

Vorwort des Herausgebers

Die Planung und Konzeption des vorliegenden Kurses „UNO und Global Governance“ gehen noch auf meinen Vorgänger im Lehrgebiet „Internationale Politik“ an der Fernuniversität in Hagen, Herrn Prof. em. Dr. Georg Simonis zurück, dem ich für seine für diesen Kurs geleistete ‚Geburtshilfe‘ danken möchte. Ebenso danken möchte ich Christiane Lammers, die im Rahmen des friedenswissenschaftlichen Weiterbildungsstudiums an der FernUniversität in Hagen an der Konzeption des Kurses mitgewirkt hat. Sehr großen Dank schließlich schulde ich den Autorinnen, die in so klarer Weise einen äußerst fundierten und breiten Überblick über die Tätigkeit der Vereinten Nationen vorgelegt haben, mit besonderer Akzentsetzung auf die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an der ‚Global Governance‘. Der Kurs nimmt damit eine zentrale Stellung in unserem Bachelor-Studienangebot zur politikwissenschaftlichen Analyse internationaler Politik ein. Mit dem UNO-System wird eine zentrale Strukturkomponente des globalen Regierens zu Beginn des 21. Jahrhunderts behandelt, und innerhalb des Kurses erfolgt mit der zusätzlichen Konzentration auf die Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren eine bemerkenswerte Erweiterung des Kreises der Akteure globaler Politik. Last but not least möchte ich mich im Lehrgebiet bei Martin List für die redaktionelle Betreuung und bei Sophia Hose für die handwerkliche Arbeit am Manuskript bedanken. Der vorliegende Studienbrief behandelt ein spannendes politikwissenschaftliches Thema, das inhaltlich anspruchsvoll und auf dem Stand der neuesten Forschung präsentiert wird und didaktisch ansprechend aufbereitet wurde. Es bleibt zu hoffen, dass Studierende dies auch so empfinden werden. An Kommentaren zum Kurs ist das Lehrgebiet wie immer interessiert.

Hagen, im März 2010

Prof. Dr. Helmut Breitmeier

Vorstellung der Autorinnen

Tanja Brühl ist Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Institutionen und Friedensprozesse an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Zuvor war sie dort Juniorprofessorin für Friedens- und Konfliktforschung. An den Universitäten Duisburg, Tübingen und Frankfurt arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin und in Dresden als Lehrbeauftragte. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind internationales Regieren (Global Governance), Friedens- und Konfliktforschung sowie internationale Umweltpolitik.

Ausgewählte Veröffentlichungen:

- Brühl, Tanja/Neyer, Jürgen 2008: Recht der Macht oder Macht des Rechts? Globales Regieren im Ozon-Regime und der WTO, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden: VS Verlag, 190-212.
- Brühl, Tanja 2007: Public-private partnerships: unlike partners? Assessing new forms of regulation, in: Schirm, Stefan A. (Hg.): Globalization. State of the art and perspectives, Oxford/New York: Routledge, 143-161.
- Brühl, Tanja 2003: Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen. Ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationsspezifischen Ressourcennachfrage, Frankfurt /New York: Campus (Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung Band 42).

Elvira Rosert ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Internationale Institutionen und Friedensprozesse an der Goethe-Universität Frankfurt am Main sowie im Programm Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Ihre Lehr- und Arbeitsschwerpunkte sind die Vereinten Nationen (und UN-Planspiele), internationale Rüstungskontrolle, humanitäres Völkerrecht und Theorien der Internationalen Beziehungen.

Ausgewählte Veröffentlichungen:

- Rosert, Elvira 2009: Von den Landminen zur Streumunition – Verdienste und Dilemmata auf einem schwierigen Weg, in: Hauswedell, Corinna/Frey, Ulrich/Zorn, Wiebke (Hg.): Diplomatie und Zivilgesellschaft – Konfliktbearbeitung auf Augenhöhe?, Loccumer Protokolle 32/09, S. 41-44.
- Becker, Una/Müller, Harald/Rosert, Elvira 2008: Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert, in: Friedens-Warte 83: 2-3, S. 13-34.

- Rosert, Elvira/Schirmbeck, Sonja 2007: Zur Erosion internationaler Normen: Folterverbot und nukleares Tabu in der Diskussion, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 2, S. 253-287.

Vorwort der Autorinnen

Diesem Studienbrief vorausgegangen ist unser beider jahrelange intensive Auseinandersetzung mit den Vereinten Nationen: Tanja Brühl hat an den Universitäten Tübingen und Frankfurt zahlreiche Lehrveranstaltungen zu der Organisation angeboten, viele studentische Delegationen auf die Teilnahme an UN-Simulationen vorbereitet sowie mehrere Teams bei der Durchführung eigener UN-Planspiele unterstützt. Die Teilnahme an letzteren bewog Elvira Rosert, ihren Studienschwerpunkt auf die Vereinten Nationen zu legen und ihr Interesse an der Arbeit der UN durch Exkursionen und Praktika bei der Organisation weiter zu verfolgen. Als von der Fernuniversität Hagen der Vorschlag kam, diesen Studienbrief zu verfassen, freuten wir uns sehr darüber – schließlich erhielten wir dadurch die Gelegenheit, eine weitere Lehrveranstaltung zu den Vereinten Nationen, dieses Mal in schriftlicher Form, zu konzipieren. Unsere Idee, einen Überblick über die Arbeitsweise und die Funktionen der UN zu geben und die Organisation zugleich im Kontext einer sich verändernden Welt zu beleuchten, verbindet andere unserer Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte mit den Vereinten Nationen: So liegt ein Fokus des Studienbriefes auf der Einbindung nicht-staatlicher Akteure in die Arbeit der UN sowie der Kooperation der UN mit anderen internationalen Organisationen, wodurch wir die bisher vorherrschende intergouvernementale Perspektive ergänzen wollen. Ferner ergab sich auch durch unser Forschungsinteresse für Prozesse Setzung, Umsetzung und Durchsetzung internationaler Normen eine zentrale analytische Linse, durch die wir die Rolle der UN im System der Global Governance betrachten.

Wir haben das Konzept und das analytische Instrumentarium für dieses Buch gemeinsam entwickelt, die Kapitel allerdings arbeitsteilig verfasst: Autorin der Kapitel eins bis drei ist Tanja Brühl, die Kapitel vier bis sieben schrieb Elvira Rosert. Für ihre unschätzbare Hilfe bei der Recherche danken wir Carolin Anthes, die, zusammen mit Andrea Stork und Anne Peltner, auch große Teile des Studienbriefes redigierte und kommentierte.

Ferner danken wir Dr. Klaus Roscher, der sich bereit erklärte, diesen Studienbrief in verschiedenen Entwurfsstadien in seinen Lehrveranstaltungen an den Universitäten Frankfurt und Leipzig einzusetzen. Ohne die Rückmeldungen seiner Studierenden sowie die Rezensionen und die konstruktive Kritik, die von unseren Studierenden zu den verschiedenen Teilen geäußert wurden, hätte uns so manch wichtiger Hinweis für notwendige inhaltliche Ergänzungen und Klarstellungen gefehlt. Auch Christiane Lammers und Dr. Martin List, die den Entstehungsprozess von Seiten der Universität Hagen begleiteten und uns zahlreiche wichtige Anregungen zukommen ließen, gebührt unser Dank.

Empfohlene Literatur

Allgemeine Hinweise:

Mingst, Karen A./Karns, Margaret P. 2007: *The United Nations in 21st Century*, Boulder: Westview Press, 3. Aufl.

Dieses amerikanische Lehrbuch beschreibt für Einsteiger die Organisationsstruktur und Entwicklung der Weltorganisation in einer leicht zugänglichen, auch didaktisch aufbereiteten Form.

Weiss, Thomas G./Daws, Sam (Hg.) 2007: *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford: Oxford University Press.

Dieser recht aktuelle Sammelband, zu dem viele sehr renommierte Forscher/innen beigetragen haben, gibt einen sehr guten Überblick über die verschiedenen Akteure im UN-System (Generalversammlung, Sicherheitsrat usw.), wie auch über die Arbeit der Weltorganisation in den verschiedenen Politikfeldern.

Global Policy Forum (www.globalpolicy.org)

Die in New York ansässige Nichtregierungsorganisation stellt auf ihrer sehr umfangreichen Homepage einerseits relevante Daten (insbesondere im Friedensbereich) zusammen, andererseits ist sie eine Fundgrube für "graue Literatur" über die Vereinten Nationen).

Vereinte Nationen (www.un.org)

Über die offizielle Homepage der Vereinten Nationen sind (fast) alle Resolutionen und Erklärungen der Vereinten Nationen zugänglich.

Kapitel 1: Die Vereinten Nationen als Friedensorganisation

Benz, Arthur (Hg.) 2004: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Zu der gelungenen Einführung in die Governance-Debatte tragen namhafte Autor/innen bei, welche die governance-Strukturen auf verschiedenen Ebenen (von lokal bis global) beleuchten.

Galtung, Johan 1971: *Gewalt, Frieden und Friedensforschung*, in: Senghaas, Dieter (Hg.): *Kritische Friedensforschung*, Frankfurt: Suhrkamp, 55-104.

Die von Galtung u.a. in diesem Beitrag eingeführte Unterteilung von positivem und negativem Frieden ist ein Referenzpunkt für die Auseinandersetzung mit dem Friedensbegriff und damit auch der Frage, was die Vereinten Nationen leisten können.

Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg.) 2006: *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich, 2. Aufl.

Ein sehr gelungenes Lehrbuch, in dem nicht nur die in diesem Kapitel genannten Theorien Internationaler Beziehungen einzeln anhand von ausgewählten VertreterInnen detailliert dargestellt werden.

Kapitel 2: Die Vereinten Nationen im 20. Jahrhundert

Claude, Inis L. 1964: Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organizations, New York: Random House, 3. Aufl.

Ein "Klassiker" der Forschung, der neben einem forschungsorientierten Zugang zu internationalen Organisationen auch die Entstehung und Arbeit der Vereinten Nationen in den Blick nimmt.

Northedge, F.S. 1986: The League of Nations. Its Life and Time 1920-1946, Leicester: Leicester University Press.

Eine umfassende Darstellung von Entstehung und Arbeit des Völkerbundes.

Wolf, Klaus Dieter 2005: Die UNO. Geschichte – Aufgaben – Perspektiven, München: C.H. Beck Wissen.

In komprimierter und leicht lesbarer Form liegt bietet das Buch einen sehr guten Überblick über Entstehung und Entwicklung der UN.

Kapitel 3: Friedenssicherung

Debiel, Tobias/Goede, Nils/Niemann, Holger/Schütte, Robert 2009: Vom "neuen Interventionismus" zur R2P. Die Entwicklung der Menschenrechtsschutznorm im Rahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, in: Die Friedens-Warte, 84: 1, 53-88.

Der Zeitschriftenartikel fasst die aktuelle normative Verschiebung sehr gut und pointiert zusammen.

Krasno, Jean E. 2004: The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society, Boulder: Lynne Rienner.

Die Autorin zeichnet ein empirisch reiches Bild insb. der Entwicklung der Friedensmissionen.

MacQueen, Norrie 2006: Peacekeeping and the International System, London: Routledge.

Das Buch stellt die Entstehung und Entwicklung der Friedensmissionen dar und beschreibt exemplarisch und detailliert einzelne Missionen in einer beschreibenden Art und Weise.

Kapitel 4: Rüstungskontrolle und Abrüstung

Müller, Harald/Schörnig, Niklas 2006: Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Eine exemplarische Einführung in die internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos.

Das Buch bietet eine umfassende Einführung in die Problematik des Wettrüstens und die Rüstungskontrollbemühungen während und nach dem Ost-West-Konflikt. Beide Bereiche werden theoretisch beleuchtet und enthalten historisch-empirische Überblicke; es werden alle wichtigen bi- und multilateralen Rüstungskontrollverträge und deren aktuelle Probleme vorgestellt. Außerdem sind zu allen Kapiteln Kontrollfragen und Lösungsvorschläge enthalten.

Becker, Una/Müller, Harald (Hg.) 2008: Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert. Friedens-Warte 83/2-3. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

In der Themenausgabe der Zeitschrift „Friedenswarte“ mit dem Schwerpunkt Rüstungskontrolle werden aktuelle rüstungskontrollpolitische Herausforderungen und Konzepte diskutiert. Behandelt werden diverse Rüstungskontrollregime – von Massenvernichtungswaffen über die Kontrolle der Weltraumwaffen bis hin zur humanitären Rüstungskontroll.

Larsen, Jeffrey A. (Hg.) 2002: Arms control: cooperative security in a changing environment. Boulder, Co.: Lynne Rienner.

Der Sammelband enthält neben einem einführenden Teil über Funktionen und Geschichte der Rüstungskontrolle auch Überblicke über Nicht-Verbreitungsbemühungen in den einzelnen Feldern sowie, und dies zeichnet diesen Band aus, auch Artikel zu regionalen Rüstungskontrollmaßnahmen.

Kapitel 5: Menschenrechte

Mertus, Julie A. 2005: The United Nations and human rights: a guide for a new era. London: Routledge.

Die Autorin legt den Schwerpunkt auf die mit Menschenrechten befassten UN-Organe und bietet entlang ihrer Tätigkeiten eine Einführung in die Prinzipien und Mechanismen des internationalen Menschenrechtsregimes.

Normand, Roger/Zaidi, Sarah 2008: Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice. Bloomington: Indiana University Press.

In diesem sehr umfassenden und detailreichen Werk wird die Entstehung, Institutionalisierung und Fortentwicklung des Menschenrechtsregimes unter Einbeziehung des jeweiligen politischen Kontextes und der Machtrivalitäten dargestellt.

Fritzsche, K. Peter 2009: Menschenrechte: eine Einführung mit Dokumenten. Paderborn u.a.: Schöningh (2. Aufl.).

Der Autor führt in den Begriff der Menschenrechte ein und umreißt die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Detaillierter werden die drei Menschenrechtsgenerationen sowie die Schutzrechte besonderer Gruppen vorgestellt. Eine Besonderheit bildet das Kapitel zur Menschenrechtsbildung.

Kapitel 6: Entwicklungspolitik

Nuscheler, Franz 2006: Entwicklungspolitik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (5. Aufl.).

Das als Lern- und Arbeitsbuch konzipierte Werk bietet eine umfangreiche Einführung in die grundlegenden Begriffe, Probleme, Strategien und Akteure der Entwicklungspolitik. Diskutiert werden sowohl die aktuellen Bedingungen der Entwicklungsproblematik und -Politik als auch ihre geschichtliche Entwicklung und Veränderung. Der Autor befasst sich neben der Ausdifferenzierung der Dritten Welt auch ausführlich mit zentralen Entwicklungsproblemen wie Armut, Verschuldung und Umweltkrisen.

Thérien, Jean-Philippe 1999: Beyond the North-South divide: the two tales of world poverty, in: *Third World Quarterly* 20: 4, S. 723-742.

In diesem Zeitschriftenartikel zeichnet der Autor rekonstruiert der Autor ideengeschichtlich die Entstehung der Entwicklungsleitbilder der Vereinten Nationen und der Bretton-Woods-Institutionen, kontrastiert die beiden Paradigmen miteinander und zeigt ihre praktischen Auswirkungen auf die Armutsbekämpfungsstrategien auf.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.1: Analyseraster - Vereinte Nationen aus der Perspektive von Global Governance	52
Abb. 2.1: Veränderung der Zusammensetzung der Generalversammlung nach Regionen (eigene Darstellung nach Peterson 2007: 106).	67
Abb. 2.2: Output der Arbeit des Sicherheitsrats	72
Abb. 2.3: Anteil formeller und informeller Sicherheitsratssitzungen	73
Abb. 2.4: Beim ECOSOC akkreditierte NGOs	77
Abb. 2.5: Bisherige Generalsekretäre der UN	80
Abb. 2.6: Anzahl der UN-Mitgliedsstaaten (eigene Darstellung nach Hüfner/Martens 2000)	85
Abb. 2.7: Verhältnis von angenommenen und abgelehnten Sicherheitsratsresolutionen	87
Abb. 2.8: Anzahl von Vetos im Sicherheitsrat nach Staaten	88
Abb. 2.9: Vetos im Sicherheitsrat in Dekaden	89
Abb. 2.10: Schulden der USA bei den Vereinten Nationen (in Millionen US-Dollar) (eigene Darstellung nach Hüfner 2006: 91)	96
Abb. 2.11: Weltkonferenzen der 1990er Jahre (nach Messner/Nuscheler 1996)	100
Abb. 3.1: Friedensmissionen von 1947-1988	131
Abb. 3.2: Verhältnis der verschiedenen Friedensaktivitäten der UN (United Nations 2008: 18).	135
Abb. 3.3: Aufgabenbereich des Multidimensionalen Peacekeeping (United Nations 2008: 21).	141
Abb. 3.4: Zusammensetzung des Personals von Friedensmissionen (Global Policy Forum)	142
Abb. 3.5: Personelle Entwicklung der Friedensmissionen (Global Policy Forum).	149
Abb. 3.6: Ausgaben für Friedensmissionen (nach DPKO 2009).	152
Abb. 3.7: Subcontracting-Operationen (Quelle: Dembinski/Förster 2007: 11)	161
Abb. 4.1: Multilaterale Rüstungsverträge	193
Abb. 5.1: Rechtsspezifische und gruppenspezifische Konventionen nach Datum der Verabschiedung	246
Abb. 5.2: Eingereichte Stellungnahme zu den UN-Normen	263
Abb. 6.1: Entwicklungsziele der Vereinten Nationen	300

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers	2
Vorstellung der Autorinnen	3
Vorwort der Autorinnen	5
Empfohlene Literatur	6
Abkürzungsverzeichnis	10
Abbildungsverzeichnis	17
Inhaltsverzeichnis	18
1 Einleitung: Die Vereinten Nationen als Friedensorganisation	25
1.1 Das Ziel der Vereinten Nationen: Einen Beitrag zum positiven Frieden leisten	25
1.2 Theoretische Perspektiven: internationale Organisationen und Frieden	31
1.2.1 Der Neorealismus	31
1.2.2 Utilitaristischer Institutionalismus	33
1.2.3 Liberalismus	35
1.2.4 Sozialkonstruktivismus	38
1.2.5 Feministische Theorien der Internationalen Beziehungen	39
1.2.6 Marxistische Ansätze in den Internationalen Beziehungen	41
1.2.7 Grenzen der klassischen Theorien: Staatszentriertheit	42
1.3 Global Governance	44
1.3.1 Gemeinsamkeiten in der Global-Governance-Debatte	45
1.3.2 Unterschiedliche Verständnisse von Global Governance und deren Erklärung	48
1.3.3 Kritik an Global Governance	50

1.3.4	Analyseraster Global Governance	51
1.4	Überblick über das Vorgehen	53
2	Die Vereinten Nationen im 20. Jahrhundert	55
2.1	Die Gründung der Vereinten Nationen	55
2.1.1	Der Völkerbund als Vorläufer der Vereinten Nationen	56
2.1.2	Auf dem Weg nach San Francisco	60
2.1.3	Gründungskonferenz der Vereinten Nationen	61
2.2	Die Struktur der Vereinten Nationen	63
2.2.1	Die Charta der Vereinten Nationen	63
2.2.2	Institutionen der UN-Familie	66
2.3	Rahmenbedingungen und Schwerpunkte der Arbeit der UN von 1945-1990	85
2.3.1	Der Ost-West-Konflikt als bestimmendes Element	86
2.3.2	Entkolonialisierung und das Erstarken des Südens	92
2.3.3	Die Vereinten Nationen in der (Finanz-)Krise: Die 1980er Jahre	94
2.4	Aufbruch zu neuen Ufern: Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts	97
2.5	Fazit	102
3	Friedenssicherung	105
3.1	Kollektive Sicherheit	106
3.2	Institutionen	109
3.2.1	Der Sicherheitsrat	109
3.2.2	Die Generalversammlung	114
3.2.3	Das Sekretariat und der Generalsekretär	119

3.2.4	Die Kommission für Friedenskonsolidierung	122
3.3	Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen	125
3.3.1	Schaffung eines neuen Instrumentariums: Klassische Blauhelmissionen	126
3.3.2	Weiterentwicklung der Blauhelme: komplexe Einsätze	132
3.3.3	Reformbemühungen: Die Agenda für den Frieden	133
3.3.4	Friedens erzwingung: Robuste Mandate als Reaktion auf den Einsatz in Bürgerkriegen	136
3.3.5	Entsendung von multidimensionalen Friedensmissionen	140
3.3.6	Weiterer Reformbedarf: Der Brahimi-Bericht	142
3.3.7	Erfolg und Misserfolg von Friedensmissionen	146
3.3.8	Die Gender-Dimension in Friedensmissionen: Resolution 1325	153
3.4	Die Friedenssicherung aus der Perspektive von Global Governance	154
3.4.1	Akteurspluralität	157
3.4.2	Veränderte Steuerungsmodi	159
3.4.3	Mehrebenenpolitik	163
3.5	Fazit	166
4	Rüstungskontrolle und Abrüstung	169
4.1	Ziele und Aufgaben	169
4.2	Institutionen	171
4.2.1	Die Generalversammlung	172
4.2.2	Die Abrüstungskonferenz	173
4.2.3	Der Sicherheitsrat	174
4.3	Das Vertragsinstrumentarium	176

4.3.1	Nuklearwaffen: NPT und CTBT	177
4.3.2	Das Chemiewaffenübereinkommen	179
4.3.3	Die Biowaffenkonvention	181
4.3.4	Konvention über besondere konventionelle Waffen, Landminen- und Streubombenkonvention	183
4.3.5	UN-Register für konventionelle Waffen	188
4.3.6	Kleinwaffen: Schusswaffenprotokoll und Aktionsprogramm	189
4.4	Global Governance und Rüstungskontrolle	192
4.4.1	Akteurspluralität: Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen	193
4.4.2	Steuerungsformen	203
4.4.3	Mehrebenenpolitik	204
4.5	Fazit	206
5	Menschenrechte	209
5.1	Menschenrechte: Konzept und Verhältnis zur Souveränität	210
5.2	Ziele und Aufgaben	211
5.3	Institutionen	213
5.3.1	Die Generalversammlung	214
5.3.2	Der Sicherheitsrat	216
5.3.3	Menschenrechtskommission (1947-2006) und ihre Sonderverfahren	223
5.3.4	Menschenrechtsrat (seit 2006)	228
5.3.5	Hochkommissariat für Menschenrechte	232
5.3.6	Internationale Gerichtshöfe	234
5.4	Menschenrechtserklärung und das Vertragsinstrumentarium	237

5.4.1	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	237
5.4.2	Menschenrechtspakte und Konventionen	239
5.4.3	Organe und Mechanismen der Vertragsüberwachung	242
5.5	Global Governance in der Menschenrechtspolitik	245
5.5.1	Akteurspluralität im internationalen Menschenrechtsregime	245
5.5.2	Steuerungsformen	260
5.5.3	Mehrebenenpolitik	261
5.6	Fazit	263
6	Entwicklungspolitik	267
6.1	Ziele und Aufgaben	268
6.2	Institutionen	272
6.2.1	Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen	274
6.2.2	Die Generalversammlung	276
6.2.3	Die UNCTAD	279
6.2.4	Das UNDP	282
6.3	Phasen der UN-Entwicklungspolitik	286
6.3.1	Modernisierung und Entkolonialisierung	286
6.3.2	Neue Weltwirtschaftsordnung und Grundbedürfnisstrategie	288
6.3.3	Schuldenkrise und Washington Consensus	290
6.3.4	Post-Washington-Consensus?	292
6.3.5	Millennium Development Goals und Entwicklungsfinanzierung	295
6.4	Global Governance in der Entwicklungspolitik	298
6.4.1	Akteurspluralität in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit	299

6.4.2	Steuerungsformen	316
6.4.3	Mehrebenenpolitik	319
6.5	Fazit	320
7	Fazit	323
7.1	Normsetzung	324
7.1.1	NGOs auf UN-Konferenzen	325
7.1.2	NGOs und UN-Institutionen	326
7.1.3	Der Wirtschaftssektor und Vereinte Nationen	328
7.2	Normumsetzung	328
7.3	Normdurchsetzung	329
7.4	Kritische Aspekte der Governance mit nicht-staatlichen Akteuren	330
7.5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	333
	Anhang	337
	Literatur	343

1 Einleitung: Die Vereinten Nationen als Friedensorganisation

Noch während des Zweiten Weltkriegs legten die Siegermächte den Grundstein für die damals wie heute zentrale internationale Organisation: die Vereinten Nationen. Durch sie sollen „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges“ bewahrt werden – die Vereinten Nationen sind also in erster Linie eine Friedensorganisation. Ihr Auftrag geht jedoch über die Kriegsverhinderung weit hinaus. Die vielfältigen Ziel- und Arbeitsbereiche der Vereinten Nationen sind Gegenstand dieses Studienbriefes. Im ersten Abschnitt dieses Kapitels zeigen wir, dass die Organisation einen Beitrag zu friedlicheren und gerechteren Weltstrukturen leisten will und ordnen diesen Anspruch in die Begrifflichkeiten der Friedensforschung ein (vgl. 1.1.). Doch ist dieser Anspruch überhaupt einzulösen? Die Theorien der Internationalen Beziehungen kommen, wie wir im darauf folgenden Abschnitt ausführen (vgl. 1.2.), zu unterschiedlichen Aussagen über die Friedenswirkung von internationalen Organisationen. Die unterschiedlichen Ansätze eint hierbei, dass sie tendenziell staatszentriert sind und internationale Organisationen in der Regel als intergouvernementale Institutionen konzeptionalisieren, die einen Beitrag zur Lösung von zwischenstaatlichen Problemen leisten sollen. Es besteht inzwischen weitgehend Konsens darüber, dass dieser Ansatz überholt ist, weshalb sich eine Global-Governance-Perspektive anbietet. So skizzieren wir abschließend unterschiedliche Verständnisse von Global Governance und leiten daraus die zentralen Kriterien ab, die unsere weitere Analyse anleiten (vgl. 1.3).

1.1 Das Ziel der Vereinten Nationen: Einen Beitrag zum positiven Frieden leisten

Die Gründung der Vereinten Nationen (United Nations, UN) 1945 stellt einen Meilenstein in der internationalen Normentwicklung dar. Erstmals ist die Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt als Mittel der Politik universell verboten (Art. 2(4) UN-Charta). Internationale Konflikte sollen nur noch friedlich beigelegt werden. Das lange Zeit gültige Recht zum Krieg (*ius ad bellum*) ist so fdaa mit endgültig abgeschafft. Im Falle der Missachtung der Norm des Allgemeinen Gewaltverbots drohen dem Normbrecher kollektive Zwangsmaßnahmen der Völkergemeinschaft. Der UN-Sicherheitsrat kann in einem solchen Fall Sanktionen verhängen (wie die teilweise Unterbrechung von Wirtschafts- und Verkehrsbeziehungen) oder auch militärische Maßnahmen ergreifen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren bzw. wiederherzustellen. Darüber hinaus streben die UN die „Herstellung von Gerechtigkeit und die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Völker“ (Wolf 2005: 16) an. Die UN-Mitgliedsstaaten verpflichten sich zur internationalen Zusammenarbeit, mittels derer wirtschaftliche, soziale, kulturelle und humanitäre Probleme gelöst und die Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion gefördert werden kön-

Ziele der UN:

- Gewaltverbot
- Entwicklung
- Menschenrechte

nen (Art. 1(3) UN-Charta). Die in der Charta formulierte Zielsetzung der Weltorganisation ist somit sehr ambitiös: Die UN wollen den Frieden wahren bzw. wieder herstellen, Menschenrechte schützen und Entwicklung befördern.

Erweiterte Zielsetzung:

- Umweltschutz/
Nachhaltigkeit
- Millennium-
Entwicklungsziele
- Schutzverantwortung

In den vergangenen sechzig Jahren hat sich das Aufgabenspektrum der UN noch erweitert. Anfang der 1970er Jahre haben die UN den Schutz der Umwelt als wichtiges Aufgabengebiet erkannt und zwei Dekaden später ihr Verständnis von Entwicklung entsprechend verändert. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung (*sustainable development*) postuliert, dass die bis dato im Vordergrund stehende wirtschaftliche Entwicklung nur einen Pfeiler darstellt, der zusammen mit der sozialen und ökologischen Dimension von Entwicklung gedacht werden muss. Mit den Millenniums-Entwicklungszielen haben die Vereinten Nationen im Jahr 2000 acht Ziele im Bereich der Armutsbekämpfung formuliert, die sie bis 2015 erreichen wollen. Diese Ziele, von denen eine starke symbolische Wirkung ausgeht, sollen das Handeln der Weltorganisation in allen ihren Handlungsbereichen anleiten. Weiterhin haben die UN mit dem Konzept der *human security* auch ihr Verständnis von Sicherheit erweitert und dabei den einzelnen Menschen und deren Schutz zunehmend Beachtung geschenkt. Sechzig Jahre nach ihrer Gründung haben die Mitgliedsstaaten der UN die Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) als Norm anerkannt. Demnach verpflichtet sich die internationale Gemeinschaft, die Bevölkerungen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Sollte ein Staat der ihm obliegenden Verpflichtung nicht nachkommen, können die UN somit kollektive Maßnahmen ergreifen und ggf. auch militärisch intervenieren. Mit der Etablierung der neuen Norm der Schutzverantwortung ist zugleich die damit konkurrierende Souveränitätsnorm, der zufolge keine Eingriffe in die inneren Angelegenheiten eines Staates statthaft sind (vgl. Art. 2(7) UN Charta), geschwächt bzw. neu interpretiert worden.

Die Vereinten Nationen haben heute also eine weitreichende Zielsetzung in den Bereichen der Sicherheits-, Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltpolitik. Die Weltorganisation strebt somit mehr an, als „nur“ den Krieg zu verhindern. Der Schutz und die Förderung von Menschenrechten, die nachhaltige Nutzung der Erde und die Bekämpfung der Armut sind gleichwertige Ziele, die der Herstellung von internationaler Sicherheit dienen sollen. Eine von der realistischen Schule der Theorien Internationaler Beziehungen propagierte Hierarchisierung zwischen dem wichtigen „hard issue-Bereich“ der Sicherheit und den irrelevanten „soft issue-Bereichen“ Wirtschaft, Herrschaft oder Umwelt findet sich in der Politik der UN nicht in dieser Reinform. Vielmehr streben die UN Verbesserungen in allen politischen Bereichen an, die zudem durch das weite Sicherheitsverständnis eng miteinander verzahnt sind.

Aus der Perspektive der Friedensforschung betrachtet wollen die UN also zum positiven Frieden beitragen.¹ Diese Begrifflichkeit hat der norwegische Friedensforscher Johan Galtung (*1930) Anfang der 1970er Jahre entwickelt. An den Anfang seiner Überlegungen stellte er die Prämisse, dass Frieden die Abwesenheit von Gewalt bedeutet und dieser Zustand nicht unerreichbar ist (Galtung 1971: 56). Gewalt definierte er folgendermaßen:

Johan Galtung:
Friedens- und Gewaltbegriff

„Gewalt liegt dann vor, wenn Menschen so beeinflusst werden, dass ihre aktuelle somatische und geistige Verwirklichung geringer ist als ihre potentielle Verwirklichung.“ (Galtung 1971: 57)

Galtung führt aus, dass Gewalt der Unterschied zwischen dem Potentiellen und dem Aktuellen ist, wobei Gewalt nur dann vorliegt, wenn das Aktuelle *vermeidbar* ist. Während eine sehr geringe Lebenserwartung in der Steinzeit aufgrund der widrigen Lebensumstände normal war, ist sie heute bedeutend höher, was u. a. durch ausgewogene Ernährung und eine angemessene Gesundheitspolitik erreicht werden kann. Die Diskrepanz zwischen dem Aktuellen (der geringen Lebenserwartung in Regionen der Welt, bspw. Subsahara-Afrika) und dem Potentiellen (der potentiell erreichbaren, aber nicht realisierten Lebenserwartung, evtl. angelehnt an die der Industrieländer), ist demnach ein Ergebnis von Gewalt. Gewalt kann also nach Galtung nicht nur von Personen bzw. handelnden Subjekten ausgehen (personale, direkte Gewalt), sondern auch von Strukturen (strukturelle, indirekte Gewalt) (Galtung 1971: 62). Diese vom Subjekt her kommende Unterscheidung ist nach Galtung die wichtigste von insgesamt sechs Dimensionen, entlang derer er verschiedenen Formen der Gewalt unterscheidet. Liegt keine personale Gewalt vor, so spricht Galtung vom negativen Frieden. Fehlen strukturelle Gewaltverhältnisse, so liegt der positive Frieden vor.

Positiver Frieden =
Abwesenheit struktureller Gewalt

Die Vereinten Nationen streben als Organisation an, einen Beitrag zum positiven Frieden zu leisten, indem sie zum Abbau struktureller Gewalt beitragen. Denn schließlich ist ihr Ziel nicht nur, den Krieg zu verhindern (negativer Frieden),

UN: Einen Beitrag zum positiven Frieden

¹ Diese Klassifikation von Galtung ist häufig und mit guten Argumenten kritisiert worden. So stellt Lothar Brock (2002) fest, dass der positive Friede etwas Utopisches sei, da strukturelle Gewalt in Gänze nicht überwunden werden könne. Zudem sei der Begriff zu umfassend: er unterscheide dann nichts mehr und beschreibe alles. Schließlich argumentiert Brock, dass mit einem weiten Friedensbegriff der Einsatz von Gewalt leicht gerechtfertigt werden kann – nämlich zur Überwindung von gewalttätigen Strukturen. Harald Müller (2003: 219f) teilt die Kritik am positiven Friedensbegriff und plädiert daher dafür, dass der enge Friedensbegriff (also Frieden als Abwesenheit personaler Gewalt) um die Dimension der Gewaltfreiheit von Diskursen erweitert wird. Die feministische Friedensforschung tritt dagegen eher für einen positiven Friedensbegriff ein, betont aber, dass bislang das Geschlechterverhältnis als konfliktives Element systematisch in der Forschung ausgeblendet wurde (Wisotzki 2002: 114ff). Wir haben uns trotz der teils berechtigten Kritik für die Terminologie des positiven Friedens entschieden, um den Mehrwert der Vereinten Nationen gegenüber anderen internationalen Organisationen herausarbeiten zu können.

sondern darüber hinaus Strukturen zu etablieren, die bessere Lebensbedingungen für die Menschheit ermöglichen. Sowohl in der Charta als auch in unzähligen Resolutionen haben die UN immer wieder deutlich gemacht, dass sie jegliche Form von Diskriminierung beseitigen, Ungleichheiten überwinden und zu einer gerechteren Welt beitragen wollen (Knapp 1994: 268).

Geringerer Anspruch
der Vorgänger-
Organisationen

Damit gehen die Vereinten Nationen über den Anspruch früherer internationaler Organisationen weit hinaus. Diese lassen sich in zwei Gruppen einteilen. Erstens gab es internationale Institutionen, die den negativen Frieden sichern wollten. Als Vorläufer von formalen Organisationen zur Friedenssicherung ist der Wiener Kongress 1814/1815 zu nennen. Das europäische Konzert der Großmächte einigte sich unter anderem auf ein Konsultationssystem, das eine gewaltfreie Bearbeitung von Konflikten sicherstellen sollte. Der Wiener Kongress hat anfangs einen Beitrag zum negativen Frieden geleistet, da er den kriegerischen Konfliktaustrag zumindest bis in die 1870er Jahre hinein eindämmen konnte. Danach verlor das Konsultationssystem zunehmend an Relevanz. Zweitens wurden im 19. Jahrhundert vermehrt internationale Organisationen gegründet, um die sich verdichtenden Wirtschaftsbeziehungen besser gestalten zu können (Rittberger/Zangl 2003: 84). Diese Bemühungen können im weitesten Sinne als Beitrag zum positiven Frieden verstanden werden, da die Harmonisierung von Transportwesen, Nachrichtenübermittlung, Urheberschutz oder Eichwesen in einem marktliberalen Verständnis zu intensiveren Wirtschaftsbeziehungen und damit zu mehr Wohlstand beitragen können.² Einen bedeutenderen Beitrag zum Frieden leistete der Vorläufer der Vereinten Nationen – der Völkerbund. Er war die erste internationale Institution mit dem Anspruch, „Sicherheit global durch eine im eigentlichen Wortsinne internationale Organisation herzustellen“ (Rittberger/Zangl 2003: 52). Allerdings waren nicht alle Staaten im Völkerbund vertreten: Die USA traten nie bei, einige andere Staaten, darunter Deutschland, Japan und Italien, traten in den 1930er Jahren wieder aus. Die Zielsetzung des Völkerbundes war anspruchsvoller als die des Wiener Kongresses, da in der Völkerbundsatzung zumindest ein beschränktes Kriegsverbot sowie Beistandsgarantien vorgesehen waren.³ Der Völkerbund verwirklichte das Konzept zur Friedenssicherung jedoch nie in Reinform, sondern verankerte eine Mischung aus strategischen Regeln des europäischen Mächtekonzerts mit denen einer inklusiven internationalen Organisation (Czempiel 2006:

² Dieser hier stark vereinfacht dargestellte klassische Gedanke der liberalen Wirtschaftstheorien lässt außer Acht, dass die Verteilung des Wohlstands durch die strukturelle Gewalt höchst ungleich verläuft und somit ein höheres Produktionsniveau nicht automatisch auch zu friedlicheren Strukturen führt.

³ Das Kriegsverbot war nur partiell, da die Mitglieder des Völkerbundes zwar verpflichtet waren, sich einem satzungsgemäßen Streitschlichtungsmechanismus zu unterwerfen. Blieb diese aber erfolglos, so durfte jeder Staat nach Ablauf einer Frist von drei Monaten Krieg führen (Unser 2004: 10, vgl. auch Northedge 1986, Kap. 2).

27). Zwar sind in der Satzung des Völkerbundes auch Ziele erwähnt, die sich der Förderung des positiven Friedens zuordnen lassen, wie der Anspruch, angemessene Arbeitsbedingungen zu schaffen, Maßnahmen gegen Frauen- und Kinderhandel sowie Rauschgift- und Waffenhandel zu ergreifen, für freien Handel und ebensolche Kommunikation zu sorgen und die Kooperation im Gesundheitsbereich zu verbessern (Art. 23 Satzung des Völkerbundes). Diese Ziele sind jedoch dem zentralen Anliegen, den negativen Frieden durch ein System kollektiver Sicherheit zu wahren, klar untergeordnet. Somit haben die Vereinten Nationen einen viel größeren Anspruch als ihre Vorgänger: Durch das System kollektiver Sicherheit soll sowohl personale Gewalt verhindert als auch darüber hinaus zum positiven Frieden beigetragen werden.

Doch zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Weltorganisation klafft eine Lücke. In vielen Bereichen wird der Organisation eine eher bescheidene Bilanz bescheinigt. Einige attestieren, dass die UN ein Papiertiger sei, der zwar viele Normen vereinbare, dem aber die Kapazität zur Normdurchsetzung fehle: Sie greife zu spät, zu zögerlich und zudem nur selektiv in gewaltförmige Konflikte ein. Andere stellen fest, dass die UN gar kein eigenständiger Akteur, sondern nur ein Instrument in den Händen der mächtigen Staaten zur Durchsetzung deren Interessen sei. Als grundsätzlichen Erfolg der UN wird ins Feld geführt, dass es sie überhaupt gibt (Hüfner/Martens 2000: 1). Für die massive und in Teilen auch berechtigte Kritik an der Arbeit der Organisation gibt es drei Gründe. Erstens sind die UN eine intergouvernementale Organisation, in der Staaten politische Entscheidungen treffen. Die UN-Mitglieder lassen sich in ihrer Entscheidungsfindung in den UN häufig von nationalstaatlichen Interessen und nicht durch eine globale Gemeinwohlorientierung leiten. Je nach Zusammensetzung der Gremien dominieren unterschiedliche Interessen. Grob vereinfacht lässt sich festhalten: Während sich in der Generalversammlung, in der jeder Staat eine Stimme hat, aufgrund der Mehrheitsverhältnisse eher die Interessen des Südens durchsetzen (sofern es gemeinsame Positionen in dieser heterogenen Gruppe gibt), haben im Sicherheitsrat die Industrieländer das Sagen. Dadurch, dass in den UN politische Entscheidungen von Nationalstaaten getroffen werden, kann es zu einer Selektivität in der Problembearbeitung kommen. Zweitens fehlen den UN schlichtweg die finanziellen Mittel zur Durchsetzung ihrer Ziele. Das Budget der Vereinten Nationen ist seit jeher knapp bemessen. Derzeit umfasst es insgesamt rund 20 Milliarden \$, was in etwa Aufwendungen von 3 \$ pro Person gleichkommt.⁴ Zum Vergleich: Das Budget New York Citys beläuft sich im Fiskaljahr 2008 auf fast 60 Milliarden \$ – die Weltorganisation verfügt also nur über ein Drittel der Finanzmittel New Yorks. Es erstaunt angesichts dieser Daten nicht, dass die Vereinten Natio-

UN: Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit

⁴ Hierbei sind der reguläre Haushalt, die Aufwendungen für Friedensmissionen und freiwillige Zahlungen zusammengerechnet. Der Anteil des regulären Haushalts beträgt lediglich 1,8 Milliarden \$.

nen sich seit den 1960er Jahren in einer „permanenten Finanzkrise“ (Unser 2004: 182) befinden, die zwei Höhepunkte hatte: Die erste Finanzkrise trug sich Ende der 1950er bis Mitte der 1960er Jahre zu und entstand durch die nicht geplanten Mehrausgaben, die die ersten Friedensoperationen im Nahen Osten und im Kongo verursachten. Die Staaten konnten sich damals zunächst nicht darauf einigen, wer diese zusätzlichen Kosten übernehmen sollte. Die zweite Finanzkrise lösten die USA Anfang der 1980er Jahre mit ihrem Beschluss aus, den Anteil am regulären Haushalt einseitig zu reduzieren und aus der UNESCO, der UN-Sonderorganisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur, auszutreten (Hüfner/Martens 2000: 112ff.).⁵ Zur Finanzkrise tragen aber auch viele andere Staaten bei, indem sie ihre Beiträge regelmäßig verspätet oder nur in Teilen bezahlen. Im Jahr 2006 zahlten nur 40 von 191 Staaten ihre Beiträge pünktlich und vollständig (Lehmann/McClellan 2006: 2). Die fehlende Unterstützung der UN zeigt sich darüber hinaus an der äußerst zögerlichen Bereitstellung des Personals für Friedensmissionen – ein Problem, das, nachdem in den letzten Jahren Zahl und Umfang von Friedensmissionen zugenommen hat, zunehmend dringlicher wird. Drittens gilt die Bürokratie der UN als wenig effizient. Posten werden immer wieder politisch bzw. nach Länderschlüsseln besetzt. Wie der so genannte Volcker-Report im Jahr 2005 gezeigt hat, ist auch Korruption ein Problem der UN-Bürokratie.⁶ Hinzu kommen Kompetenzüberschneidungen zwischen verschiedenen Institutionen innerhalb der „UN-Familie“, die einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Diese „Dysfunktionalität“ des fragmentierten Systems der UN (Gareis/Varwick 2006: 266) ist Folge der weitgehenden Autonomie der Sonderorganisationen sowie der zunehmenden Eigenständigkeit von subsidiären UN-Einrichtungen, die ihrerseits auch die Interessen der Mitgliedsstaaten widerspiegelt (ebd. 269).

UN als universale und umfassende Organisation

Diese Kritikpunkte dürfen jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass es zu den Vereinten Nationen keine Alternative gibt. Die UN ist die einzig inklusive (im Sinne von globale), zwischenstaatliche Organisation, die sich umfassend zentraler Probleme der Menschheit annimmt. Andere universale internationale Organisationen wie die Bretton-Woods Organisationen Weltbank und Internationaler Währungsfond bearbeiten nur einzelne Themenbereiche, in den genannten Beispielen Entwicklung und Weltwirtschaft. Wiederum sind Organisationen, die sich umfassend mit verschiedenen Themen beschäftigen, nur auf regionaler Ebene tätig (wie etwa die Europäische Union, EU).

⁵ Die USA hatten auch schon Anfang der 1970er Jahre einmal einseitig ihren Beitrag zum ordentlichen Haushalt gekürzt, jedoch konnte das dadurch entstehende finanzielle Loch durch den Beitritt und die Zahlungen der beiden deutschen Staaten ausgefüllt werden (Hüfner/Martens 2000: 69ff).

⁶ Siehe <http://www.iic-offp.org/documents/InterimReportFeb2005.pdf> - 3 February 2005

1.2 Theoretische Perspektiven: internationale Organisationen und Frieden

Wie unter 1.1 erläutert, werden die Vereinten Nationen häufig kritisiert. Dabei fällt auf, dass an die UN auch ein hoher Anspruch gerichtet ist. Wenn von dieser internationale Organisation erwartet wird, dass gewalttätiger Konfliktaustrag der Vergangenheit zugeschrieben werden kann, ist die Bilanz tatsächlich ernüchternd. Können aber internationale Organisationen generell dazu beitragen, Gewalt zu überwinden und den Frieden zu schaffen?

Erwartungsgemäß geben die Theorien der Friedens- und Konfliktforschung, insbesondere die der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Internationalen Beziehungen (IB), auf diese Frage unterschiedliche Antworten. Sie reichen von der Annahme, dass internationale Organisationen sowieso nur die Interessen des Hegemons reflektieren und daher keinen eigenständigen Beitrag zum Frieden leisten, wie es der Neorealismus behauptet, bis hin zu der dem Sozialkonstruktivismus zuzuordnenden Aussage, dass internationale Organisationen als Sozialisationsagenten fungieren und Staaten zu einem friedlicheren Außenverhalten „erziehen“ können. Diese verschiedenen Ansätze gilt es unter dem Blickwinkel der Institutionenforschung genauer darzustellen⁷ Hierbei wird unter internationalen Institutionen ein Set von Regeln verstanden, die internationales Verhalten regulieren. Institutionen können verschiedene Formen annehmen, die bekanntesten darunter sind formelle internationale Organisationen und internationale Regime (Simmons/Martin 2006: 193f).

Verschiedene Theorien
– unterschiedliche Antworten

1.2.1 Der Neorealismus

Der Neorealismus als eine systemische Theorie der IB (Waltz 1979, Grieco 1988, Mearsheimer 2001) geht davon aus, dass die Struktur des internationalen Systems das Verhalten der Akteure, und dies sind in diesem Verständnis ausschließlich Staaten, bestimmt. Das internationale System wird als anarchisch charakterisiert, was bedeutet, dass ein zentrales, übergeordnetes Gewaltmonopol fehlt, so dass die Staaten sich untereinander in einem „ungebremsten Wettstreit“ befinden (Zangl/Zürn 2003: 43). Jeder Staat muss sein eigenes Überleben sichern (Selbsthilfesystem), weshalb er danach strebt, Macht im Sinne von Autonomie oder Einfluss zu erhalten bzw. auszubauen. Damit geht ein Sicherheitsdilemma einher, da das Streben eines Staates nach Sicherheit in einem anarchischen Umfeld bei ande-

Kooperation nur bei
relativen Gewinnen

⁷ Die IB-Theorien können hier nur skizziert werden. Zur Einführung bietet sich das Lehrbuch von Gert Krell (2004), Baylis/Smith (2005) oder auch Jackson/Sørensen (2003) an. Zur Vertiefung sind neben den „Klassikern“ selbst auch die Beiträge in Schieder/Spindler (2006) hilfreich. Eine Auseinandersetzung mit IB-Theorien und deren Perspektiven auf internationale Organisationen findet sich in Rittberger/Zangl (2004, Kap. 2), siehe auch Archer (1992) und Simmons, Martin (2006).

ren Staaten zu Bedrohungsvorstellungen und somit zu neuen Machtanstrengungen ihrerseits führt (Herz 1974: 39).

Internationale Organisationen sind aus neorealisticischer Perspektive nicht relevant. Es erscheint unwahrscheinlich, dass es überhaupt zur Gründung von Institutionen kommt. Die Staaten werden als rationale, Kosten und Nutzen kalkulierende Akteure konzeptionalisiert und lassen sich demnach nur dann auf Kooperation ein, wenn aus dieser für sie relative Gewinne resultieren, wenn sie also stärker von der Kooperation profitieren als andere und damit ihre Stellung im internationalen System verbessern können (Grieco 1988, 1993, Mearsheimer 1994/1995). Absolute Gewinne allein, d.h. die Verbesserung der eigenen Situation, reichen als Kooperationsanreiz nicht aus, sofern die Verteilung der Gewinne von den Staaten als benachteiligend empfunden wird.

Theorie der hegemonialen Stabilität

Nur eine spezielle Spielart des Neorealismus, die Theorie der hegemonialen Stabilität (Gilpin 1981, Ikenberry/Kupchan 1990, Kindleberger 1976), kann erklären, warum es dennoch relativ viele internationale Organisationen gibt. Demnach kann ein Staat mit einer hegemonialen Machtposition seine Macht benutzen, um internationale Zusammenarbeit zu stiften. Ist der Hegemon fähig und willens, eine internationale Organisation zu gründen und die dabei anfallenden Kosten zu tragen, kommt es zur Etablierung dieser Kooperation. Der Hegemon kann es sich sodann auch leisten, die durch die Institution auftretenden relativen Gewinne anderer Staaten zu tolerieren. Verliert der Hegemon jedoch sein Interesse an der internationalen Organisation oder schwindet seine Machtposition, so nimmt deren Einfluss ab. Mit anderen Worten: internationale Organisationen reflektieren aus dieser Perspektive nur die Interessen der Führungsmacht (Dembinski 2006: 4f.).

Internationale Organisationen als Instrumente

Diese Überlegungen bedeuten, dass die Wirkung von internationalen Organisationen nur gering sein kann, schließlich sind internationale Organisationen auch aus der Perspektive der Theorie der hegemonialen Stabilität keine dauerhaften Institutionen, sondern Übergangsphänomene. Hierzu trägt auch bei, dass die vom Neorealismus attestierten grundlegenden Probleme von Kooperation – Angst vor Abhängigkeiten und Betrug des Kooperationspartners – nicht dauerhaft von Institutionen gelöst werden können (Schörnig 2006: 77). Bei einer Analyse der Vereinten Nationen aus neorealisticischer Perspektive wäre daher zu erwarten, dass es sich entweder um eine Organisation handelt, die die Interessen des Hegemons widerspiegelt, also ein Instrument in dessen Händen darstellt.⁸ Die USA würden demnach heute die Prioritäten und Positionen der UN in ihrem Sinne setzen. Oder

⁸ Die Rolle des Instruments ist eines von drei Bildern, mittels derer die Erwartungen an das Verhalten von internationalen Organisationen beschrieben werden können. Die beiden anderen Bilder sind das der Arena (auch Verhandlungssystem genannt) und das des Akteurs, siehe Archer 1992, Rittberger/Mogler/Zangl 1997, Rittberger/Zangl 2003.

aber die UN können als eine relativ unbedeutende Institution wahrgenommen werden, die keinen Einfluss auf die Weltpolitik hat und demnach auch nicht zu friedlicheren Strukturen der Weltpolitik beitragen kann. Beide Sichtweisen eint, dass eine internationale Organisation als unabhängiger Akteur nicht dazu beitragen wird, die Welt friedlicher zu gestalten. Kriege bleiben „allgegenwärtige Phänomene“ (Dembinski 2006: 4), andere Formen der Gewalt werden nicht betrachtet. Die einzige Möglichkeit Kriege kurzfristig zu verhindern, stellt eine kluge Bündnispolitik dar, mittels derer Mächtegleichgewichte aufrechterhalten werden können (Zangl/Zürn 2003: 45).

1.2.2 Utilitaristischer Institutionalismus

Eine andere Wahrnehmung von internationalen Organisationen offeriert die institutionalistische Theorieschule der IB (Keohane 1984, Keohane 1989, Hasenclever/Mayer/Rittberger 1997). Der rationalistische oder utilitaristische Institutionalismus (auch Neoinstitutionalismus oder Regimetheorie genannt) ist ebenfalls eine systemische Theorie, die wie der Neorealismus von der Anarchie des internationalen Systems und von Staaten als rationalen Akteuren ausgeht. Allerdings ist die Anarchie in der institutionalistischen Perspektive durch die wachsenden Interdependenzen der Akteure (Keohane/Nye 1972, 1977), also deren wechselseitigen Verwundbarkeit und Empfindlichkeit, eingeeht (Zangl/Zürn 2003: 86). Aufgrund dieser Interdependenzbeziehungen mit anderen Akteuren kann unilaterales Handeln zu suboptimalen Ergebnissen führen und Kooperation daher durchaus eine angemessene Verhaltensstrategie sein. Sie ist jedoch kein Selbstläufer, da die Akteure aufgrund der internationalen Anarchie befürchten müssen, dass andere Akteure aus einer einmal beschlossenen Kooperation ausscheren. Neben dieser Erwartungsunsicherheit bezüglich der Verpflichtungskonsequenz der anderen Akteure stehen zwei weitere Probleme der Kooperation entgegen: Die sich aus der Kooperation ergebende Kosten- und Nutzenverteilung und die Attraktivität des nutznießenden Abtrünnigen, also des Trittbrettfahrers, der von der Kooperation profitiert, aber keinen Beitrag dazu leisten will (Krell 2004: 247). An dieser Stelle kommen internationale Institutionen ins Spiel, die die kooperationsverhindernden Faktoren abschwächen. Es können vier Formen von Institutionen unterschieden werden (Zangl/Zürn 2003: 88):

- **Internationale Regime:** Diese politikfeldspezifischen Institutionen zeichnen sich durch gemeinsame Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren aus, die das Verhalten der Akteure anleiten (Krasner 1983). Sie besitzen keine Akteursqualität, sind also nicht zum eigenmächtigen Handeln befähigt. Ein Beispiel ist das internationale Klimaregime, bei dem sich die Staaten auf eine Verminderung der Emissionen der sechs wichtigsten Treibhausgase geeinigt haben.
- **Internationale Organisationen:** Diese Institutionen können sowohl auf ein einzelnes Politikfeld begrenzt sein, wie die Welthandelsorganisation, oder auch problemfeldübergreifend ausgerichtet sein, wie die Vereinten Nationen. Die

Rationalistischer Institutionalismus: internationale Organisationen als Akteure

Vier Formen von internationalen Institutionen

internationalen Organisationen sind zum eigenständigen Handeln befähigt, besitzen also Akteursqualität.

- Internationale Netzwerke: Sie beruhen wie die internationalen Regime auf Normen und Regeln, die jedoch nur prozeduraler Natur sind. Inhaltliche (substantielle) Regeln sind dagegen kein Bestandteil dieser Netzwerke. Ein Beispiel sind die G8-Treffen. Die wichtigsten acht Industrieländer haben sich zwar verpflichtet, bei den jährlich stattfindenden G8-Treffen über Fragen der Weltwirtschaftspolitik zu diskutieren, sich jedoch nicht auf eine bestimmte Weltwirtschaftspolitik festgelegt (Zangl/Zürn 2003: 89).
- Internationale Ordnungsprinzipien: Dabei handelt es sich um die grundlegenden, konstitutiven Normen der internationalen Beziehungen. Ein Beispiel ist die Souveränität der Staaten, die als Institution wirkt. Auch diese Institutionen verfügen über keine Akteursqualität.

Die internationalen Institutionen, insbesondere die internationalen Regime, wirken als „Kooperationskatalysatoren“ (Zangl 2006: 129), d.h. sie tragen dazu bei, dass Staaten ihr Interesse an Kooperation auch realisieren können. Sie bieten nämlich erstens einen Rahmen, innerhalb dessen Verhandlungen über die Kooperation überhaupt stattfinden können, sie erhöhen somit die Wahrscheinlichkeit von Kooperationsvereinbarungen. Zweitens tragen Institutionen durch die von ihnen zur Verfügung gestellten Überwachungsmechanismen dazu bei, dass die Erwartungsverlässlichkeit der Akteure zu- und umgekehrt die Furcht vor dem Ausscheren eines Akteurs aus der Kooperation abnimmt. Institutionen können auch positive oder negative Sanktionsmechanismen zur Verfügung stellen, die potenzielle Normbrecher zu konformem Verhalten veranlassen können. Institutionen können den Mechanismus des „Belohnens“, also einer positiven Unterstützung eines sonst normbrechenden Akteurs, einsetzen, wenn Staaten zwar willens aber nicht fähig sind, eine Norm einzuhalten. Oder aber sie setzen den Sanktionsmechanismus des „Bestrafens“ ein, drohen also dem Normbrecher mit zusätzlichen Kosten. Durch das genaue Festlegen des Kooperationsgegenstandes sorgen Institutionen dafür, dass Regeln brechendes Verhalten nicht mit einer Unsicherheit über den Regelgegenstand begründet werden kann. Schließlich verknüpfen Institutionen auch verschiedene Kooperationsvereinbarungen miteinander, so dass Kooperationsanreize geschaffen werden können. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass internationale Institutionen dazu beitragen, sowohl den „Anreiz zur eigenen Selbsthilfe als auch die Sorge um Selbsthilfe anderer zu verringern“ (Rittberger/Zangl 2003: 41).

Die Gründung von internationalen Organisationen erklärt die institutionalistische Schule vor allem über eine funktionale Logik. Demnach gibt es einen Bedarf an Institutionen, der aus den Präferenzen der verschiedenen Akteure abgeleitet werden kann, wie im situationsstrukturellen Ansatz herausgearbeitet wurde (Zürn 1992). Demnach bringen unterschiedliche spieltheoretischen Situationen verschiedene Anreize für kooperatives oder nicht-kooperatives Verhalten in statischen oder dynamischen Zusammenhängen mit sich (Sprintz 2003: 253). Die

Wahrscheinlichkeit der Institutionenbildung hängt aber auch von dem Konflikttyp ab, was als problemstruktureller Ansatz bezeichnet wird (Efinger/Zürn 1990, Rittberger/Zürn 1990).

Internationale Institutionen können aus der Perspektive des utilitaristischen Institutionalismus über fünf Mechanismen zum Frieden beitragen (Zangl/Zürn 2003: 92ff.). Erstens können sie einen positiven Einfluss auf das soziale Umfeld ausüben, so dass Kooperation generell wahrscheinlicher wird. Zweitens verfügen viele der Institutionen über Überwachungssysteme, mittels derer Normbrüche aufgedeckt werden können. Drittens können internationale Institutionen entweder selbst Sanktionen verhängen oder zumindest andere Akteure dazu aufrufen, Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen. Sie können so einerseits die Erwartungssicherheit der anderen beteiligten Akteure und andererseits die potenziellen Kosten eines Normbruchs erhöhen. Die Institutionen können viertens auch auf die substaatliche Ebene einen Einfluss ausüben, indem sie die innenpolitischen Gruppen stärken, die ein originäres Interesse an Norm- und Regelbeachtung haben. Schließlich können sie die kognitiven, administrativen und materiellen Kapazitäten zur Verfügung stellen, die die Normbeachtung erhöhen. Kurz: Internationale Institutionen können zur Normgenese beitragen, also handlungsanleitende Normen und Regeln formulieren, die die Entstehung von Konflikten verhindern. Sie können die Wahrscheinlichkeit eines friedlichen Konfliktaustrags erhöhen, da sie hierfür spezifische Mechanismen zur Verfügung stellen. Der Umfang des Beitrags der internationalen Organisationen zum Frieden hängt dabei vom Grad der Institutionalisierung, der Breite des Aufgabenbereichs und der sicherheitspolitischen Zuständigkeit ab (Dembinski 2006: 6, Haftendorn 1997). Institutionen können zudem einen Beitrag zu der internationalen Verrechtlichung (Abbott et al. 2000, Zangl/Zürn 2004) und damit zum zivilen Konfliktaustrag leisten. Eine Analyse der UN aus institutionalistischer Perspektive würde die Organisation daher als eigenständigen Akteur konzeptionalisieren, der Einfluss auf die internationalen Normsetzungs- und Normdurchsetzungsmechanismen nimmt.

Friedensförderung durch
Normbildung und
Normdurchsetzung

1.2.3 Liberalismus

Neorealismus und Neoinstitutionalismus weisen internationalen Organisationen also sehr unterschiedliche Rollen zu. Dennoch eint die beiden Theorien etwas Entscheidendes - nämlich die Herangehensweise. Es handelt sich um zwei systemische Theorien, die vom internationalen System auf die staatliche Ebene schließen, die Staaten selbst jedoch als „black boxes“, also als einheitliche Akteure behandeln. Im Unterschied hierzu geht die liberale Theorie der Internationalen Beziehungen (Czempiel 1981, Moravcsik 1992, 1997) davon aus, dass die gesellschaftlichen Gruppen in den Blick genommen werden müssen, um internationale Politik erklären zu können. Diese gesellschaftlichen Akteure treten jedoch nicht unvermittelt auf dem internationalen Parkett auf, vielmehr werden ihre als rational konzeptionalisierte Interessen über die jeweiligen Regierungen nach außen getragen. Die Regierungen stellen somit einen Transmissionsriemen zwischen gesell-

Relevanz gesellschaftlicher Akteure

schaftlichen Akteuren und internationalen Beziehungen dar. Den Staaten werden dagegen keine eigenen Interessen unterstellt. Da die gesellschaftlichen Akteure in ihrer Durchsetzungsfähigkeit variieren und zudem die institutionellen Strukturen der Staaten einen Einfluss darauf haben, welche Gruppe besonders durchsetzungsstark ist, ist nicht von einer realitätsnahen Abbildung der gesellschaftlicher Interessen auf internationalem Parkett auszugehen.

Demokratischer Frieden

Die liberale Theorie hat in den vergangenen Jahren u.a. wegen des hieraus abgeleiteten Theorems des Demokratischen Friedens (DF) viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen (Doyle 1983, 1997, Geis 2001, Geis/Wagner 2006, Russett/Oneal 2001). Sehr knapp zusammengefasst besagt dieses, dass demokratisch verfasste Staaten ein friedlicheres Außenverhalten an den Tag legen bzw., in seiner modifizierten und inzwischen weitgehend akzeptierten Form, dass sie nie oder zumindest sehr selten Kriege gegen andere Demokratien führen.⁹ Der Grund hierfür ist, dass die Gewaltbereitschaft eines Staates durch dessen politisches System oder politische Kultur bestimmt wird (Hasenclever 2006: 216ff.), wobei vier verschiedene Ausdifferenzierungen zu unterscheiden sind (Zangl/Zürn 2003: 64-70):

- Der *republikanische Liberalismus* betont die Organisationsmerkmale der nationalen politischen Systeme. Demnach führen demokratische Staaten keine Kriege gegeneinander und sind auch signifikant seltener in Gewaltkonflikte verwickelt, da die gesamte Gesellschaft, die in demokratisch organisierten politischen Systemen ihre Position nach außen tragen kann, kein Interesse an Krieg hat.
- Der *soziologische Liberalismus* betont dagegen die Dichte der transnationalen Beziehungen und argumentiert, dass dichte Transaktions- und Interdependenzbeziehungen zwischen den Gesellschaften den Frieden stabilisieren (Czempiel 1986: 146-154). So könne z.B. der Frieden in der OECD-Welt erklärt werden.
- Der *integrationstheoretische Liberalismus* ergänzt diese Erklärung um die Bedeutung von internationalen Organisationen. Demnach bedingen sich grenzüberschreitende Transaktionen und eine Stärkung internationaler Organisationen wechselseitig, so dass es zu Integrationsprozessen kommt.
- Der *zivilisatorische Liberalismus* argumentiert, dass der innerstaatliche Friede von den jeweiligen nationalen Strukturen abhängt. Neben den demokratischen

⁹ Diese dyadische Variante des Demokratischen Friedens trifft Aussagen über das Verhalten von Staatenpaaren. Die monadische Variante schließt dagegen direkt von der Herrschaftsstruktur eines Staates auf dessen Außenverhalten und postuliert eine generell höhere Friedfertigkeit von Demokratien. Das Theorem des Demokratischen Friedens ist aus verschiedener Perspektive kritisiert und überprüft worden. So wurde sowohl auf paradigmene-immanente Widersprüche hingewiesen (Müller 2002), als auch die empirische Datenlage genauer untersucht (Geis/Müller/Wagner 2007).

Systemen an sich sind auch die weiteren Elemente des zivilisatorischen Hexagons (Senghaas 1994) wichtig.

Wenngleich die zentrale Erklärung des Liberalismus von den Individuen bzw. gesellschaftlichen Gruppen ausgeht, so wird internationalen Organisationen auch in dieser Theorie ein hoher Stellenwert beigemessen. Ernst-Otto Czempiel (1986: 116) argumentiert in Anlehnung an Kant, dass das Zusammenschließen von ehemals feindlichen Staaten in einem Staatenbund per se einen Friedensakt darstellt, da so die vormals hobbesianische Struktur, in der von einem Kampf aller gegen alle ausgegangen wird, aufgehoben wird, die Notwendigkeit des Kampfes also entfällt. Konflikte werden nachfolgend zwischen Demokratien friedlich ausgetragen. Dieser Zusammenhang zwischen demokratischen Staaten und internationalen Organisationen ist kürzlich um die Komponente der Interdependenz ergänzt und zum „Engelskreis“ erklärt worden (Russett/Oneal 2001). Es konnte auch statistisch gezeigt werden, dass die Kriegswahrscheinlichkeit zwischen Demokratien sinkt, wenn diese in vielen internationalen Organisationen Mitglied sind. Als Erklärungspfade werden hierfür sowohl rationalistische Argumente als auch soziologische Einsichten angeboten. Demnach tragen internationale Organisationen einerseits durch eine gemeinsame Verteidigungspolitik und effektive Frühwarnung dazu bei, dass die Staaten sich nicht in ihrer Sicherheit bedroht sehen. Sie erhöhen also die Kosten für den Rückgriff auf unilaterale Selbsthilfestrategien und binden gesellschaftliche Akteure in die Problembearbeitung mit ein, so dass Einzelfragen verhandelt werden, anstatt die Beziehungen zu polarisieren (Hasenclever 2006, siehe auch Hasenclever 2002). Andererseits tragen internationale Organisationen zur Herausbildung einer gemeinsamen Identität bei. Die Selbstwahrnehmung als Teil einer Gruppe führt letztlich zur moralischen Verpflichtung, eine einmal eingegangene Kooperation aufrechtzuerhalten und dieser somit zu einer größeren Robustheit zu verhelfen. Ein gewalttätiger Konfliktausgang wird zunehmend unwahrscheinlich.

Internationale Organisationen als Teil des „Engelskreises“

Zur Entstehung der letztlich wirkungsvollen internationalen Organisationen kommt es, wenn gesellschaftliche Gruppen in verschiedenen Staaten ähnliche Präferenzen haben und Kooperation aufgrund des breiten gesellschaftlichen Konsens daher eine angemessene Strategie darstellt. Oder aber einzelne gesellschaftliche Gruppen, die sich aus zunehmenden Transaktionen einen Vorteil versprechen, drängen ihre Regierungen dazu, vermehrt in internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten, um so die Transaktionsströme zu erhöhen (Hasenclever 2002).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die subsystemische Theorie des Liberalismus internationalen Institutionen eine große Rolle zuweist, da diese als besonders geeignet angesehen werden, friedensfördernde Leistungen zu erbringen und Eskalationspfade zu blockieren. Eine Analyse der UN aus liberaler Perspektive würde der Weltorganisation eine wichtige Rolle zuschreiben, entweder als eigenständiger Akteur oder vor allem auch als Verhandlungsforum der Staaten.

1.2.4 Sozialkonstruktivismus

Struktur-Akteur Beziehung

Einige liberale Ansätze argumentieren, wie unter 1.2.3 gezeigt, mit der Wahrnehmung von Situationen bzw. Institutionen. Demnach bestimmt nicht nur die materielle Welt als solche, sondern auch die sozial vermittelte Wahrnehmung derselben das Verhalten der Akteure. Diese Überlegung ist in der sozialkonstruktivistischen Perspektive der Internationalen Beziehungen weiter ausgeführt worden (vgl. Wendt 1992, 1999, Risse 1995, 1996).¹⁰ So führt die anarchische Struktur des internationalen Systems nicht, wie von neorealistischer Schule behauptet, zwangsläufig zu einem Selbsthilfesystem. Vielmehr sind ausgehend von den geteilten Rollenverständnissen der Akteure verschiedene Kulturen der Anarchie denkbar, die unter anderem zu unterschiedlichem Kooperationsverhalten führen können (Wendt 1999: 250ff.) – Anarchie ist daher das, was Staaten aus ihr machen (Wendt 1992). Damit geht einher, dass Akteure die Struktur des internationalen Systems mitbestimmen können, wobei als Akteure neben den Staaten auch nichtstaatliche Akteure wie Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental Organizations, NGOs), Unternehmen und internationale Organisationen konzeptionalisiert werden. Zugleich determiniert die Struktur des Systems aber auch das Handeln der Akteure, weshalb von der wechselseitigen Konstituierung von Akteur und Struktur gesprochen wird (Wendt 1987).

Konstitutive Normen

Die Akteure handeln aus Perspektive des Sozialkonstruktivismus nicht aufgrund rationaler Kosten-Nutzen-Kalkulationen, sondern wollen ein der Situation angemessenes Verhalten an den Tag legen. Das bedeutet, dass Normen, verstanden als geteilte Erwartungen über ein in einer Situation angemessenes Verhalten, das Handeln der Akteure bestimmen (Finnemore 1996: 22). Eine Norm entsteht intersubjektiv in einem Akteurskollektiv und ist zugleich Teil der internationalen Struktur, die wiederum das Verhalten der Akteure bestimmt. Normen, aber auch Ideen und Identitäten prägen das Verhalten der Akteure, die endogen ihre Interessen herausbilden.

Die Normentstehung: Normunternehmer und Normkaskaden

Im Sozialkonstruktivismus gibt es verschiedene Erklärungen für die Herausbildung von Kooperation bzw. die Akzeptanz gemeinsamer Normen. So argumentieren Finnemore/Sikkink (1998) beispielsweise, dass sich eine neue Norm dann durchsetzt, wenn eine kritische Masse von relevanten Akteuren sie akzeptiert hat, weil dies eine Normkaskade in Gang setzt. Vermittelt über Mechanismen wie Lernen, Imitation und Sozialisation nehmen auch die anderen Akteure die Normen an. Diese drei Mechanismen sind auch für Normunternehmer, also Akteure, die ein Interesse an der Verbreitung der Norm haben, relevant. Zu den Normun-

¹⁰ Wir beschränken uns hier auf diejenigen sozialkonstruktivistischen Ansätze, die auf metatheoretischer Ebene dem Positivismus verhaftet bleiben und auch als *via media* bezeichnet werden. Für einen Überblick über die Debatte siehe bspw. Zehfuss 2002.

ternehmern zählen beispielsweise NGOs, die zu einer ähnlichen Problemwahrnehmung der Akteure beitragen und damit die Präferenzen der Akteure beeinflussen können (Haas 1992). Normunternehmern wird auch zugeschrieben, zu Situationsdeutungen beizutragen, so dass verständigungsorientiertes Handeln möglich ist (Deitelhoff 2006). Diese Annahmen beziehen sich allgemein auf normative Prozesse, nicht speziell auf die Herausbildung von internationalen Institutionen.

Internationalen Organisationen weisen sozialkonstruktivistische Ansätze eine wichtige Rolle in den internationalen Beziehungen zu. Wie auch Normen wirken Organisationen nicht nur auf das Verhalten von Akteuren ein (regulative Wirkung), sondern ermöglichen Handeln erst, indem sie einen Einfluss auf die Identität der Akteure ausüben (konstitutive Wirkung). In und durch internationale Organisationen werden internationale Normen im internationalen System verankert. In diesem Sinne kann ihnen eine „initiierende Funktion bei der Bildung von Kooperationsinseln“ (Dembinski 2006: 7) zugeschrieben werden. Die internationalen Organisationen tragen dazu bei, dass angemessenes Verhalten klar definiert wird und somit einerseits handlungsleitend werden kann. Andererseits wird durch Festlegung von Standards ein Maßstab zur Einschätzung des Verhaltens bereitgestellt – Organisationen können Normbrecher als solche identifizieren und daraufhin „Prozesse des Beschämens“ (shaming) mit dem Ziel der Normdurchsetzung in Gang setzen. Da die kollektiven Akteure Teil einer Gruppe bleiben wollen und daher das Bestreben haben, sich angemessen zu verhalten, werden sie sich langfristig wieder normkonform verhalten – sei es aus taktischen Überlegungen heraus oder weil sie von der Richtigkeit der Norm überzeugt worden sind (Forschungsgruppe Menschenrechte 1998, Liese 2006).

Identitätsbildung durch internationale Organisationen

Somit weist der Sozialkonstruktivismus ähnlich wie der Institutionalismus oder der Liberalismus internationalen Organisationen eine wichtige Funktion in der Friedenserhaltung zu. Internationale Organisationen sind durch die Prozesse des „blaming and shaming“ in der Lage, „der Norm des Friedens Geltung [zu] verschaffen“ (Zangl/Zürn 2003: 125). Die Vereinten Nationen tragen aus sozialkonstruktivistischer Perspektive zur Bildung und Durchsetzung internationaler Normen bei, setzen also fest, was angemessenes Verhalten in einer bestimmten Situation ist und haben einen Einfluss auf die Identität der Akteure.

1.2.5 Feministische Theorien der Internationalen Beziehungen

Ähnlich heterogen wie die sozialkonstruktivistischen sind auch die feministischen Theorieansätze in den Internationalen Beziehungen, die sich seit Ende der 1980er Jahre herausgebildet haben (Steans 2003: 436). Die feministischen Theorien eint die Kritik an der herkömmlichen androzentrischen Sichtweise der IB, die Frauen als Akteurinnen fast völlig ausgeblendet hat (Ruppert 1998: 28). Das systematische Ausblenden ist die Folge der konstruierten Dichotomie zwischen einem öffentlichen, vermeintlich rationalen Regeln folgenden politischen Raum einerseits und einem unpolitischen, privaten und emotionalen Raum andererseits. Bislang

Kritik am Androzentrismus der IB

wurde nur der öffentliche Bereich von den IB analysiert und dementsprechend internationale Politik als Politik der Staatsmänner und Diplomaten konzeptionalisiert, statt auch die weibliche Zuarbeit (z.B. als billige Arbeitskräfte) als Fundament der Strukturen wahrzunehmen (Enloe 1990). Weiterhin kritisiert die feministische IB-Perspektive die männlich dominierten Denkweisen und Analysekatoren. So konnte bspw. J. Ann Tickner (1988, 1992) überzeugend aufzeigen, dass die IB auf geschlechterstereotypen Konstruktionen basieren. Die zentralen Annahmen des klassischen Realismus von Hans Morgenthau bauen ihr zufolge auf einer einseitigen Machtdefinition, nämlich im Sinne von Behauptung auch gegen den Widerstand anderer, auf statt Macht zum Beispiel auch als wechselseitige Befähigung zu verstehen.

Normativität feministischer (IB-)Theorien

Ziele der feministischen IB-Theorien sind daher, Frauen überhaupt sichtbar zu machen (liberaler Feminismus), bzw. auf Unterschiede zwischen den Geschlechtern hinzuweisen und zugleich die Aufwertung der weiblichen Rolle zu fordern (radikaler Feminismus) oder auch die Geschlechter durch die Kategorie *gender* (das soziale Geschlecht im Gegensatz zum biologischen, als *sex* bezeichneten Geschlecht) zu dekonstruieren, um den Blick auf die Unterschiede zwischen den Frauen (etwa des Nordens und des Südens) zu lenken (postmoderner Feminismus). Die Kategorie *gender* ist in dieser Sichtweise gleichzeitig zu benutzen, wie auch abzulehnen, da sie wiederum ein Konstrukt ist (Sylvester 1994: 12). Feministische Ansätze bleiben aber nicht beim Beschreiben und Analysieren stehen, sondern wollen auch einen Beitrag zur Überwindung der dualistischen Strukturen leisten. Dieser normative Anspruch unterscheidet die feministischen IB-Theorien von den bislang genannten klassischen Ansätzen. Weiterhin eint die Ansätze die Kritik an den von den "mainstream-IB-Theorien" etablierten Analyseebenen. Sowohl eine systemische Erklärungsvariante, wie sie vom Neorealismus oder dem Neoinstitutionalismus vorgenommen wird, wie auch ein subsystemischer Ansatz, dessen sich der Liberalismus bedient, gelten als zu kurz greifend, da sie jeweils eindeutige Ableitungen von einer auf die andere Ebene vornehmen, statt auch die wechselseitigen Interaktionen zwischen den Ebenen in den Blick zu nehmen. Das zeigt sich insbesondere an der Konstruktion von *gender* als der zentralen Kategorie der feministischen Ansätze. *Gender*, also das soziale Geschlecht, wird gleichzeitig auf der individuellen Ebene (wie definiere ich mich als Frau bzw. Mann), auf der kollektiven Ebene (wie wird Weiblichkeit/Männlichkeit in der Gesellschaft konstruiert und welche Rollenbilder werden damit verknüpft?) und auf der ideellen Ebene konstruiert (wie wird gesellschaftliches Handeln in der Öffentlichkeit und der Privatsphäre organisiert und institutionalisiert) (Marchand 2000). Auf allen Ebenen wirken geschlechtsspezifische Ungleichheitsverhältnisse, deren Identifizierung und Überwindung konstitutiv für die feministische Forschung ist (Wölte 2007: 18). Auch wenn feministische Forscher/innen eine besonders starke Akteur/innen-Fokussierung haben, so spielt die Struktur doch gleichzeitig eine wichtige Rolle, „bottom-up“-Ansätze werden mit „top-down“-Konzepten verknüpft.

Diese Verbindung von „bottom-up“- mit „top-down“- Ansätzen wird bei der neueren feministischen IB-Forschung, die die Entstehung und Wirkung internationaler Normen in den Mittelpunkt stellt, besonders deutlich (Brabandt/Locher/Prügl 2002: 12). Das Normbündel der FrauenMenschenrechte wurde beispielsweise „von unten“, also von der internationalen Frauenbewegung, erfolgreich auf die internationale Agenda gesetzt, woraufhin diese Rechte in den 1990er Jahren auf UN-Weltkonferenzen festgeschrieben wurden. Seitdem gilt es, diese Normen in einem „von oben“ gesteuerten Prozess auch auf der lokalen Ebene zu verankern. Internationale Organisationen dienen der Frauenbewegung als Bezugs- bzw. Referenzrahmen bei der nationalen bzw. lokalen Umsetzung der Normen (Wölte 2007: 36ff.).

Internationale Organisationen als Referenzrahmen

Internationalen Organisationen wird aus feministischer Perspektive somit eine ähnliche Rolle wie im Sozialkonstruktivismus zugeschrieben, denn auch hier ist die Identitätsbildung das zentrale Wirkungsinstrument der internationalen Organisationen. Ein Ziel ist hierbei, die „richtigen“, d.h. die Ungerechtigkeit in den Geschlechterverhältnissen abbauenden Normen in den internationalen Organisationen zu verankern, auf die sich dann alle Akteurinnen beziehen können. Die UN können insofern durch die Minderung der strukturellen Gewalt zwischen den Geschlechtern zum positiven Frieden beitragen.

1.2.6 Marxistische Ansätze in den Internationalen Beziehungen

Die marxistische Theorietradition hat recht spät, nämlich erst seit den 1960er Jahren, Einzug in die Internationalen Beziehungen erhalten. Während damals vor allem die Weltsystemtheorie Wallersteins (1974, 2000) diskutiert wurde, sind heute neo-gramscianische Ansätze von Bedeutung. Diese beiden Ausrichtungen, wie auch allgemein (neo-)marxistische Ansätze, eint, dass es normative Theorien sind, die auf die Überwindung des *status quo* abzielen. Sie stellen zudem andere Strukturen und Akteure in den Mittelpunkt ihres Theoriegebäudes als die klassischen IB-Ansätze. Zwar wird hier ebenfalls argumentiert, dass internationale Strukturen das Handeln der Akteure determinieren, das zentrale Strukturmerkmal ist jedoch nicht die internationale Anarchie (wie vom Neorealismus und Institutionalismus behauptet), sondern der Kapitalismus, der sich ständig reproduziert. Das kapitalistische System gibt vor, dass alle Akteure nach Gewinnmaximierung streben müssen, um überleben zu können. Zugleich ist die Struktur jedoch auch durch das Handeln der Akteure bestimmt, die durch ihr Handeln den Kapitalismus und die damit einher gehende Staatlichkeit reproduzieren. In diesem Sinne kann von „agency in structure“ gesprochen werden, also der Relevanz von Akteuren in der Herausbildung von internationalen Strukturmerkmalen (Bieler/Morton 2001). Hier gibt es eine gewisse Parallelität zu sozialkonstruktivistischen Ansätzen, die ihrerseits von einer wechselseitigen Bedingung von Akteur und Struktur ausgehen. Als zentrale Akteure werden nicht Staaten, sondern Klassen bzw. insbesondere Unternehmen konzeptionalisiert. Diese sind zunehmend transnational organi-

Kapitalistisches System und Klassenverhältnisse

siert (Van der Pijl 1984), bilden also eine transnationale kapitalistische Elite (Gill 1990).

Neogramscianische
Ansätze: Hegemonie als
Konsens der Regierten

Da die Produktionsbeziehungen im Fokus der Analyse stehen, wird internationalen Organisationen in den meisten (neo-)marxistischen Ansätzen keine bedeutende Rolle zugewiesen. Am ausführlichsten äußern sich noch Vertreter/innen neogramscianischer Ansätze. Diese bauen auf den Überlegungen des italienischen Marxisten Antonio Gramsci auf und werden seit den 1980er Jahren vermehrt in den IB diskutiert. Ziel dieser Theorien ist es zu erklären, wie hegemoniale Strukturen entstehen und sich reproduzieren und wie diese Prozesse überwunden werden können. Nach neo-gramscianischer Lesart müssen hierzu die gesellschaftlichen und internationalen Zusammenhänge von Produktion, Macht und Herrschaft offen gelegt werden (Cox 1981, 1983, 1987, Germain/Kenny 1998; Gill 1993). Hegemonie ist dabei nicht ausschließlich als Zwang, sondern als eine, auf dem Konsens der Regierten beruhende Struktur zu verstehen. Sie basiert auf materiellen Kapazitäten (den sozialen Produktionsbeziehungen), Vorstellungen über politische Ordnung (Staatsformen) und Institutionen, die diese sicherstellen können (Bieler/Morton 2006). Zunehmend wird transnational organisierten sozialen Kräften zugeschrieben, maßgeblichen Einfluss auf die Herausbildung der Hegemonie zu nehmen (Van Apeldoorn 1998, 2002). An die Stelle des internationalen tritt der transnationale historische Block, also eine transnational angelegte hegemoniale Machtstruktur (Gill 2003: 59). Da die Hegemonie eines Nationalstaats eng mit der Hegemonie einer Kapitalfraktion verbunden ist, kann auch von der doppelten Hegemonie von Staat und Klasse gesprochen werden (Scherrer 2001).

Internationale Organisa-
tionen als Instrument

Eine einmal etablierte hegemoniale Struktur kann auf vielerlei Arten sichergestellt werden, unter anderem auch durch die Gründung und Nutzung von internationalen Organisationen, die als Instrumente zur Ausübung von Macht benutzt werden können (Cox 1983). Sie sind schließlich Ausdruck des historischen Blocks, der identitätsbildend wirken kann, wodurch nochmals die Bedeutung von „agency in structure“ deutlich wird (Bieler/Morton 2001): Die internationalen Organisationen sind Teil einer Struktur, die u.a. durch den Hegemon geschaffen wird und zur Reproduktion der hegemonialen Strukturen selbst beiträgt. Da die internationalen Organisationen in erster Linie herrschaftsstabilisierend arbeiten, leisten sie keinen nennenswerten Beitrag zur Etablierung des positiven Friedens. Fragen nach Krieg und Frieden sind aus der neo-gramscianischen Perspektive jedoch sowieso von untergeordneter Relevanz, da die Produktionsbeziehungen, wie oben erläutert, im Mittelpunkt stehen.

1.2.7 Grenzen der klassischen Theorien: Staatszentriertheit

Staatszentriertheit der
herkömmlichen IB-
Theorien

Die Theorien Internationaler Beziehungen schreiben internationalen Organisationen also sehr unterschiedliche Rollen zu. Mal werden sie als Instrument in den Händen der Mächtigen verstanden (Neorealismus, neo-gramscianische Ansätze), mal als Akteur (Institutionalismus, Sozialkonstruktivismus, in Teilen feministi-

sche Theorien) oder auch als Verhandlungsforum (liberale Theorien) konzeptionalisiert. Zu den unterschiedlichen Einschätzungen gelangen die Theorien aufgrund der jeweiligen Prämissen über die zentralen Akteure und deren Handlungsmotivationen. Das Gros der Theorien eint, dass sie eine staatszentrierte Sichtweise einnehmen. So treten beim Neorealismus, Institutionalismus, Liberalismus und in Teilen auch beim Sozialkonstruktivismus (Weller 2005: 45ff.) Staaten als einzige relevante Akteure auf internationalem Parkett auf. Staaten entscheiden mittels unterschiedlicher Mechanismen wie Macht oder Überzeugung, ob es zur Gründung einer internationalen Organisation kommt, welche neuen Normen in dieser ausgearbeitet und verankert werden und ob bzw. wie diese Normen durchgesetzt werden.

Eine solche staatszentrierte Sichtweise ist heute jedoch nicht mehr angemessen. Sie spiegelt die Vielzahl der gesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteure, die Einfluss auf die internationalen Normbildungsprozesse nehmen (wollen), nicht angemessen wider. Sie blendet darüber hinaus auch den wichtigen Beitrag von nichtstaatlichen Akteuren bei der Entstehung von internationalen Normen, deren Umsetzung in einzelnen Staaten, beispielsweise in der Entwicklungspolitik, und bei der Durchsetzung von umkämpften Normen auch gegen den Willen von Staaten, wie z.B. in der internationalen Menschenrechtspolitik, aus. Auch treffen Konzeptionalisierungen von internationalen Organisationen als rein intergouvernementale Institutionen in dieser Reinform nicht mehr zu, da ein Trend zur Zusammenarbeit mit privaten Akteuren auch in der Entscheidungsfindung besteht (Brühl 2003). Schließlich sind mit den herkömmlichen Theorien nur in Ansätzen die aktuellen Herausforderungen abzubilden, vor denen internationale Organisationen, und hier vor allem auch die Vereinten Nationen, stehen. Bei vielen der neuen globalen Bedrohungen, wie dem internationalen Terrorismus, Bürgerkriegen oder dem Klimawandel sind Nationalstaaten nicht mehr die zentralen Akteure, deren Handeln zu verregeln ist. Vielmehr sind es nichtstaatliche Gruppen, die bestehende Normen unterlaufen bzw. von diesen nicht erfasst werden und für die deshalb zum Zwecke der Friedenssicherung neue Normen etabliert werden müssen. Eine angemessene Analyse von internationalen Organisationen muss aus unserer Perspektive also neben den staatlichen auch nichtstaatliche Akteure einbeziehen. Damit zusammenhängend sind verschiedene politische Ebenen bei einer Analyse der Arbeit einer internationalen Organisation in den Blick zu nehmen. Bei der Untersuchung der Arbeitsweise von internationalen Organisationen sind sowohl die lokale Ebene, die, wie feministische Theoretikerinnen aufgezeigt haben, einen Einfluss auf die Normgenese haben kann, als auch die internationale Ebene, auf der die Normen dann verankert werden, zu analysieren.

Relevanz nichtstaatlicher Akteure

Eine solch umfassende Sichtweise wird von den so genannten Global-Governance-Ansätzen angestrebt. Diese lenken den Blick auf die neuen, auf allen politischen Ebenen agierenden Akteure und heben damit die Fokussierung auf die zwischenstaatliche Ebene auf. Darüber hinaus rücken andere Steuerungsmechanismen und Autoritätssphären in den Mittelpunkt (Dingwerth/Pattberg 2006: 196).

Global Governance als umfassende Sichtweise

1.3 Global Governance

Global Governance ist ein häufig verwendeter Begriff in den Internationalen Beziehungen. Fast jeder wissenschaftliche Aufsatz, der die Rolle von (vermeintlich) neuen Akteuren in der internationalen Arena thematisiert, nimmt auf ihn Bezug. Dies hat sich auch in der Politikberatung niedergeschlagen, wo Global Governance, verstanden als eine bessere Form des Regierens (Good (Global) Governance), ebenfalls häufig erwähnt wird. Schließlich hat der Begriff auch Eingang in die politische Debatte gefunden, in Deutschland unter anderem über den Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft“ (2002), der dem Thema Global Governance ein eigenes Kapitel widmet. So unterschiedlich wie die Diskussionsforen sind auch die Verständnisse davon, was Global Governance eigentlich ist bzw. sein soll.

Governance als
„catch all“ Begriff

Diese begriffliche Unklarheit rührt in Teilen daher, dass auch schon der governance-Begriff selbst unscharf ist. Governance wird als sozialwissenschaftliches Modethema des letzten Jahrhunderts bezeichnet (Jann 2006: 21), da es sowohl in der Politik, verstanden als „dezidierte oder latente Handlungsanleitung für Praktiker“ (ebd.), als auch in der Wissenschaft intensiv diskutiert worden ist. Ursprünglich aus der ökonomischen Transaktionskostentheorie kommend wurde der Governance-Begriff von anderen Theorien aufgenommen, um die „wie auch immer zustande gekommene Regelungsstruktur und ihre Wirkung auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure“ in den Mittelpunkt zu stellen (Mayntz 2006: 14). Heute wird der Governance-Begriff in mehr als zwanzig verschiedenen sozialwissenschaftlichen Theorien benutzt. Seit der letzten Dekade wird der Begriff sehr häufig verwandt, wie eine Auswertung des *Social Science Citation Index* zeigt (Krahmann 2003: 326f.). Bis heute herrscht keine Einigkeit darüber, ob governance für einen umfassenden Prozess steht oder eine strukturelle Form darstellt, ob es um Regieren jenseits des Staates geht oder gerade um einen Mix an verschiedenen Steuerungsmodi, an denen auch Staaten beteiligt sind, und schließlich, ob governance ein normatives Element hat oder auch nicht (Schuppert 2006).

Global Governance als
analytisches vs. normatives
Projekt

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass es auch in den Internationalen Beziehungen verschiedene Verständnisse davon gibt, was eigentlich mit Global Governance gemeint ist. Auf der einen Seite gibt es einen analytischen Diskursstrang, demzufolge neue Formen des internationalen Regierens zu beobachten sind, die sich mit den herkömmlichen wissenschaftlichen Kategorien nicht fassen lassen. Global Governance wird hier als Oberbegriff für die neuen Regierensformen benutzt. Auf der anderen Seite wird Global Governance als normatives Projekt verstanden, das einen Entwurf von besserem Regieren jenseits der Staatenwelt skizziert (Mürle 1998). Diese anhand der Diskrepanz zwischen analytischem und normativem Projekt klar werdende Vieldeutigkeit des Global-Governance-Begriffes und die hiermit verknüpfte Offenheit des Verständnisses macht nach Ansicht einiger Autor/innen gerade die Attraktivität des Konzepts aus (Behrens 2004: 104). Um zu veranschaulichen, dass das „vieldeutige Schlagwort“ (Mess-

ner/Nuscheler 2006: 22) doch mehr als ein beliebig einsetzbarer Modebegriff ist, wird nachfolgend der gemeinsame Rahmen des Global-Governance-Diskurses identifiziert.

1.3.1 Gemeinsamkeiten in der Global-Governance-Debatte

Die verschiedenen Global-Governance-Beiträge eint die Annahme, dass die bisherigen Formen des Regierens durch realpolitische Entwicklungen, insbesondere durch die Globalisierung, herausgefordert worden sind (Zürn 2006a). Global Governance wird daher auch als das „politische Begleit- und Folgephänomen der Globalisierung“ (Fuchs 2006: 147) bezeichnet. Zusammen mit zwei weiteren Faktoren – dem Ende des Ost West-Konflikts und den Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien – hat die Globalisierung gesellschaftliche Akteure, die teils transnational arbeiten, gestärkt und dadurch zugleich Grenzen des (zwischen)staatlichen Regierens deutlich werden lassen (Brühl/Rittberger 2001). Unter Globalisierung oder gesellschaftlicher Denationalisierung (Zürn 1998) wird hierbei verstanden, dass ein wachsender Anteil der sozialen und wirtschaftlichen Aktivitäten grenzüberschreitend stattfindet (Schirm 2006). Da die politische Regelsetzung jedoch territorial verankert bleibt, geht die ehemals bestehende Kongruenz von sozialen und politischen Räumen zunehmend verloren (Zürn 1998). Diese „Entgrenzung der Staatenwelt“ (Brock/Albert 1995) führt dazu, dass das mit dem Begriff „Westfälisches System“ bezeichnete staatszentrierte Modell des Regierens an seine Grenzen stößt.

Globalisierung als Herausforderung an das Regieren

Im Westfälischen Modell sind Staaten die zentralen politischen Akteure und politische Steuerung wird in erster Linie innerhalb der Staaten hierarchisch organisiert. Nur bei national nicht bearbeitbaren Problemen koordinieren Staaten ihr Handeln grenzüberschreitend. Die Einschätzungen über die Effektivität und Dauerhaftigkeit einer solchen grenzüberschreitenden, intergouvernementalen Koordination bzw. Kooperation gehen, wie gezeigt, in den Theorien Internationaler Beziehungen sehr weit auseinander. Die Globalisierung verschärft das Problem der grenzüberschreitenden Regulierung in zweierlei Weise: Zum einen nimmt der Anteil von Koordinationsproblemen auf internationaler Ebene zu (quantitative Dimension). Zum anderen entstehen durch Interdependenzen neue internationale Probleme, die einer Bearbeitung bedürfen (qualitative Dimension). Es ist daher seit den 1970er Jahren zu einer Internationalisierung des Regierens gekommen, in deren Rahmen internationale Institutionen eine zunehmend wichtige Rolle spielen (Zürn 1998: 211). In den 1990er Jahren sind zusätzlich noch transnationale Probleme aufgetreten, die von transnational handelnden Akteuren mit verursacht worden sind, wie zum Beispiel der Terrorismus. Die Bearbeitung transnationaler Probleme stellt ein spezifisches Problem dar, welches bislang von internationalen Institutionen nur unzureichend bearbeitet wurde.

Internationalisierung des Regierens

Mit der Internationalisierung des Regierens, und damit einer im Idealfall effektiveren Problembearbeitung als es durch einzelstaatliche Handlungen möglich ge-

Drohender Legitimitätsverlust des Regierens

wesen wäre, droht jedoch die demokratische Legitimität der Entscheidungen ausgehöhlt zu werden (Zürn 2006b: 36ff.). Während also die output-Dimension der Legitimität über effektive intergouvernementale Regelungen durchaus gegeben sein kann, können Bürger/innen auf die in entfernten Foren getroffenen politischen Entscheidungen immer weniger Einfluss nehmen. Die input-Dimension der Legitimität wird durch die deutlich längeren Legitimationsketten bei Entscheidungen vermindert (Scharpf 1993, 1998). Die Kongruenz zwischen Regelungsbezugten, Regelungsadressaten und Regelungsbeeinträchtigten schwindet. Darüber hinaus ist die Annahme, dass es überhaupt zu einer effektiven Problembearbeitung kommt, umstritten. Vielmehr wird häufig festgestellt, dass internationale Beschlüsse stets dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners folgen und somit gerade keine effektiven Regelungen vereinbart werden können. Auf die UN angewandt bedeutet dies, dass sie vor der Herausforderung stehen, als intergouvernementale Organisation effektive Regelungen festzulegen und dabei auch noch die drohende Partizipationslücke im Auge behalten zu müssen (Wolf 2005: 107).

Nichtstaatliche Akteure:
zivilgesellschaftliche
und privatwirtschaftliche
Akteure

Neben der Herausforderung der Politik durch die Globalisierung eint die Global-Governance-Ansätze, dass sie die politische Arbeit von nichtstaatlichen Akteuren betonen. Seit den 1990er Jahren haben diese Akteure die weltpolitische Bühne verstärkt betreten bzw. sind von den Staaten und intergouvernementalen Organisationen überhaupt erst als relevante Akteure wahrgenommen worden. Es wurden ihnen zunehmend Regierungsaufgaben übertragen, was auch als Privatisierung der Weltpolitik bezeichnet wurde (Brühl et al. 2001). Nichtregierungsorganisationen arbeiten seit den 1970er Jahren vermehrt mit den UN zusammen; ein regelrechter Boom setzte in den 1990er Jahren ein. Von den im Jahr 1993 aktiven NGOs sind mehr als 60 % nach 1970 ins Leben gerufen worden (Van Rooy 2004: 13). Zudem ist auch ein Drittel aller NGO-Mitglieder (seien es Individuen oder andere NGOs) erst nach 1990 in eine Organisation eingetreten. Ein Grund für diesen Popularitätsschub ist, dass ihnen insbesondere in den 1990er Jahren die Rolle als Hoffnungsträger in einer Zeit der Parteien- und Politikverdrossenheit zugeschrieben wurde (Walk et al. 1997: 10). Bis heute werden NGOs als „Begleitbegriff der Globalisierungskritik“ angeführt (Frantz/Martens 2006: 11). Zusätzlich zu den zivilgesellschaftlichen wirken vermehrt auch privatwirtschaftliche Akteure, also Unternehmen und deren Verbände, aktiv auf die internationale Politik und die Arbeit der UN ein, indem sie sowohl eigene Norm- und Regelsysteme aufbauen als auch in andere Regelsetzungsprozesse eingebunden werden.

Strategien nichtstaatlicher
Akteure

Die Strategien der beiden Gruppen privater Akteure sind überraschend ähnlich: Beide streben erstens an, intergouvernementale Verhandlungen von außen zu beeinflussen, indem sie Lobbying betreiben oder ihre Problemlösungsvorschläge auf eigenen Veranstaltungen präsentieren. Zweitens nehmen beide in zunehmendem Maße an internationalen Verhandlungen teil und versuchen, durch das Einbringen von Argumenten und das Aufzeigen von alternativen Lösungswegen den Ausgang der Aushandlungsprozesse zu verändern. Schließlich finden sich zivilgesellschaftliche, privatwirtschaftliche und staatliche Akteure in „Public-Private Partnerships“

genannten Partnerschaften zusammen, um bestimmte Probleme zu bearbeiten. Die hier erfolgende Kooperation von staatlichen und privaten Akteuren wird höchst kontrovers diskutiert und wahlweise als Ausdruck eines zunehmenden Neoliberalismus oder als angemessene Antwort auf die Globalisierung angesehen (Brühl/Liese 2004: 162). Unabhängig von der Bewertung der Einflussnahme bzw. Beteiligung privater Akteure an der Regulierung wird deutlich, dass letztere zumindest nicht mehr gleichbedeutend mit (zwischen)staatlicher Regulierung ist. Auf dieses Auseinanderfallen von Regieren (governance) und von Staat bzw. Regierung (government) haben zwar schon Rosenau und Czempiel (1992) hingewiesen, jedoch konnten sich staatszentrierte Ansätze nach wie vor in den Internationalen Beziehungen halten.

Das Erstarken zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure zeigt die Grenzen des Modells des Westfälischen Systems deutlich auf. Interaktionen zwischen verschiedenen privaten und staatlichen Akteursgruppen jenseits des Nationalstaats sind dem Modell nach nicht zu erwarten. Die Global-Governance-Perspektive hebt dagegen hervor, dass private Akteure zumindest einen Einfluss auf die Regelsetzung und -durchsetzung nehmen können, wenn sie nicht sogar eigene Regelungen zu erlassen vermögen. Traditionelle Strukturen, Akteure und Prozesse werden um neue Akteure ergänzt und so wird eine „neue Architektur politischer Herrschaft amalgamiert“ (Grande et al. 2006: 120). Die Wahrnehmung und Analyse der privaten Akteure als Mit- oder auch Gegenspieler von Staaten (und internationalen Organisationen) kann somit neben der Annahme der Globalisierungsherausforderung als ein zweites Charakteristikum des Global-Governance-Diskurses angesehen werden.

Mit der Einbeziehung von privaten Akteuren in die politische Regulierung geht drittens einher, dass diese weniger hierarchisch organisiert ist. Zusätzlich zu vertikalen Interaktionsprozessen treten zunehmend horizontale auf. Diese zunächst von der Steuerungstheorie auf der staatlichen Ebene gemachte Beobachtung (Mayntz 1995) trifft zunehmend auch auf die internationalen Beziehungen zu. Neben die Steuerungsformen von Staat/Hierarchie und Markt/Wettbewerb treten in wachsendem Maße Verhandlungen und Netzwerke. Die Koordination von Handlungen mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen steht hier im Mittelpunkt der Analyse (Benz 2004: 25). Ein Beispiel für diese Netzwerke sind die oben erwähnten Partnerschaften von öffentlichen und privaten Akteuren zur Bearbeitung von spezifischen Problemen. Im Gesundheitsbereich kooperieren beispielsweise WHO, UNICEF, die Weltbank, die Rockefeller Foundation, einige Regierungen und die Internationale Föderation der Pharmazeutischen Hersteller in der Impfkampagne GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunization*), mittels derer die Kindersterblichkeit in Entwicklungsländern verringert werden soll (Brühl 2006).

Horizontale Politikkoordination statt Hierarchie

Schließlich stimmen Global-Governance-Ansätze darin überein, dass die traditionelle Sichtweise von voneinander getrennten politischen Ebenen nicht mehr län-

Mehrebenenpolitik

ger zutrifft. Vielmehr kann Regieren im Zeitalter der Globalisierung nur als Mehrebenenpolitik gedacht werden, bei der alle politischen Ebenen, von der lokalen über die nationale und regionale bis hin zur internationalen Ebene miteinander interagieren. Akteure der lokalen Ebene wirken nunmehr auch an der Gesetzgebung auf der internationalen Ebene mit (z.B. in Form von lokalen NGOs an Weltkonferenzen), während Entscheidungen auf der internationalen Ebene Handlungen und Vorgänge auf der lokalen Ebene direkt beeinflussen. Im Rahmen der Vereinten Nationen ausgehandelte Normen beziehen sich längst nicht mehr nur auf reine (zwischen)staatliche Verhaltensstandards, sondern formulieren diese auch für die individuelle, personelle Ebene. Dies wird am sich verschiebenden Verhältnis von staatlicher Souveränität und dem Schutz von Menschenrechten besonders deutlich. Das Prinzip der Nichteinmischung erfährt durch das der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) eine starke Einschränkung.

1.3.2 Unterschiedliche Verständnisse von Global Governance und deren Erklärung

Unterschiedliche Verständnisse von Global Governance

Den Global-Governance-Diskurs eint also die Annahme der faktischen Überwindung des Westfälischen Systems durch die Globalisierung, womit einhergeht, dass neben die (zwischen)staatlichen auch private Akteure getreten sind. Steuerung erfolgt daher auch mittels flacherer Verfahren, in deren Rahmen die Akteure verschiedener Regulierungsebenen miteinander agieren. Umstritten ist dagegen, ob Global Governance nun „nur“ für die skizzierten Veränderungen des Regierens steht oder ob hierbei auch anzustrebende Wege des besseren Regierens entwickelt werden sollten. Da sich die normative Betrachtung in zwei Kategorien aufteilen lässt, kann man idealtypisch drei verschiedene Verständnisse von Global Governance unterscheiden (Brand et al. 2000: 21). Erstens ist die analytische Verwendung zu nennen, die vor allem in der angloamerikanischen politikwissenschaftlichen Debatte vorherrschend ist. Global Governance steht hier für die im vorherigen Abschnitt beschriebenen neuen Formen des Regierens. Zweitens wird Global Governance als normatives Projekt formuliert, das einen „politisch-strategischen Reformansatz“ darstellt. Bestehende Defizite des Regierens sollen durch die Einbeziehung neuer Akteure reduziert werden, die Politik soll durch neue Steuerungsformen und eine Einbeziehung mehrerer Ebenen legitimer und effektiver werden. Schließlich wird Global Governance auch im Sinne eines Leitbilds skizziert, das eine politische Orientierungshilfe darstellen soll, mittels derer angemessenere politische Entscheidungen getroffen werden können. Ähnlich wie beim Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung soll Global Governance bei allen politischen Entscheidungen im Sinne einer globalen Verantwortung mitgedacht werden.

Gründe für die Vieldeutigkeit des Global-Governance-Begriffes

Der Global-Governance-Begriff umfasst also sowohl normative als auch analytische Verständnisse. Wie kommt es zu solch unterschiedlichen Verwendungen desselben Begriffes? Die begriffliche Mehrfachverwendung ist erstens eine Folge von nahezu getrennt voneinander ablaufenden Diskursen. Fast zeitgleich widmete

sich die Politik, die Politikberatung und auch die (Politik-)Wissenschaft dem Thema Global Governance. Im politischen Kontext wurde der Begriff Global Governance durch die gleichnamige, von den Vereinten Nationen eingesetzte Kommission eingeführt. Diese nahm 1991 ihre Arbeit mit dem Ziel auf, „gemeinsame Vorstellungen für den Weg der Weltgemeinschaft beim Übergang vom Kalten Krieg und für die Reise der Menschheit ins 21. Jahrhundert zu entwickeln“ (CGG 1995: xx). Die Kommission geht auf das Engagement Willy Brandts zurück, der nach Ende des Ost-West-Konflikts einige Mitglieder früherer UN-Kommissionen nach Königswinter eingeladen hatte, um Visionen für die zukünftige Regierbarkeit der Welt zu erarbeiten (CGG 1995: xix). Sie legte 1995 ihren Bericht vor, der mit seiner Mischung aus Analysen der damaligen politischen Lage und zum Teil weit reichenden Reformvorschlägen für die Vereinten Nationen (wie z.B. die Einrichtung eines Rates für Wirtschaftliche Sicherheit) politische Aufmerksamkeit auf sich zog. In Deutschland wurden diese Ideen vor allem von Dirk Messner und Franz Nuscheler aufgegriffen und weiterentwickelt, die sich nachdrücklich dafür einsetzten, dass Global Governance als ein Projekt zur Reorganisation von Politik auf allen Handlungsebenen (Messner/Nuscheler 1996: 18) verstanden werden sollte. Die Handlungsfähigkeit des Staates stand dabei im Mittelpunkt ihrer Überlegungen, was auch die Anschlussfähigkeit des Global-Governance-Konzeptes an die Politikberatung und die deutsche (Entwicklungs-)Politik herstellte. Die starke Betonung des normativen Elements findet sich ferner auch im Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft“, der dem Thema Global Governance ein Kapitel widmet (Deutscher Bundestag 2002). Im wissenschaftlichen Kontext entwickelte sich der Global-Governance-Diskurs aus den nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zunehmend veröffentlichten Überlegungen zu einer neuen Weltordnung. Ein sich (vermeintlich) auftuender Handlungsspielraum wurde diskutiert und damit einhergehend wurden auch neue Steuerungsformen analysiert. Schließlich trug auch die Kontroverse über Gegenstand und Folgen der Globalisierung zur Entstehung des Global-Governance-Diskurses bei.

In der Disziplin der Internationalen Beziehungen herrscht die analytische Verwendung des Global-Governance-Begriffes vor. Zur vielschichtigen Analyse von Global Governance leisten verschiedene Forschungsperspektiven einen Beitrag. Die "Globalisierungsforschung" hat Annahmen über die Transformationen von Staatlichkeit entwickelt (Leibfried/Zürn 2006). Schon ab Anfang der 1990er Jahre bildete sich der Konsens heraus, dass Regieren (governance) nicht mehr länger (nur) an den Staat (bzw. dessen Regierung, government) gebunden ist (Rose-nau/Czempiel 1992, Rosenau 1997). Zur genaueren Analyse dieser inzwischen als *common sense* anzusehenden These hat eine Vielzahl von Arbeiten beigetragen, die jeweils spezifische Fragestellungen in den Mittelpunkt stellten. Ein damit verknüpfter Literaturstrang hat sich mit der zunehmenden Bedeutung von NGOs und nachfolgend auch von Unternehmen für die Weltpolitik auseinander gesetzt (z.B. Brühl 2003, Frantz/Martens 2006). Ein anderer hat stärker die Gesichtspunkte der Effektivität und Legitimität internationalen Regierens bearbeitet (z.B. Dingwerth

Global-Governance-Diskurs in den Internationalen Beziehungen

2004). Auch standen Fragen des guten Regierens oder besser der guten Regierungsführung (good governance) auf der (entwicklungspolitischen) Tagesordnung. Andere Arbeiten beschäftigen sich mit den neuen Steuerungsformen in der internationalen Politik und stellten fest, dass es neben dem Trend zur horizontalen Steuerung auch den der Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen gibt (Abbott et al. 2000, Zangl/Zürn 2004).

Innerhalb der Internationalen Beziehungen gibt es also verschiedene Forschungsrichtungen, die zur Analyse von Global Governance beitragen. Sie unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich der Normativität ihrer Ansätze, aber auch in Bezug auf die Annahmen darüber, welche Steuerungsmechanismen den Regierensformen zugrunde liegen. Es ist daher wenig erstaunlich, dass es eine Reihe von Kritikpunkten an dem Global-Governance-Ansatz gibt.

1.3.3 Kritik an Global Governance

Eklektizistische Theorie

So vielfältig wie die Global-Governance-Ansätze, so divers ist also auch die Kritik an eben diesen. Sie reicht von grundlegender Ablehnung dieser Konzepte bis hin zu global-governance-immanenten Verbesserungsvorschlägen und ist ihrerseits heterogen und in sich widersprüchlich. Die fundamentale Kritik zielt auf die Heterogenität des Konzepts ab: Zwar seien einzelne Elemente oder Bausteine von Global Governance wissenschaftlich bearbeitet worden, jedoch fehle ein kohärenter wissenschaftlicher Theorieansatz (Hamm 2006: 293). Das Theorieverständnis sei eklektizistisch und der Ansatz daher wenig brauchbar.

Kritik am analytischen Verständnis: Machtvergessenheit und Kollisionen zwischen Normen

Etwas differenzierter gestaltet sich die Kritik am analytischen Global-Governance-Ansatz. Erstens wird die Machtvergessenheit des Konzepts kritisiert. Beim Regieren spielten Fragen der Verteilung und des Einsatzes von Macht immer eine entscheidende Rolle (Whitman 2002: 46). Regieren bzw. Recht und Macht seien zwei untrennbar miteinander verkoppelte Einflussfaktoren der internationalen Beziehungen (Brühl/Neyer 2008). Daher sollten Global-Governance-Ansätze Mechanismen der Machtverteilung in ihre Überlegungen mit einbeziehen und erforschen, welche Akteure wann und wie mächtig sind und wie die Regelung genau abläuft. Dies sei bislang zu wenig untersucht worden. Stattdessen sei zu stark auf Selbststeuerungskräfte in den Netzwerken gesetzt worden. Zweitens wird kritisiert, dass die Koordinationsprobleme, die zwischen unterschiedlichen Sektoren und Teilsystemen der Global Governance auftreten, zu wenig konzeptionalisiert werden. Derzeit kollidierten schon Regelungen unterschiedlicher Politikfelder (wie Handel und Umwelt) oder auch unterschiedliche Regelungsebenen (bspw. national und international) miteinander. Diese Kollisionen sollten wahrgenommen und analysiert werden. In letzter Instanz sei eine Konstitutionalisierung wichtig, also die Vereinbarung von übergeordneten Regeln, die definieren, wie mit Regelkollisionen umgegangen werden soll (Zürn 2006a: 138).

Die Kritik an normativen Ansätzen fällt deutlich heterogener aus als die an der analytischen Perspektive. Feministische Theoretikerinnen heben zwar einerseits die konzeptionelle Offenheit der Global-Governance-Ansätze für viele verschiedene mögliche Wege politischer Steuerung, die Vielfalt der Handlungsebenen und den Anspruch von good governance positiv hervor. Andererseits wird aber grundlegend festgestellt, dass der diesem Ansatz inhärente Anspruch des Ordnen und Steuerns der Weltpolitik kein dringendes Anliegen feministischer Theorie und Praxis ist. Die Veränderung der Prozesse und Strukturen sei die vordringliche Aufgabe globalen Regierens, nicht die Erhöhung der Effektivität (Ruppert 2000, 2003: 145ff.) Da zudem das Weltbild, auf dem Global Governance basiert, weitgehend statisch und staatszentriert sei, bestehe die Gefahr, dass Global Governance die „HERRschenden Politikkonzeptionen“ festige statt zu deren Überwindung beizutragen (Ruf 2000). Auch andere kritische Ansätze schließen sich den feministischen insofern an, als dass sie ebenfalls kritisieren, Herrschaftsstrukturen und hegemoniale Interessen würden zu wenig in den Global-Governance-Ansätzen wahrgenommen. Es wird attestiert, dass Global Governance ein neoliberales Projekt sei, das dazu diene, die politische Kontrolle über die Marktkräfte zurück zu gewinnen (Altvater/Mahnkopf 1998: 552ff., Brand et al. 2000). Zugleich berge der hegemoniale Diskurs über Global Governance aber auch die Gefahr, die neoliberal strukturierte Weltordnung zu legitimieren, indem Lösungskonzepte innerhalb dieses Rahmens entwickelt werden, der Rahmen selbst jedoch nicht hinterfragt wird (Brand 2005: 170f). Insgesamt sind solche normativen Stimmen innerhalb der Internationalen Beziehungen aber selten zu hören (hierzu z.B. Khagram 2006).

Kritik am normativen Konzept: Stabilisierung von Herrschaft durch Global Governance

1.3.4 Analyseraster Global Governance

Trotz dieser durchaus berechtigten Kritik wird die analytische Global-Governance-Perspektive im Folgenden herangezogen, um einen differenzierten Blick auf die aktuelle Politik der Vereinten Nationen werfen zu können. Ausgehend von der Annahme, dass die UN sich seit ihrer Gründung verändert haben, gilt es, diese Veränderungen genauer zu analysieren. Hierzu leiten wir aus den Global-Governance-Ansätzen Fragen bzw. Annahmen ab, die unsere Analyse der Arbeit der Weltorganisation in den verschiedenen Sachbereichen anleiten. Das so entstehende Analyseraster hat zwei Dimensionen. Erstens gibt es zwei Betrachtungsperspektiven der UN: Die UN können einerseits *als ein Akteur in den Strukturen der Global Governance* konzeptionalisiert werden. Folgende Fragen sind dann relevant: Welchen Beitrag leisten die UN – im Zusammenspiel mit anderen Akteuren – zur Problembearbeitung? Findet statt des häufig zu beobachtenden *interblocking* der Institutionen ein *interlocking*, also ein Ineinandergreifen, statt? Andererseits gilt es zu untersuchen, inwieweit *Elemente von Global Governance in der Organisation* selbst entdeckt werden können, d.h. die Abstimmungsprozesse und Entscheidungsfindung im Inneren zu analysieren. Nicht-staatliche Akteure wirken an der Normgenese und der Normumsetzung mit und auch Regionalorganisationen setzen Beschlüsse der UN durch; hierbei erfolgt die politische Steue-

nung nicht nur hierarchisch, sondern auch horizontal. Doch werden private Akteure in allen Bereichen in die politischen Prozesse einbezogen und gehen damit flachere Entscheidungsprozeduren einher? Herrschen also Netzwerkstrukturen oder vertikale Steuerung vor? Und schließlich: Streben die UN überhaupt an, Probleme zu bearbeiten, die traditionell als innerstaatlich begriffen wurden oder einen transnationalen Charakter haben?

Zweitens unterteilen wir diese beiden Betrachtungsformen in drei Kategorien, die wir aus der Global-Governance-Literatur abgeleitet haben (Tabelle 1).¹¹ Global Governance steht demnach erstens dafür, dass verschiedene Akteure, staatliche wie nichtstaatliche, in die Normsetzung und -durchsetzung einbezogen werden (Akteurspluralität). Zweitens weist Global Governance darauf hin, dass politische Regulierung auf verschiedenen, miteinander interagierenden politischen Ebenen stattfindet (Mehrebenenpolitik). Internationale Normsetzungsprozesse werden durch lokale Gruppen beeinflusst; globale Normen haben einen Einfluss auf die Politik auf lokaler Ebene. Die klassische Aufteilung in Innen- und Außenpolitik ist demnach genauso obsolet wie die Vorstellung von nur auf einer Ebene (z.B. nur national oder regional) ablaufenden Prozessen. Schließlich steht Global Governance für veränderte Steuerungsmodi, da hierarchisches Regieren zunehmend von horizontaler Steuerung ergänzt oder gar abgelöst wird.

	UN als Akteur in der GG	Neue governance Formen in den UN
Akteurspluralität	UN als ein Akteur unter anderen in der Global-Governance-Architektur	Öffnung der UN für private Akteure (NGOs und Unternehmen)
Horizontale Steuerung	Verhandlungssystem oder Netzwerk: UN als ein Akteur unter anderen	Statt Hierarchie nun auch horizontale Netzwerke
Mehrebenenpolitik	Bezug auch auf Problemlagen innerhalb von Staaten; transnationale Probleme	Bezug auch auf Problemlagen innerhalb von Staaten; transnationale Probleme

Abbildung 1.1: Analyseraster - Vereinte Nationen aus der Perspektive von Global Governance

Die so entstehende Sechs-Felder-Matrix dient als analytischer Zugriff zur Untersuchung der UN-Politik in den folgenden Bereichen: Frieden und Sicherheit, einschließlich Rüstungskontrolle, sowie Menschenrechte und Entwicklung. Anhand der drei Kriterien Akteurspluralität, horizontale Steuerung und Mehrebenenpolitik werden wir darstellen, inwieweit diese Elemente von Global Governance erstens im Auftreten der UN nach außen bzw. der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

¹¹ Wir blenden an dieser Stelle bewusst alle anderen Global-Governance-Konzeptionen, insbesondere die normativen aus, um anhand der drei Kategorien schlaglichtartig die Arbeit der UN zu analysieren.

eine Rolle spielen oder auch zweitens in den internen Arbeitsprozessen berücksichtigt werden.

Mit diesem Vorgehen soll sowohl eine andere, ggf. differenzierte Analyse der politischen Prozesse in und um die Weltorganisation herum ermöglicht werden, als auch erstmals die Fruchtbarkeit von Global Governance als analytischem Konzept überprüft werden: Treffen die Annahmen des Global-Governance-Diskurses überhaupt zu oder wurden etwa einzelne Phänomene auf eine Gesamtheit extrapoliert?

1.4 Überblick über das Vorgehen

Bevor wir die Arbeit der Vereinten Nationen in den verschiedenen Sachbereichen aus der Perspektive von Global Governance analysieren, also die entsprechenden Felder der Matrix auszufüllen suchen, möchten wir einige einführende Bemerkungen über die Weltorganisation voranstellen. Daher erläutern wir im folgenden, zweiten Kapitel zunächst die Entstehung und Struktur der Vereinten Nationen. Sodann stellen wir dar, wie die Handlungsspielräume der Vereinten Nationen vom internationalen Kontext bzw. seinen Veränderungen positiv und negativ beeinflusst wurden (etwa durch den Ost-West-Konflikt und dessen Ende, aber auch durch den Nord-Süd-Konflikt).

2. Kapitel: Entstehung und Entwicklung der UN

Nachfolgend stellen wir die Arbeit der Vereinten Nationen in vier Sachbereichen dar: Frieden, Rüstungskontrolle und Abrüstung, Menschenrechte und Entwicklung. Die Kapitel folgen allesamt derselben Struktur: Wir stellen einleitend Ziele und die Aufgaben der Weltorganisation dar, um dann die jeweils relevanten und aktiven Organe bzw. Institutionen im UN-System zu benennen. Es folgt Überblick über die wichtigsten Phasen bzw. Verträge und Arbeitsschwerpunkte des jeweiligen Politikfeldes. Anschließend analysieren wir die Vereinten Nationen aus der skizzierten Global-Governance-Perspektive. Das heißt konkret, dass wir die Interaktionen mit privaten Akteuren, mit Regionalorganisationen oder anderen internationalen Institutionen sowie die Umsetzung der Mehrebenenpolitik analysieren.

Struktur der empirischen Analysen der UN-Politik in verschiedenen Sachbereichen

Wir beginnen diese empirischen Analysen mit dem Sachbereich Sicherheit und Frieden, da dieser bei der Gründung der Vereinten Nationen im Vordergrund stand. Wir teilen diesen in zwei Bereiche auf: Erstens die Friedenssicherung, in der wir das System der kollektiven Sicherheit und die nachfolgend „erfundenen“ Friedensmissionen analysieren und zweitens den Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung. Die Möglichkeiten für nicht-staatliche Akteure, an internationalen Verhandlungen in diesem Bereich teilzunehmen, sind geringer als in anderen Bereichen ausgeprägt, was auch ein Grund für die zahlreichen Aktivitäten außerhalb der Vereinten Nationen sein mag. Ähnlich beschränkt sind die Partizipationschancen der zivilgesellschaftlichen Akteure auch im Bereich der Friedenssicherung. So sieht der Sicherheitsrat nur informelle Kanäle vor. Allerdings zeigt

3. und 4. Kapitel: Friedensmissionen und Rüstungskontrolle

sich, dass Regionalorganisationen in diesem Bereich eine wichtige Rolle spielen – die Governance-Struktur hat sich daher in den letzten Jahren nachhaltig verändert.

5. Kapitel: Menschenrechtsschutz

Veränderungen zeichnen wir auch im Sachbereich Menschenrechte nach, den wir anschließend behandeln. Wir zeigen erstens auf, wie sich das UN-System immer weiter ausdifferenziert hat und neben die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die beiden Pakte eine Vielzahl an einzelnen völkerrechtlich verbindlichen Verträgen getreten ist. Der Schutz der Individuen vor massiven Menschenrechtsverletzungen führte auch zur Verankerung der Norm der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect). Bei der Verankerung von Menschenrechtsnormen und deren Implementation spielen Nichtregierungsorganisationen eine wichtige Rolle. Sie verfügen häufig über unabhängige Informationen, die sie den verschiedenen UN-Institutionen zur Verfügung stellen und so deren Defizite im Bereich der Tatbestandsermittlung und Informationsgewinnung kompensieren. Unternehmen spielen hier eine gänzlich andere Rolle, nämlich als diejenigen Akteure, die selbst Menschenrechtsstandards unterworfen werden sollen.

6. Kapitel: Entwicklungspolitik

Im Kapitel zur Entwicklungspolitik beschreiben wir die vielfältigen Tätigkeiten der Vereinten Nationen und diskutieren die Auswirkungen der von den Industrieländern eingeführten Arbeitsteilung zwischen den Bretton-Woods-Institutionen, denen wirtschaftliche Kompetenzen zugeteilt und den Vereinten Nationen, denen entwicklungspolitische Fragen übertragen wurden auf die Arbeit der UN-Institutionen. Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaftsvertreter sind auch im Bereich der Entwicklungspolitik relevante Akteure: Beide sind – unterschiedlich lange – im operativen Bereich als Vertragsnehmer oder PPP-Beteiligte aktiv. Seit Beginn der 1990er Jahre sind NGOs auch umfassende Partizipationschancen auf den Weltkonferenzen und damit im Bereich der Politikgestaltung eingeräumt worden – eine Entwicklung, die sich seit Beginn des neuen Jahrtausends auch im Zusammenhang mit Unternehmen wiederholt hat. Dieser Inklusionsprozesse wird aus zivilgesellschaftlicher Perspektive sehr kritisch beurteilt.

7. Kapitel: Fazit

Nach den Ausflügen in die jeweils sehr komplexen empirischen Felder fassen wir die zentralen Ergebnisse aus der Perspektive von Global Governance im siebten Kapitel zusammen. Wir zeigen auf, dass Elemente eines veränderten Regierens in sehr unterschiedlichem Maße in den Vereinten Nationen verankert sind. Zwei Faktoren scheinen einen Einfluss hierauf zu haben: Neben den sachbereichsspezifischen Unterscheidungen scheint die Stufe des Politikzyklus – je nachdem, ob es sich also um die Genese von Normen und Regeln oder um deren Implementation oder Durchsetzung handelt – Erklärungen für das uneinheitliche Bild zu geben.