

HSFK-Report Nr. 7/2016

# **Regionale Sicherheits- organisationen als Barrieren oder Bausteine globalen Regierens**

Matthias Dembinski

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Baseler Straße 27–31 · D-60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49 (0) 69 95 91 04-0 · Fax: +49 (0) 69 55 84 81

E-Mail: [dembinski@hsfk.de](mailto:dembinski@hsfk.de) · Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-946459-03-3**

€ 6,-

## Zusammenfassung

Das Wachstum regionaler Sicherheitsorganisationen markiert einen der interessantesten und überraschendsten Trends der Weltpolitik der letzten Jahre. Existierten vor 1990 nur wenige regionale Sicherheitsorganisationen, gibt es mittlerweile ca. 30. Das Spektrum reicht dabei von westlichen, nach außen gerichteten und an liberalen Ordnungsvorstellungen orientierten Organisationen wie die EU und ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik bis hin zu kleineren, nach innen und eher auf den Machterhalt ihrer autoritären Mitglieder ausgerichteten Organisationen wie der Golf-Kooperationsrat. Nicht nur in ihren sicherheitspolitischen Dimensionen stellt sich die Welt nach dem Ost-West-Konflikt als eine „Welt starker Regionen“ dar. Auch der Mitsprache- und Gestaltungsanspruch regionaler Sicherheitsorganisationen ist mittlerweile unübersehbar. Umstritten ist dagegen, wie dieser Trend zu erklären ist und was er bedeutet. Warum werden ausgerechnet seit Mitte der 1990er Jahre fast überall auf der Welt regionale Sicherheitsorganisationen ins Leben gerufen? Verfügen sie über das Potenzial, Frieden und Stabilität in ihren Regionen zu schaffen? Und wenn sie sich als handlungsfähig erweisen sollten, was bedeutet ihr Erstarken für das globale Regieren? Werden sie sich als Bausteine des globalen Regierens erweisen? Oder werden sie die Regeln der globalen Sicherheitsordnung schwächen und zur normativen Fragmentierung beitragen?

So unbestritten der Trend ist, so unterschiedlich fallen die Antworten auf diese Fragen aus. Die deutsche Politik betont seine Chancen und setzt sich mit verschiedenen Initiativen für eine Stärkung regionaler Sicherheitsorganisationen ein. Nicht zuletzt erhofft sie sich Entlastung bei der Konfliktbewältigung und Friedenssicherung in angrenzenden Regionen. In der Wissenschaft überwiegen dagegen die skeptischen Stimmen. Aus einer ersten Perspektive erscheinen regionale Sicherheitsorganisationen als abhängig von starken Führungsmächten, ohne Eigenständigkeit und ohne eigene Gestaltungskraft. Eine zweite Perspektive stellt die Organisationen im Globalen Süden als Abbilder erfolgreicher regionaler Organisationen im Norden oder als von diesen abhängig dar. Sie böten aber keine funktionalen Antworten auf regionale Problemlagen. Aus einer dritten Perspektive erscheinen regionale Sicherheitsorganisationen zwar als wirkungsmächtige Instrumente ihrer aktiven und kreativen Mitgliedstaaten. Allerdings gehe es denen vor allem darum, mit Hilfe der Organisationen den normativen Druck abzuwehren, der von der globalen Ebene und ihren Institutionen liberaler Provenienz ausstrahlt. Regionale Sicherheitsorganisationen sind aus dieser Sicht durchaus gestaltunfähig, tragen aber genau deshalb zur normativen Fragmentierung, d.h. zu einer regional gebrochenen Interpretation globaler Normen bei.

Dieser Report versucht in einem ersten Schritt das schillernde und heterogene Phänomen der regionalen Sicherheitsorganisationen zu kartieren. Angesichts der Vielzahl und Vielfalt dieser Organisationen beschränkt er sich darauf, sie nach ihrem Tätigkeitsprofil geordnet zu beschreiben. In einem zweiten Schritt setzt er sich mit den drei skeptischen Einwänden auseinander. Mit Blick auf den ersten Einwand der mangelnden Gestaltungskraft argumentiert er, dass im Verhältnis zwischen Weltmächten und benachbarten regionalen Sicherheitsorganisationen letztere oftmals den aktiveren Part spielen und die Form der Beziehung prägen. Weiterhin bilden sich zwar einige regionale Sicherheitsorga-

nisationen um regionale Führungsmächte. Aber in diesen Fällen ist Hegemonie auch eine Ressource und damit ebenso Teil der Lösung wie Teil des Problems. Mit Blick auf den zweiten Einwand zeigt dieser Report, dass Organisationen wie die Afrikanische Union zwar in ihren friedensschaffenden Aktivitäten finanziell stark von der EU, von westlichen Staaten und den Vereinten Nationen abhängen, die Regionalorganisationen des Globalen Südens aber keineswegs nur Abbilder erfolgreicher westlicher Organisationen darstellen, sondern ihr Design und ihre Aktivitäten auf ein eigenständiges Profil und auf Funktionalität hinweisen. Mit Blick auf den dritten Einwand stimmt dieser Report zwar sowohl der Diagnose eines massiven normativen Anpassungsdrucks wie auch der Einschätzung zu, regionale Sicherheitsorganisationen stellen ein Instrument ihrer Mitgliedstaaten dar, um mit diesem Druck umzugehen. Allerdings geht es diesen nicht nur um die Abwehr entstehender Normen wie etwa der Schutzverantwortung, sondern um Mitsprache sowohl bei der Formulierung wie der Anwendung globaler Normen in ihren Regionen. Insgesamt sind regionale Sicherheitsorganisationen auch ein Ausdruck des Anspruchs und Willens lokaler Akteure, über die Geschicke der Staaten und Menschen in ihren Regionen selbst zu bestimmen.

In abschließenden Überlegungen geht dieser Report der Frage nach, wie Deutschland und die EU auf diesen Anspruch reagieren sollten. Er argumentiert auf der Basis empirischer Beobachtungen, dass die Art und Weise, wie regionale Sicherheitsorganisationen bei der Umsetzung globaler Normen in ihren Regionen beteiligt werden, mit darüber entscheidet, wie sie sich zu dem materiellen Gehalt dieser Entscheidungen und im weiteren Verlauf auch zu einer Norm als solche positionieren. Die Staatengemeinschaft sollte diesen Zusammenhang zwischen der prozeduralen Dimension und der Akzeptanz ordnungspolitischer Entscheidungen und globaler Normen in Rechnung stellen und die Mitsprachewünsche regionaler Sicherheitsorganisationen stärker berücksichtigen. Eine solche Devolution politischer Verantwortung könnte zwar zur normativen Fragmentierung beitragen, würde aber die Chancen auf ein globales Regieren erhöhen.

## Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die Regionalisierung der Sicherheitspolitik: Annäherungen an ein schillerndes Phänomen	5
3.	Unterschiede und Gemeinsamkeiten	7
4.	Die skeptischen Perspektiven	14
4.1	Regionale Sicherheitsorganisationen als Epiphänomene hegemonialer Stabilität?	15
4.2	Mimetische Regionalisierung?	20
4.3	Regionale Sicherheitsorganisationen als Element der Fragmentierung?	25
5.	Regionale Sicherheitsorganisationen und globale Ordnung: Ursachen der Abgrenzung – Bedingungen der Kooperation	28
5.1	Ergebnisse der bisherigen Diskussion	28
5.2	Prozedurale Mitsprache als Voraussetzung der Kooperation	29
5.3	Get out: Die Regionalisierung der Sicherheitspolitik und Folgerungen für Deutschland und die EU	31
	Literatur	33
	Glossar	38



## 1. Einleitung

Die Diskussion um den Aufstieg der BRICS und den Machtübergang von den traditionellen Führungsmächten der alten Welt auf die neuen Führungsmächte des globalen Südens verstellt den Blick auf einen zweiten und möglicherweise ebenso strukturbildenden Trend der Weltpolitik: die Regionalisierung der Sicherheitspolitik und die wachsende Bedeutung regionaler Sicherheitsorganisationen (*Regional Security Organisations*, RSOs). Dass sich die Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auch in ihren sicherheitspolitischen Dimensionen als eine „Welt starker Regionen“ (Buzan/Waever 2003: 20) oder schlicht „A World of Regions“ (Katzenstein 2005) darstellt, diagnostizieren Beobachter seit geraumer Zeit. Dass Staaten ihre Regionen mit Hilfe regionaler Sicherheitsorganisationen und Institutionen zunehmend selbststeuernd strukturieren, gerät dagegen erst langsam in den Blick. Dabei ist der Trend unübersehbar (Williams/Haacke 2011; Kirchner/Dominguez 2011; Aris/Wenger 2014). Viele der vormals primär auf die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Kooperation ausgerichteten Regionalorganisationen bauen sicherheitspolitische Kompetenzen auf. In Europa entwickelt die EU seit dem Gipfel von Helsinki 1999 eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die sich zwischenzeitlich dynamischer entfaltete als die gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion. Zeitgleich begann die aus der Organisation Afrikanischer Einheit hervorgegangene Afrikanische Union (AU) mit dem Aufbau einer am europäischen Modell orientierten *African Peace and Security Architecture* (APSA). Parallel dazu bilden die sub-regionalen Organisationen in Afrika (*Regional Economic Communities*, RECs) mit der APSA verzahnte sicherheitspolitische Kompetenzen aus und stellen Kapazitäten bereit. In Südostasien treibt die ASEAN nach ihrer Konstitutionalisierung 2008 den Ausbau zu einer Gemeinschaft voran, die am 31. Dezember 2015 in Kraft getreten ist und auf drei Pfeilern der Kooperation in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft und Kultur ruhen soll. Zudem strukturiert sie mit Hilfe einer Reihe von Dialogforen die Beziehungen zu den Großmächten in ihrer Nachbarschaft. In Lateinamerika entwickeln bestehende Regionalorganisationen wie der MERCOSUR eine sicherheitspolitische Dimension und werden neue Organisationen mit einer explizit außen- und sicherheitspolitischen Aufgabenstellung ins Leben gerufen wie die Union der Südamerikanischen Nationen (UNASUR). Selbst die Arabische Liga, die bewusst so konstruiert war, dass sie wirkungslos bleiben sollte (Barnett/Solingen 2007), demonstrierte in den Krisen um Libyen und Syrien Handlungsfähigkeit. Jüngere Zählungen listen über 30 RSOs auf (Williams/Haacke 2011: 51; Zouave 2015: 248–254). All diese Organisationen und ihre Mitgliedstaaten melden weitgehende Geltungsansprüche an. Sie wollen nicht nur mitreden, sondern auch gestalten.<sup>1</sup>

1 Eine von Nigeria im August 2015 initiierte Debatte des Sicherheitsrats vermittelt einen Überblick über den derzeitigen Stand der politischen Debatte. Die große Mehrheit der Staaten befürwortet eine prominentere Rolle regionaler Sicherheitsorganisationen beim globalen Regieren. Begründet wird dieser Anspruch mit der größeren Nähe zu und dem intimeren Wissen über lokale Konflikte. Der politische Wille, bei Eingriffen in der eigenen Region mitzubestimmen, ist aber ebenso unübersehbar. Kritische Einwände wurden dagegen lediglich von Indien und den ständigen Ratsmitgliedern USA und Russland geäußert.

Neu und interessant an dieser Entwicklung ist zum einen die regionale Institutionalisierung der Sicherheitspolitik, eine Entwicklung, die klassische Integrationstheorien wie den Neo-Funktionalismus für unwahrscheinlich hielten, zum anderen die Proliferation von RSOs in der nicht-westlichen Welt des Globalen Südens. Entsprechende Erwartungen wurden zwar in der Wissenschaft seit 1945 immer wieder geäußert, aber ebenso regelmäßig enttäuscht.

Wie ist dieser Trend zu erklären und was bedeutet er? Warum schießen RSOs ausgerechnet seit Mitte der 1990er Jahre wie Pilze aus dem Boden? Und sind regionale Sicherheitsorganisationen mehr als Blendwerk? Verfügen sie über relevante Kapazitäten und über das Potenzial, Frieden in ihren Regionen zu schaffen? Und schließlich: Würden sich regionale Sicherheitsorganisationen, wenn sie über Gestaltungsfähigkeit verfügten, als Bausteine globalen Regierens erweisen? Oder würden sie das UN-dominierte System globaler kollektiver Sicherheit schwächen, die normative Fragmentierung vertiefen und eher als Barrieren gegen globales Regieren fungieren?

Die politische Debatte insbesondere in Deutschland nimmt den Regionalisierungstrend ernst und betont statt der Risiken die damit verbundenen Chancen und Möglichkeiten. Der außenpolitische Sprecher der SPD, Rolf Mützenich, weist zwar auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand regionaler Organisationen hin, bescheinigt ihnen aber das Potenzial zur regionalen Konfliktlösung (Mützenich 2009). Auch die letzte Bundesregierung zeichnet ein insgesamt positives Bild und resümiert, „Regionalorganisationen können einen wesentlichen Beitrag leisten, um Frieden und Sicherheit zu fördern und Lösungen für regionale Probleme zu finden“ (Bundesregierung 2010: 3). In besonderer Weise betont Bundeskanzlerin Merkel das Potenzial regionaler Sicherheitsorganisationen bei der Konfliktlösung und spricht sich für deren „Ertüchtigung“ aus. Beispielsweise führte sie auf der Kommandeurstagung in Straußberg im Oktober 2012 aus, dass NATO und EU nicht alle sicherheitspolitischen Probleme lösen könnten. Stattdessen sollten Regionalorganisationen und regionale Führungsmächte mehr Verantwortung übernehmen und entsprechend unterstützt werden, um diese Rolle effektiver spielen zu können (Merkel 2012). Auf deutsche Initiative hin griff der Europäische Rat diesen Vorschlag bei seinen Beratungen zur EU-Verteidigungspolitik im Dezember 2013 auf und verabschiedete eine *Enable and Enhance Initiative*, die darauf abzielt, die Kapazitäten anderer Regionalorganisationen im Bereich der Konfliktprävention zu stärken (Puglierin et al. 2014). Dass es dabei vor allem um eine Entlastung Deutschlands und Europas geht, liegt auf der Hand. Entsprechend bekennt sich ein europapolitisches Strategiepapier der CDU zwar zur Europäischen Verteidigungsunion, betont aber, dass Einsätze jenseits der (europäischen) Nachbarschaft vermehrt von regionalen Partnern und Organisationen in anderen Weltregionen übernommen werden sollten.<sup>2</sup>

Vgl. Security Council: Maintenance of International Peace and Security. Regional Organizations and Contemporary Challenges of Global Security, New York: 18 August 2015, S/PV.7505.

2 Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigungsunion, Beschluss des Bundesfachausschusses Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik sowie des Bundesfachausschusses Europapolitik,



In der Wissenschaft dominieren dagegen nach wie vor eher skeptische Einschätzungen bezüglich der regionalen sicherheitspolitischen Institutionenbildung jenseits des transatlantischen Raums. Die politische Hoffnung, RSOs verfügten über Gestaltungspotenzial und könnten das globale Regieren unterstützen, sieht sich von drei Einwänden herausgefordert.

Aus einer ersten Perspektive erscheinen RSOs als Epiphänomene. Sie verfügten über keine Eigenständigkeit und Gestaltungskraft, sondern seien Instrumente großer Staaten und von deren Interessenlage abhängig. Ihr Wachstum reagiere auf Veränderungen der globalen Machtbalance infolge der Umbrüche der Jahre 1989/90. Weil sich die Machtbalance aber weiter verschiebe und sich regionale Führungsmächte oftmals an kurzfristigen Interessen orientierten, bleibe der Regionalisierungstrend brüchig.

Aus einer zweiten Perspektive fallen insbesondere die vielfältigen Verknüpfungen und Tauschbeziehungen zwischen regionalen Organisationen sowie zwischen diesen und den Vereinten Nationen (VN) ins Auge. Dieser Interpretation zufolge setzten die EU als erfolgreiche Pionier-RSO sowie eine aufgrund der veränderten globalen Konstellation handlungsfähigere Weltorganisation exogene Anreize für Regionalisierung in anderen Teilen der Welt. Allerdings orientierten sich RSOs des Globalen Südens oftmals unkritisch auch dann an diesen Vorbildern und Vorgaben, wenn diese keine Lösungen für die Probleme der Regionen anbieten. Ihre Reaktion sei also nicht als funktionales Lernen, sondern als bloßes Nachahmen bzw. als Mimikry zu verstehen. Weil sich aber die Bedingungen in anderen Weltregionen unterscheiden, werde der Nachbau regionaler Organisationen nach westlichem Muster vielfach künstlich bleiben.

Eine dritte Perspektive sieht ebenfalls veränderte makrostrukturelle Anreize am Werk, nämlich einen verstärkten normativen Anpassungsdruck, betont aber die Eigenständigkeit und den Widerstandswillen lokaler Eliten. Regionale Sicherheitsorganisationen seien Instrumente ihrer Mitgliedstaaten, die dazu dienten, äußere Einflüsse abzuwehren oder im Sinne der existierenden regionalen Vorstellungen von politischer Ordnung umzudeuten. Gerade weil sie Instrumente autonomer und gestaltungsfähiger Staaten sind, seien sie ernst zu nehmende Phänomene. Allerdings hätte ihr Erstarken abträgliche Effekte. Regionalorganisationen würden nämlich partikularen normativen Ordnungen zum Durchbruch verhelfen, zur Fragmentierung der globalen Ordnung beitragen und die Chance auf globales Regieren verringern.

Dieser Report will eine Lanze für die positive Sichtweise der Bundesregierung brechen, diese aber zugleich auffordern, noch einen Schritt weiter zu gehen. Deutschland und die EU sehen sich konfrontiert mit der Realität einer immer enger vernetzten, machtpolitisch komplexeren und stärker umkämpften Welt, in der mit einer hohen und möglicherweise

20. August 2015, S.5. Ähnlich äußerte sich Merkel auf ihrer Pressekonferenz zum Europäischen Rat im Dezember 2013. Ziel sei es „darauf hinzuwirken, dass die europäischen Staaten nicht immer selbst intervenieren müssen, sondern dass wir andere regionale Organisationen ertüchtigen, um für die Sicherheit in einzelnen Regionen [...] eintreten zu können“ (Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum Treffen des Europäischen Rats, 20. Dezember 2013).

sogar wieder steigenden Anzahl von Konflikten zu rechnen ist.<sup>3</sup> Angesichts der nachlassenden Steuerungsfähigkeit westlicher Staaten und der zunehmenden Widerstände gegen westliche Interventionen sollte dringend geprüft werden, welchen Beitrag regionale Sicherheitsorganisationen zur regionalen Stabilität leisten können. Ich werde argumentieren, dass sich zwar einige RSOs um regionale Führungsmächte herum bilden, Hegemonie aber eher eine Ressource als eine Bürde darstellt. RSOs im Globalen Süden ahmen zum Teil westliche Vorbilder nach bzw. orientieren sich an den von diesen gesetzten Anreizen. Dennoch wäre die Diagnose eines reinen Mimikryverhaltens verfehlt: Regionale Sicherheitsorganisationen demonstrieren Eigenständigkeit und den Willen zur Durchsetzung endogener Interessen. Das Wachstum regionaler Sicherheitsorganisationen erklärt sich sicherlich auch mit dem normativen Druck, der von der globalen Ebene ausgeht. Ihre Reaktion auf diesen Anpassungsdruck ist aber nicht notwendigerweise Abgrenzung oder Abwehr. Stattdessen hängt ihre Bereitschaft, sich auf die Normen und Regeln der globalen Ordnung einzulassen, auch davon ab, inwieweit sie an der Formulierung und Umsetzung globaler Normen beteiligt werden. Genauer gesagt nutzen Staaten RSOs, um regionale Mitsprache bei der Anwendung globaler Normen zu sichern, um so zu verhindern, dass extra-regionale Akteure das mit den neuen globalen Institutionen liberaler Provenienz geschaffene Einfallstor in die inneren Angelegenheiten der Staaten sachfremd und für ihre Zwecke ausbeuten könnten. Eine Mitsprache regionaler Organisationen bei der Umsetzung globaler Normen würde dieses Risiko verringern und könnte damit die lokale Akzeptanz dieser Normen erhöhen.

Das entscheidende Defizit vieler regionaler Sicherheitsorganisationen liegt in ihren unzureichenden Kapazitäten zur Bearbeitung regionaler Konflikte. Mittelfristig sollten deren Mitgliedstaaten fehlende Kapazitäten selbst generieren. Kurzfristig ist die Unterstützung der UN, der EU oder anderer externer Akteure unverzichtbar. Diese sollten aber materielle Unterstützung nicht als Mittel der Einflussnahme begreifen. Stattdessen würde eine Devolution von Verantwortung paradoxerweise die Chance auf globales Regieren erhöhen.

Im Folgenden will ich nach einer kurzen Klärung der Begriffe Regionen, Regionalisierung und Regionale Sicherheitsorganisationen erstens das Phänomen regionale Sicherheitsorganisationen etwas genauer beschreiben, um so mehr Klarheit darüber zu erlangen, was diese unternehmen und wie sie zu Sicherheit in ihren Regionen beitragen. Es geht also darum zu bestimmen, ob der Regionalismus im Bereich der Sicherheit heiße Luft ist oder RSOs das Potenzial haben, Sicherheit in und um ihre Regionen zu gewähren. Eine Beschreibung der Aktivitäten aller regionalen Sicherheitsorganisationen lässt der beschränkte Platz leider nicht zu. Daher werde ich mich auf die beispielhafte Illustration von Trends sowie die tabellarische Kartierung ihrer Maßnahmen beschränken. Zweitens geht es darum, die Konsequenzen dieses Trends einzuschätzen. Ich will hierzu die Plausibilität der drei genannten theoretischen Perspektiven abschätzen und dabei insbesondere der Frage nach den Konsequenzen der Regionalisierung für die Chance auf globales Re-

3 The European Union in a Changing Global Environment: A More Connected, Contested and Complex World, European Union External Action Service, Brussels 2015.

gieren nachgehen. Abschließend werde ich darlegen, dass sich regionale Sicherheitsorganisationen, wenn ihrem Anspruch auf Mitbestimmung Raum gegeben wird, in der Tendenz eher als Bausteine einer globalen Ordnung erweisen werden und nicht als Barrieren gegen globales Regieren.

## **2. Die Regionalisierung der Sicherheitspolitik: Annäherungen an ein schillerndes Phänomen**

Regionale Sicherheitsorganisationen sind entweder solche, die über ihre ursprüngliche Zuständigkeit im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich hinaus außen- und sicherheitspolitische Zuständigkeiten, Kompetenzen und Kapazitäten aufbauen, oder Organisationen, die explizit mit einem außen- und sicherheitspolitischen Portfolio gegründet wurden wie etwa die Shanghai Kooperations-Organisation. Weltweit existieren knapp 30 derartige Organisationen, wobei ihre Verbreitung in Europa, Lateinamerika und Afrika mit ihrer fast vollständigen Abwesenheit in Ostasien kontrastiert. Ihr zeitliches Wachstum lässt sich kaum exakt erfassen, weil sich sicherheitspolitische Kompetenzen über längere Zeiträume ausbilden. So verabredeten etwa die damaligen EG-Mitglieder in den 1970er Jahren eine informelle Europäische Politische Zusammenarbeit, institutionalisierten und erweiterten diese 1991 mit der Gründung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und schufen schließlich mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab 1999 europäische Interventionskapazitäten. Dennoch sticht das Wachstum regionaler Sicherheitsorganisationen seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts ins Auge.

Es fällt der Wissenschaft notorisch schwer, das Phänomen regionale Sicherheitsorganisationen zu fassen. So ist es nicht leicht zu bestimmen, was Regionen eigentlich sind, wie sie sich abgrenzen lassen und wie sich Regionen zu Regionalisierungsprozessen, regionalen Ordnungen und regionalen Organisationen und Institutionen verhalten.<sup>4</sup> Weitgehend einig ist sich die Forschung darin, dass Regionen und Regionalisierung nicht eng an gegebene materielle Bedingungen wie die geographische Lage, an kulturelle Merkmale wie gemeinsame Sprache oder an ethnische Wurzeln gebunden sind, sondern in multidimensionalen Prozessen ökonomischer, kommunikativer und sozialer Verdichtung konstruiert werden. Diesem Verständnis zufolge ruhen regionale Sicherheitsorganisationen auf einem Fundament gemeinsamer Werte und Identitäten. Dennoch sind kulturelle ebenso

4 Einige Autoren fassen unter den Begriffen Region und Regionalisierung sowohl ein zwischenstaatliches wie ein substaatliches Phänomen und verstehen beide Phänomene als zusammenhängende Reaktionen auf eine Ursache, nämlich die Globalisierung. Dementsprechend schlagen sie ein Forschungsprogramm vor, das beide Phänomene integriert (van Langehove 2012). Dem folge ich nicht, sondern konzentriere mich auf zwischenstaatliche Phänomene.

wie geographische Nähe gerade für den Bereich der Sicherheitspolitik ein wichtiger Faktor. Beispielsweise sind sicherheitspolitische Externalitäten – also die Auswirkungen nationaler Entscheidungen auf andere Staaten –, die als eine Ursache von Regionalisierungsprozessen gelten (Lake 1997; Fawn 2009: 16–23), in ihrer geographischen Reichweite begrenzt. Dadurch bilden sich geographisch abgrenzbare regionale Komplexe. Beispielsweise sprechen Buzan und Waever (2003: 43) dann von regionalen Sicherheitskomplexen, wenn „states or other units link together sufficiently closely that their securities cannot be considered separate from each other“.

Sicherheitspolitische Externalitäten als Treiber von Regionalisierung haben oftmals einen negativen Charakter, etwa wenn Rüstungsmaßnahmen eines Staates von Nachbarn als Bedrohung empfunden werden. Sie können aber auch die Form öffentlicher Güter annehmen, etwa wenn ein Staat gegen transnationale Bedrohungen vorgeht und dadurch die Sicherheit auch seiner Nachbarn erhöht. Je nachdem, wie die Staaten in einer Region sicherheitspolitische Externalitäten regulieren, lassen sich unterschiedliche Formen regionaler Ordnungen, verstanden als „sets of habits and practices shaped toward realization of common goods“ (Bull 1997) unterscheiden. Sie reichen vom Kräftegleichgewicht (*balance of power*) über regionale Mächt Konzerte bis hin zu Sicherheitsgemeinschaften. Unterschiedlich gestaltete RSOs wären dann der institutionelle Ausdruck dieser Ordnungen. Allerdings erscheint die Wirklichkeit komplexer als diese eher idealtypische Zuordnung von Regionen, Regionalisierungsprozessen, regionalen Ordnungen und regionalen Organisationen. Zunächst variiert das Niveau gemeinsamer Werte und Identitäten erheblich. Am einen Ende des Spektrums steht die EU, der Beobachter bescheinigen, sie verfüge über ein starkes Gerüst gemeinsamer Werte und sei im Kern eine normative Macht (Manners 2002). Am anderen Ende stehen eher funktionale Kooperationsverbünde wie das Pacific Island Forum (Tavares 2010: 117–127).

Darüber hinaus erscheint die Zuordnung von Regionen zu regionalen Ordnungen und zu regionalen Sicherheitsorganisationen oftmals komplex und von vielfältigen Faktoren abhängig. Das beginnt bereits damit, dass regionale Organisationen nicht statisch sind, sondern ihren geographischen Zuschnitt durch die Aufnahme neuer Mitglieder verändern. Selbst Doppelmitgliedschaften und die Überlappung funktional ähnlicher regionaler Organisationen sind eher die Regel als die Ausnahme. Zu diesem Bild gehört auch, dass sich regionale Organisationen oftmals in subregionale Gebilde untergliedern, die sich mit der Dachorganisation manchmal abstimmen, oftmals aber in Konkurrenz zu ihr stehen. Das durchaus spannungsreiche Verhältnis zwischen der Afrikanischen Union und den subregionalen Organisationen in Afrika (RECs) steht als Beispiel für ein derartiges Kooperations-/Konkurrenzverhältnis (van Nieuwkerk 2011). Insgesamt überrascht die oftmals fehlende Übereinstimmung zwischen geographisch abgrenzbaren Regionen bzw. den von Buzan und Waever identifizierten Sicherheitskomplexen einerseits und regionalen Sicherheitsorganisationen andererseits. Völlig quer sowohl zu Regionen wie zu regionalen Sicherheitskomplexen liegt etwa die Organisation für Islamische Zusammenarbeit mit 57 Mitgliedstaaten auf vier Kontinenten. Auch die Arabische Liga, die Staaten zusammenbringt, in denen Arabisch eine Amtssprache ist, entspricht weder einer geographischen Region noch einem Sicherheitskomplex. All dies legt nahe, gegebene regionale Organisationen als Artefakte der kognitiven Prozesse und Praktiken regionaler Akteure

zu begreifen, die zwar von materiellen Faktoren und kulturellen Gemeinsamkeiten beeinflusst, aber nicht bestimmt werden.

### 3. Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Die ca. 30 derzeit existierenden RSOs weisen erhebliche Unterschiede in ihren Aufgabenstellungen (Kirchner/Dominguez 2011), im Grad ihrer Institutionalisierung (Acharya/Johnston 2007), in ihren Sicherheitskulturen und *prima facie* auch im Grad ihrer Effektivität auf. Während die meisten RSOs des Globalen Südens unter der Kontrolle ihrer Mitgliedstaaten stehen, zeichnet sich das institutionelle Design westlicher Organisationen durch eine höhere Bereitschaft ihrer Mitglieder zur Zusammenlegung von Hoheitsrechten aus und gilt die EU sogar als eigenständiger internationaler Akteur.<sup>5</sup> Während sich einige die Verteidigung liberaler Ordnungsvorstellungen und Werte wie Demokratie und Menschenrechte auf ihre Fahnen schreiben, dienen andere wie die Shanghai-Kooperationsorganisation oder der Golf-Kooperationsrat der Absicherung autoritärer Regime. Und während einige wie die Südasiatische Assoziation für Regionale Kooperation (SAARC) vornehmlich auf dem Papier zu existieren scheinen,<sup>6</sup> entfalten andere rege Aktivitäten. Ein teleologisches oder unilineares Verständnis dieser Prozesse wäre daher ebenso verfehlt wie ein naiver Glaube an die friedens- und gerechtigkeitsfördernde Wirkung regionaler Sicherheitsorganisationen.

Wie also lässt sich diese Vielfalt institutioneller Formen und Funktionen unterscheiden und nach welchen Standards bemessen? Die Institutionenforschung schlägt eine Unterscheidung zwischen Allianzen zur kollektiven Verteidigung, kollektiven Sicherheitsorganisationen und Sicherheitsgemeinschaften vor. Während Allianzen gegen externe Bedrohungen gerichtet sind, schließen kollektive Sicherheitsorganisationen die als riskant geltenden Staaten ein und sollen Sicherheit untereinander gewähren. Sicherheitsgemeinschaften beruhen auf einer ideellen Basis gemeinsamer Erfahrungen und Werte und sollen friedlichen Wandel auf der Grundlage dieser Werte absichern. Zwar ergibt bereits ein

- 5 Die Forschung warnt zu Recht davor, RSOs des Globalen Südens am Standard der EU zu messen. Das institutionelle Design westlicher Organisationen variiere mit der Komplexität der Kooperationsprobleme. Je komplexer die Kooperation und je höher potenzielle Kooperationsgewinne, desto eher seien Staaten bereit, durch die Einrichtung internationaler Bürokratien oder die Abkehr vom Konsensprinzip Hoheitsrechte zu teilen. Organisationen des Globalen Südens sollen dagegen nicht nur Kooperationsgewinne ermöglichen, sondern auch Staatlichkeit stärken. Die Folge: „The design of regional institutions in the developing world has been more consistently sovereignty-preserving than sovereignty-eroding“ (Acharya/Johnston 2007: 262). Ähnlich argumentiert Ethel Solingen (2008), dass Genese und Design regionaler Organisationen von innenpolitischen Machtkonstellationen abhängt.
- 6 Die SAARC weist zwar mit einem Sekretariat und einer Reihe regionaler Zentren einen gewissen Institutionalisierungsgrad auf, ihre Organe bleiben aber durch den indisch-pakistanischen Konflikt weitgehend blockiert.

kursorischer Blick, dass sich kaum eine der 30 RSOs eindeutig einem dieser Kategorien zuordnen lässt. Als Bündnis zur kollektiven Verteidigung im klassischen Sinne kann am ehesten noch die NATO gelten. Aber selbst sie dient mit der Kontrolle Deutschlands auch der kollektiven Sicherheit. Und sie gilt vielen Beobachtern als Sicherheitsgemeinschaft par excellence. Dennoch bietet sich eine Katalogisierung der RSOs nach ihren Aufgaben an. Am einen Ende des Spektrums stehen dabei solche mit einem Schwerpunkt auf der äußeren Sicherheit, während am anderen Ende solche mit einem rein binnenorientierten Tätigkeitsprofil stehen. Maßnahmen zur Gewährung der inneren Sicherheit reichen von formalen Verhaltensregeln und informellen *Codes of Conduct* etwa zur Streitbeilegung oder zur Bewältigung von transnationalen Problemlagen wie grenzüberschreitenden Umweltgefährdungen über Transparenz bildende Maßnahmen bis zum Aufbau gemeinsamer Instrumente zur Konfliktprävention, Friedenssicherung und Intervention. Sicherheit nach außen zielt auf die Stabilisierung und Steuerung des Umfeldes oder die Abwehr von Bedrohungen aus diesem Umfeld. Die nach außen gerichteten Instrumente regionaler Sicherheitsorganisationen reichen von gemeinsamen diplomatischen Demarchen über Kooperationsabkommen mit Dritten bis hin zum koordinierten Einsatz ziviler und militärischer Instrumente der Friedenssicherung außerhalb der eigenen Region.

Der analytische Ertrag einer solchen Katalogisierung mag beschränkt sein. Tatsächlich geht es mir in diesem Abschnitt gar nicht um Analyse und Erklärung. Stattdessen soll zumindest ein Eindruck der Beiträge regionaler Sicherheitsorganisationen zur Konfliktbearbeitung vermittelt werden, um zumindest Hinweise auf die eingangs gestellte Frage nach ihrer Effektivität zu geben. Dabei können aus Platzgründen nur die wichtigeren Organisationen und ihre relevanteren Tätigkeiten vorgestellt werden, wobei den außereuropäischen RSOs mehr Raum eingeräumt wird.<sup>7</sup>

#### a) *EU und NATO*

Die EU und die NATO bilden den einen Pol dieses Spektrums. Während die Aktivitäten der NATO seit den frühen 1990er Jahren fast ausschließlich nach außen gerichtet sind, entwickelte die EU die Dimensionen der äußeren und inneren Sicherheit formal weitgehend parallel. Am Anfang standen die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages (1992) über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Beide Dimensionen wurden in einer Reihe von Zwischenschritten letztmalig mit dem Vertrag von Lissabon (2009) vertieft und erweitert. Nach außen verfügt die EU mit über ein breites Spektrum von diplomatischen, präventiven und friedensschaffenden Instrumenten, die zudem in Lissabon enger mit der gemeinsamen Handels- und der Entwicklungspolitik verzahnt wurden.

<sup>7</sup> Ein tabellarischer Überblick über das Tätigkeitsprofil aller RSOs lässt sich unter folgender Adresse abrufen: <http://bit.ly/1XpRpCt>.

b) *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*

Am anderen Ende des Spektrums stehen die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), afrikanische Organisationen, die Shanghai Kooperationsorganisation und die Arabische Liga, deren Aktivitäten sich ausschließlich nach innen richten. Dem Tätigkeitsprofil der 57 Teilnehmerstaaten umfassenden OSZE liegt ein breites Sicherheitsverständnis zugrunde, das neben der politisch-militärischen (ersten) Dimension auch die wirtschaftliche und ökologische Zusammenarbeit (zweite Dimension) und die menschliche (dritte) Dimension umfasst. Hervorgegangen ist die OSZE aus der 1972 gegründeten Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die ursprünglich als System kollektiver Sicherheit geplant war. Nach ihrer Umwandlung und stärkeren Institutionalisierung betätigte sich die OSZE zunächst vor allem im Bereich der Demokratieförderung und des Minderheitenschutzes. Neben dem Büro für Demokratieförderung in Warschau und den Sonderbeauftragten zählen die Feldmissionen, die der Wahlbeobachtung wie der Beratung dienen, zum wichtigsten Instrument der OSZE. 15 Feldmissionen sind bereits abgeschlossen, 16 laufen derzeit. Auf die militärischen Konflikte zwischen früheren Sowjetrepubliken reagierte die OSZE zudem mit vermittelnden Initiativen und der Entsendung von Friedensmissionen.

c) *Afrikanische Regionalorganisationen*

Die 1963 gegründete Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) entfaltete zwar bereits in den 1980er Jahren mit der Entsendung von Friedensmissionen in den Tschad (1981/82) erste sicherheitspolitische Aktivitäten. Sie wurden aber als Fehlschlag wahrgenommen (May/Massey 1998; Mays 2002), und die OAU fiel für den Rest der Dekade in ihre frühere Passivität zurück. Erst die Umbrüche in 1989/90 leiteten einen Neubeginn ein, der schon im Juni 1993 zur Schaffung des *OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution* führte (Franke 2009: 88). Der Fokus lag dabei auf der Konfliktprävention und Mediation sowie der Entsendung von Beobachtungsmissionen. Zwischen 1991 und 2002 organisierte die OAU immerhin zehn derartige Missionen (Williams 2011: 151).

Einen Schritt weiter gingen bereits in den 1990er Jahren einige der subregionalen Organisationen. Die 1975 gegründete und ursprünglich auf die wirtschaftliche Kooperation ausgerichtete *Economic Community of West African States* (ECOWAS) schuf 1993 mit dem Artikel 58 die vertragliche Grundlage für einen Mechanismus zur Bearbeitung von innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Konflikten (Birikorang 2013: 88). Im August 1990 entsandte die ECOWAS eine erste Friedensmission in das vom Bürgerkrieg zerrissene Mitgliedsland Liberia. Dem folgten Interventionen in Sierra Leone (1997), Guinea-Bissau (1998) und in der Elfenbeinküste (2003). Die anderen subregionalen Organisationen bauten im Laufe der 1990er und frühen 2000 Jahre ebenfalls sicherheitspolitische Strukturen auf, entsandten Friedensmissionen und trugen zur Konfliktprävention und -mediation in ihren Regionen bei.

Ab den frühen 2000er Jahren gingen mit der Gründung der AU und dem Aufbau der *African Peace and Security Architecture* (APSA) die Impulse wieder stärker von der kontinentalen Ebene aus. Der institutionelle Aufbau der APSA orientiert sich am europäischen Vorbild und beinhaltet in operativer Hinsicht die Schaffung einer *African Standby*

*Force* (ASF) und eines Frühwarnsystems. Sie weist aber auch auffällige Besonderheiten auf wie etwa das mit der Konfliktmediation beauftragte *Panel of the Wise* (Murithi/Mwaura 2010). Das Spektrum der sicherheitspolitischen Aktivitäten afrikanischer Organisationen ist ebenso breit wie umfänglich. Es reicht von der Demokratieförderung, dem Menschenrechtsschutz und dem Schutz von Frauen in Konfliktsituationen über Verhaltensregeln zur Verhinderung von nicht-konstitutionellen Regierungswechseln und der internationalen Strafjustiz bis hin zur Friedensschaffung und der Friedenskonsolidierung nach Kriegen etwa durch Programme zur Reform der Sicherheitssektoren und der Demobilisierung von Kombattanten. Zwei Schwerpunkte verdienen zumindest eine kurze Erwähnung. Die Anfänge der afrikanischen Bemühungen zur Demokratieförderung und der Verhinderung nicht-konstitutioneller Regierungswechsel gehen auf die 1990 verabschiedete *African Charter for Popular Participation in Development and Transformation* zurück (Legler/Tieku 2010: 469). Die AU setzte die Normbildung in diesem Bereich fort und kodifizierte immer präziser das gemeinsame Vorgehen gegen nicht-konstitutionelle Regierungswechsel, zuletzt in der *African Charter on Democracy, Elections, and Governance* von 2007. Seit 2000 verurteilte die AU im Zusammenwirken mit den subregionalen Organisationen alle Putschversuche, suspendierte die Mitgliedschaften der betroffenen Länder, verhängte Sanktionen und unternahm Vermittlungsmissionen. Die friedensunterstützenden Operationen bilden den zweiten Schwerpunkt. Zwischen 1990 und 2015 führten afrikanische Organisationen 29 derartige Operationen durch (Obi 2009; Williams 2011: 186, 188). Stellten afrikanische Staaten zwischen 2003 und 2011 im Jahresdurchschnitt ca. 10.000 Truppen für afrikanisch-geführte Friedensmissionen zur Verfügung, stieg ihre Zahl 2013 auf 40.000 und verharrt seitdem auf hohem Niveau (Lotze 2015).

#### d) *Shanghai Cooperation Organization*

Ebenfalls rein binnenorientiert ist die aus der lockeren Kooperation der *Shanghai Five* (China, Russland, Kasachstan, Kirgisien und Tadschikistan) im Juni 2001 und unter Einschluss von Usbekistan hervorgegangene *Shanghai Cooperation Organization* (CSO). Ursprünglich sollte sie der Demarkation der Grenzen zwischen den ehemaligen Sowjetrepubliken und China dienen. Aber noch vor den Anschlägen des 11. September rückte ein anderes Thema in den Vordergrund: die wechselseitige Unterstützung im Kampf gegen die „drei Übel“, (islamischer) Terrorismus, Extremismus und Separatismus. Über die wechselseitige symbolische Unterstützung der Regime hinaus baut die SCO regionale Strukturen der Terrorismusbekämpfung auf (Nikitin/Kazantsev 2009; Aris 2011). Dabei steht auch das Angebot Russlands und Chinas im Raum, die zentralasiatischen Republiken gegebenenfalls militärisch zu unterstützen (Fredholm 2013: 4). In jüngerer Zeit finden daneben Gespräche über eine Kooperation in weiteren Bereichen wie etwa eine wirtschaftliche Zusammenarbeit statt.

#### e) *Arabische Liga*

Auch die Arabische Liga konzentriert sich auf die Gewährung von Sicherheit nach innen. Davon ist zwar in ihrer bereits im März 1945 verabschiedeten Charta kaum die Rede, dafür viel von Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Soziales und Gesundheit. Aber bereits mit dem Pakt für Gemeinsame Verteidigung und Wirtschaftliche Zu-



sammenarbeit, geschlossen im April 1950 als Reaktion auf die Niederlage im Krieg gegen Israel, verschoben sich die Gewichte. Interessanterweise kümmerte sich die Liga vor allem um die Gewährung von Sicherheit zwischen ihren Mitgliedern, und nicht um die Koordination der gegen Israel gerichteten Maßnahmen. Sie entwickelte Techniken der friedlichen Streitbeilegung, und ihr Generalsekretär bzw. von ihm entsandte Unterhändler vermittelten in einer langen Reihe innerarabischer Konflikte (Schmolinsky 2000). Darüber hinaus organisierte die Liga zwei friedenssichernde Operationen, die eine, um den territorialen Konflikt zwischen Irak und Kuwait (1961) beizulegen, die andere, um den Bürgerkrieg im Libanon zu beenden (Pogany 1987).

#### f) Sicherheitsinstitutionen in Südostasien

Andere RSOs zeichnen sich dagegen durch eine Mischung von nach innen und außen gewandten Aktivitäten aus. Zu ihnen zählt auch die 1967 gegründete ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), die als eine der erfolgreichsten außereuropäischen Regionalorganisationen gilt. Ihr knapp gehaltenes Gründungsdokument, die Bangkok-Deklaration, nennt als Zweck der Organisation unspezifische Ziele wie wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. Inoffiziell sollte sie vor allem die friedliche Entwicklung ihrer jungen und (mit Ausnahme Thailands) post-kolonialen Staaten absichern, zwischen denen nach der Erfahrung der indonesischen *Konfrontasi*-Politik gegenüber Malaysia Misstrauen herrschte und die sich mit zahlreichen territorialen Konflikten sowie ihrer eigenen staatlichen Schwäche konfrontiert sahen (Acharya 2009: 46; 2012: 160). Unter Leitbegriffen wie nationale und regionale Stabilität (*resilience*) entwickelte die ASEAN einen spezifischen Stil der Kooperation (*ASEAN Way*), der auf konsensuale Entscheidungsfindung, Informalität, bilaterale Gespräche und die Isolierung von Konflikten bzw. die Vermeidung von Eskalationsprozessen statt ihrer Lösung setzt (Acharya 2009: 54–74; Jetschke 2014: 87). Lange Zeit vermeldeten Beobachter daher wenig wahrnehmbare Aktivitäten der Organisation. Ins Rampenlicht trat die ASEAN erstmals in den 1970er Jahren mit einer nach außen gerichteten Initiative: der erfolgreichen Koordinierung der zunächst auseinanderlaufenden Positionen ihrer Mitglieder im vietnamesisch-kambodschanischen Konflikt (Muthiah 1993). Dennoch schreiben die meisten Beobachter die weitgehende Abwesenheit zwischenstaatlicher Gewaltanwendung in Südostasien der ASEAN zu und charakterisieren sie sogar als Sicherheitsgemeinschaft (Kivimäki 2014). Erst jüngst brachten einzelne ASEAN-Mitglieder Verhaltensnormen ins Gespräch, die die Souveränität stärker einschränken sollen. Die philippinische Idee des „*flexible engagement*“ wurde zwar aufgeweicht<sup>8</sup> und der indonesische Vorschlag einer ASEAN-Friedenstruppe ganz abgebußt. Dennoch stellt die ASEAN mit ihrer Konstitutionalisierung (Verabschiedung der ASEAN-Charta 2007) einzelne Elemente ihrer bisher strikt intergouvernementalen Kooperationsform in Frage. So sieht die Charta eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf die Prinzipien von Demokratie, guter Regierungsführung und den Schutz der Menschenrech-

8 Dieser Vorschlag hätte den ASEAN-Staaten die Möglichkeit eröffnet, Bedenken über innenpolitische Vorgänge in anderen Mitgliedstaaten öffentlich anzusprechen und gemeinsam zu diskutieren, wenn diese regionale Implikationen haben.

te vor. Um dem Nachdruck zu verleihen, richtete die ASEAN 2009 immerhin die *Intergovernmental Commission on Human Rights* ein, auch wenn diese nicht über investigative Möglichkeiten verfügt. Auch bei der Bearbeitung interner Konflikte wich die ASEAN erstmals von ihrer traditionellen Linie ab, als sie 2011 die Mitverantwortung für die Lösung des thailändisch-kambodschanischen Grenzkonflikts übernahm (ICG 2011: 16; Sothirak 2013). Wie oben erwähnt, entwickelte die ASEAN auch eine äußere bzw. extra-regionale Dimension der Sicherheit, die ihrem internen Politikstil entspricht. Wegweisend hierfür war der *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) von 1976. Als seine wichtigsten Prinzipien gelten Nichteinmischung und friedliche Konfliktlösung. Nach der Zeitenwende von 1989/90 versucht die ASEAN mit größerem Nachdruck, extra-regionale Mächte auf diese Prinzipien zu verpflichten. Dazu bedient sie sich sicherheitspolitischer Dialogforen wie dem 1994 gegründeten *ASEAN Regional Forum* (ARF), das neben allen ASEAN-Mitgliedern und den Nachbarstaaten auch Kanada, die USA und die EU umfasst.

#### g) Sicherheitsorganisationen in (Latein-)Amerika

Lateinamerika blickt auf eine lange Tradition gesamt- und lateinamerikanischer Integrationsprojekte mit einer sowohl nach innen wie nach außen gerichteten sicherheitspolitischer Zielsetzung zurück. Die lange Zeit wichtigste Einrichtung, die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), sollte ursprünglich mit dem Rio-Vertrag die kollektive Verteidigung gegen extrakontinentale Bedrohungen organisieren. Weil sich eine solche aber nicht materialisierte, rückten sukzessive die ebenfalls bereits in der OAS-Charta von 1948 erwähnten regionalen Normen der kollektiven Sicherheit, der Demokratie und der Menschenrechte in den Mittelpunkt.<sup>9</sup> Die OAS vermittelte in den 1960er und 1970er Jahren bei verschiedenen Streitfällen zwischen lateinamerikanischen Staaten (Weiffen 2012: 368) und unternahm 2004 eine erste (zivile) friedenssichernde Mission zur Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien. Als eigentliche Wegmarke erwies sich aber der allmähliche Übergang zur Demokratie in zentralen lateinamerikanischen Staaten in den 1980er Jahren sowie das Ende des Ost-West-Konflikts. Damit rückten die Förderung von Demokratie sowie die Abwehr nicht konstitutioneller Regierungswechsel ins Zentrum. Mit der Erklärung von Santiago 1991 entwickelte die OAS einen automatischen Mechanismus zur Abwehr von Coups, der sukzessive wehrhafter ausgestattet und weiter institutionalisiert wurde, ein Prozess, der mit der *Inter-American Democratic Charter* (IADC) von 2001 zu einem vorläufigen Abschluss kam.<sup>10</sup> Die IADC ist dem liberalen, repräsentativen Demokratiemodell verpflichtet und sieht ein Bündel von gemeinsamen Aktionen vor, die sich nicht nur gegen offene Militärputsche, sondern auch andere Formen von Autoritarismus richten (Heine/Weiffen 2015: 50–73). Bereits Anfang der 1990er Jahre wurde die OAS in diesem Bereich mit der *OAS Civilian Presence* in Haiti auch operativ aktiv. Seitdem initiierte und koordinierte die OAS die Reaktion amerikanischer Staaten auf eine Reihe von

9 Die OAS begann bereits in den 1960er Jahren mit dem Aufbau eines inter-amerikanischen Menschenrechtssystems, das neben der amerikanischen Menschenrechtskonvention auch aus einem Gerichtshof und einer Kommission für Menschenrechte besteht.

10 Vgl. <http://bit.ly/1BLEuoc> (10.2.2016).

Krisen der Demokratie in ihren Mitgliedstaaten. Gleichzeitig nahm die OAS Themen erweiterter Sicherheit und transnationaler Sicherheitsbedrohungen wie den grenzüberschreitenden Waffenhandel, die Drogenkriminalität (Brock 2011: 47) und den grenzüberschreitende Terrorismus auf ihre Agenda.<sup>11</sup>

Neben der OAS sind in der südlichen Hälfte des Kontinents eine Reihe weiterer Regionalorganisationen mit einer rein lateinamerikanischen Mitgliedschaft und ebenfalls sowohl nach innen wie nach außen gerichteten Agenda sicherheitspolitisch aktiv. Dazu gehört der ursprünglich auf die wirtschaftliche Kooperation im südlichen Lateinamerika ausgerichtete MERCOSUR, der ein Forum für außenpolitische Konsultation und Koordination einrichtete und Vertrauensbildung zwischen seinen Mitgliedern betreibt (Oelsner 2014). Daneben schufen lateinamerikanische und karibische Staaten in jüngerer Zeit eine Reihe von Organisationen, welche die USA und Kanada ausschließen und Funktionen der OAS doppeln. Hier sind insbesondere die 2008 gegründete Union Südamerikanischer Nationen UNASUR und ihr lateinamerikanischer Verteidigungsrat sowie die 2011 aus der Rio-Gruppe hervorgegangene Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten (CELAC) zu nennen.

#### h) *Der Golf-Kooperationsrat*

Das Gründungsdokument des 1981 ins Leben gerufenen Golf-Kooperationsrats (GCC) weist als wichtigste Aufgabe der Organisation die wirtschaftliche Zusammenarbeit aus. Die allerdings blieb trotz der ambitionierten Vorhaben einer Zollunion und eines gemeinsamen Marktes brüchig. Obwohl in der Charta nicht erwähnt, stand die Gewährung äußerer Sicherheit – die Abwehr möglicher Bedrohungen, die vom revolutionären Iran ausgehen könnten – von Beginn an im Zentrum. Hinzu traten, verstärkt seit dem arabischen Frühling, Fragen der inneren Sicherheit bzw. der Stabilisierung der autokratischen Regime (Bellamy 2004: 120). Auch im sicherheitspolitischen Bereich läuft die Kooperation alles andere als reibungslos. Um Sicherheit nach außen zu organisieren, veranstalteten die Mitglieder bald nach der Gründung des GCC zwar gemeinsame Manöver, unterstützten Bahrain und Oman beim Aufbau militärischer Fähigkeiten, vereinbarten die Aufstellung einer Eingreiftruppe – der sogenannten *Peninsula Shield Force* – und strebten eine tiefgreifende rüstungsindustrielle Kooperation an. In der Praxis blieb die Zusammenarbeit aber infolge des Beharrens auf Souveränität durch permanente Rückschläge belastet. Dennoch kündigten die Golf-Staaten im Dezember 2013 die Gründung eines gemeinsamen militärischen Kommandos an. Auch die Kooperation mit dem Ziel, innere Sicherheit und Regimestabilität zu gewähren, blieb nicht ohne Widersprüche. Für Spannungen zwischen Qatar und Saudi Arabien sorgen immer wieder die Medienpolitik und der Umgang mit der Muslimbruderschaft. Trotz dieser Spannungen entfaltete die subregionale Organisation in diesem Bereich rege Aktivitäten. Beispielsweise entsandten Saudi Arabien und

11 2002 unterzeichneten die Mitglieder die Inter-Amerikanische Konvention gegen Terrorismus. Auf einer Konferenz über Sicherheit in Mexiko-City verabschiedeten sie zudem die *Declaration on Security in the Americas*, die eine enge Kooperation bei der Bewältigung der erweiterten Sicherheitsagenda vorsieht. Vgl.: OAS Declaration on Security in the Americas, <http://bit.ly/1SfES5H> (10.2.2016).

die Vereinigten Arabischen Emirate auf der Grundlage eines Abkommens der GCC-Innenminister im März 2011 Polizeikräfte nach Bahrein, die dort gegen Demonstrationen der schiitischen Minderheit eingesetzt wurden.

Zusammenfassend weist dieser Überblick auf eine erhebliche Varianz des Tätigkeitsprofils, der tatsächlichen Aktivitäten und der normativen Ausrichtung regionaler Sicherheitsorganisationen hinaus. Und auch wenn eine in vielen Fällen nicht unerhebliche Diskrepanz zwischen ihrem Gestaltungsanspruch und ihren Handlungsfähigkeiten ins Auge springt, stellen sie dennoch zunehmend relevante und von anderen Akteuren beachtete Bausteine der Weltordnung dar.

#### 4. Die skeptischen Perspektiven

Nach diesem Überblick über die Aktivitäten der ca. 30 RSOs soll die obige Fragestellung nach den Ursachen und Folgen dieses Phänomens wieder aufgegriffen werden. Warum erleben wir ein Wachstum regionaler Sicherheitsorganisationen ausgerechnet seit Beginn dieses Jahrhunderts? Und was bedeutet dieser Prozess für die Chance auf globales Regieren und auf Frieden?

Bisher verliefen die Zunahme von RSOs sowie die akademische Reflexion dieses Phänomens in Wellen. Die erste Generation der regionalen Integrationsforschung beschäftigte sich mit der Auseinandersetzung zwischen Regionalisten und Globalisten während der Gründungsphase der Vereinten Nationen (Wilcox 1965; Claude 1983: 113–4) und thematisierte das Verhältnis zwischen den gerade gegründeten regionalen und globalen Ordnungssystemen. Diese Auseinandersetzung endete mit einem Sieg der Globalisten. Regionalen Sicherheitsorganisationen wurde im Kapitel VIII der VN-Charta nur eine dem Primat des Sicherheitsrats untergeordnete Rolle zugestanden. Die Charta beschränkt ihre Zuständigkeit auf die friedliche Beilegung örtlich begrenzter Streitigkeiten (Art. 52(2)) sowie gegebenenfalls auf die Unterstützung des Sicherheitsrats bei der Durchführung von Zwangsmaßnahmen (Art. 53(1)). Mit dem Erfolg der Europäischen Gemeinschaft sowie der wissenschaftlichen Verarbeitung im Transaktionskostenansatz von Karl Deutsch (Deutsch et al. 1957) und dem Neo-Funktionalismus erlebte die Regionalismusforschung in den 1960er Jahren eine zweite Welle, deren Ansätze Joseph Nye über den europäischen Raum hinaus und für den Bereich der Sicherheitspolitik fruchtbar zu machen versuchte (Nye 1971).

Die gegenwärtige dritte Welle der Regionalismusforschung entstand mit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Im Gegensatz zum Neo-Funktionalismus, der Wohlfahrtsgewinne und *spill over*-Effekte als Triebkräfte der Integration ausgemacht hatte, sehen Vertreter der dritten Integrationswelle vor allem kognitive Faktoren am Werk (Acharya 2012: 9). Sie diskutieren hauptsächlich die regionalen Entstehungskontexte und die Gründe der Varianz regionaler Sicherheitsorganisationen (Diehl 2003). Einzelne Beiträge fragen auch nach den Ursachen des gegenwärtigen Wachstumsschubes regionaler Sicherheitsorgani-

sationen, ihrem Gestaltungspotenzial und den Folgen dieser Entwicklung für die Chancen des globalen Regierens. In dieser Debatte lassen sich drei eher skeptische Blicke auf die Integrationsdynamik unterscheiden. Sie stellen zwar nicht in Abrede, dass Staaten mit der Schaffung von regionalen Sicherheitsorganisationen auch auf regionale Handlungsprobleme reagieren, meinen aber, das zeitgleiche Wachstum der RSOs weise ebenso auf eine gemeinsame Ursache in Form veränderter systemischer Anreize hin (Diehl 2007). Genauer hänge ihr zeitlich paralleles Wachstum mit den durch die Zeitenwende von 1989/90 veränderten Anreizen zusammen. Sie unterscheiden sich aber bezüglich der relevanten Makrostrukturen und der kausalen Mechanismen. Drei skeptische Positionen bezweifeln die Gestaltungsfähigkeit und Funktionalität regionaler Organisationen bzw. stellen ihre Beiträge für das globale Regieren in Abrede.

#### **4.1 Regionale Sicherheitsorganisationen als Epiphänomene hegemonialer Stabilität?**

Kooperationsfördernde Impulse systemischer Natur werden vor allem von realistisch inspirierten Theorien hegemonialer Stabilität ins Feld geführt. Eine Version geht davon aus, dass führende Staaten aufgrund ihrer schieren Größe öffentliche Güter zur Verfügung stellen und dadurch die Kooperation auch zwischen kleineren Staaten in ihrem Einzugsbereich erleichtern. Ausgefeilte Versionen charakterisieren hegemoniale Herrschaft als soziale Ordnung bzw. als politischen Kontrakt (Ikenberry 2001; Lake 2009a). Ihre Stabilität beruhe nicht nur auf der Fähigkeit der führenden Macht, ein Regelwerk durchzusetzen, sondern ebenso auf dem Interesse kleinerer Staaten, diese Ordnung aufrechtzuerhalten.

Realistische Texte sehen in den Veränderungen der globalen Machtverteilung infolge des Umbruchs der Jahre 1989/90 die Variable, die das jüngere Wachstum regionaler Sicherheitsorganisationen erklärt. Sie sind sich aber nicht sicher, wie der kausale Zusammenhang zwischen globaler Machtverschiebung und regionaler Institutionenbildung funktioniert. Zudem räumen sie ein, dass die Reaktionen auf diese Anreize mit einer Reihe weiterer kontextspezifischer Faktoren variieren. Ein erster und weithin geteilter Ansatz stellt auf ein Disengagement der früheren Supermächte ab. Vor 1989 hätte die bipolare Ost-West-Konstellation regionale Dynamiken überlagert. Seitdem, so etwa Stein und Lobell (1997: 119), haben die Spielräume und die ordnungspolitische Verantwortung lokaler Akteure drastisch zugenommen. Ähnlich urteilt Andrew Hurrell (2007: 131): „Regions were ‚set free‘ and regional logics came to predominate both in the production of insecurity (negative externalities) and the management of insecurity [...]“. Realistische Autoren erwarten nun, dass regionale Großmächte mit der Übernahme einer Führungsrolle in diese Lücke springen und das Wachstum regionaler Sicherheitsorganisationen induzieren. Aus dieser Sicht sind regionale Führungsmächte die entscheidende Größe und regionale Organisationen von ihnen abhängig. Ein zweiter Ansatz sieht als Auslöser der Regionalisierung nicht eine Erosion, sondern eine dramatische Konzentration globaler Macht in amerikanischer Hand. Diesen Ansatz vertritt insbesondere David Lake. Die herausgehobene Machtposition der USA wirke in allen Regionen stabilisierend, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Die Typen regi-

onaler Ordnung (von *balance of power*-Systemen bis hin zu Sicherheitsgemeinschaften) variierten mit dem Grad der militärischen und ökonomischen Durchdringung einzelner Regionen durch die USA (Lake 2009b).<sup>12</sup>

Beide Ansätze sind nicht von der Hand zu weisen. Lakes Blick auf das Verhältnis von regionalen Sicherheitsorganisationen und benachbarten Weltmächten ist gut gewählt und fester Bestandteil der realistischen Forschung. Sie interessiert sich etwa dafür, welche Strategien Großmächte im Umgang mit den sie umgebenden Regionen wählen und warum etwa die USA gegenüber Europa einen multilateralen, gegenüber Ostasien aber einen strikt bilateralen Ansatz wählten.<sup>13</sup> Dennoch muss er in zweifacher Hinsicht qualifiziert und eingeordnet werden. Erstens war der unipolare Moment, wenn es ihn denn gab, von kurzer Dauer. Die USA waren bereits in den späteren 1990er Jahren nicht mehr die einzige Weltmacht, die benachbarte Regionen vor Herausforderungen stellt. Zweitens wird die Einschätzung, die große Macht gestalte die umliegenden Regionen, während sich die regionalen Staaten weitgehend passiv verhalten, nicht zuletzt von realistischen Autoren infrage gestellt. Tatsächlich spielen regionale Staaten keineswegs den passiven Part, sondern gestalten oftmals aktiv und unternehmerisch das Verhältnis zu benachbarten Weltmächten. Dabei nutzen sie regionale Sicherheitsorganisationen im Kontext verschiedener Strategien, die von Versuchen der Einbindung der Großmächte bis zu unterschiedlichen Formen der (weichen) Gegenmachtbildung reichen (Pape 2005; Paul 2005).

Für das Verhältnis der westeuropäischen Staaten zu den USA ist dieser Strategiemix ausführlich beschrieben worden. Diese Forschung zeigt, dass die EU-Staaten mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf Unsicherheiten über die zukünftige Ausrichtung der USA reagieren und so wahlweise versuchen, die USA einzubinden oder Vorsorge für den Fall einer Erosion der amerikanischen Führungsrolle zu schaffen (Howorth 2007: 37–57). Ähnliche Muster sind auch im Verhältnis anderer Regionalorganisationen zu benachbarten Großmächten zu erkennen. Beispielhaft sollen im Folgenden kurz die Beziehungen der lateinamerikanischen Staaten gegenüber den USA und die der südostasiatischen gegenüber China beschrieben werden. Jüngere institutionelle Entwicklungen in Lateinamerika, so eine Reihe von Beobachtern, seien bestimmt von „a mix of challenge and acceptance to the hegemony of American interests and values“ (Tussie 2009).<sup>14</sup> Auf der einen Seite und im wirtschaftlichen Bereich verstärkte die Gründung der NAFTA die Bereitschaft in anderen lateinamerikanischen Staaten zu einem offenen, die USA einschließenden Regionalismus. Auf der anderen Seite und eher im sicherheitspoliti-

12 Mit dieser Argumentation erweitert Lake im Grunde nur ein Argument, das in der EU-Forschung seit geraumer Zeit ins Feld geführt wird. Diesem zufolge beförderten die USA die Gründung der EWG und begünstigten die weitere Integration, indem sie dieses Projekt unter ihren Schutzmantel nahmen und so zentrifugale Kräfte bändigten und es gegen externe Schocks sicherten (Lundestad 1998).

13 Crone (1993) und Press-Barnathan (2003) gehen davon aus, dass die Machtdifferenz zwischen der großen Macht und den regionalen Mächten darüber entscheide, ob die Großmacht eine Strategie des Multilateralismus oder des Bilateralismus wählt.

14 Für historische Muster der weichen Gegenmachtbildung durch regionale Organisationen in Lateinamerika vgl. Dominguez 2007.

schen Bereich leitete der Linksruck in Lateinamerika und Kontroversen zwischen den USA und lateinamerikanischen Ländern etwa über die Reaktionen auf den Putsch in Honduras 2009 eine Gegenbewegung ein (Heine/Weiffen 2015: 105–131). Bereits in den 1980er Jahren diskutierten die lateinamerikanischen Staaten regionale Anliegen zunehmend in der Rio-Gruppe und damit ohne die USA (Oelsner 2014: 212). Diese war gegründet worden, um das Gewicht Lateinamerikas bei den Bemühungen um eine Beendigung der zentralamerikanischen Bürgerkriege zu erhöhen. Ihre Mitgliedstaaten verstanden sie als ein anti-amerikanisches Projekt, das die OAS aushöhlen und ablösen sollte. In dieser Tradition stehen neuere Integrationsprojekte wie die von Venezuela angeschobene ALBA oder die 2011 gegründete Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten (CELAC). Sie stellen Alternativen zur transkontinentalen OAS dar und dienen eher der Gegenmachtbildung als der Einbindung der USA. Dieses Ziel verfolgt auch der UNASUR, der Zuständigkeiten für ähnliche Funktionen wie die OAS für sich reklamiert und so die USA von der Diskussion südamerikanischer Sicherheitsbelange ausschließen soll (Flemes/Radseck 2009: 10ff; Nolte/Wehner 2014). So kopiert dessen Verteidigungsrat den Mechanismus der Konfliktresolution der OAS und das Demokratische Protokoll der UNASUR die *Inter-American Democratic Charter*.

Auch bei der Gründung und weiteren Entwicklung der ASEAN spielten nicht nur Fragen der Sicherheit untereinander, sondern ebenso die Sicherheit vor extra-regionalen Mächten und insbesondere vor China eine zentrale Rolle. Die regionale Institutionenbildung sollte nicht zu einem kollektiven Verteidigungsbündnis führen – dazu wären die ASEAN-Staaten zu schwach und zu sehr auf ihre Souveränität bedacht gewesen – und zielte auch nicht auf eine Neutralisierung der Region – dazu schätzten einige Mitglieder ihre bilateralen Sicherheitsbeziehungen mit westlichen Staaten zu sehr. Sie sollte die Verhandlungsmacht der kleinen Staaten gegenüber den extra-regionalen Großmächten stärken, das Risiko einer unerwünschten Einmischung reduzieren und die Nachbarn in eine von der ASEAN vorgegebene normative Ordnung eingliedern (Acharya 2009: 51). Das ZOPFAN-Konzept vom November 1971 steht für eine erste Variante dieser Strategie. Der Kernsatz dieser nur zwei Paragraphen umfassenden Erklärung lautet, die Mitgliedstaaten streben die Anerkennung der Region als einer „Zone of Peace, Freedom and Neutrality, free from any form or manner of interference by outside powers“ an.<sup>15</sup> Allerdings blieben Versuchen, externen Einfluss zurückzudrängen, halbherzig. Die bereits in der ZOPFAN-Erklärung erwähnte atomwaffenfreie Zone erklärten die ASEAN-Staaten erst 1995. Stattdessen setzt die Staatengemeinschaft auf eine zweite Variante dieser Strategie, nämlich das Engagement externer Mächte, für die das *ASEAN Regional Forum* (ARF) steht. Im Zentrum ihrer Befürchtungen steht weiterhin China (Kang 2003/04), gegenüber dem die ASEAN einen doppelgleisigen Ansatz verfolgt: Einerseits soll China in eine regionale Ordnung verstrickt und von den Normen und Regeln dieser Ordnung überzeugt werden – angesichts des exponentiell wachsenden Warenaustauschs der Region mit China und der chinesischen Investitionen eine ebenso naheliegende wie asymmetrische Abhängig-

15 Die Erklärung findet sich unter <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/zone.pdf> (10.2.2016). Zu den Hintergründen vgl. Acharya 2009: 52–56.

keiten erzeugende Strategie. Daher sollen andererseits die USA (und weitere externe Staaten) als militärisches Gegengewicht in der Region verankert werden (Goh 2007/08). Die wichtigsten Normen und Prinzipien sind in dem oben erwähnten *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) der ASEAN festgelegt. Tatsächlich ist es der ASEAN gelungen, seine externen ARF-Partner auf diesen, allerdings vagen Prinzipienkatalog festzulegen. China unterzeichnete den TAC 2003, die USA 2009 und die EU als einer der letzten 2012. Dennoch bleibt die Umsetzung dieser Prinzipien bei der Lösung konkreter Konflikte ein Manko. Das gilt trotz großer Anstrengungen auch für den virulentesten Konflikt in der Region, nämlich den um die sich überlappenden Ansprüche von vier ASEAN-Staaten (Vietnam, Philippinen, Malaysia und Brunei) und Chinas im Südchinesischen Meer. Schon 2002 verabschiedeten die zehn ASEAN-Staaten und China die *Declaration of the Conduct of Parties in the South China Sea*.<sup>16</sup> Darin verpflichteten sie sich unter anderem, Konflikte friedlich zu lösen und von der weiteren dauerhaften Besetzung (*inhabiting*) von Riffen und Felsen abzusehen. Im Juli 2011 unterzeichneten China und die ASEAN-Mitglieder *Guidelines for the Implementation of the Declaration on Conduct of Parties*. Die Arbeiten an dem Kodex selbst treten aber seitdem auf der Stelle. Dabei gestalten sich schon die Gespräche innerhalb der ASEAN über eine Verhandlungsposition mit China schwierig. Während insbesondere die Philippinen darauf drängen, dass sich die ASEAN-Staaten zunächst untereinander auf eine möglichst weitgehende und chinesische Ansprüche und Praktiken zurückweisende Position einigen, um dann als Block in Verhandlungen mit Peking einzutreten, wollen andere den Kodex zusammen mit China aushandeln. Das ASEAN-Ministertreffen 2012 in Kambodscha konnte sich aufgrund dieser Differenz erstmals nicht auf ein Abschlussbericht einigen (Raine/Le Mière 2013: 127), und die Staatengemeinschaft bezog seitdem in dieser Frage keine klare Position (Thayer 2013; Kreuzer 2015). Dennoch scheinen die ASEAN-Staaten unter dem Eindruck des chinesischen Ausgreifens auch sicherheitspolitisch enger zusammenzurücken und die Kooperation mit den USA in den Vordergrund zu schieben (Huxley/Schreer 2015: 138). So werteten die USA und die ASEAN-Staaten im November 2015 ihre seit 2012 jährlich stattfindenden Gipfeltreffen zu einer strategischen Partnerschaft auf, mit dem Ziel, Frieden, Stabilität und die Freiheit der Seefahrt in der südchinesischen See zu bewahren.<sup>17</sup>

Das Phänomen regionaler Hegemonie findet in der Wissenschaft seit geraumer Zeit Aufmerksamkeit (Pedersen 2002; Prys 2010). Tatsächlich entwickeln sich einige regionale Sicherheitsorganisationen um machtvolle Staaten, und hinter dem Mantel der Organisation scheint, oft kaum verhüllt, das Interesse der regionalen Führungsmacht durch. Beispielsweise formte sich die ECOWAS um Nigeria, und drückte Abuja den ersten beiden Friedensmissionen der westafrikanischen Organisation in Sierra Leone und Liberia seine Vorstellungen von robuster Friedenserzwingung auf. Bei den zwei folgenden Missionen in Guinea-Bissau und der Elfenbeinküste agierte die ECOWAS schlicht deshalb sehr viel zurückhaltender, weil sich Nigeria nicht oder nur mit bescheidenen Kontingenten betei-

16 Vgl. [www.aseansec.org/13163.htm](http://www.aseansec.org/13163.htm) (4.12.2015).

17 Joint Statement on the ASEAN-U.S. Strategic Partnership, 21 November 2015, Kuala Lumpur, Malaysia.



ligte. Die *Southern African Development Community* (SADC) bildete sich um zwei nach regionaler Vorherrschaft strebenden Mächte – Südafrika und Zimbabwe –, und kurioserweise gelang es zeitweilig beiden, ihre institutionellen Prärogativen zu nutzen, um die von ihnen betriebenen militärischen Interventionen – Zimbabwe griff 1998 in den Krieg in Kongo ein, Südafrika im gleichen Jahr in Lesotho – in einen Schleier institutioneller Legitimität zu hüllen (Coleman 2007).<sup>18</sup> Andere RSOs kommen dagegen ohne Führungsmacht aus bzw. zählen gleich mehrere größere Staaten zu ihren Mitgliedern. Hierzu gehören die AU, die EU, die ASEAN, die lateinamerikanischen Organisationen, die LAS, die SCO und einige der kleineren RSOs. Zumindest der Augenschein weist nicht auf einen Zusammenhang zwischen der Machtverteilung innerhalb der Organisationen und ihrer Leistungsfähigkeit hin. Insgesamt scheint eine starke Machtasymmetrie innerhalb regionaler Organisationen sowohl Teil der Lösung wie Teil des Problems zu sein. Regionale Führungsmächte sind Teil der Lösung, weil sie etwa als Truppensteller Kapazitäten einbringen und so Regionalorganisationen Handlungsfähigkeit verleihen können. Beispielsweise gelang es 2003 der südpazifischen Regionalorganisation *Pacific Island Forum* die bürgerkriegsartigen Tumulte auf den Salomonen schnell zu befrieden, weil die Führungsmacht Australien den größeren Teil der Truppen für die ad hoc gebildete *Regional Assistance Mission to Solomon Islands* bereitstellte (Fraenkel 2004).

Regionale Führungsmächte können Teil des Problems werden, weil hegemoniale Führung das Risiko in sich birgt, in Dominanz umzuschlagen. Wenn Führungsmächte der Versuchung erliegen, ihren kurzfristigen Interessen mehr Bedeutung beizumessen als den gemeinsamen Regeln, können die Abwehrreflexe der kleineren Mitglieder die Kooperation untergraben. Auf die Bedeutung hegemonialer Führung im Sinne eines sozialen Kontraktes bzw. einer regelorientierten Ordnung weist etwa das Scheitern der südasiatischen SAARC hin. Die Organisation weist eine deutliche Machtasymmetrie zugunsten Indiens auf. Aber es fehlt der soziale Kontrakt, und der indisch-pakistanische Konflikt blockiert die Organisation fast vollständig. In den Fällen, in denen regionale Organisationen Ansätze eines sozialen Kontraktes aufweisen und damit Handlungsfähigkeit erlangen, lässt sich überlegene Macht nicht mehr ungebrochen zur Durchsetzung von Interessen nutzen. Dies zeigt sich selbst bei der 2006 gegründeten *Collective Security Treaty Organization* (CSTO), einem Integrationsprojekt, mit dem Russland seinen Anspruch auf eine globale Führungsrolle zu untermauern sucht. Innerhalb der CSTO verfügt Russland über ein riesiges Übergewicht an wirtschaftlichen und militärischen Ressourcen. Dennoch funktioniert die CSTO nur, wenn sie auch die Anliegen ihrer kleineren Mitglieder berücksichtigt. Diese wollen einerseits ihre prekäre Staatlichkeit stärken und nehmen dafür eine Institu-

18 Die 1992 gegründete SADC war aus zwei Organisationen der früheren *frontline*-Staaten hervorgegangen. Elemente beider leben in der neuen Organisation fort mit der Folge, dass die SADC zwei Führungspositionen mit unklarer Hierarchie aufweist: den Vorsitz des *Organ for Politics, Defence and Security* und den Vorsitz des *SADC Summit*. Während Zimbabwe 1998 den ersten Vorsitz innehatte und dazu nutzte, um seine Intervention gegen Widerstände anderer SADC-Mitglieder durchzusetzen, hatte Südafrika den Vorsitz des *Summit* inne und nutzte diese Position zur Legitimierung seiner Intervention (Coleman 2007: 117–119).

tionalisierung ihrer Abhängigkeit von Russland in Kauf. Andererseits nutzen sie die CSTO, um ihre neu gewonnene Unabhängigkeit von Russland zu festigen (Hoffmann 2014: 163). Die Folge: Moskau gelingt es selbst in den für Russland wichtigen Fragen wie der Anerkennung Abchasiens und Süd-Ossetiens nicht, die kleineren Mitgliedsländer der CSTO auf Linie zu bringen.

Damit werden zwei Befunde deutlich: (a) Machtasymmetrien garantieren noch keine Handlungsfähigkeit der Organisation; (b) damit große Staaten regionale Sicherheitsorganisationen in ihrem Sinne nutzen können, müssen sie die Interessen der kleineren Mitglieder in Rechnung stellen. Weil auch hegemoniale RSOs auf die Akzeptanz ihrer Mitglieder angewiesen sind und Entscheidungen nicht nur die Interessen ihrer Vormacht spiegeln, sondern nach Regeln und Absprachen getroffen werden, spricht vieles dafür, sie als eigenständige Friedenskraft zu honorieren. Hegemoniale Führung bedeutet also nicht, dass diese Organisationen reine Epiphänomene wären, keinen Effekt hätten und ihr Verhalten von den Führungsmächten diktiert würde. Vielmehr verspricht hegemoniale Führung größere Handlungsfähigkeit und ist damit zwar Teil des Problems, aber auch Teil der Lösung.

Zusammenfassend beeinflussen benachbarte Weltmächte ebenso wie regionale Führungsmächte die Entstehung und Entwicklung regionaler Sicherheitsorganisationen. Im Verhältnis zwischen regionalen Organisationen und benachbarten Weltmächten sind RSOs aber keinesfalls nur Objekte, sondern spielen oftmals die aktivere Rolle bei der Gestaltung dieser Beziehungen. Regionale Führungsmächte sind oftmals in der Lage, RSOs für ihre Zwecke einzuspannen, können sie aber selten dominieren. Stattdessen beinhaltet Hegemonie Elemente eines sozialen Kontraktes. Der Verdacht, regionale Sicherheitsorganisationen seien bloße Epiphänomene, greift also viel zu kurz.

## 4.2 Mimetische Regionalisierung?

Ein zweiter Blick auf regionale Sicherheitsorganisationen stellt die ideellen und materiellen Anreize ins Zentrum, die durch ihre enge Vernetzung untereinander gesetzt werden. Tatsächlich entwickeln sich regionale Sicherheitsorganisationen nicht isoliert voneinander. Sie stehen in vielfältigen Tausch- und Konkurrenzbeziehungen mit anderen Regionalorganisationen sowie den Vereinten Nationen. RSOs bringen durch interregionale Beziehungen ihre Mitgliedstaaten in Kontakt (Hettne/Söderbaum 2005; Bendiek/Kramer 2009). Ihre Bürokratien stehen in einem engen Austausch und Netzwerke nicht-staatlicher Akteure tragen ihre Forderungen an regionale Organisationen heran und setzen sie einem Wettbewerb um beste Lösungen aus. Zugleich konkurrieren RSOs um Ressourcen und Zuständigkeiten und kooperieren bei der Bearbeitung gemeinsamer Probleme.

Unter Stichworten wie interorganisatorische Beziehungen (Biermann 2008; Young 2008; Gehring/Oberthür 2009) richtet die Wissenschaft ihren Blick auf diese Austauschprozesse und ihre Konsequenzen. Eine dezidierte Position vertritt dabei der sogenannte soziologische Institutionalismus. Er diagnostiziert eine Angleichung der formalen Strukturen regionaler Organisationen als Folge dieser Interaktion und diskutiert drei Mecha-

nismen der Angleichung: einen Wettbewerb um knappe Ressourcen, institutionelles Lernen und ein bloßes Nachahmen erfolgreicher Modelle (Di Maggio/Powell 1983). Wettbewerb und Lernen stellen funktionale, d.h. auf Problemlösung hin orientierte und kosteneffektive Reaktionen rational kalkulierender Akteure dar. Beim Nachahmen übernehmen Akteure bestimmte Normen und Praktiken hingegen nicht deshalb, weil sie aus funktionalen Gründen angemessen sind, sondern weil sie damit Zugehörigkeit zu einem erfolgreichen Pionier oder einer Führungsgruppe signalisieren wollen (Jetschke/Lenz 2013). Das Problem: Ein reines Nachahmen entspricht nicht funktionalen Erfordernissen. So urteilen Jetschke und Lenz (2013: 631): „ROs arise in the absence of cooperation problems [...] without any functional need.“ Weil Effektivitäts- und Legitimitätsanforderungen in unterschiedliche Richtungen weisen, sei eine Entkopplung zwischen formalen Strukturen und informellen Praktiken zu erwarten (Jetschke/Lenz 2013: 634). Zusammenfassend argumentieren Vertreter dieser Interpretation, zu einem sei das jüngere Wachstum regionaler Sicherheitsorganisationen den von der Pioniergruppe gesetzten Anreizen geschuldet, zum anderen sei das Verhalten der zweiten Generation bzw. die beobachtbare Angleichung der Institutionen und Praktiken eher im Sinne eines Mimikryeffekts statt im Sinne funktionalen Lernens zu verstehen. Im Folgenden sollen beide Argumente geprüft werden.

Zunächst weist ein kursorischer Blick tatsächlich auf das Engagement einer Pioniergruppe als Katalysator für das Wachstum von RSOs in anderen Teilen der Welt hin, nämlich auf westliche RSOs wie die EU sowie die VN. Die EU beschreibt zwar ihre Beziehungen zu anderen RSOs als Verhältnis zwischen Gleichen. Tatsächlich sind sie durch ideelle und materielle Asymmetrien und informelle Hierarchien geprägt. Die EU bietet sich und ihre Normen anderen RSOs nicht nur als Vorbild an. Im Zusammenwirken mit weiteren westlichen Akteuren fördert die EU mit massiven Mitteln andere regionale Organisationen und insbesondere die AU. Die EU finanziert den Aufbau der *African Peace and Security Architecture* und leistet über ihre *African Peace Facility* – ein Instrument des Europäischen Entwicklungsfonds – in großem Umfang nicht-lethale Militärhilfe, indem sie etwa die Aufwandsentschädigungen der Soldaten in vielen AU-Einsätzen übernimmt (Pirozzi 2009). Ergänzend unterstützen insbesondere Frankreich und Großbritannien die afrikanischen Regionalorganisationen mit Waffenlieferungen und durch Ausbildungsprogramme. Auch die NATO leistet logistische Hilfe etwa für den AU-Einsatz in Darfur. Daneben bauen seit den Terroranschlägen vom 11. September auch die USA ihre sicherheitspolitische Präsenz in Afrika aus und unterstützen afrikanische Regionalorganisationen mit Ausbildungsprogrammen und Militärhilfe.<sup>19</sup>

Auch die Vereinten Nationen beschreiben ihr Verhältnis zu RSO als partnerschaftlich. Anknüpfend an die Arbeiten seines Vorgängers entwickelte Kofi Annan in dem Grund-

19 Vgl. etwa Eric Schmitt: U.S. Trains African Commandos to Fight Terrorism, in: NYT, 26. Mai 2014. Die amerikanische Militärhilfe folgt offiziell der Logik europäischer Programme: Ziel sei es, amerikanische Interessen in der Region zu schützen „by working with African states and regional organizations to help strengthen their defense capabilities so that they are better able to contribute to regional stability and security“ (Ploch 2011: 2).

satzpapier „*In Larger Freedom*“ das Konzept eines „interlocking system of peacekeeping capacities that will enable the United Nations to work with relevant regional organizations in predictable and reliable ways“ (Annan 2005: 31). Die Vorteile der Kooperation hatte bereits der Brahimi-Report herausgearbeitet: „[R]egional action [...] could not only lighten the burden of the Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs“ (Boutros Ghali 1992: para. 64). Mit diesen und ähnlichen Begründungen bekennen sich die VN zu einer arbeitsteiligen Kooperation mit RSOs und zum Prinzip des „*local ownership*“. Tatsächlich sind die Beziehungen der VN zu den RSOs des Globalen Südens durch ideelle und materielle Asymmetrien gekennzeichnet und setzt die Weltorganisation Anreize sowohl für das Wachstum von regionalen Sicherheitsorganisationen als auch für deren Orientierung an globalen Normen. Dies beginnt damit, dass sie diese zur Zusammenarbeit bei der Friedenssicherung, der Demokratieförderung oder der Umsetzung der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) einlädt.<sup>20</sup> Beispielsweise delegierte der Sicherheitsrat die Führungsrolle bei der Suche einer diplomatischen Lösung des Grenzkonflikts zwischen Thailand und Kambodscha an die ASEAN (ICG 2011: 16). Vor allem aber unterstützen die VN Regionalorganisationen etwa bei der Ausbildung von Friedenstruppen, der Durchführung von Wahlbeobachtungsmissionen oder bei den Reformen der Sicherheitssektoren von Mitgliedsländern. Und nicht zuletzt leistet die Weltorganisation auch materielle Unterstützung.

Insgesamt finden sich also starke Hinweise für die Existenz einer Pioniergruppe, bestehend aus westlichen Regionalorganisationen sowie den Vereinten Nationen, die gemeinsam Standards für den angemessenen Umgang mit sicherheitspolitischen Problemlagen definieren und starke Anreize sowohl für das Wachstum regionaler Sicherheitsorganisationen als auch deren Ausrichtung an diesen Standards setzen. Aber sehen wir in Folge dieser Anreize auch eine Angleichung der institutionellen Designs und sicherheitspolitischen Praktiken? Und ist diese Angleichung eher als Mimikry oder als Lernen zu verstehen?

Ein Blick auf das Universum der regionalen Sicherheitsorganisationen offenbart tatsächlich institutionelle Angleichungsprozesse. So zeigen Jetschke und Murray, dass die ASEAN ihre Charta zumindest in Teilen dem EU-Modell nachbaute und sich insbesondere bei der Einrichtung ihres *Committee of Permanent Representatives* am Ausschuss der ständigen Vertreter der EU orientierte (Murrey/Moxon-Browne 2013). Augenfällig ist auch die Orientierung der *African Peace and Security Architecture* am Vorbild der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Afrikanische Staaten hatten bereits in den 1990er Jahren die ursprünglich rein intergouvernementale und kaum institutionalisierte OAU mit bescheidenen sicherheitspolitischen Strukturen ausgestattet (Franke 2009: 87–95). Ein deutlicher institutioneller Wandel vollzog sich dann im Übergang zur AU. Die kontinentale Organisation baute ebenso wie die RECs sicherheitspolitische Bürokratien

20 United Nations: The Role of Regional and Subregional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect. Report of the Secretary-General, A/65/877-S/201/393, New York, 27. Juni 2011.

auf und ließ sich ähnlich wie die EU im Interesse größerer Handlungsfähigkeit auf eine Abkehr vom Konsensprinzip ein. Selbst die geplante afrikanische Eingreiftruppe, die *African Standby Force*, macht Anleihen beim europäischen Modell. Den Planungen zufolge sollen die drei RECs (ECOWAS, ECCAS und SADC) sowie die zwei zu diesem Zweck geschaffenen Regionalen Mechanismen (*Eastern African Standby Force* und *North African Regional Capability*) jeweils 5.000 militärische und zivile Einsatzkräfte für die AU-Eingreiftruppe stellen. Allerdings kam dieses Projekt lange Zeit kaum voran. Immerhin sollen nach neuesten Planungen bis Ende 2015 drei der fünf Brigaden einsatzbereit sein. Vor dem Hintergrund der Krisenerfahrungen in Mali und der Zentralafrikanischen Republik entschied sich die AU 2013 zudem, eine kleinere, aber schneller einsetzbare *African Capacity for Immediate Response to Crisis* (ACIRC) zu schaffen (Lotze 2015). Auch die folgt dem europäischen Modell, nämlich den sogenannten *Battlegroups*, deren Aufbau und Unterhaltung die EU vorantreibt, während sie ihr 2001 formuliertes Fähigkeitsziel, bis zu 60.000 Soldaten, Polizisten und zivile Fachkräfte für EU-Einsätze vorzuhalten, bis heute nicht erreicht hat.

Ähnliche Entwicklungen der institutionellen Vertiefung sind auch bei anderen Organisationen zu beobachten. Fast alle RSOs des Globalen Südens wiesen zunächst einen geringen Grad an Institutionalisierung auf. Ihre Entscheidungsverfahren waren konsensorientiert, und sie verfügten bestenfalls über bescheidene internationale Bürokratien. In jüngerer Zeit bauten die meisten ihre internationalen Organe aus und rückten einige selbst in der Praxis vom Konsensprinzip ab. Eine institutionelle Angleichung ist also unbestritten. Aber beruht sie auf Nachahmung? Geht es RSOs nicht um Funktionalität, sondern um normative Anerkennung? Wie oben erwähnt, gilt ein Auseinanderfallen von formalen Institutionen und informellen Praktiken als Anzeichen für Mimikry. Dieser Nachweis ließ sich im erwähnten Fall der ASEAN-Charta nicht führen (Murrey/Moxon-Browne 2013). Und selbst in den Fällen, in denen RSOs Organe einrichten, diese aber nicht oder anders als geplant nutzen, muss nicht Mimikry im Spiel sein. Beispielsweise nutzte die AU genau das Organ der APSA – nämlich das *Panel of the Wise* – am wenigsten, das kein Pendant in der ESVP, sondern afrikanische Wurzeln hat.

Ein gemischter Befund ergibt sich mit Blick auf Praktiken. Die Vorbildrolle und das proaktive Handeln der Pioniere EU und VN erzeugen offensichtlich Angleichungseffekte. So überrascht, dass viele RSOs Begriffe und Konzepte aufgreifen, die von den Vereinten Nationen bzw. westlichen Organisationen entwickelt worden waren. Regionale Sicherheitsorganisationen erlassen Richtlinien für die Reform der Sicherheitssektoren in Nachkriegsgesellschaften, ergreifen Maßnahmen gegen den illegalen Handel mit Kleinwaffen und zum Schutz der Rechte von Frauen in Konfliktsituationen, sie legen Programme zur Terrorismusbekämpfung auf und adaptieren gute Praktiken der Friedenssicherung. Selbst Organisationen wie die CSTO werben mit dem Hinweis, sie setzten Richtlinien der VN zur Friedenssicherung um. Sicherlich zeigen sich auch hier Abstufungen. Am einen Ende des Spektrums steht der Golf-Kooperationsrat, der keinen dieser globalen Standards aufgreift. Am anderen Ende des Spektrums ließe sich die Afrikanische Union platzieren, die mit ihrer Gründung auch einen deutlichen normativen Bruch mit den Traditionen vollzog, die ihre Vorgängerorganisation verkörperte. An die Stelle der früheren OAU-Leitlinie der Nichteinmischung trat die der Nicht-Indifferenz gegenüber schweren Men-

schenrechtsverletzungen, und die AU bekannte sich in ihrer 2000 verabschiedeten Charta zu Demokratie, Menschenrechten und neuen globalen Normen wie der der Schutzverantwortung. Artikel 4 der Charta sieht sogar ein Recht der AU auf Einmischung in Fällen von schweren Menschenrechtsverletzungen vor. Schwerer zu entscheiden ist, ob und inwieweit dieser Wandel auf Nachahmung beruhte. Einerseits wurde vermutet, das Bekenntnis zu westlichen Werten hatte mit dem Interesse Südafrikas und Nigerias zu tun, gegenüber der westlichen Staatengemeinschaft einen Ausweis demokratischer Qualitäten liefern zu wollen (Tieku 2004). Insofern wäre Nachahmung im Spiel. Andererseits ging es beiden Ländern darum, die eigenen demokratischen Fortschritte auf regionaler Ebene zu verankern und so zu schützen. Ein solches Vorgehen wäre durchaus funktional und wird in der rationalistischen Literatur als *lock in*-Mechanismus bezeichnet (Moravcsik 2000).

Gerade in Bezug auf afrikanische Friedensmissionen weisen Beobachter auf einen weiteren Mechanismus der Anpassung hin, der zwar nicht als Mimikry im engeren Sinne zu interpretieren ist, aber auch nicht als funktionales Lernen gelten kann. Eine Reihe afrikanischer Missionen waren und sind extern finanziert. Die AMIS-Mission in Darfur wurde etwa zum großen Teil von der EU bezahlt, mit zusätzlicher finanzieller Beteiligung der USA, Großbritanniens und Kanadas. Die finanziellen Beiträge afrikanischer Staaten und Organisationen fielen kaum ins Gewicht. Gleiches gilt etwa für die AU-Mission in Somalia (AMISOM) und die der ECCAS in der Zentralafrikanischen Republik (MICOPAX) (Vines 2010). In einigen Fällen, so Beobachter, spiegele die geringe finanzielle Beteiligung afrikanischer Staaten ein geringes Interesse wider. De facto handele es sich um „sub-contracted interventions or actions by proxies“ (Ambrosetti/Esmenjaud 2014: 77). Als Folge ließ sich eine Entkopplung von deklaratorischen Zielsetzungen und realem Verhalten beobachten. Afrikanische RSOs brachten, wie etwa die ECOWAS in Mali, angekündigte Missionen nicht auf den Weg oder entsandten Friedenstruppen, die aber, wie die MICOPAX in der Zentralafrikanischen Republik, nicht zur Friedenssicherung beitrugen (Welz/Meyer 2014).

Insgesamt aber ergibt der Blick auf die Entwicklung des institutionellen Designs und der Praxis regionaler Sicherheitsorganisationen viel Evidenz für funktionales Verhalten. RSOs reagieren auf die Probleme in ihren Regionen und suchen dafür passende Lösungen. Dass sich die Afrikanische Union in ihrer 2000 verabschiedeten Charta zu Demokratie, Menschenrechten und neuen globalen Normen wie der der Schutzverantwortung bekannte, hatte auch mit einem kognitiven Wandel zu tun, nämlich der durch den Ruanda-Schock ausgelösten Erkenntnis, dass die Nicht-Interventionsdoktrin, die die OAU verkörperte, angesichts der Probleme des Kontinents und der realen Praktiken vieler afrikanischer Staaten keine angemessene Antwort darstellt. Das gleiche gilt für die Praktiken afrikanischer Regionalorganisationen. Die AU und die RECs konzentrieren sich auf robuste friedensunterstützende Operationen, weil der afrikanische Kontinent von Bürgerkriegen und seit geraumer Zeit auch von terroristischen Bedrohungen geplagt ist. Und viele der Missionen, die in hohem Maße von externer Finanzierung oder logistischer Unterstützung abhängen wie die AU-Mission in Somalia (AMISOM) oder die Mission der Anlieger des Tschad-Sees zur Bekämpfung von Boko Haram (Comolli 2015), sind keinesfalls symbolisch. Darüber hinaus wird die hohe Abhängigkeit von externer Finanzierung mittlerweile von vielen afrikanischen Entscheidungsträgern als Problem erkannt. So soll die ge-

plante schnelle Eingreiftruppe ACIRC durch afrikanische Gelder finanziert werden. Das starke Engagement der regionalen Organisationen in Lateinamerika, Afrika und mit Abstrichen in Südost-Asien zur Abwehr nicht-konstitutioneller Regierungswechsel ist ein besonderer Hinweis auf eine funktionale Problemlösung. Die Regionalorganisationen entwickelten derartige Richtlinien, ohne dass es dafür Vorlagen auf internationaler Ebene gegeben hätte, weil ihre Kontinente auf eine leidvolle Geschichte von Militärputschen zurückblicken und weil ihre Regierungen, gerade wenn sie durch Militärputsche an die Macht gekommen sind, ein starkes Interesse daran haben, ähnliches in Zukunft zu verhindern. Die ASEAN orientiert sich seit den 1990er Jahren zunehmend an einem breiten Sicherheitsbegriff, weil ihre Mitglieder von den transnationalen Auswirkungen der Umweltverschmutzung oder öffentlicher Gesundheitsrisiken betroffen sind.

Schließlich stellt ein weiterer Befund das theoretische Konzept der Nachahmung in Frage. RSOs des Globalen Südens orientieren sich nicht nur an der EU, sondern zunehmend auch an anderen nicht-westlichen RSOs. So ist etwa die *African Charter on Democracy, Elections, and Governance* von 2007 der *Inter-American Democracy Charter* nachgebaut (Coe 2015: 279.). Mit der zunehmenden Bedeutung alternativer Modelle und Finanzierungsquellen – erinnert sei nur an das Engagement Chinas in Südostasien, Afrika oder Lateinamerika sowie an die wachsende Süd-Süd Kooperation – dürfte die Orientierung auf das Vorbild EU weiter nachlassen. Zusammenfassend sind Angleichungsprozesse sowohl des institutionellen Designs wie der Aufgabenstellungen und sicherheitskulturellen Orientierungen zu erkennen. Allerdings ist die Anpassung eher das Ergebnis von institutionellem Lernen und weniger von Nachahmung.

### 4.3 Regionale Sicherheitsorganisationen als Element der Fragmentierung?

Lokalisierungstheorien werfen einen dritten Blick auf die Regionalisierungsdynamik. Sie interessieren sich dafür, wie lokale Akteure auf emergente globale Normen reagieren. Vertreter dieser Theorien analysieren in erster Linie das Verhalten von Staaten. Die folgenden Überlegungen zum Verhalten regionaler Sicherheitsorganisationen stellen also eine Erweiterung dieser Theorien dar. Entwickelt wurden sie insbesondere von Amitav Acharya in den frühen 2000er Jahren, der sie gegen die damals dominierenden Sozialisierungstheorien in Stellung brachte. Während letztere wie der oben erwähnte soziologische Institutionalismus davon ausgingen, lokale Akteure des globalen Südens würden in ein von westlichen Staaten und den VN vertretenes System globaler Normen sozialisiert, betonen Lokalisierungstheorien den eigenständigen Charakter der Eliten des Globalen Südens, die aktiv und kreativ handelnd globale Normen entsprechend ihrer Traditionen und Interessen umdeuten. Auch Lokalisierungstheorien vermuten, der jüngste Wachstumsschub regionaler Sicherheitsorganisationen stelle eine Reaktion auf systemische Veränderungen dar. Wie bereits im vorherigen Abschnitt kurz angesprochen, veränderte der Umbruch der Jahre 1989/90 nicht nur die machtpolitische Gestalt der globalen Ordnung, sondern auch ihre ideellen Dimensionen. Beruhte die normative globale Ordnung vor diesem Umbruch vor allem auf den traditionellen Prinzipien der souveränen Gleichheit und Nichteinmischung, hätten vor allem westliche Staaten auf globaler Ebene einen

Wandel initiiert und betonten seitdem globale Normen wie Demokratie, gute Regierungsführung und eine internationale Verantwortung für Menschenrechte. Tatsächlich setzt das neue normative Programm, oftmals als liberaler Frieden paraphrasiert (Paris 2010), die Staaten des Globalen Südens einem dramatischen Anpassungsdruck aus und lässt sich als Blaupause für die Transformation fragiler und illiberaler Staaten begreifen.

Das Wachstum von RSOs wird von Lokalisierungstheorien als Versuch von Staaten gedeutet, Kräfte zu bündeln, um dem massiven normativen Anpassungsdruck der globalen Ebene widerstehen zu können. Acharya und anderen zufolge hängt die regionale Reaktion auf den normativen Anpassungsdruck von der Übereinstimmung zwischen den entstehenden globalen Normen und dem *cognitive prior* ab, also von den tradierten Kulturen, Praktiken und Interessen der lokalen Staaten und deren Eliten. Acharya konzediert zwar, dass einzelne Elemente des liberalen Friedensprogramms mit den Praktiken und Interessen der lokalen Akteure in Einklang stehen könnten. Er richtet aber das Augenmerk auf zwei Mechanismen der Abwehr, nämlich auf die Ablehnung oder Umdeutung und auf die Anpassung globaler Normen an lokale Sicherheitskulturen. Zusammenfassend begreifen Vertreter dieser Position das Wachstum regionaler Sicherheitsorganisationen als dauerhaften Trend, der die globale Ordnung so lange prägen wird, wie der normative Anpassungsdruck anhält. Nur erwarten sie als Folge erfolgreicher Regionalisierung eine Fragmentierung der globalen Ordnung.

Wie aber steht es um die empirische Evidenz für diese These? Sicherlich lässt sich am Beispiel einiger RSOs das Widerstandsmotiv herausarbeiten. Das gilt für Integrationsprojekte wie die vom früheren venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez vorangetriebene „Bolivarische Allianz für die Völker unseres Amerika“ ebenso wie für die Versuche der ehemaligen Premierminister Malaysias und Singapurs, Mahatir Mohamad und Lee Kuan Yew, unter dem Schlagwort *Asian Values* innerhalb der ASEAN ein partikulares Verständnis von Menschenrechten zu verankern. Auf den ersten Blick scheint das Widerstandsmotiv auch die Abkehr von bereits akzeptierten Normen nach ersten Anwendungsfällen zu erklären. Prominente Beispiele hierfür sind die Positionen der Afrikanischen Union zu den Normen des Internationalen Strafgerichtshofs und der Schutzverantwortung. Die AU hatte sich als eine der ersten Regionalorganisationen diese Normen auf ihre Fahnen geschrieben, nur um nach ersten Anwendungsfällen – der Verhängung eines Haftbefehls gegen den sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir wegen der Kriegsverbrechen in Darfur sowie der Durchsetzung der Resolution 1973 zur Verhinderung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Libyen – von ihnen wieder abzurücken.

Trotz der augenscheinlichen Evidenz sind dennoch auch hier Einschränkungen angebracht. Zum ersten sind regionale Sicherheitskulturen keine feste und unveränderliche Größe. Sie wandeln sich, beispielsweise in Abhängigkeit von Veränderungen des Herrschaftstypus ihrer Mitgliedstaaten. Bei den lateinamerikanischen Regionalorganisationen führte die Demokratisierungswelle in den 1980er Jahren dazu, dass die OAS die Verteidigung der Demokratie und Menschenrechte auf ihre Fahnen schrieb. Ähnliches ist in anderen Regionen zu beobachten. Beispielsweise rufen innerhalb der ASEAN die jungen philippinischen und indonesischen Demokratien nach einer regionalen Verankerung liberaler Werte. Regionale Sicherheitskulturen verändern sich aber nicht nur mit dem



Wandel staatlicher Herrschaftssysteme. Sicherheitskulturen sind amorphe kognitive Rahmen, die vielfältige Interpretationen zulassen und von interessierten Akteuren in unterschiedlicher Weise als Ressource genutzt werden können. So lässt sich im Detail zeigen, wie interessierte afrikanische Staaten den ideellen Fundus des Pan-Afrikanismus nutzten, um liberale Werte in der AU-Charta zu verankern und so die Grundlage für eine andere Praxis zu schaffen (Williams 2011: 155). Kurzum: Sicherheitskulturen beeinflussen die Reaktionen regionaler Organisationen auf globale Normen, determinieren sie aber nicht.

Zum zweiten wird die These, RSOs dienten primär der Abwehr globalen Einflusses, nicht von allen Beobachtern geteilt. Und selbst Vertreter von Lokalisierungstheorien sehen nicht ausschließlich Abwehrreflexe am Werk, sondern gehen davon aus, dass die Reaktion regionaler Organisationen vom *fit*, d.h. dem Grad der Übereinstimmung zwischen entstehenden globalen Normen und lokalen Traditionen abhängt. Interessante Differenzierungen macht beispielsweise der sogenannte Neue Regionalismus, der sich auf die Untersuchung ökonomischer Handlungsfelder konzentriert. Er interpretiert die regionale Institutionenbildung als Versuch lokaler Staaten, Globalisierungstendenzen entweder zu nutzen – etwa indem sie regionale Märkte schaffen und so mehr Direktinvestitionen anziehen –, diese zu kontrollieren oder abzuwehren, etwa um alternative soziale Modelle zu schützen (Gamble/Payne 1996; Rüländ 2002).<sup>21</sup> Ähnliches lässt sich auch für regionale Sicherheitsorganisationen zeigen. An der Schnittstelle zwischen der globalen und der lokalen Ebene der Staaten gelegen, eignen sie sich nicht nur als *Gatekeeper*, um externe Einflüsse zu kontrollieren. Sie erlauben es auch, die Stimme lokaler Staaten auf der globalen Ebene zu verstärken und lokale Anliegen, Interessen und Sichtweisen in einem *bottom up*-Prozess „hochzuladen“ (Glanville 2013). Und als Verstärker werden RSOs von ihren Mitgliedstaaten ausgiebig genutzt. So verstehen die ASEAN-Mitglieder ihre Organisation als „*outward-looking and global player*“, die die regionalen Prinzipien der friedlichen Konfliktlösung und Moderation nicht nur in der asiatisch-pazifischen Region, sondern weltweit voranbringen soll.<sup>22</sup> Die afrikanischen Staaten nutzten die AU, um die regionale Norm der Ächtung nicht-konstitutioneller Regierungswechsel auf der UN-Ebene zu verankern.<sup>23</sup> Und offenbar hängt die Frage, wann regionale Sicherheitsorganisationen entstehende globale Normen abwehren und wann sie sich mit ihnen auseinandersetzen, nicht nur vom normativen *fit* ab. So konstatieren etwa Beobachter der Organisation für Islamische Zusammenarbeit, dass diese unter ihrem ersten, türkischen Generalsekretär in einen Austausch über Normen wie Demokratie und Menschenrechte eintrat und sich als „Motor für Veränderungen“ (Hermann 2013) erwies, während ihre Ausrichtung unter seinem Nachfolger, dem früheren saudi-arabischen Minister für Kultur und Information unklar ist (Baumgart-Ochse 2015: 8). Kurzum hängt die Entscheidung, ob RSOs entstehende

21 Ähnlich argumentiert auch Andrew Hurrell: „[...] regionalism takes on a more specific focus as a tool of political economy, either reproducing dominant forms of neo-liberal economic governance at the regional level, or serving as a form of resistance to globalization [...]“ (Hurrell 2007: 131).

22 Vgl. Association of Southeast Asian Nations: ASEAN 2015: Forging Ahead Together, Kuala Lumpur: 2015.

23 Vgl. Security Council Presidential Statement S/PRST/2009/11, 5. Mai 2009.

globale Normen abwehren oder ob sie in eine Auseinandersetzung über entstehende globale Normen eintreten, nicht nur von dem normativen *fit* ab. Welche zusätzlichen Faktoren das Verhalten regionaler Sicherheitsorganisationen beeinflussen und unter welchen Bedingungen sie sich eher als Bausteine oder Barrieren globalen Regierens erweisen, soll im nächsten Absatz erörtert werden.

## **5. Regionale Sicherheitsorganisationen und globale Ordnung: Ursachen der Abgrenzung – Bedingungen der Kooperation**

### **5.1 Ergebnisse der bisherigen Diskussion**

Was bleibt als Fazit der bisherigen Diskussion? Drei Ergebnisse scheinen mir wichtig. Erstens ist das Wachstum regionaler Sicherheitsorganisationen ein ernst zu nehmender Trend. RSOs sind weder das Ergebnis bloßer Nachahmung. Noch sind sie Epiphänomene und gänzlich abhängig von regionalen Führungs- oder benachbarten Großmächten. Zweitens liegen ihrem Wachstum auch gemeinsame Ursachen zugrunde. Wie eingangs gezeigt, weist die Gesamtmenge der ca. 30 regionalen Sicherheitsorganisationen erhebliche Unterschiede in ihrem Aufgabenprofil, ihrem Design, ihrer sicherheitskulturellen Orientierung und ihrer Erfolgsbilanz auf. Es wäre also vermessen, sie über einen Kamm scheren zu wollen. Dennoch haben sie etwas Gemeinsames: Sie reagieren auf systemische Anreize und Zwänge. Ihr Wachstum reagiert zum einen auf veränderte Machtstrukturen. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ergaben sich neue Spielräume, aber auch Notwendigkeiten für die regionale Organisation von Sicherheit. Benachbarte Großmächte bleiben eine Herausforderung für RSOs, und ihre Mitglieder nutzen dies Instrument, um Großmächte einzubinden oder ihren Einfluss abzuwehren. Zum anderen reagiert ihr Wachstum auf den normativen Druck, dem sich ihre Mitglieder mit dem Siegeszug liberaler Institutionen und Normen auf globaler Ebene ausgesetzt sehen. Wiederum dienen regionale Sicherheitsorganisationen als Instrument, um diesen normativen Druck abzuwehren oder ihn im Interesse der Region zu nutzen. In einigen Fällen vermischt sich die machtpolitische Herausforderung mit dem normativen Druck und stellen benachbarte Großmächte die Instanz dar, die entstehenden globalen Normen Nachdruck verleiht. Drittens bleibt die Antwort etablierter theoretischer Ansätze auf die Frage, wann Staaten RSOs zur Abwehr von externem machtpolitischen und/oder normativen Druck einsetzen und wann sie sich auf eine Auseinandersetzung mit den entstehenden Normen der globalen Ordnung einlassen, unvollständig. Im Folgenden zeige ich, dass dabei nicht nur Differenzen über die substanzielle Bedeutung bzw. die Verteilungswirkung globaler Normen im Spiel sind, sondern prozeduralen Verfahren eine zentrale Rolle zukommt.

## 5.2 Prozedurale Mitsprache als Voraussetzung der Kooperation

Die Vermutung, regionale Sicherheitsorganisationen insbesondere im Globalen Süden stellten den Versuch dar, den Widerstand gegen Anpassung zu organisieren, zu dem die einzelnen Staaten nicht mehr in der Lage sind, scheint auf den ersten Blick naheliegend. Denn sicher war und ist die Abwehr von Fremdbestimmung ein zentrales Motiv für regionale Institutionenbildung. Der Pan-Afrikanismus, die Gründungsideologie der OAU, betont auch deshalb afrikanische Brüderlichkeit und Einheit als Gegenbild zu staatlicher wie parteipolitischer Vielfalt, weil afrikanische Eliten aus den Erfahrungen der Kolonialzeit die Lehren zogen, dass sich innerafrikanischer politischer Konflikt als Einfallstor für extrakontinentale Interventionen erweisen kann. Und wenn staatliche und innerstaatliche Konflikte ein Eingreifen notwendig machen, dann, so das zweite Element des Pan-Afrikanismus, müsse dies eine Angelegenheit der Afrikaner selbst sein (Mazrui 1967: 212f). Das Credo, afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme, hat also hier seine Wurzel. Das gleiche Motiv liegt dem südostasiatischen Prinzip der nationalen und regionalen Widerstandsfähigkeit (*resilience*) zugrunde (Acharya 2013). Und es findet sich ebenso bei den lateinamerikanischen und arabischen Regionalorganisationen.

Allerdings muss regionale Selbstbestimmung nicht auf die Abwehr entstehender globaler Normen hinauslaufen. RSOs können, wie oben geschildert, ihren Mitgliedern als Instrument der Auseinandersetzung mit globalen bzw. westlichen Akteuren über die Ausgestaltung von Normen und Praktiken dienen. Bei einigen RSOs wie dem Golf-Kooperationsrat stoßen globale Normen liberaler Provenienz auf keine Resonanz. Ihnen geht es vorrangig um Abwehr. Andere wie die AU, die ASEAN oder einige der lateinamerikanischen Organisationen können dagegen der Zielrichtung liberaler Normen eher zustimmen. Dennoch wäre die Anerkennung liberaler Normen auch für diese Organisationen nicht unproblematisch. Denn die Abkehr vom traditionellen Souveränitätsverständnis ginge aus ihrer Sicht mit einem erheblichen Missbrauchsrisiko einher. Hierzu eine kurze Erläuterung: Normen stellen allgemeine Handlungsvorschriften dar, enthalten als solche aber keine Anweisungen, wie Einzelfälle zu entscheiden sind. Daher sind globale Normen in der Regel mit einem prozeduralen Annex verknüpft, also mit formalen oder informellen Prozeduren, die angeben, wer nach welchen Verfahrensregeln auf der Grundlage von allgemeinen Normen Einzelfallentscheidungen trifft. Der prozedurale Annex der meisten globalen Normen legt diese Entscheidungshoheit in die Hände institutionell privilegierter Staaten – insbesondere der fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats – oder in die Hände materiell privilegierter Staaten. Im letzteren Falle bleiben prozedurale Fragen der Umsetzung den willigen und hierzu fähigen Staaten überlassen. Ein Beispiel wäre etwa die Umsetzung der Resolution 1973 zu Libyen durch die Gruppe intervenierender Staaten. Diese prozedurale Dimension globaler Normen erweist sich als eigentlicher Stein des Anstoßes. Die Klage, die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats verfolgten ebenso wie Koalitionen der Willigen verborgene und parochiale Ziele, schlägt sich nicht nur im Vorwurf doppelter Standards und Selektivität bei der Umsetzung globaler

Normen nieder.<sup>24</sup> Sie führt zunehmend dazu, dass Staaten derartige Normen nach ersten Anwendungsfällen wieder in Frage stellen.

Damit wird eine weitere zentrale Funktion deutlich, die RSOs für ihre Mitglieder übernehmen sollen. Sie können nämlich nicht nur zur Abwehr liberaler globaler Normen eingesetzt werden, sondern ebenso dazu, Mitsprache bei Entscheidungen über die Umsetzung dieser Normen in ihren Regionen zu sichern und damit das Missbrauchsrisiko einzuhegen, das mit der Anerkennung liberaler Normen entsteht. Sowohl die Stellungnahmen von Wortsprechern des Globalen Südens als auch Satzungen und Beschlüsse regionaler Sicherheitsorganisationen legen den Schluss nahe, dass es vielfach genau hierum geht. Auf die Einhegung dieses Missbrauchsrisikos zielt etwa die brasilianische Initiative der *Responsibility while Protecting*. Einschlägig ist auch die Beschlusslage der Afrikanischen Union zur R2P. Die AU verankerte ein Recht zur Intervention in einem Mitgliedstaat im Fall von gravierenden Verbrechen – Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit – im berühmten Artikel 4(h) ihrer im Juli 2000 verabschiedeten konstitutiven Akte, also noch vor Veröffentlichung des R2P-Reports der *International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Sie sprach aber das Recht, über eine Intervention zu entscheiden, nicht dem Sicherheitsrat zu, sondern der AU-Versammlung.<sup>25</sup> Der Ezulwini-Konsens von 2005, den die AU als Input für den Weltgipfel formulierte, bestätigt dieses Recht der AU, über Interventionen in Afrika entscheiden zu können und stellt es wie schon in der konstitutiven Akte neben das Recht auf Nicht-einmischung (Bellamy 2009: 80).<sup>26</sup>

Nachdem deutlich geworden ist, dass regionale Sicherheitsorganisationen nicht unbedingt der Abwehr, sondern der Mitsprache bei der Formulierung und Umsetzung globaler Normen dienen, lässt sich auch die oben aufgeworfene Frage nach den Bedingungen beantworten, die darüber entscheiden, ob RSOs eher als Bausteine oder Barrieren globaler Ordnung wirken. In den Fällen, in denen globale Normen keinen regionalen Widerhall finden, ist die Sache klar. Hier dienen RSOs als Barrieren. Anders stellt sich die Lage dar, wenn die Haltung lokaler und regionaler Akteure grundsätzlich befürwortend oder zumindest ambivalent ist. In diesen Fällen, so die Vermutung, entscheidet die faktische Mitsprache bei der Umsetzung globaler Normen die Haltung regionaler Sicherheitsorganisationen und ihrer Mitglieder zu den jeweiligen Entscheidungen und darüber hinaus zu den Normen als solche. Diese Vermutung stützt sich nicht nur auf theoretische Überlegungen (Dembinski/Peters 2014), sondern ebenso auf kritische Anwendungsfälle. Interessant sind die beiden oben erwähnten Fälle eines Meinungsumschwungs nach ersten Anwendungs-

24 Vgl. die von China organisierte Generaldebatte des Sicherheitsrats im Februar 2015 (S/PV.7398: 57).

25 Der Artikel 4(h) lautet: „The right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances [...]“. Damit ist offengelassen, ob die Charta als notwendige Bedingung einer Intervention die doppelte Autorisierung durch den Sicherheitsrat und die AU-Versammlung vorsieht oder die Autorisierung durch die AU-Versammlung für ausreichend hält. Spätere Stellungnahmen der AU legen aber den Schluss nahe, dass es der afrikanischen Organisation um Mitsprache geht und nicht darum, die Prärogative des Sicherheitsrats in diesem Bereich auszuhebeln.

26 Ext/EX.CL/2 (VII) 2005, B,i.

fällen. In der Frage, ob gegen den sudanesischen Präsidenten al-Bashir wegen der Verbrechen in Darfur ein internationaler Haftbefehl ausgestellt werden sollte, wurden die Einwände der Afrikanischen Union ignoriert. Sie hatte sich nicht gegen das Prinzip der internationalen Strafverfolgung gewandt, sondern dafür plädiert, den Beginn der vom Sicherheitsrat angeordneten Untersuchung relevanter Straftaten im Interesse des Friedensprozesses um ein Jahr zu verschieben. Bei der Krise in Libyen im Frühjahr 2011 trugen die AU und die afrikanischen Mitglieder des Sicherheitsrats die Verabschiedung der Resolution 1973 mit. Ihre Pläne für eine politische Lösung wurden dann aber von der Gruppe der intervenierenden Staaten ignoriert. In beiden Fällen richtete sich die afrikanische Kritik also nicht gegen die Substanz der globalen Normen, sondern gegen prozedurale Bestimmungen, die aus afrikanischer Sicht einem Missbrauch dieser Normen gleichkommen. Interessant ist auch ein dritter Fall: das militärische Eingreifen der UN und französischer Truppen, ebenfalls im Frühjahr 2011, in die gewaltsamen Auseinandersetzungen nach den Präsidentenwahlen in der Elfenbeinküste. Die Intervention wurde mit der Norm des Schutzes von Zivilisten bei Friedensmissionen (*protection of civilians*) begründet, führte aber zum Sturz und der Verhaftung des amtierenden Präsidenten Gbagbo. Im Unterschied zu Libyen waren die ECOWAS und die AU in diesem Fall in die Entscheidungsprozesse eingebunden. In allen drei Fällen beeinflussten die faktischen Mitsprachemöglichkeiten die Positionierung der AU gegenüber den jeweiligen Normen. Die Verweigerung von Mitsprache im Fall al-Bashir führte dazu, dass die AU nicht nur die entsprechende Entscheidung scharf kritisierte, sondern sich vom Mechanismus der internationalen Strafverfolgung distanziert und über einen afrikanischen Strafgerichtshof nachdenkt (Murungu 2011). Der südafrikanische ANC beschloss im Oktober letzten Jahres den Rückzug vom Internationalen Strafgerichtshof und begründete diesen Schritt mit dem Befund prozedurale Unfairness: „The principles that led us to be members remain valid and relevant. However the ICC has lost its direction and is no longer pursuing that principle of an instrument that is fair for everybody.“<sup>27</sup> Die Verweigerung von Mitsprache bei der Umsetzung der R2P in Libyen resultierte in einer deutlich kritischeren Position der AU zur Schutzverantwortung. Die Mitsprache beim robusten *Peacekeeping*-Einsatz in der Elfenbeinküste führte hingegen dazu, dass die AU ihre Zustimmung zur *protection of civilians*-Norm bekräftigte und afrikanische Staaten und Regionalorganisationen robuste Friedensoperationen der UN in Afrika befürworteten.

### 5.3 Get out: Die Regionalisierung der Sicherheitspolitik und Folgerungen für Deutschland und die EU

Auf der Grundlage dieser wenigen Fälle lassen sich zwar noch keine allgemeinen Aussagen formulieren. Dennoch weisen sie auf die Bedeutung der Interaktion hin. Die Mitsprache bei der Ausgestaltung und Umsetzung globaler Normen erhöht die regionale Akzep-

27 South Africa's Ruling Party ANC Votes to Withdraw From the International Criminal Court, The Telegraph, 11. Oktober 2015, <http://bit.ly/1Q8CFJe> (10.2.2016)

tanz dieser Normen; die Verweigerung von Mitsprache verstärkt die Abwehrreflexe. Dieser Zusammenhang ist weder den VN noch westlichen Staaten unbekannt. Nicht zuletzt aufgrund dieses Zusammenhanges schrieb sich die VN das Prinzip *local ownership* auf ihre Fahnen. Das Problem: Sie folgt diesem Prinzip in der Praxis nicht durchgängig (von Billerbeck 2015). Ein Einwand gegen die Beachtung des Prinzips lokaler Verantwortung verweist auf die mangelnden Kapazitäten und Fähigkeiten regionaler Sicherheitsorganisationen. Ein zweiter führt eine mangelnde liberale Ausrichtung lokaler Akteure ins Feld und lautet, eine größere Eigenverantwortung regionaler Sicherheitsorganisationen würde der normativen Fragmentierung Vorschub leisten. Beide Einwände sind nicht ganz falsch, aber auch nicht überzeugend. Sie sollten zumindest nicht als Argument dazu dienen, die Initiativen der deutschen Politik für eine Stärkung regionaler Sicherheitsorganisationen zu einem Instrument der Einflussssicherung umzudeuten. Stattdessen sollte Deutschland die Forderung regionaler Sicherheitsorganisationen nach Mitsprache akzeptieren. Sicherlich stellen regionale Sicherheitsorganisationen ein sehr heterogenes Phänomen dar, und die Bundesregierung sollte ihre Politik gegenüber RSOs entsprechend differenzieren. Dennoch sollte sie über ihre bisherigen Initiativen drei weitere Schritte andenken:

Erstens sollte Deutschland die innerhalb der VN beginnende Diskussion über eine Neugestaltung des Verhältnisses zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Sicherheitsorganisationen über die Bestimmungen des Kapitel VIII der VN-Charta hinaus konstruktiv begleiten. Ziel wäre es, regionalen Sicherheitsorganisationen bei der Anwendung globaler Normen in ihren Regionen größere Mitspracherechte einzuräumen.

In einem zweiten Schritt ginge es darum, diese allgemeinen Mitspracherechte in konkrete Konsultationsmechanismen für einzelne Normen und Regelsysteme wie die internationale Strafgerichtsbarkeit oder die Friedenssicherung zu übersetzen.

Drittens stellt sich die Frage der Zusammenarbeit und der materiellen Unterstützung regionaler Sicherheitsorganisationen im globalen Süden im Allgemeinen und der afrikanischen Regionalorganisationen im Besonderen. Die hohe materielle Abhängigkeit der AU ist auf Dauer ungesund. Mittel- und längerfristig müssen afrikanische Staaten den Anspruch, afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme liefern zu wollen, durch ein stärkeres materielles Engagement untermauern. Kurzfristig ist weitere finanzielle Unterstützung der EU und anderer Akteure unverzichtbar. Die Herausforderung besteht darin, in die Kapazitäten der RSOs zu investieren, aber nicht die Eigenverantwortung regionaler Akteure in Frage zu stellen. Wie die VN afrikanische Friedensmissionen finanziell unterstützen könnten, beschreibt etwa der Prodi-Bericht von 2008 und der dieses Jahr vorgelegte *High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations* oder zeigen Vorschläge der AU.<sup>28</sup> Während die AU auf die gesicherte Finanzierung VN-mandatiertes Ein-

28 Vgl. Report of the African Union – United Nations Panel on Modalities for Support to African Union Peacekeeping Operations, New York 2008, A/63/666-S/2008/813; Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People, New York 2015, S/2015/446; African Union: Report of the Chairman of the Commission on the Partnership Between the African Union and the United Nations on Peace and Security: Towards Greater Strategic and Political Coherence, Addis Abeba 2012, PSC/PR/2.(CCCVII).

sätze afrikanischer Regionalorganisationen dringt, laufen die Empfehlungen des *High-Level Reports* lediglich auf eine fallweise Unterstützung hinaus. Westliche Staaten und die Bundesregierung sollten prüfen, inwieweit eine verlässliche Ko-Finanzierung denkbar wäre.

Im Kern der politischen Diskussion um eine Stärkung regionaler Sicherheitsorganisationen steht die Frage, welches Modell globaler Steuerung erfolversprechender ist. Einem ersten Modell zufolge beruht Regelbefolgung auf extrinsischen Motiven, etwa der Reaktion auf Anreize oder Sanktionsdrohungen. Einem zweiten Modell zufolge ist Regelbefolgung intrinsischen Motiven geschuldet, das heißt der Wahrnehmung aller oder möglichst vieler staatlicher Akteure, dass die globale Ordnung auch ihnen gehört und sie von dieser Ordnung profitieren. Eine Stärkung regionaler Organisationen, die lokalen Staaten eine faire Mitsprache sowohl bei der Formulierung globaler Regeln wie bei ihrer Anwendung verspricht, ist der Schlüssel, durch den sich derartige intrinsische Motive stärken lassen. Eine Devolution von Verantwortung für das globale Regieren wird zwar vermutlich regionale Partikularitäten verstärken, ist aber der erfolversprechendere Weg, um die Chance auf globales Regieren zu sichern.

## Literatur

- Acharya, Amitav* 2009 (2. Aufl.): *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the Problem of Regional Order*, London: Routledge.
- Acharya, Amitav* 2012: *Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come?*, in: *International Spectator*, 47: 1, 3–15.
- Acharya, Amitav* 2013: *The Making of Southeast Asia. International Relations of a Region*, Ithaca: Cornell University Press.
- Acharya, Amitav/Johnston, Alastair Iain* (Hrsg.) 2007: *Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ambrosetti, David/Esmenjaud, Romain* 2014: *Whose Money Funds African Peace Operations? Negotiating Influence and Autonomy with External Partners*, in: *Thierry Tardy/Marcy Wyss* (Hrsg.), *Peacekeeping in Africa*, London: Routledge, 73–89.
- Annan, Kofi* 2005: *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. New York
- Aris, Stephen* 2011: *Eurasian Regionalism: Shanghai Cooperation Organization*: Palgrave.
- Aris, Stephen/Wenger, Andreas* (Hrsg.) 2014: *Regional Organisations and Security: Conceptions and Practices*, London: Routledge.
- Barnett, Michael/Solingen, Etel* 2007: *Designed to Fail or Failure of Design? The Origins and Legacy of the Arab League*, in: *Amitav Acharya/Alastair Iain Johnston* (Hrsg.), *Crafting Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 180–220.
- Baumgart-Ochse, Claudia* 2015: *Which Gets Protection – Belief or Believer? The Organisation of Islamic Cooperation and the Campaign Against the “Defamation of Religions”*, PRIF Report, Nr. 136, Frankfurt/Main.
- Bellamy, Alex J.* 2004: *Security Communities and their Neighbors. Regional Fortresses or Global Integrators?*, Houndsmill: Palgrave.
- Bellamy, Alex J.* 2009: *Responsibility to Protect*, Cambridge: Polity.

- Bendiek, Annegret/Kramer, Heinz* (Hrsg.) 2009: Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“, Baden-Baden: Nomos.
- Biermann, Rafael* 2008: Towards a theory of inter-organizational networking. The Euro-Atlantic security institutions interacting, in: *Review of International Organizations*, 3: 2, 151–177.
- Birikorang, Emma* 2013: Lessons Learned and Best Practice from a Troubled Region: ECOWAS and the Development of the ECOWAS Standby Force, in: Ulf Engel/Loao Gomes Porto (Hrsg.), *Towards an African Peace and Security Regime. Continental Embeddedness, Transnational Linkages, Strategic Relevance*, Farnham: Ashgate, 89–110.
- Boutros Boutros-Ghali* 1992: *An Agenda for Peace*, New York.
- Brock, Lothar* 2011: Von der „nationalen Sicherheit“ zum „demokratischen Frieden“ und weiter voran?, in: Hans-Jürgen Burchardt/Rainer Öhlschläger/Ingrid Wehr (Hrsg.), *Lateinamerika: Ein (un)sicherer Kontinent?*, Baden-Baden: Nomos, 33–58.
- Bull, Hedley* 1997: *The Anarchical Society*: Houndsmill: Macmillan.
- Bundesregierung* 2010: Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Rolf Mützenich et al., Bundestagsdrucksache Nr.: 17/2356 vom 30. Juni.
- Buzan, Barry/Waever, Ole* 2003: *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Coe, Brooke* 2015: Sovereignty Regimes and the Norm of Noninterference in the Global South: Regional and Temporal Variation, in: *GG 21*, 275–298.
- Claude, Ines* 1983: *Swords into Plowshares*, New York: Random House.
- Coleman, Katharina P.* 2007: *International Organizations and Peace Enforcement. The Politics of International Legitimacy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Comolli, Virginia* 2015: The Regional Problem of Boko Haram, in: *Survival*, 57: 4, 109–117.
- Crone, Donald* 1993: Does Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Political Economy, in: *World Politics*, 45: 4, 501–525.
- Dembinski, Matthias/Peters, Dirk* 2015: Institutional Justice as a Condition for the Acceptance of Global Order, PRIF Report, Nr. 130, Frankfurt/Main.
- Deutsch, Karl W. et al.* 1957: *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton: Princeton University Press.
- Diehl, Paul F.* 2003: Conclusions, in: Paul F. Diehl/Joseph Lepgold (Hrsg.), *Regional Conflict Management*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Diehl, Paul F.* 2007: New Roles for Regional Organizations, in: Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson/Pamela Aall (Hrsg.), *Leashing the Dogs of War*, Washington: United States Institute of Peace, S. 535–552.
- DiMaggio, Paul/Powell, Walter* 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48, 147–160.
- Dominguez, Jorge I.* 2007: International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion, in: Acharya, Amitav/Johnston, Alastair Iain (Hrsg.), *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 83–128.
- Fawn, Rick* 2009: ‘Regions’ and Their Study: Wherefrom, What For and Whereto?, in: *Review of International Studies*, 35, 5–34.
- Flemes, Daniel/Radseck, Michael* 2009: *Creating Multilevel Security Governance in South America*, GIGA Working Papers, Nr. 117, Hamburg.
- Fraenkel, Jon* 2004: *The Manipulation of Custom. From Uprising to Intervention in the Solomon Islands*, Wellington: Victoria University Press.
- Franke, Benedikt* 2009: *Security Cooperation in Africa. A Reappraisal*, Boulder: Lynne Rienner.
- Fredholm, Michael* 2013: Too Many Plans for War, Too Few Common Values, in: Ders. (Hrsg.), *The Shanghai Cooperation Organization and Eurasian Geopolitics*, Copenhagen: NIAS Press, 3–19.
- Gamble, Andrew/Payne, Anthony* 1996: *Regionalism and World Order*, Basingstoke: Macmillan.
- Gehring, Thomas/Oberthür, Sebastian* 2009: The Causal Mechanism of Interaction Between International Institutions, in: *European Journal of International Relations*, 15: 1, 125–156.



- Glanville, Luke* 2013: Intervention in Libya: From Sovereign Consent to Regional Consent, in: *International Studies Perspective*, 14: 3, 325–342.
- Goh, Evelyn* 2007/08: Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies, in: *International Security*, 32: 3, 113–157.
- Heine, Jorge/Weiffen, Brigitte* 2015: *21st Century Democracy Promotion in the Americas*, London: Routledge.
- Hermann, Rainer* 2013: Modernisierungsschub: Die Organisation für Islamische Zusammenarbeit als Motor für Veränderung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. Mai, 10.
- Hettne, Björn/Söderbaum, Frederik* 2005: Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism, in: *European Foreign Affairs Review*, 10, 535–552.
- Hoffmann, Katharina* 2014: The Collective Security Treaty Organization: A Multilateral Response to New Security Challenges, in: Stephen Aris/Andreas Wenger (Hrsg.), *Regional Organizations and Security*, London: Routledge, 161–180.
- Howorth, Jolyon* 2007: *Security and Defence Policy in the European Union*, Houndsmill: Palgrave.
- Hurrell, Andrew* 2007: One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society, in: *International Affairs*, 83: 1, 127–145.
- Huxley, Tim/Schreer, Benjamin* 2015: Standing Up to China, in: *Survival*, 57: 6, 127–144.
- Ikenberry, G. John* 2001: *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton: Princeton University Press.
- ICG (International Crisis Group)* 2011: *Waging Peace: ASEAN and the Thai-Cambodian Border Conflict*, Asia Report No. 215, 6 December, <http://bit.ly/1QV4bXF> (10.2.2016).
- Jetschke, Anja/Murray, Philomena* 2012: Diffusing Regional Integration: The EU and Southeast Asia, *West European Politics*, 35: 1, 174–191.
- Jetschke, Anja/Lenz, Tobias* 2013: Does Regionalism Diffuse? A New Research Agenda for the Study of Regional Organizations, in: *Journal of European Public Policy*, 20: 4, 626–637.
- Jetschke, Anja* 2014: ASEAN as a Regional Organization, in: Stephen Aris/Andreas Wenger (Hrsg.), *Regional Organizations and Security. Conceptions and Practices*, London: Routledge, 81–98.
- Kang, David C.* 2003/04: Hierarchy, Balancing, and Empirical Puzzles in Asian International Relations, in: *International Security*, 28: 3, 165–180.
- Katzenstein, Peter J.* 2005: *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kirchner, Emil J./Dominguez, Roberto* (Hrsg.) 2011: *The Security Governance of Regional Organizations*, London: Routledge.
- Kivimäki, Timo* 2014: *The Long Peace of East Asia*, Farnham: Ashgate.
- Kreuzer, Peter* 2015: *Facing China. Crisis or Peaceful Coexistence in the South China Sea*, PRIF Report, No. 134, Frankfurt/Main.
- Lake, David A.* 1997: Regional Security Complexes: A Systems Approach, in: David A. Lake/Patrick M. Morgan (Hrsg.), *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park, P.A.: Pennsylvania State University Press, 45–67.
- Lake, David A.* 2009a: *Hierarchy in International Relations*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Lake, David A.* 2009b: Regional Hierarchy: Authority and Local International Order, in: *Review of International Studies*, 35, 35–58.
- Legler, Thomas/Tieku, Thomas Kwasi* 2010: What Difference Can a Path Make? Regional Democracy Promotion Regimes in the Americas and Africa, in: *Democratization*, 17: 3, 465–491.
- Lotze, Walter* 2015: *The Future of African Peace Operations: Time to Adjust the Operational Design*, Berlin: Center for International Peace Operations, Policy Briefing, May.
- Lundestad, Geir* 1998: *Empire by Integration. The United States and European Integration, 1945–1997*, Oxford: Oxford University Press.
- Manners, Ian* 2002: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 235–258.

- May, Roy/Massey, Simon 1998: The OAU Interventions in Chad: Mission Impossible or Mission Evaded, in: *International Peacekeeping*, 5: 1, 46–65.
- Mays, Terry 2002: *Africa's First Peacekeeping Operation: The OAU in Chad, 1981–1982*, Westport: Praeger.
- Mazrui, Ali A. 1967: *Towards a Pax Africana. A Study of Ideology and Ambition*, Chicago: University of Chicago Press.
- Merkel, Angela 2012: Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel am 22. Oktober in Strausberg, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 95-2 vom 23. Oktober.
- Moravcsik, Andrew 2000: The Origins of the Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe, in: *International Organization*, 54: 2, 217–252.
- Murithi, Tim/Mwaura, Charles 2010: The Panel of the Wise, in: Engel, Ulf/Porto, João Gomes (Hrsg.), *Africa's New Peace and Security Architecture*, University of Bradford, U.K.: Ashgate, 77–90.
- Murumgu, Chacha Bhoke 2011: Towards a Criminal Chamber in the African Court of Justice and Human Rights, in: *Journal of International Criminal Justice*, 9: 1067–1088.
- Murrey, Philomena/Moxon-Browne, Edward 2013: The European Union As a Template for Regional Integration? The Case of ASEAN and Its Committee of Permanent Representatives, in: *Journal of Common Market Studies*, 51: 3, 522–537.
- Mützenich, Rolf 2009: Regionale Sicherheitsgemeinschaften als Bausteine für den weltweiten Frieden, in: *ZFAS* 2, S. 475–493.
- Muthiah, Alagappa 1993: Regionalism and the Quest for Security: ASEAN and the Cambodian Conflict, in: *Journal of International Affairs*, 46: 2, 189–209.
- Nikitin, Alexander/Kazantsev, Andrey (Hrsg.) 2009: *International Security Organizations in Eurasia: Rivalry and Co-Operation*, Moskau: MGIMO-University.
- Nolte, Detlef/Wehner, Leslie 2014: UNASUR and Regional Security in South America, in: Stephen Aris/Andreas Wenger (Hrsg.), *Regional Organizations and Security. Conceptions and Practices*, London: Routledge, 183–202.
- Nye, Joseph S. 1971: *Peace in Parts: The Role of the United Nations and Regional Organizations in Preventing Conflict*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Obi, Cyril 2009: Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Cote D'Ivoire, in: *African Security*, 2, 119–135.
- Oelsner, Andrea 2014: Articulating Mercosur's Security Conceptions and Practices, in: Stephen Aris/Andreas Wenger (Hrsg.), *Regional Organizations and Security. Conceptions and Practices*, London: Routledge, 203–221.
- Pape, Robert A. 2005: Soft Balancing Against the United States, in: *International Security*, 30: 1, 7–45.
- Paul, T.V. 2005: Soft Balancing in the Age of US Primacy, in: *International Security*, 30: 1, 46–71.
- Pedersen, Thomas 2002: Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration, in: *Review of International Studies*, 28: 4, 677–696.
- Pirozzi, Nicola 2009: *EU Support to African Security Architecture: Funding and Training Components*, Occasional Paper, Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Ploch, Lauren 2011: *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Washington: Congressional Research Service, July.
- Pogany, Istvan S. 1987: *The Arab League and Peacekeeping in Lebanon*, Avebury: Gower.
- Press-Barnathan, Galia 2003: *Organizing the World. The United States and Regional Cooperation in Asia and Europe*, New York, London: Routledge.
- Prys, Miriam 2010: Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood, in: *International Studies Review*, 12, 479–504.
- Puglierin, Jana/Feyrock, Sebastian/van Diepen, Yvonne 2014: Ertüchtigen statt Wegsehen. Eine deutsche Initiative soll das Krisenmanagement der GSVP verbessern, in: *Internationale Politik*, Februar/März, 14, 60–65.
- Raine, Sarah/Le Mière, Christian 2013: *Regional Disorder. The South China Sea Dispute*, London: IISS.

- Rüland, Jürgen 2002: Dichte oder schlanke Institutionalisierung? Der Neue Regionalismus im Zeichen von Globalisierung und Asienkrise, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 9: 2, 175–208.
- Schmolinsky, Cornelia 2000: Friedenssicherung durch regionale Systeme kollektiver Sicherheit. Voraussetzungen und Hindernisse am Beispiel der Liga der Arabischen Staaten, Berlin: Berlin Verlag A. Spitz.
- Sothirak, Pou 2013: Cambodia's Border Conflict with Thailand, in: Southeast Asian Affairs, 87–100.
- Solingen, Ethel 2008: The Genesis, Design and Effects of Regional Institutions: Lessons from East Asia and the Middle East, International Studies Quarterly 52: 2, 261–94.
- Stein, Arthur A./Lobell, Steven E. 1997: Geostructuralism and International Politics: The End of the Cold War and the Regionalization of International Security, in: David A. Lake/Patrick M. Morgan (Hrsg.), Regional Orders. Building Security in a New World, University Park: Pennsylvania State University Press, 101–123.
- Tavares, Rodrigo 2010: Regional Security. The Capacity of International Organizations, Milton Park/New York: Routledge.
- Thayer, Carlyse A. 2013: ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea, in: SAIS Review of International Affairs, 33: 2, 75–84.
- Tieku, Thomas 2004: Explaining the Clash and Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union, in: African Affairs, 103, 249–267.
- Tussie, Diana 2009: Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects, in: Review of International Studies, 35, 169–188.
- van Langehove, Luk 2012: Why We Need to 'Unpack' Regions to Compare Them More Effectively, in: International Spectator, 47: 1, 16–29.
- van Nieuwkerk, Anthoni 2011: The Regional Roots of the African Peace and Security Architecture: Exploring Centre-Periphery Relations, in: South African Journal of International Affairs, 18: 2, 169–189.
- Vines, Alex 2010: Rhetoric from Brussels and Reality on the Ground: The EU and Security in Africa, in: International Affairs, 86: 5, 1091–1108.
- von Billerbeck, Sarah B.K. 2015: Local Ownership and UN Peacebuilding: Discourse versus Operationalization, in: Global Governance, 21: 2, 299–316.
- Wallensteen, Peter/Anders Bjurner (Hrsg.) 2015: Regional Organizations and Peacekeeping. Challengers to the UN?, London: Routledge.
- Weiffen, Brigitte 2012: Persistence and Change in Regional Security Institutions: Does the OAS Still Have a Role?, in: Contemporary Security Policy, 33: 2, 360–383.
- Welz, Martin/Meyer Angela 2014: Empty Acronyms: Why the Central African Republic Has Many Peacekeepers, But No Peace, in: Foreign Affairs, July 24.
- Williams, Paul D. 2011: War and Conflict in Africa, Cambridge: Polity Press.
- Williams, Paul D./Haacke, Jürgen 2011: Regional Approaches to Conflict Management, in: Chester A. Crocker/Fen Osler Hampton/Pamela Aall (Hrsg.), Rewiring Regional Security in a Fragmented World, United States Institute of Peace, Washington, DC, 49–74.
- Wilcox, Francis O. 1965: Regionalism in the United Nations, in: International Organization, 19:3, 789–811.
- Zouave, Erik T. 2015: Regional Organizations for Peace and Security – An Overview, in: Wallensteen, Peter/Bjurner, Anders (Hrsg.) 2015, Regional Organizations and Peacekeeping. Challengers to the UN?, London: Routledge, 248–254.

## Glossar

ACIRC	African Capacity for Immediate Response to Crisis
APSA	African Peace and Security Architecture
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASF	African Standby Force
AMISOM	AU Mission in Somalia
AU	African Union
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
CARICOM	Caribbean Community
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten)
CIS	Commonwealth of Independent States
CSTO	Collective Security Treaty Organization
ECCAS	Economic Community of Central African States
ECOWAS	Economic Community of West African States
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
GCC	Gulf Cooperation Council
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IADC	Inter-American Democracy Charter
ICC	International Criminal Court
ICGLR	International Conference on the Great Lakes Region
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
LAS	League of Arab States
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt Südamerikas)
MICOPAX	Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (Friedensschaffende Mission in Zentralafrika)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NYT	New York Times
OAS	Organization of American States
OAU	Organization of African Unity
OIC	Organization of Islamic Cooperation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RECs	Regional Economic Communities
RSOs	Regional Security Organisations
R2P	Responsibility to Protect
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SADC	Southern African Development Community
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana (Zentralamerikanisches Integrationssystem)
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas (Union der Südamerikanischen Nationen)
VN	Vereinte Nationen
ZOPFAN	Zone of Peace, Freedom and Neutralit