektüre	2
REIMUND SEIDELMANN: <i>Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit: Normative Postulate der Internationalen Beziehungen</i>	2
ERNST-OTTO CZEMPIEL: <i>Akteure und Handlungszusammenhänge</i>	27
3. Erschließungsfragen	67
4. Weiterführende Literatur	70
II. Die Realistische Schule	
1. Einführung	71
2. Lektüre	77
ROBERT D. MCKINLAY, RICHARD LITTLE: <i>The Realist Model</i>	77
ROBERT JERVIS: <i>Cooperation under the Security Dilemma</i>	93
3. Erschließungsfragen	107
4. Weiterführende Literatur	108
III. Historische Soziologie	
1. Einführung	111
2. Lektüre	115
STANLEY HOFFMANN: <i>Gulliver's Troubles oder die Zukunft des internationalen Systems</i>	115
3. Erschließungsfragen	133
4. Weiterführende Literatur	134
IV. Entscheidungstheorien	
1. Einführung	135
2. Lektüre	141
GRAHAM T. ALLISON: <i>Governmental Politics</i>	141
3. Erschließungsfragen	157
4. Weiterführende Literatur	158
V. Integrationstheorien	
1. Einführung	161
2. Lektüre	166
WILLIAM WALLACE: <i>The Dynamics of European Integration</i>	166
3. Erschließungsfragen	191
4. Weiterführende Literatur	191

VI. Interdependenztheorien

- | | |
|---|-----|
| 1. Einführung | 193 |
| 2. Lektüre | 200 |
| PETER KATZENSTEIN: <i>Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy</i> | 200 |
| RICHARD ROSECRANCE, ARTHUR STEIN: <i>Interdependence: Myth and Reality</i> | 208 |
| 3. Erschließungsfragen | 219 |
| 4. Weiterführende Literatur | 220 |

VII. Transnationale Politik

- | | |
|--|-----|
| 1. Einführung | 223 |
| 2. Lektüre | 228 |
| KARL KAISER: <i>Transnationale Politik</i> | 228 |
| 3. Erschließungsfragen | 253 |
| 4. Weiterführende Literatur | 253 |

VIII. Regime-Analyse

- | | |
|--|-----|
| 1. Einführung | 255 |
| 2. Lektüre | 260 |
| BEATE KOHLER-KOCH: <i>Zur Empirie und Theorie internationaler Regime</i> | 260 |
| 3. Erschließungsfragen | 300 |
| 4. Weiterführende Literatur | 300 |

IX. Internationale Politische Ökonomie

- | | |
|--|-----|
| 1. Einführung | 303 |
| 2. Lektüre | 309 |
| SUSAN STRANGE: <i>The Study of International Political Economy</i> | 309 |
| 3. Erschließungsfragen | 330 |
| 4. Weiterführende Literatur | 331 |

X. Weltinnenpolitik

- | | |
|--|-----|
| 1. Einführung | 335 |
| 2. Lektüre | 340 |
| WOLFRAM HANRIEDER: <i>Dissolving International Politics</i> | 340 |
| DIETER SENGHAAS: <i>Weltinnenpolitik - Ansätze für ein Konzept</i> | 358 |
| 3. Erschließungsfragen | 369 |
| 4. Weiterführende Literatur | 370 |

Glossar

371

Vorwort

Was ist eine Theorie und wozu benötigt man eine solche, wenn man internationale Beziehungen analysieren will? Mit diesen und ähnlichen Fragen beginnen klassischer Weise Einführungen in die Theorien internationaler Politik.¹ Die angebotenen Antworten auf diese Fragen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Theorien sind notwendig, um die äußerst komplexen Interaktionsstrukturen und die verwirrende Vielfalt von Akteuren, Prozessen und Strukturen, die die internationale Politik ausmachen, intellektuell bewältigen zu können. Die Aufgabe einer Theorie besteht demnach darin, auszuwählen, zu ordnen und zu erklären. Theorien der Internationalen Politik gehen, wenn auch oft unausgesprochen, davon aus, daß die bestehenden Zustände verbesserungswürdig sind. Das heißt: Die Theorien sind zu einem wesentlichen Teil darauf ausgerichtet, den Ursachen für erkannte Defizite im Zusammenleben der Staaten und Völker nachzugehen. Die Ursachen für die Mängel werden je nach dem Schwerpunkt der Theorien in den Akteuren, in deren innerer Struktur und schließlich der Struktur des internationalen Systems selbst gesucht.

Es lassen sich grob drei Schulen der wissenschaftlichen Theoriebildung unterscheiden: 1. Die philosophisch-metaphysisch argumentierende essentialistische Theorie, 2. die philosophisch-materialistisch argumentierende historisch-dialektische Theorie und 3. die empirisch-analytische Theorie. Während die ersten beiden Theorietypen holistisch orientiert sind, d.h. die Totalität der menschlichen Gesellschaft zu erfassen versuchen, geht die empirisch-analytische Theorie davon aus, daß gesellschaftliche Totalität prinzipiell nicht wissenschaftlich zu erfassen ist. Wissenschaftliche Theorie muß sich vielmehr darauf beschränken, Hypothesen über Teilzusammenhänge zu entwerfen und zu testen. Solange deren Widerlegung nicht gelingt, können sie als gesichert, als Theorie gelten.

Bei den in diesem Band vorgestellten Theorien handelt es sich ausnahmslos um empirisch-analytisch vorgehende "Theorien geringer Reichweite", die jeweils spezifische Ausschnitte der internationalen Politik erschließen helfen. Mit dieser Textauswahl verknüpft, ist ein erstes Anliegen der Anthologie. Sie soll dem Studienanfänger und der Studienanfängerin vor Augen halten, daß es keine den Ansprüchen sozialwissenschaftlicher Methoden genügende "allgemeine Theorie" der internationalen Beziehungen gibt. Jeder Versuch, die Komplexität internationaler Beziehungen mit einer alles erklärenden Theorie erfassen zu wollen, läuft unweigerlich Gefahr, normativ-metaphysische oder normativ-materialistische

¹ Vgl. etwa Ernst-Otto Czempiel, *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn, München 1981; ders., *Die Lehre von den Internationalen Beziehungen*, Darmstadt 1969; Helga Haftendorn (Hrsg.), *Theorie der Internationalen Politik. Gegenstand und Methoden der Internationalen Beziehungen*, Hamburg 1975; Manfred Knapp/Gert Krell (Hrsg.), *Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch*, München, Wien ²1991; Henning Behrens/Paul Noack, *Theorien der Internationalen Politik*, München 1984.

Denkkategorien zu übernehmen oder zu entwickeln und damit an Wissenschaftlichkeit einzubüßen.

Die in diesem Band vorgestellten theoretischen Erklärungsansätze untersuchen, mit Hilfe einer empirisch-analytischen Herangehensweise, verschiedene Dimensionen von Handlungszusammenhängen, (historisch-vertikale genauso wie geographisch-horizontale) und orientieren sich dabei an unterschiedlichen theoretischen oder vorthoretischen Entwürfen über Akteure und Interaktionen. Die Funktion dieser Vororientierungen - man kann sie auch als Modelle bezeichnen - besteht darin, zu bestimmen, welche Hypothesen überhaupt möglich sind und auf welche Weise sie getestet werden können. Für die wissenschaftliche Analyse ist es zentral, die benutzten Modelle oder Selektionskriterien offen zu legen. Erst durch diese Offenlegung läßt sich begründen, warum z.B. die einen in der internationalen Politik nur Staatenbeziehungen, die anderen nur soziale Beziehungen und die dritten nur Marktbeziehungen erblicken. Diese drei wohl gängigsten Modelle und ihre wichtigsten theoretischen Ausformungen und Vertreter finden sich in der getroffenen Textauswahl wieder.

Das Buch ist konzipiert nach dem Vorbild amerikanischer Textbooks, ein Genre, das auf dem deutschen Büchermarkt leider immer noch viel zu selten angeboten wird. Es soll Studierenden und Lehrenden, die sich mit Theorien der Internationalen Politik auseinandersetzen, eine Text- und Diskussionsgrundlage bieten. Zu diesem Zweck werden die ausgewählten Texte jeweils in einer kurzen Einleitung wissenschaftsgeschichtlich und -theoretisch verortet. Sie sind mit Erschließungsfragen versehen, die dem Leser einerseits eine inhaltsorientierte Leseperspektive geben sollen, die andererseits aber auch zur Überprüfung des Textverständnisses herangezogen werden können. Jedes Kapitel schließt ab mit einem Hinweis auf weiterführende Literatur zu den in dem Kapitel behandelten Fragen. Zentrale Begriffe werden im Anhang in einem Glossar definiert. Zur Vergegenwärtigung der normativen Grundlagen internationaler Politik und der Vielfalt der beteiligten Akteure sowie der Mehrdimensionalität der Handlungszusammenhänge werden den hier behandelten Theorien zwei Aufsätze vorweggeschickt, die sich mit eben diesen Grundlagen auseinandersetzen und sie systematisch aufschlüsseln. Daran schließen sich die zu erörternden Ansätze und Theorien an, die einmal hinsichtlich des zugrundeliegenden Modells (Welt als Staatenwelt, Welt als Weltgesellschaft, Welt als Weltmarkt) und zum zweiten in chronologischer Hinsicht (Entstehungszeitraum) gegliedert sind. Es kommen hier sowohl die Vertreter der Schulen bzw. Denkansätze selbst als auch solche Autoren zu Wort, die Inhalte der Schulen und Konzepte systematisch analysieren. Diese auf den ersten Blick vielleicht ungewöhnliche Mischung von "Ur"- und "Meta"-Texten erschien sinnvoll, um ein zweites Anliegen des Bandes einlösen zu können, nämlich die Wiedergabe der Prämissen, Inhalte und Deutungsmuster der verschiedenen Schulen. In manchen Fällen, wie etwa bei der historischen Soziologie, dem Bürokratiepolitik-Modell, der Transnationalen Politik und den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, leisteten dies die theoretischen Väter und Mütter der vorzustellenden Konzepte selbst. In anderen Fällen, wie der Realistischen Schule, der Integrations- und Interdependenztheorie und der

Regimetheorie erschien es sinnvoller, "Meta"-Texte zu verwenden, weil diese mit klareren analytischen Kategorien arbeiten und in der Rückschau auch die wissenschaftstheoretische Entwicklung miteinbeziehen.

Die Idee zur Erarbeitung des vorliegenden Textbuches "Theorien Internationaler Politik" entstand im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung eines Lektürekurses zur gleichnamigen Vorlesung von Prof. Dr. Gustav Schmidt, Ruhr-Universität Bochum. Textauswahl und Konzeption zeugen von seiner langjährigen Beschäftigung mit Theorien der Internationalen Politik.

Die einzelnen Texte sind gekürzt und mit Einführungen versehen worden; sie enthalten ferner Erschließungsfragen, einen Literaturbericht und einen Glossar. Die Gliederung und die darin zum Ausdruck kommende Problemorientierung sowie die Textauswahl des vorliegenden Bandes wurden gegenüber dem ursprünglichen Reader verändert. So wurden etwa Texte von Dessler, Waltz, und Knorr² herausgenommen und der ursprüngliche Text von Hoffmann durch eine andere Textpassage ersetzt.

Bochum

Ursula Lehmkuhl

Vorwort zur 3. Auflage

Diese wissenschaftshistorisch angelegte Einführung in die Theorien Internationaler Politik endet mit der Vorstellung von Ansätzen, die sich dem Phänomen der Weltinnenpolitik und der damit verbundenen Frage nach dem "Regieren jenseits des Nationalstaats" widmen. Eine Neuauflage hätte es verdient, die Weiterführung dieses Konzeptes etwa im Rahmen der "governance"-Diskussion aber auch im Kontext der Debatte um die Entstehung von weltgesellschaftlichen Strukturen und ihrer Bedeutung für die internationale Politik in die Anthologie aufzunehmen. Wir haben aus Zeit- und Kostengründen darauf verzichtet. Ersatzweise soll an dieser Stelle in der gebotenen Kürze das über die in diesem Band dargelegten Inhalte hinausgehende Fragespektrum der "governance"-Diskussion umrissen und auf ausgewählte Beiträge aufmerksam gemacht werden.

In der Weiterentwicklung der Debatte um Weltinnenpolitik werden u.a. folgende Fragen diskutiert: Wie ist "governance without government" möglich?³ Welche Rolle spielen internationale Organisationen und Regime bei der Etablie-

² David Dessler, What's at stake in the agent-structure debate?, in: International Organisation, 43/3 (1989), S. 441-473; Kenneth N. Waltz, Man, the State, and War, New York 1959; Klaus Knorr, Power and Wealth, New York 1973.

³ Dirk Messner (Hg.), Die Zukunft des Staates und der Politik: Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft Bonn 1998.

nung von internationalen Regelungsmechanismen?⁴ Welche Regelungs- und Sanktionsmechanismen müssen vorhanden sein, um die Implementation internationaler Vereinbarungen in nationalstaatlichen Kontexten sicherzustellen?⁵ Welche Strukturveränderungen auf der Ebene des Nationalstaats sind notwendig, um eine effiziente "global policy" gestalten zu können?⁶ Es gibt noch keine abschließenden Antworten auf diese und andere Fragen. Auch im Hinblick auf das Problem, ob und mit welchen theoretischen Konsequenzen die hier umrissenen Entwicklungen einen integrativeren Umgang mit den derzeit dominierenden Gesellschaftstheorien (Handlungs-, Institutionen-, Strukturierungs- und Systemtheorie) verlangen, haben die Theorien Internationaler Beziehungen bislang keine umfassenden Antworten vorgelegt. In der soziologischen Theoriedebatte werden Ansätze einer theoretischen Integration bereits seit einiger Zeit diskutiert.⁷ Die Theoriediskussion in den Internationalen Beziehungen sollte diese Debatten verfolgen und ihre Ergebnisse für eine theoretische Konzeptualisierung empirischer Analysen der hier umrissenen Dimensionen des Globalisierungsprozesses nutzen.

Erfurt

Ursula Lehmkuhl

⁴ Vgl. hierzu den Bericht der Commission on Global Governance "Our Global Neighbourhood", New York 1995; Ernst-Otto Czempiel, *Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse*, München 1994.

⁵ Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M. 1998.

⁶ Niklas Luhmann, *Der Staat des politischen Systems*, in: Ulrich Beck (Hg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt a.M. 1998, S. 345-380; Alexander Wendt, *Der Internationalstaat: Identität und Strukturwandel in der internationalen Politik*, in: ebd., S. 381-410; Gernot Biehler, *Souveränität im Wandel: Rückzug des Staates aus der internationalen Verantwortung? Aufgabenzuwachs internationaler Organisationen als Maßstab äußerer Souveränität*, in: *Der Staat* 35:1 (1996), S. 99-108.

⁷ Vgl. Hartmut Esser, *Habits, Frames und Rational Choice*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 19 (1990), S. 231-247 sowie die Arbeiten von Helmut Nolte; Mathias Albert (Hg.), *Civilizing World Politics: Society and Community beyond the State*, Lanham Md. 2000; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge 1999; Peter Schimany, *Globale Gesellschaft? Perspektiven der Kultur- und Sozialwissenschaften*, Frankfurt a.M. 1997.

I. Grundlagen Internationaler Politik

1. EINFÜHRUNG

Mit den beiden Texten von Reimund Seidelmann und Ernst-Otto Czempiel soll auf Grundprobleme und Grundkonstellationen der internationalen Politik aufmerksam gemacht werden. Die Grundprobleme, auf die sich das Handeln der das internationale politische System konstituierenden Akteure ausrichtet, werden anhand der normativen Postulate der internationalen Beziehungen, Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit, erörtert. Die Grundwerte der internationalen Politik erlauben die Entwicklung wissenschaftlicher Fragestellungen; sie dienen der Konstruktion von Ordnungsmodellen, und sie erlauben eine Bewertung von Durchsetzungsstrategien. Der bewußte Umgang mit normativen Setzungen und die Offenlegung des erkenntnisleitenden Interesses ist eine der Voraussetzungen für die Wissenschaftlichkeit einer Analyse. Die Vergegenwärtigung der eigenen normativen Perspektiven verhindert einen "naiven" Umgang mit der komplexen Materie der Internationalen Beziehungen und macht damit die Ergebnisse der Analyse erst intersubjektiv kommunikabel und nachvollziehbar.

Die von Czempiel ins Bewußtsein gerufene Komplexität der Interaktionen und Akteure in der internationalen Politik dient dem gleichen Zweck, wenngleich er inhaltlich auf zwei weitere Analysedimensionen der internationalen Beziehungen aufmerksam machen will, nämlich auf die Akteure und Interaktionsprozesse. Auch dieser Text soll helfen, den Blick zu schärfen und den Wert von "Alltagswissen" als heuristisches Prinzip in Frage zu stellen. Die Komplexität der von Czempiel dargelegten Akteure und Handlungszusammenhänge soll darüber hinaus auch das Argument empirisch untermauern, daß Theorien der Internationalen Beziehungen, um der Gefahr eines normativen Determinismus zu entgehen, nur "Kleine Theorien" sein können und jeweils nur einen Teilausschnitt der internationalen Beziehungen zu beleuchten imstande sind.

2. L E K T Ü R E

Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit: Normative Postulate der Internationalen Beziehungen¹

REIMUND SEIDELMANN

Reimund Seidelmann (1944) lehrt seit 1979 als Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Gießen. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich der Internationalen Beziehungen. Neben theoretisch-methodischen Fragen der internationalen Politik beschäftigt er sich mit der Entspannungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, der Sicherheits- und Militärpolitik sowie mit internationaler Parteienkooperation.*

1. Internationale Beziehungen und die Frage nach den Grundwerten

1.1. Internationale Beziehungen und erkenntnisleitendes Interesse

Als die Politikwissenschaft in den 60er Jahren die Frage diskutierte, ob, wie und welche Werturteile in die wissenschaftliche Analyse eingeführt werden sollten, der "Werturteilsstreit"², haben die Befürworter einer wertorientierten und kritischen Wissenschaft den Begriff des erkenntnisleitenden Interesses eingeführt. Damit können zunächst Kriterien für die Entwicklung wissenschaftlicher Fragestellungen und für die Bewertung der damit gewonnenen Untersuchungsergebnisse abgeleitet werden. Es erlaubt darüber hinaus auch die Konstruktion von alternativen bis hin zu utopischen Ordnungsmodellen, Idealtypen sowie auch praktischer Reformpolitik und hilft bei der Bewertung von Durchsetzungsstrategien. Die Wahl eines solchen erkenntnisleitenden Interesses kann ethisch, religiös oder im historischen Bezug begründet, aber nicht logisch abgeleitet werden. Es ist eine normative Setzung, die auch dann vorliegt, wenn sie vom jeweiligen Autor nicht deutlich gemacht oder nicht reflektiert wird. Es gibt weder ein logisch richtiges noch falsches Erkenntnisinteresse - auch wenn gerade aus den wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen zwischen Vertretern verschiedener Werthaltungen fruchtbare Impulse für Wissenschaft und Praxis gekommen sind. Logische Überprüfung auf Stimmigkeit, empirische Richtigkeit und analytische Relevanz muß aber immer dann einsetzen, wenn aus dem allgemeinen erkenntnisleitenden Interesse spezifische Beurteilungskriterien, Modelle und Handlungsvor-

¹ Aus: Manfred Knapp/Gert Krell (Hrsg.), Einführung in die Internationale Politik, München 1990, S. 26-52. Mit freundlicher Genehmigung des Oldenbourg Verlages.

² Zur ersten Einführung siehe Hans Albert/Ernst Topitsch (Hrsg.), Werturteilsstreit, Darmstadt, 2., um eine Bibliogr. erw. Aufl., 1979.

schläge abgeleitet und in der politischen Wirklichkeit umgesetzt werden. Daher muß sorgfältig zwischen einem Disput aufgrund unterschiedlicher Wertbezüge und aufgrund unterschiedlicher Untersuchungsergebnisse unterschieden werden; der eine ist eine Frage politischer Ethik, der andere ist eine Frage sozialwissenschaftlicher Professionalität.

Die Internationalen Beziehungen haben den Werturteilsstreit relativ spät - vor allem in den 70er Jahren - nachvollzogen und sich dabei auf den Friedensbegriff konzentriert. Während die realpolitische Schule die von der Politik vorgegebenen Handlungsmaximen übernahm und ihre Kritik auf Kosten-Nutzen-Verhältnisse, Ziel-Mittel-Relationen und allgemeine Zweckrationalität beschränkte, verstand sich die friedenspolitische Schule auch als gesellschaftskritische Wissenschaft. Sie will Außenpolitik und Internationale Politik auf ihren Friedensgehalt, ihre Friedensfähigkeit und ihre Friedensmöglichkeit untersuchen. Innerhalb dieser Schule gibt es wiederum mehrere Richtungen, die sich vor allem in der politischen Reichweite des Friedensbegriffes unterscheiden. Die rüstungskontrollpolitische Richtung geht von einem auf traditionelle Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschränkten Friedensbegriff aus. Die gewaltkritische Richtung verwendet dagegen einen Friedensbegriff, der nicht nur militärische, sondern auch nichtmilitärische Gewalt abbauen und überwinden will. Die entwicklungsorientierte Richtung weitet dann den Friedensbegriff noch mehr aus und schließt die Nord-Süd-Diskussion oder die Frage globaler Entwicklungsgerechtigkeit mit ein. Alle drei gehen dabei von der Notwendigkeit und der Möglichkeit aus, die internationale Ordnung zu verbessern, d.h. "friedlicher" zu gestalten.

Im folgenden werden in bezug auf diese Diskussion Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit als erkenntnisleitendes Interesse formuliert, als Beurteilungskategorien operationalisiert und auf ihre politisch-praktischen Folgen hin diskutiert. Dabei muß vorweg auf den Unterschied zwischen der Aufgabe von Politikwissenschaft und politischer Praxis hingewiesen werden. Während politische Praxis in erster Linie eine Frage des politischen Machens ist, das Zustimmung, Macht und politischen Willen erfordert, ist Politikwissenschaft, auch wenn sie sich noch so sehr als Gewissen, Korrektiv oder Vorbereitung "besserer" Politik versteht, zunächst und in erster Linie eine Frage der systematischen, logisch überprüfbaren und empirisch abgesicherten Analyse. Dabei sind Fähigkeit und Wille zur selbstkritischen Überprüfung des eigenen Standortes, der verwandten Methoden und der inhaltlichen Ergebnisse wesentliche Momente wissenschaftlichen Vorgehens.

1.2. Die globalen Grundprobleme als Ausgangspunkt einer grundwertorientierten Betrachtung

Um die Diskussion über diese Fragen in den Internationalen Beziehungen zu verstehen, muß zweierlei berücksichtigt werden. Erstens bedeutete die Entwicklung eines gesellschaftskritischen Bezuges auch die Auseinandersetzung mit der Frage, welche Aufgaben die Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen für eine moderne Industriegesellschaft vom Typ Bundesrepublik Deutschland erfüllen kann, soll und muß. Für die Anhänger der wertorientierten Betrachtung

bedeutet dies, nicht nur normative Ansprüche wie z.B. "Frieden" zu entwickeln, sondern sich auch mit den Grundwerten auseinanderzusetzen, die in Verfassungen, Parteiprogrammen, internationalen Verträgen und Konventionen usw. festgeschrieben sind. So beziehen sich Vertreter der friedenspolitischen Schule in den Internationalen Beziehungen z.B. auf das Friedensgebot des bundesrepublikanischen Grundgesetzes, der Ostverträge und der KSZE-Schlußakte und fragen, ob und wie dies in politische Praxis umgesetzt wird. Zweitens wird nach Art und Ausmaß der internationalen Friedensordnung und insbesondere nach der Rolle militärischer Macht, des Weltwirtschaftssystems und des Nationalstaates gefragt.

Bei der Kritik militärischer Machtpolitik stehen gegenwärtig vier Punkte im Mittelpunkt. Erstens sind es Erfahrungen mit den Zerstörungen und den politischen Folgen von Kriegen, die Kriegsursachenforschung³ und politische Debatte prägen. In Europa, Japan, den USA und der UdSSR sind es dabei vor allem die beiden Weltkriege, die zu kollektiven Lernprozessen und einer neuen Form friedenspolitischer Verantwortung geführt haben. Zweitens kommt die Einsicht hinzu, daß Entwicklung und Verbreitung von Nuklearwaffen die Gefahr des globalen Selbstmordes beschworen haben.⁴ Drittens hat sich angesichts der steigenden Kosten des Rüstungswettlaufes herausgestellt, daß selbst die Aufrechterhaltung einer hinreichenden Verteidigungsfähigkeit immer neue und höhere militärische Aufwendungen erfordert, ohne ein Mehr an Sicherheit zur Folge zu haben. Für Europa ist dabei der Widersinn zwischen steigenden Verteidigungskosten und abnehmenden Möglichkeiten, mit militärischen Instrumenten politische Ziele zu erreichen, besonders deutlich geworden. Nukleare Abschreckung hat daher die Zweckrationalität militärischer Macht in zunehmendem Ausmaß in Frage gestellt. Viertens haben Rüstungswettläufe, Rüstungstransfers, regionale Kriege und militärische Interventionen in der Dritten Welt das Problem globalisiert. Der Weltfrieden ist nicht mehr nur eine Angelegenheit von Großmächten, Europäern oder industrialisierten Ländern, sondern zum Problem aller Staaten geworden.⁵

Auch die Diskussion über das gegenwärtige Weltwirtschaftssystem läßt sich in vier Punkten zusammenfassen. Ersten haben historische Erfahrungen auch hier eine Umdenken ausgelöst. Was für die sicherheitspolitische Diskussion die beiden Weltkriege sind, ist für den wirtschaftspolitischen Bereich die Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre. Keynesianismus, indirekter Staatsinterventionismus, "Sozialpartnerschaft" und "konzentrierte Aktion" sind Versuche, wirtschaftliche Krisenzyklen zunächst national abzuschwächen bzw. zu kompensieren, um politische Destabilisierungen zu vermeiden. Hinzu kommt zweitens die Einsicht in die Folgen weltwirtschaftlicher Verflechtungen. Ölkrisen, exportbeeinflusste Rezessionen und Eingriffe des Weltwährungsfonds in die Wirtschaftspolitik einzelner Länder haben dabei deutlich gemacht, daß diese wirtschaftliche Interdependenz weder vor westlichen Industrie-, realsozialistischen oder Entwicklungsländern

³ Vgl. zum neueren Stand der bundesrepublikanischen Kriegsursachenforschung Kriegsursachen, Friedensanalysen Nr. 21, Frankfurt 1987.

⁴ Dies wurde insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland von der Kampf-dem-Atomtod-Bewegung der 50er und der Friedensbewegung der 80er Jahre deutlich gemacht.

⁵ Dies kommt z.B. in der Vier-Kontinente-Initiative und der Arbeit der Palme-Kommission zum Ausdruck.

halt macht noch mit den klassischen Mitteln nationaler Wirtschaftspolitik gesteuert werden kann. Die Tatsache, daß in der Bundesrepublik Deutschland fast 1/4 des Bruttosozialproduktes über den Außenhandel erwirtschaftet wird und die heutige EG für rund die Hälfte des Welthandels verantwortlich ist, macht deutlich, daß nationaler Wohlstand nicht nur von nationaler Politik, sondern auch von internationaler Zusammenarbeit abhängt. Drittens hat die Verschuldungskrise der 80er Jahre zu einer kollektiven Bedrohung größten Ausmaßes geführt. Angesichts der Bedeutung von Wohlstand und Wirtschaftswachstum für die Legitimation politischer Systeme, so wird argumentiert, würde ein von der Verschuldungsproblematik ausgelöster Zusammenbruch der Weltwirtschaft nicht nur katastrophale wirtschaftliche, sondern ebenso folgenschwere soziale und politische Krisen in Nord und Süd auslösen.⁶ Unter- und unzureichende Entwicklung in der Dritten Welt wird viertens nicht nur als unnötig verschenkte Chance für Wachstum in den Industrieländern, sondern auch als moralisch-politisches Problem angesehen.⁷

Die Forderungen nach einer "friedlicheren" Sicherheits- und Weltwirtschaftspolitik hängen dabei eng mit dem Ruf nach einer organisatorischen Neuordnung der Staatenwelt zusammen, in deren Mittelpunkt die Kritik am Nationalstaat, dem nach wie vor wichtigsten Akteur in der Weltpolitik, steht. Erstens wird den Nationalstaaten vorgeworfen, daß sie ihre Politik in erster Linie und häufig sogar in der Regel ausschließlich am eigenen nationalen Nutzen ausrichten. Der politische Entscheidungsprozeß, der in westlichen Nationalstaaten in erster Linie durch Kabinett, Parlamentsfraktion und Parteien bestimmt ist, und der Legitimationsmechanismus durch Wahlen, bei denen es in erster Linie um nationale Interessenwahrung geht, erlaube auch nichts anderes. Nationalstaatliches Außenverhalten werde damit letztlich zu einer Politik auf Kosten bzw. gegen den anderen Staat, sei es Nachbar, Kolonie oder machtpolitisch Abhängiger. Zweitens wird dem Nationalstaat vorgeworfen, daß er sich zur Durchsetzung seiner Politik direkter und indirekter Gewaltmittel bediene. Militärischer Zwang sei dabei nur die ultima ratio; wirtschaftliche Abhängigkeit, Einbezug in ein Bündnis- oder Blocksystem usw. seien seine langfristig wirksameren und ergänzenden Strategien. Durch diese Gewaltanwendung in zwischenstaatlichen Beziehungen werde aus dem Staatensystem ein Herrschaftssystem, in dem sich derjenige durchsetzt, der über die meisten und größten Machtmittel verfügt. Und drittens wird dem Nationalstaat vorgeworfen, daß er unter Berufung auf ein überholtes Souveränitätsprinzip⁸ die nötigen internationalen Reformen verschleppe, beschränke oder ganz verhindere. Unabhängig davon, wie weit man in der Kritik am Nationalstaat geht

⁶ Siehe Helmut Schmidt, *Strategie für den Westen*, Bonn 1986.

⁷ Die kirchliche Entwicklungsarbeit, die internationale Reaktion auf die afrikanischen Hungerkatastrophen und das Flüchtlingselend in der Dritten Welt haben dies deutlich gemacht.

⁸ Der im 16./17. Jahrhundert entwickelte Souveränitätsbegriff definiert den Territorialstaat als unabhängiges Völkerrechtssubjekt, das alleinige Kompetenz für die Gestaltung seiner Außen- und Innenpolitik besitzt. Interdependenz bzw. Abhängigkeit bedroht Souveränität ebenso wie "Einnischung in die inneren Angelegenheiten"; angesichts der vorhandenen Interdependenzen und angesichts der Notwendigkeit, sich in innere Angelegenheiten z.B. aus Menschenrechtsgründen (Südafrikanische Republik, UdSSR, Chile usw.) einzumischen, ist der klassische Souveränitätsbegriff nicht nur in der Politikwissenschaft, sondern auch im Völkerrecht umstritten.

- die strukturelle Schwäche der internationalen aber auch der regionalen Staatenordnungen liegt auf der Hand. Folgt man der Vorstellung von einer Weltgesellschaft, dann reichen angesichts von Krieg und Intervention, Unterentwicklung und politischer Unterdrückung die bestehenden Ordnungs-, Regelungs- und Schutzmechanismen nicht bzw. nicht mehr aus. Angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung werden auch die national definierten Freiheitskataloge fragwürdig. Deshalb wird gefordert, die klassischen individuellen und sozialen Grundrechte auch für Staaten fortzuschreiben bzw. einen "Gesellschaftsvertrag" für das internationale System zu entwickeln, der Sicherheit, Wohlstand und Freiheit nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen Nationalstaaten garantiert. Dies läuft letztlich auf eine wie auch immer geartete Form von Weltregierung mit wirksamen und legitimierten Ordnungsinstrumenten hinaus.

2. Friede

Die Suche nach Frieden hat die Geschichte der westlichen Philosophie, der Religion, des Staats- und Völkerrechts sowie der Literatur und Kunst geprägt. Die Suche nach dem "goldenen Zeitalter", die christlichen Paradiesvorstellungen, die Staatsutopien des Mittelalters und die Idealstaatsmodelle der Aufklärung, die kritische Darstellung von Krieg und Militär bis hin zu Verfassungen und Parteiprogrammen der Gegenwart versuchen, den allgemeinen Wunsch nach Frieden aufzugreifen und zu prägen. Die Auffassung von Frieden als soziale Harmonie, individuellem Wohlbefinden und Sicherheit findet sich ebenfalls in außereuropäischen Kulturen der verschiedensten Entwicklungsstufen. Friedensvorstellungen sind nicht nur global verbreitet, sondern sind auch genuiner Bestandteil eines historischen Erbes und Auftrages an Politik. Die Bedeutung von Frieden läßt sich auch politisch-ethisch begründen. Der Schutz des Lebens, das Tötungsverbot und die Pflicht zur Erhaltung der Menschheit als Ganzes finden sich nicht nur in fast allen Religionen, sondern stellen einen gemeinsamen Nenner vieler politischer Bewegungen dar, von denen der Pazifismus nur ein extremes Beispiel darstellt. Angesichts der Existenz von Massenvernichtungswaffen, der kritischen Ernährungssituation in Teilen der Dritten Welt und der Vielzahl von Kriegen, militärischen Interventionen und Gewaltakten gewinnt diese politisch-ethische Begründung eine besondere Aktualität. Schließlich kann Frieden als sachlogisch notwendig und Voraussetzung für andere politische Ziele begründet werden. Die Hinweise, daß mit einem Bruchteil der jährlichen Rüstungsausgaben, der von Kriegen zerstörten Werte und der Kriegsfolgekosten eine Vielzahl nationaler und internationaler Probleme von Hunger bis Umweltschutz rasch und vollständig behoben werden könnte, ist zwar eine argumentative Verkürzung, macht aber die Problemstellung deutlich. Hinzu kommt, daß Wohlfahrt, politische Freiheit und Selbstentfaltung, nur in einem friedlichen Umfeld voll verwirklicht werden können.

Die Auseinandersetzung über Krieg und Frieden ist in Ausmaß und Intensität nicht immer gleich gewesen; sie hatte Höhe- und Tiefpunkte, aber sie war kontinuierlich. In den Sozialwissenschaften sind im Anschluß an den Ersten Weltkrieg die ersten Arbeiten zur Kriegsursachenforschung entstanden, die nach dem

Zweiten Weltkrieg verstärkt aufgenommen und in der Bundesrepublik Deutschland mit der Anfang der 70er Jahre etablierten Friedensforschung⁹ systematisch vorangetrieben wurde. Wissenschaft und Gesellschaft hatten dabei ein gleiches Ziel und eine gemeinsame Hoffnung - über die Erforschung von Ursachen und Bedingungen von Krieg, militärischer Drohpolitik und Rüstungswettläufen die Chancen friedlicher Konfliktlösung und Abrüstung zu verbessern. Dabei stand die genaue Bestimmung des Friedensbegriffes sowie seine wissenschaftliche Operationalisierung im Vordergrund. Hierbei sind vier Ergebnisse von besonderer Bedeutung: die Entwicklung des negativen und des positiven Friedensbegriffs, der gradualistischen Friedensstrategie, der Modelle zur Friedenssicherung und die Differenzierung der Gewaltproblematik.

2.1. Der negative Friedensbegriff

Angeichts der nuklearen Bedrohung, der zahlreichen Kriege bzw. Militäraktionen in der Dritten Welt und des Wettrüstens hat die Friedensforschung zunächst den negativen Friedensbegriff entwickelt. Negativer Frieden oder auch Nichtkrieg ist dabei der Zustand eines Staatensystems, in dem Konflikte nicht mit militärischer Gewalt ausgetragen werden.¹⁰ Im Rahmen dieser Definition sind vier Punkte von besonderer Bedeutung.

Erstens bezieht sich dieser Friede sowohl auf einen Verhaltenszustand als auch ein Prozeßmuster zwischenstaatlicher Beziehungen. Friede ist damit Kriterium zur Bewertung nationalstaatlicher Außenpolitik, regionaler Staatenordnungen und des internationalen Systems. Vorgänge innerhalb einer nationalstaatlich organisierten Gesellschaft werden daher nur dann in die Analyse einbezogen, wenn sie für diese Außenpolitik, regionale oder internationale Politik, unmittelbar verantwortlich sind. Diese definitorische Eingrenzung ist doppelter Natur. Sie schließt nichtstaatliche Akteure internationaler Politik wie z.B. multinationale Konzerne, supranationale Organisationen und nicht-gouvernementale internationale Akteure aus. Dies läßt sich z.B. damit begründen, daß aufgrund des militärischen Gewaltmonopols des modernen Nationalstaates diese nicht über eigene und von Regierungen unabhängige militärische Machtmittel verfügen.¹¹ Umgekehrt sind selbst in erster Linie innengeleitete Rüstungs-, Militarisierungs- oder Formierungsmaßnahmen von Bedeutung, wenn diese von Nachbarstaaten als potentielle Bedrohung verstanden werden oder von sich aus zu Kriegsmaßnahmen führen.

⁹ Zu den in den 70er Jahren geschaffenen Einrichtungen der Friedensforschung gehören die Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt (HSFK), das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), die später aufgelöste Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung mit Sitz in Bonn (DGFK) und die Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung (AfK). Alle haben regelmäßig Bücher und Broschüren mit ihren Arbeitsergebnissen herausgegeben.

¹⁰ Siehe Ernst-Otto Czempiel, *Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisation, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn 1986, S. 35.

¹¹ Der multinationale Konzern kann zwar von einer Regierung die militärische Intervention verlangen, sie aber nicht gegen ihren Willen erzwingen; die NATO kann den Verteidigungsfall zwar feststellen, benötigt dazu aber die Zustimmung ihrer Mitgliedsstaaten; die Ver-

Die friedenspolitische Analyse muß schließlich auch solche inneren Entwicklungen einbeziehen, die eine Gefahr für den regionalen bzw. globalen Frieden darstellen.¹² Negativer Friede ist also ein zwischenstaatliches Verhaltensmuster, das sowohl von inneren als auch von äußeren Entwicklungen bestimmt wird.

Zweitens bezieht sich dieser Friedensbegriff auf die Anwendung militärischer Gewalt. Diese läßt sich nach Art, Ausmaß und Intensität im Einzelfall, für eine Periode und für ein Staatensystem empirisch nachweisen. Direkte militärische Gewalt ist klar erkennbar, völkerrechtlich definiert und über Indikatoren wie Zerstörung von Sachen und Personen verhältnismäßig einfach zu erfassen. Der Einsatz von militärischen Gewaltmitteln zur Konfliktlösung oder zur Begrenzung, zur zeitlichen Verschiebung und zur Veränderung der Kräfteverhältnisse ist eine Frage des Austragungsmodus von Konflikten unabhängig von deren Entstehungsursache oder Inhalt. Dies bedeutet, daß die Existenz von militärischen Gewaltmitteln etwa zur Selbstverteidigung zunächst nicht einem so definierten Friedensbegriff widerspricht. Zwischen Fähigkeit, politischem Willen und konkretem militärischen Handeln muß also unterschieden werden.

Drittens bezieht sich der negative Friedensbegriff auf das Nichtvorhandensein bestimmter Verhaltensformen. Dies erleichtert zunächst sowohl Analyse als auch Konstruktion von Friedensstrategien. Überall dort, wo keine militärische Gewalt angewandt wird, besteht aufgrund dieser Definition negativer Frieden, so z.B. für die Periode des Kalten Krieges. Selbst ein Waffenstillstand oder eine längere militärische Atempause erfüllt die Bedingungen dieser Definition. Und politische Strategien zur Befriedigung, zum Friedenserhalt oder zur strukturellen Absicherung von Frieden können sich aufgrund dieses negativen Ansatzes darauf konzentrieren, militärische Konflikte soweit wie möglich zu begrenzen, so schnell wie möglich zu beenden und so langfristig wie möglich auszuschließen.

Viertens läßt sich dieser Friedensbegriff ausdifferenzieren. Die Anwendung militärischer Gewalt kann nach Art, Ausmaß und Intensität unterschieden werden. Die massivste Form direkter und unbegrenzter Anwendung militärischer Gewalt wäre im globalen Nuklearkrieg zu erwarten. Darunter kann aber das militärische Instrumentarium regional, zeitlich, von den eingesetzten Waffentypen und angegriffenen Zielen her mehr oder weniger begrenzt eingesetzt werden. Dies reicht vom mehrjährigen konventionellen Krieg bis hin zur mehrtägigen militärischen Intervention. Eine weitere Form ist die indirekte Anwendung militärischer Gewalt, so z.B. in Form eines Ultimatums oder einer militärischen Erpressung. Hier wird zwar offen die Anwendung angedroht, aber nach Möglichkeit auf den direkten Einsatz verzichtet. Schließlich kann auch der Aufbau von kurz- oder länger-

einten Nationen können peace-keeping-Aktionen durchführen, brauchen dazu aber den Konsens der betroffenen Länder sowie derjenigen, die die nationalen Truppenkontingente stellen.

¹² Vgl. so z.B. die Auffassung innerhalb der UNO, daß die Apartheidpolitik der Südafrikanischen Republik und das ungelöste Palästina-Problem eine Gefahr für den Weltfrieden seien.

fristigen militärischen Drohoptionen als indirekte Anwendung weil Androhung militärischer Gewalt verstanden werden.¹³

Die Friedens- und Konfliktforschung, die diesen Friedensbegriff als erkenntnisleitendes Interesse verwendet, hat ihre kritische Analyse vor allem auf vier Themenbereiche konzentriert. Erstens werden die bestehenden bzw. in der Entwicklung befindlichen militärischen Mittel einschließlich ihrer Anwendungsformen, d.h. Militärpotentiale und Militärstrategien untersucht. Dazu gehört z.B. die Diskussion über Vor- und Nachteile der Abschreckungsstrategie. Trotz aller grundsätzlichen Problematik jeglicher militärischen Gewalt wird in diesem Zusammenhang auf die These vom Systemzwang hingewiesen: daß nämlich in einem internationalen System, das von Nationalstaaten bestimmt wird, die militärische Gewalt als ultima ratio zur Verfolgung ihrer Interessen einsetzen, eine einseitige und vollständige Abrüstung ohne Sicherheitsgarantien anderer Staaten zu Abhängigkeit oder gar Verlust der staatlichen Existenz führt. Der militärische Gewaltcharakter internationaler Politik konstituiert also einen Zwang, sich im Rahmen dieses Systems zu behaupten, indem man wenigstens den direkten oder indirekten militärischen Gewalteinsatz gegen die eigene Gesellschaft begrenzt oder verhindert. Aufgrund des traditionellen Souveränitätsverständnisses geschieht dies in der Regel durch Aufbau und Erhalt eines eigenen Militärapparates, durch Beitritt zu Verteidigungsbündnissen usw. Darüber hinaus wird auch auf das international akzeptierte und vom Grundsatz der nationalen Existenzhaltung ableitbare Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung hingewiesen, durch das sich militärische Verteidigungsmaßnahmen legitimieren lassen.

Akzeptiert man Systemzwangthese und Selbstverteidigungsrecht, stellen sich aber zwei Fragen. Erstens, ob Art, Ausmaß und Charakter des jeweiligen militärischen Instrumentariums die grundsätzliche Bereitschaft des Staatensystems zur militärischen Konfliktaustragung fördern, dämpfen oder gar überwinden helfen.¹⁴ Zweitens, ob insbesondere die gegenwärtig die Ost-West-Beziehungen bestimmende nukleare Abschreckung wirklich kriegsverhindernd sei - ob also z.B. ein Krieg in Europa nicht wegen, sondern trotz Abschreckung ausgeblieben sei.

Befürworter von "Frieden durch Abschreckung" weisen darauf hin, daß z.B. in Europa gerade die Existenz ausreichender nuklearer Waffen und der glaubwürdige Wille, diese auch einzusetzen, einen Krieg - und dabei auch einen kon-

¹³ Diese Ausdifferenzierung des negativen Friedensbegriffes wird dort wichtig, wo es um die Bewertung politischer Handlungsprioritäten und kurz-, mittel- und langfristiger Zielsetzungen geht. Sie erlauben die Entwicklung des prozeßhaften Friedensansatzes, dem es im Gegensatz zum statischen nicht um die Frage "Frieden - ja oder nein?", sondern um die Frage nach "Wieviel mehr oder weniger an Frieden?" geht und der über einen schrittweisen Reformprozeß die Anwendung militärischer Gewalt begrenzt, verringert und schließlich überwindet. Bei den dynamischen Friedensansätzen spielt die gradualistische Friedensstrategie eine zentrale Rolle.

¹⁴ Diese Diskussion hat z.B. zur Unterscheidung zwischen defensiveren und offensiveren Militärpotentialen und -strategien, zwischen ausreichender, Gegenrüstung provozierender und übermäßiger Rüstung und schließlich zwischen unterschiedlichen Bedrohungsoptionen geführt.

ventionellen oder chemischen - verhindert habe.¹⁵ Kritiker der Abschreckung¹⁶ weisen darauf hin, daß eine Kriegsverhinderungspolitik, die auf Kriegsführungsoptionen beruht, in sich widersinnig sei, im Falle ihres Versagens zu katastrophalen Folgen führe und in der militärischen Praxis zum Irrglauben verführe, man könne einen Nuklearkrieg führen, begrenzen oder sogar gewinnen.¹⁷

Der zweite Themenbereich der Friedensforschung, die Rüstungswettlaufanalyse, schließt daran an. Hierbei geht es um die Analyse sowohl von nationaler als auch regionaler bzw. internationaler Rüstungs- und militärischer Drohdynamik. Zentrale Frage dieser Untersuchungen war und ist es, welche Faktoren diesen Interaktionsprozeß bedingen, vorantreiben oder beschleunigen.

Der dritte Bereich, die Kriegsursachenforschung, setzt diese Diskussion fort, indem konkretes militärisches Konfliktverhalten auf Verlaufsformen, innere Dynamik und Konfliktursachen befragt wird. Dabei geht es nicht nur um Entstehungs- und Eskalationsursachen, sondern ebenso um die Frage, warum vorhandene Kriegsverhinderungs-, politische Konfliktmanagement- oder Kriegsbegrenzungsmechanismen nicht funktionieren - ganz im Sinne des Interesses, militärische Konfliktaustragung zu minimieren. Allerdings sind hier wie auch bei den Untersuchungen, wie z.B. über westeuropäische Integration oder den KSZE-Prozeß Kriege in West- bzw. Gesamteuropa verhindert werden können, die Grenzen dieses engen Friedensbegriffes deutlich geworden. Gelungene oder gescheiterte Kriegsverhinderung resultiert nicht nur aus militärischen, sondern auch aus politischen Konstellationen und ist nicht nur eine Frage von Abwesenheit von militärischer Gewalt, sondern ebenso Anwesenheit von nichtmilitärischen Konfliktlösungsmechanismen.

Trotzdem ist die Bearbeitung des vierten Themenbereiches, der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik, notwendig und im Sinne des negativen Friedensbegriffes legitim, weil Fähigkeit und Wille zur Kriegsführung die Existenz von militärischen Potentialen voraussetzt. Je mehr dieses Potential begrenzt oder verringert werden kann und je kooperativer dieser Prozeß erfolgt, desto geringer sind Kriegswahrscheinlichkeit und Kriegsschäden. Auch hier stößt aber der negative Friedensbegriff an seine Grenzen, wenn es um die politischen Rahmenbedingungen für Rüstungskontrolle und Abrüstung geht. Dies hat in der Friedensforschung zur Entwicklung des positiven Friedensbegriffes geführt.

¹⁵ Vgl. z.B. die Weißbücher des Bundesverteidigungsministeriums.

¹⁶ Vgl. z.B. Dieter Senghaas, *Die Zukunft Europas. Probleme der Friedensgestaltung*, Frankfurt 1986, passim.

¹⁷ Wie bei der Frage konventioneller Waffen wird dabei vorgeschlagen, das bestehende Abschreckungssystem schrittweise zu überwinden, so z.B. durch Verhinderung oder Abbau besonders destabilisierender Nuklearwaffen, Beschränkung von Raketenabwehrsystemen, zahlenmäßige Verringerung von Raketen und Sprengköpfen, Übergang zur Minimalabschreckung usw. Ein gewissermaßen klassisches Beispiel für die Auseinandersetzung über Abschreckung war die Debatte über militärischen Sinn bzw. Notwendigkeit der Stationierung amerikanischer INF-Systeme in Westeuropa zu Beginn der 80er Jahre.

2.2. Der positive Friedensbegriff

Der positive Friedensbegriff, der vor allem im Rahmen der "kritischen Friedensforschung" entwickelt wurde, enthält drei zentrale Gedankengänge. Erstens wird zwischen aktueller und struktureller Gewalt unterschieden und damit das Gewaltverständnis des negativen Friedensbegriffes ausgeweitet. Aktuelle Gewalt ist direkt auf Personen und Sachen einwirkende und an den davon ausgehenden Beschädigungen oder Zerstörungen empirisch erfaßbare Gewalt. Strukturelle Gewalt sind diejenigen Strukturen, die zur Aufrechterhaltung von ungerechter Herrschaft dienen und die nur indirekt, d.h. über den Rückschluß von mangelnden Selbstbestimmungs- und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten erfaßbar sind. Strukturelle Gewalt sind verfestigte gesellschaftliche Muster, die durch Verinnerlichung, Gewöhnung oder schlichte Hinnahme zu ihrer Aufrechterhaltung in der Regel keiner aktuellen Gewalt mehr bedürfen. Strukturelle Gewalt ist objektiv vorhanden und konstituiert Konfliktpotential, das aber, weil es oft subjektiv nicht wahrgenommen wird, nicht zur Austragung kommt. Die gewaltkritische Schule verdeutlicht diesen Zusammenhang gerne mit dem Verhältnis zwischen Herrn und Knecht, das auf der einen Seite ein objektives Gewaltverhältnis darstellt, auf der anderen Seite aber deshalb so stabil ist, weil der Knecht dieses Verhältnis subjektiv nicht wahrnimmt bzw. aufgrund der dem Herrn aktuell verfügbaren Gewaltmittel den Konflikt nicht zum Austrag bringt. Aktuelle Gewalt ist z.B. die Bestrafung oder Unterdrückung eines Auflehnungsversuches von seiten des Knechtes; sie ist allgemein in der Regel notwendig, um strukturelle Gewaltverhältnisse einzurichten oder wieder herzustellen; sie ist in strukturellen Gewaltverhältnissen latent angelegt, muß aber nicht ständig angewandt werden.

Die Anwendung dieses ausgeweiteten Gewaltbegriffes auf internationale Politik und Außenpolitik ergibt zweierlei. Erstens wird damit die Aufmerksamkeit auf nichtmilitärische Gewaltformen gelenkt, so z.B. wirtschaftlicher Gewalt in Form von Preisdiktaten, politischen Auflagen bei Umschuldung, Firmenübernahme, Handelskriege usw. oder soziokultureller Gewalt in Form von kultureller Überfremdung, Zwang zur Übernahme einer fremden Sprache, selektive Informationspolitik usw. Zweitens wurde mit dem Hinweis auf strukturelle Gewaltverhältnisse zwischen und innerhalb von Staaten der Blick wieder verstärkt auf das Macht- und Herrschaftsproblem in den internationalen Beziehungen gelenkt. Strukturelle Gewalt wird dabei z.B. in Militärallianzen wie der Warschauer Vertragsorganisation (WVO), in der Abhängigkeit der sich entwickelnden Länder von den industrialisierten Ländern oder in kolonialen bzw. imperialen Herrschaftsstrukturen wahrgenommen. Auch wenn dabei die jeweilige Region bzw. das internationale System beherrschenden Staaten über militärische Mittel verfügten, seien sie - so die Argumentation der Gewaltkritik - aus öffentlichkeitstaktischen, Kosten-Nutzen- und langfristigen Interessengründen immer stärker dazu übergegangen, den Einsatz militärischer Gewalt soweit wie möglich herauszuschieben und statt dessen wirtschaftliche und andere Gewaltformen einzusetzen. Wie es der Übergang vom Kolonialismus zum Imperialismus gezeigt habe, sei dies herrschaftsstrategisch auch wirksamer, weil die Anwendung wirtschaftlicher Gewaltformen in der Regel nicht wie militärische Gewalt die betrof-

fene Gesellschaft integriere oder solidarisiere, sondern sie spalte. Nationale Bourgeoisien oder Staatsklassen würden am Herrschaftsnutzen des gewaltanwendenden Staates beteiligt und damit gewissermaßen politische Brückenköpfe bilden, die ausländischen Interessen wahrnehmen. Nachdem damit der positive Friede zunächst als Abwesenheit nicht nur aktueller, sondern auch struktureller Gewalt definiert wird, liegt der Schluß nahe, sich mit dem inner- und zwischengesellschaftlichen Zustand zu beschäftigen, der sich bei Abschaffung bzw. Überwindung struktureller Gewalt ergibt. Dies führt zum zweiten grundlegenden Gedankengang, nämlich der Auseinandersetzung mit Gesellschafts- und Weltmodellen, die soziale Gerechtigkeit, Selbstentfaltung und genuine Friedfertigkeit optimal miteinander verbinden. Welches Modell von den Vertretern des positiven Friedensbegriffes jeweils gewählt wird, hängt dabei wesentlich von deren politischem bzw. wissenstheoretischem Standpunkt ab. Positiver Friede ist damit nicht nur Abwesenheit von struktureller und aktueller Gewalt, sondern auch das Vorhandensein sozialer Gerechtigkeit - dies sowohl innerhalb als auch zwischen Staaten.

Wenn also die Errichtung einer gewalt- bzw. herrschaftsfreien, gerechten und freien Weltgesellschaft die allgemeine Zielvorstellung des positiven Friedens ist, liegt der dritte Gedankengang nahe - nämlich die Suche nach den geeigneten Durchsetzungsstrategien. Dazu gehört zunächst die Frage, wie ungerechtfertigte Herrschafts- oder wie strukturelle Gewaltverhältnisse überwunden werden können. Dabei hat man ersten revolutionäre Befreiungsbewegungen auf die Frage hin untersucht, ob, wie und mit welchem Erfolg sie innere und äußere Herrschaftsverhältnisse überwinden können. Zweitens hat man in diesem Zusammenhang Forderungen der Dritten Welt nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung auf politischen Sinn und Berechtigung hin diskutiert. Drittens haben sich Vertreter dieses Ansatzes auch mit der Legitimität von Gewalt gegen Sachen und Personen beschäftigt.

Die gewaltkritischen Ansätze sind in mehrfacher Hinsicht kritisiert worden. Erstens zeigte sich, daß eine Operationalisierung des strukturellen Gewaltbegriffs, d.h. die Einlösung in der empirischen Fallanalyse zu erheblichen analytischen Schwierigkeiten führte und jene Ansprüche an Differenzierung vermissen ließ, die die Politikwissenschaft inzwischen bei der empirisch-analytischen Realanalyse stellt. Zweitens wiederholte sich auch in diesem Zusammenhang die Debatte darüber, ob es nicht auch notwendige Herrschafts- und Gewaltstrukturen geben müsse, um die auch bei größtmöglichem positiven Frieden und optimaler nationalstaatlicher Freiheit auftretenden Konflikte zu steuern. Drittens wurde gegenüber den Vertretern insbesondere marxistischer Positionen deutlich gemacht, daß auch die Aufhebung von Klassenherrschaft nicht automatisch zum Frieden führe, wie die militärischen Konflikte zwischen der UdSSR und der Volksrepublik China gezeigt hätten. Viertens hat die Gegenüberstellung von Freiheitsrechten und Gewaltstrategien erheblich dazu beigetragen, die Anwendung von Gegengewalt durch Protest-, Befreiungs- und Bürgerkriegsbewegungen zu problematisieren.

Die Verfechter revolutionärer Gewalt argumentieren, sie sei notwendig, um illegitime Herrschaft, die ihrerseits auf struktureller Gewalt beruhe und immer wieder auch aktuelle Gewalt anwende, zu überwinden. Herrschaftsgewalt müsse mit revolutionärer Gegengewalt "aufgerechnet" werden, wobei sich in der Regel ein Nettogewinn für die Revolution ergäbe. Denn obwohl diese gewaltsam verlaufe, würde sie insgesamt und auf Dauer gewaltfreie oder gewaltmindernde Verhältnisse herstellen. Der Zweck rechtfertige also die Mittel. Die Kritiker revolutionärer Gewalt weisen dagegen auf die historischen Erfahrungen bzw. die immanente Dynamik revolutionärer Gewalt hin. Militarisierte revolutionäre Gewalt, wie sie z.B. in der russischen Oktoberrevolution angewandt worden sei und auch die meisten nationalen Befreiungsbewegungen in der Dritten Welt kennzeichne, würde schon in der revolutionären Phase bei den jeweiligen revolutionären Bewegungen militärische Hierarchien, antidemokratisches Denken und die grundsätzliche Neigung, politische Probleme gewaltsam zu lösen, entstehen lassen. Damit werde schließlich nur die eine Gewaltherrschaft durch eine andere ersetzt, die nicht nur ein anderes, sondern häufig auch ein höheres Ausmaß an Freiheitsbeschränkung, aktueller und struktureller Gewalt mit sich bringe. Fundamentalistische Vertreter gehen noch weiter und lehnen solche Gewalt nicht nur wegen der Zweck-Mittel-Problematik, sondern aus grundsätzlichen Überlegungen ab und setzen vielmehr ihre Hoffnungen auf Lernprozesse, die durch konsequente gewaltfreie Aktion ausgelöst werden. Schließlich wird auch die Auffassung vertreten, daß Gewalt generell nur soweit wie absolut erforderlich zulässig sei. Dort wo wie z.B. in westlichen Demokratien ausreichend politische Beeinflussungs- und Partizipationsmöglichkeiten beständen, sei Gewalt abzulehnen; nur dort, wo das demokratische Minimum eingeschränkt oder abgeschafft sei, sei soviel Gewalt legitim wie notwendig, um diese friedlichen Veränderungsmöglichkeiten wieder oder überhaupt herzustellen.

2.3. Modelle internationaler Friedensordnung

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über Friedensordnungen haben Ideal- und Realmodelle schon immer eine wichtige Rolle gespielt - dies sowohl zur Legitimierung als auch zur Infragestellung herrschender Konzepte und politischer Praxis. Der Vorteil bei der Konstruktion von Idealmodellen ist dabei, daß von der jeweiligen konkreten historischen Wirklichkeit abstrahiert und die allgemeine friedenspolitische Qualität von Politik generell bewertet bzw. abgeleitet werden kann. Realmodelle, die auf eine jeweils historisch-konkrete Konstellation eingehen, sind dagegen notwendig, wenn handlungsanleitende Optionen, Konzepte oder Einzelvorschläge für Politik und Öffentlichkeit entwickelt werden.

Unter den verschiedenen Ordnungsmodellen sind fünf Typen besonders hervorzuheben. Bei dem ersten Typ handelt es sich um imperiale Ordnungen, bei denen negativer Friede bei Verlust der eigenen nationalen Unabhängigkeit auf-

recht erhalten wird.¹⁸ Bei dem zweiten Typ handelt es sich um Abschreckungsordnungen, wo auf militärische Konfliktaustragung deshalb verzichtet wird, weil deren zu erwartender Nachteil alle möglichen Vorteile weit übersteigt. Obgleich bei diesem Typ negativen Friedens Absprachen zwischen den Konfliktparteien fehlen, ist er doch wirksam; positiver Friede wird aufgrund der Konflikt- und Drohlogik der Abschreckung auf Dauer ausgeschlossen.¹⁹ Bei dem dritten Typ handelt es sich um eine Ordnung, in der konfligierende - in der Regel abschreckungsorientierte - und kooperative Muster sich soweit ergänzen, daß das jeweilige nationalstaatliche Kosten-Nutzen-Kalkül zur militärischen Zurückhaltung und damit zu einem wenn auch begrenzten negativen Frieden führt, der aufgrund der kooperativen Elemente erste Ansätze positiven Friedens enthält.²⁰ Beim vierten Typ handelt es sich um regional integrierte Staatensysteme, in denen wirtschaftliche, politische und militärische Zusammenarbeit bzw. Vergemeinschaftung zu Strukturen und Konfliktlösungsmustern geführt haben, die militärische Gewaltanwendung praktisch ausschließen. Hier ist nicht nur ein hohes Maß an negativem, sondern auch an positivem Frieden verwirklicht.²¹ Bei dem fünften Typ handelt es sich um Weltstaatmodelle, wo nationalstaatliche Machtmittel und damit auch das Militär in die Hände einer wie auch immer gearteten internationalen Ordnungsinstanz gelegt werden. Wie bei den regional integrierten Ordnungen ist negativer Friede gegeben und - wenn Dominanzstrukturen vermieden werden - notwendige Voraussetzung für positiven Frieden geschaffen.

Es versteht sich dabei von selbst, daß viele Friedensstrategien sich insbesondere auf jene Modelle konzentrieren, die ein hohes Maß an Verwirklichungschance bei einem größtmöglichen negativen und positiven Friedensausmaß besitzen. Hier wird vor allem die Frage behandelt, wie über regionale Kooperation bis hin zur Integration nicht nur die militärischen Gewaltpotentiale im Rahmen von Rüstungskontrolle und Abrüstung abgebaut, sondern auch übergreifende Gemeininteressen definiert und verwirklicht werden, die den kollektiven Nutzen und deshalb das Interesse an der Fortsetzung der Kooperation mehren. Solche Versuche, Gewaltmuster abzubauen und Kooperationsstrukturen aufzubauen, finden sich nicht nur im europäischen KSZE-Prozeß, sondern z.B. auch in der mittelamerikanischen Contadora-Initiative oder dem den israelisch-ägyptisch-amerikanischen Verhandlungen in Camp David zugrunde liegenden Konzept. Wesentliches Element solcher Strukturveränderungen sind kollektive Lernprozesse, in denen politischer Wille zu regionaler Kooperation, Interesse an regionaler Verflechtung und wechselseitiger Abhängigkeit und institutionelle Verankerung sich miteinander verbinden - mit anderen Worten, die gemeinsame Interessen über nationale Souveränität stellen. Frieden ist damit nicht nur eine Frage eines neuen Typs von

¹⁸ Unter bestimmten Vorbehalten könnte die Warschauer Vertragsorganisation dafür als ein Beispiel angesehen werden, weil die UdSSR als beherrschende Macht in der WVO über jeden militärischen Einsatz innerhalb des Bündnisses bestimmt.

¹⁹ Ein Beispiel für diese Form sind die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen in den ersten Jahren der Reagan-Administration.

²⁰ Ein Beispiel dafür ist die Entspannung in Europa während der 70er Jahre.

²¹ Beispiele dafür sind die EG und die skandinavischen Länder.

Außenverhalten, sondern auch eine Überwindung der traditionellen nationalstaatlichen Weltordnung.

3. Freiheit

Es war vor allem die Diskussion über den positiven Friedensbegriff, die in den Internationalen Beziehungen an den klassischen Freiheitsbegriff anknüpft. Denn aufgrund der These, daß ein Mehr an innergesellschaftlicher Gerechtigkeit und Selbstverwirklichung auch ein Mehr an friedlichem Außenverhalten bedeute, mußte man sich mit den verschiedenen Demokratiemodellen und den ihnen zugrunde liegenden Wertvorstellungen auseinandersetzen. Dies führte zur Weiterentwicklung des klassischen Freiheitsbegriffes und anschließend zur Frage, mit welchen Strategien die politischen Freiheitsräume innerhalb und zwischen Gesellschaften vergrößert werden können.

3.1. Nationalstaatliche Freiheitsrechte

Der klassische Freiheitsbegriff, wie er vor allem in der Zeit der französischen Revolution geprägt wurde, bezieht sich auf Freiheiten innerhalb eines Nationalstaates. Obwohl dies im Sinne des positiven Friedensbegriffes eine notwendige Voraussetzung für ein friedliches Zusammenleben der Völker ist, mußten die Internationalen Beziehungen den Freiheitsbegriff auch für die zwischengesellschaftlichen bzw. zwischenstaatlichen Beziehungen fortschreiben. Dies ist vor allem auf zwei Wegen geschehen: in der Fortentwicklung des Grundrechtskatalogs und über den Souveränitätsbegriff. Ausgangspunkt war, unter politischer Freiheit des Nationalstaats dessen Unabhängigkeit, Selbstbestimmung und größtmögliche Selbstverwirklichung zu verstehen.

Der klassische Grundrechtskatalog, der ursprünglich vor allem politische Freiheitsrechte für Individuen und Gruppen enthielt, läßt sich nicht nur um wirtschaftliche und soziokulturelle Freiheitsrechte erweitern, sondern auch sinngemäß auf Nationalstaaten ausdehnen. Nationalstaaten sind dabei gewissermaßen Großgruppen, die über den Gesellschaftsvertrag organisiert sind, über den demokratischen Willensbildungsprozeß ihre Interessen definieren und mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten durchsetzen. Unabhängigkeits-, Befreiungs- und nationale Vereinigungsbewegungen haben sich auf diese nationalstaatlichen Freiheitsrechte bezogen, sich darüber legitimiert und gerade über die Verknüpfung innergesellschaftlicher Reformen und äußerer Unabhängigkeit ihre politische Durchsetzungskraft erhalten.

Mit der Herausbildung des modernen Nationalstaates hat der bereits angesprochene Souveränitätsbegriff nationalstaatliche Freiheit von einer anderen Seite her definiert und im Völkerrecht und der politischen Praxis verankert. Souveränität hat dabei eine doppelte Funktion. Sie hat erstens eine Schutz- und Abwehrfunktion vor Eingriffen in die "inneren Angelegenheiten" eines Staates, vor unmittelbarer Beeinträchtigung seiner Interessenwahrnehmung nach außen und von der gewaltsamen Einschränkung seiner Entfaltungsmöglichkeiten. Dies ist insbesondere für kleine, schwächere oder abhängige Staaten immer wichtig gewesen. Sie enthält zweitens einen politischen Gestaltungsanspruch nach innen und vor allem

nach außen, d.h. bei der Formierung, Beeinflussung und Veränderung des regionalen bzw. internationalen Systems, innerhalb dessen sich der jeweilige Nationalstaat bewegt. Souveränität - ihre Wiedergewinnung, ihr Erhalt und ihr Ausbau - sind daher nicht nur ein wesentliches Grundprinzip des gegenwärtigen Völkerrechtes, sondern auch eine wichtige politische Zielvorstellung im gegenwärtigen Staatensystem.

Ob staatliche Freiheitsrechte - politischer, wirtschaftlicher und soziokultureller Art - über einen erweiterten Grundrechtekatalog oder über den Souveränitätsbegriff definiert, legitimiert und begründet werden, ändert aber nichts daran, daß sie dort ihre Einschränkungen finden, wo sie auf Kosten der Freiheitsrechte eines anderen Staates gehen. Damit ist der Zusammenhang vom staatlichen Freiheitsbegriff und der Forderung nach negativem und positivem Frieden hergestellt. Denn die optimale Wahrnehmung von staatlichen Freiheitsrechten erfordert eine internationale Friedensordnung, die sowohl die außenpolitischen Gestaltungsformen dort einschränkt, wo es um die Durchsetzung staatlicher Interessen mit militärischer Gewalt geht oder um den Abbau von Konfliktpotentialen geht, die sich aus unterschiedlichen bzw. gegensätzlichen nationalen Interessen ergeben. Und aus diesem erweiterten Freiheitsbegriff, der nationale wie wirtschaftliche und soziokulturelle Freiheiten einschließt, ergeben sich auch die wichtigsten politischen Einschränkungen für Gewaltanwendung bzw. -androhung, Gegengewalt und Selbstverteidigung. Dabei hat die Debatte über strukturelle Gewalt den Zusammenhang von Frieden und Freiheit und die Schwierigkeiten in der Bestimmung der "richtigen" Strategie zur Veränderung des internationalen Systems deutlich gemacht.

3.2. Modelle internationaler Menschenrechtspolitik

Wie der Friedensbegriff bietet der hier vorgestellte erweiterte Freiheitsbegriff auch Ansatzpunkte für Entwicklung und Bewertung von Modellen, mit denen Freiheitsrechte ausgeweitet und abgesichert werden. Im Sinne westlicher Demokratievorstellungen geht es hier zunächst um innergesellschaftliche Freiheiten bzw. Auf- und Ausbau demokratischer Verhältnisse. Dies bedeutet nicht die Übertragung westeuropäischer bzw. amerikanischer Demokratieformen auf die Dritte Welt, sondern vielmehr den Versuch, dem den westlichen Demokratien zugrundeliegenden Menschenrechtsbegriff weltweit Geltung zu verschaffen. Menschenrechte oder demokratische Grundrechte werden dabei unterschiedlich definiert und allen Versuchen, sie global durchzusetzen, liegen auf das unbedingt Wesentliche begrenzte Rechtskataloge zugrunde. Unabhängig von Durchsetzungsform und Definitionsbreite haben alle Modelle internationaler Menschenrechtspolitik einen gemeinsamen Nenner: sie greifen im eindeutig definierten Einzelfall direkt und indirekt in die inneren Angelegenheiten der betroffenen Länder ein. Dies bedeutet mit anderen Worten, daß der klassische Souveränitätsbegriff, wie er hier auch zur Herleitung des nationalstaatlichen Freiheitsbegriffes verwendet wurde, nicht nur durch objektive wirtschaftliche, militärische und soziokulturelle Interdependenzen, sondern auch durch den politisch bewußten Ordnungsein-

griff eingeschränkt wird.²² In der gegenwärtigen Menschenrechtsdiskussion haben sich vor allem fünf Modelle internationaler Menschenrechtspolitik herauskristallisiert: das Interventionsmodell, das Linkage-Modell, das Anreiz-Modell, das Modell multilateraler Verknüpfung und das internationale Regime-Modell.

Die direkte oder indirekte Intervention eines oder mehrerer Staaten in die inneren Angelegenheiten eines Landes mit dem Ziel, ein Mindestmaß an Grundrechten zu erzwingen, hat eine lange Tradition. Solche Interventionen können, müssen aber nicht militärischer Natur sein. Wie aber die Einzelfallanalyse zeigt, dienen solche Interventionen häufig nicht nur Menschenrechtszielen, sondern auch - und dies meist sehr viel mehr - machtpolitischen Interessen. Hinzu kommt, daß solche Interventionen ein hohes Maß an Willkür aufweisen - dies, was den Zeitpunkt, die gewählten Mittel und die Ziele angeht - und mehr dem politischen Opportunitätsprinzip unterliegen als einer konsequenten Menschenrechtspolitik.

Beim Linkage-Modell dagegen wird die Außen- und insbesondere die Außenwirtschafts-, Entwicklungs- und militärische Hilfspolitik eines Landes gegenüber einem anderen vom Ausmaß der Beachtung von Menschenrechten abhängig gemacht.²³ Rückschritte werden durch Entzug von Vorteilen, Vergünstigungen oder Hilfen sanktioniert, Fortschritte durch entsprechende Unterstützung honoriert. Die systematische Anwendung von Menschenrechtskriterien in der Politik gegenüber anderen Ländern führt dabei neben dem Interessen- einen Demokratiebezug in die internationalen Beziehungen ein, der bei konsequenter Anwendung eine qualitative Veränderung im internationalen System bewirken kann.²⁴

Der Einsatz kombinierter Anreize und vor allem wirtschaftlicher Vorteile zur Förderung demokratischer Prozesse setzt im Gegensatz zum Linkage-Modell weniger an den Regierungen, sondern mehr an den wirtschaftlichen Eliten des entsprechenden Landes an, indem es ihnen weitreichende und gewichtige Vorteile verspricht, wenn ihr Land die entsprechenden Veränderungen einleitet.²⁵ We-

²² Der Konflikt wird dabei beispielhaft deutlich, wenn UNO, Westeuropäer und USA Sanktionen oder andere Maßnahmen gegen die Apartheidspolitik der Südafrikanischen Republik verhängen, diese aber jeden Eingriff von außen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten ablehnt.

²³ Der Begriff Linkage-Politik stammt aus der amerikanischen Fachsprache und bedeutet, zwei oder mehrere an sich voneinander unabhängige politische Forderungen, Themen oder Bereiche miteinander zu verknüpfen und so politische "Pakete" zu bilden.

²⁴ Bestes Beispiel für dieses Modell globaler Menschenrechtspolitik ist die human-rights-Politik der amerikanischen Carter-Administration (1977-1981), die eine wesentliche und notwendige Bedingung der Liberalisierungs- und Redemokratisierungsprozesse in Lateinamerika in den 70er Jahren darstellte. Auch wenn der Menschenrechtsbegriff dabei relativ eng gefaßt war - Pressefreiheit, Vereinigungs- und Streikfreiheit, Freilassung politischer Gefangener und ein gemischtes Wirtschaftssystem - und diese Politik in einzelnen Fällen auch nicht konsequent durchgesetzt wurde, handelt es sich hier um den ersten systematischen und weitgehend global angelegten Versuch einer stärkeren Berücksichtigung und Förderung von Voraussetzungen für Demokratie bzw. innergesellschaftlicher Freiheitsrechte, die in wenn auch eingeschränkter Form später von der EG in ihrer AKP-Politik übernommen wurde.

²⁵ Abgesehen davon, daß dieses Modell für die Nicaragua-Politik der EG nach der sandinistischen Revolution bildete, hat dieses Modell sich vor allem bei der Redemokratisierung Spaniens und Griechenlands bewährt. Hier war es vor allem die Auflage, daß beide Länder erst nach Wiederherstellung demokratischer Zustände in die EG eintreten könnten, die

sentliche Bedingung eines solchen Vorgehens ist allerdings die Existenz eines geeigneten Instrumentariums. Politische Parteien, Gewerkschaften und politische Stiftungen usw. sind dabei besonders geeignet, in dem betreffenden Land Korrespondenzorganisationen oder -institutionen aufzubauen, zu unterstützen oder ihnen das nötige politische Know-how zu vermitteln.

Die multilaterale Verknüpfung von Sach- und Menschenrechtspolitik ist wegen der davon ausgehenden Dynamik und der dafür konstitutiven Paketlösungen von besonderem Interesse. Menschenrechtsforderungen dienen dabei nicht nur der Demokratisierung an sich, sondern sollen solche interkulturellen Lern- und Kommunikationsprozesse auslösen, die das jeweilige Außenverhalten friedlicher machen.²⁶

Die Menschenrechtspolitik der UNO oder besser im Rahmen der UNO hat auf der einen Seite mit der Ausarbeitung von allgemein gültigen Normen oder Verboten wie z.B. mit der Anti-Folter-Konvention nicht nur den politischen Konsens über das, was global als Menschenrechtsanspruch definiert wird, vorangetrieben, sondern auch in einer Reihe von Einzelfällen die Problematisierung, die öffentliche Kritik und die Sanktionsdebatten gefördert. Auch wenn UNO-Maßnahmen im einzelnen bei weitem nicht ausreichen, um die betreffende Regierung zu einer Änderung ihres Verhaltens zu bringen, so bietet die UNO doch einen öffentlichkeitswirksamen Rahmen für die Verständigung zwischen verschiedenen Staaten über die Möglichkeiten, den Sinn und die Notwendigkeit eines Eingriffs von außen.²⁷ Dies gilt sinngemäß auch für den Internationalen Gerichtshof, der trotz seiner völkerrechtlichen Legitimität und politischen Notwendigkeit allerdings gerade dort durchsetzungsschwach wird, wo es im Sinne einer gerechten und friedlichen Konfliktregulierung besonders darauf ankommt. Trotz dieser Einschränkungen erfüllt die unter der Ägide der UNO durchgeführte Menschenrechtspolitik wesentliche Merkmale eines internationalen Regimes.

Die Menschenrechts- und allgemeine Friedensdiskussion hat in den 70er und 80er Jahren einen wichtigen Schritt nach vorn gemacht. Waren früher Menschenrechtsaspekte mehr Mittel zur Legitimation politischer Maßnahmen, die primär

den Demokratisierungsprozeß vorangetrieben und abgesichert hat. Im Gegensatz zur Menschenrechtspolitik der Carter-Administration handelte es sich hierbei weniger um eine enge und eindeutige Definition von Menschenrechtskriterien, sondern um allgemeinere und offenere Forderungen, die sich aus einem Generalkonsens unter den westeuropäischen Ländern über Grundinhalte, Grundrechte und die wesentlichen Prozesse von demokratischen Systemen ergaben.

²⁶ Das beste Beispiel für dieses Modell ist der KSZE-Prozeß, wo zwischengesellschaftliche Kommunikation und Ausbau der Menschenrechte zu einem der drei wesentlichen Komponenten gehört. Auch wenn die diesbezüglichen Prozesse sowohl innerhalb von Osteuropa als auch in der UdSSR bei weitem nicht in dem Maße vorankommen, wie die westlichen Teilnehmer gefordert haben und wie es die Schlußakte von Helsinki 1975 im einzelnen festlegt, so hat der KSZE-Prozeß doch insbesondere in Osteuropa und der UdSSR eine Reihe von Entwicklungen ausgelöst, bestärkt und beschleunigt, die auf innere Reform, Liberalisierung und auch auf ein größeres Maß an nationaler Eigenständigkeit hinauslaufen.

²⁷ Vgl. hierzu die UNO-Maßnahmen gegen die südafrikanische Apartheid-Politik bzw. die Haltung Pretorias zum Namibia-Problem.

rechtsaspekte mehr Mittel zur Legitimation politischer Maßnahmen, die primär politischen, wirtschaftlichen und militärischen Interessen dienen, so haben sie in zunehmenden Maße und unterstützt von Teilen der nationalen und internationalen Öffentlichkeiten trotz der nach wie vor bestehenden Verknüpfung mit politischen Sachinteressen eine eigene und selbständige Bedeutung bekommen. Außenpolitik dient damit nicht nur zur Wahrung bzw. Durchsetzung unmittelbar materieller Interessen, sondern auch zur Verwirklichung eines Minimums an politischen Werten - dazu gehört wesentlich der innergesellschaftliche Freiheits- bzw. Demokratiebegriff. Auch wenn diese neue Qualität von internationaler Politik nicht durchgängiges Merkmal ist, nicht überall und nicht in allen Bereichen gilt und im Konflikt mit dem Machtinteresse meist beiseite geschoben wird, ist damit ein Weg beschritten, der in Richtung auf eine qualitative Änderung im internationalen System geht und von daher perspektivisch eine besondere Bedeutung hat.

4. Gerechtigkeit

Die neuere Diskussion über Sinn, Möglichkeit und Notwendigkeit einer globalen Gerechtigkeit, die insbesondere den Ländern der Dritten Welt bessere politische und wirtschaftliche Chancen gewähren soll, vereinigt drei Ansätze. Erstens hat die klassische Dritte-Welt-Forschung in Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft und Geographie sich schon relativ früh mit sozio-ökonomischen Problemen der Dritten Welt befaßt. Dabei haben verschiedene wissenschaftliche Richtungen auf die Benachteiligung von Entwicklungsländern aufmerksam gemacht. Zweitens hat die Friedensforschung sich schon zu Beginn der 70er Jahre den Problemen der Dritten Welt zugewandt. Anhänger des negativen Friedensbegriffes haben die zunehmende Militarisierung in der Dritten Welt und ihre Folgen für sozio-ökonomische Entwicklung, regionale Konfliktmuster und Ost-West-Konflikt verdeutlicht. Vertreter der gewaltkritischen Friedensforschung sind dabei weitergegangen und haben den Schwerpunkt auf die strukturellen Gewaltstrukturen im Nord-Süd-Konflikt gelegt und auf Zusammenhänge zwischen Herrschaft und Unterentwicklung hingewiesen. Drittens hat sich die Fachdisziplin Internationale Beziehungen auch in ihrer Gesamtheit verstärkt der Dritte-Welt-Problematik zugewandt, so z.B. bei der Analyse regionaler Konflikte, der Überlagerung von Nord-Süd- und Ost-West-Konflikt und den Forderungen von Dritte-Welt-Ländern nach stärkerer politischer und wirtschaftlicher Unabhängigkeit. Hinzu kommt, daß sich innerhalb der Dritten Welt inzwischen eine Sozialwissenschaft herausgebildet hat, die im Dialog bzw. Diskurs mit den europäischen bzw. nordamerikanischen Politikwissenschaftlern die Interessen ihrer Länder einbringen und damit auch zum besseren Verständnis der Dritten Welt beitragen.

Im Verlaufe dieser Diskussion haben sich drei zentrale Fragen herausgeschält: die Frage nach der Legitimität der Dritten Welt, die Frage nach dem "richtigen" Entwicklungsmodell und die Frage nach Veränderungsstrategien und regionalen bzw. globalen Neuordnungsmodellen.

4.1. Wohlfahrt für die Dritte Welt

Globale Gerechtigkeit heißt für die Dritte Welt in erster Linie Entwicklungsgerechtigkeit bzw. Chancengleichheit im Zugang zur Weltwirtschaft, unter der Beteiligung am globalen Wohlstand und Wirtschaftswachstum und die angemessene Partizipation in internationalen Entscheidungsprozessen verstanden wird. Für die normative Debatte ergibt sich daraus dreierlei. Erstens, daß die Dritte Welt grundsätzlich gleiche Rechte wie Industrieländer besitzen müsse. Aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz, der das innergesellschaftliche Gleichheitsgebot sinngemäß fortschreibt, ergibt sich sowohl das Verbot einer Benachteiligung der Dritten Welt als auch das Gebot, ihr in ihrer Entwicklung zu helfen bzw. die krassen Unterschiede zwischen Nord und Süd auszugleichen. Wohlfahrt für die Dritte Welt ist damit nicht nur eine Frage von Anstrengungen der Länder der Dritten Welt selbst, sondern auch ein Gebot an das internationale System, bestehende Ungleichheiten beseitigen zu helfen. Ein allgemeines Wohlfahrtsgebot wird aber nicht nur aus einer extensiven Auslegung des globalen Gleichheitsgebotes, sondern auch aus dem Zusammenhang von Frieden, Freiheit und Wohlfahrt abgeleitet. Ob dies aus politisch-ethischen oder religiösen Motiven her geschieht, ist dabei nachgeordnet. Die Auffassung, daß Frieden, Freiheit und Wohlfahrt einen unauflösbaren Verbund darstellen, ergibt sich daraus, daß Friede als notwendige Bedingungen von Existenzhaltung, Freiheit als notwendige Bedingung von Entfaltung und Wohlfahrt als notwendige materielle Voraussetzung menschenwürdigen Lebens angesehen wird.

Zweitens wird Hilfe für die Dritte Welt bzw. Verbesserung ihrer Zugangschancen zum Weltmarkt verantwortungsethisch begründet. Viele Länder der Dritten Welt waren bis vor kurz oder lang in kolonialer Abhängigkeit, die für ihre weltwirtschaftliche Position und sozio-ökonomische Entwicklung folgenschwere Bedeutung hatte. Eingriffe in sozio-kulturelle und sozio-ökonomische Strukturen haben in vielen Fällen zu einer kolonialen "Erblast" geführt. Auch wenn damit nur ein Teil der aktuellen Probleme in der Dritten Welt erklärt wird, ergibt sich eine besondere historische Verantwortung für die ehemaligen Kolonialmächte - insbesondere die westlichen Industrieländer. Der Hinweis wird aber von vielen Politikern der Dritten Welt - so z.B. in lateinamerikanischen Ländern, die bereits im 19. Jahrhundert unabhängig wurden - durch die Betonung der Ungerechtigkeit der aktuellen Wirtschaftsordnung ergänzt und erhält sich hier seine politische Brisanz, die auch die Kritik an den Ostblockländern einschließt. Den reichen Industrieländern, die die Weltwirtschaft dominieren, wird dabei die hauptsächliche Schuld für die Entwicklungsprobleme der Dritten Welt zugesprochen. Wenn die Ursachen dieser Unterentwicklung nun letztlich in den herrschenden internationalen Strukturen liegen, müssen Entwicklungsstrategien andere Verhaltensmuster und solche Systemstrukturen einführen, die nicht nur den Entwicklungsrückstand überwinden helfen, sondern auch globale Chancengerechtigkeit herstellen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die industrialisierten Länder allein die Verantwortung dafür tragen, wie gelegentlich argumentiert wird.

Drittens wird Entwicklung in der Dritten Welt mit den langfristigen Interessen der Industrieländer begründet.²⁸ Befürworter eines neuen Nord-Süd-Verhältnisses weisen dabei auf der einen Seite auf das wachsende Nord-Süd-Konfliktpotential hin, das möglicherweise auch zu militärischen Verzweigungsakten gegen die Industrieländer führen kann und insgesamt das internationale System zusätzlich und unnötig belastet. Rechtzeitige Kompromißlösungen seien also aus Gründen eines globalen Konfliktmanagements notwendig und entsprächen auch einer besseren Kosten-Nutzen-Logik. Auf der anderen Seite wird von einer ökonomisch sinnvollen Nord-Süd-Wachstumsgemeinschaft gesprochen. Industrialisierung in der Dritten Welt würde für die Industrieländer zu einem Wachstumsimpuls werden und helfen, die wirtschaftlichen Probleme in Nord und Süd gleichzeitig zu lösen. Ähnlich wie beim Begriff der gemeinsamen Sicherheit im Ost-West-Konflikt werden hier die Vorteile einer kooperativ-konstruktiven Konfliktlösung betont, was den Gedankengang von der zunehmenden Vergemeinschaftung der internationalen Politik aufnimmt.

4.2. Der Entwicklungsbegriff

Die Frage, was unter Entwicklung zu verstehen ist bzw. was entwickelt werden soll, hat in Wissenschaft und Politik in den letzten Jahren zu vier großen Kontroversen geführt, die letztlich auf Unterschiede im normativen Bezug und in den politischen Zielvorgaben zurückgehen.

Die erste Kontroverse hat sich aus der Kritik an einem Entwicklungsbegriff entwickelt, der Entwicklung in der Dritten Welt in erster Linie als wirtschaftliche Entwicklung ansah. Anhänger dieses engen Entwicklungsbegriffes weisen darauf hin, daß in einer Situation, wo die unmittelbare materielle Existenz der Bevölkerung gefährdet ist, die wirtschaftliche Entwicklung Vorrang vor allem anderen haben müsse. Kritiker dieses Entwicklungsbegriffes sprechen von einer ökonomischen Einengung, die gerade wegen der Vernachlässigung sozio-kultureller und politischer Faktoren mittel- und langfristig zu gesellschaftlichen Deformationen führe, und fordern einen weiteren Entwicklungsbegriff. Danach kann die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes bzw. einer Region vorübergehend Vorrang erhalten, sofern sich die sozialen, kulturellen, ökologischen und politischen Folgekosten in Grenzen halten. Sobald aber ein bestimmtes Niveau an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit erreicht ist, sollen nichtwirtschaftliche Entwicklungsziele größere Bedeutung, wenn nicht sogar Priorität erhalten.

Die zweite Kontroverse hat sich aus der Kritik an der Industrialisierungspolitik entwickelt, mit der eine Reihe unterentwickelter Länder den Anschluß an den Weltmarkt gewinnen wollten. Anhänger dieser Entwicklungsstrategie haben dabei auf das europäische bzw. auf das sowjetische Beispiel hingewiesen.²⁹ Auf der

²⁸ Vgl. vor allem die Arbeiten der Brandt-Kommission.

²⁹ Während Länder wie Süd-Korea und Taiwan erfolgreiche Beispiele dieser Entwicklungsstrategie sind, hat in der Masse der Dritte-Welt-Länder die mit dieser Entwicklungsstrategie verbundene Vernachlässigung der Landwirtschaft bei wachsender Bevölkerung das Ernährungsproblem verschärft, die Masse der ländlichen Bevölkerung vom wirtschaftlichen

anderen Seite haben Entwicklungsmodelle, die ausschließlich auf die Landwirtschaft, eigene finanzielle und technische Ressourcen und Binnenmarktorientierung gesetzt haben, ebensowenig zu einem befriedigenden und sozial gerecht verteilten Wohlstand geführt. So wird heute in der Regel vorgeschlagen, Landwirtschaft und Industrie gleichzeitig und aufeinander bezogen zu entwickeln und insbesondere dabei auf sozio-ökonomische Gerechtigkeit zu achten. Denn die Kontroverse über entwicklungspolitische Prioritäten ist gleichzeitig eine Kontroverse über Lebensbedingungen in Stadt und Land, die Rolle von Mann und Frau, die Integration von Minderheiten oder Randgruppen und die Frage, welche Gruppen wie ihre Interessen im politischen Entscheidungsprozeß einbringen.

Die dritte Kontroverse konzentrierte sich auf die Frage, ob man für den heimischen oder den Weltmarkt produzieren solle. Ausländische Investoren und am internationalen Kapital- und Warenmarkt interessierte Gruppen in der Dritten Welt sprechen für eine exportorientierte Entwicklungsstrategie. Anhänger der Entwicklung des heimischen Marktes weisen auf die damit verbundenen Abhängigkeiten und Probleme hin. Innengeleitete Entwicklung ist ihrer Meinung nach zwar langsamer, aber insgesamt leichter steuerbar und erhält vor allem die eigene Unabhängigkeit. Ein regionaler Produktions- und Marktverbund unter dem Stichwort "collective self-reliance" soll dabei die immanenten Beschränkungen kleinerer Volkswirtschaften überwinden und gleichzeitig den politischen Zusammenhalt der Dritten Welt fördern bzw. Gegenmacht aufbauen.

Die vierte Kontroverse hat die Frage nach Art und Ausmaß des staatlichen Eingriffs gestellt. Anhänger staatskapitalistischer Modelle weisen dabei auf die asiatischen Exportwissenschaften hin, die hohes reales Wirtschaftswachstum, steigenden Lebensstandard und politischen Bedeutungsgewinn zu verzeichnen haben. Verfechter von sozialistischen Entwicklungskonzepten weisen auf die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe hin, um überhaupt nationale Entwicklungsmöglichkeiten herzustellen. Eingriffe wie Landreformen, Öffnung von Wirtschaftsbereichen, die nur bestimmten sozialen, religiösen oder rassischen Gruppen vorbehalten sind, und staatliche Maßnahmen zur Behebung von Grundbedürfnisdefiziten sind weitgehend unumstritten. Nationale Schutzmaßnahmen wie Protektionismus, staatskapitalistische Monopolisierungen oder Beschränkung privater Initiative stehen dagegen im Mittelpunkt dieser Kontroverse.

Diese Kontroversen haben zu drei Einsichten geführt. Die erste Einsicht lautet, daß kein allgemein gültiges Entwicklungsmodell für die Dritte Welt als Ganzes oder für ganze Regionen gibt. Angesichts der ökonomischen, politischen und sozio-kulturellen Unterschiede, angesichts der jeweiligen Besonderheiten in der politischen Geographie, politischen Ökonomie und politischen Kultur und angesichts der unterschiedlichen politischen Geschichte selbst benachbarter Länder muß der jeweilige Entwicklungsweg diese Ausgangsbedingungen und den politischen Willen der betroffenen Bevölkerungen berücksichtigen. In diesem Zusam-

Wachstum ausgeschlossen, neue Ungerechtigkeiten geschaffen und zu schweren sozio-ökonomischen Konflikten geführt.

menhang muß auch immer wieder vor eurozentrischen, politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungswegen gewarnt werden.

Die zweite Einsicht lautet, daß innergesellschaftliche Wohlfahrt zwar wirtschaftliches Wachstum voraussetzt, darüber hinaus aber auch einen Verteilungsmodus bedingt, der dafür sorgt, daß privater Wohlstand und öffentliche Dienstleistungen der Bevölkerungsmehrheit zugute kommen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß Versuche von außen wie z.B. eine grundbedürfnisorientierte Entwicklungshilfe oder gar soziale Auflagen bei Kredit- und Warenhilfen im allgemeinen nicht ausreichen, wenn die heimischen Eliten nicht zu einer entsprechenden Verteilungspolitik bereit sind. In diesem Zusammenhang ist zunehmend auch Kritik an der Bereicherungspraxis und der Reformunwilligkeit mancher Herrschaftseliten in einigen Entwicklungsländern geübt worden.

Die dritte Einsicht lautet, daß der Begriff Unterentwicklung nicht voreilig verwendet werden darf - so z.B. wenn man Dritte-Welt-Länder mit europäischen Industrieländern vergleicht. Ohne der in der europäischen Tradition immer wieder auftauchenden Projektion vom "glücklichen Wilden" zu verfallen, muß gerade beim Vergleich der europäischen Kultur, ihren Sozialisations-, Konfliktlösungs- und Partizipationsmechanismen mit solchen aus sogenannten Primitivgesellschaften gefragt werden, welche Gesellschaft in welchen Aspekten einen höheren Entwicklungsstand hat. Solche Fragen stellen sich bei einem engen und allein auf die Höhe des Bruttosozialprodukts abstellenden Entwicklungsbegriffes nicht; sobald aber Kriterien wie soziale Gerechtigkeit, Gleichheit, Harmonie zwischen Mensch und Umwelt und Individuum und Kollektiv eingeführt werden - also ein weit gefaßter Entwicklungsbegriff angewandt wird -, erlaubt gerade die Beschäftigung mit der Dritten Welt selbstkritische Rückschlüsse auf Form und Inhalt europäischer Politik.

Trotz all dieser Warnungen vor einem pauschalen und von außen aufgesetzten Entwicklungsbegriff liegt es in der Logik der hier vertretenen These an der Gültigkeit allgemeiner Normen wie Friede, Freiheit und Wohlfahrt festzuhalten und sie sowohl für die Beziehungen zwischen und zu den Ländern der Dritten Welt als auch für deren innergesellschaftliche Verhältnisse zu fordern. Dies hat vor allem drei politische Konsequenzen. Aus dem Friedensbegriff ergibt sich die Forderung der Dritten Welt, sowohl aus der europäischen Geschichte als auch aus dem Verlauf des Ost-West-Konfliktes die notwendigen Lehren zu ziehen. Dazu gehört z.B. anstelle von regionalen Rüstungswettläufen solche Kooperationsstrukturen aufzubauen, die Sicherheit bei einem Minimum an militärischem Aufwand gewährleisten und die notwendigen Konfliktlösungsmechanismen enthalten. Dazu gehört ferner, die innergesellschaftliche Bedeutung von Rüstungsindustrie und Militärapparat so zu beschränken, daß Militärdiktaturen, innengeleitete Militarisierungsprozesse und Aufrüstungsdynamiken dauerhaft verhindert werden. Dazu gehört angesichts der Ressourcenknappheit dieser Länder auch, nichtmilitärische Instrumente zum Souveränitätserhalt zu finden.

Aus dem hier vertretenen Freiheitsbegriff ergeben sich ebenfalls gravierende Folgerungen für Menschenrechte in der Dritten Welt, insbesondere wo es um individuelle und kollektive politische Entfaltung und Beteiligung am politischen,

wirtschaftlichen und kulturellen Leben geht. Rassismus, Unterdrückung von Minderheiten, Zensur, Streik- und Vereinigungsverbot und die Existenz von politischen Gefangenen können auch angesichts der Probleme der Dritten Welt nicht toleriert werden. In diesem Zusammenhang gelten die Vorbehalte gegenüber dem Nationalstaat als politisches Organisationsprinzip auch und vor allem für die Dritte Welt. Obwohl "nation-building" gerade für die ehemaligen Kolonien politisch wichtig ist, muß die Überbewertung des Nationalstaates gerade in der Dritten Welt auch kritisch analysiert werden.³⁰ Gerade wenn man kollektive Entwicklungsziele, wie sie in der Dritten Welt vertreten werden, ernst nimmt, so stellt sich die Frage, warum Lernprozesse, wie sie z.B. die westeuropäischen Länder in Sachen Integration durchgemacht haben, nicht auch in der Dritten Welt möglich sind. Die Schwierigkeiten, die die Dritte-Welt-Länder dabei haben, und das Scheitern zahlreicher solcher Bemühungen ist dabei aber nicht nur Ergebnis von Eingriffen der Industrieländer in diese Prozesse oder Strukturzwang des internationalen Systems, sondern ebenso die Tatsache, daß nationale Identität oder regionale Macht in den sich entwickelnden Ländern häufig eine wichtigere Rolle als die innere wirtschaftliche, sozio-kulturelle und politische Entwicklung spielt. Daran darf auch ein herrschaftskritischer Ansatz nicht vorbeigehen.

4.3. Modelle zur Verbesserung internationaler Gerechtigkeit

Bei den Forderungen der Dritten Welt geht es nicht nur um die Reform der Weltwirtschaft, sondern es geht letztlich um Änderungen in den internationalen Macht- und Herrschaftsstrukturen. Die geringen ökonomischen, wirtschaftlichen und politischen Machtmittel der Dritte-Welt-Länder geben dem Nord-Süd-Konflikt dabei eine andere Konfliktkonfiguration als dem Ost-West-Konflikt, wo wenigstens militärische Parität hergestellt ist. Unterlegenheit an Machtmitteln und begrenzte wirtschaftliche Relevanz der meisten Dritte-Welt-Länder machen deshalb den Nord-Süd-Konflikt in erster Linie zu einer Frage, ob und wie die industrialisierten und vor allem die westlichen Industrieländer zu Kompromissen und Konzessionen bereit sind. Eine solche Einsicht in die realen Machtverhältnisse in den Nord-Süd-Beziehungen, die sich auch bis in viele Süd-Süd-Beziehungen fortsetzen, bedeutet nicht den resignativen Verzicht auf das erkenntnisleitende Interesse, wohl aber die Frage, wie und welche Strategien entwickelt werden können und müssen, um die Politik der westlichen Regierungen und der von ihnen beherrschten internationalen Organisationen und Institutionen zu verändern. Wie in der Friedensfrage schließt dies die Mitverantwortung der Dritten Welt an einer solchen Politik nicht aus, macht aber deutlich, daß Veränderungen vor allem in

³⁰ Ist den ehemaligen Kolonialmächten zu Recht der Vorwurf zu machen, nicht zusammengehörige Regionen und Völker in einer Kolonie zusammengefaßt und beherrscht zu haben, dann gilt ebenso der Vorwurf an die unabhängig gewordenen Staaten, daß sie eben nicht die nötigen Grenzkorrekturen, Zusammenschlüsse oder territorialen Änderungen durchgeführt haben. Die Grenzziehung in Afrika, die Kleinstaaterei in Zentralamerika oder die Bildung von Inselstaaten im Pazifik widersprechen ökonomischer Logik, politischen Unabhängigkeitszielen und sozio-kultureller Zusammengehörigkeit. Separatismus ist dabei ein guter Indikator für die mangelnde Fähigkeit von Dritte-Welt-Regierungen, regional angemessene Autonomie mit nationaler Integration zu verbinden.

der Politik des Nordens stattfinden müssen. Dabei sind drei Ansätze von besonderer Bedeutung: erstens der bi- oder multilaterale Hilfsansatz, zweitens die Abkoppelungsstrategie und drittens der Systemreformansatz. Der erste und bislang den Nord-Süd-Dialog bestimmende Ansatz ist der Versuch, durch Entwicklungshilfe die ökonomische Situation der Dritten Welt zu verbessern und sie in den Stand zu setzen, aus eigener Kraft den Anschluß an die weltwirtschaftliche Entwicklung zu finden. Entwicklungshilfe wird, trotz häufiger Auflagen, von den Empfängerländern in der Regel allgemein begrüßt, aber im einzelnen immer wieder kritisiert. Innerhalb der Industrieländer ist Entwicklungshilfe ebenfalls nicht unumstritten. Vertreter ordoliberaler Ansätze verweisen auf die ASEAN-Länder,³¹ die sich aus eigener Kraft industrialisiert und zunehmenden internationalen Einfluß gewonnen haben. Vertreter sozialreformerischer Positionen weisen darauf hin, daß Entwicklungshilfe die erwünschten allgemeinen Wohlfahrtseffekte in der Regel nicht erbracht und die notwendigen sozio-ökonomischen Reformen eher erschwert als vorangetrieben habe. Hinzu kommt Kritik an der Entwicklungshilfe von denjenigen Gruppen, die die dafür aufgewandten Mittel lieber im eigenen Land verwandt sehen wollen. Auch wenn Entwicklungshilfe im Verlaufe der Jahre immer stärker die Interessen der Empfängerländer berücksichtigt hat, besteht insgesamt kein Zweifel darüber, daß sie weder die weltwirtschaftlichen Trends geändert noch die allgemein sich verschlechternde Ausgangsposition der Dritten Welt korrigiert, geschweige denn ein Mehr an internationaler Gerechtigkeit erbracht hat.

Das geringe Ausmaß, die ausgebliebenen Effekte und der politische und ökonomische Preis von Entwicklungshilfe hat radikale Vertreter von Dritte-Welt-Positionen dazu gebracht, den Abkoppelungsansatz zu entwickeln. Abkoppeln bedeutet, sich bewußt aus dem Weltwirtschaftsverbund herauszulösen, auf Eigenversorgung und Entwicklung aus eigener Kraft zu setzen. Begründet wird dies mit den negativen Folgen von Weltmarktabhängigkeit für die eigene Volkswirtschaft, sozio-ökonomische Entwicklung und Außenpolitik. Obwohl dieser Gedankengang in der politikwissenschaftlichen Diskussion in den 70er Jahren wichtig war, hat er in der praktischen Politik keine Rolle gespielt. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Das Abkoppeln vom Weltmarkt ist z.B. für wichtige Rohstofflieferanten angesichts der wirtschaftlichen und militärischen Machtmittel der Industrieländer nicht durchzusetzen, ist angesichts der bestehenden wirtschaftlichen Arbeitsteilung samt der ihr zugrunde liegenden komparativen Kostenvorteile ökonomisch nicht sinnvoll und verschärft die Entwicklungsprobleme mehr als daß es sie verringert.

Anstatt sich abzukoppeln, haben sich die Dritte-Welt-Länder auf die Strategie der Reform der Weltwirtschaft konzentriert. Bei der Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung geht es nicht nur um eine Justierung, sondern um eine Strukturreform: die Dritte Welt will eine grundsätzliche Beteiligung an den weltwirtschaftlichen Herrschaftsinstitutionen. Genau dies stößt aber auf die eingangs genannten Probleme des internationalen Staatensystems. Es gibt weder eine

³¹ Zum Verband südostasiatischer Staaten (Association of South East Asian Nations, ASEAN) gehören: Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand und Brunei.

kompetente Institution, die eine solche Korrektur der weltwirtschaftlichen Grundstrukturen gegen das Festhalten der Industrieländer am Status quo durchsetzen kann, noch sind die Dritte-Welt-Länder aufgrund ihrer eigenen wirtschaftlichen, militärischen und politischen Schwäche in der Lage, einzeln oder verbündet diese Forderungen durchzusetzen.

5. Grundwerte und Reformpolitik

Soll das von den Grundwerten Friede, Freiheit und Gerechtigkeit geleitete Erkenntnisinteresse in praktische Politik eingelöst werden, stellt sich nicht nur die Frage nach dem normativ Wünschbaren, sondern auch nach dem real Machbaren. Die Grenzen und Möglichkeiten einer Reformpolitik von politischen Verhaltensänderungen über eine Relativierung des Nationalstaates bis hin zur Strukturreform des internationalen Systems werden je nach politischem Standort und Interessenlage immer unterschiedlich beurteilt werden. Der realistische Ansatz wird stets mit dem idealistischen konfligieren. Politikwissenschaftliche Analysen und die aus ihnen abgeleiteten Politikentwürfe können falsch sein. Insbesondere die Erarbeitung politischer Reformmodelle, Reforminhalte und Reformstrategien ist nicht nur ein Anhängsel politikwissenschaftlicher Analyse, sondern erfordert eine sorgfältige Berücksichtigung von Handlungsspielräumen, Akteursinteressen und Machtzusammenhängen. Friede, Selbstbestimmung und Entwicklungsgerechtigkeit müssen sowohl gesinnungs- als auch verantwortungsethisch interpretiert werden. Sie müssen sich an Gestalt und Gehalt internationaler Politik orientieren und sowohl kritische Distanz als auch gesellschaftspraktischen Bezug besitzen, wenn sie diesem Anspruch gerecht werden sollen.

Wenn man unter diesen Gesichtspunkten die eingangs postulierte Notwendigkeit und die sich aus der Analyse aktueller internationaler Politik ergebenden Möglichkeiten zur Reform von Weltpolitik und ihrer Strukturen gegenüberstellt, müssen die ungelösten Probleme der Rüstungskontrollpolitik, die unbefriedigende Entwicklung bei der Verwirklichung von Menschenrechten und der Stillstand bzw. Rückschritt im Nord-Süd-Dialog wahrgenommen und auf ihre Ursachen hin geprüft werden. Dabei muß auch die Frage gestellt werden, ob die jeweiligen Reformstrategien an sich oder nur in der jeweiligen Ausprägung falsch sind. In einer sich verändernden Weltgesellschaft müssen auch Reformkonzepte immer wieder den geänderten Bedingungen angepaßt werden. Dies gilt nicht nur für Analyse und Strategiediskussion, sondern auch für die Definition bzw. konzeptionelle Operationalisierung von Grundwerten, erkenntnisleitenden Interessen bzw. normativen Postulaten. Was konstant bleibt, ist jedoch der Anspruch auf Wahrnehmung oder politische Nutzung von Spielräumen für Veränderungen. Wer im Sinne der friedenspolitischen Schule von normativen Postulaten wie Friede, Freiheit und Entwicklung ausgeht, wird im Gegensatz zur realpolitischen Schule immer nach den vorhandenen und zukünftigen Möglichkeiten suchen, ein Mehr an Normenverwirklichung - und sei es nur ein wenig Mehr - zu suchen. Die Spannung zwischen dem Wünschbaren und dem Machbaren wird dabei immer bleiben. Sie darf aber nicht als Entmutigung, sondern muß als Herausforderung verstanden werden. Die normative Betrachtung politischer Zusammenhänge kann die sorgfältige empirische Analyse unter Verwendung abgesicherter Theorien und

differenzierter Methoden nicht ersetzen. Sie hilft aber, sie auf einen Wertbezug zu bringen, dient zur Reflexion der eigenen Werturteile und macht deutlich, welche Normen wie, wann und wo verwirklicht sind, werden oder werden sollen. Hierin liegen sowohl die Grenzen als auch die Möglichkeiten normativer Betrachtungen in der Politikwissenschaft.

* * *

Akteure und Handlungszusammenhänge³²

ERNST-OTTO CZEMPIEL

*Ernst-Otto Czempel (*1927) studierte in Berlin und Mainz, promovierte 1957 in Mainz, habilitierte sich 1964 an der TH Darmstadt, wurde 1966 an die Universität Marburg und 1970 an die Universität Frankfurt berufen. Seitdem ist er dort Professor für Auswärtige und Internationale Politik sowie Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Seine Hauptarbeitsgebiete sind: Theorie der Außenpolitik und der Internationalen Politik, Friedensforschung, Außenpolitik der USA.*

In dem Buch "Internationale Politik. Ein Konfliktmodell", dem der hier abgedruckte Text entnommen wurde, stellt Czempel zunächst die bisher vorliegenden Ansätze und Modelle, ihre Leistungen und ihre Defizite vor und entwickelt anschließend ein eigenes neues Modell, das Gittermodell, das den analytischen Problemen, die die gegenwärtige Weltpolitik aufwirft, näherzukommen sucht. Im Hinblick auf dieses Modell werden dann ausführlich die wichtigsten Akteure dargestellt, deren Interaktionen die Weltpolitik der Gegenwart hervorbringen. Die dabei auftretenden Figuren und Strukturen - so lautet die Hauptthese des letzten Teils - entstammen denjenigen Handlungszusammenhängen, die auf "Macht" und/oder "Gewinn" gerichtet sind.

Wenn jetzt Akteure besprochen werden, so stellt dies keinen Rückfall in eine aktionsbezogene Analyse, also etwa in die "Außenpolitik" dar. Da Interaktionen aber von Rollen getragen werden, müssen wenigstens die wichtigsten aufgeführt werden. Gleichzeitig zeigt der Überblick die große Zahl der Akteure, deren Handlungszusammenhänge für die internationale Politik konstitutiv sind.

1. Die politischen Systeme

Im Rahmen der struktur-funktionalen Theorie David Eastons wird unter dem politischen System der Satz derjenigen Rollen verstanden, die rechtlich verbindlich Wertallokationen treffen. In der konventionellen Sprache handelt es sich dabei um die Regierung und das Parlament (im Rahmen der westlichen Demokratien) sowie um die Bürokratie. Hinzuzurechnen sind die "gate-keeper"-Funktionen.

³² Aus: Ernst-Otto Czempel, Internationale Politik. Ein Konfliktmodell, Paderborn u.a. 1981, S. 119-178. Mit freundlicher Genehmigung des Verlags Ferdinand Schöningh, Paderborn.

nen³³, die über den Zugang von Verteilungsanforderungen in das politische System befinden. Um die Darstellung nicht allzusehr terminologisch zu belasten, werden hier die konventionellen Termini beibehalten, wird also von Regierung, Parlament, Bürokratie und von Parteien gesprochen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß der Gesamtansatz wie das Modell sich im Rahmen der struktur-funktionalen Theorie bewegen, deren Verständnis übernehmen. Die Verwendung konventioneller Sprache darf nicht zu dem Irrtum verführen, als lägen hier auch konventionelle inhaltliche Annahmen zugrunde, oder auch nur solche, die den Staat ontologisieren. Jeder Versuch, mit Hilfe des Modells empirisch zu arbeiten, kann nur im Rahmen dieser struktur-funktionalen Theorie angelegt werden.

Die Bedeutung der politischen Systeme als Allokateure in den Handlungszusammenhängen der internationalen Politik kann nach wie vor nicht überschätzt werden. Die Verteilungskompetenz der politischen Systeme ist nicht relativiert worden, auch nicht im Westen, und schon gar nicht in der Welt. Die politischen Systeme haben sich nicht als durchlöchert ("permeated")³⁴ erwiesen und nur selten als penetriert³⁵. Ihre Allokationsfunktion ist vielmehr erhalten geblieben; sie partiell sogar noch zugenommen. Nach wie vor sind die politischen Systeme die einzigen Akteure, deren Allokationen rechtsverbindlichen Charakter tragen. Das Völkerrecht erkennt nur sie als Subjekte an.

Geändert hat sich - jedenfalls in den hochindustrialisierten Demokratien des Westens - die Bedeutung des Umfeldes der politischen Systeme. Sie hat stark zugenommen. Waren bis zum Ausgang des 19. Jahrhunderts die Beziehungen zwischen den Umfeldern der politischen Systeme weitgehend marginal, so bilden sie heute einen ernsthaften Konkurrenten für die zwischen den politischen Systemen ablaufenden Interaktionen. Auch in den Beziehungen zwischen dem politischen System und dem gesellschaftlichen Umfeld hat sich dessen Position, die Position gesellschaftlicher Akteure, erheblich verstärkt. Sie sind nicht unabhängig von dem politischen System, unterliegen nach wie vor dessen Allokationsfunktion. Sie brauchen auch diese Funktion, ohne die sie ihre Verteilungsinteressen nicht optimal wahrnehmen können. Andererseits muß aber das politische System mit dieser Konkurrenz insofern rechnen, als es auf die Kooperation der gesellschaftlichen Akteure in einem sehr viel höheren Maß angewiesen ist als früher. Auch haben die Interaktionen zwischen den gesellschaftlichen Umfeldern - gerade auf wirtschaftlichem, aber auch auf ideologischem Gebiet - viele Daten gesetzt, die die politischen Systeme zur Kenntnis nehmen müssen. Nichtsdestoweniger bleiben sie die ersten und wichtigsten Akteure.

In den diktatorial-autoritären Staaten sind sie sogar nach wie vor die einzigen Akteure. Die gesellschaftlichen Umfeldern spielen dort keine Rolle. Je stärker sich die politischen Systeme gegenüber ihrem gesellschaftlichen Umfeld behaupten können, je autoritärer also die Herrschaft ausgeprägt ist und je totalitärer sie in

³³ Dazu D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1963, S. 84 ff.

³⁴ Dies die ursprüngliche, aber bald revidierte These von J.H. Herz, vgl. seine Aufsätze in: ders., *Staatenwelt und Weltpolitik*, Hamburg 1974, S. 63 ff., S. 123 ff.

³⁵ James N. Rosenau, 'Pre-Theories and Theories of Foreign Policy', in: R. Barry Farrell (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston IL 1966.

dem Sinne ist, daß sie viele, wenn nicht alle Lebensbereiche der Gesellschaft zu regeln versucht, desto unabhängiger ist das politische System als internationaler Akteur. Es kann - wie die Beispiele der sozialistischen Staaten in Europa lange Zeit vollständig, und am Ende der siebziger Jahre noch weitgehend zeigen - sogar die Beziehung zwischen ihrem gesellschaftlichen Umfeld und den Umfeldern anderer politischer Systeme strikt unterbinden und auf diese Weise sein Monopol bewahren. Umgekehrt sind gerade die westlichen Demokratien dadurch ausgezeichnet, daß die gesellschaftlichen Umfeldern an den Interaktionen mit den Umfeldern der internationalen Umwelt ungehindert teilnehmen.

Für das Gittermodell der internationalen Politik muß berücksichtigt werden, daß diese Konkurrenz für das politische System nur in einem kleinen Teil der Welt existiert, nämlich in Westeuropa und in den Vereinigten Staaten. In Japan, das zu den Hochindustrieländern gehört, ist diese Eigenständigkeit auf große wirtschaftliche Unternehmen beschränkt. Gesellschaftliche Gruppen spielen eine untergeordnete Rolle.

Für weniger als 20 % der Weltbevölkerung nur gilt, daß die politischen Systeme die Interaktion des Umfeldes mit der Umwelt zulassen, daß sie dementsprechend die Konkurrenz der gesellschaftlichen Umfeldern hinnehmen. Im größten Teil der Welt, mißt man sie nach Menschen und Metern, herrschen die politischen Systeme unangefochten, monopolisieren sie die Beziehungen mit der internationalen Umwelt so, wie sie die Beziehungen zu ihrem gesellschaftlichen Umfeld dominieren. Diese Größenordnungen sagen auch dann etwas aus, wenn man berücksichtigt, daß diese Staaten, wirtschaftlich gesehen, den westlichen weit unterlegen sind. Sie wickeln nur 37 % des Welthandels ab, der zu 63 % bei den OECD-Mitgliedern liegt³⁶. Auf der Welt werden ja nicht nur Wirtschaftsgüter verteilt, sondern gerade auch sicherheitsbezogene und herrschaftliche Werte. Wer deren Bedeutung höher veranschlagt als die der ökonomischen, unterschätzt keineswegs die große Relevanz der letzteren. Nur hat sich teilweise die Überschätzung ökonomischer Wertallokationen so eingebürgert, daß es angelegen sein muß, die Prioritäten wiederherzustellen. In den westlichen Industriestaaten, wo die Verteilung der Werte von Sicherheit und Freiheit durch die Beschränkung von Herrschaft traditionell (wenn auch keineswegs schon zureichend) geregelt ist, rückt der Akzent mit Recht auf die Verteilung wirtschaftlicher Werte. Für den größten Teil der Welt muß die Aufmerksamkeit gleichermaßen auf die nicht-wirtschaftlichen Werte gelegt werden. Daraus ergibt sich auch die Relevanz der Aussage, daß im größten Teil der Welt die politischen Systeme nicht nur wichtige, sondern meist die einzigen Akteure von Handlungszusammenhängen sind.

Jenseits dieser Unterscheidung gilt allgemein, daß die politischen Systeme als Akteure in Handlungszusammenhängen außerordentlich große Bedeutung besitzen. Die beiden Hauptziele der herrschaftlichen Organisation von Gesellschaften, die Gewährleistung von Sicherheit nach außen und Freiheit nach innen sowie die Bereitstellung von Chancen wirtschaftlicher Wohlfahrt, sind, wenn auch nicht immer durchgängig, den politischen Systemen anvertraut. Auf dem Gebiet der Sicherheit gilt dies allgemein, auf dem der Wirtschaft gilt es für die

³⁶ Zahlen nach Fischer-Almanach 1979, S. 686.