

utb.

Reinhard Wesel

Die UNO

Aufgaben und Arbeitsweisen



Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Böhlau Verlag · Wien · Köln · Weimar
Verlag Barbara Budrich · Opladen · Toronto
facultas · Wien
Wilhelm Fink · Paderborn
Narr Francke Attempto Verlag · Tübingen
Haupt Verlag · Bern
Verlag Julius Klinkhardt · Bad Heilbrunn
Mohr Siebeck · Tübingen
Ernst Reinhardt Verlag · München
Ferdinand Schöningh · Paderborn
Eugen Ulmer Verlag · Stuttgart
UVK Verlag · München
Vandenhoeck & Ruprecht · Göttingen
Waxmann · Münster · New York
wbv Publikation · Bielefeld



Dr. Reinhard Wesel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Magdeburg und Betreuer der MUN-Gruppe der Universitäten Magdeburg und München.

Reinhard Wesel

Die UNO

Aufgaben und Arbeitsweisen

UVK Verlag · München

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© UVK Verlag München 2019

– ein Unternehmen der Narr Francke Attempto Verlag GmbH & Co. KG

Nymphenburger Straße 48 · 80335 München

Internet: www.uvk.de

Narr Francke Attempto Verlag GmbH & Co. KG

Dischingerweg 5 · 72070 Tübingen

Internet: www.narr.de

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

Einbandgestaltung: Atelier Reichert, Stuttgart

Druck und Bindung: CPI – Clausen & Bosse, Leck

eMail: info@narr.de

CPI books GmbH, Leck

UTB-Nr. 5292

ISBN 978-3-8252-5292-2 (Print)

ISBN 978-3-8385-5292-7 (ePDF)

ISBN 978-3-8463-5292-2 (ePub)

Inhalt

1. Einführung: „Die UNO“	7
1.1 Was ist „die UNO“?	7
1.2 Zu diesem Buch	11
2. Bedingungen internationaler Kooperation	15
2.1 Dilemmata und Optionen	15
2.2 Multilateralismus	23
2.3 Internationale Organisationen	27
2.4 Völkerrecht	34
3. Entstehung und Entwicklung der Organisation der „Vereinten Nationen“	39
3.1 Internationale Organisation vor dem Zweiten Weltkrieg	39
3.2 Entstehung und Gründung im Zweiten Weltkrieg	44
3.3 Entwicklung seit 1945	51
4. Das „Mandat“ der UNO: Ziele, Grundsätze und Aufgaben	61
5. Struktur der UNO und des UN-„Systems“	73
5.1 Die Hauptorgane	73
5.2 ... und deren untergeordnete Neben- und Spezialorgane	75
5.3 ... zusammen mit den selbständigen Sonderorganisationen	78
5.4 ... bilden das „System“ der UNO	81
6. Arbeitsteilung und Machtverteilung in der UNO	83
6.1 Aufgaben und Arbeitsteilung der Hauptorgane	83
6.1.1 Generalversammlung (GV) / <i>General Assembly</i> (GA)	86
6.1.2 Sicherheitsrat (SR) / <i>Security Council</i> (SC)	94
6.1.3 Wirtschafts- und Sozialrat / <i>Economic and Social Council</i> (ECOSOC)	102
6.1.4 Treuhandrat / <i>Trusteeship Council</i>	105
6.1.5 Internationaler Gerichtshof (IGH) / <i>International Court of Justice</i> (ICJ)	106
6.1.6 Sekretariat [bzw. Generalsekretär] / <i>Secretariat [or Secretary General</i> (SG)]	107
6.2 Machtverteilung in der UNO	111
7. Arbeitsweisen und Methoden	113
7.1 Rhetorik und Verhandlung	115
7.2 Resolutionen und Verträge	122
7.3 Berichte und Konferenzen	126

7.4	Gruppenbildung	134
7.5	Konsens und Ritualität	140
7.6	Inkrementelles „Durchwursteln“	144
7.7	Einbeziehung der Zivilgesellschaft/NGOs	145
7.8	Öffentlichkeitsarbeit	147
7.9	Finanzierung, Personal, Verwaltung	149
8.	Arbeitsbereiche der UNO	157
8.1	Frieden und Sicherheit (<i>peace and security</i>)	157
8.1.1	Rüstungskontrolle und Abrüstung	161
8.1.2	Konfliktbewältigung und Friedenssicherung	167
8.1.3	„Humanitäre Intervention“ und „Schutzverantwortung“	190
8.2	Menschenrechte (<i>human rights</i>)	196
8.2.1	Anspruch der Menschenrechte	198
8.2.2	Abkommen und Mechanismen	201
8.2.3	Internationale Strafgerichtsbarkeit	214
8.3	Weltwirtschaft (<i>world economy</i>)	216
8.3.1	Stabilität der Währungen	220
8.3.2	Freiheit und Regelung des internationalen Handels	221
8.3.3	Globale Finanz- und Wirtschaftspolitik?	224
8.4	Entwicklung (<i>development</i>)	226
8.4.1	Wirtschaftliche, soziale und „menschliche“ Entwicklung.....	229
8.4.2	Agenturen und Methoden multilateraler Entwicklungspolitik.....	233
8.4.3	(Welt-)Ernährung	243
8.5	Umwelt und Klima (<i>environment</i>)	249
8.5.1	Probleme und Konflikte	250
8.5.2	Institutionen und Verfahren	252
8.5.3	Umwelt-, Natur-, Arten- und Ressourcenschutz	256
8.5.4	Klima-Erwärmung	259
8.6	<i>diverse</i> spezielle Aufgaben und Arbeitsbereiche ...	265
9.	Der Wert der Vereinten Nationen	269
9.1	Kritik und Reform: Optionen	271
9.2	Synopse kritischer Vorwürfe und beliebter Reform-Vorschläge	274
9.3	Erwartungen und Hoffnungen	283
10.	Literatur	287

1. Einführung: „Die UNO“

„Die UNO“ gibt es nicht!

Im Geist von des Sophisten *Gorgias' Essay Über das Nicht-Seiende* ist über sie zu sagen:

1. die UNO existiert nicht;
2. wenn die UNO existieren würde, wäre sie nicht begreiflich;
3. wenn die UNO begreiflich wäre, würde sie nicht zu vermitteln sein;
4. wenn die UNO vermittelbar wäre, würden dies kein Fernsehsender und erst recht kein Blog bringen.

1.1 Was ist „die UNO“?

Was ist „die UNO“ – und was nicht? Erst einmal muss diese Frage geklärt werden.

Dabei helfen kann eine klassische Antwort auf die verwandte Frage: Wozu gibt es denn die *Vereinten Nationen* – in diesem Buch meist nur „UNO“ genannt – überhaupt?

*This organization is created to prevent you from going to hell.
It isn't created to take you to heaven.*

Diese Organisation wurde geschaffen, um Euch davor zu bewahren, zur Hölle zu fahren.
Sie wurde nicht gemacht, um Euch in den Himmel zu bringen.

*Henry Cabot Lodge Jr., amerikanischer Politiker und 1953-1960
Ständiger Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen*

Der Bezug auf Himmel und Hölle ist so abwegig nicht, wenn es um die *Vereinten Nationen* geht. Keine große politische Institution außer der katholischen Kirche wurde je mit so vielen Heilshoffnungen und Verwünschungen bedacht wie diese erste funktionierende „Weltorganisation“. Schon ihr erfolgloser Vorgänger, der *Völkerbund*, war an seinen realen Möglichkeiten und Machtmitteln gemessen völlig überfrachtet worden mit Erwartungen, die er von vornherein nicht erfüllen konnte.

Der *Völkerbund* war ein Produkt des Ersten Weltkrieges, die *Vereinten Nationen* sind im Zweiten Weltkrieg aus ihm heraus entstanden. Aus der verstörenden Erfahrung dieses Krieges wuchsen ihr früh als Garantin des Weltfriedens und Agentin des allgemeinen Fortschritts der Menschheit symbolpolitische Funktionen zu, die mehr zu einem Bittgottesdienst passen als zu einem kontrollierten Mechanismus zum Ausgleich nationaler Interessen oder zur zwischenstaatlichen Konfliktaustragung. Das mag zum einen in naiv idealistischer Friedenssehnsucht gründen oder zum andern scheinheilig zu frommen Ersatzhandlungen und zu zynischer

Manipulation funktionalisiert worden sein – immer noch *glauben* viel mehr Menschen – auch Journalisten und Politiker – über die UNO als dass sie *wissen*.

Die gängigen Vorstellungen über „*die UNO*“ in der Öffentlichkeit schwanken zwischen

- ▶ der vagen, aber zählbaren Idee oder kontra-faktischen Meinung, sie sei eine Art „*Weltregierung*“, und
- ▶ der abgeklärt-skeptischen Einsicht, sie sei lediglich eine institutionalisierte „*permanente Botschafterkonferenz*“.

Oft werden überzogene Erwartungen an „*die UNO*“ zumindest implizit gehegt und gepflegt: Sie soll jedes irgendwie denkbare politische, soziale und kulturelle Problem erkennen, klären, aufgreifen und lösen. Weil das fast so oft nicht so recht funktioniert, erhebt sich leicht enttäuschte Pauschalkritik – und über das „Versagen der UNO“ wird in der Medien-Öffentlichkeit meist sehr undifferenziert und weit entfernt von der Materie schwadroniert und geleitartikelt; zum Beispiel

- ▶ wird „*der UNO*“ gerne vorgeworfen, sie sei untätig, unfähig und ineffizient – und das auch von denselben Leuten, die ungeachtet möglichen besseren Wissens irrealer Erwartungen geschürt haben;
- ▶ ist häufig in den USA, aber auch bei uns der pauschale Vorwurf zu hören, „*die UNO*“ sei zu teuer und letztlich Verschwendung – dagegen hilft auch der Hinweis wenig, dass pro Kopf der Weltbevölkerung für das ganze UN-System jährlich weniger als 2 US-Dollar aufgewendet werden, für Rüstung aber weit über 150 US-Dollar;
- ▶ beschwören meinungsstarke Gegner multilateraler Politik, wieder besonders in den USA, gerne die Gefahren, die von „*der UNO*“ als einer Weltverschwörung oder gar einer sich Allmacht anmaßenden „*Weltregierung*“ ausgingen;
- ▶ versteht die bei uns gängigere weniger absurde Variante „*die UNO*“ als hoffnungsvolles Weltregierungs-Projekt, was aber als solches dann versagt und enttäuscht.

„*Die UNO*“ muss entmystifiziert werden gemäß der banalen Einsicht, dass sie weder himmlisch noch höllisch, sondern einfach weltlich, d. h. politisch funktioniert. Man muss unterscheiden – und sich entscheiden – zwischen

- ▶ der wohlfeilen Unart, ohne hemmende Rücksicht auf Sachverhalte über „*die UNO*“ zu reden, um Weltansichten und Projektionen auszudrücken, die mit der konkreten internationalen Organisation nichts oder nicht viel zu tun haben, und
- ▶ dem anspruchsvollen Versuch, die UNO als komplexes Phänomen und vielschichtigen Prozess zu betrachten und zu verstehen.

Beispiele von Missverständnissen: „Die UNO“ als Welt-Instanz oder Sündenbock?

Süddeutsche Zeitung vom 13.09.1999, Leserbrief zur Kirchensteuer (*Hervorhebungen R.W.*): „Diese Situation ist so, als gäbe es für einige Bürger nicht die Gleichheit vor dem Gesetz und als existiere nicht die *Rechtsschutzpflicht des Staates*. Diese ist unter anderem auch in der UN-Charta festgelegt und damit höher im Rang als die entsprechenden Kirchenartikel des Grundgesetzes.“

- ▶ Ein Kämpfer gegen die Kirchenmacht ruft die Autorität der Charta der höheren Instanz UNO an.

Süddeutsche Zeitung vom 22.02.2018, Kommentar zum Syrien-Krieg: Unter der Überschrift „Das brutale Versagen der Vereinten Nationen“ im Text: „Während Menschen von Bomben zerrissen werden, blockiert die Vetomacht Russland den UN-Sicherheitsrat. Doch die Weltgemeinschaft ist nicht so ohnmächtig wie sie tut.“

- ▶ Das passt nicht zusammen: der Vorwurf des „brutalen Versagen“ und die Feststellung der Verweigerung einer „Vetomacht“, die ja gerade dadurch definiert ist, dass sie „die UNO“ blockieren kann; die angesprochene nicht ohnmächtige Handlungsalternative ist fiktiv.

Was also ist die UNO?

Die UNO ist historisch gesehen ein mühsam und nur dank vieler fragwürdiger Kompromisse ausgehandeltes Kriegsergebnis; die schlimmsten Massenmörder des 20. Jahrhunderts waren auf ihre Weise Paten der *Vereinten Nationen*: *Hitler* als Kriegsfeind ihrer Allianz, *Stalin* als Alliierte und Mitgründer.

Der politische Prozess der Ausarbeitung und Aushandlung der *Charta der Vereinten Nationen*

- ▶ verarbeiteten die Erfahrungen mit dem machtlosen *Völkerbund*,
- ▶ spiegelten die internationale Machtstruktur der Zeit des endenden Krieges und deren Widersprüche wider,
- ▶ reagierten aber auch schon auf die sich herausbildende Machtkonstellation der Ost-West-Konfrontation („Kalter Krieg“).

Viele der heute auffälligen Eigentümlichkeiten der UNO werden aus widersprüchlichen Zwangslagen zur Zeit ihrer Gründung verständlicher, etwa das „Veto-Recht“ einiger wichtiger Staaten (siehe 3.2).

Die Struktur der modernen Staatenwelt seit dem 17. Jahrhundert produzierte weitere Zwänge wie den fundamentalen Widerspruch zwischen dem Prinzip der unantastbaren *Souveränität* des Staates und dem immer stärker gewordenen Anspruch auf ein Recht der „Staatengemeinschaft“ (oder gar der „Völkerfamilie“) auf *Intervention* in die politischen Verhältnisse eines Mitgliedstaates.

Von der Geschichte belehrt wird darzustellen sein,

- ▶ dass es „die [eine] UNO“ nicht gibt, sondern allenfalls ein komplex differenziertes und vielschichtig verflochtenes, aber auch widersprüchliches „System“ der *Vereinten Nationen* auf der Grundlage der vielfach veralteten, aber auf ihre Weise gut funktionierenden *Charta der Vereinten Nationen*;
- ▶ wer denn wer ist in dieser undurchsichtigen UNO und wer was zu sagen hat, also wer die in ihr und durch sie handelnden Akteure und welche die von ausschlaggebender Bedeutung sind – und wer allenfalls am Rande mitspielt oder lediglich als schmückendes Beiwerk dienen darf;
- ▶ was die UNO im Gegensatz zu manchen landläufigen Meinungen nicht sein darf und nicht leisten kann;
- ▶ als was sie jedoch analytisch zu konzipieren wie sie zu verstehen ist,
- ▶ was daraufhin zu Recht und realistisch von ihr zu erwarten ist
- ▶ und welche Arbeitsweise(n) und Methoden in der UNO konkret genutzt werden.

„Die UNO“ ist konkret vorhanden und aktiv immer nur jeweils als ein Gremium von Vertretern von Regierungen von Staaten – was nicht in jedem Fall gleichbedeutend ist mit Vertretern von Ländern und Völkern. Gegen zu blauäugigen Idealismus ist daran zu erinnern, dass in den meisten Mitgliedstaaten Politiker und Diplomaten nur erfolgreich Karriere machen, wenn sie persönliche Qualitäten wie Konfliktbereitschaft, Machtbewusstsein, Skrupellosigkeit oder gar Brutalität nutzen können – wieso sollten sie sich friedlich und hilfsbereit zeigen, nur weil sie für ihr Land in der UNO sitzen?

Ungeachtet der allgegenwärtigen „Globalisierung“ ist die UNO keine globale politische Institution, denn es gibt dafür keine tragende globale politische Struktur (eines Weltstaates?) oder gar eine globale Legitimation (durch eine Weltvolksversammlung?); aber die inter-gouvernementale UNO ist eine multilateral-universale Institution (siehe 2.2), da nun nahezu alle Staaten der Erde in ihr mitarbeiten.

Wenn die *Charta der Vereinten Nationen* nicht eine Verfassung eines Weltstaates, die Generalversammlung nicht ein Weltparlament, der Sicherheitsrat nicht eine Weltregierung oder der Generalsekretär nicht ein Weltpräsident ist, dann passiert in der UNO auch nicht eine Welt-Gesetzgebung: Keine weltverfassungsgebende Versammlung von Vertretern eines Weltvolkes, kein Weltparlament oder ein anderer legitimer Gesetzgeber sind irgendwo in Sicht, nicht einmal als virtuelles Netzwerk der Zivilgesellschaft zur Fundierung ihrer „*global governance*“. Weder „die UNO“ noch eines ihrer Organe hat die Legitimation für Legislativfunktionen; diese bleiben den (mehr oder weniger) legitimen Gesetzgebungs-Instanzen in den Mitgliedsländern vorbehalten.

Einer spezifischen Ausnahme könnte künftig größere Bedeutung zuwachsen: In bestimmten Situationen kann der UNO-Sicherheitsrat für die Regierungen aller Mitgliedstaaten rechtlich verbindliche Entscheidungen für den jeweiligen Einzelfall treffen; nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat er dies erstmals nicht nur auf einen Einzelfall beschränkt ausgeübt, sondern beansprucht, in einer Resolution abstrakte Normen als verbindlich zu formulieren (S/RES/1373 (2001)). Ob sich auf diese höchst indirekte Weise eine legitime globale Regelungskompetenz konstruieren lässt, ist stark zu bezweifeln – aber ein Ansatzpunkt scheint gegeben.

Sicherlich ist die UNO keine Ausgeburt des Weltgeistes mit ordnungsstiftendem Auftrag, aber wie wäre sie denn griffig zu charakterisieren? Sinnvoller als die Alternative *Weltregierung* versus *Botschafterkonferenz* ist eine Einordnung nach den möglichen Funktionen von internationalen Organisationen (vgl. 2.3); von der UNO wäre zu erwarten, dass sie

- ▶ als politisches *Instrument* der Interessendurchsetzung von Hegemonialmächten dient,
- ▶ das Gesprächs-Forum oder die Kampf-Arena für ein international-multilaterales *Verhandlungssystem* für die kooperative Bearbeitung globaler Probleme bietet,
- ▶ als ein entstehender *welt(bundes)staatlicher Akteur* der Souveränität der alten Nationalstaaten immer engere Grenzen zu setzt, um sie letztlich aufzulösen.

Diese Leistungen sind sinnvollerweise als emergent aufeinander aufbauende Schichten, nicht als sich ausschließende Alternativen zu verstehen.

Die erste Möglichkeit ist unbefriedigend für Nicht-Supermächte, die dritte größtenteils schlechte Political-Science-Fiction; die interessante mittlere Schicht der Funktion des Verhandlungssystems kann noch differenziert werden: Internationale Organisationen

- ▶ besorgen und bewerten Informationen und beobachten und analysieren Entwicklungen,
- ▶ bündeln Einzelinteressen zu denen von Gruppen oder gar zum Gemeininteresse,
- ▶ verschaffen schwächeren Akteuren mehr Einfluss und stärkeren mehr Legitimität,
- ▶ organisieren Meinungs Austausch, Verhandlungen und Entscheidungen,
- ▶ entwickeln Standards, Regeln und Normen und damit das Völkerrecht fort,
- ▶ schaffen und mobilisieren Öffentlichkeit.

1.2 Zu diesem Buch

Was in diesem Buch beschrieben wird, ist alles auch irgendwo und irgendwie im Internet zu finden; Sachinformationen aller Art sind dort zahlreicher und umfanglicher, spezifischer und aktueller gespeichert und leicht zu finden – z. B. eine nach Beitrittsjahren geordnete Liste der Mitgliedstaaten (www.unric.org/de/aufbau-der-uno/89) oder generell Informationen der UNO über sich selbst (www.un.org) wie das große offizielle Organigramm der UNO, das kaum noch in ein Buch passt (www.un.org/depts/german/orgastruktur/dpi2470rev4-deu.pdf). Zu den Arbeitsgebieten der UNO (siehe 8) sind digital unübersehbar viele Informationen und Meinungen zu finden.

Damit kann ein schmaler Band, der sich auch nicht wie von selbst stetig auf den neuesten Stand bringt, nicht konkurrieren. Was aber hier geboten werden kann, ist so im Netz nicht zu finden, nämlich ein Versuch, dieses riesige Stoffgebiet mit seinen unübersehbaren Elementen und Regelungen

- ▶ nicht nur gewichtet zusammenfassend im Überblick darzustellen,
- ▶ sondern auch strukturierende Orientierung zu geben, wo und wie die Phänomene und Probleme, Institutionen und Prozesse eingeordnet werden können,
- ▶ und ferner Interpretationen anzubieten, wie dies alles verstanden und beurteilt werden könnte.

Was in der reißenden Informationsflut meist untergeht, ist ein vergleichsweise überschaubarer Text, der viel zu wenig gelesen wird – obwohl er als wichtigstes Dokument des geltenden Völkerrechts die UNO und ihre Arbeit begründet und regelt; seine rechtliche Verbindlichkeit ergibt sich daraus, dass er *der* internationale Vertrag ist, den inzwischen fast alle Staaten der Welt unterzeichnet und ratifiziert haben: die „Charta der Vereinten Nationen“ („*United Nations Charter*“), die gegenüber den Tausenden anderer Verträge zwischen Staaten vorrangig ist (siehe 4). Dieser zentrale Text wird hier zwar nicht wiedergegeben (zu finden unter www.unric.org/de/charta bzw. www.un.org/en/charter-united-nations), aber die Kapitel 4 bis 8 dieses Bandes sind in Aufbau und Darstellung eng an ihm orientiert; immer wieder werden die Bestimmungen der Charta zu beachten sein – gerade da, wo sich die reale Praxis an ihr vorbei entwickelt hat oder zu haben scheint.

Die folgenden Kapitel bieten:

- 2 Bedingungen internationaler Kooperation: Welcher Art von Problemen und Dilemmata stellen sich ihr, welche Optionen hat sie? Was ist Multilateralismus, wozu und wie funktionieren multilaterale internationale Organisationen? Was sind dafür wichtige Prinzipien des Völkerrechts?
- 3 Entstehung und Entwicklung der Organisation der „Vereinten Nationen“: frühere Ideen für eine internationale Friedensorganisation; internationale Organisation vor dem Zweiten Weltkrieg, besonders der *Völkerbund*; Entstehung und Gründung der UNO aus dem und im Zweiten Weltkrieg; ihre Entwicklung seit 1945.
- 4 Das „Mandat“ der UNO: Ziele und Grundsätze, Aufgaben und Instrumente gemäß der Charta der *Vereinten Nationen*; allgemeine Erläuterungen zu Struktur, Schwerpunkten und Dauerhaftigkeit der Charta.
- 5 Struktur und Organisation der UNO und des UN-„Systems“: Wie die Hauptorgane und deren untergeordnete Neben- und Spezialorgane zusammen mit den selbständigen Sonderorganisationen das „System“ der UNO bilden.
- 6 Arbeitsteilung und Machtverteilung in der UNO: Aufgaben und Arbeitsteilung der Hauptorgane bestimmen deren Einfluss und Möglichkeiten; Bedeutung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates.
- 7 Arbeitsweisen und Methoden der UNO: Diplomatische Arbeitsweisen und Instrumente von oft recht speziellem multilateralem Charakter (Rhetorik und Verhandlung, Resolutionen und Verträge, Berichte und Konferenzen, Gruppenbildung, Konsens und Ritualität, inkrementelles „Durchwursteln“, Einbeziehung der Zivilgesellschaft/NGOs, Öffentlichkeitsarbeit sowie Finanzierung/Personal/Verwaltung).
- 8 Arbeitsbereiche der UNO: Probleme (Interessen und Konflikte, Kooperation und Prinzipien) und Instrumente (Rechtsgrundlagen und Institutionen, Programme und Mechanismen) der stofflich kaum mehr überschaubaren Arbeitsfelder (Frieden und Sicherheit; Menschenrechte; Wirtschaft und Währung; Entwicklung; Umwelt und Klima; u. a.).
- 9 Der Wert der Vereinten Nationen: Leistungen und Erfolge, Kritik und Vorwürfe, Reform-Optionen – was sind realistische Erwartungen und gibt es begründete Hoffnungen?

Um die Chancen und Leistungen multilateraler Kooperation generell und speziell der UNO angemessen einschätzen zu können, ist es ratsam, sich frei zu machen von einfachen Antworten auf falsch gestellte Fragen und von eingängigen Vorausurteilen – in der internationalen Politik ist halt alles noch ein wenig komplizierter: (1) das Bemühen um sprachliche Exaktheit, (2) der Respekt vor völkerrechtlichen Regeln und (3) die Bereitschaft zu politischem Realitätsbewusstsein sind einfach nötig, wenn man „die UNO“ verstehen will.

Beispiel eines Missverständnisses: Der angebliche „UNO-Migrationspakt“

Als 2018 heftig über den angeblichen „UNO-Migrationspakt“ (siehe 8.2.2) gestritten wurde, ist das Thema sprachlich, politisch und völkerrechtlich meist weit verfehlt worden:

- (1) Die offizielle Bezeichnung in der Arbeitssprache Englisch ist „*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*“; das Wort „compact“ ist zwar nicht präzise, aber im internationalen Kontext im Sinne einer informellen Übereinkunft gemeint. Auf Deutsch schwirrten ungenaue Benennungen herum wie „UNO“-/ „UN“-/ „VN-Migrationspakt“ oder sogar der doppelt irreführende „Weltmigrationsvertrag“. Laut dem Übersetzungsdienst der UNO heißt der Text ins Deutsche übersetzt „Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration“; sachlich falsch ist die Variante „Globaler Vertrag für [...] Migration“, weil:
- (2) Anders als die Genfer Flüchtlingskonvention ist der sog. „Pakt“ kein verbindlich rechtsetzender Vertrag, sondern eine politische (Absichts-)Erklärung, mit der Staaten sich rhetorisch selbst verpflichten, durch die sie aber zu nichts gezwungen sind; das souveräne Recht jeden Staates, seine Migrationspolitik im Rahmen des geltenden Völkerrechts selbst zu bestimmen, wird im Text ausdrücklich betont.
- (3) Rechtsgerichtete populistische Propaganda oder andersartig motivierte Gegner internationaler Kooperation nützen das Fehlverständnis des „Pakts“ als gegenseitig bindenden Vertrag aus, indem sie unterstellen, „die UNO“ maße sich nun an, den Staaten vorzuschreiben, wie sie mit Migration umzugehen haben.

Schließlich sind noch sprachliche und technische Erläuterungen nötig:

- Zur Verwendung englischer Bezeichnungen und Abkürzungen: Die Sprache internationaler Organisation (siehe 7.1) ist inzwischen praktisch fast ausschließlich Englisch; die meisten Dokumente und wichtige Texte zirkulieren nur noch in der englischen Version, auch wenn sie in eine andere offizielle Arbeitssprache der UNO (Arabisch, Chinesisch, Französisch, Russisch, Spanisch) übersetzt sind – unsere „Globalisierung“ zeigte sich rasch in der Sprache. Um zu viel „Denglisch“ zu vermeiden, werden hier die deutschen Bezeichnungen verwendet, sofern sie allgemein eingeführt und verständlich sind; die englischen Bezeichnungen und Termini werden meist angefügt. Deutsche Abkürzungen werden immer seltener gebraucht, sofern sie es denn überhaupt gibt. Keine adäquate

deutsche Abkürzung gibt es z. B. für die *Internationale Arbeitsorganisation* (*International Labor Organisation*, ILO); der *Internationale Währungsfond* (*International Monetary Fund*, IMF) wird oft noch mit „IWF“ abgekürzt; die *Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) ist unter dem Kürzel „Weltbank“ bekannt, ähnlich setzte sich im Englischen „World Bank“ statt „International Bank“ durch.

- ▶ Viele nötige Fachtermini sind nicht eindeutig definiert, was besonders verwirren kann, wenn es sich auch um ein Wort unserer Alltagssprache handelt; die Bedeutung wird dann möglichst im Kontext erläutert. Schon das gängige Wort „international“ führt zu Missverständnissen; im engeren Sinne bedeutet es *zwischenstaatlich*, gemeint ist aber oft nur *intergouvernemental* (zwischen Regierungen); im weiteren Sinne ist es zu verstehen als *grenzübergreifend* oder *grenzüberschreitend*. Mit „transnational“ sind Aktivitäten gemeint, die durch Staatsgrenzen von diesseits nach jenseits *hindurch* gehen wie z. B. wirtschaftlicher Verkehr oder das Surfen im Internet. Mit „supernational“ oder auch „supranational“ dagegen sind Instanzen und Mechanismen gemeint, die *über* der Ebene der Nationalstaaten funktionieren und auf diese zugreifen und auch in diese eingreifen können. Hier soll „Internationale Organisationen“ nur die *intergouvernementalen* Staaten-Organisationen bezeichnen, wenn nicht ausdrücklich anders vermerkt. Für „Non-governmental Organizations“ (NGOs) hat sich die direkte Übersetzung „Nicht-Regierungsorganisationen“ eingeschlichen, obwohl eigentlich eher „nichtstaatliche Organisationen“ gemeint sind; das englische „governmental“ bezeichnet nicht nur die Regierung, sondern den staatlichen Bereich insgesamt, so wie „intergovernmental“ auch Beziehungen zwischen staatlichen Institutionen meint.
- ▶ Offizielle Dokumente aus dem UN-System werden nach dessen Regeln zitiert, z. B. die erwähnte Resolution S/RES/1373 (2001) = Sicherheitsrat/Resolution/laufende Nr./Jahr oder die „Uniting for Peace“-Resolution A/RES/377(V) = Generalversammlung/Resolution/laufende Nr./Sitzungsperiode).
- ▶ Und zuletzt noch zu Zitaten und Literaturangaben: Bücher und Aufsätze, die der Darstellung zugrunde liegen oder Belegstellen bieten, sind in der Bibliographie am Ende des Bandes (siehe 10) zu finden. Nach den einzelnen Kapiteln oder größeren Abschnitten wird zum jeweiligen Thema auf die wichtigste Literatur hingewiesen, zwangsläufig nur in einer überschaubaren Auswahl.

Literaturverweis zu 1.: *Allgemeine (und „klassische“) Einführungen zur UNO*

Berridge/Jennings 1985; Boyd 1967; Brühl/Rosert 2014; Claude 1956/1971; Gareis/Varwick 2014; Hüfner 1991/1992; Karns/Mingst 2018; Opitz 2002; Rittberger/Mogler/Zangl 1997; Schaepler 1994; Scheuermann 2014; Smith 2006; Unser 2004; Volger 2007, 2010; Wesel 2012; Wolf 2010; Varwick 2014

2. Bedingungen internationaler Kooperation

Das Leben der meisten Menschen auf der Welt und ihrer künftigen Nachkommen ist existentiell oder qualitativ bedroht, obwohl die Menschheit noch nie soviel wissenschaftliches, technisches, infrastrukturelles und materielles Potential hatte wie heute. Die Entwicklung der Waffentechnik, der schadstoffausstoßenden Industrieproduktion oder der Kommunikationsmedien nahm auf Staatsgrenzen wenig Rücksicht; technologischer Fortschritt und freier Handel machen die Welt zu einem einzigen Markt für Güter und Dienstleistungen, aber auch zu einem gemeinsamen Raum für Gefahren und Schäden.

Die neueren Probleme von weltweiter Art sind nicht mehr auf das Territorium eines Staates beschränkt oder gar im Rahmen der rechtlichen und politischen Kompetenzen einer Staatsregierung zu lösen, sondern wären nur durch die konstruktive Beteiligung mehrerer oder sogar aller Staaten zu bewältigen: Abrüstung und Friedenswahrung, weltwirtschaftliche Stabilität und Kampf gegen Armut (und nicht gegen die Armen), Arten-/Umwelt-/Klimaschutz in politischer Nachhaltigkeit, Bekämpfung von Infektionskrankheiten, Abwehr von Terrorismus – oder positiv formuliert: Durchsetzung und Sicherung von demokratischen und menschenrechtlichen Standards.

Völlig klar scheint also zu sein, dass angesichts dieser Herausforderungen eine die Grenzen von Herrschaftsgebieten übergreifende Zusammenarbeit für Frieden und Wohlstand nötig ist; das ist aber politisch – noch? – nicht realistisch. Denn internationale Kooperation ist keineswegs selbstverständlich, sondern wäre erst einmal jeweils in der Sache wie hinsichtlich ihrer politischen Erfolgsaussichten generell zu begründen – und das vor allem aus der Perspektive der wenigen starken und mächtigen Staaten, wie die Entstehungsgeschichte der UNO gezeigt hat (siehe 3.2).

2.1 Dilemmata und Optionen

Die grundsätzliche Frage ist: Warum sollte ein Staat mit anderen Staaten kooperieren, statt einfach zu tun, was in seiner Macht steht? Im Einzelfall ist immer zu fragen: Lohnt sich Kooperation im Sinne einer rationalen Prüfung des Verhältnisses von Kosten und Nutzen?

Für Regierungen wäre es unverantwortlich, dieser zweckrationalen Kalkulation auszuweichen in die wertrationale Hoffnung, dass auch Staaten nett zueinander sein könnten und sollten. Der alte Satz „*si vis pacem para bellum*“ („Wenn du den Frieden willst, bereite den Krieg vor“) wird vielleicht keine hohen Zustimmungswerte erreichen, bleibt aber logisch zwingend: Solange man nicht sicher sein kann, dass nicht unter all den Guten ein Böser Übles plant, sollte man ein Mittel gegen das Üble parat haben. Aber: Die zwingende Logik der Realität dieses „*Sicherheitsdilemmas*“ wird zur fixen Idee und zum zerstörerischen Zwangsverhalten, wenn sie nicht politisch eingebettet wird in die komplexen Realitäten der interdependenten Welt.

Die Einsicht in die *Interdependenz* – also die vielseitige Bestimmtheit und gegenseitige Abhängigkeit von internationaler Politik und Wirtschaft – ist unter den Regierungen schon weit verbreitet; aber die Folgerung, dass deswegen Kooperation nötig sei, kann nur auf ihrem

Vertrauen aufbauen, dass die Bereitschaft zur Kooperation sich lohne, aber nicht von den Kooperationspartnern oder auch von Unbeteiligten ausgenutzt werde. Ausreichende und verlässliche Anreize dafür kann nur eine starke Hegemonialmacht gewährleisten – solange sie starke Hegemonialmacht bleibt – oder ein kollektives System allseitiger Verpflichtungen und Regelungen, die auch real durchgesetzt werden können.

Damit in einer *internationalen* Welt souveräner Staaten – also *ohne* eine übergeordnete *supranationale* Zentralmacht mit allgemeinem Gewaltmonopol – ein solches System funktionieren kann, müssen alle politisch, militärisch und wirtschaftlich starken Staaten eingebunden werden: insbesondere für die mächtigen Regierungen muss die Kosten/Nutzen-Rechnung positiv für Kooperation aufgehen, damit sie nicht aus eigener Machtvollkommenheit sich durchzusetzen versuchen.

Die wichtigste Voraussetzung für potentielle Kooperation ist das Verständnis, dass sie auf Gegenseitigkeit orientiert eben kein *Nullsummenspiel* sein muss, in dem eine Partei nur das gewinnen kann was eine andere verliert, sondern dass vielmehr der Verzicht auf destruktiven Konfliktaustrag zugunsten des Einsatzes konstruktiver Problembewältigung in einem *Variablesommenspiel* womöglich sogar ‚den zu verteilenden Kuchen größer machen‘ kann zugunsten aller, auch der relativ benachteiligten Parteien.

Die wesentlichen Methoden von effektiver Kooperation sind Kommunikation und darauf aufbauende Vertrauensbildung. Gelingen Kommunikation und Vertrauen, entstehen fragile aber erfreuliche Chancen, dass die Praxis der internationalen Zusammenarbeit über geraume Zeit zu einer *Zivilisierung* des Verhaltens und Handelns interessenfixierter und/oder machtbesessener Regierungen führen könnte – hinsichtlich der diplomatischen Umgangsformen, der Normen kooperativer Problemlösungen oder gar der zielbestimmenden Werte.

Das klassische Gedankenexperiment des „Gefangenen-Dilemmas“

- ▶ verdeutlicht, wie ohne Kommunikation eine Situation den Handelnden ausweglos erscheinen kann,
- ▶ stützt aber die These, dass es sich für die Handelnden langfristig lohnt zu kooperieren, weil sie sonst Gefahr laufen, durch das Handeln anderer schlechter gestellt zu werden.

Das spieltheoretische „Gefangenendilemma“			
		A	
		leugnet	gesteht
B	leugnet	Geldstrafe für A für B Geldstrafe	Freispruch für A für B 5 Jahre
	gesteht	5 Jahre für A für B Freispruch	1 Jahr für A für B 1 Jahr
<p>Zwei Verdächtigen A und B wird bewaffneter Raub vorgeworfen, aber zwingende Beweise fehlen. Beide haben alternative Optionen: Leugnen oder Gestehen. <i>Beide müssen entscheiden ohne zu wissen, wie der andere entscheidet ...</i></p> <p>Leugnen beide Verdächtige, haben sie nur eine Geldstrafe für Waffenbesitz zu erwarten. Gesteht einer der Verdächtigen die gemeinsame Tat, kann er als Kronzeuge mit Freispruch rechnen. Dem anderen, der leugnet, droht dann die Höchststrafe von fünf Jahren Haft. Gestehen beide Verdächtige, bekommen sie wegen gezeigter Reue nur ein Jahr Haft als Mindeststrafe.</p>			

Die fiktiven Spieler handeln in ihrer Entscheidungssituation unter Unsicherheit rein zweckrational, um ihren Nutzen zu maximieren bzw. ihre Kosten zu minimieren; Wertungen wie „Verbrechen“ oder „gerechte Strafe“ sind irrelevant. Ihr Dilemma ist, dass aus der individuellen und der sozialen Perspektive sich ein Widerspruch für das Handeln ergibt, der durch keinerlei Verhaltenskodex gelöst wird. Mangels Kommunikation untereinander kann kein Spieler die Handlungsweise des anderen einschätzen und beeinflussen; zwar wäre es von außen gesehen für beide das Vorteilhafteste, sich gegenseitig zu vertrauen und zu kooperieren – aber dazu müssten die Spielregeln zulassen, dass Austausch erlaubt und Vertrauensbruch sanktioniert wird. Misstrauen wird Kooperation verhindern, weil ein grundsätzlich kooperationsbereiter Spieler befürchten müsste, dass durch sein einseitig kooperatives Verhalten ein anderer Spieler dafür belohnt werden könnte, dass er zum eigenen Vorteil unkooperativ handelt. Da das für beide optimale Ergebnis also unwahrscheinlich ist, werden wohl beide versuchen, den möglichen Schaden zu begrenzen und gestehen, also nur das zweitbeste – aber wenigstens auch nur zweitschlechteste – Ergebnis erreichen.

Wenn man allerdings das Gedankenexperiment so erweitert, dass das Spiel mehrfach – weiter ohne direkte Kommunikation – wiederholt wird, könnten jeder Spieler die Entscheidungen des anderen aus den vorigen Runden in seine aktuelle Entscheidung einbeziehen; er könnte versuchen, Kooperation zu belohnen oder Vertrauensbruch zu bestrafen. Das lohnendste Verhalten wäre dann, sich zunächst in Vorleistung kooperationswillig zu zeigen, auf Nicht-Kooperation aber mit Bestrafung zu reagieren, aber nicht nachtragend zu sein, wenn der Mitspieler dann doch kooperativ wird, sondern ebenfalls wieder kooperativ zu werden. So könnte sich also mittels indirekter Kommunikation in einem Lernprozess Kooperationsbereitschaft entwickeln.

Wird das Gedankenexperiment noch erweitert um ungehinderte Kommunikation und geförderten Informationsaustausch, erscheint eine Perspektive, in der eine interdependente Welt sich auch ohne oberste Gewalt recht gut ordnen kann – in internationaler Kooperation: Wenn das zu lösende Problem eben kein reines Nullsummenspiel ist, sondern durch abgestimmtes gemeinsames Handeln der zu verteilende Vorteil größer werden kann, ist Kooperation im Eigeninteresse aller Mitspieler. Der Versuch, sich unkooperativ egoistisch zu verhalten, kann zu einem höheren eigenen Verlust führen; aber auch wenn unkooperatives Verhalten sich für einen Spieler auszahlt, könnte der kollektive Ertrag geringer sein als bei kooperativem Verhalten.

Die im Gedankenexperiment ausgearbeiteten Befunde gelten nicht nur *bilateral* für zwei Parteien, sie lassen sich auch auf komplexere Situationen mit mehreren bis vielen Mitspielern übertragen. Die Frage, wie sinnvoll oder notwendig – *multilaterale* – Kooperation ist, stellt sich in allen Problembereichen der internationalen Politik:

- ▶ In fast alle Fragen der *Sicherheit* ist das klassische Sicherheitsdilemma logisch eingebaut: die anderen – Nachbarn, Konkurrenten, potentielle Gegner, erklärte Feinde, Terroristen – könnten schneller und stärker aufzurüsten versuchen, also ist dem rechtzeitig eigene Waffenkapazität entgegenzusetzen, was wiederum zu sich aufschaukelndem Wettrüsten verleitet; Misstrauen oder Bedrohungsmentalität sind dabei intensivierende Momente,

aber seit dem Fall der ersten Atombomben ist das sicherheitspolitische Kosten/Nutzen-Kalkül von besonderer Qualität, weil nun das eigene Überleben insgesamt auf dem Spiel steht. Das Konzept der „Kollektiven Sicherheit“ als Friedens(ver)sicherung auf Gegenseitigkeit wäre logisch ein Ausweg aus diesem Dilemma: die zur Friedenssicherung gemeinsam zusammenwirkenden Kräfte aller wären stärker als die destruktive Macht einzelner Aggressoren – wenn die Kooperation gelingt.

- ▶ Auch in den Interessenkonflikten der sich weiter globalisierenden *Wirtschaft* und bei den Problemen der sog. *Entwicklung* zeigt sich das Dilemma, dass jeder beteiligte Staat für sich das Maximum auf Kosten anderer sichern will, damit der eigene Anteil gewahrt oder gesteigert werden kann – aber damit allen und auch sich selbst schadet; sowohl das liberale Konzept des Freihandels als auch der Gedanke der aktiven Kooperation durch gemeinsame Institutionen zeigt, dass ein nur auf die vermeintlich eigenen wirtschaftlichen Interessen bezogenes Verhalten gerade dazu führen kann, dass alle Staaten insgesamt einen geringeren Effekt erreichen: der Kuchen wird kleiner statt größer.
- ▶ Beim *Umwelt- und Klimaschutz* finden sich die Staaten in einem ähnlichen Dilemma: Jeder Staat, dessen Regierende eine Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen überhaupt wahrnehmen, will seine Umwelt schützen und seinen Nutzen aus globalen Umweltgütern sichern, aber ohne die ökonomischen Kosten dafür zu übernehmen – also schiebt er die Verantwortung auf andere Staaten/-gruppen und versucht, seinen Kosten-Anteil für die ohnehin meist unzureichenden kollektiven Anstrengungen möglichst gering zu halten. Das mindert die Chance auf effektive internationale Zusammenarbeit mit geregelter Lastenverteilung; und das wiederum schädigt auf lange Sicht alle Staaten, die kooperationswilligen wie die unwilligen.
- ▶ Zum Schutz der *Menschenrechte* erzwingt kein vermeintliches Nullsummenspiel ein Kosten/Nutzen-Kalkül: kein Staat hat unmittelbar einen Vorteil oder einen Nachteil davon, wenn ein anderer Staat die Menschenrechte respektiert oder verletzt, sofern nicht eine friedensbedrohende oder handelshemmende Situation entsteht. Aber der Einfluss der Zivilgesellschaft und deren Standards moralisch-politischer Korrektheit scheint mangelndes Interesse von Regierungen an Bürger- und Menschenrechten ausgleichen zu können; anders als komplizierte sicherheits-, handels- oder klimapolitische Fragen sind massive Menschenrechtsverletzungen nicht so leicht an die kaum jemand interessierende Außenpolitik abzuschieben. Leider aber können Regierungen Menschenrechte und ihre Auslegung als vorgeschobene Argumente oder ihren Schutz als willkommenes Instrument für machtpolitische und andere Zwecke nutzen.

Der dummen, aber bequemen Devise „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß!“ wird reflexartig auf fast allen Feldern internationaler Politik gefolgt. Sind Staaten auch nur Menschen (oder kleine Kinder) – oder warum sonst verhalten sie sich in rationalem Kalkül dann doch im Effekt irrational? Ein Blick auf die vorherrschenden Perspektiven, in denen die Rolle der Staaten in der internationalen Politik gesehen und verstanden wird, ist hilfreich für Orientierung und Kritikfähigkeit: Die möglichen Blickwinkel und verschiedenen Sichtweisen auf das weltpolitische Geschehen sind nicht objektiv als so und nicht anders vorgegeben,

sondern sind bedingt durch subjektive Wahrnehmungen der eigenen Interessen und durch vorherrschende Annahmen über die Natur des Menschen und seiner Welt – sei es in Form gängiger Meinungen und Vorurteile, sei es im Gewand ausgearbeiteter sozialwissenschaftlicher Theorien.

Leider hat sich die theoretische Debatte über die internationalen Beziehungen zu sehr selbstständig in fiktionales Wunschdenken oder narrative Selbstbezogenheit – oft sind die Probleme, die sich vor allem deutsche Fachvertreter/-innen machen, nur schwer in Verbindung zu bringen mit Aussagen von Praktikern oder Berichten von sachkompetenten Journalisten über die Welt da draußen.

Offenkundig dienen Theoriedebatten auch Zwecken jenseits der theoretischen Kernfunktion; eigentlich sollten Theorien – nur – diskutierbare Arbeits-Grundlagen schaffen für Beschreibung und Erklärung undurchschaubarer Phänomene, indem sie

- ▶ Erfahrungen, Beobachtungen und Informationen in Bereiche zu *strukturieren* und einzuordnen helfen, damit aber auch als bestimmte Ausschnitte von Realität *eingrenzen*;
- ▶ komplexe Sachverhalte auf einfache bzw. idealtypische Merkmals- oder Ablaufbeschreibungen zu *reduzieren* erlauben, damit aber zugleich bestimmte Aspekte *betonen*, andere *ausblenden*;
- ▶ praktisches Handeln *anzuleiten* versprechen, damit jedoch zwangsläufig das Notwendige, Zweckmäßige und/oder Sinnvolle aus ihrer Perspektive formulieren;
- ▶ Argumente vorgeben, mit denen dieses erwünschte praktische Handeln zu *rechtfertigen* ist.

Eine Theorie soll versuchsweise eingenommener Standpunkt sein, aber nicht Heimat und schon gar nicht Schutz bunker; theoretische Argumente sollen nicht als Kampfmittel dienen, sondern als Werkzeuge – wie gut geschliffene und geputzte Brillen, die man je nach „objektiven“ Licht- und Wetterbedingungen oder „subjektiver“ Sehkraft auch wechselt.

Bewährte Kriterien für die Einordnung der Theoriebildung zur internationalen Politik sind die den Akteuren unterstellten *Interessen*, die verstanden werden

- ▶ entweder nur als auf den *eigenen Nutzen* fixiert
- ▶ oder als an einem *universalen Gemeinwohl* orientiert

und die eingenommenen *Perspektiven*, die ausgehen

- ▶ „*subjektiv*“ von den Motiven, die aufgrund der menschlichen Triebstruktur vorgegeben sind oder durch leitende Ideen formuliert werden,
- ▶ oder „*objektiv*“ von materiellen Strukturen wirtschaftlicher Prozesse oder realen Organisationsformen.

Kombiniert ergibt das eine Vierfeldertafel (vgl. Menzel 2001, S. 21ff):

Perspektive Interesse	„subjektiv“: Ideen, Triebstruktur	„objektiv“: materielle Strukturen bzw. Institutionen
Eigennutz	Realismus	Institutionalismus
Allgemeinwohl	Idealismus	Strukturalismus

- ▶ Das Menschenbild des klassischen *Realismus* ist negativ, zumindest skeptisch: der Mensch mag vernunftbegabt sein, ist aber vorrangig triebgesteuert, am eigenen Wohl und Nutzen interessiert und nur begrenzt lernfähig. Kooperation ist immer fragil, realistischer ist es, sich auf Selbsthilfe zu verlassen und dafür die Voraussetzungen zu schaffen. Das bedeutet militärische Aufrüstung und die wiederum führt dank des Sicherheitsdilemmas zum Wettrüsten. Der Friedensbegriff ist negativ definiert, nämlich dass kein Krieg ist. Wenn es zum Krieg kommt, muss er gewonnen werden können – oder zumindest für einen Angreifer nicht zu gewinnen sein, was ihn abschrecken soll. Diese Logik gilt auch auf anderen Politikfeldern: Selbstbestimmte Kontrolle über Ressourcen ist verlässlicher als Kooperation um gemeinsame Güter. Die souveränen Nationalstaaten sind die wesentlichen Akteure in einem anarchischen internationalen System, in dem Macht ausschlaggebend ist und also möglichst eine Vormachtstellung zu sichern ist – Hegemonie statt Zusammenarbeit ist die praktische Konsequenz.
- ▶ Die kritische Gegenposition zum lange vorherrschenden Machtrealismus liefert der „Idealismus“, der Mensch und Gesellschaft für durch Argumente beeinflussbar und zum Guten lernfähig hält: Vernunft und Fortschritt machen eine friedliche Welt möglich, in der Konflikte durch Ausgleich und Kooperation lösbar sind. Der Anarchie zwischen den Staaten ist mit sachlicher Aufklärung und rationalem (Ver-)Handeln zu begegnen, zumal wenn weltweiter Wohlstand durch ungehinderten Austausch und internationale Arbeitsteilung entsteht. Dieser Gedankenwelt entstammt auch der zu einer Orthodoxie gewordene „Sozialkonstruktivismus“, der statt Staat, Macht und Interessen als gegebene Realitäten zu analysieren herausarbeiten will, wie politische Wahrnehmung, Kommunikation und Normen die internationalen Beziehungen bestimmen – oder gar erst „konstruieren“. Während das Sicherheitsdilemma ein „realistischer“ Ausgangspunkt ist, bleibt eine Art „Unsicherheit-der-Umsetzung-Dilemma“ als Konsequenz der „idealistischen“ Vorstellungen.
- ▶ Eine vermittelnde Synthese zwischen macht-fixiertem Realismus und moral-ambitioniertem Idealismus bieten Ansätze des „Institutionalismus“; der hat zwar auch kein freundlicheres Menschenbild als der Realismus, zieht aber daraus andere Konsequenzen: Kooperation ist prinzipiell möglich und sinnvoll, nur muss sie realistisch und nicht idealistisch fundiert sein; eben der Eigennutz kann zur Zusammenarbeit motivieren –

wenn sie sich eindeutig auszahlt. Verlässlich kontrollierte Rüstungsbegrenzung kann das Sicherheitsdilemma neutralisieren, damit Ressourcen für produktivere Nutzung freimachen und somit den Wohlstand bei allen Kooperationspartnern mehren. Internationale Kooperation zwischen den Staaten braucht internationale Institutionen aller Art zur Friedenssicherung – aber im Sinne eines weit gefassten positiven Friedensbegriffs, der auch zur Wahrung der Menschenrechte, zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sowie zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen anleitet.

- ▶ Für kritische Analysen grundlegend, aber für praktische Anregungen offenkundig wenig hilfreich ist der sog. „*Strukturalismus*“, der in der Marx'schen – also nicht in der „realsozialistischen“ – Tradition gründet: Er unterlegt allen inter- oder transnationalen Beziehungen eine ökonomische Basis; in den Strukturen des kapitalistischen Weltsystems sind Wohlstand und Macht ungleich verteilt, wofür Kolonialismus, Imperialismus und Abhängigkeitsbeziehungen, aber auch Krieg verantwortlich zu machen sind. Die an Eigeninteresse und Selbsthilfeprinzip orientierte Politik der Nationalstaaten führt zu Dominanz, Sicherheit und Wohlstand für einen Teil der Welt, damit aber auch zu Abhängigkeit, Ausbeutung und Unterentwicklung für andere Teile. Zwischenstaatliche Kooperation führt unter diesen Bedingungen nicht zu Frieden und Gerechtigkeit; dazu wäre ein radikaler Wandel der Strukturen der Ungleichheit vorauszusetzen.

Die theoretische Auseinandersetzung über internationale Politik wird seit Jahrzehnten geführt, oft in langen Wellenbewegungen nach intensiven Debattenrunden – meist recht zeitgeistabhängig und immer modebewusst; die verästelten Differenzierung sind nur schwer überschaubar – Abgrenzung und Konkurrenz beleben auch hier das Geschäft. Besser orientieren kann eine schlichte Dreiteilung:

- ▶ *Macht*-basierte Ansätze gehen in realistischer Tradition von den Machtbeziehungen unter Staaten aus und sind prioritär an Sicherheit interessiert; weil internationale Kooperation direkt von der Machtverteilung zwischen den beteiligten Staaten abhängt, geben sie ihr nur geringe Chancen; den Staaten unterstellen sie, kompromisslos immer nur ihren relativen Vorteil zu suchen, damit kein anderer bessergestellt wird.
- ▶ *Interessens*-basierte Ansätze untersuchen in z. B. institutionalistischer Perspektive die Interessenkonstellationen von Staaten und auch anderer Akteure, aus denen sich reelle Motive für Kooperation ergeben; den Akteuren unterstellen sie, absolute Vorteile für sich zu suchen, auch wenn andere noch bessergestellt werden.
- ▶ *Wissens*-basierte Ansätze legen in kognitivistischer bzw. konstruktivistischer Interpretation Prozesse der Wissensdynamik, der Kommunikation und der Identitätsbildung zugrunde, die verbindliche Normen für kooperatives Verhalten schaffen; den staatlichen Akteuren unterstellen sie, durch die Interaktion untereinander und besonders mit nicht-staatlichen Akteuren lernen zu können, allseitige Vorteile zu suchen.

Die politische Bedeutung dieser akademischen Debatten für die Organisation der Vereinten Nationen lässt sich reduzieren auf die Kernfrage: Leben wir noch im Zeitalter der „Anarchie“ zwischen den Staaten oder sind wir schon im Stadium einer „*global governance*“?

- ▶ Seit den Anfängen der Lehre von den Internationalen Beziehungen galt, dass zwischen den Staaten Anarchie herrsche und also letztlich das Recht des Mächtigeren gelte, weil es über den souveränen unabhängigen Staaten keinerlei legitime Instanz gibt, die Autorität hätte, deren Verhalten zu regeln; diese realistische Einsicht wurde trotz der stetigen Entwicklung des Völkerrechts und Erfahrungen mit gelingender Kooperation zum verfestigten Dogma, das vielfach bezweifelt, aber nicht grundsätzlich widerlegt werden konnte.
- ▶ In jüngerer Zeit überwog allerdings zumindest rhetorisch das modische Wunschenken von „*global governance*“ oder „Weltregieren“: das Versprechen lautet, dass zielorientierte und planvolle Regelung von politischen und gesellschaftlichen Prozessen auch ohne von oben steuernde Zentralinstanz möglich sein soll, wenn die Rolle von Staaten eingeschränkt oder gar tendenziell ersetzt durch die Aktivität von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die national wie international „vernetzt“ agieren – also ohne eine supranationale Leitung auskommen.

Problematisch sind beim sog. „Weltregieren“ allerdings zentrale Annahmen und Einschätzungen, die nicht so ganz der politischen Wirklichkeit gerecht werden: was wirklich ist, ist zwar sicherlich nicht so einfach ohne theoretische Reflexion zu erfassen oder zu verstehen – aber es ist halt wirksam. Denknöwendige aber zum Teil nur stillschweigend vorausgesetzte Elemente von „*global governance*“ existieren bisher nur als Ideen oder als Behauptungen, allenfalls als schwache Tendenzen: Die unterstellte Gemeinwohlorientierung einer „globalen“ Zusammenarbeit ist allenfalls als kontrafaktisch anmutende Hoffnung eher technokratischen Charakters annehmbar; die Prognose vom Bedeutungsverlust der Staaten als meist destruktive Machtzentren zugunsten der Zunahme zivilgesellschaftlicher Selbstregierung ist normativ ambitioniert, aber insgesamt wenig wahrscheinlich; die entscheidende Frage, ob und wie so etwas wie eine (groß-)machtunterlegte politische Führung der „*governance*“ nötig ist, wird ausgeblendet. Weil das „*global governance*“-Denken ohne Beachtung seiner stillschweigenden Voraussetzung einer globalen Ordnung ausgesponnen wird, ist dabei eben das politische Problem als schon erledigt vorausgesetzt, zu dessen Lösung oder wenigstens Milderung über Multilateralität nachgedacht und internationale Kooperation versucht wird.

Was das Dogma der Anarchie als unrealistisch ignoriert, wird von der Mode der „*global governance*“ idealisiert und haltlos übertrieben: die Option einer multilateralen Kooperation von staatenübergreifender oder gar globaler Reichweite mittels internationaler Organisationen im Rahmen von internationalen Regelungssystemen bzw. „internationalen Regimen“ – ohne eine übergeordnete Steuerungsinstanz, aber fokussiert durch Probleme, gehemmt von Ungleichheiten und mit Konflikten belastet.

Auseinanderzuhalten sind also

- ▶ die Einsicht, dass wir immer mehr komplexe und interdependente Fragen von globaler Reichweite haben, die – zumindest teilweise – in weltweiten Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen gründen, weswegen sie – zumindest teilweise – „über“ den Handlungsebenen einzelner Staaten oder Staatengruppen bearbeitet werden müssen,

- ▶ und der fröhliche Aufruf, gegen all diese Übel machen wir statt dem Hickhack zwischen den Staaten lieber gleich „*global governance*“ auf dem Niveau des „Weltregierens“, am besten als Zivilgesellschaft mithilfe der NGOs.

„governance“: drei Möglichkeiten (nach Zürn 1998, S. 166ff)

- ▶ „*governance by government*“: Regelungen zwischen den Staaten – also der herkömmliche Multilateralismus
- ▶ „*governance with government*“: Regelungen zwischen Staaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren mit mehr oder weniger führender Rolle der Regierungen – ein sich entwickelnder erweiterter Multilateralismus
- ▶ „*governance without government*“: Regelungen ohne Staaten – nur eine recht spekulative Vision

2.2 Multilateralismus

Grundsätze und Methoden der meist stabilitätsorientierten Außenpolitik und der immer konservativen Diplomatie ändern sich nur allmählich, aber seit dem 19. Jahrhundert entwickeln sich neben der klassischen bilateralen Kommunikation zwischen Staaten, die diskret oder gar als „Geheimdiplomatie“ verborgen bleibt, neue und sichtbarere – aber deswegen noch nicht transparente – Formen multilateraler Diplomatie im aufkommenden internationalen Konferenzwesen, dann im *Völkerbund* und nun in den *Vereinten Nationen*.

Entscheidend für den Spielraum von Diplomatie, zumal der multilateralen, ist ihr machstruktureller Rahmen: wird die Welt eher *unipolar* dominiert von einer Hegemonialmacht (wie dem antiken Römischen Imperium), wird sie von zwei konkurrierenden Vormächten *bipolar* geführt (wie von *Frankreich* und *Deutschland* im 19. Jh., von den *USA* und der *Sowjetunion* im 20. Jh.) – oder sind in einer *multipolaren* Welt große und kleine Mächte auf Abstimmung und Zusammenarbeit angewiesen?

Unipolarität bzw. Bipolarität als Machtstruktur sind nicht zwingend gleichzusetzen mit Unilateralismus bzw. Bilateralismus als außenpolitischer Methode, aber Multipolarität jedenfalls erfordert einen wie immer gearteten Multilateralismus; allenfalls eine relativ große und starke Macht, die sich für autonom und gar autark hält, mag glauben, sich den Zumutungen und Mühen des Multilateralismus entziehen zu können – aber das funktioniert nicht auf Dauer.

„Multilateralität“ bedeutet, dass nicht nur ein starker Staat anderen (unilateral = einseitig) sagt, was zu tun ist, oder dass nicht nur zwei Staaten (bilateral = zweiseitig) miteinander zu verhandeln haben, sondern, dass viele, potentiell alle, zumindest mitreden, vielleicht sogar mitentscheiden können. Logisch ist inbegriffen, dass Multilateralität zu einem Verhältnis der Teilnehmer zueinander führt, das es idealerweise ermöglicht, gemeinsame Probleme als prinzipiell gleichberechtigte Staaten nach für alle verbindliche Regelungen kooperativ

zu behandeln; im besten Fall würden die Interessen aller beteiligten Akteure angemessen berücksichtigt.

Multilateralismus entsteht

- ▶ aufgrund der Einsicht, dass zum effektiven Problemlösen international kooperierende Partner gebraucht werden,
- ▶ mittels daraufhin vereinbarter Normen, Prinzipien und Regeln
- ▶ als eine soziale Ordnung unter Staaten,
- ▶ die eine dauerhafte Regelung der Beziehungen und Koordination der Zusammenarbeit zwischen (mindestens drei, aber bis zu vielen oder allen) Staaten ermöglicht,
- ▶ was nicht notwendigerweise aber häufig mittels internationaler Organisationen praktisch umgesetzt wird.

Komplementäre Verständnisse von Multilateralismus

- ▶ *Vertragsmultilateralismus* oder *kontraktuellem* Multilateralismus (Ikenberry 2003, S. 534-535): Das System aller explizit kodifizierten (oder aber auch implizit gültigen) Normen, Standards und Regeln zwischenstaatlichen Verhaltens
- ▶ *Organisatorischer* Multilateralismus (Keohane 1990, S. 731): Das System der zwischenstaatlichen Abmachungen zur politischen, ökonomischen oder administrativen Organisation globaler oder regionaler Ordnung

Wenn eine internationale Organisation (fast) alle existierenden Staaten als Mitglieder gewonnen hat, ist sie nicht nur multilateral, sondern auch (fast) universal. Politisch bedeutet das: Alle Regierungen sind dabei und können mitreden,

- ▶ was tragfähige Legitimation für Problemlösungen schaffen kann,
- ▶ aber wegen der Ungleichverteilung von Ressourcen aller Art automatisch zu Problemen in Interessenkonflikten führt.

Ein nicht universaler, sondern exklusiver Club von wenigen Mächtigen könnte sich zwar vielleicht leichter einigen, aber sicherlich nicht für alle sprechen.

Politische Funktion und sachliche Aufgabe des Multilateralismus ist die Bereitstellung bzw. Sicherung von globalen öffentlichen Gütern (*global public goods*): Frieden und Sicherheit, funktionierende Güter- und Finanz-Märkte, intakte Umwelt und stabiles Klima, sowie Gerechtigkeit, Gesundheitsvorsorge, Freiheit des kulturellen Leben u.v.m., soweit diese Güter im einzelstaatlichen Rahmen nicht zu gewährleisten sind. Die Grundidee für jede multilaterale Kooperation ist die einer Versicherung auf Gegenseitigkeit.

Das wird paradigmatisch deutlich an der klassischen und wichtigsten Art globaler öffentlicher Güter, Frieden und Sicherheit: Zur Verhinderung von Krieg sind im unilateral/bilateralen Bezugssystem nur einseitige Aufrüstung zur Abschreckung und bestenfalls gegen-

seitige Ausbalancierung der Zerstörungspotentiale realistisch, während in einer multilateral organisierten Welt eine Versicherung auf Gegenseitigkeit als Ausweg möglich wird, indem alle potentiell kriegführenden Mächte sich einander in einem kollektiven Sicherheitssystem verlässlichen Schutz vor einander durch gegenseitigen Beistand garantieren.

Multilaterale Zusammenarbeit auf Gegenseitigkeit funktioniert in Abhängigkeit von der Art des politischen Problems unterschiedlich gut – die Struktur der zu behandelnden Themen und besonders die Zahl und Art der dafür relevanten Akteure bedingen die Erfolgsaussichten. Wenn (wie in Fragen der nuklearen Abrüstung) nur wenige Akteure von besonderer Bedeutung (weil sie über die realen Machtmittel Atomwaffen verfügen) miteinander verhandeln müssen, kann dies leichter bilateral oder wenigstens in einer nur kleinen Gruppe geschehen, während ein multilaterales Vorgehen nur von symbolischer Natur wäre (z. B. zur Bekräftigung der Friedenssehnsucht der „Weltgemeinschaft“). Wenn sehr viele oder alle Staaten mit einbezogen sein oder gar aktiv mitarbeiten sollen (wie bei Menschenrechtsfragen oder im Umweltschutz) ist letztlich nur das mühsame multilaterale Geschäft erfolgversprechend.

Multilateralität ist heute in den vielfältigen Dimensionen des Nord-Süd-Konfliktes von größerer Bedeutung und Wirksamkeit als sie es im bipolaren Ost-West-Konflikt war. Neben rahmensetzenden Regelungen für die weltweite Ökonomie sind es die Entwicklungspolitik sowie Umwelt- und Klimaschutz, die zur Schaffung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine friedlichere Welt multilateral verhandelt und organisiert werden müssen. Dafür müssen viele recht zähe Brocken analytisch zerkaut und politisch verdaut werden. Die Entscheidungsfindung in der sog. „Entwicklungszusammenarbeit“ wird z. B. durch einen klassischen Konflikt zwischen bilateralen und multilateralen Methoden erschwert: Die politischen und wirtschaftlichen Interessen der beteiligten Regierungen – der Geber wie meist auch der Nehmer – werden leichter bilateral befriedigt, während unter sach-rationalen Aspekten zumindest langfristig eine multilaterale Durchführung durch internationale Fachorganisationen viel sinnvoller wäre.

Sofern sie nicht nur eine getarnte Hegemonialität ist – also hinter dem vielfältig-bunten Betrieb eine Vormacht oder auch konkurrierende Führungsmächte verschiedener Block-Konstellationen (wie Ost gegen West, reiche gegen arme Länder o. ä.) die Entscheidungen treffen und durchziehen – hat Multilateralität einen entscheidenden Vorteil gegenüber dem bilateralen Austrag von Interessenkonflikten: die Großen dürfen weniger unbekümmert ihre Macht ausüben und die kleineren Mächte können besser ihre Interessen verfolgen, weil alle ein gemeinsames höheres Interesse zumindest grundsätzlich anerkennen.

Das Funktionieren von Multilateralität wird aber durch diverse Hemmnisse und innere Widersprüche beeinträchtigt oder gefährdet; besonders der für multilaterale Verfahren nötige kommunikative und organisatorische Aufwand hat politisch prägende Auswirkungen: Eigentlich kann Multilateralität gar nicht richtig funktionieren, weil es praktisch nicht möglich ist, dass viele oder gar alle Regierungen so einfach miteinander reden und gemeinsam entscheiden – was mehr bedeutet als eine bloße Stimmabgabe; es müssen dafür Verfahren und Verhaltensweisen entwickelt werden, die zwangsläufig kompliziert, umständlich und wahrscheinlich oft ineffizient sind (siehe 7.).

Oft wurde als ein weiterer Vorzug von Multilateralität genannt, dass sie im Gegensatz zur geheimnistuerischen bilateralen Diplomatie zwangsläufig transparenter und somit vielleicht auch legitimer sei; das dürfte aber in den meisten Fällen ein frommer Wunsch bleiben: Eine Lüge wird dadurch nicht wahrer, dass sie öffentlich vorgebracht wird. Bedeutsamer und problematischer ist, dass die scheinbar transparente Multilateralität spezielle Formen diskreter Absprachen und Verhandlungen in kleinem Kreis herausbildet oder auch nicht-multilaterale Alternativen suchen lässt.

Denn durch komplexe Arbeitsweisen oder politische Unvereinbarkeiten überbeanspruchte Multilateralität kann auch typische Gegenreaktionen provozieren:

- ▶ Austritt einzelner Staaten aus einer Organisation oder die Drohung damit (z. B. der USA aus der UNESCO wegen deren Politisierung im Nahostkonflikt, 1984-2003 und wieder 2017);
- ▶ Bildung einer „*coalition of the willing*“ durch eine Gruppe „gleichgesinnter“ Staaten, die ihr eigenes Programm verfolgen (z. B. den Krieg im Irak 2003);
- ▶ Schaffung interner Alternativen durch Doppelung/Überlappung, so dass politisch und/oder methodisch sehr unterschiedlich ausgerichtete Organisationen bzw. Unterorganisationen das gleiche Problem komplementär oder konkurrierend bearbeiten, was beides eine etablierte Institution bedeutungslos machen kann (z. B. UNCTAD vs. GATT/WTO);
- ▶ Nutzung externer Alternativen wie die Zusammenarbeit spezieller Staatengruppen (z. B. G7/[8]), G20), was universale Multilateralität zu untergraben droht.

Gruppenbildung ist eine zwangsläufig nötige Methode multilateraler Zusammenarbeit (siehe 7.4), aber in deren regulatorischem und organisatorischem Rahmen, nicht außerhalb. Die sich seit 1975 stetig weiter entwickelte Praxis, dass sich die führenden Wirtschaftsnationen und nun auch aufkommende Schwellenländer jenseits der Zwänge des multilateralen Geschäfts regelmäßig treffen und untereinander offiziell nur weltwirtschaftspolitische Fragen behandeln, aber auch andere besprechen oder gar entscheiden, erzwingt schon die kritische Frage: Sind die G7 und G20 als eine nicht legitimierte Konkurrenz zu den multilateralen Mechanismen der etablierten internationalen Organisationen einzuschätzen – oder als eine informelle Weiterentwicklung zu einer Art exklusivem Multilateralismus?

Internationale Kooperation kann ideal erwünscht werden, normal funktionieren oder real gefährdet sein: Ideal ist der kooperative Multilateralismus, in dem die Regeln gelingender internationaler Zusammenarbeit möglichst aller Staaten gelten und eingehalten werden. Normal ist ein imperialer oder besser hegemonialer Multilateralismus, in dem die Regeln gelingender internationaler Zusammenarbeit möglichst aller Staaten formal und auch politisch einigermassen gewahrt, multilaterale Mechanismen aber in erster Linie doch zur Durchsetzung von Dominanz eingesetzt werden; eingeschränkte oder nur scheinbare Kooperation kann zudem unilaterale Verhaltensweisen mächtiger Regierungen maskieren.

Diese zweite Möglichkeit kann deswegen als Normalfall angenommen werden, weil die ideale Situation nur real werden könnte, wenn in einer möglichst multipolaren Welt keine gravierende Ungleichheit der Ressourcen- und Machtpotentiale der Staaten gegeben wäre

– das war bisher in der Geschichte der internationalen Zusammenarbeit noch nie der Fall, weder in der UNO noch in der EU.

Gefährdet ist Multilateralismus immer und in verschiedener Weise:

- ▶ Das Phänomen eines „angefochtenen Multilateralismus“ (Morse/Keohane 2014: „*contested multilateralism*“) ist zu beobachten, wenn Regierungen Aufgabenstellung, Regeln und/oder Arbeitsweise multilateraler Institutionen herausfordern und auf ihre Belastbarkeit austesten, um ihr Missfallen auszudrücken und entsprechende Veränderungen zu erzwingen – oder gar alternative bzw. konkurrierende multilaterale Institutionen zu etablieren und durchzusetzen; einzelne existierende Institutionen können durch solche „Anfechtungen“ Autorität verlieren, aber auch gewinnen.
- ▶ Starke Staaten, zumal heute die USA, können sich es oft leisten, eine Strategie des instrumentellen bzw. selektiven Multilateralismus zu verfolgen, also aus den besten Angeboten zu wählen, ob sie in einzelnen Fragen oder ganzen Politikfeldern kooperativ oder unilateral vorgehen – aus der Sicht internationaler Organisationen ist das ein schädlicher „kompetitiver Multi-Multilateralismus“ (Braml 2009, S. 374).
- ▶ Für die UNO könnte besonders der exklusive Multilateralismus nach Art der G7/G20 gefährlich werden.

Literaturverweis zu 2.2.: *Multilateralismus*

Acharya 2018; Barnett/Finnemore 2018; Braml 2009; Brühl 2019; Ikenberry 2003; Griffin 2018; Kahler 1992; Keohane 1990; Menzel 2001; Morse/Keohane 2014; Schieder 2018; Touval/Zartman 2010; Zürn 1998

2.3 Internationale Organisationen

Multilateralismus setzt logisch wie politisch voraus, dass sich der moderne Nationalstaat als Ordnungsprinzip historisch durchgesetzt und damit sogleich inter-nationale Zusammenarbeit für Frieden und Wohlstand nötig und sinnvoll gemacht hat: dafür geeignete Instrumente sind internationale Institutionen aller Art – informelle wie eine lockere Folge von Konferenzen oder formelle wie eine auf einem Vertrag fest basierte und organisierte Struktur:

- ▶ Die meisten internationalen Institutionen sind Internationale Organisationen, doch auch sog. Internationale Regime sind zu beobachten;
- ▶ Organisationen sind entweder Internationale zwischenstaatliche (oder intergouvernementale) Organisationen (International Governmental Organisations/IGOs) oder Internationale nichtstaatliche (oder Nichtregierungs-) Organisationen (International Non-Governmental Organisations/INGOs).

Die INGOs werden meist nur „NGOs“ genannt – und mit „Internationale Organisationen“ sind fast immer die zwischenstaatlichen bzw. Regierungsorganisationen gemeint. Die INGOs müssen weiter unterschieden werden in international operierende Dachverbände nationaler

Interessenverbände (aus Wirtschaft und Sport oder auch aus Religion, Wissenschaft und Kultur) und ebenfalls in der sog. Zivilgesellschaft basierte Organisationen mit kritisch-politischem Anspruch zu themen- bzw. problemspezifischen Zielen und Aktions- oder Hilfs-Programmen. Wenn von den „NGOs“ gesprochen wird sind meist die zivilgesellschaftlich Guten wie *amnesty international* oder der *World Wildlife Fund* gemeint, aber auch ein Verband der ölfördernden Industrie ist eine Nichtregierungsorganisation – und letztlich gehört auch die Mafia zur Zivilgesellschaft.

Während IGOs nur auf der internationalen Ebene zwischen Staaten bzw. Regierungen arbeiten, wirken INGOs auch transnational staatenübergreifend auf zivilgesellschaftlicher Ebene. Auch Militärbündnisse wie die NATO sind IGOs, die – ungeachtet realer Machtverhältnisse – zwischen souveränen Staaten funktionieren. Mit Ausnahme der Europäischen Union (EU) als spezifischem Sonderfall gibt es noch keine supranationale Organisation, die über-staatliche Kompetenzen hätte; nur der Sicherheitsrat der UNO hat bislang in bestimmten seltenen Situationen das Recht, über-staatlich einzelnen souveränen Staaten gegenüber anzuordnen, was sie zu tun oder zu unterlassen haben (siehe 6.1.2 und 8.1).

Zur Anzahl Internationaler Organisationen

Internationale Organisationen aller Art gibt es überraschend viele. Exakte Zahlen sind nicht verfügbar, doch waren in 2010er-Jahren ungefähr

- ▶ zweieinhalbtausend multilaterale Verträge bzw. Abkommen in Kraft,
- ▶ mehrere Tausend Internationale Nicht-Staatliche Organisationen (INGOs) aktiv, davon ein halbes Tausend von universaler Bedeutung,
- ▶ zwei- bis dreihundert Internationale (Regierungs-)Organisationen (IGOs), davon über dreißig universale, im Dienst (z. B. 2001: 232/34, 2006: 246/34, 2013: 265/33)

(nach der Datenbank der *Union of International Associations/UIA*, Brüssel [<http://www.uia.org>] bzw. das von der UIA herausgegebene „Yearbook of International Organizations“)

Eine allseits anerkannte Definition für „Internationale (Regierungs-)Organisationen“ (IGOs) gibt es nicht; auch hier gehen immer theoretische und politische Annahmen in die Formulierungen ein.

„Internationale Organisationen“: typische Definitionen

„[...] sowohl problemfeldbezogene als auch problemfeldübergreifende zwischenstaatliche Institutionen, die gegenüber ihrer Umwelt aufgrund ihrer organschaftlichen Struktur als Akteure auftreten können und die intern durch auf zwischenstaatlich vereinbarten Normen und Regeln basierende Verhaltensmuster charakterisiert sind, welche Verhaltenserwartungen einander angleichen.“ (Rittberger/Zangl 2008, S. 25)

„Unter einer IGO wird eine durch multilateralen völkerrechtlichen Vertrag geschaffene Staatenverbindung mit eigenen Organen und Kompetenzen verstanden, die sich als Ziel die Zusammenarbeit von mindestens drei Staaten auf politischem und/oder ökonomischem, militärischem, kulturellem Gebiet gesetzt hat und die gegenüber ihrer Umwelt als selbständiger Akteur auftreten kann.“ (Woyke 2007, S. 203)

„Die internationalen Organisationen sind ein Zusammenschluss souveräner Staaten. Was sie erreichen können, hängt von dem Grad der Übereinstimmung ab, den sie untereinander erzielen.“ (Schraepfer 1994, S. IX; Hervorhebung R.W.)

Internationale Regierungs-Organisationen (IGOs) haben immer einen Internationalen Vertrag als für die ihm beitretenden Staaten verbindliche Rechtsgrundlage (siehe 2.4). Dieser Vertrag und damit die Organisation stehen aber immer in einem größeren historischen und politischen Kontext, der Problemzusammenhänge und Arbeitsfelder absteckt, die nicht kongruent sind mit dem Zuschnitt dieser Internationalen Organisationen.

Der klassische politikwissenschaftliche Regime-Ansatz versucht deswegen, komplexe Regelungssysteme zu bestimmen und zu untersuchen, um die internationale Kooperation bezogen auf einen umfassenden Problem- und Arbeitsbereich als Ganzes in den Blick zu bekommen – wie die Nichtverbreitung von Atomwaffen, den Menschenrechtsschutz, die Regelung des Welthandels oder den Kampf gegen die Klimaerwärmung. Leider ist zumindest im Deutschen der Begriff „Regime“ uneindeutig konnotiert; alltagssprachlich ist damit meist abwertend eine eher fragwürdige einzelne Regierung gemeint.

Internationale Organisationen sind sicht- und greifbarer als die Internationalen Regime, die aber wiederum das wichtigere Bezugssystem für die Erfolgchancen internationaler Kooperation bilden. Der Problemfeld-Bezug der Organisationen ist für einzelne Fragen spezifisch (wie die OPWC zur Chemiewaffenkontrolle), Themen übergreifend (wie die FAO für Landwirtschaft) oder universal (wie die UNO), der von Regimen ist problemfeldspezifisch fokussiert. Die vertikale Struktur der meisten Organisationen ist hierarchisch festgefügt; Regime sind in ihrer horizontalen Struktur weniger formell und eher flexibel formbar. Auch die Regime basieren auf einem internationalen Vertrag oder meist auf einem gewachsenen System mehrerer Verträge. Zu einzelnen Regimen können mehrere verschiedene Verträge und Organisationen gehören, die ihrerseits wiederum möglicherweise verschiedenen Regimen