2. Institutionenbildung, Regimedruck, Globalisierung – Eine Annäherung an Rolle und Funktion der VN

2.1 Zur Theorie internationaler Organisationen

Die Einhegung und Überwindung der Konkurrenzordnung der Staatenwelt, deren Hauptakteure keine höhere Gewalt über sich anerkennen, hat die Geschichte der internationalen Beziehungen sowohl in praktischer als auch in wissenschaftlicher Hinsicht seit Jahrhunderten geprägt. Die Grundfrage, wie und womit Staaten dazu gebracht werden können, ihre Konflikte mit friedlichen Mitteln zu lösen, ist so alt wie die Entstehung des neuzeitlichen Staatensystems und hat zahlreiche Philosophen von Niccolo Machiavelli (1469-1527) über Immanuel Kant (1724-1804) bis Jürgen Habermas (geb. 1929) beschäftigt und zu ganz unterschiedlichen Antworten geführt.

Frieden oder Sicherheit?

Hinsichtlich der angemessenen Wege zur Kriegsverhinderung und Friedenssicherung sind seit jeher zwei Herangehensweisen feststellbar, die sich als Dissens zwischen den *children of light* und den *children of darkness* umschreiben lassen. Aus der europäischen Aufklärung stammt eine Vorstellung, die auf das Gute, die Vernunft und die Lernfähigkeit des Menschen setzt. Demokratisierung sei aufgrund des nachweisbaren Zusammenhangs zwischen der inneren Verfassung eines Staates und seinem Außenverhalten zudem der beste Weg zur Konfliktvermeidung. Der Gegenentwurf sieht die Welt hingegen durch das Schlechte beherrscht und anarchisch strukturiert. Nur eigene Stärke und das Prinzip der Selbsthilfe könnten Konflikte verhindern; nicht das erhabene Ziel „Frieden", sondern das bescheidenere Ziel „Sicherheit" sollte angestrebt werden. Einer multilateralen Welt, in der Verhandlungen, Überzeugung, Konsenssuche und diplomatische Lösungen dominieren, steht eine unilaterale Welt gegenüber, in der auf internationale Regelungen letztendlich kein Verlass ist und in der im Extremfall Zwang vor Überzeugung geht. Drastischer formuliert: „Wer den Frieden will, der bereite den Frieden vor" steht konzeptionell gegen „Wer den Frieden will, der rüste für den Krieg".

„perils of anarchy"

Mit den Vereinten Nationen wurde nach dem Scheitern des Völkerbundes zum zweiten Mal auf politikpraktischer Ebene versucht, die internationale Unordnung zu ordnen, die viel beschriebenen *perils of anarchy* zu minimieren und eine globale Organisation mit der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu betrauen. Die Organisation der Vereinten Nationen hat sechzig Jahre nach ihrer Gründung ihre Zusammensetzung und Tätigkeitsfelder erheblich ausgeweitet, ohne dass es bisher zu grundlegenden Änderungen in ihrem Gründungsdokument, der Charta, gekommen wäre. Von damals 51 Gründungsstaaten ist die UNO auf nunmehr 191 Staaten angewachsen, wobei zum Zeitpunkt der Gründung zwei Drittel der heutigen Mitglieder noch gar keine souveränen Staaten waren. Von einer Organisation, die in erster Linie den zwischen-

staatlichen Krieg als Mittel der Politik ächten sollte, ist sie zu einem multifunktionalen globalen Forum geworden, in dem alle grundlegenden Weltprobleme diskutiert und zum Teil auch einer Lösung näher gebracht werden.

Lücke zwischen Möglichkeiten und Erwartungen

Unabhängig vom Urteil über die bisherige Arbeit der VN und jenseits von tagesaktuellen Auseinandersetzungen wie Kosovo- (1999) oder Irak-Krieg (2003) besteht bei Beobachtern, Analytikern und Praktikern der internationalen Politik Konsens darüber, dass die Organisation reformiert werden muss, weil Strukturen und Verfahren nicht mehr den weltpolitischen Realitäten des 21. Jahrhunderts entsprechen. Dabei ist die Frage zu beantworten, „welche Rolle die Mitgliedstaaten einer globalen internationalen Organisation bei der Gestaltung der internationalen Politik einzuräumen gewillt sind und bis zu welchem Maße sie bereit sind, das Instrumentarium und die Möglichkeiten einer solchen Organisation zur Durchführung einer kompromissbereiten, multilateralen Politik zu nutzen“ (Knapp 1997: 426). Erst wenn diese grundsätzliche Frage beantwortet ist, kann über die geeigneten Mittel zur Erreichung der Ziele debattiert werden. Gleichzeitig wird von den VN zunehmend das Füllen einer ordnungspolitischen Lücke in der globalisierten Welt verlangt. Dieser Widerspruch zwischen den realen Möglichkeiten und den oft sehr hochgesteckten Erwartungen erzeugt ein Klima der Überforderung und bewirkt eine oftmals ungerechte Bewertung der Arbeit der Vereinten Nationen.

Unterschiedliche Selektions-, Ordnungs- und Erklärungsansätze

Die Beurteilung der praktischen Erfolgschancen der Vereinten Nationen hängt auch von grundsätzlichen Einschätzungen über Funktionsweise und Struktur des internationalen Systems ab. Dabei kommen unterschiedliche Selektions-, Ordnungs- und Erklärungsschemata (also Theorien) zum Tragen, von denen hier nur vier knapp und in ihren Grundzügen angesprochen werden sollen: die realistische, die idealistische, die institutionalistische und die konstruktivistische Schule. Theorien der internationalen Beziehungen versuchen, allgemeine Aussagen über das Beziehungsgeflecht grenzüberschreitender Interaktionen zu treffen, wobei verschiedene Dimensionen zu unterscheiden sind (Spindler/Schieder 2003: 18f). Während die ontologische Dimension Aussagen über die Sichtweise des Betrachters auf den Untersuchungsgegenstand im Sinne eines wissenschaftlichen Weltbildes macht, bezieht sich die epistemologische Dimension auf die Art und Weise der Erkenntnisgewinnung und das dahinter stehende Wissenschaftsverständnis. Schließlich zielt die normative Dimension auf die politische Praxis und versucht im Sinne einer politischen Handlungsanleitung zu begründen, was und warum sein soll.

Klärung zentraler Begriffe

Unerlässlich für das Verständnis der theoretischen Ansätze ist vorab die Klärung zentraler Begriffe:

- Unter dem Begriff Akteur ist die an den politischen Entscheidungen beteiligte Einheit zu verstehen.
- Der Begriff Macht wird im Kontext internationaler Politik in zweierlei Hinsicht verwendet und bezieht sich einerseits auf die Verfügung bzw. Kontrolle über verschiedene Ressourcen (ökonomische, politische, kulturelle etc.) und andererseits auf die Fähigkeit, in konkreten Situationen intendierte Ergebnisse zu erzielen bzw. den eigenen Willen auch gegen Widerstand anderer durchzusetzen.
- Unter Anarchie wird in diesem Zusammenhang die für Kooperationschancen folgenreiche Struktur der Herrschaftslosigkeit bzw. der Nichtexistenz

einer den Staaten übergeordneten, zentralen Autorität mit Handlungskompetenz verstanden.

- Schließlich bezeichnet der Begriff Interdependenz ein nicht minder folgenreiches Verhältnis bzw. Milieu zwischen den Akteuren, bei dem die Handlungen eines beliebigen Akteurs im Sinne einer wechselseitigen Abhängigkeit Auswirkungen auf die anderen Akteure implizieren.

Bei der Darstellung der Theorien geht es an dieser Stelle um die Einschätzung der jeweils unterschiedlichen Voraussetzungen, Verlaufsformen und erwarteten Wirkungen internationaler Zusammenarbeit im Hinblick auf die Vereinten Nationen und nicht etwa um eine detaillierte Darstellung der theoretischen Ansätze (dazu ausführlich: Claude 1970, Czempiel 1998, Griffiths 1999, Menzel 2001, Zangl/Zürn 2003, Schieder/Spindler 2003, Ulbert/Weller 2005).

realistische Schule

Die Anhänger der so genannten realistischen Schule sind der Auffassung, dass das Streben nach Macht sowie das Eigeninteresse der Staaten die wichtigsten Kategorien zum Verständnis internationaler Politik darstellen, weil die souveränen Nationalstaaten keiner übergeordneten Instanz mit Sanktionskompetenz unterworfen sind und auch nicht sein können. Das Fehlen einer übergeordneten Instanz im internationalen System, die eine verbindliche Einhaltung gemeinsamer Entscheidungen und Grundprinzipien gewährleisten würde, führt dazu, dass Staaten durch die Akkumulation von Macht ihre Existenz als souveräne Handlungseinheit zu sichern versuchen. In einem derartigen Zustand treibt ein „aus gegenseitiger Furcht und gegenseitigem Misstrauen geborenes Unsicherheitsgefühl die Einheiten in einen Wettstreit um Macht dazu, ihrer Sicherheit halber immer mehr Macht anzuhäufen, ein Streben, das unerfüllbar bleibt, weil sich vollkommene Sicherheit nie erreichen lässt“ (Herz 1961: 130). Die Nationalstaaten müssten ihren machtpolitischen Souveränitätsanspruch aufgeben und sich einer gemeinsamen Willensbildung unterwerfen, um sich den historischen Erfordernissen zu stellen, was für sie aber keine akzeptable Option ist. Der Nationalstaat alter Prägung kann den an ihn gestellten Forderungen – nicht zuletzt im Bereich der Friedenssicherung – nicht mehr gerecht werden. Er ist im Gegenteil das zentrale Problem, denn der anarchische Zustand der Staatenwelt impliziert, dass Krieg ein „notwendiges, natürliches und unausweichliches Produkt dieser Ordnung“ (Claude 1970: 372) ist. Durch dieses Sicherheitsdilemma in einem anarchischen internationalen Selbsthilfesystem kommt es fast zwangsläufig zu Kriegen und nullsummenspielartigen Auseinandersetzungen oder aber zu einem permanent bedrohten Gleichgewicht der Kräfte. Die Realisten sehen deshalb in der rein intergouvernementalen Zusammenarbeit der Nationalstaaten die einzige Möglichkeit, das Gleichgewicht der Kräfte zu erhalten und damit Kriege zu verhindern und Zusammenarbeit zu fördern. In dieser Sichtweise erfüllen internationale Organisationen „lediglich derivative, aus der Souveränität und den Interessen ihrer Mitglieder abgeleitete Funktionen, sind also durch die Handlungsbereitschaft der Mitglieder in ihrer Zielsetzung und Aktionsfähigkeit klar determiniert“ (Siedschlag 1997: 227). Realisten empfehlen die traditionellen Mittel zur Gewährleistung von Sicherheit wie nationale Streitkräfte, Bündnisse und das gemeinsame Vorgehen der mächtigen und reichen Staaten gegen potentielle Unruhestifter auf Ad-hoc-Basis.

Für Wissenschaftler in der Tradition der idealistischen Schule stellen internationale Organisationen hingegen ein analytisches Konstrukt dar, das weniger

eine Bezeichnung für eine bestimmte institutionelle Gattung, sondern „eine normativ-finale Vorstellung von der Entwicklung der internationalen Beziehungen" (Rittberger 1991: 363) umfasst. Sie heben nicht so sehr auf den vermeintlich anarchischen Grundzustand des internationalen Systems ab, bei dem keine über dem Staat stehende Autorität existiert, sondern fokussieren Kooperationsformen, die die internationale Anarchie regulieren sollen. Sie sind zudem der Auffassung, dass internationale Kooperation für alle Beteiligten Vorteile bringt und die Beziehungen zwischen Individuen, verschiedenartigen Organisationen und Staaten allmählich zu einer Art universeller Gemeinschaft führen, die aus sich heraus friedensstiftend wirkt. Charakteristisch für viele Situationen der internationalen Politik sind demnach nicht Nullsummen-Spiele, sondern Variable-Summenspiele. Dabei fallen den Akteuren Gewinne zu, die durch unilaterales Handeln nicht erzielt werden können. Durch die Herausbildung verbindlicher Regelwerke könnte demnach eine zivilisierte Weltgemeinschaft hervorgebracht werden, die aufgrund eines gemeinsamen Lernprozesses ihre Konflikte nicht mehr mit Gewalt löst. So begreift etwa Klaus Dicke (1994: 317-333) internationale Organisationen als „Katalysator, Forum und Form" zwischenstaatlicher Kooperation, die den Staaten einerseits als Instrument der Zusammenarbeit dienen und gleichzeitig einen Ordnungsrahmen darstellen, der Ansätze zu Kooperationspflichten enthält und Kooperation auch normativ determiniert. Dicke weist damit gleichzeitig auf den normativen Aspekt des Konzepts internationaler Organisationen hin, dem die Idee des Rechts und des Friedens zugrunde liegt. „In dieser Hinsicht besagt der normative Gehalt des Konzepts internationaler Organisationen, dass sie die Imperative des Friedens und der Völkerrechtsordnung darstellen und zugleich Realisierungsmöglichkeiten anbieten. Diese Realisierungsmöglichkeiten indessen werden durch vielfältige Interessen und politische Erfahrungen bedingt" (Dicke 1994: 332).

idealistische Schule

In den vergangenen Jahren hat zudem die in idealistischer Tradition stehende, aber realistische Elemente aufgreifende so genannte institutionalistische Schule an Einfluss gewonnen. Institutionalisten halten im Unterschied zu Realisten stabile internationale Kooperation eher für möglich und schreiben darüber hinaus internationalen Institutionen, die einen bestimmten Politikbereich normativ verregeln, einen größeren Einfluss auf die Interessen und das Verhalten der Staaten zu. Für die Relevanz des Institutionalismus sind jedoch zwei Grundvoraussetzungen notwendig: Die Akteure müssen erstens gemeinsame Interessen besitzen, d.h. dass sie einen erfahrbaren Vorteil durch Kooperation haben oder erwarten dürfen. Zweitens müssen Variationen im Institutionalisierungsgrad substantielle Effekte auf das Verhalten der Staaten ausüben, denn wenn der Grad der Institutionalisierung beschränkt oder konstant wäre, würde es keinen Sinn machen, institutionelle Veränderungen hervorzuheben, um das Verhalten von Staaten zu analysieren. Die Grundthese des Institutionalismus lautet demnach, dass Variationen in dem Grad der Institutionalisierung internationaler Politik signifikante Auswirkungen auf das Verhalten der Regierungen haben. Dies bedeutet nicht, dass Staaten bei ihren Aktionen die realistischen Machtprämissen außer Acht lassen würden. Kooperation und Integration werden nicht im idealistischen Sinne als ‚vernünftiger' und damit relativ einfach zu erreichender Prozess verstanden, sondern sind sowohl schwierig zu initiieren als auch zu erhalten. Aber staatliche Aktionen hängen zu einem beträchtlichen Grad von der bestehenden institutionellen Ordnung ab. Diese durch Institutionen geprägte Ordnung beeinflusst:

institutionalistische Schule

- den Informationsfluss sowie die Gelegenheit zu verhandeln,
- die Möglichkeit der Regierungen zu beobachten, ob sich andere Staaten an Abmachungen halten bzw. ihre Verpflichtungen umsetzen und einhalten, was wiederum eine Grundvoraussetzung für die Übernahme eigener Verpflichtungen darstellt und
- die herrschenden Erwartungen über die Stabilität von internationalen Vereinbarungen.

Nach Robert Keohane (1989: 150f) haben solche Institutionen regulative und konstitutive Aspekte: sie ermöglichen Staaten Aktionen, die sonst nicht vorstellbar wären, reduzieren die Transaktionskosten und beeinflussen das Rollenverhalten von Staaten in Bezug auf ihre Interessenvorstellungen. Zudem erhalten Staaten durch internationale Organisationen verlässliche Informationen über das Verhalten anderer Staaten, wodurch wiederum Vertrauen geschaffen und Angst abgebaut wird. Es wird angenommen, dass zwischen der Form einer Institution – also der Mitgliederstruktur und den Regelsystemen – und ihrer Funktion – also der ausgeübten Aktivität – ein enger Zusammenhang besteht. Veränderungen in der Form führen zu geänderten Funktionen und umgekehrt.

konstruktivistische Schule

In jüngster Zeit hat zudem eine wissenschaftliche Strömung die Debatte über das Verhalten von Staaten und die Rolle von internationalen Organisationen um eine Reihe von Annahmen und Sichtweisen bereichert, die als Konstruktivismus bezeichnet wird. Der Konstruktivismus (Wendt 1999, Ulbert 2005) beruht im Kern auf der Erkenntnis, dass Wirklichkeit immer Erfahrungswirklichkeit ist, dass die begriffliche Wahrnehmung keineswegs nur abbildet, sondern gestaltet, die Wirklichkeit konstruiert. Folglich schaut diese Richtung vornehmlich auf die Ideen, die normativen Grundlagen und kulturellen Hintergründe politischen Handelns. Realität wird nicht als objektive Realität aufgefasst, sondern überwiegend als das Ergebnis von sozialen Konstruktionsprozessen. Damit werden Strukturmerkmale wie die im Realismus unterstellte Anarchie des internationalen Systems oder die Interessen von Staaten nicht als objektive Gegebenheiten gesehen, sondern vielmehr darauf hingewiesen, dass diese von den Akteuren selbst hervorgebracht werden und damit veränderbar sind. Mit neuen Ideen, Werten, Regeln und Normen können nachhaltige politische Veränderungen erreicht werden (siehe auch weiter unten Übersicht 9). Mit Übersicht 7 werden wesentliche Annahmen der vier Ansätze noch einmal schematisch dargestellt.

IGOs und INGOs

Vor diesem Hintergrund gibt die moderne Politikwissenschaft ganz unterschiedliche Antworten auf die Frage nach Entstehung und Funktion von internationalen Organisationen. Analytisch ist zunächst grundsätzlich zwischen IGOs (*International Governmental Organizations*, d.h. Regierungsorganisationen, in denen die Mitglieder Staaten sind) und INGOs (*International Nongovernmental Organizations*, d.h. Nichtregierungsorganisationen, in denen die Mitglieder nichtstaatliche Akteure sind) zu unterscheiden. Hinzu kommen zur präziseren Erfassung Kriterienbündel wie geografische, sektorale und funktionale Reichweite bzw. Organisationsgrad sowie mannigfache andere – aus unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen (Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Soziologie, Sozialpsychologie) abzuleitende – Typisierungs- und Abgrenzungsmerkmale.

Übersicht 7: Realismus, Idealismus, Institutionalismus und Konstruktivismus

	Realismus	Idealismus	Institutionalismus	Konstruktivismus
Das internationale System ist in erster Linie geprägt …	durch das Strukturmerkmal der internationalen Anarchie	auch durch das Strukturmerkmal der Interdependenz	auch durch institutionelle Arrangements	soziale Konstruktion von Interaktionsprozessen
Die Akteure der internationalen Politik sind …	in erster Linie Staaten, die sich an ihren eigenen Interessen orientieren	auch verschiedene internationale Organisationen, die unterschiedliche Interessen ausgleichen	auch verschiedene internationale Organisationen, die unterschiedliche Interessen ausgleichen	Kollektive (Staaten, gesellschaftliche Großgruppen, internationale Organisationen
Das Handeln der Akteure wird betrachtet als …	rationales Handeln gemäß Machterhaltungsinteressen	rationales Handeln gemäß Wohlfahrtsinteressen	rationales Handeln gemäß problemfeldspezifischer Interessen	sozial konstruierte Beziehungs- und Deutungsmuster
Der Frieden auf internationaler Ebene kann gesichert werden …	durch Machtgleichgewicht und nationale Stärke	durch Demokratieförderung und Einsicht in Interdependenz	durch internationale Institutionen und Interessensausgleich	Neuinterpretation bestehender Interessen und Machtmuster

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Zangl/Zürn 2003: 140f

Definition IGO

Gemäß einer konsensfähigen Minimaldefinition kann unter einer IGO zunächst eine durch multilateralen völkerrechtlichen Vertrag geschaffene Staatenverbindung mit eigenen Organen und Kompetenzen verstanden werden, die sich als Ziel die Zusammenarbeit von mindestens drei Staaten (bei zwei Staaten würde es sich um Bilateralismus handeln) auf politischem und/oder ökonomischem, militärischem, kulturellem, sozialem o.a. Gebiet gesetzt hat. Durch einen Gründungsvertrag bzw. ein Gründungsabkommen wird neben den Zielen und Methoden der Zusammenarbeit charakteristischerweise auch die – wie auch immer geartete – ständige Organisationsstruktur zur Bewältigung der Aufgaben festgelegt. Die genannten Kriterien unterscheiden internationale Organisationen von so genannten internationalen Regimen, die eine vergleichsweise lockere Form der internationalen Zusammenarbeit in bestimmten Politikfeldern unterhalb der formalen Organisationsschwelle darstellen (Hasenclever/Mayer/Rittberger 1997). Das innovative Element der Regimeforschung ist dabei insbesondere darin zu sehen, dass auch nicht formal institutionalisierte Kooperationsformen analytisch einbezogen werden, sofern sie durch einen bestimmten Satz an Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsregeln gekennzeichnet sind. Damit lassen sich Prozesse des internationalen Regierens jenseits des Nationalstaates (*international governance*) besser erfassen als mit einer rein organisationszentrierten Analyse. Zu diesen Regimen gehören unter anderem die zahlreichen Weltkonferenzen der VN in den 1990er Jahren etwa auf den Gebieten Umwelt und Entwicklung, Menschenrechte, Rechte von Frauen und Kindern, soziale Entwicklung, Bevölkerungsfragen, menschliche Siedlungen und Ernährungssicherheit, aus denen zum Teil institutionalisierte Kooperationsformen erwuchsen.

internationale Regime

Der Grad des staatlichen Souveränitätstransfers schwankt zwischen unterschiedlichen IGOs erheblich. Als Unterscheidungsmerkmal ist das idealtypische Begriffspaar ‚intergouvernemental' und ‚supranational' hilfreich. Während im ersten Fall keine direkten staatlichen Souveränitätsrechte abgegeben werden und die alleinige Entscheidungsbefugnis bei den Mitgliedstaaten verbleibt, treten im

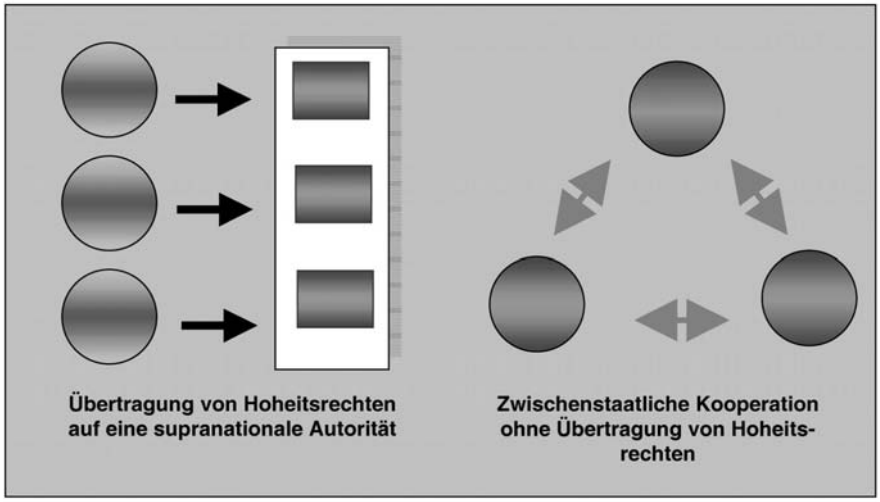
intergouvernemental oder supranational

zweiten Fall Staaten Teile ihrer Souveränität an ein supranationales Gremium ab und müssen dann auch damit rechnen, in Einzelfällen überstimmt zu werden. Supranationalität äußert sich also darin, dass von einer internationalen Organisation für die Mitgliedstaaten unmittelbar bindende Beschlüsse erlassen werden können.

Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit

Die Organisation der Vereinten Nationen ist eine internationale Organisation, die auf dem Prinzip der multilateralen intergouvernementalen Zusammenarbeit beruht. Dies bedeutet, dass die der Organisation angehörenden Staaten zwar eng zusammenarbeiten, aber keine direkten Souveränitätsrechte an die Organisation abgegeben haben. Eine Ausnahme stellt der Bereich der Friedenssicherung dar, in dem es formal alle Mitgliedstaaten bindende Entscheidungen des Sicherheitsrats geben kann, die sogar durch den Einsatz militärischer Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden können. Grundsätzlich ist die UN jedoch keine supranationale Organisation wie etwa in manchen Politikfeldern die Europäische Union, sondern muss sich in allen Fragen um einvernehmliche Lösungen bemühen: Ihr Medium ist das der freiwilligen Kooperation zwischen souveränen Staaten. Das Prinzip des Multilateralismus bedeutet aber im Gegensatz zur rein bilateralen (zweiseitigen, zwischenstaatlichen) Form der Zusammenarbeit, dass mehrere Staaten mit- und untereinander zusammenarbeiten und diese Zusammenarbeit nach festgelegten Prinzipien erfolgt, die das Verhalten der beteiligten Staaten mitbestimmen.

Übersicht 8: Supranationale Integration und intergouvernementale Kooperation



Quelle: Varwick/Woyke 2000: 65

Entscheidungsträger in internationalen Organisationen

Wer aber sind die Entscheidungsträger in internationalen (intergouvernementalen) Organisationen? Wenn zu Recht betont wird, dass in den Vereinten Nationen die Mitgliedstaaten das letzte Wort haben, diese also nach ihren jeweiligen nationalen Interessen entscheiden, dann bedarf dies der präziseren Antwort auf eine Frage: Was ist ‚der Staat'? Zunächst gilt festzuhalten, dass sich die Akteure in internationalen Organisationen bei näherer Betrachtung in ganz unterschiedliche Kategorien unterteilen lassen. Zwar sind Regierungen die Hauptakteure in

der internationalen Politik und die Regierungsvertreter haben das letzte Wort, ihr Handeln wird aber von zahlreichen anderen Akteuren (Parlamenten, Interessengruppenvertretern, NGOs, Beratern, Massenmedien etc.) beeinflusst. Die Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse (Haftendorn 1990, Hill 2003) unterscheidet drei Konzepte zur Analyse dieser komplexen Prozesse, die diesen Einfluss unterschiedlich gewichten:

Theorien außenpolitischer Entscheidungsprozesse

- Erstens die Ansätze, die von einem rationalen, ziel- und zweckgerichteten Verhalten der beteiligten Akteure ausgehen (v.a. Realismus-Spielarten, *rational choice*),
- zweitens die Umfeldansätze, die das operative Milieu wie soziale und organisatorische Strukturen analytisch stärker einbeziehen (v.a. Organisationstheorie) und
- drittens die Ansätze, die Entscheidungen insbesondere mit Hilfe des psychologischen Umfeldes wie Wahrnehmungs-, Einstellungs- und Verhaltensvariablen (v.a. Politische Psychologie) zu erklären versuchen.

drei Erklärungsmodelle

Nach dem realistischen Modell der rationalen Politik sind außenpolitische Ereignisse bewusste Entscheidungen von Regierungen souveräner Nationalstaaten mit dem Ziel der nationalen Interessendurchsetzung. Nach dem Modell des organisatorischen Prozesses der Umfeldansätze sind sie das Ergebnis eines organisatorischen Prozesses, der nicht unbedingt aus klar definierten Zielvorstellungen hervorgeht. Sie ergeben sich „vielmehr zum einen aus dem Zwang einer jeden Organisation, zur Selbstlegitimation akzeptable Leistungen abzugeben, und zum zweiten aus einer Mischung von Erwartungen und Forderungen anderer Organisationen innerhalb der Regierung, gesetzlicher Vollmacht, Forderungen von Bürgern und Interessengruppen und nicht zuletzt auch einem Verhandlungsprozess innerhalb der Organisation“ (Lehmkuhl 1996: 136). Die Parameter dieser organisatorischen Prozesse bleiben aber weitgehend konstant und sind national definierbar. In dem Modell der bürokratischen Politik wird stärker darauf abgestellt, dass Regierungsentscheidungen in zunehmendem Maße Resultate von transgouvernementalen Verhandlungsprozessen sind. In diesem Modell sind weder der Nationalstaat noch verschiedene organisatorische Einheiten die alleine zu analysierenden Akteure, sondern die Akteure setzen sich zusammen aus einer Anzahl verschiedener Ebenen und Personen, die bestimmte Ämter vertreten. Ergebnis des Verhandlungsprozesses ist nicht zwangsläufig das, was als Optimallösung für ein Problem angestrebt wurde, sondern resultiert aus Kompromiss, Koalition und Wettbewerb.

neuere Ansätze

Neuere entscheidungstheoretische Ansätze (etwa Neack/Hey/Haney 1995) gehen im Gegensatz zu den klassischen Ansätzen – die den Staat als einen rationalen, einheitlichen und zu autonomem Handeln fähigen Akteur betrachten – zunehmend davon aus, dass eine außenpolitische Entscheidung definiert werden kann als „das Ergebnis eines sich innerhalb eines Organisationskomplexes vollziehenden psychologischen Auswahlprozesses, der darauf abhebt, aus einer gesellschaftlich definierten, beschränkten Anzahl problematischer Alternativen dasjenige Projekt zu ermitteln, das eine je bestimmte, von den Entscheidenden in Aussicht genommene zukünftige Lage der Dinge herbeiführen soll“ (Meyers 1981: 72). Von ganz ähnlichen Prämissen gehen auch konstruktivistische Studien aus, die in der Theorie der internationalen Beziehungen in den vergangenen Jahren an Einfluss gewonnen haben. Stellvertretend für viele soll an dieser Stelle

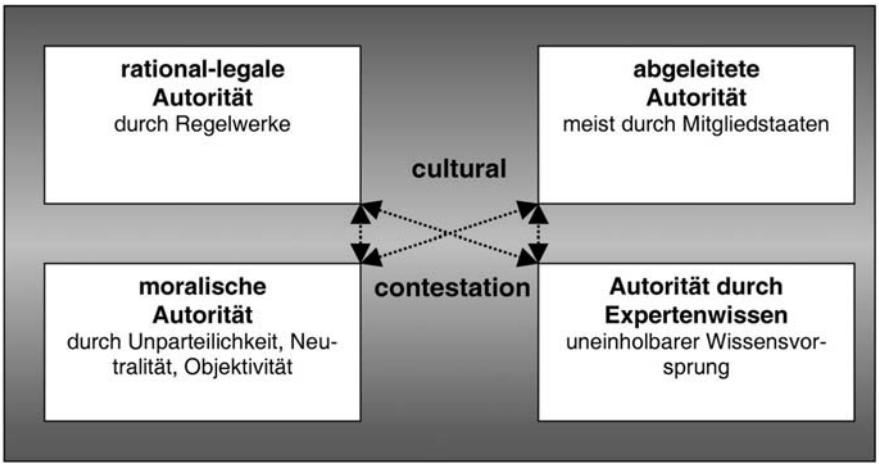
kurz der Ansatz von Michael Barnett und Martha Finnemore (2004) vorgestellt werden, der in ihrer Studie „Rules for the World“ entwickelt wird.

Ausgehend von der Behauptung, dass es sich bei den VN vornehmlich um eine internationale Bürokratie handelt, werden von ihnen die typischen Entscheidungsmuster und Wirkungsweisen internationaler Organisationen untersucht. Wie jede andere Bürokratie sind demnach auch die VN sowie ihre zahlreichen Sonderorganisationen und Spezialorgane durch ein breites Spektrum allgemeiner Regeln und Verfahren gekennzeichnet, durch welches sie sich nicht nur selbst als System etablieren, sondern gleichzeitig die soziale Welt konstruieren. Dementsprechend werden die VN in ihrer Eigenschaft als internationale Bürokratie als autonomer Akteur der Weltpolitik betrachtet, womit die Theorie sich unmissverständlich in Opposition zu den weit verbreiteten (neo-)realistischen Anschauungen begibt. Internationale Organisationen und insbesondere die VN verfügen demnach in konstruktivistischer Perspektive über eine beträchtliche Macht, soziale Realitäten und damit auch die Interessen der Staaten zu beeinflussen, ja diese zielgerichtet zu manipulieren. Diese Erkenntnis beinhaltet, dass internationale Organisationen sich eigenständig, d.h. unter Umständen auch ungeachtet der Präferenzen ihrer Mitgliedstaaten, wandeln können. Doch worin besteht die Autorität einer internationalen Bürokratie, aus der schließlich Macht erwachsen und Autonomie hervorgehen soll? Barnett und Finnemore führen vier Quellen der Autorität auf, die zunächst mit Übersicht 9 in einem Schaubild dargestellt werden sollen.

VN als internationale Bürokratie

vier Quellen der Autorität

Übersicht 9: Die Autorität einer internationalen Bürokratie



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an die Argumentation von Barnett/Finnemore 2004

An erster Stelle steht die klassische Vorstellung einer durch Delegationsprozesse abgeleiteten Autorität. Meist sind es die Mitgliedstaaten einer Organisation, die spezielle Kompetenzen auf die Gemeinschaftsorgane übertragen. Diese abgeleitete Autorität bildet somit den exogenen Anteil bürokratischer Macht. Darüber hinaus gibt es jedoch auch endogene Quellen der Autorität. Internationale Organisationen verfügen demnach über ein mehr oder weniger komplexes Regel-

werk, das den Mitgliedern in festgelegten Bereichen Verhaltensweisen verbindlich vorschreibt. Daraus erwachse der Organisation ihre rational-legale Autorität. Des Weiteren gelten internationale Organisationen im Gegensatz zu Staaten als neutrale, unparteiische Akteure der Weltpolitik. Ihre Qualität als internationale Gemeinschaft, als überstaatliches Bündnis mit liberalen Werten verleihe insbesondere den VN einen moralischen Vorsprung, der durch die eigenwilligen, den eigenen Nutzen maximierenden Staaten nicht einzuholen sei. Folglich fällt die moralische Autorität entscheidend ins Gewicht. Zudem wird eine Bürokratie als ein Hort von Spezialisten auf dem entsprechenden Fachgebiet betrachtet. In vielen Fällen verfüge keine nationale Behörde über ein vergleichbar umfangreiches Wissen wie die entsprechende internationale Organisation. Oft, wie im Falle der Flüchtlingspolitik, komme der Organisation, hier dem UNHCR, infolge eines uneinholbaren Wissensvorsprungs sowie der Möglichkeit zur Schaffung neuer Kategorien und Verfahren die Definitionshoheit und Zuständigkeitsvermutung zu (Autorität durch Expertenwissen). Diese vier unterschiedlichen Einzelautoritäten erzeugen allerdings nach Barnett/Finnemore keineswegs zwangsläufig einheitliche oder auch nur vereinbare Entscheidungen. Vielmehr komme es vor, dass beispielsweise eine Friedensmission aus moralischer Perspektive geboten erscheint, aus nationalstaatlicher Sicht aber ein untragbares Risiko darstelle; oder die Experten befürworten einen Einsatz, der durch die formalen Regeln in keiner Weise gedeckt ist. In derartigen Fällen kommt es nach Barnett und Finnemore zur so genannten *cultural contestation*. Dieses Phänomen stellt jedoch nur eine Dysfunktionalität internationaler Bürokratien dar. Die Autoren nennen darüber hinaus noch vier weitere Pathologien internationaler Bürokratien (Barnett/Finnemore 2004: 39-41):

cultural contestation

Dysfunktionalitäten internationaler Bürokraten

- Mit *irrationality of rationalization* bezeichnen sie erstens das weit verbreitete Symptom, dass die allgemeinen Regeln und Prozeduren mit der Zeit zum Selbstzweck erhoben werden, wodurch die Bürokratie zunehmend schwerfällig und inflexibel wird.
- Zweitens komme es oft zum *bureaucratic universalism*, d.h. die Regeln werden derartig verabsolutiert, dass die Dominanz des Regelwerks die Möglichkeiten der Anpassung an spezielle Situationen unterdrückt.
- Auf der anderen Seite könne es drittens zur *normalization of deviance* kommen, wodurch nun wiederum die Ausnahme zur Regel erhoben, das einheitliche Regelwerk also stellenweise ausgehöhlt wird.
- Zuletzt bestehe viertens die Gefahr einer *insulation*, womit die Tendenz einer professionellen Einrichtung gemeint ist, sich zunehmend zu isolieren und sich nicht ausreichend empfänglich für das notwendige Feedback von außen zu erhalten.

Legitimität bürokratischer Einrichtungen

Angesichts der beträchtlichen Macht, die dieser Ansatz internationalen Organisationen und insbesondere den VN zuspricht, aber auch angesichts der gravierenden Fehlfunktionen, die eine solche Bürokratie oftmals aufweist, liegt die Frage nach der Legitimität derartiger bürokratischer Einrichtungen selbstverständlich auf der Hand. Insgesamt zeichnet dieser konstruktivistische Ansatz ein differenziertes Bild internationaler Organisationen, das sich weit von den gängigen Vorstellungen insbesondere der realistischen Schule entfernt. So konstatieren die Autoren, dass die konstitutive Macht einer internationalen Organisation (*power as constitution*) zu einer beherrschenden Macht (*power as domination*)

werden kann. „The ability of international organizations to frame problems as global and to use the discourse of the international community to justify and legitimate their intervention in domestic, interstate, and transnational spaces represents not only an exercise of power as constitution but also, at times, an exercise of power as domination" (Barnett/Finnemore 2004: 165). Nach dieser Theorie wird tatsächlich zumindest in den Bereichen der moralischen Autorität sowie der Autorität durch Expertenwissen als zunehmend wichtiger Quellen der Macht die in allen Realismus-Spielarten unterstellte Anarchie im internationalen System – bei der es sich aus konstruktivistischer Perspektive ohnehin um eine konstruierte handelt – durch internationale Organisationen als themenspezifisch übergeordnete Instanzen durchbrochen, was die Kooperationschancen verbessert.

konstruierte Anarchie

Mit der kurzen Darstellung eines konstruktivistischen Fallbeispiels soll diese theoretische Auseinandersetzung enden und der Fokus nun wieder auf allgemeinere Überlegungen zur Rolle von Internationalen Organisationen wechseln. In funktionaler Hinsicht lassen sich IGOs in dreifacher Hinsicht differenzieren (Archer 2001: 65-111, Rittberger/Zangl 2003: 33-48):

- Die erste Sichtweise sieht in internationalen Organisationen vornehmlich Instrumente staatlicher Diplomatie, d.h. Staaten instrumentalisieren internationale Organisationen, um ihre eigenen Interessen mit ihrer Hilfe in einer anarchischen Umwelt durchzusetzen. Abmachungen sind wenig verlässlich, weil ein Partner sie je nach Interesse jederzeit brechen und das kooperative Verhalten der anderen Seite ausnutzen kann.
- Eine zweite Sichtweise interpretiert internationale Organisationen vornehmlich als Arenen in der internationalen Politik, die als diplomatische Dauereinrichtungen unterschiedliche Politikfelder auf unterschiedlichen Kooperationsniveaus behandeln und im Unterschied zu der instrumentellen Sichtweise eher als Rahmen denn als Mittel zum Erreichen bestimmter Ziele gesehen werden.
- Die dritte Sichtweise weist internationalen Organisationen eine eigenständige Qualität als Akteur in der internationalen Politik zu, der zudem als ursächlicher Faktor in der Lage ist, die Grundmuster internationaler Politik im Sinne einer Minderung des anarchischen Grundzustands zu verändern.

Instrumente, Arenen, Akteure: drei Sichtweisen

Wird also einerseits der analytische Schwerpunkt auf die kooperationshemmende strukturelle Anarchie des internationalen Systems gelegt, auf nationale Interessen verwiesen und werden die Kooperationschancen insgesamt eher negativ beurteilt, rücken andere Sichtweisen eher die Chancen der Kooperation mit der Hilfe von Institutionen in den Mittelpunkt und gehen von der Grundannahme ‚*organizations matter*' aus.

Thorsten Benner und Jan Martin Witte (2001) haben vorgeschlagen, ein neues Leitbild für internationale Organisationen zu entwickeln. Als themenfokussierte Schnittstellen könnten internationale Organisationen demnach drei verschiedene Rollen wahrnehmen:

- Als Verhandlungsplattform ihre Reichweite nutzen und unterschiedliche Akteure zusammen bringen,
- als Wissensmanager Wissen zusammenfügen, Lernprozesse ermöglichen und Beratungsdienste anbieten, und
- als Implementierungsagenturen Vereinbarungen umsetzen und deren Einhaltung überwachen.

Themenfokussierte Schnittstellen

Die wesentliche Funktion internationaler Organisationen bestehe zukünftig darin, „Brückenfunktionen im internationalen System“ zwischen verschiedenen Akteuren und Problembereichen zu übernehmen. Für eine Bewertung der Arbeit der Vereinten Nationen ist es zum einen unerlässlich, auf Konstruktionsprinzipien hinzuweisen, die sie als intergouvernementale Organisation ausweisen, in der die Mitgliedstaaten nicht nur „Herren der Verträge“ sind, sondern eben auch in fast allen Einzelentscheidungen das letzte Wort haben (und auch gefragt werden wollen). Wie noch zu zeigen sein wird, ist es zum zweiten unerlässlich, nach Politikfeldern zu differenzieren, da ‚die‘ Vereinten Nationen als internationale Organisation kein einheitlicher Akteur sind, sondern vielmehr ein weit verzweigtes und komplexes Netzwerk von Haupt-, Neben- und Spezialorganen darstellen, die sowohl unterschiedliche Kompetenzen und Zuständigkeitsbereiche als auch differierende organisatorische Strukturen aufweisen. Somit variieren auch die Rollen der Vereinten Nationen (oder besser gesagt, des Systems der Vereinten Nationen) in der internationalen Politik: je nach Politikfeld ist sie mal vornehmlich Instrument, mal Arena und mal eigenständiger Akteur. Das Hauptcharakteristikum der Vereinten Nationen dürfte allerdings ihre Funktion als Forum sein, in dem die „verschiedensten Interessen formuliert und diskutiert werden können, um der Entwicklung globaler Problemlösungen näher zu kommen. Diese Funktion der UN wird von allen Staaten der Welt als unverzichtbare Leistung angesehen. In einzelnen Politikfeldern wie z.B. dem Menschenrechtsbereich, können Ansätze für eine Akteursorientierung festgestellt werden. [...] Eine nennenswerte Autonomie der UN in den verschiedenen Politikfeldern ist allerdings auch heute nur in eng umgrenzten Ausnahmenfällen gegeben“ (Rittberger 1994: 581).

Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“

Forum zentrale Funktion der VN

2.2 Globalisierung als Strukturmerkmal internationaler Politik

Um dem Handlungsmilieu der Vereinten Nationen im internationalen System näher zu kommen, soll im folgenden ein wichtiges Strukturmerkmal der internationalen Politik analysiert werden, das gewissermaßen die Hintergrundfolie für eine problemangemessene Beurteilung für Rolle und Funktion der VN bildet.

Der Terminus ‚Globalisierung‘ ist zu einem Schlagwort geworden, das in politischen, publizistischen und wissenschaftlichen Debatten seit einiger Zeit inflationär gebraucht wird. Umstritten ist sowohl, was unter Globalisierung zu verstehen ist und welche Auswirkungen sie für internationale Organisationen wie die VN hat, als auch die Frage, was sie von reiner Internationalisierung und dem generellen Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Grenzen unterscheidet. In der wissenschaftlichen Debatte verläuft die Trennlinie vor allem zwischen jenen, die im Zuge der Globalisierung das Ende des Nationalstaates samt seiner etablierten Steuerungs- und Legitimationsmechanismen prognostizieren und jenen, die dem Nationalstaat weiterhin die zentrale Rolle in der internationalen Politik beimessen. Auf der anderen Seite aber ist Globalisierung ein dynamischer realhistorischer Prozess, der zwar in seinen Ausprägungen in verschiedenen Weltregionen stark asymmetrisch verläuft, gleichwohl jedoch als weltumspannender Trend verstanden werden muss. Globalisierung kann allgemein als ein Prozess zunehmender Verbindungen zwischen Gesellschaften und Problembereichen dergestalt

Rolle des Nationalstaats umstritten

definiert werden, dass Ereignisse in einem Teil der Welt in zunehmendem Maße Gesellschaften und Problembereiche in anderen Teilen der Welt berühren. Bei diesen Verbindungen ist erstens eine quantitative Zunahme, zweitens eine qualitative Intensivierung und drittens eine räumliche Ausdehnung feststellbar. Dabei erodiert zunehmend jene Kongruenz von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsmacht, von Territorialität und Souveränität, die den Nationalstaat kennzeichnet. Handlungsrelevante Räume sind somit vor allem funktional bestimmt und reichen über nationalstaatliche Grenzen hinweg (Varwick 2005b). Neben Staaten und internationale Organisationen treten mit transnationalen Konzernen und einer transnational vernetzten Zivilgesellschaft neue Akteure auf die Bühne der Weltpolitik.

Ursachen der Globalisierung

Über die Ursachen für die zunehmende Globalisierung herrschen unterschiedliche Auffassungen. Im Dickicht der vielschichtigen und multikausalen Ursachenforschung lassen sich vereinfachend zwei Extrempositionen ausmachen:

- Die eine sieht in der Globalisierung einen exogenen Prozess mit einer eigenständigen Logik. Triebfedern sind dabei vor allem der technologische Fortschritt, die Entwicklung der Produktivkräfte und die tief greifende Veränderung der Produktionsverhältnisse einschließlich der Entstehung transnationaler Konzerne, die Ausdifferenzierung der internationalen Arbeitsteilung sowie der grundlegende soziale und kulturelle Wandel. So verstanden ist Globalisierung Bestandteil eines „Modernisierungs"- bzw. „Verwestlichungsprozesses", bei dem sich ein, tendenziell globaler, Übergang von traditionalen zu ‚modernen' Gesellschaften vollzieht. Dieser Prozess ist zudem dadurch gekennzeichnet, dass er relativ unabhängig von politischen Entscheidungen verläuft.
- Eine zweite Extremposition betont, dass schließlich Staaten die Rahmenbedingungen geschaffen haben, unter denen sich Globalisierung vollzieht. Sie ist demnach kein Naturgesetz, sondern folgt einer politischen Logik in Tradition der idealistischen Theorie der Internationalen Beziehungen, die als Handlungsmilieu auf einen universalen Weltstaat mit horizontaler Schichtung zielt. Die Vernetzung der Märkte etwa wäre selbst bei den gegebenen technischen Voraussetzungen nicht ohne die politisch gewollte Deregulierung möglich gewesen.

rationaler Globalisierungsdiskurs

Wie auch immer die einzelnen Ursachen zu bewerten sind, es dürfte unumstritten sein, dass – einmal in Gang gesetzt – der Globalisierungsprozess eine Eigendynamik besitzt. Aufgabe eines rationalen Globalisierungsdiskurses ist es daher, zunächst die verschiedenen Dimensionen der Globalisierung zu dechiffrieren. Für alle Dimensionen gilt gleichwohl eine Reihe von Vorbehalten, die Generalisierungen so schwer machen. Der Globalisierungsgrad variiert je nach Region und Sachbereich:

- Erstens unterliegen nicht alle Weltregionen in gleichem Maße der Globalisierung. Die abnehmende Bedeutung von Zeit und Raum betrifft zuerst – wenn auch nicht ausschließlich – die um die asiatischen Schwellenländer erweiterte OECD-Welt. Phänomene wie transnationale Konzerne oder Nutzung des World Wide Web sind weitgehend auf diese Region beschränkt, wenngleich auch andere Regionen davon betroffen sind.

- Zweitens bedeutet Globalisierung nicht globale Vereinheitlichung. Kulturelle Diversifikation kann im Gegenteil sogar als Reaktion auf kulturelle Hegemonialbestrebungen im Zuge der Globalisierung verstanden werden.
- Drittens hat Globalisierung nicht das ‚Ende der Geographie' gebracht. Es werden vielmehr neue supraterritoriale Räume geschaffen, die bestehende Grenzen nicht bedeutungslos werden lassen, sondern allenfalls ergänzen und überlagern.
- Viertens greifen monokausale Erklärungsansätze wie technischer Fortschritt, Modernisierung, Fortschritt der Produktivkräfte oder Deregulierung als alleiniger Bezugspunkt zu kurz und schließlich ist Globalisierung
- fünftens weder ein Allheilmittel zur Erklärung internationaler Politik noch bedeutet sie den als ‚Ende der Geschichte' bezeichneten weltweiten Siegeszug liberal-demokratischer Regierungssysteme mit der Folge einer kriegsfreien und stabilen Welt.

Die zunächst offensichtlichste Dimension der Globalisierung vollzieht sich im Bereich der Wirtschaft. Zentraler Befund bei der ökonomischen Globalisierung ist die Ablösung von Staatsräumen durch Wirtschaftsräume. Um diese Dimension zu erfassen muss Globalisierung in mehrere Unterdimensionen (Handel, Investitionen, Finanzmärkte, Akteure) unterteilt werden (Daten nach UNCTAD 2004). Sie zeigt sich zunächst darin, dass sich die nationalen Volkswirtschaften immer stärker integrieren. Der Welthandel wächst seit Jahren stärker als die Weltproduktion, Investitionen werden weltweit geplant, eine zunehmende Zahl an transnationalen Konzernen, so genannten *global players*, gestalten den Wirtschaftsprozess, Produkte und Dienstleistungen werden für einen weltweiten Bedarf hergestellt, Kapital kann frei über den Globus fließen und sucht sich die günstigsten Anlagebedingungen. Zwischen 1948 und 2000 nahm der Warenhandel jährlich real im Durchschnitt um 6,1 Prozent zu, während die Produktion lediglich um 3,9 Prozent zulegte. 23 Länder wickeln rund 75 Prozent des Welthandels ab, der Anteil des Handels der Industrieländer am Welthandel untereinander ist in den vergangenen 20 Jahren weiter gestiegen (von 45 Prozent 1980 auf fast 50 Prozent 2000). Auch die internationalen Finanzströme sind in den vergangenen Jahrzehnten enorm angewachsen. So haben sich die ausländischen Direktinvestitionen in den 1990er Jahren mehr als verfünffacht, die täglichen Umsätze an den Devisenmärkten liegen bei rd. 1,2 Billionen Dollar und sind damit um ein Vielfaches höher als dies für die Abwicklung der Handelsströme erforderlich wäre. Die Finanzmärkte sind derartig verflochten, dass bei nationalen Wirtschafts- und Finanzkrisen – wie etwa in Mexiko (1994), Asien (1997/98), Brasilien (1999) oder Argentinien (2002/03) – die gesamte internationale Finanzarchitektur in Mitleidenschaft gezogen werden kann und sich die Frage nach einer Reform der internationalen Finanzarchitektur stellt.

ökonomische Globalisierung

Der steigende Verflechtungsgrad der Ökonomien und die damit einhergehende Ausweitung des Welthandels und die Internationalisierung der Produktion sowie der Bedeutungsverlust von Raum und Zeit haben auch erhebliche Folgen für Kulturen, Identitäten und Lebensstile. Den weltweiten Modernisierungsprozessen folgen zwar wachsende Gemeinsamkeiten im Sinne anerkannter, universaler Wertvorstellungen, doch lösen sie auch Prozesse der kulturellen und ideologischen Fragmentierung aus, die bis zum Zerfall von politischen Strukturen reichen. Die Bedrohung historisch gewachsener Identitäten begünstigt damit

Folgen für Kultur und Identität

zweifellos partikulare Tendenzen, die ihre extreme Ausprägung in fundamentalistischen und ethno-nationalistischen Bewegungen finden können. Besonders deutlich wird Globalisierung – verstanden als weltweite Vernetzung von Problembereichen – schließlich im Bereich der Ökologie. Nicht nur der schlichte Befund, dass Schadstoffe an staatlichen Grenzen keinen Halt machen, sondern vor allem das Wissen um die Grenzen der Belastungsfähigkeit des globalen Ökosystems kennzeichnen diese Dimension. Die Risiken industrieller Entwicklung sind zwar so alt wie diese Entwicklung selbst, im Zeitalter der Globalisierung kommt diesen Risiken aber eine neue Qualität zu. Der Ort der Entstehung ist nicht mehr identisch mit dem Ort der Betroffenheit, sie heben die traditionellen Kategorien und Grenzen staatenzentrierter Politik zunehmend auf.

Erosion nationalstaatlicher Souveränität

Die Ausprägung der hier kurz angerissenen Globalisierungsdimensionen kann internationale Politik nicht unberührt lassen. Zentraler Befund bei der Globalisierung der Politik ist die feststellbare Erosion nationalstaatlicher Souveränität. Die Einheit von Entscheidungsmacht und Entscheidungswirkung, die der umfassenden Dispositionsgewalt des Staates über gesellschaftliche Verhältnisse zugrunde lag, gehört in vielen Bereichen der Vergangenheit an. Handlungsrelevante Räume sind heute somit in erster Linie funktional und nicht mehr territorial bestimmbar. Bestandteil dieses Prozesses ist

- erstens sowohl die steigende Bedeutung internationalisierter politischer Kooperationsformen, die im Einzelfall supranationale Entscheidungsmechanismen entwickeln können, als auch
- zweitens die zunehmende Sektoralisierung der internationalen Politik in grenzüberschreitende Problemfelder mit dem Präfix ‚global' wie Sicherheitspolitik, Umweltpolitik, Finanzpolitik u.a.m., bei denen deutlich wird, dass der Nationalstaat als alleiniger Handlungsrahmen ausgedient hat.

Das internationale System besteht zu Beginn des 21. Jahrhunderts aus 192 Staaten, von denen – mit steigender Tendenz – rd. 62 Prozent (119) als Demokratien zu bezeichnen sind (Freedom House 2005). Dazu kommen nach Zählweise der *Union of International Associations* (UIA), die jährlich das *Yearbook of international Organizations* herausgibt, rund 26.000 internationale Verträge, 5.200 Regierungsorganisationen, über 15.000 Nichtregierungsorganisationen und etwa 40.000 transnationale Konzerne. Diese Zahlen relativieren sich etwas, wenn man nach der klassischen Definition zählt: So kommt die UIA für das Jahr 2003 auf 238 völkerrechtsfähige IGOs und auf 6.584 INGOs mit weltweiter oder regionaler Mitgliedschaft. Ernst-Otto Czempiel (1993, 2002) hat schon vor einiger Zeit vorgeschlagen, die Analyse weltpolitischer Prozesse anhand der Koordinaten „Wirtschaftswelt", „Gesellschaftswelt" und „Staatenwelt" zu verorten. Die Lösungskompetenz internationaler Politik beschränkt sich dabei weitgehend auf die Belange der ‚Staatenwelt'. Die Verdichtung globaler Verflechtungen in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Ökologie, aber auch Technologie, Kommunikation, Verkehr, Migration u.a.m. hat gleichwohl zu abnehmender Steuerungsfähigkeit des einzelnen Staates geführt. Eine breite Palette von Problemen ist nur noch auf dem Weg internationaler Zusammenarbeit zu regeln. Auch in denjenigen Politikfeldern, „in denen die politische Verantwortung für die absehbare Zukunft in nationalen Händen verbleiben muss, verändern sich die traditionellen Muster internationaler Beziehungen zwischen souveränen Staaten zu reflexiven Interaktionen zwischen den Mitgliedern einer Gemeinschaft von Staaten, die sich ihrer

drei Welten: Wirtschafts-, Gesellschaft- und Staatenwelt

gegenseitigen Abhängigkeit, ihrer gemeinsamen Verwundbarkeit und ihrer Verpflichtung, bei der Lösung der eigenen Probleme die Auswirkungen auf die Nachbarn zu berücksichtigen, bewusst sind“ (Scharpf 1999: 181).

Global Governance als Ausweg?

Was bedeutet nun der hier in seinen groben Umrissen skizzierte Globalisierungsprozess für Rolle und Funktion der Vereinten Nationen, die sich die Aufgabe gestellt haben, ein Mittelpunkt für die Verwirklichung der vielfältigen Ziele der Charta (Sicherung des Weltfriedens, freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen, Förderung der internationalen Zusammenarbeit) zu sein?

Regeln für die globalisierte Welt

Einen erheblichen Teil des gegenwärtigen Weltordnungsdiskurses macht die Frage aus, ob über zwischenstaatliche Politik hinaus verbindliche Regelungen geschaffen werden können und müssen, die die in zahlreichen Politikfeldern erodierende nationale Souveränität im globalen Interesse relativieren und gleichzeitig die Fähigkeit zur Steuerung grenzüberschreitender Probleme zurückgewinnen. In einer kleiner werdenden Welt, so Volker Rittberger (2000: 188), existiere ein Bedarf an Leistungen, die traditionell durch den Staat erbracht worden sind und heute nicht mehr durch diesen übernommen werden können. „Eine wachsende Zahl von grenzüberschreitend tätigen Akteuren benötigt allgemein verbindliche Regeln und andere öffentliche Leistungen, die sie in den Stand versetzen, ihre jeweils eigenen ebenso wie gemeinsame Interessen zu verfolgen, und die verhindern, dass Interessenskonflikte in einer für die Beteiligten wie für Dritte destruktiven Weise ausgetragen werden“. Wie dies zu erreichen ist, wird in der Politikwissenschaft kontrovers diskutiert. Vertreter der schon weiter oben eingeführten realistischen Schule sehen insofern keinen Handlungsbedarf, als dass Globalisierung zwar das ökonomische, soziale und kulturelle Leben erheblich verändern mag, der Nationalstaat aber zentrale Instanz in der internationalen Politik bleibt. Vertreter der ebenfalls bereits erwähnten idealistischen Schule bewerten diesen Befund anders. Für sie bedeutet Globalisierung eine fundamentale Transformation weltpolitischer Prozesse, die realistische Vorstellungen zunehmend obsolet erscheinen lassen. Internationale Beziehungen stellen sich für sie als Spinnwebmodell dar, bei der der Staat als ein (wichtiger) Akteur unter vielen verstanden wird, der aber nicht mehr in der Lage ist, das Geschehen auf seinem Territorium isoliert zu bestimmen. Da aber gleichwohl hoher Regelungsbedarf für grenzüberschreitende Probleme gesehen wird, wird nach alternativen Steuerungsmodellen in der globalisierten Welt gesucht.

Realismus versus Idealismus

alternative Steuerungsmodelle

Ein Versuch zur Bewältigung der globalen Herausforderungen wird unter dem Schlagwort *Global Governance* diskutiert. Darunter versteht die Politikwissenschaft ein alternatives Steuerungsmodell des internationalen Systems, das sowohl internationale Organisationen als auch informelle Regelungen und Normen umfasst. Das Konzept ist ausdrücklich nicht mit gelegentlich anzutreffenden Vorstellungen von einer Art Weltregierung (*global government*) zu verwechseln, sondern ist am besten mit dem Begriff „Weltordnungspolitik“ zu übersetzen. In diesem mühsamen Prozess der Weltordnungspolitik spielen die Vereinten Nationen eine zentrale Rolle, auf den zurückzukommen sein wird, wenn die Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen näher beleuchtet wurden (zu *global governance* siehe Teil E, Kapitel 2).

Globalisierung lässt sich auch als ein Hinweis auf die sich beschleunigende erdumspannende Vernetzung von Akteuren und Aktionsfeldern verstehen. Dabei sind insbesondere die Problembereiche, die sich nicht (mehr) national bearbeiten lassen, ein zuverlässiger Indikator für den bereits erreichten Stand der Globalisierung. Somit besteht die zentrale Herausforderung für die Disziplin der Internationalen Beziehungen darin, nach grenzüberschreitenden Substituten für die abnehmende Steuerungsfähigkeit auf der nationalstaatlichen Ebene zu suchen. Wie unter diesen Voraussetzungen demokratisches und effektives Regieren jenseits des Nationalstaates möglich sein kann, gehört zu den offenen Fragen der Politikwissenschaft. Das Einfordern ‚intelligenter' Mechanismen für diesen Problembereich bedeutet nichts anderes, als dass diese noch nicht gefunden sind. Wir werden auf diese Frage und die Rolle der Vereinten Nationen in diesem Bereich in Teil E ausführlicher zurückkommen.

offene Fragen der Politikwissenschaft

2.3 Hauptaufgaben der Vereinten Nationen und der Wandel des Sicherheitsbegriffs

Fragt man nach den konkreten Zuständigkeitsbereichen und Hauptaufgaben der Vereinten Nationen, so wird man unterschiedliche Antworten bekommen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass sich die VN als weit gespanntes, globales Forum für internationale Zusammenarbeit verstehen, dessen genauer Zuständigkeitsbereich schwer abzustecken ist. „Die Vereinten Nationen wurden insofern als eine umfassende Organisation geschaffen, als ihr eine umfängliche Kompetenz zugesprochen wurde. Ihr Zuständigkeitsbereich war die Welt und alle Menschheitsprobleme, die internationale Aufmerksamkeit erforderten, mussten ihr somit zufallen" (Claude 1970: 67). Entwicklungspolitisch Interessierte werden daher den Aspekt der Entwicklungszusammenarbeit betonen, Umweltpolitiker den Umweltaspekt, Sicherheitspolitiker den Aspekt der Friedenssicherung usw.

Der Arbeit der Vereinten Nationen liegt zunächst eine breite Auffassung von Frieden zugrunde, die über die Verhinderung von Krieg hinaus die Verbesserung der humanitären und sozialen Lage für die Menschen, die Stärkung des Völkerrechts sowie weitreichende entwicklungspolitische Anliegen umfasst. Die fast sechs Jahrzehnte alte VN-Charta hat damit in erstaunlicher Weitsichtigkeit einer Debatte vorgegriffen, die die Politikwissenschaft zwar spätestens seit den Arbeiten von Johan Galtung über strukturelle Gewalt und einen positiven bzw. negativen Friedensbegriff in den 1960er Jahren diskutiert hat, die sie aber intensiver erst wieder seit den 1990er Jahren beschäftigt und die seitdem – gelegentlich inflationär – unter dem Schlagwort ‚Wandel des Sicherheitsbegriffes' geführt wird. Es handelt sich dabei um eine horizontale Ausdehnung hinsichtlich der Parameter von Sicherheit und um eine vertikale Ausdehnung hinsichtlich der Referenzpunkte von Sicherheit. Der Wandel des Sicherheitsbegriffes hat somit eine dreifache Dimension:

breite Auffassung von Frieden

- Erstens haben ökonomische Verflechtung und militärtechnische Entwicklungen dazu geführt, dass die klassische Definition von Sicherheit in Bezug auf die Unversehrtheit des nationalstaatlichen Territoriums, den Erhalt der uneingeschränkten Souveränität und die Garantie nationaler Selbstbestim-

mung durch einen räumlich und inhaltlich weiter gefassten Sicherheitsbegriff abgelöst wird.

Sicherheitsverständis

- Zweitens wird Sicherheit nicht mehr in erster Linie als militärisches Problem wahrgenommen, sondern es wird im Rahmen eines mehrdimensionalen Sicherheitsbegriffs von einem sicherheitspolitischen Gesamtkonzept ausgegangen, bei dem Außen-, Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik wechselseitig optimiert werden.
- Drittens wird damit schließlich die klassische Definition als Schutz vor äußerer Bedrohung relativiert. Das negative Sicherheitsverständnis wird durch ein positives komplettiert, bei dem über die Formulierung gemeinsamer Sicherheitsinteressen Mechanismen geschaffen werden, die unfriedliche Bedingungen von vornherein reduzieren und damit zu friedlicheren internationalen Beziehungen führen sollen.

In die Terminologie der Vereinten Nationen hat sich – angeregt durch den *Human Development Report* des UNDP 1994 und die *Commission on Global Governance* 1995 – der Begriff „menschliche Sicherheit" (*human security*) eingebürgert (Paris 2001, Benedek 2005). Damit soll verdeutlicht werden, dass es nicht mehr alleine um die Sicherheit von Staaten, sondern eben auch und besonders um die Sicherheit der in diesen Staaten lebenden Bevölkerung geht. Als Konzept werden damit traditionelle Elemente des Sicherheitsbegriffes mit der Gewährleistung von Menschenrechten, dem Recht auf Entwicklung sowie dem Recht auf eine lebenswerte Umwelt verbunden. Die Ziele in der Charta der Vereinten Nationen (siehe Abschnitt 2.1) umfassen daher einen breiten Zuständigkeitsbereich von der Beilegung von Streitigkeiten mit friedlichen Mittel über die Suche nach kooperativen Lösungen für Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art bis hin zur Förderung eines Verhaltens, das mit den Grundsätzen des Völkerrechts in Übereinstimmung steht. Mit diesem ambitionierten Zielkatalog wird deutlich, dass sich die Vereinten Nationen nicht nur als Mittel zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks verstehen, sondern insbesondere neue Grundsätze in die internationalen Beziehungen bringen wollen. Ihr siebter Generalsekretär, Kofi Annan (2000: 9), formuliert diesen Befund in seinem Millenniumsbericht an die Generalversammlung wie folgt: „Ganz abgesehen von den praktischen Aufgaben, um deren Wahrnehmung die VN gebeten werden, hat die Organisation somit das erklärte Ziel, die Beziehungen zwischen den Staaten sowie die Art und Weise, in der die internationalen Angelegenheiten gesteuert werden, in ihrem Wesen zu verändern".

menschliche Sicherheit

Die konkreten Aufgabenbereiche der Vereinten Nationen haben sich unabhängig von den im Wesentlichen unveränderten Bestimmungen der Charta stark ausgeweitet, wozu auch richtungweisende Resolutionen der Generalversammlung (wie etwa die *Friendly Relations-Resolution* vom 24. Oktober 1970 oder die Resolution zur Definition einer Aggression vom 14. Dezember 1974) beigetragen haben. In den ersten 45 Jahren ihres Bestehens standen die Vereinten Nationen, so Kofi Annan (2000: 11), „unter dem Bann des Kalten Kriegs, der sie daran hinderte, einige ihrer Kernaufgaben zu erfüllen, der aber auch dazu führte, dass sie im Schatten dieses Konflikts andere wesentliche Aufgaben entdeckten". Manche Autoren sind gar der Auffassung, dass sich die UNO aufgrund der Lähmung in ihrem originären Zuständigkeitsbereich in wachsendem Maße zu einer Organisation der Entwicklungshilfe gewandelt habe, ein Befund, der zu-

Ausweitung der Aufgaben

gleich von einigen Autoren als krasse Fehlentwicklung gesehen wird (siehe Teil D, Kapitel 1). Aber auch die Kernaufgaben selbst haben sich gewandelt. So waren in dem Bereich Friedenssicherung bei Gründung der Vereinten Nationen zwischenstaatliche Kriege die schwerwiegendste Herausforderung, während heute eher innerstaatliche Konflikte auf der Tagesordnung stehen. Die multidimensionale Arbeit der Vereinten Nationen lässt sich – abgesehen von Zuständigkeiten in weiteren Materien samt angrenzender Politikfelder – in insgesamt drei Hauptfelder einteilen, die in den Teilen B bis D des Buches genauer analysiert werden:

multidimensionaler Aufgabenbereich

- erstens Aufgaben im Bereich der Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (siehe Teil B),
- zweitens Aufgaben im Bereich des Menschenrechtsschutzes und der Fortentwicklung des Völkerrechts (siehe Teil C) und
- drittens Aufgaben in den Bereichen Wirtschaft, Entwicklung und Umwelt (siehe Teil D).

keine Vollständigkeit

Diese Zuständigkeitsbereiche erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, können aber gleichwohl als exemplarisch für die Arbeit der Vereinten Nationen gesehen werden. In dem abschließenden Teil E werden dann darauf aufbauend die Reformperspektiven in den analysierten Politikfeldern untersucht und ein Ausblick auf die Rolle der Vereinten Nationen in der Weltpolitik des 21. Jahrhunderts gewagt.