

Globale Sicherheitspolitik und die Krise des multilateralen Systems

ULRICH SCHNECKENER

Die sicherheitspolitische Bilanz des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts ist – gemessen an den Hoffnungen und Erwartungen, die insbesondere in der ersten Hälfte der 1990er Jahren vorherrschten – zurückhaltend formuliert ernüchternd: Die Nachrichtenlage war geprägt durch zahlreiche Regionalkonflikte (allen voran der Nahostkonflikt) und versagende Staaten, durch die militärischen Interventionen im Irak und in Afghanistan, durch Terroranschläge und Piratenüberfälle, Drogenkartelle und Warlords, durch die mögliche Proliferation von Massenvernichtungswaffen, durch Energie- und Nahrungsmittelkrisen, durch die Ausbreitung von Seuchen und Pandemien, durch Flucht- und Migrationsbewegungen sowie durch akute oder drohende Umwelt- und Ressourcenkonflikte, verschärft durch die globale Erwärmung. Die Liste ließe sich fortsetzen – und an alarmistischen und geradezu apokalyptischen Szenarien, ob nun von Geheimdiensten, Sicherheitsexperten oder Buchautoren, herrscht kein Mangel. Dass dabei auch gegenläufige, statistisch signifikante Trends – wie etwa die verglichen mit 1992/93 niedrigere Zahl an bewaffneten Konflikten¹ oder die schlichte Tatsache, dass es mehr kooperativ, denn konfrontativ gelöste Wasserkonflikte gibt² – ausgeblendet werden, hat nicht nur etwas mit selektiver Wahrnehmung, sondern auch mit sich verändernden Koordinaten der Sicherheitspolitik zu tun, die wiederum

-
- 1 Vgl. Human Security Center: Human Security Report; Horbom/Melander/Wallenstein: Dyadic Dimension of Armed Conflicts.
 - 2 Vgl. von Lossow: Quell des Friedens; Wolf: A Long Term View of Water and Security.

mit einem veränderten Sicherheitsdenken und einem gewandelten Sicherheitsbedürfnis korrespondieren – dies gilt gerade in den westlichen Demokratien. Dieser Wandel führte jedoch nicht zu einer Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit und einem Ausbau eines Systems kollektiver Sicherheit, etwa im Rahmen der Vereinten Nationen, sondern eher zu einem Rekurs auf »nationale Sicherheit«, auf unilaterale Maßnahmen, auf die Bildung von Allianzen und Koalitionen sowie nicht zuletzt auf den verstärkten, notfalls auch präventiven Einsatz militärischer Macht, wie sich insbesondere am Paradigma des *Global War on Terror* zeigen lässt. Auch wenn dies das Resultat einer verfehlten Politik der Regierung Bush (2000-2008) – und ihrer Nachahmer andernorts – war, hat die Krise des multilateralen Systems gleichwohl tiefergehende, strukturelle Ursachen, die sich nicht durch die Wahl eines neuen US-Präsidenten beseitigen lassen, sondern die Frage nach den angemessenen Formen globalen Regierens stellt. Vor diesem Hintergrund zeichnet der Beitrag erstens den Wandel im sicherheitspolitischen Denken nach, geht zweitens auf die Krise des multilateralen Systems ein, um dann drittens verschiedene Formen des globalen Regierens zu unterscheiden und anhand bestimmter Kriterien auf ihre Stärken und Schwächen zu überprüfen, ehe viertens ein Ausblick auf die Erfordernisse zur Gestaltung von *Global Security Governance* gegeben wird.

1. Wandel im sicherheitspolitischen Denken

Es sind vor allem vier aufeinander bezogene Entwicklungen, die im abgelaufenen Jahrzehnt noch deutlicher als in den 1990er Jahren zu Tage traten und die einen unmittelbaren Einfluss auf Konzeption und Praxis von nationaler und internationaler Sicherheitspolitik hatten:

- Erstens setzte sich der Trend zur »Versicherheitlichung« (*securitization*) diverser Politikfelder beschleunigt fort.³ Es dürfte kaum noch Themenfelder geben, bei denen nicht ein Sicherheitsbezug hergestellt wird. Entsprechend lang ist die Liste der *security and-issues*: Migration und Sicherheit, Demographie und Sicherheit, Ressourcen und Sicherheit, Klima und Sicherheit, Entwicklung und Sicherheit, Menschenrechte und Sicherheit, Gesundheit und Sicherheit, Internet und Sicherheit, Nahrung und Sicherheit usw. Was früher eher unter den Begriffen *Schutz* oder *Sicherung* (im Englischen *safety*) diskutiert wurde, wird in westlichen Gesellschaften nunmehr dezidiert unter einer sicherheitspolitischen Perspektive betrachtet, die die Abwehr

3 Zum *securitization*-Konzept siehe vor allem Buzan et al.: *Security*.

von Bedrohungen bzw. die Minimierung von Risiken zum Inhalt hat. Dies ist mehr als eine semantische Verschiebung, sondern signalisiert konzeptionelle, strategische und institutionelle Veränderungen. Zum einen werden durch den Prozess der ›Versicherheitlichung‹ vermeintliche *low politics*-Themen zu *high politics* erklärt, sie erfahren damit eine politische Aufwertung und werden nicht länger aus einer isolierten Ressortlogik betrachtet. Zum anderen ist damit aber auch verbunden, dass sich mehr und mehr Akteure mit solchen Themen beschäftigen, die sich traditionell primär (und nahezu ausschließlich) mit Aspekten militärischer Sicherheit befasst haben – seien es nun Einrichtungen der Armee, Geheimdienste, Verteidigungsministerien oder internationale Sicherheitsinstitutionen wie die NATO.⁴

- Zweitens ging damit eine Entgrenzung des Sicherheitsbegriffs einher. Die Rede war vom ›umfassenden‹ oder ›erweiterten Sicherheitsbegriff‹, der neben militärischer Sicherheit eben auch die politische, wirtschaftliche, soziale, ökologische oder gar kulturelle Dimension von Sicherheit einbeziehen sollte. Dieser zunächst einmal aufklärerische Impetus, befördert aus der Wissenschaft, sollte dazu dienen, das Feld der Sicherheitspolitik zu ›zivilisieren‹ und angesichts der Mehrdimensionalität auf den schwindenden Stellenwert von militärischen Instrumenten hinzuweisen. Im Kontext der Debatte um *human security* – verstanden als Gegenbegriff zu *national security* – sollte zudem der Akzent stärker auf den Schutz menschlicher Bedürfnisse gelegt werden.⁵ Umgekehrt öffnete sich aber auch der militärische Apparat dem neuen Sicherheitsdenken und übersetzte diese Entgrenzung operativ in die Terminologie der »vernetzten Sicherheit«, so beispielsweise im sicherheitspolitischen Weißbuch der Bundeswehr.⁶ Damit können sehr unterschiedliche Dimensionen gemeint sein: die Vernetzung verschiedener Handlungsebenen (globale, europäische, nationale und lokale Ebene), verschiedener Akteure (etwa im Rahmen ressortübergreifender Koordination) oder verschiedener Mittel (z.B. militärische, polizeiliche, nachrichtendienstliche, diplomatische, entwicklungs- oder wirtschaftspolitische Instrumente). Das Ergebnis dieser Entwicklung war nicht zwingend das Zurückdrängen des Mili-

4 Siehe z.B. entsprechende Publikationen und Studien von militärischen *Think Tanks* bzw. Regierungsinstitutionen in den USA und in Großbritannien: NIC: Mapping the Global Future; NIC: Global Trends 2025; DCD: Global Strategic Trends Programme 2007-2036; CNA: National Security and the Threat of Climate Change.

5 Siehe dazu Krause: Kritische Überlegungen zum Konzept der menschlichen Sicherheit.

6 Vgl. BMVG: Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands.

tärischen bei sicherheitspolitischen Herausforderungen, sondern vielfach eine Transformation des Militärischen, um im Zweifelsfall auch andere, polizeiliche oder zivile Aufgaben zu übernehmen, wie dies insbesondere bei Friedenseinsätzen oder bei der Terrorismusbekämpfung zu beobachten ist und wie dies beispielsweise in Deutschland mit der Debatte um einen Einsatz der Bundeswehr im Inneren explizit beabsichtigt wird.

- Die dritte Entwicklung besteht in der zunehmenden Pluralität von sicherheitspolitisch relevanten Akteuren. Dies gilt vor allem für die wachsende Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren unterschiedlichster Provenienz, seien es nun zivilgesellschaftliche oder privatwirtschaftliche Akteure auf der einen Seite oder aber nicht-staatliche Gewaltakteure wie Rebellen, Warlords oder Kriminelle auf der anderen Seite. Zur letztgenannten Kategorie zählen auch private Sicherheits- und Militärfirmen, die seit mehr als zehn Jahren einen erheblichen Nachfrageboom erleben und von Wachschatz über Training bis zu operativen Kampfaufgaben ein breites Spektrum an sogenannten Sicherheitsdienstleistungen anbieten. Nicht-staatliche Akteure sind insofern entweder an der Herstellung von Sicherheit beteiligt (z.B. humanitäre oder entwicklungspolitische NGOs in Krisengebieten) oder sie stellen eine konkrete Bedrohung für andere dar (z.B. Terroristen) oder aber beides – wie etwa im Falle von Warlords oder modernen Söldnern. Diese Situation führt zwar weder zu einer ›Entstaatlichung‹ von Sicherheitspolitik noch zu einer ›Entstaatlichung‹ gewaltsamer Konflikte, aber es handelt sich um eine Akzentverschiebung, wonach staatliche Sicherheitsakteure sowohl national als auch international in vielfältiger Form mit nicht-staatlichen Akteuren kooperieren müssen bzw. mit ihnen konfrontiert sind. Notwendig sind daher vielfach neuartige Arrangements von *Security Governance*, an denen verschiedene Akteurstypen beteiligt sind, die aber gleichzeitig Fragen nach der Legitimation, Transparenz und der Kontrolle von Sicherheitsakteuren aufwerfen – was sich wiederum am Beispiel privater Sicherheits- und Militärfirmen am besten illustrieren lässt (siehe etwa die Aktivitäten der Firma *Blackwater* im Irak im Auftrag der amerikanischen Regierung).⁷ Gleichzeitig müssen Regierungen und internationale Organisationen Antworten auf die Herausforderung durch nicht-staatliche Gewaltakteure finden, die in zahlreichen Regionen das Konfliktgeschehen beherrschen, zum Teil transnational vernetzt agieren und sowohl das Ergebnis als auch eine der Ursachen erodierender oder nicht bestehender staatlicher Gewaltmonopole sind.

7 Vgl. Johnston: Transnational Security Governance.

- Viertens hat in der Sicherheitspolitik die Bedeutung von abstrakten Risiken gegenüber konkreten Bedrohungen deutlich zugenommen. Die meisten globalen bzw. »globalisierten« Sicherheitsprobleme sind analytisch betrachtet keine Bedrohungen im engeren Sinne. Es handelt sich eben nicht um benennbare Akteure, die erkennbar oder vermeintlich die Absicht verfolgen, andere Akteure gewaltsam zu attackieren. Klimawandel, Ressourcenknappheit, Finanzkrisen, Seuchen, soziale Ungleichheit, Migrationsprozesse, Drogenhandel oder auch die Proliferation von Waffen sind vielmehr wahrnehmbare Risiken, die sich in konkrete Gefährdungen und Zerstörungen übersetzen *können*.⁸ Über ihre sicherheitsrelevanten Wirkungen kann man spekulieren, sie sind in diesem Sinne »handlungsaktivierende Noch-Nicht-Ereignisse«,⁹ die präventiv von der staatlichen wie internationalen Sicherheitspolitik bearbeitet werden *müssen*. Das Gleiche gilt letztlich auch für den Terrorismus, der zwar in Gestalt von Gewaltakteuren, die sich dieser Methode bedienen, eine konkrete Bedrohung darstellt, gleichzeitig aber durch seine Untergrundaktivität, seine Latenz und sein schwer kalkulierbares Potential durchaus Parallelen zu typischen Risiken aufweist. Terrorismus lässt eine kaum überschaubare Bandbreite von Anschlagsszenarien zu, die allesamt mögliche Risiken beschreiben, von denen aber niemand mit Sicherheit sagen kann, dass diese so oder anders eintreten. Für Terrorismus ist – ebenso wie für andere Risiken – kennzeichnend, dass es sich sowohl bei der Eintrittswahrscheinlichkeit als auch bei der angenommenen Schadenshöhe um zwei Unbekannte handelt. Diese Verlagerung von klassischen, vermeintlich kalkulierbaren Bedrohungen hin zu komplexeren, schwer abschätzbaren Risiken mit einer Fülle von denkbaren Konstellationen und Kombinationen stellt die Sicherheitspolitik westlicher Industrieländer vor erhebliche Herausforderungen. Denn einerseits wachsen mit jedem Szenario und jedem Risiko die Ansprüche der Bevölkerung auf Schutz und Vorsorge, andererseits ist offenkundig, dass die staatlichen Institutionen objektiv nicht der Lage sind, allen Risiken und Gefährdungen gleichermaßen gerecht zu werden, sondern es stellt sich vielmehr die Frage, welche Risiken für wen und zu welchen Kosten eine Gesellschaft letztlich in Kauf nimmt. Der »Präventionsstaat« versucht jedoch dieser Debatte auszuweichen, in dem er u.a. mit Maßnahmen wie Vorratsdatenspeicherung, Online-Durchsuchung, Videoüberwachung, dem Einsatz von »Körperscan-

8 Siehe auch Daase/Feske /Peters: Internationale Risikopolitik.

9 Beck: Risikogesellschaft, S. 43.

nern« an Flughäfen oder der Anschaffung und Lagerung von Impfstoffen seiner Sicherheits- und Schutzfunktion nachkommen will.¹⁰

Diese vier Entwicklungen – der Prozess der *securitization*, die Entgrenzung des Sicherheitsbegriffs, die Diversifizierung von sicherheitsrelevanten Akteuren und die Verschiebung von Bedrohungen hin zu Risiken – lassen sich an den wichtigsten westlichen Sicherheitsanalysen und -strategien ablesen, die im vergangenen Jahrzehnt diskutiert wurden. Dies gilt für die US-amerikanische *National Security Strategy* (2003, 2006) ebenso wie für die Sicherheitsstrategie der Europäischen Union (2003), das deutsche »Weißbuch zur Sicherheitspolitik« (2006) oder die britische Sicherheitsstrategie (2008) – in unterschiedlichen Variationen werden »alte« und »neue« Sicherheitsprobleme aufgezählt, sprachlich allerdings zumeist subsumiert unter dem Begriff *threats*, auch wenn in den meisten Fällen *de facto* von Risiken die Rede ist.¹¹ Auch im Bericht des von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004) werden sechs »cluster of threats« aufgeführt, die einer internationalen Zusammenarbeit bedürften und denen sich die Vereinten Nationen in besonderer Weise annehmen sollten.¹²

Nimmt man diese und andere Auflistungen zur Kenntnis, dann herrscht international offenkundig weitgehend Einigkeit über die wesentlichen Sicherheitsprobleme, die zwar zumeist nicht den Globus in seiner Gänze betreffen, sondern sich regional höchst unterschiedlich darstellen, die sich aber auf die internationale Politik und ihre Akteure auswirken. Weniger Einigkeit besteht jedoch darin, wie diese Probleme im Einzelnen kausal miteinander verbunden sind, wen sie in erster Linie »bedrohen«, welche Felder prioritär zu bearbeiten sind und mit welchen Mitteln sowie welche Formen des globalen Regierens dafür erforderlich sind. Das beste Beispiel dafür ist der umstrittene, vom damaligen Präsidenten Bush ausgerufenen *Global War on Terror* (GWOT), der sich nicht einigend, sondern polarisierend auf die internationale Sicherheitspolitik ausgewirkt hat. Der GWOT stellte Terrorismus, *rogue states* und die Prolif-

10 Siehe dazu auch Huster/Rudolph: Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat.

11 Lediglich in der britischen Strategie wird von »threats and risks« gesprochen, außerdem werden »drivers of insecurity« aufgeführt, darunter z.B. der Klimawandel und die wachsende Konkurrenz um Energieressourcen. Vgl. Office: The National Security Strategy, S. 10-24.

12 Der Bericht listet folgende Bereiche auf: (a) wirtschaftliche, soziale und ökologische Probleme (darunter auch Klimawandel, Armut, soziale Ungleichheiten oder Ressourcenknappheit); (b) zwischenstaatliche Kriege; (c) innerstaatliche Kriege; (d) Terrorismus; (e) transnational organisierte Kriminalität; (f) die Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Vgl. United Nations: A More Secure World, S. 23-54.

feration von Massenvernichtungswaffen in einen Zusammenhang, sah darin die wichtigste Bedrohung für die USA und die westliche Welt, legitimierte damit den präventiven Einsatz militärischer Mittel und nutzte primär »Koalitionen der Willigen« statt etablierte multilaterale Foren.¹³ Der GWOT verschärfte damit letztlich die strukturelle Krise des Multilateralismus, er war allerdings weniger eine Ursache für die Krise als vielmehr ein signifikantes Symptom dafür, wie sich der oben beschriebene grundlegende Wandel im sicherheitspolitischen Denken in eine verfehlte und unzureichende Politik übersetzte.

2. Die Krise des multilateralen Systems

Worin besteht nun die Krise des Multilateralismus, die sich als »systematische Erosion von Autoritäten und Kapazitäten internationaler Institutionen und Regime«¹⁴ definieren lässt? Diese Entwicklung gilt im übrigen nicht allein für die Sicherheitspolitik, sondern die meisten Aspekte der Krise finden sich auch auf anderen Politikfeldern, wie der Handels-, Finanz-, Energie- oder Klimapolitik. Im Kern geht es um die Gleichzeitigkeit zweier, gegenläufiger Makro-Prozesse. Zum einen lässt sich, wie vielfach untersucht, ein *Prozess der Globalisierung und Transnationalisierung* konstatieren, der zu einer erheblichen Verdichtung von Räumen geführt hat, was an Handels-, Finanz- und Verkehrsströmen, an der wachsenden Mobilität und an der Ausbreitung neuer Kommunikationsräume (etwa durch das Internet) abzulesen ist, aber auch – damit verbunden – an der Globalisierung von Risiken. Diese Verdichtung führt nun aber nicht zur Beseitigung von globalen und lokalen Ungleichheiten, sondern macht im Gegenteil diese noch stärker deutlich – sowohl zwischen Regionen und Staaten, zwischen Zentren und Peripherien als auch innerhalb von Gesellschaften. Das Ergebnis ist eine wachsende, primär ökonomisch und technologisch induzierte Interdependenz mit einer asymmetrischen Verteilung von Chancen und Kapazitäten, aber eben auch von Kosten, Bedrohungen und Risiken. Diese Interdependenz übersetzt sich jedoch nicht zwangsläufig, wie etwa neo-funktionalistische Theorien unterstellen, in politische Integrationsprozesse. Zwar hat im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts die Bedeutung globaler Politiksteuerung deutlich zugenommen, was sich rein quantitativ an der steigenden Zahl von internationalen Verträgen, Institutionen, Foren und Netzwer-

13 Für eine ausführlichere Analyse des GWOT, inklusive seiner ideologischen Hintergründe, vgl. Schneekener: Transnationaler Terrorismus, S. 229–246; ders.: Terrorismus und der »Global War on Terror«.

14 Ikenberry: The strange triumph of unilateralism, S. 414.

ken zeigen lässt. Dennoch handelt es sich beim »Regieren jenseits des Nationalstaats« (Michael Zürn) nicht, um einen mehr oder minder geordneten, linearen Prozess, der zu einer stetigen Verlagerung von Entscheidungsprozessen auf die internationale Ebene führt und somit zur Stärkung multilateraler Gremien. Im Gegenteil: Das Projekt *Global Governance*, das sich etwa in den 1990er Jahren durch die Abfolge mehrerer, thematisch fokussierter Weltkonferenzen auf der Ebene der Vereinten Nationen ausdrückte,¹⁵ ist im abgelaufenen Jahrzehnt in erhebliche Schwierigkeiten geraten und auf Widerstände und Gegenkräfte gestoßen. Beim zweiten Makro-Prozess handelt es sich daher um einen *Prozess der politischen Desintegration*, der für die globale Bearbeitung der eingangs erwähnten Sicherheitsprobleme erhebliche Folgen hat. Bedingt wird dies durch drei Entwicklungen, die in ihrer Vehemenz im vergangenen Jahrzehnt zu Tage getreten sind und damit den in den 1990er Jahren begonnenen Versuchen politischer Integration auf globaler Ebene enge Grenzen setzen.

Die *erste* Entwicklung ist mit der Problematik erodierender bzw. fragiler Staatlichkeit verbunden.¹⁶ Globales Regieren ist konstitutiv auf die doppelte Ordnungsfunktion von Staaten angewiesen, die zum einen nach innen eine öffentliche Ordnung und grundlegende Funktionen gegenüber ihren Bürgern gewährleisten und zum anderen ihren internationalen Verpflichtungen gerecht werden sollen. Beide Aspekte können jedoch von fragilen Staaten nicht oder nur unvollkommen erfüllt werden. Das Thema ist nun keineswegs neu, sondern vielerorts ein Erbe von kolonialen und post-kolonialen Strukturen, aber es ist aus zwei Gründen stärker in das Blickfeld internationaler Politik geraten: Zum einen führt fragile Staatlichkeit zur Verschärfung bestimmter grenzüberschreitender Problemlagen, seien sie sicherheitspolitischer, sozio-ökonomischer oder ökologischer Art, auch weil sie von Entgrenzungs- und Globalisierungsprozessen zum Teil besonders negativ betroffen sind und eben mangels staatlicher Strukturen nicht von positiven Effekten der Globalisierung profitieren. Zum anderen wird aber die Bearbeitung von solchen, transnationalen Problemlagen auf regionaler oder globaler Ebene erschwert. Mit anderen Worten: Fragile Staatlichkeit macht überstaatliches Regie-

15 Zu nennen wären hier u.a. die Konferenz für Umwelt und Entwicklung (Rio, 1992), die Weltmenschenrechtskonferenz (Wien, 1993), die Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung (Kairo, 1994), der Weltsozialgipfel (Kopenhagen, 1995), die Weltfrauenkonferenz (Peking, 1995), die Weltkonferenz für Wohn- und Siedlungswesen (Istanbul, 1996) sowie der Welternährungsgipfel (Rom, 1996). Siehe dazu Fues/Hamm: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre; Brozus: Globale Konflikte oder Global Governance.

16 Zu diesem Thema, siehe ausführlicher Schneckener: Fragile Staatlichkeit.

ren erforderlich, verhindert aber gleichzeitig die Wirksamkeit internationaler Normen, Abkommen oder Regime. Je mehr Politikprozesse auf die internationale Ebene verlagert werden, desto relevanter wird die Frage, ob Staaten handlungsfähig und in der Lage sind, internationale Beschlüsse und Regelungen zu implementieren.

Die zweite Entwicklung bezieht sich auf den politischen und ökonomischen Aufstieg sogenannter ›neuer Mächte‹ (*emerging powers*) außerhalb der OECD. Zu nennen sind hier insbesondere China, Russland, Indien und Brasilien, die in ihrer Außen-, Sicherheits-, und Ressourcenpolitik klassische Souveränitätspolitik betreiben. Mit Abstrichen gilt dies auch für andere, potentielle ›Führungs-‹ oder ›Regionalmächte‹ wie etwa Argentinien, Ägypten, Iran, Indonesien, Saudi-Arabien, Pakistan und Südafrika.¹⁷ Diese Akteure streben nach einem höheren Status in der internationalen Politik, je nach Lage fordern sie mehr Teilhabe und Mitsprache (beispielsweise im Sicherheitsrat, bei der WTO, beim IWF oder der Weltbank) und sie stellen mehr oder minder artikuliert die eingefahrenen Spielregeln in den internationalen Organisationen in Frage. Teilweise entziehen sie sich auch globalen Regelungen und Regimen, die aber ohne ihre Beteiligung kaum erfolgreich sein können (z.B. ein globales Klimaregime ohne China und Indien; ein Proliferationsregime ohne Indien, Pakistan oder Iran; eine globale Energiepolitik ohne Russland oder China; internationale Terrorismusbekämpfung ohne Saudi-Arabien und Pakistan). Diese Entwicklung wurde nicht zuletzt verstärkt und erleichtert durch die dezidierte Abkehr der Bush-Regierung von etablierten multilateralen Foren, die entweder in unilaterale Aktionen oder aber in die Bildung von ›Koalitionen der Willigen‹ mündete. Diese instrumentelle Haltung zum Multilateralismus fand durchaus ›Nachahmer‹ – insbesondere in der russischen und chinesischen Führung.

Die dritte Entwicklung betrifft die schwelende Binnenkrise der etablierten Organisationen und Regime, die sich – ob nun bei den UN, der WTO oder dem IWF – in einen massiven Reformstau niederschlägt. Es dominieren langwierige, intransparente Entscheidungsprozesse, wechselseitige Blockaden, Konsensfindung auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, die mangelnde Umsetzung und Sanktionierung von Beschlüssen, erhebliche Defizite bei der Kohärenz von Politiken sowie hochspezialisierte, technokratisch ausgerichtete Regime (wie beispielsweise das Kyoto-Regime in der Klimapolitik), denen jedoch die Anbindung an eine politische Meta-Struktur fehlt und die sich für die Bearbeitung von globalen Problemen als wenig oder nur begrenzt tauglich erweisen.

17 Vgl. Husar/Maihold/Mair: Neue Führungsmächte.

Diese drei Entwicklungen verliefen nicht unabhängig voneinander, sondern verstärkten sich gegenseitig und führten zu einem Ausweichen globaler Politiksteuerung in informelle, wenig institutionalisierte Strukturen, was sich seit 2001 besonders deutlich in der Sicherheitspolitik erkennen lässt. Dies äußert sich vor allem in der Bildung von Netzwerken, Koalitionen und Staatenclubs, in denen sich primär »Gleichgesinnte« treffen. Gleichzeitig wird damit den Regierungen das *forum shopping* erleichtert, dies bedeutet, dass sie sich für ihre Interessen und Anliegen die geeigneten Formate suchen (oder gegebenenfalls neue gründen) anstatt innerhalb eines bereits bestehenden institutionellen Rahmens zu agieren und dort für ihre Positionen um Unterstützung zu werben. Verbunden wird dies mit einer Debatte um normative und institutionelle Alternativen zum ordnungspolitischen *status quo*. Dazu gehören auch konkurrierende Ordnungsmodelle und Weltbilder wie etwa die amerikanische Debatte um die Gründung einer »League of Democracies«,¹⁸ die Diskussionen um eine »multipolare Weltordnung« (Russland, China), um eine Erweiterung der G8 bzw. einer Aufwertung der G20,¹⁹ die Bildung einer »Global 25«²⁰ oder die Herausbildung einer »G2« (USA und China), die andere – wie der britische Außenminister David Miliband – um die Europäische Union (EU) ergänzt sehen wollen (G3). Darüber hinaus gibt es diverse Projekte von Schwellen- und Entwicklungsländern, neue Koalitionen zu schmieden, eigene Interessen besser zu vertreten oder konkurrierende Angebote zur den westlich dominierten multilateralen Foren zu machen. Beispiele dafür sind die 2001 gegründete *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO), die im wesentlichen von Russland und China dominiert wird, das *IBSA Dialog-Forum*, in dem seit 2003 Indien, Brasilien und Südafrika kooperieren oder die von Venezuela initiierte *Bolivarianische Allianz* (ALBA) in Lateinamerika. Im Juni 2009 gab es zudem erstmals ein so genanntes *BRIC Meeting*, bei dem sich die Staats- und Regierungschefs von Brasilien, Russland, Indien und China trafen, um

-
- 18 Vgl. Ikenberry/Slaughter: Forging A World of Liberty Under Law. Die Idee einer *League of Democracies* wurde sowohl von Republikanern als auch von Demokraten in die Debatte gebracht, im Präsidentschaftswahlkampf hatte sich der republikanische Kandidat, John McCain, dieses Ziel zu Eigen gemacht.
 - 19 Die Forderung nach einer Aufwertung der G20, die 1999 in Folge der Asienkrise als Gremium für Finanzminister und finanzpolitische Institutionen gebildet wurde, wurde über Jahre vom früheren kanadischen Premierminister Paul Martin erhoben.
 - 20 Dieser Vorschlag geht zurück auf den Bericht »Meeting Global Challenges« (2006) der *International Task Force on Global Public Goods*, einer 17-köpfigen hochrangigen Expertengruppe, die 2003 auf eine Initiative der französischen und schwedischen Regierung gebildet wurde.

sich in informeller Runde über weltpolitische Themen auszutauschen. Gegen solche Prozesse von Gruppenbildung setzt die EU in ihrer Sicherheitsstrategie auf das Schlagwort vom »effektiven Multilateralismus«, das zwar die Reformbedürftigkeit des multilateralen Systems unterstreicht, aber sowohl bei den USA als auch bei den führenden Schwellenländern für die Weiterentwicklung desselben in Richtung einer »guten« globalen Regierungsführung (*Good Global Governance*) wirbt.

3. Formen des globalen Regierens

Was bedeutet diese Zustandsbeschreibung für das globale Regieren? Dabei ist zunächst danach zu fragen, worin analytisch betrachtet globales Regieren besteht. Darunter lässt sich die *Summe verschiedener Governance-Modi verstehen, die bei Abwesenheit einer zentralen Instanz darauf abzielen, mittels verlässlicher und dauerhafter Regelungen und Institutionen grenzüberschreitende Problem- und Konfliktlagen in einem multilateralen Rahmen zu bearbeiten*. Diese Definition ist bewusst breit gefasst, um unterschiedliche Formen des globalen Regierens in den Blick zu bekommen.²¹ In der Governance-Literatur wird dabei häufig die Frage, ob und inwieweit staatliche Akteure an solchen Arrangements beteiligt sind, zum zentralen Unterscheidungskriterium gemacht. Daher wird zwischen *governance by states*, *governance with states* und *governance without states* unterschieden.²² Während die erste Form auf Regelungen und Institutionen abzielt, die zwischen Regierungen vereinbart werden (auch *exekutiver Multilateralismus* genannt), betonen die beiden anderen Varianten die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren bei der Regelsetzung bzw. -durchsetzung. Diese Trias verdeckt allerdings, dass der multilaterale Rahmen, in dem sich globales Regieren vollzieht, sehr unterschiedlich gestaltet sein kann und demzufolge auch zu abweichenden politischen Ergebnissen führt. Dabei kann man idealtypisch von drei Formen multilateraler Politik sprechen, die erst in ihrer Gesamtheit ein genaueres Bild davon vermitteln, wie sich globales Regieren in einem Politikfeld darstellt.

Die erste Form ist der, wie oben skizziert, in die Krise geratene *institutionalisierte, formalisierte Multilateralismus*, der sich vor allem im UN-System, der WTO oder den Regionalorganisationen niederschlägt.

21 Diese Definition orientiert sich am Begriff von »Regieren«, wie er von Michael Zürn vertreten wird, vgl. Zürn: Regieren im Zeitalter der Denationalisierung.

22 Vgl. Zürn: Global Governance.

Dieser Typ ist charakterisiert durch eine inklusive Mitgliederstruktur, um möglichst viele Staaten einzubinden, sowie durch geregelte Verfahren und konsensorientierte Entscheidungsprozesse, die sich in die Bildung von politikfeldspezifischen Regimen bzw. von völkerrechtlich verbindlichen Regelungen, Normen und Standards übersetzen können, die zum Teil mit entsprechenden Sanktionsmechanismen (z.B. exekutiert durch den UN-Sicherheitsrat oder durch die WTO-Streitschlichtungsverfahren) versehen sind. Die zweite Form liefert das Gegenmodell dazu: der *selektive Multilateralismus*, bei dem es sich um einen Zusammenschluss von Gleichgesinnten handelt, die bestimmte Interessen (oder auch Werte) verfolgen (»Koalition der Willigen«), oftmals fokussiert auf die Bearbeitung konkreter Probleme. Diese Form des Regierens ist sowohl selektiv mit Blick auf die Teilnehmer – es geht um einen ausgewählten Kreis – als auch mit Blick auf die Agenda. Das Spektrum reicht von *ad hoc*-Koalitionen, Allianzen und Kartellen (z.B. OPEC) über informelle Netzwerke von Regierungsbürokratien bis hin zu Lobby- und Interessensgruppen. Es kann sich um größere oder kleinere, engere oder losere Formen der Kooperation handeln, die sich im Einzelfall explizit gegen andere richten bzw. sich von anderen Zusammenschlüssen abgrenzen. In jedem Fall wird der Grad der Institutionalisierung bewusst niedrig gehalten, um die Informalität und Flexibilität dieser Formate aufrechtzuerhalten. Nicht selten werden solche Formate von bestimmten Staaten dominiert, die um sich Allianz- und Kooperationspartner versammeln. Dieser Modus gilt gerade im Bereich der Sicherheitspolitik für zahlreiche Aktivitäten der amerikanischen Regierung, wie etwa die Anti-Irak-Koalition, die *Proliferation Security Initiative* oder diverse Formate im Kontext der Terrorismusbekämpfung (u.a. *Operation Enduring Freedom*, *Trans-Sahara* bzw. *East Africa Counter-Terrorism Initiative*) – getreu dem Motto des früheren Verteidigungsministers Donald Rumsfeld »the mission determines the coalition«.

Die dritte Variante, die hier *Club Governance* genannt wird, nimmt mit Blick auf den Grad der Institutionalisierung eine mittlere Position zwischen diesen beiden Typen ein. Unter diesen Begriff können Formate subsumiert werden, die einerseits über die kollektive Vertretung der eigenen Interessen bzw. Werte hinausgehen und die andererseits aber keine Organisationen oder Regime im formalen Sinne darstellen, sondern regelmäßige, schwach institutionalisierte Treffen von Staatenvertretern in einem beschränkten Teilnehmerkreis.²³ Dies trifft beispielsweise auf die G7/G8 oder auf die G20 zu. Club Governance bezieht sich demnach

23 Zur Definition und den Charakteristika von Club Governance, vgl. auch Schneckener: Globales Regieren durch Clubs.

auf jene Gruppen von Staaten (teilweise unter Beteiligung von internationalen Organisationen), die beabsichtigen, in einem oder mehreren Politikfeldern Governance-Leistungen über den engen Kreis der Beteiligten hinaus bereitzustellen. Zu diesen Leistungen können die Bereitstellung von Informationen und Wissen, die Mobilisierung von Ressourcen, das Setzen von Normen und Standards, die Durchführung konkreter Maßnahmen oder die Verabschiedung politischer Handlungsrahmen gehören, die das Ziel haben, ein konkretes Problem zu bearbeiten. Bei Club Governance handelt es sich um Gremien oder Foren mit einer selektiven Mitgliederstruktur, die für sich aber in Anspruch nehmen, im Sinne des ›Gemeinwohls‹ und universeller Zielsetzungen zu agieren, wie dies etwa bei den G20-Gipfeln in Washington (2008), London (2009) oder Pittsburgh (2009) zur weltweiten Finanzkrise versucht wurde. An der G20 wird auch deutlich: Bei Club Governance ist – im Unterschied zum selektiven Multilateralismus – das Kriterium für eine Mitgliedschaft weniger mit der Frage verbunden, ob es sich um Gleichgesinnte, sondern vielmehr damit, ob es sich um für eine Problembewältigung relevante Akteure handelt. Relevant können Akteure sein, die über entsprechende Ressourcen verfügen, um kollektive Güter zu erbringen, und/oder Akteure, deren Mitwirkung für die Legitimation bestimmter Maßnahmen von großer Bedeutung ist. Weitere Beispiele für solche ›Clubs‹ sind der seit 2003 stattfindende Dialog der G8 mit den G5-Staaten Mexiko, Brasilien, Südafrika, Indien und China (G8plusG5-Format), der 2007 in den »Heiligendamm-Prozess« mündete,²⁴ sowie das *Major Economies Forum* (MEF), das 2007 von US-Präsident Bush initiiert wurde und von seinem Nachfolger Obama fortgeführt wird. Dieses umfasst neben den G8- und G5-Staaten noch die EU, Südkorea, Indonesien, Australien sowie Dänemark und beschäftigt sich mit Klima- und Energiefragen. Darüber hinaus gibt es diverse politikfeldspezifische Club-Formate wie etwa die *Financial Action Task Force* (FATF) zur Bekämpfung von Geldwäsche, das *Financial Stability Board* (seit 2009 Nachfolger des *Financial Stability Forum*), das *Internationale Energieforum* (IEF), bestehenden aus Produzenten- und Verbraucherländern oder das – allerdings eher auf dem Papier existierenden – Nahost-Quartett (USA, EU, Russland und

24 Dieser Prozess unterstreicht, dass sich die G8 längst zu einem globalen Dialogforum entwickelt haben. Beim Gipfel von L'Aquila (2009) waren beispielsweise neben den G8-Teilnehmern noch 19 weitere Staaten und diverse internationale Organisationen in unterschiedlich zusammengesetzten Runden vertreten. Diese G8plus-Formate haben die Agenda des Gipfels weitgehend bestimmt.

Vereinte Nationen).²⁵ Diese Beispiele zeigen die Bandbreite und die Flexibilität dieser Form des globalen Regierens: Manche Club-Formate sind auf Dauer angelegt und stärker institutionalisiert; andere sind hingegen für einen spezifischen Zweck etabliert worden. Auch die Agenda variiert erheblich von sehr konkreten Zielen bis hin zu dem eher vagen Anspruch, für die wichtigsten globalen Themen zuständig zu sein.

Um nun die Stärken und Schwächen dieser drei Ansätze auszuloten, sollen zentrale Aspekte des globalen Regierens durch einen kursorischen Vergleich beleuchtet werden.²⁶ Dies kann jedoch angesichts der Fülle von unterschiedlichen, realexistierenden Formaten nur in stark verallgemeinerter Form geschehen, um zumindest einige Tendenzen deutlich zu machen.

Legitimität

Dieses Kriterium umfasst mehrere Dimensionen, erstens die Frage nach der Partizipation, zweitens die Frage nach einem fairen, transparenten Entscheidungsverfahren sowie drittens die Frage nach der Akzeptanz von politischen Beschlüssen.²⁷ In allen drei Punkten dürfte die Legitimität beim institutionalisierten Multilateralismus am höchsten sein, dies gilt insbesondere für das UN-System und für die Regionalorganisationen, deren Entscheidungsprozesse durch eigene Satzungen (etwa Charta, Konventionen, Verträgen) geregelt sind. Deutlich niedriger einzustufen ist die Legitimität von Formaten des selektiven Multilateralismus oder von Club Governance, was allein schon der begrenzten Zahl von Beteiligten geschuldet ist. Verstärkt wird dieser Umstand, wenn der Kreis der Teilnehmer – wie bei der G8 – von Außenstehenden als wenig repräsentativ und regional ausgewogen angesehen wird. Hinzu kommt, dass die angestrebte Informalität notwendigerweise mit einem Mangel an Transparenz ver-

25 Auch auf regionaler Ebene existieren solche Foren wie etwa das *ASEAN Regional Forum* (ARF) mit seinen 27 Teilnehmern oder das 1997 etablierte *ASEAN plus Drei*-Format, bei dem neben den zehn ASEAN-Mitgliedern noch Japan, China und Südkorea vertreten sind. Innerhalb Europas gibt es ebenfalls informelle Clubformate, an denen nicht alle EU-Mitglieder beteiligt sind, sondern nur bestimmte Akteure – wie etwa bei der Zusammenarbeit von Polizei und Geheimdiensten.

26 Diese Aspekte werden in der Literatur vor allem mit Blick auf internationale Organisationen und Regime diskutieren, können aber auch auf andere Formen der internationalen Zusammenarbeit übertragen werden, vgl. z.B. Archer: *International Organizations*, S. 92-108; Rittberger/Zangl: *Internationale Organisationen*.

27 In der Literatur findet sich dazu auch die Unterscheidung von *input*-, *throughput*- und *output*-Legitimität, wobei in diesem Verständnis letzteres von Effektivität zu unterscheiden wäre, vgl. Take: *Legitimes Regieren auf drei Ebenen*.

bunden ist, der sich negativ auf die Akzeptanz bei denjenigen auswirken kann, die von den Beschlüssen oder Maßnahmen betroffen sind, aber an ihrer inhaltlichen Ausgestaltung nicht mitgewirkt haben. Innenpolitisch stärken darüber hinaus selektiver Multilateralismus und Club Governance zumeist die Exekutive und schwächen systematisch die Legislative, die kaum in der Lage ist, die informellen Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf der internationalen Ebene nachzuvollziehen, geschweige denn zu kontrollieren.

Effektivität

Dieser Aspekt bezieht sich darauf, ob und inwieweit die jeweiligen Gremien in der Lage sind, ihre eigenen Beschlüsse effektiv umzusetzen und ihre deklarierten Ziele zu erreichen. Hier ergibt sich *grasso modo* ein umgekehrtes Bild: Während das UN-System, inklusive des Sicherheitsrates, bei der Um- und Durchsetzung von Regelungen als sehr schwerfällig und wenig effektiv gilt, sind die selektiven Formate eher in der Lage, ihre (zumeist) begrenzten Zielsetzungen konsequent zu verfolgen. Die Konzentration auf ›gleichgesinnte Partner‹ dürfte dies erleichtern, auch wenn gerade in Allianzen und Koalitionen im Laufe der Zeit immer wieder Friktionen und Meinungsverschiedenheiten auftauchen, die die Effektivität einer Staatengruppe in Frage stellen können. Bei Club Governance mit seiner Konzentration auf ›relevante Partner‹ dürfte, abhängig vom Format und der jeweiligen Agenda, das Ergebnis ebenfalls günstiger ausfallen als beim institutionalisierten Multilateralismus.

Kohärenz

Dabei geht es um die Frage, ob die getroffenen Beschlüsse einigermaßen kohärent, d.h. widerspruchsfrei und aufeinander abgestimmt sind. Auch hier gilt die Grundregel: Je größer ein Format und je umfassender die Agenda, desto schwieriger wird eine kohärente Politik. Dies lässt sich am UN-System ebenso gut illustrieren wie an den meisten Regionalorganisationen. Hinzu kommt, dass Kohärenz in solchen Fällen zumeist mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner erkaufte wird. Beim selektiven Multilateralismus ist die Kohärenz deutlich höher zu veranschlagen; Allianzen treten in der Regel kohärenter auf als internationale Organisationen. Die Club-Formate nehmen auch hier eine mittlere Position ein. Da der Teilnehmerkreis relativ überschaubar ist, gibt es durchaus eine Chance für kohärente Politik. Da aber – anders als bei ›Koalitionen der Willigen‹ – unterschiedliche, oftmals auch gegenläufige Interessen mitei-

inander in Einklang gebracht werden müssen, besteht auch die Gefahr von widersprüchlichen Formelkompromissen.

Ressourcenmobilisierung

Um politische Beschlüsse umzusetzen, bedarf es der Mobilisierung von personellen und finanziellen Ressourcen. Die Frage ist daher, bei welchem Format die beteiligten Regierungen eher geneigt sind, eigene Ressourcen einzusetzen. Auch hier ist das Ergebnis relativ eindeutig: Selektive Formate verfügen in der Regel über eine erhebliche Ressourcenausstattung – jedenfalls im Vergleich mit den Mittelzuflüssen, die beispielsweise die Vereinten Nationen von ihren Mitgliedern erhalten. Dies gilt vor allem dann, wenn einzelne Staaten eine (hegemoniale) Führungsrolle übernehmen (z.B. die Rolle der USA im globalen Anti-Terrorkampf). Auch im Falle von Club Governance dürfte das Potential für die Mobilisierung von Ressourcen größer sein, da offenbar die Akteure hier eher eine Gewähr für einen effizienten und kontrollierbaren Mitteleinsatz haben und ihre Anliegen besser gewahrt sehen.

Diese vier Aspekte können sich positiv oder negativ verstärken. Gleichwohl ist mit dieser Analyse wenig über die Fähigkeit der einzelnen Formate zur Problemlösung gesagt. Zwar kann man die These vertreten, dass der selektive Multilateralismus besonders effektiv und kohärent agieren kann, ob aber die oben erwähnten Beispiele – etwa im Bereich der Terrorismusbekämpfung – wirklich einen konstruktiven Beitrag zur Bewältigung globaler Probleme leisten, lässt sich bestreiten. Umgekehrt zeigt sich, dass der institutionalisierte, formalisierte Multilateralismus zwar erhebliche Schwächen hat, aber eben auch eindeutige Stärken mit Blick auf die Legitimität globalen Regierens, die weder Club-Formate noch Koalitionen, Allianzen oder Interessensgruppen aufweisen. Dieser kursorische Überblick macht zudem deutlich, dass das Potential von Club Governance – trotz der offenkundigen Probleme von G8 oder G20 – in erster Linie auf den Feldern von Effektivität und Ressourcenmobilisierung zu suchen ist. Ob dieses Potential genutzt wird, hängt jedoch von der Bereitschaft der beteiligten Regierungen ab, sich auf gemeinsame Lösungen zu verständigen und diese auch politisch, rechtlich und institutionell umzusetzen. Die bisherige Erfahrung mit den G20-Gipfeln lehrt, dass ersteres unter dem Eindruck einer massiven Wirtschafts- und Finanzkrise durchaus gelingen mag, letzteres aber nach wie vor nur sehr mangelhaft geschieht, so dass viele Beschlüsse reine Absichtserklärungen bleiben.

Dieser Abgleich von Stärken und Schwächen zeigt, dass sich die Ansätze multilateraler Politik auf einer konzeptionellen Ebene durchaus ergänzen können. In der politischen Praxis konkurrieren sie jedoch um politische Aufmerksamkeit, um Konzepte und Ressourcen, was die Bearbeitung von globalen Problemen nicht erleichtert. In vielen Politikbereichen existieren parallele Prozesse in unterschiedlichen Formaten, die wenig miteinander verschränkt sind, es kommt zu Duplizierungen, zu einer wachsenden Zahl von Gipfeltreffen und Kommuniqués sowie einer unüberschaubaren Fülle von Fonds, Initiativen und Programmen jenseits des UN-Systems. Insofern handelt es sich bei Global Governance faktisch um eine hochgradig fragmentierte, heterogene Struktur, die von der Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Formen globalen Regierens geprägt wird. Diese Fragmentierung geht jedoch letztlich zu Lasten der etablierten Organisationen und Institutionen, die von neuen Formaten umlagert und stellenweise unterminiert werden, ohne dass ihre internen Probleme – Stichwort Reformstau – gelöst werden. Diese Entwicklung lässt sich für Fragen der globalen Finanzarchitektur oder der internationalen Klimapolitik ebenso wie für sicherheitspolitische Themen konstatieren, etwa in der Nichtverbreitungs- oder der Anti-Terrorpolitik.

4. Anforderungen für die globale Sicherheitspolitik

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich daraus für die künftige Gestaltung von *Global Security Governance*? Nimmt man die eingangs genannten Sicherheitsprobleme zum Ausgangspunkt, kann es wenig Zweifel daran geben, dass diese erfolgversprechend letztlich nur kooperativ und möglichst in einem System kollektiver Sicherheit bearbeitet werden können. Dennoch weist die Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts in eine andere Richtung. Die Fortschreibung der angedeuteten Trends bedeutet eine Verlagerung – und damit einhergehend eine Informalisierung – von Sicherheitspolitik in Clubs, Koalitionen, Kartelle und Allianzen, die sich potentiell antagonistisch gegenüberstehen und Gefahr laufen, jene Mentalität zu fördern, bei der die »eigene« Sicherheit notfalls auf Kosten der Sicherheit anderer durchgesetzt wird. Diese Art von institutionalisierter Multipolarität dürfte daher kaum zu einer Stärkung des Multilateralismus führen, wie manche glauben, sondern im Gegenteil die Überwindung von Blockaden erschweren.²⁸

28 Chantal Mouffe sieht beispielsweise in einer »multipolaren« Weltordnung eine Voraussetzung für einen funktionierenden Multilateralismus, ähnlich

Für die Gestaltung von *Global Security Governance* ist vielmehr entscheidend, ob es gelingt, Antworten auf folgende Fragen zu finden: Wie lässt sich eine gewisse Hierarchisierung und Verzahnung der verschiedenen Formen globalen Regierens erreichen, bei der die Vorzüge der jeweiligen Modi multilateraler Politik kombiniert und die beschriebenen Nachteile minimiert werden? Wie können unilaterale Bestrebungen und selektive Vorgehensweisen zurückgedrängt werden? Wie kann der Reformstau im multilateralen System schrittweise aufgelöst werden? Und schließlich: Wie gelingt eine systematische und verlässliche Einbindung von *emerging powers*, jener aufsteigender Schwellenländer, die für die Bearbeitung von globalen Sicherheitsproblemen unverzichtbar geworden sind? Bei diesen Punkten kommt insbesondere dem Konzept von Club Governance eine Schlüsselrolle zu. Dies würde allerdings voraussetzen, dass globale oder regionale Club-Formate ihre Funktionen in den »Dienst« der etablierten Organisationen und Regime stellen. Eine bessere Anbindung an das etablierte multilaterale System könnte beispielsweise durch Konsultation, Kooptation oder auch formeller Mitgliedschaft von Vertretern der UN bzw. der (außereuropäischen) Regionalorganisationen geschehen. Denn einerseits würde eine stärkere, politische An- und Rückbindung von Beschlüssen und Aktivitäten, die im Rahmen von Club-Formaten getroffen werden, dazu beitragen, die damit verbundenen Legitimitätsprobleme abzumildern. Andererseits könnte eine strukturierte Nutzung von solchen Clubs dazu führen, Effektivitäts- und Ressourcenprobleme des institutionalisierten Multilateralismus auszugleichen. Club-Formate würden unter dieser Perspektive – quasi als »globale Vermittlungsausschüsse« – für informelle Verhandlungen und für die Suche nach Kompromissen genutzt werden, um rechtlich verbindliche Regelungen vorzubereiten, Entscheidungsprozesse andernorts zu befördern und somit unter Umständen Reformblockaden im multilateralen System abzubauen, sei es im UN-Sicherheitsrat, sei es bei der Reform von IWF und WTO, sei es im Rahmen von Klima-, Handels-, Proliferations- oder Abrüstungsregimen, sei es bei der Weiterentwicklung von *Peacebuilding*-Aktivitäten, inklusive der Rolle von Friedenseinsätzen.

Dies gilt umso mehr, wenn sich Formate wie die G20, die G8plusG5 oder das *Major Economies Forum* mit verschiedenen Politikbereichen befassen und daher – anders als in den spezialisierten Regimen – auch die Möglichkeit besteht, im Sinne von *cross-bargaining* größere Pakete

argumentieren auch Vertreter der realistischen Theorie der Internationalen Beziehungen, vgl. Mouffe: *Über das Politische*, S. 151-155. Dagegen wird hier die Position vertreten, dass weder Unipolarität – in Gestalt einer amerikanischen Hegemonie – noch Multipolarität dem multilateralen System zuträglich sind.

zu schnüren, die einerseits unterschiedlichen Interessen Rechnung tragen und andererseits der Tatsache, dass sich die meisten Sicherheitsprobleme nicht isoliert von entwicklungs- und umweltpolitischen, sozialen und ökonomischen Fragen betrachten lassen. Entscheidend wird dabei sein, bei solchen Formaten und den anstehenden Reformen internationaler Organisationen den gewachsenen Ansprüchen und Forderungen von »neuen Mächten« gerecht zu werden und diese gleichzeitig zu einer konstruktiven Beteiligung bei der Bewältigung globaler Probleme zu bewegen. Mehr Mitsprache muss letztlich mit der Übernahme von mehr Verantwortung verbunden werden. Gleichzeitig muss es gelingen, die USA, Russland und China stärker in multilaterale Prozesse einzubinden. Dies dürfte mit der Regierung von US-Präsident Obama deutlich einfacher werden als mit der Administration seines Vorgängers. Gleichwohl bleiben strukturelle Faktoren bestehen (etwa aufgrund der vorhandenen militärischen, ökonomischen und politischen Ressourcen), die die USA (und andere) immer wieder veranlassen werden, auf einer Sonderrolle und entsprechenden Privilegien zu beharren. Inwieweit sich die USA und andere dauerhaft auf solche Prozesse einlassen, dürfte daher nicht zuletzt davon abhängen, ob sich die Kombination aus Club Governance und etablierten Organisationen als ein effektiver Mechanismus erweist, der zu einem Interessensausgleich zwischen diesen Akteuren beiträgt, die Frage der Lastenverteilung regelt und damit ein gemeinsames Vorgehen ermöglicht. Am konkreten Beispiel illustriert: Wie der gescheiterte UN-Gipfel von Kopenhagen vom Dezember 2009 zum wiederholten Male gezeigt hat, werden alle Anstrengungen zur Lösung der Klimaproblematik letztlich wenig Erfolg haben, wenn es nicht zu einer substantiellen Verständigung von USA und China kommt; ähnliches gilt in anderer Konstellation für die Nicht-Verbreitungspolitik, für den Umgang mit Regionalkonflikten, die Bekämpfung des Terrorismus oder der organisierten Kriminalität. Bei der Ausgestaltung von *Global Security Governance* sind daher institutionelle, machtpolitische und inhaltliche Fragen eng miteinander verzahnt.

Neben dem »Überbau«, symbolisch und medial verdichtet in der Gipfeldiplomatie, gilt es allerdings nicht den »Unterbau« aus dem Blick zu verlieren. Im Gegenteil: Für den langfristigen Erfolg und die Tragfähigkeit globaler Sicherheitspolitik wird es nicht zuletzt darauf ankommen, ob es den »alten« und »neuen« Mächten gelingt, gemeinsame Ansätze im Umgang mit fragiler Staatlichkeit zu entwickeln. Denn – wie oben erläutert – trägt diese Problematik nicht nur zur Krise des multilateralen Systems bei, sondern der Mangel oder die Erosion staatlicher Strukturen und Institutionen erschwert die Bearbeitung der meisten Sicherheitsprobleme bzw. führt unter Umständen sogar zu ihrer Verschärfung, ins-

besondere dann, wenn es sich um Risiken handelt, die ihrer Natur nach grenzüberschreitenden Charakter haben. *Statebuilding* im Sinne einer nachhaltigen Stärkung staatlicher Strukturen muss daher eine Kernaufgabe globaler Sicherheitspolitik sein. Dazu gehören neben dem (Wieder-)Aufbau von Strukturen auch die Reform und Transformation existierender Strukturen, weshalb sich die Thematik nicht auf jene wenigen *failed states* reduzieren lässt, sondern eine Reihe von höchst unterschiedlich gelagerten Fällen einbezogen werden muss.²⁹ Damit ist ein sehr anspruchsvolles Programm an Maßnahmen verbunden, die wiederum eines internationalen und möglichst rechtlich-institutionellen Rahmens bedürfen, da es sich stets um externe Eingriffe in staatliche und gesellschaftliche Gefüge handelt. Geschieht dies nicht, bleibt das Feld offen für selektives Eingreifen in extremen Fällen (siehe Afghanistan), was in der Regel jedoch nicht die internationale Konsensbildung fördert, als vielmehr konkurrierende Angebote, Gegenkräfte und Widerstände – lokal wie international – auf den Plan ruft. Mit anderen Worten: Ohne Stärkung des ›Unterbau‹ wird der ›Überbau‹ eine Fassade bleiben, umgekehrt bedarf genau diese Zielsetzung eines verlässlichen und an einen Minimalkonsens gebundenen ›Überbaus‹. Globale Sicherheitspolitik muss sich dieser doppelten Herausforderung stellen. Ansonsten steht zu befürchten, dass die sicherheitspolitische Bilanz auch am Ende der 2010er Jahre nicht sonderlich positiv ausfällt.

Literatur

- Archer, Clive: *International Organizations*, London: Routledge Chapman & Hall ³2001.
- Beck, Ulrich: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1986.
- BMVg – Bundesministerium der Verteidigung: *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006.
- Brozus, Lars: *Globale Konflikte oder Global Governance*, Wiesbaden: Westdt. Verlag 2002.
- Buzan, Barry et al.: *Security. A Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers 1998.

29 Vgl. ausführlicher Schneckener: Staatszerfall und fragile Staatlichkeit; ders.: Fragile Staatlichkeit und *state-building*.

- Cabinet Office: *The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world*, Cm. 7291, London 2008 (March).
- CAN – Center for Naval Analysis: *National Security and the Threat of Climate Change*, Alexandria, VA 2007.
- Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hg.): *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden: Nomos 2002.
- DCDC – Development, Concepts and Doctrine Center, Ministry of Defense: *Global Strategic Trends Programme 2007-2036*, 3rd Ed., 2007.
- Fues, Thomas/Hamm, Brigitte (Hg.): *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance*, Bonn: Dietz 2001.
- Horbom, Lotta/Melander, Erik/Wallensteen, Peter: Dyadic Dimension of Armed Conflicts, 1946-2007, in: *Journal of Peace Research* 45,5 (2008), S. 697-710.
- Human Security Center: *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, Oxford 2006.
- Husar, Jörg/Maihold, Günther/Mair, Stefan (Hg.): *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?*, Baden-Baden: Nomos 2008.
- Huster, Stefan/Rudolph, Karsten (Hg.): *Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2008.
- Ikenberry, G. John: The strange triumph of unilateralism, in: *Current History* 104, no. 686, December 2005, S. 414-418.
- Ikenberry, G. John/Slaughter, Anne-Marie: *Forging A World of Liberty Under Law. U.S. National Security In The 21st Century*, Princeton University 2006 (27. September).
- International Task Force on Global Public Goods: *Meeting Global Challenges*, 2006.
- Johnston, Les: Transnational Security Governance, in: Wood, Jennifer/Dupont, Benoit (Hg.): *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge: Cambridge UP 2006, S. 33-51.
- Krause, Keith: Kritische Überlegungen zum Konzept der menschlichen Sicherheit, in: Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hg.): *Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos 2008, S. 31-50.
- Mouffe, Chantal: *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2007.
- NIC – National Intelligence Council: *Global Trends 2025. A Transformed World*, November 2008, Washington D.C. 2008.
- *Mapping the Global Future*, December 2004, Washington, D.C. 2004.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard: *Internationale Organisationen*, Opfaden: Leske + Budrich 2003.

- Schneckener, Ulrich: Terrorismus und der ›Global War on Terror‹, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): *Internationale Politik als Überlebensstrategie*, München: Bayr. Landeszentrale für politische Bildung 2009, S. 109-133.
- Globales Regieren durch Clubs. Chancen und Grenzen von Club Governance, in: *SWP-Aktuell* 47 (August 2009) [http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6235].
 - Staatszerfall und fragile Staatlichkeit, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): *Weltprobleme*, München: Bayr. Landeszentrale für politische Bildung 2007, S. 357-391.
 - Fragile Staatlichkeit und *state-building*. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen, in: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): *Staatszerfall und Governance*, Baden-Baden: Nomos 2007, S. 98-121.
 - *Transnationaler Terrorismus*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2006.
 - *Fragile Staatlichkeit. ›States at Risk‹ zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden: Nomos 2006.
- Take, Ingo: Legitimes Regieren auf drei Ebenen. Konzeption und Analyseraster, in: ders. (Hg.): *Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaates. Unterschiedliche Formen von Global Governance im Vergleich*, Baden-Baden: Nomos 2009, S. 9-25.
- United Nations: *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, New York 2004.
- von Lossow, Tobias: Quell des Friedens, in: *Internationale Politik* 2009, S. 25-29.
- Wolf, Aaron T.: *A Long Term View of Water and Security. International Waters, National Issues and Regional Tensions*, Berlin: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung 2007.
- Zürn, Michael: Global Governance, in: Schuppert, Folke G. (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos 2006, S. 121-146.
- Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2005.
 - Regieren im Zeitalter der Denationalisierung, in: Leggewie, Claus/Münch, Richard (Hg.): *Politik im 21. Jahrhundert*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2001, S. 423-442.